

Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità

di Roberto Bin

1. Vi è un'ambiguità di fondo nella storia dell'autonomia in Italia, un nodo che mai si è riusciti a sciogliere e che ha ostacolato qualsiasi sviluppo coerente del sistema. L'assetto delle autonomie locali è sempre stato in bilico tra due modelli, tra cui non si è mai scelto quale sviluppare con convinzione, pur essendo essi assai difficilmente conciliabili.

L'unificazione del regno d'Italia è stata compiuta secondo il ben noto schema napoleonico di uno Stato unitario e accentrato, la cui amministrazione ammetteva un cauto decentramento attraverso gli enti locali. Comuni e Province erano inseriti in un'unica piramide burocratica dominata dal principio di gerarchia, il cui vertice era occupato dal Governo e dai ministeri. Benché in basso, a livello comunale, fossero previsti degli organi elettivi di rappresentanza della collettività, questi venivano ad affiancare un centro direzionale (il sindaco e il prefetto) concepiti come rappresentanti del Governo, dell'apparato amministrativo centrale. Solo lentamente il legame tra amministrazione locale e rappresentanza della collettività locale si è venuto a rafforzare: però, benché l'elezione del sindaco fosse ben presto attribuita al consiglio comunale (non così però per il capo della Provincia, che rimase il prefetto sino alla riforma del 1951!), questo non bastò a modificare l'assetto monolitico e gerarchico dell'amministrazione pubblica, che restò inalterato almeno sino alle riforme avviate a partire dal 1990.

Gli enti locali si democratizzavano, acquistavano dunque una "legittimazione dal basso" amplificando conseguentemente le aspettative delle comunità locali nei loro confronti, ma allo stesso tempo restavano saldamente incastonate in un sistema burocratico monolitico e piramidale. Basti pensare a questi due aspetti. Man mano che gli organi di governo del Comune si radicavano nella collettività, affiorava (sin dal T.U. del 1889) il ruolo del segretario comunale come contrappeso "tecnico", posto a garanzia della regolarità dell'attività amministrativa: la sua competenza era assicurata da un'apposita qualifica professionale (il T.U. del 1908 richiede una patente di abilitazione da ottenersi con un apposito esame; ma dal 1923 questo non era più richiesto agli impiegati di prima categoria delle prefetture), così come la sua indipendenza era tutelata da attente norme nei confronti degli organi politico-rappresentativi del Comune. Poi, con il T.U. del 1934 (voluta sì dal fascismo, ma sopravvissuto all'entrata in vigore del nuovo ordinamento costituzionale e rimasto sostanzialmente inalterato sino alla riforma del 1990), il segretario comunale fu definitivamente inserito in un ruolo nazionale parificato agli impiegati dello Stato, sottoposto alla nomina da parte del ministero degli interni, in rapporto di dipendenza gerarchica rispetto al ministro, ma di dipendenza funzionale rispetto al Sindaco. Quanto poi al Sindaco, benché già a fine '800 egli venisse eletto

dal Consiglio comunale, e non più nominato dal Re, mantenne però sempre la doppia funzione di capo di un'amministrazione autonoma a base rappresentativa e di ufficiale del Governo, come tale titolare di particolari funzioni amministrative del cui esercizio era responsabile nei confronti non dell'organo di rappresentanza democratica, ma del Governo e del suo rappresentante *in loco* (il Prefetto). Anche quando, dopo la caduta del fascismo, fu modificato il T.U. del 1934 per ripristinare l'elezione dei consigli comunali e, tramite questi, dei sindaci, questa doppia funzione del Sindaco rimase ferma e non venne affatto ad attenuarsi. Anzi, negli anni più recenti entrambi i legami sono venuti paradossalmente rafforzandosi: da un lato, l'elezione diretta del Sindaco introdotta dalla riforma del 1993 ne ha indubbiamente accentuato la legittimazione democratica e la natura di rappresentante della comunità locale; dall'altro, però, il Sindaco non solo ha mantenuto tutte le tradizionali funzioni di "ufficiale del Governo", ma il recente "pacchetto sicurezza" ha ne enormemente accresciuto il potere "autonomo" – ossia non condizionabile dal consiglio comunale – di emanare "provvedimenti anche contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana" (così la lett. a, dell'art. 54 TUEL, come modificato dal decreto legge 92/2008). È a tutti noto quale estensione abbia assunto questo inedito potere di ordinanza dei Sindaci, che sembra ormai abilitato ad introdurre non più norme temporanee, destinate a durare per il solo periodo di permanenza delle condizioni straordinarie e di urgenza che le avevano richieste, ma una regolazione permanente della collettività locale, pur essendo priva di qualsiasi avvallo dell'assemblea rappresentativa. Infatti il Sindaco assume questi provvedimenti come ufficiale del Governo, in quanto tale soggetto non al controllo politico del Consiglio comunale, ma a quello gerarchico del Prefetto, che addirittura può, anzi deve, surrogarsi al Sindaco, in caso di sua inerzia.

2. Con la stagione delle riforme inaugurata dalla legge 142/1990 gli enti locali vanno incontro ad una mutazione profonda della loro stessa natura. Si potrebbe dire che essa è tardiva, essendo incomprensibile come sia stato possibile il permanere in vita, ben oltre l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, dell'assetto che agli enti locali era stato conferito dal "fascistissimo" T.U. del 1934: ma si sa che il "continuismo" è stata una precisa scelta politica della classe dirigente italiana. È vero che molte e penetranti sono state le modifiche apportate negli anni al T.U.: ma è anche vero che esso aveva un impianto autoritario e gerarchico che non è mai venuto meno.

La legge 142, per la prima volta, si stacca dall'impianto tradizionale, che enumera le competenze degli enti attraverso la tecnica dell'elencazione delle spese obbligatorie a loro carico. Ora il Comune si vede assegnate non specifiche competenze, ma "tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali,

dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze" (art. 9). L'intento, come è chiaro, è di fare del Comune un ente a competenza generale a cui è affidata la cura di tutti gli interessi della comunità, inaugurando un percorso che proseguirà attraverso le leggi "Bassanini" sino alla riforma costituzionale del Titolo V ed al nuovo art. 118 Cost. Questo percorso è completato dal rafforzamento della rappresentatività del Sindaco, a seguito della riforma della legge elettorale nel 1993; dalla profonda modifica del ruolo del segretario comunale; dall'eliminazione del controllo preventivo sugli atti.

Il coronamento di questa nuova immagine del Comune sembra essere sancito dalla riforma del Titolo V. Sono ben note le novità che essa ha introdotto: l'espresso riconoscimento dell'autonomia statutaria degli enti locali; l'introduzione del principio di sussidiarietà come criterio ispiratore del riparto delle funzioni amministrative; la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria e tributaria; ed infine, il riconoscimento costituzionale dell'autonomia regolamentare. A quest'ultimo profilo merita dedicare l'attenzione, perché esso appare assai rilevante anche sul piano simbolico.

3. Il fatto che l'art. 117.6 Cost., dopo aver ripartito la potestà regolamentare tra lo Stato e le Regioni, sancisca che "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" sembra voler sovvertire un residuo non più tollerabile dell'antica soggezione dell'ente locale alla gerarchia della pubblica amministrazione. La quale si rifletteva (oltre che sulla vigilanza prefettizia cui il Comune era sottoposto, sulla tassatività delle funzioni obbligatorie, sul ruolo del segretario comunale, ecc.) anche sul piano delle fonti, nello stesso *nomen juris* "regolamento" che gli atti normativi deliberati dal Comune vengono tradizionalmente ad assumere. 'Regolamento' è un atto normativo – "sostanzialmente legislativo", come lo definiva l'antica dogmatica – che è emanato da autorità amministrative, cioè da organi che, al contrario del Parlamento, non godono di legittimazione democratica diretta: essendo la nostra filosofia politica dominata dal principio per cui solo l'atto discusso e deliberato dall'assemblea che rappresenta l'intera nazione può essere "legge", ogni atto proveniente dagli altri organi alla legge deve essere subordinato. Tutti i regolamenti sono perciò soggetti alla legge, mentre tra loro intercorrono relazioni gerarchiche che rispecchiano la struttura piramidale della gerarchia amministrativa.

È chiaro che questo impianto non era più compatibile con la nuova configurazione del Comune. Un ente a fini generali, e non più limitato nella sua azione all'attuazione delle leggi (e dei regolamenti "superiori"), che è autonomo di definire la propria organizzazione statutaria e amministrativa, che gode di finanze

proprie e non è più vincolato a specifiche politiche di spesa, che ha organi pienamente legittimati dal voto popolare a cui è attribuita la potestà normativa, continua ad esprimere tale potestà tramite “regolamenti” soltanto per rispetto di una ormai lontana tradizione. Perciò il riconoscimento costituzionale dell'autonomia regolamentare degli enti locali appare doveroso, anche se lascia del tutto in ombra la complessa tessitura dei rapporti che vengono a istituirsi tra essi e le leggi o i regolamenti tanto dello Stato che delle Regioni. Ma è un riconoscimento che comunque va preso sul serio, come ha affermato la stessa Corte costituzionale nella sent. 246/2006 (benché per altri versi piuttosto criticabile): nei limiti delle funzioni attribuite agli enti locali, “solo quest'ultimi possono – come espressamente affermato nell'ultimo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost. – adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate”.

4. Potrebbe dunque sembrare che la riforma del Titolo V, a conclusione di un percorso legislativo iniziato un decennio prima, abbia finalmente risolto il nodo indicato all'inizio, affermando con forza e coerenza la prevalenza del modello “democratico” del Comune, come ente rappresentativo della collettività locale e non come soggetto attuatore in periferia di politiche definite al centro, secondo l'antico modello autarchico e gerarchico. Purtroppo però non è così.

Già si è detto della tendenza della legislazione più recente a rafforzare i legami diretti tra il Governo e il suo “ufficiale” in periferia. Non si tratta soltanto di un episodio, ma del segno di una revisione nella concezione dell'autonomia comunale. Essa contraddice l'idea, che ha indubbiamente ispirato la lunga riforma descritta, di un ente locale pienamente aderente alla sua comunità, interprete delle sue esigenze, capace di raccogliere e interpretarne i bisogni anche attraverso un sistema di canali di partecipazione popolare, responsabile essenzialmente nei confronti della propria collettività. Il Sindaco – sceriffo, come è stato definito con ironia ma non con esagerazione, è invece un organo che riceve la propria investitura dall'alto, dallo Stato e dal ministro: risponde ad esigenze che non necessariamente salgono dalla sua comunità, o quanto meno prescindono dai canali – di rappresentanza o di partecipazione diretta - attraverso i quali la comunità può esprimerle. Forte della sua investitura elettorale, non ha bisogno di riscontri partecipativi: usa poteri “speciali”, ma se non è solerte nell'occuparsi degli interessi che gli sono affidati dallo Stato, essi possono essere soddisfatti direttamente dal prefetto. Il che dimostra che quegli interessi non vengono dalla comunità, ma dall'alto, dal vertice politico-amministrativo. Tutto ciò evoca, non tanto l'esotica immagine del sindaco –sceriffo, ma piuttosto l'autarchica figura del podestà.

Sarebbe difficile indicare quanti e quali implicazioni negative abbiano per l'autonomia comunale i continui tagli di risorse e vincoli di spesa imposti ai Comuni dalle manovre finanziarie di questi anni, giustificati dalla crisi finanziaria e dalle esigenze del patto di stabilità. Può capitare che le finanze pubbliche soffrano

l'esigenza di un ridimensionamento temporaneo, è ovvio. Quello che è meno tollerabile è che il ridimensionamento si rifletta in soppressione dell'autonomia tributaria e in stratificazione di vincoli di spesa. E ancora meno sopportabile è che, in nome della riduzione della spesa pubblica, si giunga a rispolverare un assetto delle competenze comunali che si basa sulla stessa logica dell'elencazione delle "spese obbligatorie" che ha dominato la disciplina dell'autonomia comunale sin dall'unificazione d'Italia. Solo che allora si stava consapevolmente costruendo uno stato centralistico di stampo napoleonico, mentre oggi questa restaurazione, che smentisce l'impianto che è venuto a svilupparsi a partire dal 1990, si attua in nome del "federalismo fiscale"!

Perché di questo si tratta. "Federalismo fiscale" è un'espressione che di per sé significa poco o niente, designa qualsiasi sistema di regolazione dei rapporti finanziari tra centro e periferia. Ce lo conferma il libro che Gianfranco Miglio fece pubblicare (Bassani, Stewart, Vitale, *I concetti del federalismo*, 1995) in cui venivano passate in rassegna più di 400 specificazioni del termine 'federalismo'. Centinaia e centinaia di aggettivi che danno (e cambiano) il senso ad una parola che, evidentemente, di per sé non ha un senso compiuto. Nelle cinque pagine dedicate al "federalismo fiscale" si passano in esame i diversi significati dati all'espressione, per poi concludere che essa sta a indicare proprio questo, che ci dev'essere una qualche regola che disciplina i rapporti finanziari tra il centro e la periferia. Perciò l'art. 119 della Costituzione, dopo la riforma del 2001, fissa già il quadro del "federalismo fiscale": garantisce l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali e la loro "compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio"; assicura il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite; fissa il principio della solidarietà sociale e della perequazione per i territori con minore capacità fiscale. Certo ci vuole una legge per attuare questo quadro, legge attesa dal 2001. Ma questa legge dovrebbe partire, appunto, dal quadro costituzionale, mentre la legge 42/2009, che delega il Governo ad attuare il "federalismo fiscale", quell'impianto radicalmente sovverte.

L'impianto della legge si basa sulla ricognizione delle funzioni fondamentali delle Regioni e degli enti locali e sull'individuazione dei loro "costi standard", per procedere poi alla determinazione delle risorse necessarie al loro finanziamento. La copertura integrale delle prestazioni pubbliche essenziali e l'introduzione di un sistema perequativo che sostenga i territori con minor capacità fiscale sono i tratti caratteristici di ogni sistema finanziario moderno. Così come lo è il principio di responsabilità dei governi locali per la gestione finanziaria.

La riforma costituzionale del 2001 aveva però scelto di elencare le funzioni trattenute dallo Stato, non quelle delle Regioni e degli enti locali, ai quali competeva tutto ciò che allo Stato non fosse espressamente riservato. L'attuazione della riforma sul piano finanziario avrebbe potuto perciò realizzare il sogno federalista (e liberale) di mettere sotto controllo i "costi" dello Stato centrale, anziché percorrere

a ritroso la strada imboccata nel 2001 per andare alla ricerca delle funzioni fondamentali degli enti autonomi, lasciando lo Stato padrone di tutto il resto. Non sono i ministeri e gli enti pubblici nazionali la gruvera in cui sparisce la finanza pubblica? Non sarebbe stata la grande occasione per mettere in chiaro, e quindi delimitare, il fabbisogno delle amministrazioni centrali? Sarebbe stata la missione storica di un movimento “federalista” e di una maggioranza autenticamente liberale. L’art. 117.2 Cost. elenca le competenze “esclusive” dello Stato, quelle che necessariamente hanno un “costo” perché portano con se complesse strutture amministrative: l’esercito e i corpi di polizia, la magistratura, la scuola e l’università, il corpo diplomatico ecc. L’impianto costituzionale, indubbiamente ambizioso e persino un po’ avventato, era legato a questa precisa idea, delimitare i “campi” di attività dello Stato e attribuire tutto il resto a Regioni e enti locali. Invece l’attuazione finanziaria di questo quadro muove in direzione esattamente opposta: si pretende di individuare per ogni ente le funzioni fondamentali e poi quotarle in termini finanziari: esattamente la logica delle “spese obbligatorie” che ci siamo trascinati dietro dal 1865!

La legge di delega introduce però un principio assolutamente fondamentale e coerente con un modello di ente locale saldamente legato alla sua collettività dal rapporto democratico, il principio di responsabilità contabile degli amministratori. Viene infatti annunciato un sistema sanzionatorio che, attraverso l’alienazione di beni mobiliari e immobiliari, l’inasprimento del prelievo fiscale e persino la sanzione dell’ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili, dovrebbe garantire l’equilibrio finanziario dell’ente. Se gli amministratori, democraticamente eletti, sfondano il bilancio, la collettività è chiamata a ripianarlo con le tasse: risponde – diremmo noi giuristi – per *culpa in eligendo*. Peccato però che nei fatti non sono state le collettività locali a pagare i disavanzi prodotti dagli amministratori da esse scelti, ma il governo paternalista si è mosso in soccorso ripianando i deficit di Catania, di Palermo, del Lazio ecc. con i soldi di tutti noi. Ma forse in futuro non sarà più così: però solo se vi sarà una seria certificazione dei bilanci, se sarà previsto che non vi è un tetto massimo alle tasse locali (il ripiano potrà essere “rateizzato”, ma comunque dovrà essere sempre integrale), se sarà previsto che il rendiconto e la decisione sulle aliquote fiscali siano approvati *prima* del turno elettorale per il rinnovo degli amministratori.

5. Ancora una volta la schizofrenia ci fa ondeggiare tra due concezioni opposte dell’ente locale. Il principio di responsabilità contabile rafforza il modello “comunitarista” di un Comune fortemente radicato nella collettività e democraticamente responsabile nei suoi confronti, e un modello centralista, per cui è lo Stato a dire che cosa l’ente deve fare e con quali soldi. Ma se dal Comune volgiamo lo sguardo alla Provincia, lo scarto tra i due modelli si fa ancora più sorprendente.

La Provincia non è mai stata un ente democratico prima del 1951, quando l'art. 2 della legge 328 sancì che le norme sulla ricostituzione delle amministrazioni comunali su base elettiva "si applicano anche per i consigli provinciali", e che "le attribuzioni conferite da tali norme al consiglio comunale si intendono devolute al consiglio provinciale; quelle conferite al sindaco si intendono devolute al presidente della giunta provinciale". Quando i nostri costituenti citarono la Provincia tra gli enti in cui "si riparte" la Repubblica, avevano dunque in mente un ente che *da sempre* era presieduto dal prefetto, ossia dal rappresentante del Governo: c'è una relazione così stretta tra i due soggetti, che ancora oggi la prefettura è ospitata in un palazzo della Provincia. In altre parole, la Provincia non è stata concepita come un ente "comunitario", ma come una componente periferica dell'amministrazione statale.

Quando, nel 1970, furono istituite le Regioni, la sorte delle Province sembrava segnata. La prima legislatura regionale è cosparsa di leggi che istituiscono i comprensori, enti intermedi a base consortile che avrebbero dovuto sostituire le Province non appena lo Stato si fosse deciso a sopprimerle. Sembrava infatti che lo spazio residuo tra due enti democratici, i Comuni e la Regione, dovesse essere riempito da un "ente intermedio" di natura funzionale e progettuale, non da un organismo politico: non si trattava di rappresentare una comunità intermedia (forse inesistente), ma piuttosto di svolgere alcune funzioni di programmazione e di coordinamento relative a problemi di area vasta (l'assetto del territorio, i trasporti, le infrastrutture ecc.) che i Comuni non avrebbero potuto affrontare da soli. Mentre lo Stato istituiva le Comunità montane come ente di raccordo dei piccoli comuni di montagna (1971), le Regioni si industriavano a inventare i "comprensori", come organismi sovracomunali "di secondo livello", cioè non eletti direttamente dalla popolazione ma nominati dai Comuni. È stato un fallimento totale e i comprensori vennero presto smantellati senza lasciare traccia di sé. Nel *Rapporto sullo stato delle autonomie* del ministro Aniasi (1982), si dava conto di questo fallimento: anziché essere soppresse, la Province avevano esteso le loro competenze ricevendo nuovi compiti tanto dallo Stato che dalle stesse Regioni. E così è stato anche in seguito.

I motivi di questo strano fenomeno sono diversi. Anzitutto la ben nota vischiosità del sistema istituzionale italiano, in cui è difficilissimo eliminare qualsiasi tipo di ente pubblico, per piccolo o inutile che esso sia. Le Province, e il loro organismo di rappresentanza sindacale, l'UPI, hanno svolto una notevole funzione di *lobby*, sino ad ottenere una definitiva consacrazione come "elemento costitutivo" della Repubblica nella riforma costituzionale del 2001; e una pressione locale costante porta di continuo a proporre di istituirne di nuove. In secondo luogo è difficile individuare quale possa essere l'ambito ottimale in cui collocare l'ente intermedio: certe funzioni solo legate all'andamento orografico del territorio, altre alla vocazione economica di essi (zone turistiche, zone agricole, zone industriali ecc.), altre ancora alla rete delle vie di comunicazione lungo le quali le persone si spostano quotidianamente e si estendono le direttrici di sviluppo urbano delle

grandi città. E poi c'è il problema evidente della disomogeneità della geografia italiana: ci sono città capoluogo che sono cresciute sino a riempire e sfondare i confini della propria provincia e territori ancora dominati da un pulviscolo di piccoli e medi comuni; ci sono province tradizionalmente "sentite" dalla popolazione ed efficienti nell'erogare i servizi e altre del tutto artificiali e inattive.

6. Ciò che rende più difficile, se non impossibile, risolvere il problema è la pretesa di imporre, con legge dello Stato, una soluzione unica a tutte le realtà italiane, pur così diverse. È la tentazione centralistica di cui nessuna forza politica riesce a liberarsi una volta che si trovi al governo. Ed è lo stesso ostacolo su cui si è incagliato sinora ogni progetto di istituire le Città metropolitane, che dovrebbero costituire un altro tassello importante dell'assetto locale. Anche per esse la "corsa all'ente" (cioè lo spropositato numero di aeree che rivendicano lo *status* di metropoli) confonde le idee e complica l'identificazione del "modello" che si vorrebbe imporre a tutte.

Tra le poche cose buone della riforma costituzionale del 2001 c'è il "principio di differenziazione", cioè la possibilità che, nel determinare quale ente debba svolgere una determinata funzione, si vengano a tracciare delle differenze tra le amministrazioni locali, riservando per esempio i compiti più complicati ai comuni maggiori o ai soli capoluoghi. Ma la norma ha avuto scarse applicazioni, anche perché l'ANCI, l'organismo maggioritario di rappresentanza dei sindaci, ha combattuto ogni differenziazione secondo il più classico degli atteggiamenti sindacali. Ed ha ottenuto con soddisfazione che la riforma costituzionale trattenesse allo Stato la disciplina generale degli enti locali, della loro organizzazione e delle loro funzioni, con ciò impedendo che siano le Regioni a modellare diversamente una dall'altra le amministrazioni locali, secondo le particolarità del proprio assetto demografico, fisico e sociale.

Un'ideologia centralistica, sommata all'ideologia sindacal-egualitarista, crea e preserva le condizioni di un'*impasse* ormai quarantennale. Le Province vanno potenziate o bisogna sopprimerle? L'ente intermedio può essere un organismo di tipo associativo, i cui organi sono nominati dai Comuni che ne fanno parte, o deve essere un ente munito di un proprio indirizzo politico, eletto democraticamente e sovrapposto ai Comuni? La Città metropolitana deve sostituire la Provincia o convivere con essa? E le Comunità montane? E i Comuni "polvere", quei 6.000 Comuni con meno di 5.000 abitanti, bisogna mantenerne l'autonomia, spingerli ad aggregarsi o affiancarli con strutture di supporto che li sostituiscano nelle funzioni più complesse? Siccome non si può dare una risposta unica, capace di soddisfare le esigenze di Milano e del comune isolato tra i monti, del sobborgo cresciuto a ridosso della grande metropoli e della placida cittadina agricola, si continua a star fermi. O peggio, si continua a licenziare leggi e leggine che si contraddicono l'un l'altra.

Il titolo di questo convegno pone il dito sul problema: le autonomie locali devono dar luogo ad un sistema in cui le ragioni dell'efficienza amministrativa si coniughino con le ragioni della rappresentanza e della partecipazione. Ci deve essere un equilibrio tra queste due istanze: non tutti gli enti "servono" alla partecipazione, non tutti i livelli di partecipazione sono compatibili con l'efficienza. Chi è chiamato a svolgere funzioni di controllo, di supporto tecnico, di coordinamento o di gestione non ha bisogno di vedersi assicurata una legittimazione democratica e un supporto partecipativo: anzi, è probabile che debba essere sottratto dal circuito maggioritario ed agire con un certo tasso di tecnicità, cioè di efficienza. Tutta la problematica della gestione dei servizi pubblici locali tende a esaltare questa esigenza: per gestire il servizio di scuolabus tra più Comuni non c'è bisogno di un'assemblea elettiva, ma per decidere l'estensione del servizio, la sua qualità, il costo massimo supportabile dal bilancio e dagli utenti, sicuramente ce n'è bisogno, perché sono scelte altamente politiche. Confondere i due piani comporta che entrambe le esigenze ne escano frustrate: i due piani devono coesistere, ma questo comporta che i soggetti che li occupano non abbiano affatto la stessa struttura organizzativa.

Da tempo sono convinto, per esempio, che il modello "antico" della Provincia prefettizia avesse una sua validità – ovviamente una validità apprezzabile nell'ottica del complesso dell'organizzazione amministrativa di allora. Ma nella prospettiva di un sistema amministrativo come quello attuale, nel quale il Comune tende ad assumere il ruolo dello "sportello unico" dell'amministrazione pubblica – e sarebbe davvero l'ora che lo divenisse definitivamente, non dovendo essere posto a carico del cittadino il costo della complessità della pubblica amministrazione – non vedo la ragione di mantenere la Provincia come ente "politico", dotato delle caratteristiche tipiche dell'ente democratico.

Non si tratta di eliminare la Provincia, perché la presenza di un ente intermedio tra Regione e Comune pare necessaria. Ma non c'è ragione che debba avere le caratteristiche che oggi la connotano, in forza di un'estensione del "modello" del Comune decisa da uno scarno articolo di una legge del 1951. E soprattutto non c'è ragione che di essa si dia una configurazione unica e generale, calata dall'alto e imposta inderogabilmente a tutti i territori nazionali. Forse il principio di sussidiarietà dovrebbe essere applicato partendo proprio da qui: ogni territorio dovrebbe decidere quale organizzazione dare a se stesso.