

ROBERTO BIN

La riorganizzazione del sistema regionale e locale: dall'attuazione della legge 56/2014 alla riforma costituzionale

1. Una premessa – Il titolo della mia relazione è troppo impegnativo. Che esista ancora un "sistema" regionale e locale è altamente auspicabile ma, in questo momento, piuttosto dubitabile; che esso – il sistema – sia in corso di "riorganizzazione" è un *wishful thinking* che soddisfa i nostri desideri, ma sembra divergere dalla realtà; infine, la stessa riforma costituzionale appare oggi in fase di ripensamento: giustamente, dato che nei passaggi in Senato e alla Camera il progetto del Governo, certo non privo di difetti ma neppure di potenzialità positive, è andato progressivamente intorbidendosi sino a diventare assai poco allettante¹.

Nel frattempo il "sistema" del governo locale ha subito un processo riformatore a colpi di decreti-legge, culminato alla fine da una riforma legislativa "in articolo unico", nota come *legge Delrio* (legge 7 aprile 2014, n. 56), anch'essa modificata da una serie di provvedimenti legislativi. È necessariamente da questa legge che bisogna perciò prendere le mosse, ma non si può limitare l'indagine alle sue disposizioni. Perché la *legge Delrio*, al pari di tanti provvedimenti che si sono succeduti sospinti da una qualche "emergenza", non pone una disciplina particolarmente innovativa, ma si limita a rendere ancora più complessi e stretti i nodi che da sempre legano il "sistema" delle autonomie. Per cui, in questa relazione scritta, ho scelto di guardare al tema un po' più da lontano, perché solo così mi sembra possibile ridurre a "sistema", se non l'organizzazione complessissima dell'amministrazione locale, almeno le nostre chiavi di lettura.

2. Ordine e disordine – A leggere le proposte di riforma costituzionale che si sono succedute dopo la legge cost. 3/2001, sembra che il problema centrale a cui è ineludibile provvedere sia il superamento della frantumazione policentrica d'Italia e il ripristino del controllo unitario sul "sistema delle autonomie". Se passiamo all'esame i tanti progetti di legge costituzionale o ordinaria, che maggioranze di segno politico opposto e il governo "tecnico" di Monti hanno avanzato, ma anche le leggi ordinarie che sono riusciti ad emanare – si pensi la legge sul c.d. *federalismo fiscale*, i decreti di riordino delle province, la riforma dell'amministrazione locale introdotta dalla *legge Delrio*, e l'infinità di norme dedicate all'obiettivo di contenimento della spesa e dei "costi della politica" – un unico *esprit* sembra sotteso: imporre un ordine stringente al mondo delle autonomie e ricondurlo a razionalità. Gli argomenti sono sempre gli stessi così come gli esempi da cui essi traggono forza: i comuni sono troppi e troppi sono i comuni "polvere", con pochi abitanti e perciò inefficienti; le province sono troppe e sono di dubbia utilità; le regioni sono troppe e hanno troppi poteri di "interdizione", impedendo così allo Stato di agire indisturbato; i costi degli enti autonomi sono fuori controllo e ciò vale in particolare per la spesa degli apparati politici. Ma davvero sono questi i problemi che impediscono alle istituzioni italiane di operare con efficienza ed efficacia?

Leggere i dati statistici ci può dare qualche indicazione utile. In Italia i comuni sono poco più di 8.000, il 70% dei quali ha meno di 5.000 abitanti. È una situazione assai simile a quella della Germania, dove i comuni sono un po' più di 12.000 con un'incidenza analoga di quelli piccoli sul totale. La Spagna ha più o meno lo stesso numero di comuni dell'Italia, ma con una popolazione inferiore di un quarto: infatti i comuni minori sono circa l'84%; mentre in Francia, con una popolazione del 10% più

¹ Rinvio a *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte* (22 aprile 2014), *Audizione presso la I.a Commissione della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale in materia di revisione della parte seconda della Costituzione* (9 ottobre 2014), *Ipotesi di inserimento in Costituzione della Conferenza dei Presidenti* (24 dicembre 2014), *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili* (20 marzo 2015), tutti pubblicati in *Astrid-on line* e in *Forum di Q.C.*, nonché a *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali* (20 gennaio 2015), in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 2015.

numerosa, i comuni sono 36.700 e l'incidenza di quelli con meno di 5.000 abitanti è addirittura del 95%. Come si vede l'Italia non presenta alcuna "anomalia", anzi condivide con gli altri paesi maggiori d'Europa la stessa esigenza di compiere un passo verso il riordino territoriale e una più forte cooperazione tra gli enti locali per superare l'eccessiva frammentazione². Ma il cattivo governo non passa di qua, o almeno non solo in Italia.

Il problema dei piccoli comuni si è posto sin dai primordi della storia del Regno d'Italia. "I comuni contermini che hanno una popolazione inferiore a 1,500 abitanti, che manchino di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali, che si trovino in condizioni topografiche da rendere comoda la loro riunione, potranno per decreto reale essere riuniti, quando il consiglio provinciale abbia riconosciuto che concorrono tutte queste condizioni": così recitava l'art. 14 dell'allegato A della legge di unificazione amministrativa 2248/1865. Ma era già allora una vecchia storia. Risale alla Rivoluzione francese il progetto di riportare a schemi razionali i comuni rurali (con meno di 5.000 abitanti), raggruppandoli in "municipalità di cantone": ma questo tentativo di riforma fallì, "e il suo fallimento giovò a rafforzare la convinzione che i Comuni fossero veramente entità naturali"³. Da allora il problema era rimasto aperto nel regno di Sardegna e poi in quello d'Italia, riproponendosi sempre negli stessi termini, che poi sembrano sostanzialmente identici a quelli dei nostri giorni. Più volte la guida politica del Governo ha immaginato che si potesse risolvere l'evidente disparità esistente tra i comuni agendo sulle due leve astrattamente possibili: la aggregazione dei piccoli comuni tra loro, in modo da irrobustirne l'organizzazione, e la differenziazione delle attribuzioni dei comuni distinguendoli in base alla loro consistenza. Ma ogni volta il progetto è naufragato per ragioni pratiche e per (supposti) argomenti giuridici.

I politici si rendevano ben conto che l'aggregazione dei piccoli comuni tra loro o attorno ai capoluoghi non era cosa da poco ma anzi, come ammise Minghetti nel 1861, "sarebbe lavoro lungo, pieno di difficoltà quasi insuperabili"⁴. I comuni, anche i più piccoli, non rinunciano volentieri alla propria autonomia e i comuni più grossi non hanno molto interesse di accollarsi i problemi dei comuni satellite. Ma c'è anche un'obiezione giuridica, puntualmente sollevata dal Consiglio di Stato: l'art. 74 dello Statuto – "Le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge" – pone una riserva di legge non superabile da un atto amministrativo, forse neppure da un atto "coperto" da una delega legislativa troppo ampia⁵. Per cui l'idea politica che sorge spontanea e prende corpo in tutti i progetti di riforma dell'amministrazione locale è l'altra, quella della differenziazione dei comuni, divisi in classi demografiche e distinti per il diverso livello di autonomia: i comuni più piccoli avrebbero così meno autonomia, poiché maggiore sarebbe l'ingerenza dell'autorità governativa; e forse questo avrebbe incentivato i piccoli comuni a superare la reciproca gelosia e a aggregarsi. Questa l'idea che ispira i progetti di riforma di Ponza di San Martino (1852), di Rattazzi (1859), e di Minghetti (1860). Ma ogni volta le idee innovative della guida politica sono state censurate dal Consiglio di Stato, organo tecnico-giuridico per eccellenza. L'opinione espressa a proposito del progetto del 1852 - "La legge deve essere eguale per tutti: i Comuni, o grandi o piccoli, devono avere gli stessi diritti"⁶ – e poi ripetuta per il progetto Minghetti – l'organo tecnico "avvisa che i Comuni siano e debbano riguardarsi tutti eguali... introdurre una disparità viene per certo a creare enorme

² Si veda in Francia la parte quinta del *Code général des collectivités territoriales*. Cfr. inoltre A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, in *Ist. fed.* 2012, 583 ss.

³ A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia 1962, 47, che legge nella *Legge comunale e provinciale* del 1948 la riaffermazione del carattere originario del Comune (e non della Provincia) nel riconoscimento della loro natura di enti morali (103, n. 28).

⁴ Riportato in A. PETRACCHI, *op. cit.*, III, 250.

⁵ Cfr. A. PETRACCHI, *op. cit.*, III, 251.

⁶ Cfr. A. PETRACCHI, *op. cit.*, II, 173.

malcontento, senza che esista una vera ragione sia politica, sia amministrativa di farlo"⁷ - fissa un principio che è destinato a rimanere in auge sino ai tempi nostri.

Centocinquant'anni non sembrano aver mutato di molto i termini del problema. Non quelli giuridici, legati alla forma dell'atto che può rimodellare d'autorità la mappatura degli enti locali e al principio dell'eguaglianza dei poteri di tutti gli enti della stessa categoria (comuni, province); non quelli politici, dovuti alla forte resistenza degli enti che dovrebbero essere "razionalizzati" e quindi fusi con altri. La delega contenuta nella *legge di unificazione* ricordata poco sopra non ha sortito alcun effetto rilevante; e neppure il fascismo, che pure non era troppo sensibile né alle ragioni della legalità, né a quelle delle autonomie locali, ha ottenuto risultati apprezzabili nel tentativo di imporre una diversa mappatura dell'amministrazione locale⁸.

A ben vedere, il problema dei piccoli comuni è sin dall'inizio un problema molto localizzato, essenzialmente lombardo-piemontese. Al momento dell'unificazione Piemonte e Lombardia hanno altrettanti comuni di tutto il resto del Regno: solo la Sardegna ha una popolazione media per comune paragonabile a quelle due regioni, perché la media delle altre è di due o tre volte superiore. Le diverse tradizioni amministrative da cui gli Stati italiani provenivano rendono il dato facilmente spiegabile. Molto meno spiegabile è che le statistiche odierne non siano affatto mutate. Nel 2010 Lombardia e Piemonte sommano più di 2.750 comuni (dei quasi 8.100 di tutta Italia), di cui più 2.150 classificati come piccoli comuni (su un totale di 5.683). Anche gli sforzi delle singole regioni per favorire le Unioni tra comuni non sono stati molto fortunati in queste due regioni: mentre il processo di unificazione ha interessato oltre il 63% dei comuni in Sardegna, il 45% in Sicilia e quasi altrettanti in Emilia-Romagna, quasi il 40% in Puglia e poco meno in Molise, in Piemonte si sono uniti solo il 25,5% dei comuni e in Lombardia appena il 13%⁹.

3. Eguaglianza vs. differenziazione – La strada che non è mai stata praticata con convinzione in Italia è quella della differenziazione delle attribuzioni. Vi sono forse ragioni profonde che fanno sì che, specialmente in taluni territori, i piccoli comuni abbiano resistito ad una pressione secolare diretta a riportarli ad un ordine dimensionale razionale: possono essere in certi casi ragioni legate alla morfologia territoriale (la montagna in primo luogo¹⁰), in altri si tratta di più o meno rispettabili ristagni campanilistici. Chi se ne può ergere a giudice? In fondo è sempre stata viva l'idea che il comune sia, come la famiglia, una cellula "naturale" di organizzazione sociale (anzi la vicinanza del comune alle famiglie è uno dei tratti fisionomici dell'immagine storica del comune¹¹), che, insomma, i comuni "si riconoscono", non "si creano"¹².

Se tutto ciò può convincere, dovremmo rassegnarci a "rispettare le membrature naturali dell'Italia", per usare le parole di Farini¹³. Bisognerebbe cioè rinunciare all'idea che per ragioni di efficienza la mappatura dei comuni debba essere tracciata attraverso un'opera di "ingegneria territoriale" che operi secondo linee razionali in modo da superare quei caratteri di "eterogeneità massima e dunque irrazionalità" che ha da sempre caratterizzato la maglia comunale¹⁴ e fissi una dimensione minima

⁷ Cfr. A. PETRACCHI, *op. cit.*, III, 251.

⁸ Cfr. F. BONINI, *Comuni e province, circoscrizioni (All. A)*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, Annali ISAP 23/2015, 62 ss.

⁹ I dati statistici qui riportati sono tratti dall'*Atlante dei Piccoli Comuni 2011* dell'INFIEL-ANCI.

¹⁰ Come dimostrerebbe il dato statistico per cui i comuni sotto i 5.000 abitanti ospitano il 19% della popolazione italiana, ma coprono il 55% del territorio del paese.

¹¹ Cfr. S. ROMANO, *Il Comune*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. II.1, Milano 1908, 502.

¹² Si veda sopra, nota 3.

¹³ Nella relazione alla Commissione temporanea presso il Consiglio di Stato del 13.8.60 (riportato in A. PETRACCHI, *op. cit.*, III, 188).

¹⁴ L'espressione è di F. BONINI, *op. cit.*, 58.

dell'ente, sotto la quale il comune non può assicurare ai suoi cittadini prestazioni adeguate. Ma quali sono queste prestazioni? Le risposte a questo quesito non appaiono affatto chiare e razionali. Ci sono infatti alcuni profili che andrebbero esaminati e che invece vengono trascurati. Il primo è se davvero la dimensione demografica sia un criterio rilevante e sufficiente per fissare uno *standard* minimo convincente per *tutti* i comuni e per *tutte* le loro funzioni.

Già Santi Romano contestava il criterio demografico, perché esistono comuni “relativamente piccoli che hanno il carattere di vere città, laddove agglomerazioni molto più numerose di abitanti, in alcune regioni, presentano l'aspetto di comuni rurali”¹⁵. È vero che Romano scriveva nel 1908, ma non mi sembra che le sue osservazioni possano oggi essere messe da parte perché superate. I territori delle regioni italiane sono *oggettivamente* diversi per alcuni profili assolutamente rilevanti, quale la tradizione amministrativa e il censo – profili per nulla trascurabili se si vuole valutare la capacità di un comune di amministrarsi da sé. Fissare una dimensione ideale della circoscrizione comunale è perciò un'operazione del tutto astratta: non solo perché trascura le differenze concrete tra i territori, ma anche perché non bada all'aspetto più rilevante della questione. Di che funzioni si sta trattando? Seppellire i propri morti o assistere gli anziani è un'attività che forse si svolge meglio in un piccolo comune che nel popoloso centro metropolitano; mentre l'urbanistica e l'uso controllato del territorio implicano strutture tecniche che spesso neppure comuni di medie dimensioni possono permettersi. Il primo passo sarebbe dunque definire le funzioni, come giustamente ammoniva Giannini¹⁶.

Quando la riforma costituzionale del 2001 assegnò alla potestà esclusiva dello Stato la definizione delle “funzioni fondamentali” degli enti locali (art. 117.2, lett. p), a me sembrò sostenibile che il *puzzle* creato dalla terminologia sovrabbondante della riforma (che variamente parla di funzioni amministrative “fondamentali”, “proprie”, “conferite”, “attribuite”) potesse essere risolto nel senso che le “funzioni fondamentali” siano quelle attribuite dalla legge dello Stato a tutti gli enti dello stesso livello: consistano cioè in quel complesso di funzioni “invarianti” che non possono non essere esercitate da qualsiasi comune, quale ne sia la dimensione o la capacità amministrativa. In questo modo si sarebbe aperto la via a una seria applicazione del nuovo principio introdotto nella costituzione, quello di *differenziazione*, la cui enunciazione completa – con la sussidiarietà e l'adeguatezza – il tritico dei principi che devono orientare il conferimento delle funzioni amministrative (art. 118.1 Cost.). Ma qui ci si scontra con un antico tabù, quello dell'eguaglianza tra i comuni (e, più in generale, tra tutti gli enti appartenenti alla stessa categoria).

Come si è già visto, questo principio era stato fermamente affermato e ribadito dal Consiglio di Stato sin dai primi progetti di legge comunale e provinciale che esso aveva avuto modo di valutare. La stretta contiguità, se non sovrapposibilità, di questo principio con quello dell'eguaglianza formale dei cittadini ha sempre avuto molto credito. “Il tipo del Comune italiano è unico” – scriveva Santi Romano – “e non a caso si è adoperata la parola *principio*, giacché sembra, che l'uguaglianza di tutti i Comuni non sia soltanto un semplice stato di fatto, ma che invece essa dia luogo altresì ad una vera e propria norma giuridica, che ha un significato analogo a quello che il principio costituzionale di eguaglianza ha per i cittadini”¹⁷. Così tutte le autonomie devono essere amministrate “con un pariforme sistema”, come preannunciava Vittorio Emanuele già con le Regie Patenti del 1815¹⁸. Però questo principio, tante volte ribadito, non ha impedito che il regime dei comuni italiani subisse una differenziazione prodotta dalla legislazione ordinaria, differenziazione relativa alla composizione degli organi, nelle articolazione dei quartieri, nelle funzioni amministrative da esercitare in consorzio, nel ruolo della Capitale ecc. Questo fenomeno aveva indotto Umberto Borsi a denunciare il superamento di fatto del principio di eguaglianza degli enti locali omogenei, “elemento caratteristico del nostro diritto”, in forza della molteplicità delle deroghe legislative¹⁹. Se spulciassimo nella nostra legislazione attuale troveremmo

¹⁵ S. ROMANO, *op. cit.*, 510.

¹⁶ Cfr. M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. Civ.*, II, 1959, 11 ss.

¹⁷ S. ROMANO, *op. cit.*, 512.

¹⁸ Cfr. A. PETRACCHI, *op. cit.*, II, 89.

¹⁹ Cfr. U. BORSI, *Regime uniforme e regime differenziale nell'autarchia locale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1927, I, 65 ss.

anche oggi innumerevoli conferme di una sfaccettata differenziazione dei comuni nei compiti e nelle funzioni loro assegnati (trattamento delle acque, acquisti, funzioni ICT, edilizia sovvenzionata ecc.)²⁰, oltre che nelle modalità di costituzione degli organi.

Il principio di differenziazione sembra aver prodotto qualche risultato, dunque, anche prima di ricevere la sua prima enunciazione nelle “*leggi Bassanini*”. Enunciazione rimasta però sulla carta e non tradotta in un'attuazione sistematica: l'art. 3.2 del d.lgs. 112/1998, fissando i criteri che le regioni devono seguire nel conferimento delle funzioni agli enti locali, dispone che esse devono essere trasferite “alla generalità dei comuni” – riaffermando quindi il principio di eguaglianza tra questi enti – ma aggiunge che è necessario “favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica”, individuando “livelli ottimali di esercizio delle stesse”. Sulla carta è rimasto anche il primo tentativo esplicito di superare il principio di eguale trattamento delle regioni – che pure aveva avuto applicazioni nella giurisprudenza costituzionale²¹ - con la timidissima ipotesi di “regionalismo differenziato” introdotta dalla riforma del 2001 nell'art. 116.3 Cost.: ma anche in questo caso la sua assolutezza era andata attenuandosi nella legislazione e nella giurisprudenza²².

Come si può notare anche guardando alla “*legge Delrio*”, la nostra legislazione prosegue ondeggiando tra le due direttrici storiche, direttrici che non sono equivalenti né convergenti: quella di differenziare le attribuzioni conferite ad enti che appartengono alla stessa categoria (le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” promesse ad alcune regioni dall'art. 116.3 Cost.; le funzioni amministrative riservate alle città metropolitane; la specialità ordinamentale di Roma Capitale; singoli compiti o funzioni che a legislazione di settore riserva ai comuni “maggiori”), introducendo delle *differenziazioni ex lege*; e quella di superare la diseguaglianza dimensionale-funzionale esistente *di fatto* tra gli enti, riportandoli d'imperio ad una dimensione razionale. In questa seconda strategia rientrano la politica di favore delle Unioni di comuni, i provvedimenti di “razionalizzazione” delle province, le proposte periodicamente rilanciate di riduzione del numero delle regioni per riportarle a dimensioni “ottimali”²³.

4. L'autonomia vista dal centro, cioè l'uniformità - Sinora si è parlato di un profilo davvero particolare: quello dell'autonomia vista dal centro. L'intero dibattito storico che si è sviluppato in Italia attorno all'autonomia ha sofferto dello stesso grave vizio visivo, una forma di refrazione che compromette una corretta percezione delle cose: l'autonomia è stata vista, interpretata, disciplinata e riformata guardando ad essa con gli occhiali delle istituzioni centrali e in particolare del Governo. L'occhio degli organismi centrali ricerca l'armonia, la simmetria, la regolarità, la semplificazione e l'uniformità. In ciò non è criticabile, perché è l'ovvia prospettiva che assumono le istituzioni centrali per loro propria comodità.

La provincia è la costruzione idealtipica di questa prospettiva. Essa è stata costruita e mantenuta in vita essenzialmente come articolazione decentrata dell'amministrazione governativa. Scriveva Rattazzi, le province “si affacciano simultaneamente come organi del Governo rispetto alle popolazioni, e come organi di queste rispetto al Governo”; sono “essenzialmente come una grande associazione di comuni destinata a provvedere alla tutela dei diritti di ciascuno di essi, ed alla gestione degli interessi morali e materiali che hanno collettivamente fra loro”²⁴. In queste poche righe vengono scolpite le due

²⁰ Cfr. per un quadro generale E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino 2004, 287 ss.

²¹ Si vedano per es. le sent. 243/1974 (trasferimento di personale alla Regione Lazio) e 276/1991 (privilegi per Venezia): cfr. F. COCOZZA, *L'uguaglianza fra Regioni come misura della loro competenza: la Corte garante della politica e dell'esponenzialità delle Regioni*, in *Le Regioni* 1992, 782 ss.; L. CASSETTI, *L'uguaglianza fra le Regioni: profili sostanziali e processuali*, in *Il diritto della Regione*, 1992, 722 ss.

²² Cfr. R. BIN, *Legge regionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.* IX, 1994, 199.

²³ Si veda da ultima la proposta di legge costituzionale AC-2749 (Morassut primo firmatario), che però è stata ritirata.

²⁴ *Relazione* al nuovo ordinamento comunale e provinciale, presentata il 23 ottobre 1859 (in A. PETRACCHI, op. cit., II, 153 s.

funzioni primigenie delle province, che poi si saldano in una sola: strumento del Governo per articolare sul territorio le proprie funzioni più tipiche quali l'ordine pubblico (questure, comandi provinciali dei carabinieri, strutture di protezione civile) e il fisco (intendenze di finanza); ma anche strumento per esercitare quella "*ingerenza*" che significava controllo e supporto rispetto all'attività dei comuni. Attraverso le province il Governo assicurava il rispetto dell'ordinamento giuridico dello Stato e la regolarità della vita sociale delle collettività.

Che, in questa prospettiva, tutto il territorio nazionale debba essere articolato in province e che queste abbiano dimensioni geografiche e territoriali, nonché funzioni e strutture organizzative, del tutto simili è un'esigenza tanto ovvia quanto necessaria. I famosi decreti-legge del Governo Monti, poi dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale, che intendevano "razionalizzare" le province sono quindi in linea con l'immagine che di esse aveva Rattazzi e molti prima di lui. È la logica con cui si costruisce un'organizzazione militare, che ha bisogno di articolazioni territoriali uniformi che garantiscano determinati servizi essenziali ad ogni livello. Ed è la logica della gerarchia e dell'efficienza organizzativa.

La *legge Delrio* non si discosta da questa logica. È una legge molto più preoccupata della razionalizzazione della spesa che di un'efficiente allocazione delle funzioni: non è l'*autonomia* la sua parola chiave, ma gli *oneri finanziari*. Quello che si vuole è che i piccoli comuni di concentrino raggiungendo una determinata dimensione e che alcune città (in genere le più grandi, ma non necessariamente²⁵) si sostituiscano alle province facendo del comune capoluogo il loro baricentro: si spera che ciò migliori la qualità dell'amministrazione pubblica, ma soprattutto che ne riduca i costi. Non so se questo obiettivo potrà essere centrato. Cambiare implica dissipazione di energia, e l'energia ha un costo: sicuramente un costo umano, facilmente riscontrabile nello *stress* che la riallocazione delle funzioni, degli uffici e del personale comporta e che è facile riscontrare affacciandosi in questi mesi a qualsiasi amministrazione locale del paese; ma anche una spesa conseguente alle operazioni di trasloco, ridenominazione, ristrutturazione ecc. Ma la legge Delrio, come tante leggi "di riforma" emanate in Italia, non prevede spese e non ha una norma di copertura finanziaria: anzi, contempla l'ormai ricorrente formula "Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" (co. 150). Interessante sarebbe calcolare quanto la legge sia costata anche solo in termini di impegno intellettuale impiegato in tutte le sedi e a tutti i livelli per comprendere il significato delle sue disposizioni²⁶: persino *Normattiva*, il portale delle leggi vigenti promosso dal Poligrafico, ha dato *forfait*, rinunciando in molti casi ad aggiornare la normativa vigente con le modifiche apportate dalla legge e dalle leggi successive. È questa l'efficienza a cui si mirava?

5. *L'autonomia vista dalla periferia, cioè la differenziazione* - L'autonomia serve a differenziare la disciplina che si applica nei diversi territori, perché sono diversi: la differenziazione è quindi lo scopo dell'autonomia e questa è lo strumento della differenziazione²⁷. Quando una delle poche norme sagge introdotte dalla riforma costituzionale del 2001 pone il principio di differenziazione accanto a quello di sussidiarietà (e di adeguatezza), altro non sta facendo che scrivere l'ennesima formulazione "specializzata" del principio costituzionale di eguaglianza: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse vanno trattate diversamente. Non è un'idea nuova né un punto di vista originale: è quanto sottolineava Silvio Trentin già nel 1911, contestando "coloro (e son molti) che credono l'applicazione di una uniformità di regime in tutti i Comuni come una necessità richiesta da una esigenza politica e che affermano che soltanto in questo modo potevasi mantenere da un lato la proporzione per cui, sotto certi aspetti, lo Stato deve nei rapporti con gli individui stare come nei

²⁵ Si vedano le considerazioni espresse dal *Rapporto* del CENSIS *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta* (www.upinet.it/docs/contenuti/2013/11/Rapporto%20finale%20DEFINITIVO%2028%20ottobre%202013_.pdf), § 1.

²⁶ Cfr. G.M. SALERNO, *Introduzione*, in *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, a cura di F. Fabrizio e G. M. Salerno, Napoli 2014, 2.

²⁷ Sul tema vedi in generale E. CARLONI, *op. cit.*, 28-39.

rapporti coi Comuni, e, dall'altro lato, la proporzione per cui al rapporto costante che l'individuo ha verso lo Stato deve corrispondere un suo rapporto ugualmente costante verso il Comune"²⁸.

Che le regioni italiane siano profondamente diverse le une dalle altre è cosa su cui neppure mi pare il caso di insistere. Sono diverse sotto ogni profilo, fisico, economico, culturale, storico, di tradizione amministrativa e di tessuto infrastrutturale. Se così è, autonomia e differenziazione non sono curiose rivendicazioni da giustificare, ma precise esigenze costituzionali, tratti del nostro ordinamento che non si possono eliminare. Invece la legislazione italiana muove in direzione esattamente opposta, dominata dal punto di vista che è cieco rispetto alla differenziazione, per non dire disturbato dalle fastidiose *esternalità* che intorbidano il quadro "razionale". Visto dal punto prospettico delle istituzioni centrali, e dei tecnici e burocrati che le popolano, le differenziazioni e le autonomie sono un disturbo e un inutile spreco, e appare perciò indilazionabile porre un argine a questa spesa.

Si pensi a quel grande *bluff* che è stata la riforma del c.d. "federalismo fiscale": essa era imbevuta di questa cultura e dalle sue premesse prendeva le mosse: bisognava mettere sotto controllo i costi necessari alla gestione dei servizi decentrati, in modo da calcolare quanto debbano essere finanziati i governi locali secondo standard uniformi; mentre erano del tutto trascurati i costi dei servizi erogati dallo Stato centrale, e quindi la parte della spesa che ad esso deve essere garantita. Nonostante gli slogan politici al tempo in auge, inneggianti ai valori liberali e federali, non è stata neppure presa in considerazione che quella doveva essere l'occasione storica per porre sotto controllo la spesa degli apparati governativi centrali e delle amministrazioni da essi dipendenti: eppure l'art. 117, dopo la riforma del 2001, enumera le competenze riservate allo Stato, non più quelle delle regioni e degli enti locali; per cui sono le attribuzioni dello Stato, in primo luogo, quelle di cui dovrebbero e potrebbero essere quotati i costi di esercizio²⁹.

Questa, purtroppo, è la cultura istituzionale che domina l'Italia, profondamente radicata nella sua storia, come si è visto. Il pluralismo istituzionale e la diversità non sono mai entrate nella grammatica della politica italiana, e forse non hanno radicato neppure in quella dei giuristi. Talvolta è emersa qualche voce dissonante, come quella di Minghetti, che aveva prospettato la tesi che l'organizzazione dell'amministrazione locale spettasse alle regioni, di cui proponeva l'istituzione almeno in via transitoria e sperimentale: era un modello alternativo attraverso cui provvedere all'unificazione del paese, che non ebbe alcuna fortuna, scontrandosi con "l'orientamento dei tecnici-burocrati del Consiglio di Stato, sempre sensibili al richiamo dell'uniformità di tipo francese"³⁰.

Tutto è cambiato dal 1861, compresa la funzione del Consiglio di Stato: non però l'orientamento dei tecnici-burocrati (quelli italiani, perché la legislazione francese attuale è estremamente più elastica e aperta). La questione dell'area vasta ne è un esempio.

La *legge Delrio* esordisce definendo sia le città metropolitane che le province come "enti territoriali di area vasta" (art. 1, commi 2 e 3): non c'è da stupirsi, visto che poi indica come *normale* che il territorio della città metropolitana coincida con quello della "provincia omonima" (comma 6) e che ci sia successione tra i due enti, laddove la città metropolitana venga costituita (comma 47). Il Testo unico definiva asetticamente la provincia come "ente intermedio tra comune e regione" (art. 3.3 del d.lgs. 267/2000), limitandosi perciò a collocarla nella piramide degli enti territoriali. La nuova definizione invece è più compromettente e leggermente ossimorica. Compromettente perché collega la provincia ad un non facilmente definibile spettro di funzioni, quelle appunto di "area vasta"; ossimorica perché l'ente territoriale è un organismo pubblico e politico, mentre l'area vasta è piuttosto una dimensione progettuale. Mentre l'ente politico crea una struttura istituzionale stabile e di ordine politico che organizza una sezione del territorio nazionale e la relativa popolazione, l'area vasta guarda a funzioni che emergono in relazione a come il territorio e la popolazione (non necessariamente

²⁸ S. TRENIN, *L'odierna crisi dei Comuni in Italia ed i suoi rimedi amministrativi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1911, 237 s. Come osserva F. CORTESE, *Libertà individuale e organizzazione pubblica in Silvio Trentin*, Milano 2008, che riporta il brano di Trentin (pp. 39 s.), l'A. aveva allora come bersaglio polemico le tesi di S. Romano citate nel § 2 di questo scritto.

²⁹ Come avevo cercato di mettere in luce in *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Istituzioni del federalismo* 2008, 525 ss. e *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni* 2010, 721 ss.

³⁰ Cfr. A. PETRACCHI, *op. cit.*, I, 317.

residente) esprime determinate esigenze: esigenze il cui "governo" richiede una cura che non può essere assicurata dagli enti territoriali (altrimenti sarebbe funzioni "comunali" e "provinciali"). Le funzioni di area vasta possono perciò riguardare fenomeni molto diversi, tant'è vero che a essi si è cercato di provvedere con soluzioni istituzionali altrettanto diverse e quasi mai coincidenti: si pensi ai comprensori urbanistici, istituiti da quasi tutte le regioni negli anni '70 (proprio in concorrenza con le province, che già allora si progettava di eliminare), ai bacini del traffico, ai distretti scolastici, ai bacini idrografici, alle zone produttive omogenee, agli ambiti territoriali per i servizi socio – sanitari, agli ambiti territoriali ottimali per il servizio idrico integrato, gli ATO per i rifiuti ecc.

Non sempre queste aree coincidono con il perimetro delle province, anche se ciò può capitare³¹: dipende dalle singole realtà. Benché se viste dal centro le province sono (e *devono* essere) tutte eguali, viste dalla periferia sono molto diverse. Vi sono regioni in cui le province corrispondono all'idrografia e rispecchiano l'organizzazione storica e socio-economica delle comunità e del loro territorio (si pensi alle Marche), e altre regioni in cui la presenza dominante del capoluogo caratterizza profondamente ogni aspetto della vita sociale (si pensi alla Lombardia). Che senso ha imporre in ogni dove la stessa costruzione istituzionale dell'area vasta?

6. La sussidiarietà presa sul serio e l'insostenibile deficit culturale della classe dirigente

– Il principio di sussidiarietà non è un criterio per allocare le funzioni amministrative ma un principio di buon governo. Prima ancora di servire da guida per l'allocazione delle funzioni esso invita a considerare quale livello di governo è in posizione ottimale per percepire la realtà rispetto alla quale determinate funzioni vanno esercitate. I servizi alla persona non possono essere opportunamente organizzati da lontano, così come le infrastrutture dei trasporti e delle comunicazioni non possono essere progettate da troppo vicino. I livelli di governo sono diversi perché diversa è la risoluzione dell'immagine della realtà di cui ci si sta occupando. Perciò la sussidiarietà è una necessità, prima ancora che un criterio prescrittivo: è indispensabile che il sistema di decisione pubblica abbia la capacità di percepire i problemi che ha il compito di risolvere e regolare, e questi problemi richiedono livelli di definizione diversi. Un sistema ben governato deve contemplare soggetti capaci di esaminare, rappresentare e disciplinare i problemi posti dalla società secondo livelli molto diversi di definizione.

Un sistema ben governato, riferito ad un paese grande e complesso, non può prescindere dunque da un'efficiente sistema di autonomie perché sarebbe un sistema cieco, incapace di vedere e trattare i problemi della comunità. Che il sistema delle autonomie funzioni a dovere non è un lusso che si può sacrificare per esigenze di bilancio, ma è il presupposto che condiziona l'efficienza e l'efficacia dell'azione del Governo stesso. Se questo è vero, tutta la disciplina delle autonomie dovrebbe fondarsi sul principio di sussidiarietà e sui suoi corollari, i principi di differenziazione e adeguatezza. C'è una direzione precisa in cui conviene procedere; come è ovvio, si dovrebbe partire dalla definizione delle singole funzioni per poi inquadrare il livello ottimale del loro esercizio e quindi individuare l'ente a cui affidarlo; mentre la tendenza del legislatore nazionale è opposta, parte dalla definizione degli enti per poi ripartire le funzioni tra di essi. Questo percorso è insidiosissimo perché conduce a definire l'ente e la composizione dei suoi organi a prescindere dalla natura delle funzioni che esso è chiamato a svolgere. I cortocircuiti così non si possono evitare, però.

Se si stabilisce che un determinato ente – la provincia, per esempio – non è direttamente rappresentativo della sua comunità, ma i suoi organi godono di una rappresentatività solo indiretta, di secondo grado (secondo l'impostazione che la *legge Delrio* accetta e consolida), questo deve comportare come conseguenza che nessuna delle funzioni esercitate da tale ente possa implicare scelte impegnative sul piano dell'indirizzo politico: l'ente avrà funzioni di mero coordinamento degli enti che in esso sono rappresentati, ma non potrà sovrapporre le sue decisioni a quelle degli enti "minori". Aver eliminato l'elettività degli organi della provincia ha proprio questa come sua giustificazione principale, quella di togliere all'ente intermedio la legittimazione a ingerirsi nelle scelte politiche dei comuni. Se l'esercizio delle funzioni di area vasta richiede scelte politiche autonome, diverse cioè da quelle concordate dagli

³¹ Lo si può notare anche dai dati riportati dal *Rapporto* del Censis, citato alla nota 25, benché molto favorevole alla "difesa" delle province.

enti che vi sono compresi, ciò comporta che l'ente di area vasta *deve* avere una legittimazione democratica diretta e che la sua interferenza nelle funzioni esercitate dagli enti "minori" potrà produrre competizione e conflitto politico³². Qui sta il nodo dell'ente intermedio e dell'area vasta. L'ingerenza della provincia nelle attività dei comuni era in origine di tipo essenzialmente burocratico, incentrata sul sistema dei controlli e delle garanzie dell'unità giuridica dello Stato. Ma da quando la provincia è divenuta un ente compiutamente democratico le sovrapposizioni delle sue politiche su quelle dei comuni sono divenute sistematiche in alcuni settori cruciali (si pensi alla pianificazione urbanistica) e mal sopportate dai sindaci. È proprio per evitare questo inconveniente che si è sostenuta l'opportunità di una "sterilizzazione" politica della provincia. Ma questa scelta deve riflettersi sulle funzioni che ad essa possono essere affidate, funzioni che non potranno superare la soglia del coordinamento paritario basato sulla mediazione e il consenso. Quanto sia difficile in pratica mantenere questa distinzione è evidente: alcune delle competenze tradizionali delle province (la viabilità, la manutenzione delle strade, l'edilizia scolastica, i trasporti pubblici e persino la pianificazione urbanistica) non hanno di per sé carattere di mero coordinamento amministrativo o carattere politico, ma il loro carattere è conseguente alla forza giuridica che l'esercizio di tali competenze può produrre: la viabilità e la manutenzione delle strade – per esempio – possono rientrare nelle mansioni di un'agenzia pubblica o possono essere voci determinanti della politica di sviluppo economico e territoriale. Ma il piano territoriale generale (previsto dall'art. 1, co. 44 lett. b della *legge Delrio*) potrà fissare "vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni" se la provincia lo approva senza l'accordo del comune stesso³³? Lo strumento va calibrato sul fine, e il fine deve essere ragionevolmente commisurato alle possibilità.

L'inversione delle precedenze logiche da parte del legislatore statale è la conseguenza di un atteggiamento centralista e la negazione della sussidiarietà. Se la realtà fisica, sociale, economica dei territori italiani è così differenziata come è di continuo ripetuto (anche in queste pagine), la conseguenza è che la immagine dell'amministrazione locale non deve essere tracciata dal centro *more militari*, ma va affidata alle regioni, esattamente come suggeriva Minghetti e come accade nelle Regioni speciali³⁴.

Ovviamente questa non è la soluzione definitiva, perché le stesse regioni sono affette da un alto tasso di centralismo (non tutte però) e condividono la scarsa sensibilità culturale per le autonomie. È la ragione per cui l'Anci ha sempre combattuto contro l'ingerenza regionale nelle autonomie locali, preferendo di gran lunga invocare l'intervento protettivo del Ministero degli interni. Invocare il re di Francia per risolvere le guerre intestine è un vecchio vizio italico. Purtroppo l'Anci si è rivelato in tutti questi anni come un fautore della visione centralistica delle autonomie: un'organizzazione *nazionale* di tipo sindacale che lotta contro la differenziazione e ignora di conseguenza qualsiasi considerazione concreta in merito all'adeguatezza delle amministrazioni comunali. Il suo notevole potere politico è stato speso in ogni fase a favore di un inspessimento delle *funzioni fondamentali* dei comuni – di tutti i comuni – e contro una modulazione territoriale delle loro competenze. Anche la sua funzione di assistenza ai comuni è stata di tipo sindacale e volta alla massima uniformità: modelli di Statuto comunale, ora modelli di Statuto delle Unioni... il senso dell'autonomia espresso dall'Anci risente anch'esso del fascino della divisa militare.

Eppure le *leggi Bassanini*, l'ultimo tentativo di pensiero organico sul sistema delle autonomie, avevano indicato la strada per cui procedere. Pur "conferendo" direttamente una quantità di funzioni agli enti locali, avevano imposto alle regioni di procedere al trasferimento delle loro funzioni amministrative pena l'intervento sostitutivo dello Stato. Allora lo strumento era apparso assai invasivo e aveva suscitato molte critiche. Ma ha delineato un possibile mutamento del ruolo dello Stato, che non pretende di modellare direttamente la mappa dei poteri locali, ma si limita a fissare gli obiettivi e a controllare i risultati. Era una via appena tratteggiata, ma subito abbandonata. Sarebbe opportuno che venisse nuovamente aperta e praticata, anche se ovviamente non incontrerebbe il favore né dell'Anci né

³² Il punto è evidenziato con forza da F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Ist. fed.* 2014, 215 ss., che pure polemizza con le tesi da me sostenute (pag. 218).

³³ L'esempio è tratto da P.L. PORTALURI, *Le città metropolitane*, in *La riforma delle autonomie territoriali cit.*, 29 s.

³⁴ Sul punto concordo in pieno con F. MERLONI, *op. cit.*, 244 s., anche se l'A. – sfortunatamente – non è d'accordo con me.

delle burocrazie ministeriali. Per l'una e per le altre la via più comoda è sempre quella del centro che traccia ogni segmento della mappa delle autonomie, piuttosto che quella di un controllo dei risultati e dell'intervento sostitutivo. È ovvio che questa seconda via sarebbe assai più faticosa per le burocrazie: ma indiscutibilmente assai più vantaggiosa per una buona azione di governo. Perché il governo sarebbe il primo a giovare di un sistema delle autonomie coerente e ben funzionante, dato che il successo delle sue politiche dipende in larga parte dall'efficienza dei soggetti che sono chiamati ad attuarle.