

LA CITTA' METROPOLITANA E IL RIORDINO DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI. UN'OCCASIONE MANCATA? (Relazione a "Il Sabato delle Idee" organizzato dall'Università degli studi "Suor Orsola Benincasa" - Napoli, Castel Capuano, 19 gennaio 2013)

PREMESSA

Il **governo del territorio** è uno di quei settori in cui sussiste una sorta di **tensione tra "fatto" giuridico-istituzionale e "fatto" socio-economico**, determinata da vari fattori. L'evoluzione dei territori nella storia, il loro sviluppo socio-economico, l'andamento demografico e i flussi della popolazione, il crearsi di conurbazioni o fenomeni di de-urbanizzazione sono solo alcune delle cause che contribuiscono a dare ai territori una fisionomia in continuo mutamento, che richiede, sul versante politico-istituzionale, l'individuazione di adeguate forme di governo di quelle realtà territoriali, inserite all'interno di uno Stato e che con lo Stato condividono l'esigenza di una ripartizione e di una corretta allocazione delle funzioni pubbliche e dei servizi ai cittadini.

Questo è il motivo per cui -per dirla con Ettore Rotelli nell'introduzione a uno studio ISAP del 1984 dedicato alle "relazioni tra centro e periferia", a sottolineare l'origine sociologica del termine (Sidney Tarrow)- l'analisi di questa tematica deve avere necessariamente **carattere interdisciplinare**; sicché ogni intervento che abbia ad oggetto quello che potremmo definire il sistema di governo sul territorio deve necessariamente prendere in considerazione e tenere insieme l'articolazione dello Stato e il sistema delle autonomie, profili giuridici e assetti politico-istituzionali nonché dati socio-economici.

Esistono **giurisdizioni o unità amministrative che**, inevitabilmente, col passare del tempo e con lo sviluppo socio-economico, **non corrispondono alle esigenze di governo di un territorio in continua evoluzione** che spesso non coincide con quelle unità amministrative. Questo era vero nel passato, lo è di più nei tempi più recenti, in cui i "fatti sociali" sono sottoposti a un'evoluzione assai più rapida che in passato.

Oggi **il tema di fondo**, in Europa ma non solo, è costituito dalla presenza di entità articolate su varie scale territoriali alle quali adeguare i modelli di *governance*. Per restare nella tematica che ci interessa, a ben vedere, sia la tematica delle città metropolitane sia quella delle province si presentano come frutto dell'esigenza di governare fatti di integrazione sovracomunale delle funzioni e dei servizi e, in ultima analisi, dei territori.

Una coincidenza perfetta tra unità amministrative e realtà socio-economica non è possibile, per varie ragioni: la storia dei territori, la continua mutevolezza delle coordinate socio-economiche e urbanistiche dei luoghi, le funzioni e i servizi possono aver bisogno di ambiti territoriali di riferimento tra loro differenti, le realtà comunali possono avere caratteristiche e dimensioni tra loro molto diverse. Purtroppo occorre necessariamente tenere insieme fatti socio-economici e fatti istituzionali, per la banale considerazione che i territori e i fatti socio-economici vanno governati con forme giuridiche e che il governo del territorio è espressione al tempo stesso di istanze di democrazia partecipativa (di autogoverno o eterogoverno) e di esigenze funzionali di

amministrazione, per cui sul territorio avremo enti di democrazia ed enti di amministrazione, talvolta in un'unica figura.

Vediamo comunque quale è stata, nella tradizione giuridica e amministrativa del nostro Paese, **la risposta sul piano ordinamentale e istituzionale** a questi fenomeni che traggono la loro matrice in "fatti" socio-economici.

LA TRADIZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

Fin dall'Unità d'Italia si pone il tema del **rapporto tra Stato unitario** e quello che, con termine di derivazione costituzionale (ma risalente alla teoria del *pouvoir municipal* (Henrion de Pansey 1825), definiamo il "**sistema delle autonomie**" (ricondotto dall'ideologia e dalla dottrina centraliste degli inizi del 900 e del fascismo alla galassia degli enti autarchici).

Noi sappiamo che fin dall'inizio fu **scartata l'opzione federalista**, ritenuta rischiosa per le sorti del nuovo Stato unitario, **ma anche la scelta regionalista**. E' utile ricordare che nelle leggi Farini-Minghetti (1859-1860) l'opzione regionalista fu scartata non già per il rischio di una sovrapposizione al livello di governo provinciale, e quindi per ragioni giuridico-istituzionali, bensì per la stessa ragione politica per la quale fu avversata l'opzione federalista.

Sin dalle origini del processo di unificazione amministrativa del Paese si è guardato piuttosto alla **suddivisione del territorio** formatasi e stabilizzatasi nella penisola ormai da più secoli, **impernata sulle numerosissime realtà comunali**. Di qui la scelta di procedere, da un lato, al riconoscimento del **comune quale livello fondamentale di organizzazione** e di azione dei poteri pubblici e, dall'altro, al **decentramento dei poteri dello Stato in Uffici** (prefetture, intendenze ...) **dislocati in un livello intermedio fra Stato e Comune, la Provincia**. Si arriva in questo modo, nel 1861, all'entificazione di 58 province: 6 derivanti dall'originario Stato Piemontese pre-unitario (esistenti sin dal 1836, a seguito della riduzione numerica e dell'espansione territoriale delle precedenti 40 province sabaude), le altre sostanzialmente mutate dalle articolazioni amministrative di analoghe dimensioni presenti nei territori lombardo-veneti dell'Impero austro-ungarico, nei ducati toscani ed emiliani, nello Stato pontificio e nel Regno delle Due Sicilie. Province che passano nel 1870 a 68, per effetto delle annessioni conseguenti alla terza guerra d'indipendenza e a fatti successivi.

Da subito la struttura territoriale e le vicende politico-organizzative di **province e comuni si presentano strettamente interconnesse**.

Quanto alla struttura territoriale, basta pensare che è invalso sin dall'inizio nell'ordinamento del Regno d'Italia il criterio della necessaria coincidenza del territorio della provincia con la sommatoria dei territori dei comuni ad essa riferibili.

Quanto alla connessione delle vicende politico-organizzative, spiccano due profili.

1) Sia province che comuni hanno condiviso da sempre, nello Stato post-unitario, la **convivenza al loro interno di una doppia natura**: quella di *ente* espressione di *autonomia/autogoverno* delle

popolazioni locali e quella di *circoscrizione di decentramento amministrativo* dello Stato. Questo profilo costituisce una sintesi fra modello francese (decentramento) e modello asburgico (autonomia). E fu una scelta probabilmente coerente e appropriata in una fase storica che richiedeva moduli organizzativi che garantissero ed anzi favorissero il consolidamento dell'Unità del Paese, senza però che si potesse realisticamente ignorare l'esigenza di assicurare "voci" ed "idee" differenziate alle realtà territoriali della penisola così diversificate fra loro.

2) l'altro profilo di connessione strutturale tra province e comuni va individuato nel dato per cui sin dall'inizio province e comuni risultano **oggetto di interventi legislativi che li riguardano entrambi contestualmente**: dal 1859 al testo unico del 1934 la legislazione è significativamente definita "comunale e provinciale", a dimostrare l'assetto portante di sistema di queste due articolazioni.

Così, dalle origini dello Stato unitario, attraverso la legislazione comunale e provinciale e fino alla Costituzione, il nostro modello amministrativo si articola in Stato, Province e Comuni. E, ferma la **centralità direi "ideologica" dello Stato**, intesa essenzialmente come unitarietà dello Stato cui corrispondeva l'unitarietà di tutte le pubbliche amministrazioni, mi sembra si possa dire che è **riconosciuta la centralità, quanto meno amministrativa, dei Comuni**.

A ben vedere, nella nota quanto centrale distinzione delle spese dei Comuni, e quindi delle loro funzioni, in obbligatorie e facoltative, è possibile scorgere *in nuce* –soprattutto in quelle facoltative- la declinazione dei principi di autonomia e sussidiarietà.

Con la **Costituzione** repubblicana, il nostro resta un modello "in sospeso" (Melis) tra autonomia e centralismo. Il governo del territorio si arricchisce di un nuovo livello, quello regionale, senza che questo comporti l'eliminazione delle Province, a riprova del fatto che il Costituente, come già il legislatore unitario, aveva ben presenti la diversità di ruolo e natura delle Province rispetto alle Regioni. Il sistema locale si caratterizza marcatamente in senso autonomistico, con il "riconoscimento" delle autonomie di cui all'**articolo 5. Ma diversa è la caratterizzazione delle regioni rispetto a province e comuni**.

Le prime vengono delineate come enti a vocazione prevalentemente autonomistica, destinati soprattutto, grazie alle competenze legislative, a compiti di programmazione e di equilibrata allocazione - presso di sé ma soprattutto, in un'ottica di lungimirante sussidiarietà, presso province e comuni (v. art. 118 Cost. nel testo del 1948) - delle funzioni amministrative loro spettanti nelle materie di competenza legislativa nonché delle funzioni loro delegate dallo Stato.

Comuni e province vedono parallelamente rafforzata la propria valenza di enti esponenziali dell'autonomia dei territori, ma conservano pur sempre, anche per il Legislatore costituente, il loro secondo "volto", quello di articolazioni di decentramento. Secondo gli artt. 128 e 129 della Costituzione del 1948 "Le province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni" ma nello stesso tempo "Le province e i comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale".

Resta anche una netta differenziazione, **nei rapporti verso lo Stato**, tra autonomia regionale e autonomie locali, tanto che queste ultime sono ritenute meritevoli di garanzia, ad opera dello Stato, nei confronti delle Regioni. Quest'ultima notazione si attenua con la riforma del titolo V, ma, a mio avviso, più come conseguenza dell'equiordinazione tra componenti della Repubblica (e, in generale, della ormai acquisita pluralità delle amministrazioni pubbliche) che della riconduzione delle autonomie locali nell'alveo delle potestà regionali. Il quadro costituzionale, quindi, muta non sostanzialmente, per quanto di nostro interesse in questa sede, per effetto della istituzione delle Regioni nel 1970 né della riforma del titolo V.

Vorrei solo ricordare, infine, per averne memoria ma senza possibilità di approfondimento, la stagione del "federalismo amministrativo" del 1997-1998 (dovuto a Bassanini) e quella, assai più incerta nella definizione e soprattutto negli sviluppi futuri del cd. federalismo fiscale.

La Costituzione e le riforme successive **non hanno introdotto significativi elementi di novità nella concreta conformazione e nel dimensionamento dei territori**: le regioni costituiscono una sostanziale costituzionalizzazione dei "compartimenti" territoriali, frutto delle suddivisioni territoriali per esigenze statistiche e della tradizione preunitaria; **le Province aumentano a dismisura**, con un incremento che tocca i suoi picchi durante il fascismo e negli ultimi decenni, fino a diventare 107 dalle originarie 58 (o 68 del 1870): e non per effetto di politiche espansionistiche dell'Italia!

Fotografiamo quelli che oggi, e già da qualche tempo, sembrano essere i **nodi problematici** dell'assetto della presenza pubblica sul territorio. Avremo così delineato il contesto in cui si è trovato questo Governo all'inizio del suo mandato. E questo perché, ritengo, questi nodi, forse già presenti nel disegno del Costituente, sono **progressivamente venuti al pettine** e, non essendo mai stati affrontati seriamente a livello politico-legislativo in questi decenni, contribuiscono a delineare un assetto che, anche agli occhi di osservatori internazionali (OCSE, BCE) o di esponenti del mondo economico-produttivo (Confindustria), è oramai vecchio e abbisogna di una profonda rivisitazione che abbia i caratteri di una riforma strutturale e ordinamentale, non necessariamente condotta in maniera contestuale, ma sicuramente coerente e con una visione sistematica e di insieme della presenza pubblica sul territorio (sistema delle autonomie e amministrazione periferica dello Stato): questa presenza costituisce un sistema aggregato di governo delle comunità territoriali e deve essere, sul piano funzionale, idoneo allo scopo.

I nodi tematici, e problematici, sono:

- a) ruolo delle Regioni;
- b) esistenza, configurazione e funzioni delle Province;
- c) allocazione delle funzioni amministrative e posizione dei Comuni.

A questi aspetti –attinenti al sistema delle autonomie- vanno aggiunti le tematiche dell'allocazione sul territorio, dell'assetto organizzativo e dei compiti degli uffici periferici dello Stato.

Questi nodi attengono a profili congiunturali –ma per la verità con risvolti strutturali- di spesa pubblica e ben possono essere riguardati in un’ottica di revisione della spesa che non si limiti a una riduzione contingente della stessa ma miri a una riorganizzazione degli apparati preposti a quella spesa. Ma hanno a nostro avviso una specifica **valenza di natura ordinamentale di grande rilevanza perché il carattere multilivello dei sistemi di governo nazionale** costituisce oramai una realtà di tutte le organizzazioni statali complesse, anche nei loro rapporti con i soggetti cd. sovranazionali.

Vedremo quindi ora, in relazione alla riforma del sistema di governo sul territorio:

- a) l’atteggiamento di questo Governo sul piano normativo;
- b) le prospettive che si offrono al futuro Governo e al Parlamento in una legislatura “piena” che non a caso si è detto possa rivelarsi una legislatura costituente sul piano delle riforme, sia di rango anche formalmente costituzionale, sia sul piano della legislazione ordinaria.

L’IMPOSTAZIONE DATA DAL GOVERNO ALLA RIFORMA DEL GOVERNO LOCALE

Si è detto che, nel corso dei decenni di storia unitaria i territori hanno vissuto **profonde trasformazioni** dal punto di vista della collocazione e della distribuzione delle popolazioni, della loro stanzialità o viceversa della loro mobilità, della tipologia e della “gerarchia” delle attività economiche, della conformazione e della dimensione urbanistiche dei centri abitati.

Ciò nonostante, **questi fenomeni complessi e rilevanti non hanno costituito** - se non in minima parte - la ragione fondante delle modificazioni delle circoscrizioni territoriali delle amministrazioni pubbliche che hanno risposto, in prevalenza, a logiche centraliste di mero decentramento o a esigenze organizzative interne alle amministrazioni; oppure sono state determinate dal forte radicamento su singoli territori di nuclei locali di popolazione “gelosi” di un’identità storico-culturale, talvolta oggettiva, ma vissuta in un’ottica di conservazione e difesa piuttosto che di comunicazione,relazionalità e sviluppo; quando non hanno prevalso interessi di una classe politico-amministrativa locale alla ricerca, con la moltiplicazione dei “posti”, di nuovi spazi di potere. **Sicché questi fenomeni sono rimasti non regolati e quindi non governati.**

Quali sono stati i **punti di riferimento** culturale dell’approccio del Governo alla tematica complessiva?

In primo luogo, l’**analisi comparata** a livello europeo: nei principali Stati d’Europa con noi maggiormente raffrontabili (Germania, Francia, Spagna e Regno Unito) l’organizzazione dei poteri pubblici si articola su quattro livelli di governo: statale, regionale, provinciale e comunale. Esiste cioè un livello intermedio di governo tra regione e comune.

In secondo luogo, un intervento di riforma sulle amministrazioni territoriali deve realizzare una **riduzione della spesa pubblica ed eliminare sovrapposizioni** di competenze e di funzioni fra i diversi livelli di governo.

In terzo luogo, vanno **considerati i fenomeni socio-urbanistici** che si sono manifestati e consolidati negli ultimi decenni, primo fra tutti quello dello sviluppo delle “conurbazioni” nelle quali, sotto la pressione delle esigenze formative, lavorative ed economiche delle popolazioni, tendono ad annullarsi le soluzioni di continuità fra “città” e “contado”.

In altre parole, appare necessario che le competenze dei vari livelli di governo siano coerenti con l’ambito di territorio e di popolazione che amministrano e che gli organi siano funzionali alle competenze da esercitare. **Le pubbliche amministrazioni regionali e locali debbono essere uno strumento di democrazia a vantaggio delle popolazioni; la loro organizzazione, la loro attività e le loro risorse finanziarie debbono essere al servizio delle esigenze delle comunità locali e non dell’auto-mantenimento delle pubbliche amministrazioni stesse.**

IL RAPPORTO FRA CENTRO E PERIFERIA NELL’AZIONE DEL GOVERNO: LA CENTRALITÀ DELL’“AREA VASTA”.

I profili di riferimento sopra enunciati, nella loro visione congiunta, conducono a ritenere effettivamente strategico - nell’ambito di un più ampio approccio riformatore - un intervento di “de-finizione” (nel senso etimologico) e di organizzazione ottimale della c.d. “area vasta” e dell’ente che deve esprimerne il relativo livello di governo: vale a dire, in Italia, oggi, un intervento di de-finizione e di organizzazione ottimale delle province e delle città metropolitane.

Per questo **il Governo è partito da qui**, in quanto, come si è accennato, città metropolitane e province costituiscono enti di governo di realtà di integrazione sovracomunale delle funzioni e dei servizi e, in ultima analisi, dei territori. Ciò è vero per le città, per le grandi città, ma lo è, sia pure in misura e in termini diversi, anche per le aree non riconducibili a grandi città, ma comunque costituite da un insieme di (più piccole) città. Se si avverte la necessità di **aggregare le funzioni sovracomunali** in un’area metropolitana nella Città metropolitana, esiste anche la parallela esigenza di aggregare le funzioni sovracomunali in un ente intermedio, da noi costituito dalla Provincia (**sicché la loro eliminazione creerebbe una asimmetria istituzionale**).

La riforma delle province

Le Province possono dunque costituire il necessario ente intermedio. Ma quali Province? **Province “nuove”**, rispetto alle attuali, sotto tre profili: dimensioni, funzioni, *governance*.

Territorio: in quanto enti di “area vasta”, va evitata una frammentazione non più rispondente ai tempi, sul piano delle aggregazioni territoriali produttive, dello sviluppo delle comunicazioni fisiche e della digitalizzazione, dei flussi delle popolazioni e delle persone per ragioni di studio, di lavoro, di affetti. Queste considerazioni **attenuano la componente “identitaria”** di una provincia, in considerazione di una visione più “adulta” che, lungi dal rinnegare l’identità territoriale di appartenenza, **privilegi la configurazione delle province come enti di servizio** per il migliore svolgimento di funzioni che necessitino di un livello sovracomunale.

I parametri minimi di dimensionamento, popolazione ed estensione territoriale, sono forse opinabili, e se ne potrebbero aggiungere altri, purché siano parametri “semplici” e “oggettivi”,

perché proprio l'esperienza del fallimento della riforma insegna che dietro richieste più o meno plausibili (dal PIL prodotto a una identità storica pretesa e comunque molto risalente, alla presenza di università o altre istituzioni) si nascondeva o la volontà di mantenere a tutti i costi assetti territoriali oramai anacronistici e antieconomici o la ferma volontà di mantenere tutti i "posti", intesi come cariche o incarichi (volgarmente detti "poltrone") come oggi.

E va detto che i **risparmi connessi alle sole economie di scala** derivanti dal semplice accorpamento delle province sono stati stimati dal Governo in circa 4-500 milioni annui, cui si sarebbero aggiunti gli analoghi se non superiori risparmi concernenti **gli uffici periferici dello Stato** (una prefettura costa al singolo cittadino fino a undici volte di più a seconda delle dimensioni della provincia di riferimento, oltre che a seconda della latitudine). E pensate c'è chi (a Crotone) ha tirato un sospiro di sollievo per la mancata conversione del decreto perché così si salvava la federazione provinciale del CONI (novello De Coubertin...).

Funzioni – Nelle Province vanno concentrate le funzioni cd. di area vasta (ambiente, trasporto, viabilità, edilizia scolastica per le scuole secondarie di secondo grado, pianificazione di coordinamento), cui si possono aggiungere funzioni e risorse "delegate" dalle regioni. Queste funzioni, come detto, sono **intrinsecamente di ambito sovracomunale, ma non potrebbero essere svolte dalle regioni**: perché le regioni sono configurate dalla Costituzione come enti essenzialmente di programmazione e di legislazione; perché l'attribuzione di funzioni operative alle regioni comporterebbe inevitabilmente, oltre che un allontanamento delle funzioni dal territorio, un aumento di spesa, a causa dei maggiori costi del personale e della necessità di far poi ricorso ad enti sub-regionali o a agenzie e società strumentali.

Governance - Le province sono state delineate come enti con organi ad elezione indiretta, espressione della realtà territoriale aggregata di più comuni. Un soggetto, dunque, **eminentemente "amministrativo"**, cioè non tanto espressione politico/democratica di una collettività territoriale, bensì deputato principalmente all'erogazione di funzioni o servizi di un dato tipo. Ciò non esclude, peraltro, la democraticità e la rappresentatività di questo livello di governo, perché anche la rappresentatività di secondo grado è una delle possibili forme di rappresentanza democratica.

La riforma delle città metropolitane

Le Città metropolitane rispondono a esigenze di tipo socio-urbanistico ed economico, evidenziate negli studi sulle aree metropolitane e sulle relative città "baricentriche".

Quella che gli urbanisti e gli economisti urbani definiscono la "**città di fatto**", unica conurbazione, per lo più che ruota intorno a un comune centroide costituita generalmente dalla "città murata" o "storica", con diffusione ad ampio raggio delle attività economiche e accrescimento omogeneo della densità abitativa su tutta l'area territoriale interessata, è **l'unità amministrativa verso cui si orientano da qualche decennio le grandi conurbazioni europee** (dalle capitali Parigi e Londra, a Francoforte o Barcellona), realtà produttive che oramai **competono tra loro indipendentemente**

dalle economie dei Paesi di appartenenza. Questo modello impone il superamento del policentrismo amministrativo caratterizzato, ad esempio, da attività pianificatorie comunali non sufficientemente sinergiche tra loro e la coordinazione di gran parte delle attività amministrative. Nelle aree definite alle 9 città metropolitane (esclusa RC) di cui alla legge 142 sono concentrati il 35% del PIL nazionale, i 13 maggiori nodi ferroviari (di cui Napoli è il quarto), il 60% dei passeggeri degli scali aeroportuali, il 33% delle banche, oltre il 40% degli atenei.

Dalla legge 142, e nonostante la rivisitazione della disciplina contenuta nella legge sul federalismo fiscale, **non si è mosso nulla.** Le città metropolitane, forse per la complessità della procedura demandata all'iniziativa locale, forse per la inerzia e la incapacità politica delle classi dirigenti a cogliere questa opportunità (e la mia recente esperienza mi consente di non stupirmi) non sono mai partite. **La legge di spending** e il decreto legge attuativo delineavano un sistema che consentiva la costituzione delle città metropolitane entro l'inizio del 2014. **Un intervento forse centralista, ma che rispondeva all'inerzia** del sistema delle autonomie anche su questo punto e mirava a colmare una lacuna che –come rilevato di recente (Calafati)- potrà costituire un **ritardo ormai incolmabile nella capacità delle nostre grandi aree urbane a competere** con le omologhe europee.

Inopinatamente – e questa volta devo dire emulativamente, senza nemmeno le non sempre nobili ragioni che hanno determinato l'arresto della riforma delle province- **anche l'avvio delle città metropolitane è rimasto "congelato"** in una pur non particolarmente fredda seduta notturna al Senato.

Il ddl costituzionale sulla modifica del titolo V (la "miniriforma" della riforma del 2001)

Il progetto del Governo aveva una visione non limitata alla riforma dell'ente intermedio.

Esso guardava ad alcuni aspetti dell'**autonomia comunale che si sono concretizzati:** individuazione (dopo anni di discussione) delle funzioni fondamentali dei Comuni; esercizio associato di funzioni e servizi comunali; avvio di un percorso destinato a ridurre l'esistenza e i costi di organismi vari che esercitano funzioni amministrative di competenza degli enti locali e delle regioni (aratt. 19 e 9 della legge di spending).

Il Governo ha poi presentato un ddl costituzionale che mirava a correggere chirurgicamente alcune criticità emerse con riferimento alla **riforma del 2001 del Titolo V**, che spero possa costituire una base di lavoro nella prossima legislatura.

Il ddl interviene su tre aspetti rilevanti:

- a) rivede in alcuni punti il **riparto di competenze** tra Stato e Regioni, attribuendo allo Stato alcune competenze in via esclusiva: energia e reti infrastrutturali, che anche negli Stati federali sono generalmente attribuite allo Stato centrale, ma anche materie come i principi della semplificazione amministrativa o del lavoro pubblico, in considerazione del fatto che l'attuale riparto ha ostacolato non poco l'applicazione a livello locale delle politiche

nazionali di semplificazione, con situazioni di discriminazione dei cittadini nella fruizione di prestazioni amministrative, o ha determinato talvolta politiche di favore nell'impiego regionale e locale incompatibili con la corretta gestione delle risorse e con l'immagine degli apparati amministrativi;

- b) sottrae alle regioni alcuni ambiti di competenza, quali i rapporti internazionali, o consente allo Stato di intervenire, sia pure per principi, nella materia del turismo, che oggi la Costituzione affida alla competenza residuale delle Regioni;
- c) introduce la **clausola di supremazia** a tutela dell'unità giuridica ed economica del Paese per questione di rilevante interesse nazionale.

Credevo, forse per scarsa conoscenza specifica della materia, niente di particolare; e invece anche su questa riforma che considererei minimale, parte della politica, ma anche della dottrina, hanno considerato il ddl in termini di **restaurazione centralista dello Stato**, più che una miniriforma una controriforma. Mentre forse occorrerebbe meglio riflettere sia sul fenomeno, questo per la verità ben noto e studiato, del centralismo regionale, sia sui danni che all'autonomia regionale derivano dalle conseguenze di un riparto sbilanciato delle competenze.

Sulla costituzionalità del decreto "Spending-review", in particolare con riferimento all'articolo 133 Cost.

Prima di concludere con una panoramica sugli scenari che si delineano per la prossima legislatura, vorrei affrontare un tema che naturalmente è di mio interesse sul piano giuridico, ma che dovrà essere tenuto in considerazione anche nella prossima legislatura qualora si intenda riprendere il percorso di riforma delle Province avviato in questa (non credo che il tema riguardi anche le città metropolitane, se non altro perché nella Costituzione non vi è una espressa disciplina delle stesse).

E' il tema della **costituzionalità della procedura** delineata nella legge di spending per il riordino delle Province. La procedura è stata contestata con riguardo a un duplice profilo: la compatibilità con l'articolo 133 e l'uso del decreto-legge.

Partiamo dal primo.

L'art. 133 Cost. regola le seguenti due fattispecie: mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione. A tal fine, richiede una legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione. E' pacifico che l'iniziativa comunale non vincola lo Stato all'iniziativa normativa governativa (e, in effetti, più volte tali iniziative non hanno avuto seguito).

A me **non sembra che tale fattispecie regoli (e sia quindi riferibile a) un processo di riordino generale** delle province sull'intero territorio nazionale sulla base di requisiti minimi che una provincia debba avere per essere tale. A supporto della tesi sussistono le seguenti argomentazioni:

- a) il 133 è una norma che si iscrive nella logica della **garanzia costituzionale dell'autonomia degli enti locali nei confronti delle regioni**. Essa pertanto affida alla legge dello Stato la garanzia di

ogni modifica territoriale delle province e l'istituzione di nuove province, limitandosi a prevedere che, al riguardo, le regioni siano semplicemente "sentite";

b) la norma, per come strutturata, **fa necessariamente riferimento a modifiche puntuali delle circoscrizioni provinciali o alla istituzione di province nuove**. La fattispecie è ben diversa da un riordino generale delle province sulla base di criteri generali e comuni posti da leggi dello Stato, in un più generale processo di riordino del governo del territorio, che riguarda contestualmente il sistema di tutti gli enti locali e l'amministrazione periferica dello Stato. **L'applicazione del 133 al riordino generale delle province sarebbe praticamente impossibile**, in quanto richiederebbe a tal fine l'iniziativa di tutti gli oltre ottomila comuni italiani e precluderebbe di fatto allo Stato di poter porre requisiti minimi dimensionali all'istituto della Provincia;

c) in altri termini, l'applicazione del 133 al riordino generale delle Province, più che richiedere una (impossibile da seguire) procedura, **si tradurrebbe nella giuridica impossibilità per lo Stato di procedere a un riordino generale del sistema delle Province con legge ordinaria e nella stessa impossibilità di (im)porre requisiti dimensionali minimi alla Provincia**: cosa, peraltro, che lo stesso testo unico del 2000 prevede (senza che la detta norma abbia potuto avere pratica attuazione). D'altra parte, se esatta, la tesi dovrebbe poter essere estesa anche ai Comuni, con ripercussioni su ogni possibile e auspicabile futuro processo di reale aggregazione tra gli stessi.

d) **si imporrebbe quindi una legge costituzionale per l'accorpamento o la fusione di Province e anche, quindi, per la fissazione di requisiti dimensionali minimi alle stesse. Se non che di una siffatta previsione non vi è traccia nella Costituzione per le Province, mentre esiste una norma di tal genere per le Regioni**. L'articolo 132 richiede, infatti, una legge costituzionale "per la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni". Ipotesi, quanto a fattispecie, simmetrica rispetto a quella regolata dal 133 per le province. Ma che, significativamente, richiede, per un intervento sulle regioni, la legge costituzionale.

Ne consegue che la tesi dell'applicabilità del 133 al riordino generale delle province comporterebbe che al riordino si possa procedere solo con legge costituzionale (non potendosi certo pensare che occorra l'iniziativa -imposta?- di tutti i comuni come precondizione); se non che la Costituzione non prevede ciò per le province mentre lo prevede per le (sole) regioni.

Oltre tutto, il riordino al quale si sta dando corso si discosta dalle previsioni dell'art. 133 Cost. unicamente per quel che riguarda la pretermessione dell'iniziativa comunale ai fini del riassetto - per così dire - "macroscopico" delle province: per dirla in altri termini, si prescinde dall'iniziativa comunale quando si tratta di stabilire movimenti "in blocco" di una o più province, di modo che non muta la posizione dei singoli comuni rispetto all'area territoriale alla quale già appartengono, mentre occorre l'iniziativa comunale quando eventualmente vi siano singoli comuni che intendano staccarsi rispetto a tale area di pregressa appartenenza.

Mi sembra quindi che l'articolo 133 regoli l'iniziativa dei comuni che vogliono cambiare provincia o dar vita a una nuova provincia. Mentre lo Stato può, con propria legge ordinaria, procedere a un riordino generale di tutte le province.

Può ulteriormente osservarsi che, nel quadro delle competenze legislative assegnate dalla Costituzione, **il dimensionamento ottimale di un ente territoriale** -nel quale essenzialmente consiste la *ratio* del riordino delle province- deve essere necessariamente attribuito **alla potestà legislativa esclusiva dello Stato**, segnatamente in relazione alla materia “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” di cui all’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. Non avrebbe senso la competenza in questa materia **(secondo la logica dello stabilire “chi fa che cosa”)** se lo Stato, al quale spetta il compito di conformare gli organi, le procedure elettorali e le funzioni basilari degli enti locali, non potesse altresì - ed anzi, sul piano logico, prioritariamente - disciplinare le caratteristiche territoriali e demografiche occorrenti per poter definire l’estensione e la consistenza più appropriate degli enti ai quali quegli organi, quelle procedure e quelle funzioni debbono essere riferite.

Altra utile considerazione sembra riguardare, infine, il raffronto con le città metropolitane, ormai previste in Costituzione come le province, ma in relazione al cui dimensionamento territoriale-demografico non è stato mai posto in dubbio che esso spettasse alla legge dello Stato, senza alcun vincolo di previa iniziativa dei comuni.

Un’altra diffusa censura è stata quella concernente l’utilizzazione del provvedimento legislativo d’urgenza in **presunta violazione dell’art. 77 Cost.**

Su questo, mi limiterei ad osservare –e sottopongo la questione alla riflessione dei costituzionalisti- che il **requisito di necessità e urgenza credo vada valutato non in astratto ma in relazione al complesso** degli interventi in cui si inserisce la previsione contestata e anche al momento storico-politico in cui il decreto viene emanato. In altre parole, la straordinaria necessità e urgenza non è un dato intrinseco, proprio del tipo di intervento, ma va riguardata nel contesto ordinamentale e politico-congiunturale in cui esso si inserisce.

Ciò posto, occorre considerare che le disposizioni sul riordino delle province:

a) erano destinate a produrre risparmi di spesa, attraverso i loro effetti di riduzione del numero degli enti, e a incidere quindi nell’ambito della manovra di riduzione degli apparati burocratici e del numero delle amministrazioni (ancorché i risparmi non fossero quantificati anche perché non immediatamente conseguibili);

b) erano strettamente collegate, in una visione complessiva di sistema, alla riduzione delle funzioni provinciali mediante trasferimento ai comuni di quelle non fondamentali, alla riorganizzazione dell’amministrazione periferica, dalle quali doveva derivare una riduzione di spesa pubblica, questa volta quantificata in una riduzione percentuale del 20%.

Dunque, non solo non sussisteva la mancanza di collegamento o l’eterogeneità delle disposizioni dell’art. 17 sul riordino delle province rispetto all’oggetto e alle urgenti e relevantissime finalità di ordine finanziario del decreto-legge nel quale esso era inserito (recante “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*”), ma proprio il riordino delle province costituiva una delle plurime linee di intervento attraverso le quali si attuava lo straordinario ed indifferibile

intervento finanziario perseguito dal Governo e sostenuto dal Parlamento attraverso l'approvazione e la conversione del D.L. n. 95/2012.

LO SCENARIO FUTURO: LINEE DI RIFORMA PER REGIONI ED ENTI LOCALI.

Come proseguire, nella prossima legislatura, il cammino delle riforme?

Il problema di fondo di una riforma del governo locale è costituito forse dalla **prevalenza che si è sempre data all'ottica amministrativa e ordinamentale rispetto a quella economica** e attenta alla realtà dei territori.

Il fatto è che da qualche parte bisogna partire. E poiché il governo locale è strutturato (da sempre e in tutto il mondo) sulla base di unità amministrative, è ovvio che ogni riforma del governo locale parta da queste e comunque utilizzi meccanismi di tipo giuridico-istituzionale per dare forma a esigenze di tipo economico, urbanistico, sociale.

Se non che – e questo si è rivelato l'ostacolo alla riforma- **è proprio il punto di partenza, cioè la realtà delle unità amministrative esistenti, che denota le maggiori resistenze conservatrici**, perché queste unità amministrative si sono consolidate nel tempo, oltre che come centro di erogazione di funzioni e servizi, come veri e propri centri di potere (adopero il termine in senso tecnico), che risentono di quella innegabile difficoltà di riformarsi da cui è affetto oggi il nostro sistema politico-istituzionale a tutti i livelli.

L'unica cosa auspicabilmente certa è che il tema della **riforma del governo sul territorio sia oramai un tema ineludibile nell'agenda del futuro Governo e del futuro Parlamento**, il quale ultimo, mi auguro, saprà al riguardo farsi portatore di una visione strategica e di sintesi che questo Parlamento ha avuto fino alla legge di *spending*, ma non ha saputo mantenere al momento della conversione del decreto attuativo, cioè quando le cose stavano per farsi sul serio, e non solo a parole: e allora sono riemersi i presidenti e/o senatori –nessuna citazione esemplificativa è casuale- di Rovigo e di Crotone, di Monza e di Prato, di Avellino e di Frosinone, con le loro tesi che oscillavano tra reminiscenze storiche (le antiche popolazioni italiche resuscitate) e altisonanti richiami ai principi della democrazia, della Costituzione e dell'Unione europea, salvo poi a finire a Treviso, Latina o a Vibo Valentia. A chi assume questo atteggiamento non interessa l'ente Provincia, interessa solo la *propria* provincia (ed è per questo che è pronto a trasformarsi nel più convinto assertore dell'abolizione delle province)

Sul piano generale, una riforma che abbia avanti a sé una intera legislatura dovrà riguardare, e profondamente, oltre che **gli uffici periferici dello Stato, tutti i livelli di governo**: le Regioni (troppe e paurosamente sbilanciate rispetto al disegno del Costituente su funzioni amministrative e operative); le Province (che continuo a pensare debbano essere mantenute ma profondamente riordinate) e i Comuni (ai quali pure dovrà essere posta una soglia minima e dei quali andrà favorita in maniera decisa e "persuasiva" la fusione, non potendosi tollerare, per costi e funzionalità, un sistema in cui oltre la metà dei Comuni sia al di sotto di cinquemila abitanti). E si

potrà anche decidere di attribuire un ruolo maggiore alle Regioni nell'organizzazione dei servizi sul territorio: purché si pongano limiti alle funzioni operative delle Regioni medesime e delle loro società e, altresì, paletti al loro potere di definire ambiti ottimali di esercizio delle funzioni aggregate, onde evitare che i livelli intermedi da loro creati siano più numerosi e costosi delle attuali Province.

Quello che credo vada assolutamente ripreso è anche **il cammino delle città metropolitane**. Si tratta di una grande opportunità per il Paese, come dimostra la protesta che il loro blocco ha ingenerato in molti settori sociali, a cominciare dalle associazioni imprenditoriali interessate. E' una sfida importante per il Paese **perché riguarda il modo di organizzare sul territorio la produzione della ricchezza e l'erogazione dei servizi ai cittadini**.

Forse si potranno eliminare dal novero delle città metropolitane alcune di quelle contenute nell'elenco di 1990 ripreso dalla legge di spending. Ritengo che, in alcuni casi, debbano invece assicurarsi confini più ampi di quelli propri della provincia di pertinenza della città (mi riferisco ai casi di Firenze, almeno rispetto a Prato, e di Milano rispetto a Monza).

Sicuramente, con più tempo a disposizione, potranno da subito ridefinirsi i confini delle sopprimende province e quindi della Città metropolitana, favorendo entrata e uscita di Comuni, in modo che la Città metropolitana possa corrispondere al meglio a un'area socio-economica metropolitana (e penso proprio a Napoli), se non a una "regione metropolitana" (e questo modello andrebbe studiato in particolare rispetto a Roma, che ha il tema aggiuntivo dell'ordinamento di Roma capitale). E anche il modello di *governance*, con una particolare riflessione sul modello del dissolvimento del Comune capoluogo, meriterebbe un approfondimento maggiore.

Sono in definitiva delineabili, a mio avviso, **due scenari**:

PRIMO SCENARIO (in continuità con l'attuale legislatura)

1) Livello regionale

- a) Riforma del titolo V quanto meno nei termini minimale sopra delineati nel ddl governativo;
- b) Attribuzione alle regioni di funzioni legislative e di funzioni di programmazione, con possibilità di delega di funzioni operative a province e comuni (come può avvenire e in parte avviene ora) in rapporto alla programmazione delle stesse funzioni.

2) Livello comunale

- a) Favorire la fusione (e non mere unioni) di comuni prefissando una soglia minima di abitanti (con 5000, i Comuni si dimezzano, con 15000 si riducono di due terzi). Va valutato se lasciare poi l'ordinamento vigente (consigli eletti con il sistema attuale) o se prevedere un diverso modello ordinamentale in cui il consiglio sia rappresentativo delle realtà locali "accorpate", da considerare alla stregua di municipi i cui "sindaci" compongano il consiglio del Comune "nuovo";
- b) Avendo realizzato dimensioni adeguate sub a), individuare i Comuni come livello di allocazione tendenzialmente di tutte le funzioni amministrative.

3) Livello provinciale (e delle città metropolitane)

- a) Procedere alla riduzione delle Province nei termini di cui all'attuale legislatura (ma può prendersi in considerazione, dato il maggior tempo a disposizione, di fornire una indiscutibile copertura costituzionale al processo di riordino), eventualmente prevedendo forme di più estesa partecipazione dei territori.
- b) Mantenere le Province come enti amministrativi di secondo grado, al cui territorio rapportare l'organizzazione periferica dello Stato (che, in caso di abolizione, resterebbe priva di un livello territoriale di riferimento e andrebbe riorganizzata o a livello regionale o individuando un ambito diverso);
- c) Assegnare alle Province le sole funzioni di area vasta che non possono essere allocate a livello comunale, sia pure "aggregato". E lasciare alle Regioni analoga possibilità di allocare presso le province funzioni regionali che non possano essere assegnate ai Comuni. In questa ottica, le Regioni non dovrebbero avere funzioni operative né costituire enti, agenzie o società strumentali.

L'impianto complessivo, in questo scenario, vede dunque:

- a) Regioni come enti legislativi e di programmazione delle funzioni sul territorio;
- b) Province e Comuni, entrambi con dimensioni superiori a quelle attuali e quindi fortemente ridotti, con funzioni operative di compiti amministrativi e di erogazione dei servizi al cittadino;
- c) Province come enti amministrativi di secondo grado a elezione indiretta e Comuni come enti a elezione diretta.

SECONDO SCENARIO, caratterizzato dall'abolizione delle Province

- 1) Ddl costituzionale di abolizione delle Province;
- 2) Per le Regioni, quanto previsto dal primo scenario, ma, altresì, obbligo per le stesse di definire ambiti territoriali infraregionali per l'esercizio di alcune funzioni di area vasta, in quanto non è seriamente ipotizzabile l'assenza assoluta di un livello di governo intermedio (che, infatti, esiste in tutti i Paesi simili al nostro);
- 3) Però, a livello costituzionale, chiarire i limiti di questo potere delle Regioni, che altrimenti potrebbero moltiplicare a dismisura i livelli intermedi di governo, per giunta differenziando da funzione a funzione. I limiti dovrebbero riguardare, come minimo, numero, dimensioni e organi di governo. Andrebbe poi deciso chi eserciterebbe le funzioni: nuovi enti, agenzie, aggregazioni di Comuni?
- 4) Resterebbe per i Comuni quanto delineato nel primo scenario.

CONCLUSIONI

E'ovviamente fondamentale studiare e approfondire le tematiche delle riforme; non foss'altro per combattere la diffusa ignoranza e incultura istituzionale che questo Paese, in molte sue parti, ha dimostrato ancora di avere. E puntare su quelle realtà che si erano invece dimostrate all'altezza della sfida (a mero titolo esemplificativo, e non esaustivo, penso all'Emilia Romagna, ma anche al Piemonte, o alle città di Bologna e Venezia, e a istituzioni come l'ANCI o la Confindustria).

Ma, al di là dello studio e degli approfondimenti, è la capacità di questo Paese di riformarsi che è in gioco. Riformismo significa visione strategica, cioè guardare lontano ai futuri assetti

istituzionali, e **pragmatismo**, cioè senso pratico, **nel perseguire l'obiettivo**. **Gli ostacoli sono le resistenze conservatrici**, talvolta bieche, **ma anche le sirene del radicalismo: le une e le altre possono ritrovarsi insieme sul locomotore del treno delle riforme**. **Con il rischio di arrestare il treno e di provocare non il semplice arresto del Paese, ma il suo inesorabile scivolare all'indietro**.

La breve, e per me intensa, esperienza di governo, mi ha riportato alla mente **le parole di Benedetto Croce** a proposito dell'atteggiamento da tenere sul cammino delle riforme amministrative in genere: un atteggiamento "non certo impaziente, ma fermo e combattente", quello sì.

Filippo Patroni Griffi

Da (<http://www.giustizia-amministrativa.it/>)