

1. Premessa (l'appello di 44 giuspubblicisti)

Nel richiamare l'appello "Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali", già fatto avere (come primo firmatario) ai componenti della Commissione, anche a nome di altri 43 giuspubblicisti che l'hanno condiviso, in cui si sottolineano considerazioni complessive e si formulano proposte sulle priorità di intervento per le autonomie locali, sento il dovere – da studioso che ha dedicato da decenni un'attenzione non marginale alle tematiche delle autonomie territoriali – di portare a conoscenza della Commissione, sia pure in estrema sintesi, le principali ragioni di perplessità in ordine al ddl in esame, distinguendo rilievi critici di carattere generale (relativi al quadro e al metodo con cui si è avviata questa iniziativa governativa) da appunti più specifici su alcune proposte del ddl 1212.

2. Il ddl 1212: un'ambigua (e demagogica) legge tampone o legge ponte

Nel suo complesso, nonostante la proposta governativa originaria sia stata emendata positivamente in qualche aspetto nell'*iter* alla Camera dei deputati, permane infatti il giudizio complessivo fortemente critico che avevo già espresso nell'audizione dello scorso ottobre nell'omologa Commissione di quel ramo del parlamento. Si tratta sostanzialmente di una sorta di "legge tampone", che si aggiunge ai molteplici interventi erratici, occasionali e approssimativi, della XVI legislatura in materia di enti locali, per lo più frutto della "legislazione della crisi", e non certo di un approccio sistematico volto a realizzare, in base ad una Carta delle autonomie, il disegno di semplificazione amministrativa e di valorizzazione delle autonomie locali prefigurato dalla riforma costituzionale del 2001, tuttora di fatto inattuata, anzi per molti versi contraddetta dal legislatore ordinario, specie negli interventi degli ultimi anni, per lo più approvati con inammissibili decreti di necessità e urgenza del Governo, radicalmente censurati dalla sentenza n. 220/13 della Corte costituzionale.

Una "legge tampone" resa necessaria dall'esigenza di fare in qualche modo fronte alla sequenza sconcertante di interventi o proposte, spesso disomogenee, specie sulle province – bersaglio da qualche anno di una furia iconoclasta, alimentata da campagne di stampa spesso disinformate e fuorvianti, che hanno indotto via via a ipotizzarne lo svuotamento di funzioni, o la soppressione o la riduzione di numero o il riordino a livello nazionale o la loro regionalizzazione –, ma anche in ordine alle città metropolitane (talora concepite come un vero e proprio ente unitario di governo, talaltra invece legate a forme associative dei comuni metropolitani) e alle unioni (specie) dei piccoli comuni, per le quali si sono prefigurate soluzioni assai diversificate, spesso smentite o abbandonate in interventi successivi. L'effetto complessivo, che il ddl 1212 contribuisce ad aumentare, è di grande confusione e disorientamento, con un disagio crescente non solo per gli studiosi, ma verosimilmente anzitutto per gli amministratori e gli operatori coinvolti in questa temperie, in questo diluvio di innovazioni, spesso destinate ad avere vita assai breve, senza una tenuta

ordinamentale, anche perché annegate dentro provvedimenti finanziari finalizzati a ridurre in qualche modo i costi della politica e delle istituzioni, e non a rendere più autonomi e responsabili gli enti locali.

Una “legge tampone” che è, al tempo stesso, un intervento per molti aspetti provvisorio e transitorio, una sorta di “legge ponte”, in attesa che possa essere approvata la riforma costituzionale, sempre frutto di parallela iniziativa governativa (AC 1543 “abolizione delle province”), il cui obiettivo non appare oltretutto chiaro, visto che nell’articolo ci si limita a sopprimere le province (tra l’altro, con un autentico svarione formale nel primo comma dell’articolo 1, che ha il carattere di dichiarazione manifesto, più che di norma di revisione costituzionale) o il riferimento alle province in Costituzione, mentre nella relazione si profila anche un’ipotesi, peraltro confusa, di regionalizzazione dell’ente intermedio provinciale. E sulle città metropolitane, che sostanzialmente sono l’ente intermedio nelle aree a forte conurbazione, ci si limita a rinviare – per ambiti territoriali, funzioni, finanziamento e ordinamento – al legislatore ordinario futuro, mentre quello attuale deve intanto fare i conti col ddl 1212.

Un’ulteriore osservazione (generale) riguarda la totale gratuità degli incarichi di chi sia chiamato a far parte sia degli organi delle province e delle città metropolitane, nonché delle unioni di comuni: si tratta di una scelta demagogica, per nulla giustificata dalla poca importanza dei compiti assai rilevanti affidati a questi organi, per cui ne può sostanzialmente derivare un disincentivo per l’impegno amministrativo e un’inefficienza gestionale, così come un aumento dei problemi di corruzione nelle amministrazioni locali.

3. La rinuncia a dar vita a autonomie (effettivamente) responsabili per via di un neocentralismo dilagante

In ogni caso, con la proposta governativa in esame si rinuncia con tutta evidenza a dare finalmente attuazione organica e coerente alla Costituzione vigente sul versante degli enti locali: ossia non si immagina di provvedere alla definizione delle funzioni fondamentali e le altre funzioni di comuni, province e città metropolitane come vorrebbero gli artt. 117 e 118 Cost., punto di partenza ineludibile per poter riorganizzare e semplificare tutta l’amministrazione locale, in base ai tre ben noti principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che vengono sì richiamati, ma risultano di fatto poco applicati, anzi emarginati nelle soluzioni dell’articolo.

Viene, cioè, meno un’altra volta la possibilità di dar corpo a quell’autentica innovazione e semplificazione del sistema amministrativo prefigurato dal nuovo Titolo V, in coerenza col fondamentale principio autonomistico dell’articolo 5, da cui dovrebbe scaturire lo spostamento del baricentro amministrativo di tutto il sistema sui due livelli locali – comuni e province o città metropolitane –, con la valorizzazione più ampia possibile di autonomie responsabili, in sintonia con le scelte di fondo operate dai costituenti sulla Repubblica delle autonomie, riqualificando nel contempo la regione come soggetto con un ruolo essenzialmente legislativo e programmatico, rafforzato con la riforma del 2001, sia pur con qualche chiaroscuro nel riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni.

In effetti, da tempo si deve constatare – specie da parte di chi ha specifica sensibilità per il senso e gli effetti del principio autonomistico – che le previsioni costituzionali sulle autonomie sono in larga misura emarginate o malintese, se non addirittura in taluni casi sovvertite, con un neocentralismo sempre più evidente e dilagante, probabilmente frutto di una carente cultura – anche tra gli addetti ai lavori e i giuspubblicisti – del significato che dovrebbe assumere, per lo stesso futuro della democrazia sostanziale, l’opzione per il policentrismo autonomistico operata in Costituzione e rafforzata dal nuovo art. 114. Sembra

prevalere nettamente, nonostante quanto sancito nell'art. 5 e nel Titolo V Cost., la cultura del centralismo e di relazioni gerarchiche tra centro e periferia, spesso frutto di culture tecnocratiche incompatibili con il principio autonomistico, che dovrebbe invece essere concretato costruendo gli enti autonomi territoriali come partner nel sistema delle istituzioni repubblicane, e non come soggetti da controllare.

Così l'unità viene spesso fraintesa come uniformità o supremazia. Così si immaginano a tavolino canoni di ottimalità nella definizione degli ambiti degli enti territoriali, senza tener conto che si tratta di collettività "riconosciute" in ragione della loro identità storica: in sostanza, si persegue in qualche modo l'obiettivo di dimensioni ottimali di comuni, province o regioni, rinunciando ad adattare, per quanto possibile, a ordinamenti e soluzioni differenziate, in grado di rendere effettiva l'autonomia nelle varie realtà (in quelle frammentate dei piccoli comuni, oppure in quelle montane, oppure in quelle metropolitane). Così la sussidiarietà viene fraintesa in senso ascensionale per legittimare funzioni amministrative in capo allo Stato e alle regioni, piuttosto che per decentrare il sistema, partendo dalle funzioni allocabili a livello comunale, eliminando le sovrapposizioni, riducendo/sopprimendo gli enti strumentali subregionali/locali (come indicato anche di recente dalla giurisprudenza costituzionale: v. sent. 236/13).

Così l'autonomia e la responsabilità finanziaria, strettamente connessa a quella politico-amministrativa, viene quasi del tutto sacrificata ad un malinteso coordinamento della finanza pubblica, in base al quale le autonomie sono mere destinatarie, anzi "in balia", delle decisioni finanziarie del centro (tanto più dopo che si è emarginato quel poco di federalismo fiscale che era stato avviato con la legge n. 42, peraltro partita male, in assenza del previo riassetto organico delle funzioni e della definizione nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Le uniche autonomie in grado, in qualche modo, di difendersi sono quelle speciali che godono di un regime finanziario – spesso assai privilegiato – sancito con norme di grado costituzionale.

Così viene, per altro verso, sempre più sacrificata l'autonomia come fatto di democrazia, ossia come autogoverno delle comunità territoriali con organi direttamente rappresentativi, che rispondono alle comunità stesse, garantendo anche il pluralismo. Così riprendono vigore le logiche paragerarchiche dei controlli preventivi esterni, di natura conformativa, rispetto alla prospettiva di realizzare effettive forme di autocontrollo responsabile in ciascun ente autonomo. Così, sul piano del metodo, si consolidano sempre più decisioni unilaterali del centro, senza alcuna attenzione all'esigenza di procedure e meccanismi di effettivo coinvolgimento delle autonomie nella riorganizzazione e semplificazione del sistema, con una crescente disattenzione per la leale collaborazione e per i meccanismi di codecisione (che si era invano tentato di prefigurare nel protocollo interistituzionale del 2002 e poi nella legge sul federalismo fiscale).

4. Gli effetti fuorvianti dell'abbandono della prospettiva della "Carta delle autonomie"

In sostanza, sembra allontanarsi sempre più la prospettiva di quella Carta delle autonomie, per la quale – dopo la legge La Loggia n. 131/03 – avevano elaborato proposte sia la Commissione Vari, sia poi i vari progetti governativi e parlamentari della XIV e XV legislatura, in parte ripresi all'inizio della XVI (ma poi abbandonati), che si fondavano anzitutto sulla chiarificazione del riparto delle funzioni locali di prossimità e di area vasta, con connesse risorse finanziarie e con elementi di garanzia dell'autonomia comunale e provinciale, in sintonia con la Carta europea dell'autonomia locale del 1985 e la dichiarazione di Valencia del 2007 sull'innovazione istituzionale e il buon governo locale.

Si consolidano, invece, orientamenti che – in nome di malintese semplificazioni istituzionali e riduzione di costi (spesso solo apparenti) – rinunciano ad affrontare i nodi veri della semplificazione istituzionale e dei risparmi, che potrebbero certamente derivare, in modo assai consistente, proprio da un coerente e ordinato riassetto delle funzioni pubbliche come prefigurato nell’art. 118, accompagnato da un drastico ridimensionamento delle varie migliaia di enti e soggetti strumentali, pubblici e privati, operanti a livello subregionale e locale (come documentato da ultimo nella puntuale ricerca dell’Issirfa e nel recentissimo volume curato da Stelio Mangiameli su “Province: funzioni di area vasta”), ricostruendo con chiarezza gli ambiti funzionali dei due livelli di governo locale, di prossimità e di area vasta (con le varianti metropolitana ed eventualmente montana), con un effettivo decentramento anche delle funzioni amministrative regionali, in modo da evitare la loro propensione a trasformarsi in enti amministrativi, con una sorta di “provincializzazione” delle regioni.

5. Il ruolo essenziale (ma misconosciuto) che dovrebbe avere la provincia (in base alla Costituzione vigente) come ente autonomo di governo locale

In questa prospettiva è quindi da considerare strategica proprio la provincia, ancorché misconosciuta, che dovrebbe – applicando con coerenza la ratio del nuovo art. 118 – non tanto essere salvaguardata con qualche circoscritta funzione (come emerge dagli elenchi, spesso striminziti, dei decreti e progetti della XVI legislatura e dal ddl 1212), ma che dovrebbe per molti versi divenire il perno dell’amministrazione locale, una volta finalmente decentrata l’amministrazione regionale e taluni ambiti dell’amministrazione periferica statale e soppressi, o fortemente ridimensionati, gli enti strumentali subregionali/locali. In sostanza, appare cruciale la ricostruzione-chiarificazione delle funzioni di area vasta (su cui rinvio agli studi puntuali di Merloni e Mangiameli), limitandomi qui a far presente che già oggi alle province fanno capo molteplici funzioni, aldilà di quanto indicato nella relazione che accompagna il ddl 1212. D’altra parte, basterebbe rileggere oltre a quanto previsto in via generale dal Tuel n. 267/2000, in ordine alle funzioni delle province, anche quanto aveva prefigurato il decreto legislativo n. 96/1999 che, dopo il riparto delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali ex legge Bassanini del 1997 e decreto 112/98, aveva elencato una serie assai articolata di funzioni delle province in ben venti aree materiali, restate però per lo più sulla carta, data la ben nota riluttanza, specie delle regioni, a riallocare funzioni amministrative agli enti locali.

La provincia, ente territoriale intermedio tra comuni e regioni, non è quindi un ente inutile, una istituzione datata, né è una anomalia italiana. Anzi, la “nuova provincia” va riconosciuta come la indispensabile istituzione di riferimento rispetto all’intreccio tra sviluppo economico e coesione sociale calibrato sui fenomeni e problemi di area vasta in campi decisivi per l’equilibrio ambientale e socioeconomico, come sottolineato di recente da un esperto riconosciuto di sistemi locali (Giuseppe De Rita). E si può aggiungere (con Paolo Carrozza) che le province sono l’ente costituzionalmente garantito più uniformemente costruito sul territorio nazionale, costituendo un’ottima base – ove elettive – per uniformare responsabilità e gestione delle funzioni di area vasta oggi di asserita titolarità regionale o comunale, ma in realtà spesso affidate, al di fuori di qualsiasi logica di funzionalità e razionalità, ad una pletora di consorzi, ato, organismi vari, costosissimi e in larga misura sottratti alla trasparenza e ai controlli democratici. Si può poi osservare, sul versante comparato, che un’istituzione territoriale di area vasta è presente in tutti gli ordinamenti di Stati europei di dimensione simile a quella italiana (ed è ad esempio significativo che di recente si sia concretato un netto orientamento per rafforzare il ruolo e gli organi di governo autonomo dei dipartimenti in Francia).

Di qui, dunque, la necessità anche di una sua veste effettiva di ente di governo locale, anche nella variante della città metropolitana (ed eventualmente della provincia montana), con organi direttamente rappresentativi della collettività provinciale. La sua configurazione come associazione di comuni appare del tutto fuorviante proprio in rapporto alle funzioni - responsabilità - decisioni politiche che alla provincia già oggi competono e dovrebbero sempre più competere: decisioni che sono destinate ad operare anche nei confronti dei comuni e che esigono, quindi, organi elettivi che rispondano direttamente alla intera comunità provinciale, non meri organi designati dai sindaci, tra l'altro senza la previsione di un organo esecutivo in grado di seguire con continuità la molteplice gamma di compiti operativi che dovrebbero far capo alla provincia (ai quali deve corrispondere anche un'autonomia finanziaria per un uso diretto dei proventi della fiscalità provinciale, a differenza di quanto prevede il ddl 1212 che, pur mantenendo in capo alla provincia i cespiti tributari di cui è titolare, ne prevede tuttavia poi il riparto a favore degli enti destinati a subentrare in talune aree funzionali).

6. I principali problemi di costituzionalità del ddl 1212

Da quanto considerato emergono comunque, a vario titolo, ragioni di forte perplessità sulla costituzionalità del ddl in esame, non solo per il forte ridimensionamento del ruolo e delle funzioni delle province, ma soprattutto per la loro degradazione a enti di secondo grado, con organi eletti dai sindaci dei comuni ricompresi nel territorio e non direttamente dai cittadini della comunità provinciale. E' una prospettiva che appare inequivocabilmente in contrasto, tra l'altro, col combinato disposto dell'art. 48 e del primo comma dell'VIII disp. trans. e fin. della Cost., in base ai quali è previsto un ruolo diretto dei cittadini elettori anche per la formazione degli organi delle amministrazioni provinciali, come d'altra parte aveva espressamente sostenuto Leopoldo Elia già nel 1968, esprimendo forti dubbi sul fatto che le elezioni di secondo grado previste da una legge regionale siciliana del 1957 potessero considerarsi costituzionalmente legittime. Oggi invece si vorrebbe sbrigativamente rivoluzionare in via generale la fisionomia istituzionale di tutte le province (almeno di quelle ricomprese in regioni ordinarie), facendo venir meno quel rapporto politico tra rappresentanti e rappresentati che dovrebbe caratterizzare tutte le istituzioni autonome previste dall'art. 114 Cost., assicurando un'effettiva capacità di operare scelte di cui rispondere agli elettori. La prospettiva sarebbe inevitabilmente quella di una sostanziale *deminutio* della democrazia locale, asse portante del volto democratico e policentrico della Repubblica.

A voler tacere, poi, dei rischi di inefficienza gestionale e di sostanziale irresponsabilità che deriverebbero da una gestione di importanti funzioni di area vasta affidate ad assemblee e organi non in grado di occuparsi in modo continuativo della realtà provinciale (a parte la gratuità dei loro incarichi). D'altra parte, è appena il caso di ricordare, a proposito dei problemi di costituzionalità, che un ulteriore motivo di perplessità si lega all'evidente contrasto che le soluzioni prefigurate per le province determinerebbero con la Carta europea dell'autonomia locale (vincolante in base all'art. 117, comma 1, Cost.), il cui articolo 3 richiede espressamente la diretta rappresentatività anche degli organi di governo delle autonomie di secondo livello, come le province.

Tutte questioni che vanno di massima ribadite anche a proposito degli organi previsti in questa proposta per il governo delle città metropolitane, istituite al posto delle province nel medesimo ambito territoriale (a parte l'eventuale richiesta di un terzo dei comuni di non farne parte). Gli organi metropolitani sarebbero infatti assai deboli rispetto alle funzioni assai importanti che dovrebbero gestire, fortemente condizionati dai comuni ricompresi, soprattutto dal comune capoluogo, che finirebbe per svolgere un ruolo

determinante e assorbente (accentuato ovviamente dalla automatica identificazione del sindaco del capoluogo come sindaco metropolitano), mentre la ragion d'essere delle città metropolitane dovrebbe portare proprio ad un riequilibrio nei rapporti tra capoluogo e comuni contigui nelle decisioni unitarie o di comune interesse, salvaguardando al tempo stesso il necessario ruolo di prossimità dei municipi infracomunali.

Quanto infine alle previsioni del ddl in ordine alle unioni di comuni, ci si limita qui a sottolineare che – se va sostanzialmente condivisa la soluzione della obbligatorietà di unioni polifunzionali dei piccoli comuni (sotto i 5000 abitanti, ridotti a 3000 nelle zone montane), in modo da realizzare un “comune di comuni” che assicuri gestioni associate più efficienti in grado di rendere non solo virtuale ma effettiva l'autonomia riconosciuta anche ai piccoli comuni (ferma restando l'utilità di meccanismi di incentivazione per la loro fusione) – due osservazioni appaiono comunque necessarie. Da un lato per sottolineare che manca del tutto la previsione di una dimensione territoriale o demografica massima delle unioni, che devono servire a concretare e rafforzare l'autonomia dei comuni, con funzioni e servizi di prossimità, evitando però che si trasformino in enti di area vasta mascherati, surrogando quindi di fatto le province ma perdendo la loro (necessaria) veste di enti (associativi) di prossimità. D'altro canto, si deve evidenziare che la debolezza strutturale delle unioni, anche sul piano degli organi esecutivi (a parte anche qui il nodo della gratuità degli incarichi), finisce per depotenziare proprio il forte ruolo gestionale che dovrebbe essere svolto da queste nuove forme di organizzazione associata dei piccoli comuni, che dovrebbero diventare per molti versi il baricentro della nuova amministrazione locale di primo livello.

7. Qualche sintetica conclusione

Quindi, limiti di fondo e limiti specifici con vari rischi di incostituzionalità in questo ddl, che suggeriscono un ripensamento del progetto e l'esigenza di imboccare (finalmente) la strada maestra della Carta delle autonomie per l'attuazione delle riforme istituzionali e amministrative già previste in Costituzione, partendo dalle funzioni e non dagli enti, distinguendo quelle di prossimità da quelle di area vasta (con relative risorse finanziarie in base a criteri oggettivi, ex art. 119, IV comma), in una prospettiva di semplificazione del sistema, evitando scorciatoie che complicano, burocratizzano e destabilizzano un'amministrazione locale già da tempo alle prese con una legislazione scompaginante e demotivante. Il tutto sulla base di un'interpretazione costituzionale il più possibile in sintonia col principio autonomistico, che implica un costante “adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento” (art. 5 della Costituzione).

Nel contempo va sottolineato che una strada aperta per semplificare il quadro istituzionale e riordinare in modo effettivo i costi di strutture pubbliche sarebbe quella di affrontare finalmente in modo stringente il nodo del ridimensionamento/soppressione della miriade di enti/organismi strumentali sub regionale e locali, spesso – oltretutto – di fatto inoperanti, costosi e affatto trasparenti, rispetto ai quali le previsioni del ddl in esame appaiono assai timide e destinate ad ottenere scarsi risultati (come già in passato), visto tra l'altro che nell'art. 17, VI comma, mancano termini finali e si prevedono misure premiali, ma senza oneri per la finanza pubblica.