

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

2

2014 · ANNO XXXV
aprile/giugno

L'AREA VASTA:
MITO O REALTÀ?

DIRETTORE DELLA RIVISTA
Gianluca Gardini

COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitaresse Matteucci
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB
presso Regione Emilia-Romagna
Servizio innovazione e semplificazione amministrativa
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275953
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo

REFERENTI REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
fparon@regione.emilia-romagna.it
Francesca Palazzi
fpalazzi@regione.emilia-romagna.it

EDITORE

Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,
via Coriano, 58 – 47924 Rimini
tel. 0541.628111 – fax 0541.622100
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779
Sito web: www.maggioli.it
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale,
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA

Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Publicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824
Direttore responsabile: Piero Venturi

COMITATO DI REDAZIONE
Marina Caporale
Marzia De Donno
Giulia Massari



Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per il 2014 è di € 116,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).

La Rivista è disponibile nelle migliori librerie.

Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 25,00.

Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 29,00.

I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa.

La quota di abbonamento alla Rivista in formato digitale per il 2014 è di € 82 + Iva.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio

con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca,

da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti.

Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



INDICE

EDITORIALE

- 197 Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme
Claudia Tubertini

SAGGI E ARTICOLI

- 215 Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V
Francesco Merloni
- 251 Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle province e le politiche di area vasta
Lorenzo Ciapetti
- 285 Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano
Carlo Baccetti
- 319 L'abolizione delle Province in Sicilia: resoconto semiserio di una rivoluzione *in progress*
Riccardo Ursi
- 333 Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale
Pierpaolo Forte
- 361 El pretendido impulso a la administración provincial en la reforma española de 2013
Juana Morcillo Moreno
- 393 El régimen jurídico de los derechos en un Estado descentralizado: el caso español
Paloma Requejo Rodríguez

NOTE E COMMENTI

- 411 Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia: uno sguardo dal basso
Luigi Viola

OSSERVATORIO REGIONALE

- 419 Le elezioni regionali in Piemonte
Antonella Seddone e Giuliano Bobba
- 441 Le elezioni regionali del 2014 in Sardegna
Stefano Rombi e Fulvio Venturino
- 465 La fusione dei Comuni Valsamoggia. L'Assemblea Costituente per la definizione dello Statuto e dei Municipi elettivi
Daniele Rumpianesi
- 493 Table of contents and abstracts
- 497 Note sugli autori

Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme

Claudia Tubertini

Sommario: 1. *Una riforma organica e di sistema?* – 2. *La trasformazione del livello provinciale.* – 3. *L'istituzione delle città metropolitane.* – 4. *Le unioni e le fusioni.* – 5. *L'impatto della riforma costituzionale.* – 5. *Il ruolo delle Regioni.*

1. *Una riforma organica e di sistema?*

Alla mancanza di unitarietà ed uniformità del sistema locale siamo ormai avvezzi sin dall'approvazione della riforma costituzionale del 2001. Non solo – secondo la lettura dominante – a partire da questa data è venuto meno l'ordinamento locale, inteso come disciplina generale dell'organizzazione e dell'attività degli enti territoriali minori affidata al legislatore statale, ma la nozione stessa di ente locale è venuta a scomporsi tra enti locali costitutivi dell'ordinamento della Repubblica (su cui permane la competenza statale, sia pure entro il discusso limite della lettera *p*) dell'art. 117, secondo comma) ed *altri* enti locali, non previsti né garantiti dalla Costituzione¹.

Soprattutto il confronto tra il tenore letterale delle disposizioni costituzionali pre e post-riforma sembrava avallare questa lettura. L'articolo 128 della Costituzione, fino alla sua intervenuta abrogazione ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, conteneva in effetti un ampio rinvio a leggi generali dello Stato, le quali, peraltro, avrebbero dovuto trovare un limite invalicabile nel principio costituzionale di autonomia (art. 5): dovendosi cioè «di volta in volta, accertare se le disposizioni legislative si siano mantenute nell'ambito strettamente necessario a soddisfare esigenze generali [...] ed abbiano lasciato agli enti locali quel mi-

(1) Con un evidente mutamento rispetto al precedente riferimento espresso agli “altri enti locali”, nozione che aveva dato comunque origine a diverse letture: cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, p. 386.

nimo di poteri richiesto da quella autonomia di cui essi devono godere» (Corte cost., 28 marzo 1969, n. 52). Il nuovo comma 2 dell'articolo 117, invece – limitando la potestà esclusiva statale a “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” – sembrava segnare, almeno da un punto di vista letterale, una apertura ad un ruolo più incisivo della legislazione regionale e delle fonti locali e ad una effettiva differenziazione degli ordinamenti locali disegnati su base regionale. Si era prospettato, al riguardo, un vero e proprio *policentrismo* dell'ordinamento locale².

La potestà legislativa statale, tuttavia, è stata sin da subito oggetto di una lettura estensiva che, sorretta anche dalla fitta attività interpretativa della Corte Costituzionale, ha finito per dilatarne i confini sia sotto il profilo dell'organizzazione che dell'attività locale. Molto spesso l'intervento del legislatore regionale è stato in qualche modo indirizzato, se non addirittura reso obbligato dal legislatore statale, tanto che, secondo una lettura (pessimista, certo, ma non molto lontana dal vero), resa al culmine della c.d. “legislazione della crisi”, “Le Regioni sono diventate delle mere comparse, soggette ai poteri sostitutivi dello Stato ove non adempiano ai compiti che la legge affida loro. Tutto questo getta una luce sinistra sulla fase di attuazione della riforma e rende incerta ogni previsione, a riforma attuata (se mai ci si arriverà), circa l'assetto e la funzionalità del nuovo sistema dell'autonomia locale”³.

Ma a fare le spese di questa evoluzione della competenza legislativa in materia di ordinamento locale è stata anche l'operazione di sistemazione organica effettuata dallo stesso legislatore statale con il d.lgs. n. 267 del 2000. Dopo che la prima delega al riordino ed adeguamento del TUEL alla riforma del Titolo V, contenuta nella legge 131/2003, è stata più volte prorogata senza esito, fino alla definitiva scadenza (31 dicembre 2005), senza esito sono rimasti, anche, i due successivi disegni di legge (del 2007 e del 2010) volti all'adozione di una nuova “Carta” delle Autonomie locali; i quali hanno per anni impegnato, senza successo,

(2) G. VESPERINI, *I “signori” dell'ordinamento locale nella nuova disciplina costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, p. 769 ss.

(3) P. CARETTI, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia*, in *Astrid Rassegna*, 2012.

le aule del Parlamento. Nel frattempo, tuttavia, agli interventi settoriali che hanno riguardato le pubbliche amministrazioni, anche locali, ed alle numerose disposizioni volte a riformare l'assetto dei servizi pubblici locali, si sono unite, come è noto, una serie di disposizioni riguardanti profili ordinamentali disciplinati dal TUEL, inserite per lo più nelle annuali leggi finanziarie o in decreti-legge contenenti manovre economiche: disposizioni quasi sempre disorganiche, dettate dalla logica dell'emergenza, che hanno finito per svuotare dall'interno, in numerosi punti, le norme del testo unico.

Questa frantumazione legislativa ha prodotto effetti negativi ed irreversibili sul tessuto normativo locale, che neppure la recente approvazione della legge 5 aprile 2014, n. 56 ("Disposizioni in materia di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di comuni"), nota come "legge Delrio", supera del tutto. Si pensi, ad esempio, alla mancata abrogazione o modificazione espressa di disposizioni del TUEL; alle frequenti modifiche in sede di conversione dei decreti-legge o dalla mancata conversione degli stessi; all'introduzione di modifiche successive, e a breve distanza di tempo, di norme appena varate; ai problemi interpretativi derivanti dalla non chiara formulazione delle norme; alla mancata adozione di provvedimenti attuativi e/o veri e propri cambi di rotta del legislatore; per non parlare dei vizi di legittimità costituzionale di una serie di disposizioni introdotte in questi ultimi anni e degli effetti della loro caducazione da parte della Corte costituzionale.

Nel merito, le misure di riordino così introdotte sono state oggetto di diverse letture. Se, di certo, gli obiettivi di contenimento dei costi sembrano essere prevalsi su quelli di buon andamento delle amministrazioni, e le logiche istituzionali (e spesso le stesse preoccupazioni costituzionali) sono finite in secondo piano rispetto a quelle economiche, la spinta della crisi economica, è stata, indubbiamente, anche una occasione per accelerare processi di riforma già da tempo necessari ad avvicinare il nostro sistema locale a quel "principio di vitalità" o di "sufficienza finanziaria", che costituisce il criterio base per la sussistenza stessa di un ente locale⁴. Non è da trascurare, inoltre, un effetto indiretto della

(4) G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in questa Rivista, 2012, pp. 503 ss.

legislazione della crisi, che ha imposto (agli studiosi ma anche alle istituzioni e all'opinione pubblica) di superare la "retorica dell'autonomia", cominciando a ragionare sui caratteri realmente indefettibili dell'autonomia territoriale⁵ e sui modelli di autonomia compatibili con l'esigenza di soddisfacimento delle molteplici istanze della società, in un contesto di finanza pubblica via via più critico.

È questo il contesto nel quale è intervenuta la legge 56/2014, che viene presentata come vera e propria riforma organica e di sistema⁶. Tra le finalità dichiaratamente perseguite, vi è infatti proprio quella di adeguare l'ordinamento locale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza⁷. Rispetto alla frammentarietà e disorganicità degli interventi degli ultimi anni, questa riforma – non foss'altro perché, finalmente, dettata con legge ordinaria – rappresenta indubbiamente il primo vero tentativo di regolazione sistematica, anche se priva di quell'impianto generale che aveva contraddistinto i precedenti tentativi di revisione organica del TUEL. Le nuove disposizioni di legge – solo in parte introdotte nel corpo del TUEL – riguardano specificamente l'assetto istituzionale e le funzioni di province, città metropolitane e forme di associazione e aggregazione locale (unioni e fusioni). Si tratta, non a caso, degli stessi tre ambiti su cui si era concentrata la legislazione del quinquennio precedente, che aveva riguardato, per l'appunto: *a*) il riordino istituzionale, funzionale e territoriale delle province (d.l. 201/2011, d.l. 95/2012, d.l. 188/2012); *b*) l'istituzione delle città metropolitane con corrispondente soppressione delle rispettive province (legge 42/2009, d.l. 95/2012, d.l. 188/2012); *c*) la gestione in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni di minore dimensione demografica delle funzioni fondamentali e la semplificazione delle forme associative e dei modelli organizzativi strumentali di gestione delle funzioni e dei servizi (d.l. 78/2010, d.l. 138/2011, d.l. 201/2011, d.l. 95/2012).

(5) L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 845 ss.

(6) F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, 9/2014.

(7) L. VANDELLI, *Introduzione*, in Id., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, 2014, pp. 24 ss.

Il legislatore, quindi, continua a puntare sul raggiungimento, attraverso l'intercomunaltà, di una dimensione ottimale da parte dei comuni, che sono elevati a componente essenziale dell'intelaiatura del nostro ordinamento locale: tanto da imprimere una configurazione di secondo grado agli enti locali intermedi, per i quali si prevede invece, al contempo, un ridimensionamento (per le Province) ed una specializzazione funzionale (per le città metropolitane).

Già nella scelta degli oggetti di intervento, quindi, gli elementi di continuità rispetto alle linee di riforma che erano state perseguite (o solo tentate) con la "legislazione dell'emergenza" degli ultimi anni sono numerosi. Ma nel riprendere i filoni essenziali dei precedenti interventi normativi, il legislatore cerca ora di inquadrarli in una complessiva, nuova visione del sistema locale, imperniata sul principio di "preferenza" per il livello comunale non solo nella distribuzione delle funzioni amministrative, ma anche nella rappresentanza degli interessi delle collettività amministrate. Sulla base di questo presupposto, la legge dispone un riassetto delle funzioni amministrative (non fondamentali) locali, che potrebbe portare – come si vedrà meglio oltre – una profonda ridistribuzione delle competenze.

Un secondo elemento di continuità è rappresentato dall'interpretazione estensiva che, ancora una volta, viene data alla competenza legislativa statale in materia di ordinamento degli enti locali. Nella legge 56 i rinvii alla legislazione regionale sono limitati e sporadici, mentre evidente è l'ispessimento della disciplina statale anche in ambiti (come quello relativo all'ordinamento delle Unioni) dove vi sono margini di incertezza costituzionale⁸.

(8) La più recente pronuncia della Corte costituzionale ha rigettato le obiezioni di legittimità sollevate contro la disciplina statale in materia di unioni contenuta nel d.l. 95/2012 in quanto contenute in un corpus normativo in cui – a detta dello stesso giudice (sent.n. 44/2014) – l'ordinamento degli enti locali non costituiva l'oggetto principale, ma solo «il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente, riduzione cui è ancorato il riordino degli organismi in questione e costituente principio fondamentale della materia (coordinamento della finanza pubblica)». Ci si chiede quanto questa argomentazione potrà essere replicata quando la Corte si troverà ad esaminare la legge n. 56, il cui oggetto principale è indubbiamente l'ordinamento degli enti locali. La questione viene sollevata nei ricorsi delle Regioni Campania e Puglia (nn. 43 e 44/2014), che hanno inserito tra i profili di contestazione, in particolare, la violazione della competenza legislativa regionale derivante dalla nuova disciplina delle unioni e delle procedure di fusione.

2. *La trasformazione del livello provinciale*

Volendo tracciare il profilo della nuova amministrazione provinciale, quale emerge dalla legge 56/2014, va anzitutto ricordato che essa le definisce «enti territoriali di area vasta»; il legislatore cerca di stemperare, quindi, la natura delle Province quali enti a fini generali, garantendo loro, tuttavia, un nucleo di funzioni fondamentali di un certo rilievo. La natura di rappresentanza di secondo grado le avvicina, per struttura, alle Unioni, da cui però differiscono per essere enti necessari, titolari di funzioni proprie, a territorio costituzionalmente protetto e istituite *ex lege*. Si conferma infatti il modello ad elezione indiretta già delineato sin dal 2011, con un organo monocratico (Presidente) e due assemblee (Consiglio provinciale e Assemblea dei Sindaci). La legge 56/2014 non interviene, invece, sulla dimensione territoriale delle Province, dopo il chiaro indirizzo contrario della Corte costituzionale; solo quelle coincidenti con le città metropolitane vengono soppresse⁹.

Da quanto detto appare indubbio che l'entrata in vigore della legge 56/2014 rappresenti il compimento della riforma istituzionale e funzionale delle province già tracciata a partire dal 2011. Con questo intervento, il legislatore opta decisamente a favore della semplificazione dei livelli istituzionali e scommette su una profonda trasformazione del livello provinciale. Ridisegna la provincia quale ente a *rappresentatività attenuata* (di secondo livello), pur mantenendone il carattere della territorialità. Sperimenta, in sostanza, un modello del tutto nuovo di ente intermedio, che dovrebbe favorire – nelle intenzioni del legislatore – una più coerente ed armonica amministrazione del territorio locale, secondo una visione non più competitiva, ma inclusiva del rapporto tra comuni e area vasta. Su questo modello sono stati avanzati sinora soprattutto dubbi di legittimità costituzionale, sia in relazione alla nuova forma di governo provinciale – che, secondo parte della dottrina, sarebbe in contrasto con l'attuale testo costituzionale per l'assenza di (al-

(9) Previsione che ha suscitato rilievi di legittimità da parte di alcune Regioni: cfr. i ricorsi della Regione Lombardia e Veneto (n. 39 e n. 42/2014).

meno un) organo democraticamente eletto¹⁰ – sia (in misura minore) in relazione allo “svuotamento” delle funzioni provinciali, che sarebbe, se portato alle estreme conseguenze, in contrasto con il principio di sussidiarietà. Altre obiezioni sono state avanzate sulla consistenza effettiva dei risparmi di spesa derivanti dalla riforma, risparmi che deriverebbero, quasi unicamente, dal drastico “sfoltimento” degli amministratori provinciali¹¹ e dalla gratuità dei loro incarichi¹². Molto meno, invece, si è discusso in merito all’efficacia del modello, ovvero, alla capacità dei nuovi enti di far fronte efficacemente ai problemi dei rispettivi territori ed alle rilevanti funzioni che il legislatore ha voluto conservare loro, ma con risorse drasticamente ridotte e in presenza di un legame attenuato con la collettività amministrata: elemento che rischia di indebolire la protezione di quegli stessi interessi di cui l’ente resta titolare. In altre parole, le nuove province saranno in grado di assicurare un coordinamento ed una mediazione tra gli interessi dei territori comunali, anche sotto il profilo della gestione delle risorse, o al contrario, prevarranno i conflitti, visto che i loro organi sono formati da amministratori comunali¹³. Diverso sarebbe se le province assumessero una vocazione più marcatamente gestionale, di assistenza o di servizio ai rispettivi territori¹⁴: ma non sembra essere questa, al momento, la funzione preva-

(10) Per una esaustiva rassegna delle diverse posizioni, v. M. CECCHETTI, O. CHESA, S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella Regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, in *Amministrazione in cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), agosto 2014, spec. pp. 51 ss.

(11) Il numero complessivo degli amministratori provinciali e metropolitani che saranno eletti è infatti 986, contro i 2.500 precedenti.

(12) La gratuità dell’incarico è peraltro stata attenuata dalla previsione, introdotta dal d.l. 90/2014, per cui “Restano a carico della provincia gli oneri connessi con le *attività in materia di status* (sic!) degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi”. La conservazione di questi trattamenti è stata estesa anche agli amministratori provinciali in carica, sino al subentro dei nuovi eletti, ed ai rappresentanti delle città metropolitane.

(13) Sul punto di vedano le osservazioni contenute nei saggi di F. MERLONI e di C. BACCETTI, in questo stesso numero.

(14) Come avviene attualmente in Spagna, dove le Province presentano un sistema ad elezione indiretta (sia pure diverso da quello italiano): cfr. il saggio di J. MORCILLO MORENO, in questo stesso numero.

lente pensata per loro dal legislatore statale, né di certo l'unica, come dimostra la quantità e soprattutto la natura di alcune delle funzioni fondamentali a loro intestate. Su questo punto, potrebbero essere le leggi di riordino ad intervenire, adeguando il contenuto delle funzioni provinciali alla loro nuova forma di governo. Ma che questo adeguamento avvenga non è affatto certo, né del resto è imposto dalla legge 56/2014, che sembra preoccupata soprattutto di "riallocare" le funzioni provinciali, senza porsi preliminarmente il problema della loro eventuale soppressione, semplificazione o rimodulazione di contenuto, proprio alla luce della nuova configurazione dell'ente.

Tutte queste osservazioni valgono, naturalmente, a patto che non si ritenga che già ora nessuna delle funzioni svolte dalle province abbia un tasso di politicità tale da richiedere un livello politico a cui far risalire la responsabilità decisionale, potendo essere allocate, a scelta del legislatore, presso un altro (purché adeguato) livello di governo rappresentativo¹⁵. Punto di vista senz'altro rispettabile, ma che non pare tener conto della diversità di situazioni nei diversi territori, del grado di maggiore o minore rilevanza che, già ora, le leggi regionali assegnano alle province, e che sembra smentito proprio dalla consistenza delle funzioni fondamentali di cui le "nuove" province continuano ad essere titolari.

3. L'istituzione delle città metropolitane

Il secondo ambito di intervento riguarda, come detto, le città metropolitane. Anche in questo caso, è evidente la connessione delle nuove disposizioni con le previsioni contenute nella "legislazione dell'emergenza"; dove l'istituzione delle città metropolitane, a più di un decennio dalla loro previsione costituzionale e a più di un ventennio dalla loro prima disciplina legislativa, è stata utilizzata anche quale occasione per la contestuale soppressione delle province, oltre che per una gestione quanto più possibile coordinata e innovativa delle funzioni locali nelle grandi aree metropolitane italiane.

Nel merito, la bocciatura da parte della Corte costituzionale delle disposizioni contenute nell'art. 18 del d.lgs. 95/2012, per illegittimità del-

(15) Cfr. R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 908-909.

lo strumento del decreto-legge, non ha dato indicazioni risolutive circa l'istituzione di questi enti, permettendo, quindi, al legislatore di procedere nel percorso già delineato.

Nella legge 56/2014, infatti, si confermano le 10 città metropolitane già indicate nel d.l. 95/2012, a cui andranno ad aggiungersi quelle eventualmente istituite dalle Regioni a statuto speciale, e si conferma la contestuale soppressione delle province corrispondenti.

Anche per le città metropolitane si conferma inoltre la scelta preferenziale del modello “a rappresentatività attenuata”, con l'aggiunta della necessaria coincidenza tra la carica di sindaco metropolitano e quella di sindaco del comune capoluogo. L'elezione diretta, se pur possibile, appare sfavorita, in quanto condizionata allo smembramento del comune capoluogo – con l'importante eccezione di Roma, Milano e Napoli – ed alla previa definizione del sistema elettorale da parte del legislatore statale.

Sono confermate in capo alle città metropolitane le funzioni fondamentali delle Province e quelle già indicate dal d.l. 95/2012, a cui si aggiungono importanti funzioni, quali la pianificazione strategica e la promozione ed il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano; soprattutto, a queste funzioni puntuali si accompagnano una serie di «finalità istituzionali generali» che permettono alla Città metropolitana di esercitare altre iniziative in altri significativi campi (come le relazioni europee). Altre funzioni possono poi essere assegnate alle città metropolitane dallo Stato e dalle Regioni, anche ad esito del processo di razionalizzazione delle funzioni provinciali. La Città metropolitana può anche esercitare in convenzione funzioni comunali che i comuni possono delegarle; oltre a ciò, è possibile anche la più blanda forma dell'avvalimento delle strutture della città metropolitana da parte dei comuni, o l'esercizio associato delle funzioni comunali e metropolitane attraverso le tradizionali forme degli uffici unici. Viceversa, anche la Città metropolitana può, con convenzione, delegare funzioni proprie ai comuni o alle unioni o avvalersi dei loro uffici, o svolgere funzioni per comuni esterni, previo accordo.

Pur essendovi un indubbio spazio interpretativo per lo statuto metropolitano, la legge contiene numerose volte la clausola di salvaguardia della legislazione regionale: a definire il contenuto effettivo delle fun-

zioni metropolitane dovrà contribuire anche la legislazione regionale, che dovrà, di conseguenza, anche ridefinire il contenuto delle proprie funzioni e di quelle comunali eventualmente concorrenti. La fisionomia delle città metropolitane, quindi, presenta – per stessa scelta della legge – contorni sfumati, dipendendo in misura essenziale dalle scelte che verranno fatte sul piano istituzionale e funzionale.

Il ritardo nel dibattito su questi punti rischia di rendere difficile l'effettivo avvio delle “nuove” competenze metropolitane, ed uno scollamento temporale tra le “vecchie” competenze provinciali – nell'esercizio delle quali la città metropolitana subentra automaticamente, a partire dal primo gennaio 2015 – e delle “nuove” metropolitane.

Il quadro presenta, quindi, luci e ombre. L'apprezzabile coerenza con cui il legislatore ha perseguito la creazione di questo nuovo livello di governo si scontra, infatti, con le difficoltà a cui andrà incontro il processo di riordino delle funzioni provinciali, inestricabilmente ed inevitabilmente connesso con il processo di costruzione del nuovo ente e di approvazione dello statuto metropolitano; vi è da augurarsi, quindi, che il secondo non rallenti o addirittura impedisca l'attuazione del primo.

Dei rilievi di legittimità costituzionale avanzati da alcune regioni proprio in merito alla connessione tra nascita delle città metropolitane e soppressione delle corrispondenti province si è già accennato.

Le difficoltà finanziarie nelle quali si trovano ad operare, in questo momento, le province – anche per effetto delle ultime manovre finanziarie, che hanno inciso pesantemente sulle loro disponibilità proprio per “incoraggiare” un ridimensionamento delle loro competenze¹⁶ – si riverteranno sui bilanci delle neonate città metropolitane, che ne erediteranno l'eventuale deficit. Su questo punto, riemerge la crisi finanziaria come fattore di condizionamento delle riforme in atto: da un lato, spinta propulsiva; dall'altro, essa stessa freno e limite all'attuazione delle riforme strutturali necessarie a superare il ciclo avverso.

(16) Ci si riferisce al contributo alla finanza pubblica introdotto dal d.l. 66/2014 (decreto-legge “Competitività e giustizia sociale”) pari a 444,5 milioni di euro il 2014, a 576,7 milioni per il 2015 e a 585,7 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017 a carico di città metropolitane e province.

4. *Le unioni e le fusioni*

Meno problematiche, ma comunque di grande impatto, sono anche le disposizioni della legge 56/2014 dedicate ai comuni e alle loro forme associative. Anche in questo caso, la legge si pone in linea con l'introduzione dell'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (ovvero 3.000, se appartenenti o già appartenuti a comunità montane) e con l'individuazione dell'unione di comuni quale unica forma strutturale riconosciuta dall'ordinamento statale per lo svolgimento delle funzioni stesse: scelte già operate dal d.l. 78/2010, e poi rese operative, in più fasi, dai successivi interventi legislativi.

La legge 56/2014 conferma l'obbligatorietà della gestione associata, sostenendola, tuttavia, attraverso una più decisa incentivazione finanziaria delle unioni e con l'introduzione di una serie di norme derogatorie e di maggior favore nei loro confronti. L'impegno del legislatore viene ora concentrato anche sull'ordinamento delle Unioni, con una disciplina assai più spessa della precedente, che, come già ricordato, ha suscitato la reazione contraria di alcune Regioni.

Anche le fusioni si confermano una priorità strategica per il legislatore. Se nel d.l. 95/2012 l'intervento era consistito nella previsione di misure di incentivazione e di deroghe e facilitazioni ai comuni che procedessero alla fusione, la legge 56/2014 contiene anche una disciplina di dettaglio degli aspetti successori e nuove norme applicabili ai comuni nati da fusione, tenendo conto della realtà in atto, che vede un numero sempre crescente di comuni avviare tale processo. Il *favor* per i comuni nati da fusione è dimostrato, in particolare, dalla regola della estensione delle norme previste per i comuni sotto i 5.000 abitanti alle fusioni realizzate da comuni sotto questa soglia (anche se mediante la fusione il comune nuovo la supera); dall'allentamento del vincolo alla gestione associata obbligatoria per i comuni che si fondono; dall'incremento dei contributi statali a sostegno delle fusioni; dalla disciplina della nuova procedura di «incorporazione», che equipara alla fusione anche l'ipotesi di confluenza di un comune in un altro, che rimane, quindi, in vita, ampliato nei propri confini. In conclusione, anche sul versante del livello comunale, si può riscontrare un'ampia convergenza negli obiettivi e di metodi tra la legislazione dell'emergenza e la legge 56/2014, con la differenza che quest'ultima

mira a dotare anche le nuove realtà associative di un assetto istituzionale chiaro, omogeneo a livello nazionale, in grado di permetterne l'efficace funzionamento ed anche l'affidamento di funzioni già provinciali. Anche in questo versante, tuttavia, non mancano ombre. L'irrobustimento della disciplina statale in materia di gestione associata può essere letto anche come un suo irrigidimento, che toglie alle Regioni ed agli enti locali la possibilità di adattare le formule organizzative al proprio contesto. Vi è inoltre da considerare il possibile impatto dell'estensione delle misure derogatorie a favore dei piccoli comuni, che, creando di fatto regimi giuridici differenziati, potrebbe dal luogo a ingiustificate disparità di trattamento. Infine, anche per le nuove norme in materia di unioni e fusioni sarà necessario un adattamento della normazione regionale e degli statuti locali e, soprattutto, un'opera di effettiva strutturazione di queste nuove realtà associative o di loro adeguamento (se già esistenti) all'esercizio della messe di funzioni previste dal nuovo quadro normativo, funzioni alle quali potranno aggiungersi anche quelle derivanti dal processo di ridimensionamento funzionale delle province.

Il quadro attuale, anche sul versante finanziario, del livello comunale non appare tra i più confortanti ed il rischio che le unioni nascano già fragili – complice la loro natura di secondo grado, oltre che l'assenza di autonomia impositiva – è, purtroppo, dietro l'angolo. Chi scrive ha già avuto modo di manifestare – al di là degli eventuali vincoli costituzionali – qualche perplessità sulla scelta di eliminare un livello di governo elettivo, proprio nel momento in cui quello comunale risulta indebolito, per una serie di fattori (istituzionali, politici, economici) nella propria capacità di rappresentare adeguatamente le istanze dei propri cittadini¹⁷. È su questo versante che si gioca, del resto, la tenuta di tutto l'impianto riformatore della legge 56/2014: sul rafforzamento del tessuto comunale, attraverso l'intercomunalità e la spontanea aggregazione, a compensazione del venir meno di un livello di rappresentanza diretta di ambito provinciale. Se il primo non si realizza, il secondo sarà del tutto inutile.

(17) Sul punto rinvio al mio *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in questa Rivista, 2012, p. 724.

5. L'impatto della riforma costituzionale

Il quadro che si è appena sinteticamente delineato è ben lontano dal costituire la conclusione di un percorso di riforma. Ne è consapevole lo stesso legislatore che, nell'approvare la legge 56/2014, ha espressamente definito le disposizioni riferite alle Province e alle Città metropolitane – usando una formula davvero inconsueta – come dettate “in attesa della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione”.

Al momento in cui si scrive, l'Aula del Senato ha approvato in prima lettura il progetto di revisione costituzionale di iniziativa governativa “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione” (S1429-A), meglio noto come il progetto dal quale dovrebbe derivare la abolizione dell'attuale Senato elettivo e la sua trasformazione in “Senato delle autonomie”. Già questo profilo è destinato, chiaramente, ad incidere sulla posizione costituzionale delle autonomie locali, che – qualora il progetto venisse approvato nell'attuale formulazione – godrebbero di una diretta rappresentanza, attraverso i propri sindaci, in Parlamento.

Ma il riflesso della riforma costituzionale sull'ordinamento locale non dipende solo dalla, pur importantissima, riforma del Senato. Ad essere rimesso in gioco, infatti, è anche l'assetto delle competenze legislative, e la stessa articolazione territoriale della Repubblica come delineata dall'attuale articolo 114 Cost.

Dunque, la “tenuta” della legge 56/2014 (punto di arrivo di un sofferto percorso, come si è detto) rispetto all'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale dipende dalle soluzioni che in quella sede verranno adottate in merito a numerosi punti: alla scelta di mantenere o meno la Provincia tra gli enti territoriali necessari; al rispettivo ruolo della legislazione statale e regionale in materia di forme associative tra comuni; alla riserva o meno in capo al legislatore statale di un margine di intervento in materia di enti “di area vasta”; più in generale, ai nuovi equilibri che emergeranno nei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. Dei profili indicati, solo il primo sembra ormai delineato ed al riparo da ripensamenti. Il disegno di legge costituzionale elimina, infatti, tutti i riferimenti costituzionali alle Province, mantenendo, invece, le Città metropolitane tra gli enti costitutivi della Repubblica e confermando, su quest'ultime,

anche la competenza statale in materia di organi e funzioni fondamentali. In ogni caso, l'entrata in vigore della riforma costituzionale non determinerebbe automaticamente la soppressione delle neo-riformate Province, per la quale occorrerebbe invece un intervento dal legislatore ordinario, in attuazione della riforma costituzionale, in linea con il principio di continuità delle funzioni amministrative. Questa stessa esigenza di continuità – si noti bene – potrebbe condurre alla scelta di mantenere in vita le attuali Province, proprio nella loro nuova veste di enti a rappresentatività attenuata, anche se non più enti necessari ai sensi della Costituzione. Il venir meno della garanzia costituzionale farebbe cadere, infatti, tutte le obiezioni di legittimità che allo stato attuale incombono sulla forma di governo così come appena ridisegnata dal legislatore ordinario.

Ma a chi spetterebbe questa scelta? Al legislatore statale, o a quello regionale? E' questo un punto sul quale il testo presentato dal Governo riservava espressamente al legislatore statale una competenza esclusiva in materia di «ordinamento enti di area vasta», riserva, invece, scomparsa nel passaggio del testo alla Commissione. Ma il riferimento ad una competenza statale in materia di enti di area vasta ricompare ora nelle disposizioni finali, dove si legge che “Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, *fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato*, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale”. Dal tenore letterale della disposizione non è chiaro se si tratti di una competenza statale destinata, in via generale, a condizionare la potestà legislativa regionale in materia di “altri enti locali”¹⁸ (ma se fosse così, perché non inserirla nell'art. 117?), ovvero, di una competenza destinata ad essere esercitata solo per garantire la definitiva e coerente trasformazione delle attuali province da enti costituzionalmente necessari, dotati di garanzia di autonomia, funzionale e finanziaria, ad enti sovracomunali di secondo grado. Oltretutto, l'inedita espressione utilizzata (profili ordinamentali generali), evidentemente destinata a fornire copertura costituzionale all'intero contenuto della legge Delrio, appare destinata già in partenza a scatenare dubbi interpretativi e relativi conflitti di competenza legislativa.

(18) Così è stata interpretata – come si evince dagli atti parlamentari – dal relatore del testo in Commissione Affari costituzionali della Camera.

Anche per quanto concerne le forme associative tra comuni, del resto, si registra uno scarto tra l'originario progetto governativo – che riconosceva sul punto una competenza statale estesa all'intero ordinamento – e il testo approvato in prima lettura, nel quale la competenza statale risulta limitata alla definizione di norme di principio.

Ma è il punto relativo all'equilibrio tra i diversi livelli di governo ad essere quello più foriero di incertezze. Il progetto di riforma costituzionale punta infatti ad un ridimensionamento della competenza legislativa regionale, che dovrebbe essere compensato da una partecipazione delle Regioni al processo legislativo statale, attraverso i propri rappresentanti all'interno del Senato delle autonomie. Si tratta di un modello di riparto delle competenze del tutto nuovo, che, in molti settori, potrebbe portare, soprattutto nella prima fase di attuazione, a conflitti e incertezze, con indubbi riflessi anche sul riassetto delle funzioni amministrative dei nuovi governi locali, siano essi di area vasta, metropolitani o intercomunali. La preoccupazione è evidentemente condivisa anche nel testo di riforma costituzionale, dove una disposizione transitoria si preoccupa di precisare che “Le leggi delle regioni adottate ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi dell'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 30 della presente legge costituzionale”. Ma cosa succederebbe se al momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale la legislazione (statale e regionale) di riassetto delle funzioni locali fosse stata adottata solo parzialmente, o necessitasse di provvedimenti attuativi, e, nel frattempo, intervenisse una modifica nella titolarità delle competenze legislative? Il pericolo dovrebbe essere scongiurato dal rispetto delle scadenze dettate dalla legge 56/2014 per la sua attuazione. In realtà, proprio il trasferimento delle funzioni e delle risorse provinciali rappresenta uno dei profili più complessi della legge¹⁹: per il necessario intervento di più soggetti attuatori, per la disomogeneità della distribuzione attuale delle funzioni provinciali in

(19) Sul punto cfr. G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014.

ciascun ambito regionale, per la difficoltà di ricostruire i flussi finanziari che alimentano le varie funzioni, e, infine, per la stessa instabilità del quadro normativo complessivo nel quale il riassetto funzionale si deve innestare.

6. Il ruolo delle Regioni

Come si può vedere da queste prime e approssimative osservazioni sul percorso di riforma costituzionale in itinere, il processo di riordino degli enti locali può dirsi solo cominciato. Né si può pensare che tutto possa fermarsi, in attesa dell'approvazione (o definitivo accantonamento) della riforma costituzionale. Al contrario, è auspicabile che proprio la contestuale discussione sulla Costituzione conduca gli attori istituzionali ad adoperarsi al massimo per la messa in atto della riforma Delrio²⁰. Infatti, una attuazione rapida, coerente e ragionevole nuovo modello disegnato dal legislatore ordinario, e quindi la dimostrazione della sua *praticabilità*, potrebbero spingere il dibattito parlamentare verso un consolidamento costituzionale del modello stesso; oppure, al contrario, far emergere eventuali lacune, disfunzioni o vere e proprie necessità di correzione sulle quali intervenire con altrettanta rapidità, su tutti i tre versanti considerati dal legislatore (province, città metropolitane, unioni). Si tratta di una operazione che richiede lo sforzo congiunto di tutti i livelli di governo, ma che, certamente, non può prescindere da un forte impegno soprattutto da parte del legislatore regionale, attualmente titolare della competenza legislativa in riferimento alla maggior parte delle funzioni provinciali. È al legislatore regionale che spetta non solo effettuare l'operazione di ridimensionamento delle funzioni provinciali, ma soprattutto, di adattamento dei loro contenuti e modalità di esercizio alla nuova natura delle Province quali enti di secondo grado. Sempre al legislatore regionale spetterà anche riempire di contenuti le nuove finalità istituzionali generali e le nuove funzioni metropolitane, valorizzandone la portata innovativa.

Qualche segnale incoraggiante nella direzione qui auspicata non manca. L'undici settembre scorso è stato finalmente raggiunto in Conferen-

(20) È questo anche l'auspicio di F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2014.

za Unificata l'accordo sull'individuazione delle funzioni oggetto di riordino e l'intesa sul decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che stabilisce i criteri generali per l'individuazione delle connesse risorse finanziarie, umane e strumentali. Rispetto ai contenuti che dell'accordo aveva delineato la legge 56/2014, vi è un evidente scostamento: l'accordo, infatti, non contiene una "ricognizione delle funzioni" da riassegnare, ma prende giustamente atto che le funzioni attualmente intestate alle Province sono necessariamente differenziate in ciascun ambito regionale: di conseguenza, è alla legge regionale che viene assegnato il compito di riordinarle. Non solo: si prende atto che, al di fuori delle funzioni fondamentali, non esistono altre funzioni provinciali regolate in via esclusiva dal legislatore statale²¹. L'esatto perimetro delle funzioni oggetto di riordino – e quindi, per converso, delle funzioni che, in quanto fondamentali, devono essere confermate in capo alle Province – si desumerà dalla ricognizione effettuata, a livello regionale, da appositi Osservatori, istituiti da ciascuna regione con il necessario coinvolgimento dei rappresentanti delle autonomie locali, e coordinati da un Osservatorio nazionale. È sulla ricognizione operata dagli osservatori regionali che le Regioni dovranno basare la propria legislazione di riordino; e la stessa ricognizione costituirà la base per individuare i beni e le risorse oggetto di trasferimento.

Una volta preso atto che il riordino spetta al legislatore regionale, l'accordo impegna le Regioni a "valorizzare" le funzioni fondamentali delle Province (espressione, quest'ultima, un po' atecnica ma che, quanto meno, le impegna a non svuotarle del loro contenuto) ed a valorizzare le funzioni fondamentali metropolitane, ma riconosce anche alla legge regionale la possibilità operare una semplificazione, soppressione o rimodulazione delle attuali funzioni provinciali ed anche di selezionare le funzioni provinciali che debbono essere attribuite anche alle città metropolitane in quanto coerenti con le loro finalità istituzionali generali; sempre l'accordo stabilisce che le Regioni, nell'attribuire ai comuni funzioni già provinciali, debbano sempre tener conto del principio di adeguatezza, fissando ambiti territoriali o soglie demografiche per il

(21) Con l'eccezione di alcune, residue funzioni provinciali in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

loro esercizio. L'operazione di riaccentramento delle funzioni a livello regionale, pur non esclusa, è insomma circondata da una serie di limiti e garanzie, che dovrebbero evitare la tanto paventata amministrativizzazione delle Regioni.

La valenza strettamente politica degli impegni oggetto dell'accordo non può certo costituire una garanzia della sua attuazione. Ma è altrettanto certo che l'attuazione dell'accordo rappresenta, per le Regioni, una prova di affidabilità, oltre che l'occasione per dimostrare al Parlamento il proprio indispensabile ruolo nell'equilibrato governo dei sistemi locali, e per condurre quest'ultimo a scelte altrettanto equilibrate nella distribuzione delle competenze in materia di ordinamento locale.

Viceversa, se le "nuove province" e le nuove città metropolitane – e, con loro, il ruolo regolativo delle Regioni – dovessero arenarsi, il legislatore costituente potrebbe essere portato anche a diverse e più radicali soluzioni.

Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V

di Francesco Merloni

Abstract

Lo scritto prende spunto dall'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014 e dalla presentazione del d.d.l. di riforma costituzionale del Governo Renzi. Al centro dell'attenzione il destino delle funzioni amministrative di area vasta, che allo stato risultano confermate, sia pure in capo ad enti di secondo livello profondamente trasformati in enti di secondo grado, di fatto posti nel controllo dei Comuni compresi nel territorio provinciale. Gli enti continuano a chiamarsi Province anche se il d.d.l. prevede la soppressione di ogni riferimento alle Province nel testo costituzionale. La soluzione adottata, anche se problematica sotto il profilo della legittimità costituzionale, almeno costituisce una base per rafforzare la dimensione intermedia per l'esercizio di funzioni non attribuibili ai Comuni e non esercitabili a livello regionale.

1. Premessa

Le note che seguono affrontano il nodo della “riforma” delle Province da un punto di vista funzionale. Chi scrive resta, infatti, convinto che la “riforma” sia stata impostata e poi realizzata per scopi diversi, solo relativamente coerenti con una semplificazione complessiva del sistema amministrativo italiano. La “colpa” delle Province è stata la loro “debolezza” politica (le classi politiche provinciali si sono spesso rivelate marginali) e amministrativa (l'esistenza di non piccoli apparati organizzativi dotati anche di un personale tecnicamente attrezzato non ha prodotto la loro trasformazione in autentiche e forti istituzioni democratiche rappresentative degli interessi “unitari” delle comunità territoriali più ampie di quelle comunali). Nella difficoltà di por mano ad una vera riforma del sistema delle autonomie locali (e regionali) si è preferito aggredire l'anello debole del sistema, quello eliminabile con i minori costi (soprattutto per il sistema politico).

Pur non essendo certo scarsi gli argomenti a favore del mantenimento delle Province e della loro copertura costituzionale in quanto livello di governo democratico, si preferisce qui approfondire la questione dal punto di vista dell'esercizio delle funzioni cosiddette di "area vasta". Le prime conclusioni, come vedremo, sono nel senso che queste sono, alla fine, nella legge n. 56 del 2014 e nel d.d.l. costituzionale di recente approvato dal Governo, confermate come funzioni non attribuibili né ai Comuni né alle Regioni. E con esse sono ipotizzati enti di area vasta, diversi dalle precedenti Province, dotati di un rango istituzionale ridimensionato, ma pur sempre enti territoriali dotati di autonomia del tutto equiparabile a quella dei livelli di governo che restano costituzionalizzati (Regioni, Città metropolitane, Comuni) e resi necessari su tutto il territorio nazionale (salvo il territorio delle Città metropolitane).

Tanto da sollevare il dubbio se non sia meglio sperimentare nella pratica la nuova forma di governo delle Province per poi decidere, *re melius perpensa*, se sia necessario il depotenziamento costituzionale delle Province nei nuovi, non ancora precisati "enti di area vasta".

2. *Le funzioni di area vasta*

La discussione scientifica sul tema delle funzioni di area vasta risente, si direbbe inevitabilmente, dell'orientamento assunto sul tema del destino e della configurazione istituzionale degli enti fin qui chiamati a svolgerle, cioè le Province¹.

Così chi ha visto con favore la soppressione delle Province o la loro trasformazione in enti di secondo grado ne ha sottovalutato l'importanza o la stessa esistenza, ovvero ha cercato di depotenziarne contenuti ed effetti, declassandole a funzioni di mero coordinamento (di funzioni comunali).

In questa prospettiva un argomento spesso usato è che non si potrebbe parlare di funzioni di area vasta perché queste non sono entità esistenti di per sé ("in natura"), ma solo il frutto di una determinazione politi-

(1) Del tema si sono occupati in molti, per tutti: G.C. DE MARTIN, G. MELONI, *L'amministrazione di area vasta*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI, *Semplificare l'Italia*, Firenze, Passigli 2008; S. MANGIAMELI (a cura di), *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Roma, 2012.

ca, rimessa al legislatore (statale o regionale) e come tale sicuramente reversibile. Tanto che, decisa la soppressione delle Province, in base a valutazioni istituzionali diverse², si sostiene che le attuali funzioni provinciali possano essere poi liberamente distribuite tra i Comuni e le Regioni. O che le funzioni siano in parte attribuibili a Province trasformate in enti di secondo grado, in enti i cui organi di governo siano diretta emanazione dei Comuni; in quest'ultimo caso la nozione perde di contenuto specifico per confondersi in una più indistinta nozione di "funzioni locali", poi liberamente organizzabili nei Comuni, nelle loro forme associative, in non meglio precisati organismi di area vasta.

Questo uso "strumentale" della nozione non può essere condiviso, perché in aperto contrasto con l'art. 118 Cost. e il suo principio di sussidiarietà.

In un sistema amministrativo caratterizzato dall'esistenza di due livelli di governo locale al di sotto del livello regionale, la disposizione costituzionale appare non equivoca: se si applica correttamente il principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative vanno attribuite ai Comuni, salvo quelle funzioni di cui occorre garantire un "esercizio unitario". Secondo il principio di sussidiarietà interpretato alla luce del criterio dell'esercizio unitario, vi sono funzioni sovra comunali, da attribuire alle Province/Città metropolitane (per un esercizio unitario da svolgersi in luogo dei Comuni), funzioni sovra provinciali/supra metropolitane, da attribuire alle Regioni (per un esercizio unitario da svolgersi in luogo delle Province/Città metropolitane), funzioni sovra regionali da attribuire allo Stato (per un esercizio unitario da svolgersi in luogo delle Regioni).

Sempre nel sistema istituzionale del Titolo V, nel testo vigente, la previsione di un livello di governo locale cui attribuire funzioni amministrative non attribuibili ai Comuni ha lo scopo di prevenire un'eccessiva "amministrativizzazione" delle Regioni³, assicurando nel contempo una dimen-

(2) Si va dal risparmio dei costi della politica al risparmio dei costi amministrativi, alla semplificazione del sistema, alla riduzione necessaria dei troppi livelli di rappresentanza politica. Questi obiettivi sono ricostruiti, nelle varie fasi del processo di riforma, da L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Atti del 58° convegno di studi amministrativi* (Varenna, 20, 21, 22 settembre 2012), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*.

(3) È il modello della Regione "leggera", di legislazione e programmazione su cui sono stati

sione territoriale di esercizio sicuramente ben superiore a quella raggiungibile dai Comuni: dagli stessi Comuni più grandi (nelle aree non metropolitane il Comune capoluogo ha una dimensione territoriale sicuramente molto inferiore a quella provinciale) o dai Comuni medio-piccoli, attraverso la loro fusione o la costituzione di forme associative⁴ (la dimensione raggiungibile dai Comuni si attesterebbe intorno ad una popolazione media “ottimale” di 20.000 abitanti, ben al di sotto della dimensione provinciale). Le funzioni di area vasta, proprio perché sono esercitate ad una dimensione territoriale ampia, assicurano quell’esercizio unitario che non può essere garantito né dal grande Comune (magari nell’interesse dei Comuni minori contermini) né dalle forme associative.

Si tratta, si ribadisce, di funzioni diverse da quelle comunali, proprio perché non attribuibili al livello comunale, perché il loro contenuto richiede un “esercizio unitario” svolto ad una dimensione territoriale superiore.

2.1. La costruzione delle funzioni di area vasta come funzioni di (mero) coordinamento

Questo ci consente di superare l’equivoco delle funzioni di (mero) coordinamento, la cui esistenza viene predicata proprio al fine di ridimensionare portata, contenuto e conseguenze organizzative di vere funzioni amministrative. Nell’idea del (mero) coordinamento vi è un duplice obiettivo: affermare da un lato che si tratta di funzioni attribuibili agli stessi Comuni; ovvero attribuibili a enti di natura non politica, ma meramente amministrativi/burocratici⁵. Se si tratta di mero coordinamento, la funzione non è autonoma e distinta dalle funzioni amministrative finali dei Comuni, ma è una modalità di esercizio di queste funzioni e quindi potrà essere agevolmente organizzata dagli stessi Comuni.

spesi fiumi di inchiostro, nella realtà spesso smentito dall’attribuzione di competenze amministrative operative, a cominciare dalla piena regionalizzazione della sanità, le cui conseguenze sull’involuzione delle istituzioni regionali sono state da più parti segnalate. Sul tema rinvio al mio scritto, *La regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l’Italia*, Firenze, Passigli, 2008.

(4) Una politica, peraltro, mai tentata seriamente in Italia, né a livello regionale né a livello nazionale.

(5) Anche nella forma di uffici decentrati della Regione. Queste la tesi di R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012.

Che vi siano esigenze di coordinamento nell'esercizio delle funzioni comunali è fuori di dubbio: in un buon sistema di distribuzione di funzioni, anche il più perfezionato, una volta individuate le funzioni tipicamente comunali, residuano sempre spazi ed esigenze di coordinamento tra Comuni. Si consideri solo il caso delle funzioni in materia di servizi sociali, o di servizi pubblici sicuramente comunali: l'attribuzione al Comune della funzione non esclude affatto che i Comuni debbano trovare strumenti di coordinamento per il più efficace raggiungimento delle finalità di pubblico interesse.

Questo coordinamento, che potremmo definire "intercomunale", però, non ha nulla a che vedere con le funzioni di area vasta, la cui individuazione dipende dai loro caratteri oggettivi; il loro contenuto, infatti, gli interessi pubblici curati, non consentono un esercizio a livello comunale. Si pensi alla più tradizionale delle funzioni oggi provinciali, la viabilità, dove l'attribuzione alla Provincia consente non solo di programmare la viabilità, ma di assicurare una manutenzione regolare delle strade, che non sarebbe possibile se essa dipendesse dalle scelte dei singoli Comuni attraversati. Ma lo stesso si può dire per i trasporti pubblici, per l'edilizia scolastica, per l'istruzione secondaria, per le funzioni operative in materia di tutela dell'ambiente e così via.

Sempre al fine di chiarire la differenza tra funzioni di area vasta e funzioni di (mero) coordinamento, si prenda l'esempio della pianificazione territoriale (denominata "di coordinamento"): qui le grandi scelte di localizzazione territoriale (positive o negative dal punto di vista degli interessi dei singoli Comuni) sono effettuate a livello dell'area vasta, ma non sono un mero coordinamento tra gli interessi e le posizioni espresse dai Comuni dell'area; sono scelte che, tenuto conto degli interessi e delle posizioni dei Comuni e delle loro popolazioni, sono assunte in modo distinto, con una decisione che trova la sua legittimazione nell'esigenza di un esercizio "unitario" e non "associato" della funzione. La scelta localizzativa (di una discarica o di un'area industriale) è assunta anche nei confronti di Comuni che eventualmente non la condividano (sempre che ad essi, e alle loro popolazioni, siano stati forniti tutti gli strumenti di adeguata partecipazione). Il coordinamento che si realizza con le funzioni di area vasta, quindi, è ben diverso dal primo: è un coordinamento "sovra comunale", non affidabile agli stessi Comuni.

2.2. Il contenuto delle funzioni di area vasta

In conclusione si può affermare che l'applicazione corretta del principio di sussidiarietà e del criterio dell'“esercizio unitario” di cui all'art. 118 Cost. comporta la necessaria individuazione di funzioni di area vasta, che consistono tanto in funzioni di coordinamento (vero e proprio, sovra comunale), quanto in funzioni di tipo operativo; tutte funzioni non attribuibili ai Comuni compresi nella medesima area vasta. Tantomeno esse sono affidabili a meri uffici burocratici, a terminali della Regione destinati ad operare per ambiti territoriali di area vasta, corrispondenti alle attuali dimensioni provinciali. Le scelte di esercizio delle funzioni di area vasta hanno un carattere evidentemente politico, da affidare ad enti politicamente responsabili e distinti rispetto ai Comuni.

È sulla base di questa interpretazione del principio di sussidiarietà disciplinato dall'art. 118 Cost. che si è giunti a utilizzare, anche in testi normativi, la distinzione tra funzioni “di prossimità” (comunali) e funzioni “di area vasta” (provinciali), distinzione che presuppone una differenza di tipo oggettivo, fondata sulle diverse condizioni di esercizio garantite da una dimensione territoriale sufficientemente differenziata nei due diversi livelli di governo (dalla media dei 20.000 abitanti per le funzioni comunali, ai 4/500.000 abitanti per le funzioni provinciali, nei territori non metropolitani⁶). Una distinzione che non corrisponde ad un'astratta naturalità delle funzioni, ma a concrete esigenze di adeguata organizzazione di queste funzioni.

3. Le funzioni di area vasta e l'ente intermedio. Qualche dato di comparazione sull'esperienza europea

Solo una minoranza (8) dei 28 paesi dell'Unione europea non ha un secondo livello di autonomia locale. Si tratta di paesi di piccole dimensioni (Cipro, Lussemburgo, Malta) o che per motivi storici hanno solo

(6) Nelle Città metropolitane il discorso è diverso. In esse si realizza un modello di distribuzione delle funzioni tra livello comunale e livello metropolitano che si fonda sulla forte interdipendenza delle funzioni nell'area metropolitana. La Città metropolitana serve, infatti, a svolgere le funzioni di area vasta, ma anche ad assicurare la concentrazione in un solo livello di governo superiore l'esercizio di funzioni ordinariamente comunali. Nelle Città metropolitane non c'è differenza tra livelli di istruzione per l'edilizia scolastica o di interessi per i trasporti pubblici: molte funzioni comunali devono essere esercitate a livello metropolitano.

il livello comunale di base (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Portogallo, Slovenia). Negli altri 20 paesi esiste un secondo livello di governo locale costituito da enti locali di carattere politico, non burocratico, la cui istituzione e la cui autonomia sono garantite dalla Costituzione o dalla legge nazionale.

In 18 dei 20 paesi con ente intermedio politico, questo è dotato di funzioni amministrative proprie, diverse da quelle comunali, e di organi di governo direttamente elettivi. Solo in due paesi (Finlandia e Spagna) gli organi di governo sono eletti indirettamente (dai consiglieri dei comuni compresi nel territorio dell'ente intermedio), ma ciò dipende dal fatto che essi sono chiamati a svolgere in realtà compiti comunali (soprattutto in termini di supplenza laddove i Comuni più piccoli non siano in condizioni di assicurare un adeguato svolgimento delle funzioni comunali). Nel caso della Spagna, poi, il risultato è che quelle che nell'esperienza italiana abbiamo definito come funzioni di area vasta finiscono per essere attribuite al livello regionale (alle *Comunidades Autónomas*), mentre in Finlandia gli enti intermedi, a struttura associativa tra i Comuni partecipanti, si occupano di funzioni di coordinamento e di programmazione "regionale", che sono fortemente indirizzate dal governo nazionale, con il risultato di enti locali cui è riconosciuto uno *status* meno protetto di quello dei Comuni quanto ad autonomia normativa e organizzativa.

Poiché operano per territori di dimensioni molto più ampie di quelle medie dei Comuni, gli enti intermedi non si confondono mai con la dimensione comunale e con le funzioni comunali. C'è semmai il rischio che, in alcuni paesi, gli enti intermedi possano essere considerati come "regionali", laddove esista, tra il livello comunale e quello statale, un solo livello intermedio. Non è il caso dei paesi che conoscono anche un livello sovra provinciale, cioè sicuramente regionale (Italia, Germania, Spagna, Belgio, Francia, Irlanda, Polonia, Slovacchia, anche se la regionalizzazione negli ultimi quattro paesi appare molto meno forte che nei primi quattro), mentre il problema si è posto per l'Austria che ha un secondo livello di governo, i *Länder*, ma questi sono sicuramente classificabili come istituzioni di rango regionale. Si è posto anche per Repubblica ceca e Grecia, che hanno eliminato uno dei tre livelli di governo prima esistenti, mantenendo in vita un livello interme-

dio che ha caratteristiche di ente locale più che regionale. Ma anche nei paesi che da sempre hanno solo un secondo livello di governo (Croazia, Ungheria, Olanda, Regno Unito, Romania, Finlandia, Svezia, Estonia, Lituania), questo ha caratteri di ente locale intermedio, non di istituzione regionale⁷.

4. La mancata individuazione delle funzioni fondamentali e i tentativi di riforma delle Province tra il 2011 e il 2014

La discussione che si è aperta in Italia sull'esistenza o meno di funzioni di area vasta e sul loro carattere "naturale" o artificiale e contingente ha trovato alimento dalla mancata attuazione del principio di sussidiarietà dopo la modifica del Titolo V nel 2001.

Nei tredici anni trascorsi dalla riforma costituzionale è mancata un'organica rilettura, dal basso, delle funzioni amministrative, che avrebbe consentito di decentrare un numero sicuramente maggiore di funzioni, di allocare in modo organico le funzioni comunali, di impostare il necessario processo di adeguamento dei Comuni sotto il profilo organizzativo e dimensionale, per superare l'attuale assai scarsa capacità operativa e di governo dei Comuni, nella gran parte inadeguati alla cura degli interessi pubblici legati a fondamentali diritti dei cittadini⁸.

A livello di area vasta la rilettura in funzione di sussidiarietà delle funzioni avrebbe consentito di individuare un nucleo, ristretto ma solido, di funzioni sicuramente non attribuibili ai Comuni, che trovano nella dimensione provinciale una risposta amministrativa e di governo adeguata.

Il governo locale è stato in realtà abbandonato alle sue funzioni "storiche", che nessuno (né le Regioni, né le associazioni nazionali di rappresentanza degli enti locali, ANCI e UPI) ha voluto mettere in discussione,

(7) La confusione tra livello locale intermedio e livello regionale è frequente in questi paesi. Nel Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa la confusione è alimentata dall'esistenza di una "camera regionale", nella quale spesso, accanto ad amministratori designati dalle istituzioni autenticamente regionali, sono presenti amministratori locali provenienti dagli enti locali intermedi. Della questione si sta occupando il Congresso con uno studio sui processi di regionalizzazione nei paesi europei, di prossima pubblicazione.

(8) Sul punto si veda F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Milano Giuffrè, 2013.

temendo di perdere qualche competenza da una razionale redistribuzione delle funzioni. Si è mantenuto un sistema caratterizzato dalla sovrapposizione di competenze nell'esercizio delle stesse funzioni, dalla crescita esponenziale di nuovi ambiti territoriali (ATO, consorzi, eccetera), dalla ricerca costante di soluzioni organizzative "esterne" agli enti locali (privatizzazioni formali a copertura di una crescita enorme del ceto politico) che garantissero quella efficacia/efficienza/economicità che andava ricercata invece sul terreno della semplificazione dell'assetto delle funzioni e nell'adeguamento organizzativo e dimensionale degli enti di governo alle funzioni da esercitare.

Nei ventiquattro anni trascorsi dalla legge n. 142 del 1990 si è preferito mantenere il governo locale nelle condizioni date e con le funzioni storiche, rinunciando a riformarlo. Vi hanno rinunciato, oltre allo Stato centrale⁹, le Regioni, che hanno preferito inseguire l'obiettivo del solo superamento delle Province (con lo scopo non recondito di assorbirne ruolo istituzionale e funzioni amministrative), in luogo di una riforma complessiva dei rispettivi sistemi di governo locale, riforma dalla quale avrebbero potuto ricavare un nuovo e più solido nucleo legittimante il loro ruolo istituzionale.

Non vi è da stupirsi troppo se l'impatto della crisi finanziaria su un sistema gravemente indebolito nei suoi tratti strutturali e di funzionalità e capacità amministrativa (solo in parte mascherato dalla nuova legittimazione democratica che è derivata a Sindaci con l'elezione diretta) abbia prodotto ulteriori distorsioni¹⁰.

La prima distorsione è stata l'aver, ancora una volta, abbandonato il terreno della semplificazione funzionale, cioè della corretta distribuzione delle funzioni tra livelli di governo, per puntare a "riforme" che aggre-

(9) Con la sola importante eccezione della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. di attuazione (n. 112 del 1998, per il quale si veda, per tutti, G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, il Mulino, 1998). Gli effetti dell'opera sulle funzioni locali fu, però, limitato, perché in molte materie il decentramento delle funzioni statali aveva come destinatari il congiunto delle Regioni e degli enti locali e stava alla Regioni, nelle materie di propria competenza, procedere all'individuazione delle funzioni locali. E l'occasione è stata largamente persa. Anche per questa ragione l'individuazione delle funzioni fondamentali in attuazione del nuovo art. 118 Cost. si rivela va come il momento determinante per la creazione del nuovo sistema.

(10) Una sintetica, ma molto efficace, analisi delle conseguenze della crisi finanziaria sulle istituzioni locali in G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in questa Rivista, n. 3/2011.

dissero gli apparati amministrativi, si direbbe indipendentemente dal destino delle funzioni attribuite.

La centralità attribuita ai “costi della politica”, ad esempio, ha suggerito politiche di riduzione massiccia delle rappresentanze elettive negli enti locali (Comuni e Province) o di rivalutazione di modelli di elezione indiretta degli organi come strumenti di risparmio di spese ritenute e indicate all’opinione pubblica come “improduttive”.

La seconda distorsione è stata l’aver individuato nelle Province uno degli elementi di spreco dell’intero sistema amministrativo italiano, quando esse rappresentavano una dimensione territoriale media (da riportare alla normalità nei casi di forte scostamento¹¹) del tutto adeguata alle funzioni da considerarsi di area vasta; quando esse avevano delle strutture amministrative (nel tempo anche esse progressivamente deteriorate) che costituivano comunque un buon punto di partenza per assicurare, con gli opportuni miglioramenti, la funzionalità nello svolgimento delle funzioni di area vasta.

Riportata in una dimensione comparata, la scelta di una semplificazione consistente nella potenziale soppressione di un intero livello di governo è stata seguita solo in Grecia (con il risultato di mantenere in vita un secondo livello di governo costituito da 13 Province le cui dimensioni, considerando quelle complessive dello Stato ellenico, 10 milioni di abitanti contro i nostri 60, sono più o meno corrispondenti a quelli delle nostre Province) e nella Repubblica ceca. In altri paesi la cui architettura istituzionale è ben più complessa della nostra (basti pensare a Germania, Spagna, Francia) le razionalizzazioni hanno seguito strade diverse, che sempre hanno escluso la soppressione di livelli di governo democratici, direttamente elettivi.

Che siano fondate o meno le ricostruzioni appena svolte, non vi è dub-

(11) Vedi i casi delle Province in Sardegna, ma anche di molte delle Province costituite negli ultimi anni, che hanno fatto lievitare il numero delle Province fino alle attuali 110, solo inseguendo pressioni provenienti dal basso, a premio di aspirazioni meramente localistiche, che nulla avevano a che fare con la garanzia di un adeguato “esercizio unitario” delle funzioni di area vasta. Sull’intricatissima vicenda della costituzione e dei tentativi di soppressione delle ultime quattro province sarde si veda lo studio di M. CECCHETTI, O. CHESSA, S. PAJNO, *Il riordino delle circoscrizioni provinciali nella regione Sardegna, tra criticità della situazione attuale e prospettive di riforma*, in corso di pubblicazione.

bio sul prevalere di un'ondata di riforme organizzative che hanno finito per trascurare gli effetti funzionali. Anzi esplicitamente hanno affermato la necessità di partire dalla riforma degli apparati, per poi trarne le conseguenze in termini funzionali.

Di questi tentativi di riforma non sarebbe il caso di occuparsi, perché tutti sostanzialmente caduti con la sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionali tutte le riforme attuate per via di decretazione d'urgenza, per l'evidente incapacità della fonte a realizzare una riforma di carattere strutturale e permanente¹². Vale invece la pena ripercorrerne alcuni passaggi, ma solo al fine di meglio comprendere l'esito finale del processo, la legge n. 56 del 2014 e la nuova prospettiva di riforma costituzionale del Titolo V.

Le "riforme" degli anni che vanno dal 2011 (data della "imposizione" europea¹³) al 2014 assumono almeno tre diversi obiettivi:

- 1) la soppressione delle Province;
- 2) la riduzione del numero delle Province;
- 3) la trasformazione degli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi.

Il primo obiettivo è stato assunto come prospettiva, anche a giustificare le diverse e minori politiche di riforma poi concretamente perseguite. L'obiettivo comporta, come è evidente, difficoltà attuative non secondarie: una modifica costituzionale¹⁴, con la conseguente rilettura del prin-

(12) Sulla sentenza e sulla tesi della non sopprimibilità delle Province (e degli altri enti di cui all'art. 114 Cost.), anche con legge costituzionale si veda S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna* n. 19/2013.

(13) Vedi la ormai notissima lettera della BCE dell'agosto del 2011 con la quale si indicavano al Governo italiano le "riforme strutturali" da realizzare. Che quella lettera fosse alla base del processo è stato poi autorevolmente confermato dallo stesso Governo Letta in sede di illustrazione del d.d.l. costituzionale di abolizione delle Province nella quale si legge: «Il presente disegno di legge costituzionale reca, pertanto, un intervento reso urgente anche dalla necessità di rispondere alle autorevoli sollecitazioni europee verso un contenimento della spesa pubblica dell'amministrazione territoriale, che erano state all'origine dell'intervento attuato con i citati decreti-legge».

(14) Difficilmente realizzabile "a freddo", considerando le sicure reazioni difensive che si possono attendere dalle stesse Province. Più facilmente realizzabile dopo una lunga campagna incentrata sull'inutilità di quel livello di governo. In ogni caso la soppressione non può essere realizzata per legge ordinaria. Fino alla modifica costituzionale, la legge ordinaria può modificare tratti organizzativi e funzionali delle Province, ma non sopprimerle. Di qui l'interrogazione sul-

cipio di sussidiarietà. Se si sopprimono le Province si tratta di indicare dove allocare le funzioni che esse svolgono. Se le Province svolgono funzioni comunali (di prossimità) *nulla quaestio*, queste vanno attribuite ai Comuni. Ma che ne è delle funzioni che richiedono un “esercizio unitario” non comunale? In assenza di un livello provinciale non resterebbe che affidarle alle Regioni, con le relative conseguenze sul modello costituzionale della Regione “leggera”, ma anche sui costi finanziari dell’operazione, dal momento che il personale delle Province ha costi retributivi minori di quello regionale. La soppressione *tout court* delle Province resta, quindi, sullo sfondo e si cercano strade di minore impatto quali la “decostituzionalizzazione” delle Province (l’eliminazione formale del termine “Provincia” dal testo costituzionale), salvo poi prevedere la possibilità di consentire alle Regioni di costituire degli enti di area vasta come “enti locali regionali”¹⁵.

Il secondo obiettivo, la riduzione del numero delle Province, al di là dell’effetto sui “costi della politica” (riduzione del numero dei consigli, dei consiglieri e degli assessori provinciali), avrebbe sicuri effetti positivi, perché porrebbe al centro della “riforma” l’adeguatezza della dimensione territoriale alla quale esercitare le funzioni di area vasta. L’idea della riduzione delle Province non metropolitane e di una loro riconduzione ad una dimensione territoriale non inferiore ad una soglia minima appare in realtà coerente con un’ipotesi di rivalutazione e di rafforzamento, non di soppressione, delle Province. Se le Province vengono accorpate, se si consente loro di raggiungere una soglia adeguata, tutto il lungo e oneroso processo che deve condurre a questo rilevante risultato non ha senso in una prospettiva di un mantenimento in vita solo transitorio, per poi abolire degli enti che sarebbero legittimati da nuove condizioni di operatività istituzionale. Come è noto questa politica, perseguita soprattutto dal governo Monti, si è scontrata con il vincolo della procedura di modificazione dei territori provinciali disciplinata dall’art. 133, primo comma, della Costituzione: inizia-

la legittimità di disposizioni che hanno impedito, con la nomina di commissari straordinari, di rinnovare alla scadenza gli organi elettivi delle Province.

(15) Vedi il d.d.l. costituzionale dl governo Monti, anche nella ricostruzione di L. VANDELLI, *La Provincia italiana...*, cit.

tiva dal basso (dei Comuni), parere della Regione, legge dello Stato. Una procedura fatta apposta per produrre “nuove” Province, fondate su istanze localistiche, ma del tutto inadatta a realizzare un processo di ridefinizione dall’alto, a produrre, in tempi accelerati, una sostanziale riduzione del numero (o, vista nell’altro senso, un sostanziale aumento della dimensione territoriale media).

Il terzo obiettivo, la trasformazione degli organi di governo, era ed è più facilmente raggiungibile, stante la sicura competenza del legislatore statale in materia di “organi di governo” (art. 117, comma 2, lettera p)). È sufficiente modificare le disposizioni del TUEL del 2000 relative agli organi provinciali o stralciare da esso la relativa disciplina. Questo è l’obiettivo poi concretamente perseguito anche dopo la sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale e raggiunto con la legge n. 56 del 2014.

Il tema della trasformazione degli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi è stato variamente affrontato in dottrina, dividendosi le posizioni tra chi riteneva che l’operazione fosse del tutto legittima anche a Costituzione vigente¹⁶ e chi riteneva che solo una modifica costituzionale che andasse nel senso di una revisione della posizione istituzionale delle Province potesse autorizzarla¹⁷.

L’assunzione di politiche di riforma delle Province tra loro diverse e diversamente connesse con l’obiettivo finale (soppressione, trasformatio-

(16) Si veda M. RENNA, *Brevi considerazioni su Province e altri enti “intermedi” o di area vasta*, in *Astrid Rassegna*, n. 36 del 2006; P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell’introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013; E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna*, ottobre 2013.

(17) Si veda G.C. DE MARTIN, *Le province istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale*, in *Le amministrazioni provinciali in Italia* (a cura di F. Agostini), Milano, 2011; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in questa Rivista, n. 3/2011; L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della Provincia*, in Aa.Vv., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013; O. GHESSA, *La forma di governo provinciale nel d.d.l. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Amministrazione in cammino*, novembre 2013; A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014; G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle province in corrispondenza con l’istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014.

ne o mantenimento delle Province), ha prodotto conseguenze rilevanti sulle funzioni di area vasta. Come si è detto in altra sede¹⁸, nulla si è prodotto nella realtà, perché nel succedersi di leggi diverse, le Province hanno continuato a svolgere la gran parte delle medesime funzioni “storiche”, ma rilevante è stato l’effetto sulla nozione stessa di funzioni di area vasta, divenuta incerta insieme alla precarietà e transitorietà delle Province. Basta a questo fine ricostruire i vari passaggi della riforma relativi alle funzioni provinciali.

Primo passaggio, il decreto c.d. “Salva Italia” del governo Monti¹⁹. Questo attribuisce alle Province «esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni», con contestuale immediato trasferimento delle funzioni non di coordinamento ai Comuni o alle stesse Regioni²⁰. Un progetto non realizzato, ma “coerente” con la altrettanto immediata trasformazione delle Province in enti con organi elettivi di secondo grado. Il progetto prevede una spartizione delle funzioni di area vasta, soprattutto quelle di carattere operativo (viabilità, edilizia scolastica, ambiente e protezione della natura): la gran parte sono considerate come funzioni comunali da trasferire agli stessi Comuni, salve le funzioni di (mero) coordinamento da assegnare alle nuove Province. Per le funzioni operative irriducibili alla dimensione comunale l’ipotesi è una loro attribuzione alla Regione.

Secondo passaggio, il decreto della c.d. “spending review”²¹, adottato sempre in vista di un più generale “riordino” delle Province: anche in questo caso il quadro delle funzioni di area vasta viene a complicarsi. Da un lato si insiste sul trasferimento immediato delle funzioni diverse da quelle di coordinamento, ma si restringe il campo alle sole funzioni attribuite alle Province dalla legislazione statale; dall’altro si fanno salve,

(18) Si veda il mio *Semplificare il governo locale...*, op cit.

(19) D.I. n. 201 del 2011, conv. in l. n. 214 del 2011.

(20) Si veda il comma 18 della legge: «18. Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, le Regioni, con propria legge, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 30 aprile 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

(21) D.I. n. 95 del 2012, conv. in legge n. 135 dello stesso anno.

in via transitoria, alcune delle funzioni “storiche” più tradizionali delle Province²², sulla base di un’affermazione impegnativa che definisce le Province «quali enti con funzioni di area vasta». Nello stesso articolo troviamo, quindi, due politiche di segno opposto: la scomparsa delle funzioni di area vasta e la loro conservazione, sia pure in via transitoria.

5. Le funzioni di area vasta nella legge n. 56 del 2014

La lunga vicenda ora sommariamente ricostruita dovrebbe aver trovato una conclusione stabile con la legge n. 56 del 2014²³. Immediatamente dopo la sentenza n. 220 del 2013 il Governo Letta, nel prendere atto dell’impossibilità di riformare il Governo locale con provvedimenti di urgenza, ha adottato contestualmente un d.d.l. costituzionale di soppressione (o decostituzionalizzazione) delle Province²⁴ e un d.d.l. di legge ordinaria²⁵ che tende a disciplinare in modo coerente i tre contenuti fondamentali delle “riforme” fino ad allora tentate (Città metropolitane, trasformazione delle Province in enti di secondo grado, unioni e fusioni di Comuni).

I due testi sono ancora tra loro legati, perché, ancora una volta, la legge n. 56 del 2014 sottolinea il carattere “transitorio” della disciplina sulle Province che viene adottata «in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione». Per comprendere bene la nuova disciplina legislativa è quindi necessario inserirla nella prospettiva dell’ipotizzata riforma costituzionale del Titolo V. Dapprima tenendo conto del d.d.l. costituzionale del Go-

(22) Si veda il comma 10 dello stesso articolo 17: «10. In attesa del riordino, in via transitoria, sono funzioni delle Province quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione: *a*) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza; *b*) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; *b-bis*) programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell’edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado».

(23) Legge 7 aprile 2014, n. 56, «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.»

(24) AC n. 1543 del 2013.

(25) AC n. 1542 del 2013.

verno Letta e poi del d.d.l. costituzionale di recente presentato dal Governo Renzi.

Partiamo, quindi, dalle funzioni attribuite alle Province nella legge n. 56 (sempre in via provvisoria).

Nella legge (art. 1, comma 85) non si fa più riferimento a funzioni di (mero) coordinamento, ma si elencano²⁶ dei settori di competenza provinciale, che in buona misura ricalcano le funzioni “storiche”. In particolare va sottolineata la quasi perfetta coincidenza tra l’elenco del ricordato d.l. n. 95 del 2012 e l’elenco della legge del 2014. Viene solo aggiunta la materia del «f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale», che appare frutto di emendamento parlamentare abbastanza estemporaneo, dal momento che sembra occuparsi del tema del mercato del lavoro, ma dal solo punto di vista delle pari opportunità di genere.

Vengono così confermate in capo alle Province le funzioni ormai consolidate in materia di pianificazione territoriale di coordinamento, di ambiente e protezione della natura, di viabilità e trasporti, di edilizia scolastica, di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni²⁷, mentre non vengono confermate funzioni anche rilevanti, tra le quali l’organizzazione dello smaltimento dei rifiuti attribuita fin dalla legge n. 142 del 1990 e confermata dal TUEL²⁸ o funzioni in materia di sanità, oggi da ritenersi ricomprese nelle funzioni delle ASL²⁹; ovvero funzioni «nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro», comprese tra quel-

(26) Si noti che la legge (art. 1, comma 87) definisce quelle dell’elenco del comma 85 come “fondamentali”: «87. Le funzioni fondamentali di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell’articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione».

(27) Tra le quali vengono individuati alcuni compiti che i Comuni possono affidare alla Provincia. Si veda il comma 88: «La Provincia può altresì, d’intesa con i Comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.»

(28) Si veda l’art. 19, comma 1, lettera g), del TUEL: «g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.»

(29) Si veda la lettera b) dello stesso art. 19, comma 1, del TUEL: «b) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale.»

le individuate, ad altri fini, dalla legge n. 42 del 2009³⁰. Né si fa più cenno alle funzioni nel campo dei servizi sociali, da ricondursi sicuramente alle competenze dei Comuni, ma che in molte Province continuano ad essere svolte, se non altro in termini di coordinamento dei compiti dei Comuni.

5.1. La coerenza tra le funzioni attribuite e la forma di governo delle nuove Province

Nell'economia di queste note non vi è spazio per un'approfondita disamina del nuovo sistema di formazione degli organi provinciali. Ci si limita ad una prima valutazione della coerenza tra funzioni confermate in capo alla Provincia e forma di governo disciplinata dai commi da 54 a 84 della legge n. 56 del 2014.

Nella nuova Provincia sono organi di governo il Presidente, il Consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. Il Presidente è scelto tra i sindaci dei Comuni della Provincia e mantiene la doppia carica; anzi la decadenza dal mandato di sindaco comporta la decadenza da Presidente³¹. Il Consiglio provinciale, che ha competenze di indirizzo coincidenti con quelle ordinariamente distribuite tra Giunta e Consiglio, è composto da sindaci o consiglieri dei Comuni della Provincia eletti in via indiretta dai sindaci e dai consiglieri. Anche in questo caso è previsto il mantenimento del doppio incarico³². L'assemblea dei sindaci³³ adotta lo statuto e ha poteri rilevanti, nella legge definiti come «propositivi, consultivi e di controllo»³⁴.

(30) Si veda l'art. 21, comma 4 della legge n. 42 del 2009: «4. Per le Province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti: *a)* funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; *b)* funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; *c)* funzioni nel campo dei trasporti; *d)* funzioni riguardanti la gestione del territorio; *e)* funzioni nel campo della tutela ambientale; *f)* funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.»

(31) Vedi il comma 65.

(32) Vedi il comma 69.

(33) Che in molte Province avrà una composizione molto numerosa, superiore in molti casi alle centinaia. La sola Provincia di Cuneo, la più grande per numero di Comuni tra le Province in aree non metropolitane, ha ben 250 Comuni.

(34) Vedi il comma 55.

Una forma di governo che trasforma la Provincia da ente territoriale con organi direttamente elettivi, in rappresentanza della comunità provinciale, in ente con organi eletti indirettamente, le cui determinazioni sono fortemente legate al peso e al ruolo attribuito nel processo decisionale ai Comuni, attraverso i loro sindaci e i loro consiglieri, che mantengono un diretto legame con il Comune di appartenenza. Si tratta di enti con propria distinta personalità giuridica, che non hanno un carattere apertamente associativo (la loro costituzione non dipende dalla volontà dei Comuni di associarsi), ma che vengono ricondotti, quanto all'assunzione delle più rilevanti scelte di esercizio delle funzioni attribuite, ad una stretta dipendenza dalla volontà dei Comuni del territorio provinciale: si direbbe un "ente (territoriale) in controllo comunale".

Una forma di governo che appare molto vicina a quella adottata in Spagna, dove gli organi delle *Diputaciones* provinciali sono formati sulla base di un'elezione indiretta, nella quale gli elettori sono i consiglieri dei Comuni.

Il problema che si pone nel modello italiano (e che lo rende non comparabile con quello spagnolo) è che la Provincia si vede attribuite funzioni considerate non comunali, ma individuate come di "area vasta" proprio al fine di assicurarne un "esercizio unitario". In Spagna, invece, la rappresentanza indiretta degli organi provinciali si fonda sulla natura esplicitamente comunale delle funzioni attribuite, con la Provincia che svolge, spesso in via suppletiva, funzioni amministrative che i Comuni, soprattutto quelli di minori dimensioni, non sono in grado di svolgere.

La gran parte delle funzioni che la legge n. 56 del 2014 conferma in capo alle Province richiederebbe una distanza tra la sede di assunzione delle scelte politiche di esercizio (la Provincia, che rappresenta una comunità provinciale più ampia e non comparabile con la dimensione comunale) e i Comuni compresi nel territorio provinciale, proprio perché si tratta di effettuare scelte anche nei confronti dei Comuni. Questa distanza è stata finora assicurata proprio dall'elezione diretta degli organi provinciali. Se si passa all'elezione indiretta, la distanza va garantita in altro modo, ad esempio stabilendo poi l'incompatibilità tra i

mandati comunali e provinciali³⁵. In conclusione: appare contraddittorio il mantenimento in capo alle Province di funzioni di “area vasta”, non comunali (perché non attribuibili ai Comuni in base al principio dell’“esercizio unitario”), e la trasformazione delle Province in enti in controllo comunale.

Una contraddizione che può essere declinata sia nel senso di un’illegitimità costituzionale, sia nel senso di un’inopportunità organizzativa. Sotto il primo profilo la trasformazione realizzata dalla legge non si fonda su un’affermazione della “comunalità” delle funzioni attribuite, ma su una loro natura di area vasta. Se le funzioni sono diverse da quelle comunali, se sono individuate per assicurarne l’“esercizio unitario”, questo non può che essere attribuito a enti unitari, ad elezione diretta. Ovvero ad elezione indiretta, ma con garanzia di indipendenza degli organi dagli interessi e dalle volontà dei Comuni. Qui non è in gioco l’affermazione, pure solida, di un’irreversibilità della forma di governo ad elezione diretta compiuta dalla Costituzione del 1948 e rafforzata dalla modifica del Titolo V nel 2001³⁶. È in gioco la coerenza tra forma di governo e funzioni attribuite, con le funzioni di area individuate con un criterio, l’“esercizio unitario” che sembra non consentire una forma di governo provinciale a derivazione comunale³⁷. Con la conseguenza che una rilevata incoerenza potrebbe condurre non solo all’illegittimità costituzio-

(35) Il Presidente o il consigliere provinciale, sia pure scelti tra gli amministratori del Comune sono chiamati a svolgere funzioni anche arbitrali, che presuppongono una certa indipendenza dal Comune di provenienza, da assicurarsi con un mandato separato nettamente da quello originario e con uno *status* (e una retribuzione) svincolato da quello comunale.

Fatte le debite proporzioni, è la stessa problematica che si pone a livello europeo, nel non chiaro rapporto tra un organo “comunitario” come la Commissione e un organo “intergovernativo” come il Consiglio. Il fatto che la decisione finale spetti sempre al Consiglio ribadisce i tratti prevalentemente intergovernativi dell’Unione e comporta i rilevanti problemi (mediazione tra Stati membri, prevalenza degli Stati più forti, paralisi decisionale, deficit democratico, distanza dell’Unione dai cittadini europei) che sono stati ampiamente segnalati.

(36) Vedi le posizioni richiamate alle note 12 e 13.

(37) Segue questo ragionamento G. CLEMENTE di SAN LUCA, *Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali*, relazione svolta al Convegno dell’ANCI su Attuazione del Titolo V della Costituzione, individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane, Napoli, 17 dicembre 2012. Si veda anche, di recente, G. CLEMENTE di SAN LUCA, *Le ragioni per tenere in vita le Province*, in *Amministrazione in cammino*, 2013.

nale di norme di legge ordinaria, ma anche di modifiche costituzionali che consentano una tale trasformazione della forma di governo delle Province³⁸. Sotto il secondo profilo, vanno considerate le notevoli conseguenze operative sull'esercizio delle funzioni di area vasta che possono derivare dalla nuova composizione degli organi. Solo ad una prima lettura si evidenziano: un'assemblea dei sindaci in molti casi pletorica e difficilmente in grado di raggiungere posizioni unitarie; un Consiglio provinciale nel quale i componenti restano in primo luogo rappresentanti dei Comuni di provenienza e quindi portati a far prevalere i loro interessi. Sembrano esservi notevoli rischi di paralisi deliberativa degli organi di governo, del prevalere di logiche "intergovernative", di costante mediazione tra interessi spesso in conflitto, anziché "unitarie", con decisioni prese nell'interesse dell'intera comunità territoriale.

5.2. Il processo di distribuzione delle funzioni non confermate in capo alle Province

Anche se le funzioni tradizionali, "storiche" delle Province restano confermate (sia pure a titolo provvisorio), la legge ipotizza che vi siano, attribuite dalla legislazione di settore statale o regionale, diverse funzioni

(38) La tesi di un'illegittimità costituzionale non solo della trasformazione delle Province con legge ordinaria, ma della stessa modifica costituzionale, laddove fondata sull'affidamento ad enti di secondo grado di funzioni di area vasta, è stata sostenuta nell'appello "*Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*" indirizzato alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, sottoscritto da oltre quaranta professori ordinari di materie giuspubblicistiche, primi firmatari G.C. De Martin e F. Merloni. Le medesime tesi sono riprese in G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in questa Rivista n. 1/2014 e in F. MERLONI, *Qualche ulteriore riflessione sul "nodo delle Province"*, in *Astrid Rassegna*, 2013, dove si valuta anche la possibile violazione della riforma delle Province, con legge ordinaria o costituzionale, della Carta europea delle autonomie locali (CEAL), da considerarsi da un lato norma interposta in virtù dell'art. 117, comma 1, Cost. (superiore alla legge ordinaria, ma subordinata a legge costituzionale), dall'altro obbligazione di diritto internazionale, gravante in ogni modo sullo Stato italiano, che ha accettato di vincolarsi al rispetto dei tratti essenziali dell'autonomia locale come individuati dalla Carta. Il tema della possibile violazione della CEAL è ripreso da M. DI FOLCO, *Le Province al tempo della crisi*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2013; C. PADULA, *Quale futuro... cit.*; G. SERGES, *Soppressione delle Province e "temporanea" ridefinizione della loro posizione nel sistema degli enti locali*, in *Amministrazione in cammino*, 2013. Sul valore vincolante della CEAL si veda F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in onore di G. Palma*, Torino, Giappichelli, 2012.

amministrative non confermate, che dovranno essere nuovamente distribuite. Del problema si occupano i commi da 89 a 97 dell'art. 1³⁹, che prevedono un meccanismo di individuazione degli enti destinatari, di soppressione di enti, pubblici e privati fin qui attributari di funzioni, di trasferimento di risorse, patrimonio e personale, in seguito alla nuova attribuzione delle funzioni. Un processo che la legge vuole molto accelerato, ma che non presuppone necessariamente l'attribuzione finale delle funzioni ad enti diversi dalle Province, ben potendosi giungere alla conclusione che ulteriori funzioni possano essere ancora confermate. Le soluzioni aperte sono quindi: *a)* attribuzione ai Comuni che le svolgono singolarmente o in forma associata; *b)* attribuzione alle Regioni; *c)* mantenimento alle Province; *d)* distinzione tra titolarità ed esercizio delle funzioni (è rivalutato lo strumento della delega); *e)* attribuzione a forme associative anche tra diversi livelli di governo; *f)* avvalimento anche delle autonomie funzionali. Una gamma di soluzioni interessante, ma che sembra presupporre un processo di analisi delle funzioni e di individuazione delle soluzioni organizzative migliori per il loro esercizio non così rapido come quello imposto dalla legge.

Un processo che, in ogni caso, sembra puntare ad un assetto consolidato e stabile, non più provvisorio, del governo locale, a tre livelli di governo. Sul quale, però, oggi residua una forte incertezza, perché la sua compiuta realizzazione non dipende dalla sola volontà dello Stato, ma anche delle Regioni. Anzi, si direbbe, proprio di queste ultime, che hanno negli anni attribuito funzioni alle Province nelle materie di loro competenza. Un processo di notevole impatto organizzativo, sul quale grava ancora la transitorietà e la provvisorietà del riassetto tentato, in vista

(39) Ai nostri fini il più rilevante è il comma 89: «89. Fermo restando quanto disposto dal comma 88, lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle unioni di Comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali. Le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle Province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante».

della definitiva revisione delle norme costituzionali del Titolo V. Di cui è giunto il momento di passare ad occuparsi.

6. Il destino delle funzioni di area vasta nella riforma costituzionale del Titolo V

6.1. Il d.d.l. costituzionale del Governo Letta

Come si è ricordato, in seguito alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle riforme realizzate con decretazione d'urgenza il Governo Letta ha adottato contestualmente due d.d.l.: uno, ordinario (A.C. n. 1542, destinato a divenire l'attuale legge n. 56 del 2014), e un d.d.l. costituzionale che fissasse in modo chiaro la prospettiva. Che viene, infatti, intitolato: «Abolizione delle Province».

L'operazione era realizzata con tre serie di disposizioni non sempre coordinate tra loro. Dapprima si affermava, al comma 1 dell'art. 1: «Sono abolite le Province». Poi si sopprimevano nel testo costituzionale tutti i riferimenti testuali alle parole «Provincia» o «Province». Infine si prevedeva una norma transitoria che, nel fissare il termine di sei mesi per l'effettiva soppressione delle attuali Province, apriva la strada alla ricerca di soluzioni organizzative, non meglio precisate, per l'esercizio delle funzioni già attribuite alle sopresse Province⁴⁰. Queste disposizioni sono state variamente interpretate, vedendovi alcuni una vera e propria abolizione completa delle Province, poiché la previsione di soluzioni organizzative per l'esercizio di funzioni di area vasta era così ampia da non permettere di intravedervi l'istituzione di enti locali di governo (comunque essi potessero essere configurati quanto ad organi di governo). Si sarebbe potuto trattare, al limite, di mere soluzioni procedurali di raccordo, o di soluzioni organizzative «deboli». Altri, invece, vi hanno visto un tentativo di aprire la strada ad una differenziazione di modelli istituzionali, da affidarsi in buona misura a scelte regionali, sia pure nel quadro «di criteri e requisiti generali definiti con legge dello Stato».

(40) «ART.3. (Norma transitoria).1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, le Province sono sopresse e, sulla base di criteri e requisiti generali definiti con legge dello Stato, sono individuate dallo Stato e dalle Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, le forme e le modalità di esercizio delle relative funzioni».

Questa seconda interpretazione era fondata su alcuni brani della relazione introduttiva al d.d.l., nella quale si faceva riferimento alla necessaria differenziazione tra realtà (regionali) nelle quali il «coordinamento delle funzioni di area vasta» può essere utilmente affidato a forme associative, e altre realtà nelle quali le forme associative, anche per l'elevato numero dei Comuni coinvolti, non garantirebbero l'adeguato esercizio delle funzioni.

Quale che fosse l'interpretazione più giusta, due sono i rilievi maggiori: il primo riguarda la coerenza tra i due d.d.l. La prima interpretazione finiva per creare una forte contraddizione tra il d.d.l. ordinario, nel quale, sia pure in attesa della riforma costituzionale, si poneva mano ad un'opera, lunga e complessa, di trasformazione delle Province in enti di secondo grado, e il d.d.l. costituzionale, che comunque prevedeva una trasformazione più radicale. Rendendo difficilmente comprensibile l'opera di trasformazione delle Province in enti di secondo grado, se poi, entro sei mesi dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, le "nuove" Province avessero dovuto cedere il passo alle nuove e più flessibili soluzioni organizzative di cui alla norma transitoria. La seconda interpretazione, invece, pur nell'assoluta generalità della previsione normativa, poteva consentire una lettura della legge ordinaria coerente con quella costituzionale, perché rendeva coerente la trasformazione in enti di secondo grado con l'ipotesi di soluzioni organizzative forti, cioè con la conferma di un vero livello di governo di area vasta, sia pure differenziabile con legge regionale.

Il secondo rilievo maggiore sta, ancora una volta, nell'evidente difficoltà di trattare il tema delle "funzioni di area vasta". Da un lato riemerge la già ricordata teorica delle funzioni di (mero) coordinamento. Dall'altro riemerge il tema dell'esistenza di funzioni non attribuibili ai Comuni. Se le funzioni di area vasta fossero una semplice invenzione, se esse avessero solo un carattere storico, derivante dall'essere state fin qui svolte ad una dimensione territoriale provinciale, la riforma, passata la fase transitoria, non avrebbe dovuto trovare troppe difficoltà nel sottoporle ad un'attenta analisi e decidere quali siano comunali e quali, per assicurarne un "esercizio unitario", possano essere attribuite alle Regioni. Il dato che emerge, invece, è che la dimensione di area vasta di molte funzioni oggi provinciali (e di altre funzioni che pur avendo caratteri

che ne richiedono un esercizio unitario non sono state finora attribuite alle Province) non è facilmente eludibile. L'esercizio di queste funzioni ad un livello di governo di area vasta continua a rivelarsi necessario. Di qui le numerose obiezioni di incostituzionalità delle riforme realizzate a Costituzione vigente con legge ordinaria, poiché la semplice previsione di una futura riforma costituzionale non elimina la sostituzione di enti direttamente elettivi, cui sono affidate funzioni non attribuibili ai Comuni, con enti locali in controllo comunale.

Obiezioni di incostituzionalità che toccano anche eventuali riforme costituzionali che non scioglano in modo chiaro il nodo delle funzioni di area vasta. Se in Costituzione si afferma che esse non abbiano alcuna sostanza, che le si distribuisca tra Comuni e Regioni; ma se la stessa Costituzione prevede funzioni di area vasta appare poi contraddittorio sopprimere gli enti democraticamente eletti operanti a quella dimensione o trasformarli in enti in controllo comunale⁴¹. Anche la lettura della differenziazione possibile derivante da una “decostituzionalizzazione” delle Province appare difficilmente praticabile. Il principio di sussidiarietà, si è detto, trova la sua prima e principale applicazione in sede di individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali. Se in quella sede sono individuate funzioni di area vasta, non attribuibili ai Comuni, la legge dello Stato non può che individuare in modo uniforme per tutto il territorio nazionale gli enti locali destinatari, fissandone i caratteri generali (organi di governo, legislazione elettorale e, appunto, funzioni fondamentali). L'ipotizzata differenziazione con legge regionale può riguardare il territorio di questi enti, alcuni tratti della loro organizzazione, ma non la loro stessa esistenza e le loro funzioni fondamentali. In conclusione, si ripete: o la dimensione di area vasta può essere superata, sopprimendo i relativi enti di governo locale e distribuendo le funzioni tra i livelli di governo superstiti (Comuni e Regioni); ovvero la dimensione di area vasta ha un suo solido fondamento e allora la soppressione/trasformazione risulta contraddittoria (e costituzionalmente

(41) Queste le obiezioni alla riforma delle Province realizzata con il congiunto dei due d.d.l., ordinario e costituzionale, sollevate nel ricordato appello “Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali”. Sul punto si veda anche G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali; problemi e prospettive*, in *Amministrazione in cammino*, 2014.

illegittima) e gli enti di area vasta sono enti necessari per l'intero territorio nazionale (salve le Città metropolitane), con il necessario intervento della legge statale per gli aspetti fondamentali.

6.2. La prima versione del d.d.l. del Governo Renzi: la totale soppressione delle Province

Il tema dell'alternativa tra una radicale soppressione degli enti destinati a svolgere le funzioni di area vasta e una loro riforma, che mantenga in vita un livello di governo a quella dimensione territoriale, si è riproposto con la presentazione del recente d.d.l. costituzionale del Governo Renzi. La definizione dei contenuti della riforma costituzionale del Titolo V è avvenuta in due fasi: dapprima (il 12 marzo 2014) la diffusione di un testo provvisorio, anche al fine di aprire un sia pur breve dibattito; poi la definizione di un testo finale, presentato alle Camere.

Del testo provvisorio non sarebbe il caso di parlare, vista la sua rapida trasformazione in un testo finale, cui si dedicherà la prevalente attenzione di queste note.

Qualche considerazione non è però inutile, perché nel d.d.l. la scelta depressiva/abolizionistica appariva nella sua versione più chiara. Nel testo si provvedeva a sopprimere ogni riferimento alle parole "Provincia" e "Province", senza parlare di funzioni di area vasta, né in materia di funzioni amministrative (art. 118), né con normative transitorie; si provvedeva, poi, alla soppressione del primo comma dell'art. 133 che stabilisce la procedura per la delimitazione del territorio delle Province e per la loro istituzione.

Ne risultava un disegno netto: le Province erano soppresse perché le funzioni di area vasta (intesa come coincidente con una dimensione provinciale) si ritenevano inesistenti, o meglio alcune sono riconducibili alla competenza comunale, mentre per quelle che richiedono un "esercizio unitario", l'unica soluzione possibile, in presenza di un sistema di enti territoriali a due soli livelli, è l'attribuzione alle Regioni (cui corrisponde la nuova dimensione dell'"area vasta").

Una soluzione chiara e costituzionalmente non contraddittoria, difficilmente attaccabile davanti alla Corte costituzionale. Una soluzione che comportava una radicale revisione della costruzione della Regione "leggera", ma pur sempre una scelta legittima. Se il costituente vuole, an-

che in nome di un principio di semplificazione del sistema istituzionale, concentrare le funzioni amministrative in due anziché in tre livelli di governo, non trova limiti insormontabili⁴².

6.3. *La versione finale del d.d.l. del Governo Renzi⁴³: la sopravvivenza degli “enti di area vasta”*

Nel testo presentato alle Camere le scelte di riforma costituzionale cambiano radicalmente. Non solo rispetto al testo diffuso pochi giorni prima, ma anche rispetto al d.d.l. costituzionale di abolizione delle Province del Governo Letta.

Mentre viene confermata la soppressione di ogni riferimento testuale alle Province in Costituzione, mentre l'art. 118 non viene modificato, mentre è confermata la soppressione dell'art. 133, primo comma, la vera novità sta nel nuovo testo della lettera *p*) dell'art. 117, comma 2, che riserva a legislazione esclusiva statale l'«ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta».

La disposizione si presta a numerose osservazioni a partire dalla previsione di “enti di area vasta”, come enti di cui la legge statale debba stabilire l'(intero) “ordinamento”, in una filosofia generale che riconduce a legge statale l'(intero) ordinamento degli enti locali⁴⁴. Ma procediamo con ordine.

(42) Naturalmente cosa diversa è discutere se la soluzione ipotizzata fosse anche funzionale, se la “semplificazione” non comportasse poi difficoltà nell'esercizio concreto delle ex funzioni di area vasta, tanto a livello comunale (ricondurre alla dimensione comunale funzioni di area vasta può condurre a gravi inefficienze o al loro mancato esercizio), quanto a livello regionale (difficoltà nell'esercizio di compiti sì unitari ma svolti ad una dimensione che rende difficile l'esercizio nei rapporti con un numero molto elevato di Comuni). Si pensi solo ai casi delle Regioni Lombardia (con 1.500 Comuni) e Piemonte (con 1.200 Comuni).

(43) Disegno di legge costituzionale A.S. 1429, “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione”.

(44) L'eventuale approvazione di queste nuove norme costituzionali renderebbe del tutto superate le ricostruzioni fin qui fatte sul difficile, ma necessario concorso di legge statale, legge regionale e fonti normative autonome degli stessi enti locali (statuti e regolamenti) nella definizione dell'ordinamento degli enti locali. Espressamente superata tra le altre la mia ricostruzione nel saggio *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002.

A) *Gli “enti di area vasta” come enti necessari per l’intero territorio nazionale (escluse le Città metropolitane)*

La previsione in Costituzione della riserva a legge statale dell’ordinamento degli enti di area vasta non può essere letta altrimenti che come affermazione, con norma di rango costituzionale, della necessità di enti locali intermedi, costituenti un secondo livello di governo locale, distinto da quello comunale, sia pure con la possibilità di numerosi intrecci e interrelazioni con quest’ultimo. Enti a costituzione necessaria perché destinati ad esercitare funzioni di area vasta, individuate come fondamentali dalla legge statale. Enti a costituzione necessaria in tutto il territorio nazionale, con la sola evidente esclusione della parte di territorio coperta dalle Città metropolitane, la cui alternatività alle Province è sempre stata evidente e viene rafforzata dal mantenimento delle Città metropolitane tra gli enti costitutivi della Repubblica⁴⁵.

La necessaria istituzione di enti di area vasta in tutto il territorio nazionale riapre il problema dei rapporti tra legislazione nazionale e legislazione delle Regioni a statuto speciale, di cui in queste note non possiamo occuparci, ma che presenta aspetti di interesse non secondario⁴⁶.

B) *Gli “enti di area vasta” come enti differenziabili, ma solo con legge statale*

La riserva a legge statale dell’ordinamento degli enti di area vasta vale, poi, come garanzia di uniformità nella delineazione dei tratti essenziali dei nuovi enti: il loro territorio, le loro funzioni, la loro organizza-

(45) In realtà anche le Città metropolitane andrebbero, nella stessa logica, decostituzionalizzate e affidate alla disciplina della legge statale. Ha colto questa contraddizione R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014.

(46) Se già di fronte alla previsione costituzionale vigente di Province come livello di governo costitutivo della Repubblica vi sono interpretazioni che consentirebbero alle Regioni a statuto speciale, quando titolari di una competenza esclusiva in materia di enti locali, di costituire Province secondo criteri del tutto autonomi (si consideri il caso delle nuove Province sarde) o di sopprimerle (si veda il caso della trasformazione delle Province in liberi consorzi di Comuni in Sicilia), di fronte al previsto depotenziamento delle Province con la sola previsione di enti di area vasta, a maggior ragione si dovrebbe ritenere che le Regioni speciali possano considerarsi esentate dalla costituzione di enti secondo i tratti ordinamentali fissati dalla legge dello Stato. Altro discorso è valutare se sia ancora accettabile il riconoscimento di poteri di così alta differenziazione del governo locale alle Regioni a statuto speciale.

zione interna, a partire dalla configurazione degli organi di governo. La riserva non esclude che si possano poi adottare soluzioni differenziate, in rapporto a situazioni territoriali e organizzative diverse. Ma questa differenziazione spetta alla legge statale, restando escluso che vi possa provvedere la legge regionale. Il ruolo di quest'ultima (nelle Regioni ordinarie) torna ad essere quello svolto fino alla riforma del Titolo V: la possibilità di "aggiungere", nelle materie regionali, funzioni amministrative diverse e ulteriori rispetto a quelle fondamentali, ma nella impossibilità di intervenire sui tratti organizzativi di fondo degli enti locali (qui degli enti di area vasta).

C) Gli "enti di area vasta" come enti non più costitutivi della Repubblica, ma ad autonomia costituzionalmente garantita

La previsione di "enti di area vasta" nello stesso momento in cui si sopprime il termine "Provincia" dalla Costituzione non può che essere letta come depotenziamento della posizione istituzionale dei nuovi enti. Questi, quindi, non sarebbero da considerarsi, come le soppresse Province, come enti costitutivi della Repubblica, ai sensi del (modificato) art. 114 Cost. Perderebbero, quindi, quella "pari dignità costituzionale" disposta dalla disposizione costituzionale⁴⁷. Non perderebbero, però, la garanzia di autonomia che la Costituzione assicura agli enti esponenziali di comunità territoriali: autonomia normativa, funzioni amministrative attribuite come proprie, autogoverno (sia pure nella nuova versione, fissata dalla legge n. 56 del 2014, della formazione indiretta degli organi di governo⁴⁸). Con la conseguente applicazione a questi enti delle garanzie organizzative, di definizione di autonomi indirizzi politico-amministrativi, di partecipazione alle scelte dei superiori livelli di governo, di sottrazione ai controlli esterni di tipo conformativo, di (eventuale) riconoscimento di specifiche tutele giurisdizionali.

(47) Sulla quale tante polemiche e distinzioni dottrinarie si sono registrate negli ultimi anni.

(48) Il sistema indiretto di formazione degli organi non elimina il carattere esponenziale dell'ente rispetto alla propria comunità. Ovvero, in altro modo, il ruolo di cura di interessi pubblici di area vasta, riferibili alla comunità compresa nel loro territorio.

D) *Gli “enti di area vasta” e le Province riformate dalla legge n. 56 del 2014*

Occorre, infine, interrogarsi sul rapporto tra le “Province” trasformate in enti di secondo grado dalla legge n. 56 e gli enti di area vasta, previsti dalla citata nuova disposizione costituzionale, ove approvata, che ne prevede una disciplina con legge dello Stato. Non appare dubbio che la nuova norma della lettera *p*) vada letta come “copertura costituzionale” delle scelte del legislatore ordinario. Le nuove Province sono sicuramente “enti di area vasta”, se non altro perché esse si vedono confermare significative funzioni che, come abbiamo visto, hanno i caratteri di funzioni di area vasta.

Ne consegue, quanto alla formale continuità tra Province e nuovi enti, che il legislatore statale, in presenza della riforma costituzionale, potrebbe anche limitarsi a mantenere la legislazione di recente adottata, al limite mantenendo il nome di “Province” agli enti di area vasta. Ma potrebbe anche attribuire a tali enti una denominazione diversa; così come potrebbe, rimosso l’ostacolo della procedura dal basso dell’art. 133, primo comma, procedere ad una riorganizzazione territoriale degli enti di area vasta, ad esempio nella direzione di una loro forte diminuzione di numero (e di un aumento della dimensione territoriale), fino a giungere alla coincidenza del territorio di alcuni enti di area vasta con il territorio di alcune Regioni⁴⁹.

7. *Enti di area vasta e funzioni di area vasta*

La conseguenza più rilevante dell’eventuale approvazione del testo di riforma costituzionale contenente la previsione di enti di area vasta sta nella (definitiva?) conferma delle funzioni di area vasta pur in presenza della soppressione del termine Provincia in Costituzione. Se si accoglie il ragionamento seguito in queste note, la scelta di prevedere enti di area vasta come enti territoriali necessari non può che discendere dalla necessaria esistenza di funzioni di area vasta, non attribuibili diretta-

(49) Come ipotizzato nei processi di accorpamento di più Province secondo il tentativo di riorganizzazione del Governo Monti. La conseguenza, in questi casi, sarebbe sicuramente un’amministrativizzazione, ma solo delle Regioni più piccole, nelle quali la presenza di due o più enti di area vasta potrebbe non trovare una giustificazione.

mente ai Comuni (questi influiranno molto sulle scelte degli enti di area vasta, ma non sono titolari in proprio delle funzioni). E dalla volontà di non attribuire queste funzioni alle Regioni, per il ricorrere di motivazioni diverse, che vanno dalla necessità di mantenere in vita il modello della Regione leggera, alla volontà di evitare conseguenze indesiderate sui costi amministrativi del trasferimento alle Regioni, a valutazioni sull'inadeguatezza della dimensione regionale (territorio troppo ampio; organizzazione, politica e amministrativa, inadeguata).

Una conseguenza da registrare, sempre che sia confermata, con favore, perché porrebbe fine ad una discussione per più versi distorta. Si affermerebbe, cioè, che l'applicazione del principio di sussidiarietà e del criterio dell'esercizio unitario impone l'individuazione di funzioni di area vasta non attribuibili né ai Comuni né alle Regioni e che queste devono essere attribuite, con legislazione nazionale uniforme, come funzioni fondamentali, ad enti territoriali necessari per l'intero territorio nazionale.

8. Alcune considerazioni conclusive: a) la nuova centralizzazione dell'ordinamento degli enti locali

La valutazione positiva sulla conferma costituzionale delle funzioni di area vasta come funzioni fondamentali degli enti non può essere estesa, al contrario, alla prevista piena centralizzazione dell'ordinamento (non solo degli enti di area vasta, ma di tutti gli enti locali) in capo alla legge statale. La scelta non è condivisibile perché una nuova piena uniformità dell'ordinamento degli enti locali⁵⁰, da un lato, non è utile (nel senso che è sproporzionata) alla garanzia della posizione di autonomia degli enti locali nei confronti del possibile "centralismo regionale", cioè della possibile limitazione che la Regione potrebbe introdurre all'autono-

(50) Si potrebbe parlare di un ritorno ad un'uniformità "spessa", per utilizzare la terminologia di E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Torino, Giappichelli, 2004. R. BIN, nello scritto recente (*Coerenze e incoerenze...*, cit.) lamenta il prevalere di una cultura centralistica coltivata soprattutto nell'ANCI, ma non si oppone alla centralizzazione dell'ordinamento degli enti locali in capo alla legge statale, pur cercando di limitarla. Propone una formulazione testuale che consentirebbe allo Stato di individuare le sole funzioni fondamentali «di interesse statale», con ciò cadendo in contraddizione: se c'è un ordinamento degli enti locali affidato, per intero, alla legge dello Stato, questa non può limitarsi all'opera di individuazione delle sole funzioni fondamentali e nelle sole materie di competenza statale.

mia costituzionalmente garantita agli enti locali. L'attuale riserva a legge statale solo di alcuni tratti dell'ordinamento, che pure è stata oggetto di critiche negli anni passati, appare ancora oggi sostanzialmente adeguata alla salvaguardia degli elementi essenziali dell'autonomia locale. Dall'altro lato la piena riserva ipotizzata nel d.d.l. costituzionale elimina ogni elemento di differenziazione del governo locale, che, al contrario, si rivela ormai ineludibile, visto che una parte non secondaria delle funzioni amministrative è attribuita⁵¹ dalla legge regionale. Il punto di equilibrio in materia di ordinamento degli enti locali raggiunto nel 2001 assicura un buon concorso della legge statale, a fini di una (minima, ma necessaria) soglia di uniformità, e legge regionale, a fini dell'imprescindibile differenziazione dei sistemi amministrativi locali.

È la Regione il soggetto che è meglio in grado di avere la visione finale del complesso di funzioni attribuite agli enti locali e ad essa non può non essere riconosciuto un ruolo di adeguamento del governo locale, anche per alcuni tratti organizzativi. Si pensi solo al tema delle forme associative tra enti locali, che il d.d.l. costituzionale intende espressamente riportare all'uniforme ordinamento statale, quando è evidente la sua stretta connessione con il potere di riordino dei territori comunali, di sicura spettanza regionale. Le politiche di riordino sono politiche di incoraggiamento dei Comuni verso dimensioni territoriali ben più ampie delle attuali; pensare che esse possano essere concretamente realizzate dal centro appare velleitario ed anacronistico, inutilmente rigido e penalizzante la necessaria opera differenziata che può essere realizzata solo in rapporto alla diversa configurazione attuale della maglia territoriale dei Comuni⁵². Ma anche i territori provinciali (e quelli metropolitani), salva la fissazione di soglie minime coerenti con le funzioni fondamentali, non possono nel concreto che essere fissati a livello regionale. Si noti, infine, che la centralizzazione in capo allo Stato dell'(intero) or-

(51) Dovrebbe essere attribuita, in una visione necessariamente limitata del potere di individuare le funzioni fondamentali. Quelle veramente fondamentali, non tutte.

(52) Per riportare un esempio ormai classico, ben diversa è l'opera di riordino in Regioni ad alta frammentazione territoriale come Lombardia (1500 Comuni) e Piemonte (1200 Comuni) o in Regioni nelle quali la maglia territoriale attuale appare in più parti già vicina all'obiettivo del riordino (la Toscana).

dinamento degli enti locali non trova, nel d.d.l. costituzionale, alcun contrappeso istituzionale. Nel testo non vi è traccia di un ruolo forte affidato al Senato delle autonomie in questa materia. In questo, come in tutti i casi in cui lo Stato punti ad una centralizzazione decisionale (si pensi alle scelte in materia di clausola di supremazia, di accentramento di funzioni, di accentramento nella distribuzione delle risorse finanziarie), il Senato delle autonomie ha senso solo come strumento di codificazione effettiva, in funzione di garanzia della posizione di autonomia delle Regioni e degli enti locali.

9. Alcune considerazioni conclusive: b) il ridimensionato ruolo delle Regioni nella configurazione del sistema amministrativo italiano

Vediamo ora le conseguenze di questa disposizione costituzionale sulle Regioni, che limitiamo a due ordini. Da un lato le conseguenze sulla configurazione amministrativa delle Regioni; dall'altro sul loro ruolo di guida del sistema amministrativo locale.

Sotto il primo profilo la previsione, quali enti necessari, di enti di area vasta, evita il temuto appesantimento delle Regioni con funzioni amministrative e appare coerente con l'idea della Regione "leggera". Il legislatore costituzionale, posto di fronte alla possibile "amministrativizzazione" piena (o "provincializzazione") delle Regioni, sembrerebbe arrestarsi e ritornare all'idea di fondo delineata già nella Costituzione del 1948. Ripensamento utile, che, però, dovrebbe condurre anche a rivedere l'attuale distorcente peso delle funzioni in materia di sanità sull'intera configurazione istituzionale delle Regioni.

Del secondo profilo si è già detto in sede di critica dell'ipotizzata centralizzazione dell'ordinamento, che non riguarda solo i nuovi "enti di area vasta"⁵³, ma tutti gli enti locali. Si tratterebbe di un pesantissimo arretramento della prospettiva regionale di una differenziazione, oggi ancora limitata, dei sistemi amministrativi locali su base regionale. Un passo indietro che, a mio giudizio, toccherebbe la stessa legittimazione di

(53) La Regione, come si è visto, perderebbe ogni capacità di differenziazione del modello organizzativo di tali enti. Con il che si chiuderebbero anche quelle timide "aperture" ad una differenziazione regionale delle soluzioni organizzative sull'esercizio delle funzioni di area vasta che abbiamo intravisto nel d.d.l. costituzionale del Governo Letta.

fondo, la ragion d'essere delle Regioni nel nostro ordinamento⁵⁴. Sulle Regioni si abbatterebbe una sorta di nemesi, storica: dopo decenni spesi a delegittimare la dimensione provinciale, inseguendo ormai datate ricostruzioni sul carattere “statalistico” delle Province⁵⁵, attribuendo ripetutamente funzioni di area vasta ad enti estemporanei creati per aggirare la dimensione provinciale, le Regioni si troverebbero a scontare, in una politica che sembra rappresentare il massimo conseguimento dell'obiettivo da sempre cercato, l'“abolizione” delle Province, un radicale ridimensionamento strategico, non solo con riferimento agli enti di area vasta (cioè delle Province trasformate), ma all'intero assetto del governo locale.

10. Alcune considerazioni conclusive: c) la riforma alla prova della realtà

Come si è visto, la complessa operazione di “riforma” delle Province realizzata con la legge n. 56 del 2014 e che si vorrebbe completare con una riforma costituzionale che sopprima il riferimento costituzionale alle Province, ma che confermi l'esistenza di enti di area vasta, necessari per l'intero territorio nazionale, presenta diversi elementi di contraddittorietà, delle evidenti forzature costituzionali, delle soluzioni organizzative inadeguate.

Questi elementi, tutti, si riassumono nell'affidamento di funzioni di

(54) Per la tesi che vede nel ruolo delle Regioni come protagoniste del riordino e della guida del rispettivo sistema amministrativo (il congiunto dell'amministrazione regionale e delle amministrazioni locali) una delle fondamentali, se non l'unica, residua legittimazione di Regioni che per altri obiettivi (la differenziazione normativa in materia di godimento dei diritti; la differenziazione dei modelli di amministrazione regionale, nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni proprie; la ricerca di propri modelli di sviluppo economico e civile) hanno dovuto registrare risultati largamente fallimentari; vedi F. MERLONI, *La Regione nella semplificazione...*, cit.; F. MERLONI, *Il ruolo della Regione nella costruzione di una nuova amministrazione territoriale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 2012; F. MERLONI, *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Le Regioni*, n. 4/2012.

(55) Secondo R. BIN, *Il nodo delle Province...* cit., l'impronta statalistica derivante dalla storica (in realtà non più necessaria) coincidenza tra territorio provinciale e territorio dell'amministrazione periferica dello Stato (a cominciare dalle prefetture) segnerebbe irreversibilmente le Province, impedendo ogni opera di rilancio come istituzioni democratiche di livello di area vasta. La coincidenza, però, non fa di per sé di un ente locale ormai da tempo nettamente separato dagli apparati periferici dello Stato un ente privo di legittimazione democratica.

area vasta, di cui si conferma l'esistenza e la necessità, ad enti a forte dipendenza dai Comuni. Affidamento che non può che condurre ad una dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni della legge n. 56/2014 che prevedono la trasformazione delle Province in enti locali ad elezione indiretta. Ma potrebbe condurre, come si è sostenuto, ad una dichiarazione di illegittimità anche della soppressione/decostituzionalizzazione delle Province con norma di rango costituzionale. Non per assoluta impossibilità di eliminare un livello di governo reso intoccabile dal "riconoscimento" di autonomie locali "naturali", ma per l'insanabile contraddizione tra il mantenimento di funzioni di area vasta, non comunali, e il loro esercizio attraverso enti lasciati nel pieno controllo dei Comuni. Se si conservano funzioni di area vasta per attribuirle ad enti non direttamente elettivi, anzi di derivazione comunale, occorre compiere una scelta che appaia motivata in modo sostanziale, tale da superare con successo il sindacato del giudice costituzionale.

Contraddizioni e difficoltà che dovrebbero far riflettere se sia davvero necessario "completare" la trasformazione delle Province operata con legge ordinaria con l'ipotizzato intervento costituzionale di depotenziamento istituzionale (l'esclusione dall'elenco dei livelli di governo costitutivi della Repubblica) e di contestuale conferma della necessità di enti territoriali di area vasta.

La modifica costituzionale ha senso se si ritiene che la trasformazione operata per via di legge ordinaria non sia coerente con l'attuale Costituzione, ma solo con una Costituzione modificata, che espunga le Province. Se si ritiene, cioè, che l'incerta operazione attuale abbisogni, rapidamente, di una "copertura" costituzionale.

Se, al contrario, si ritiene che la realizzata trasformazione delle Province sia coerente con l'attuale testo costituzionale; se si ritiene che sia comunque necessario avere enti di secondo grado, mantenendo in capo ad essi la gran parte delle funzioni di area vasta, con l'idea di mantenere comunque in vita un livello di governo intermedio, di area vasta, di carattere politico e non burocratico, perché non fermarsi intanto alla riforma già realizzata, per vedere se funziona? Se le Province enti di secondo grado producono le decisioni attese; se conseguono i risparmi ipotizzati; se realizzano quella semplificazione del sistema politico locale che si intende perseguire?

La soluzione più saggia appare essere quella di mettere alla prova le “nuove Province”, prima di procedere ad una decostituzionalizzazione con conferma (sia pure depotenziata) di enti di area vasta.

Dall'ipotizzata modifica costituzionale, sul punto delle funzioni di area vasta, potrebbero venire solo ulteriori complicazioni, la piena conferma della contraddizione tra funzioni e soluzioni istituzionali.

Un eventuale ripensamento dovrebbe, infine, consentire soluzioni differenziate anche quanto ai territori provinciali. Qui si tratta di realizzare davvero l'opera di revisione delle circoscrizioni, ancora con un'utile collaborazione tra Stato e Regioni: al primo la definizione dei caratteri fondamentali delle Province e della dimensione territoriale minima da raggiungere; alle seconde un fattivo ruolo nel procedimento di delimitazione, che tenga conto anche dei contestuali processi di riaggregazione dei territori dei Comuni. In questa prospettiva la modifica, non la soppressione, dell'art. 133, primo comma, si rivelerebbe indispensabile. Il territorio delle Province si dovrebbe delimitare in rapporto alle funzioni da svolgere, non comunali. L'iniziativa dei Comuni, dal basso, risulta ormai più un lascito di un passato localistico che un'effettiva necessità. Meglio una proposta regionale, un parere dei Consigli dei Comuni interessati, una legge statale di delimitazione; in questo modo lo Stato può impostare e realizzare in tempi brevi la necessaria opera di riordino, valorizzando la naturale diversità della maglia territoriale nelle diverse Regioni. Ovvero, se si vuole, la delimitazione con legge regionale (previo parere dei Comuni), ma secondo criteri e limiti fissati dalla legge statale; con i tempi di conclusione del processo di riordino concordati tra Stato e Regioni e con un preciso potere statale sostitutivo in caso di inerzia. Nell'attesa di questi possibili esiti non resta che seguire con attenzione l'opera della concreta attuazione della riforma, cioè dell'effettiva trasformazione delle Province in enti ad elezione indiretta.

Così come con attenzione deve essere seguita l'opera di individuazione delle funzioni di area vasta nei settori di materia non compresi nello stringato elenco della legge n. 56/2014, perché anche da quell'opera vi è da attendersi il riconoscimento di ulteriori funzioni come attribuibili alle nuove Province.

Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta

Lorenzo Ciapetti

Abstract

La legge 7 aprile 2014, n. 56 sancisce, in attesa di una riforma del Titolo V della Costituzione, un assetto delle autonomie che conferisce centralità a città metropolitane, comuni e unioni dei comuni, ri-definendo le Province come enti territoriali di area vasta non eletti direttamente. Resta aperta la questione di quali effettive funzioni possano caratterizzare il governo di area vasta in Italia e agevolare contemporaneamente l'attuazione di politiche di sviluppo per le aree non metropolitane del paese. L'articolo, guardando ad esempi di alcuni paesi europei ed al caso dell'Emilia-Romagna, collega la riforma degli enti intermedi con le politiche di sviluppo perseguibili su area vasta ed ipotizza un ruolo di coordinamento sovracomunale e su ampi bacini territoriali, con attenzione all'efficienza nei costi di gestione delle funzioni attribuite.

Introduzione

Il tema del mantenimento o abolizione delle Province in Italia è stato, negli ultimi anni, il metro con cui si è misurato il livello di sensibilità pubblica nei confronti dei costi della politica. Alla luce dell'introduzione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (detta "Delrio" dal nome del principale firmatario), riteniamo che sia opportuno inquadrare l'ormai annosa vicenda degli "enti intermedi"¹ in Italia all'interno della paventata riforma dell'assetto amministrativo del nostro paese, con la possibile ridefinizione del Titolo V della Costituzione (disegno di legge costituzionale sulla revisione della Parte II della Costituzione), adottando la prospettiva dell'efficienza nell'esercizio delle funzioni territoriali per lo sviluppo del territorio². Si è

(1) Nel corso dell'articolo utilizzeremo "enti intermedi" o "enti di area vasta" per denominare le Province.

(2) Per un inquadramento interpretativo dell'attuale fase di riforma delle autonomie in Italia e in Europa si rimanda al n. 3 del 2012 di questa Rivista.

consapevoli che si tratta di una prospettiva non priva di controversie, soprattutto perché il concetto di “efficienza” nel governo locale è stato sottoposto a diverse critiche sulla base della difficoltà di riconoscerne un’unica dimensione. Ed è bene ricordare che, infatti, i principi di “sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” contenuti nell’art. 118 della Costituzione, di fatto, chiamano in gioco non solo l’efficienza di costo, bensì anche dimensioni di efficienza “allocativa” e “multilivello”.

Tuttavia l’efficienza è la dimensione che permette di inserire importanti considerazioni economiche e di *governance* nella discussione sul futuro assetto delle autonomie.

Si tende a dimenticare spesso che, trattandosi di un innegabile motore per gli investimenti, il livello locale oltre alle dimensioni di rappresentanza democratica, di sussidiarietà e potestà regolativa deve poter essere analizzato (e riformato) anche in un’ottica di sviluppo e soprattutto di coordinamento delle politiche di sviluppo. Un elemento di analisi importante è l’elevata capacità di investimento detenuta storicamente dal livello locale (regioni, Province, comuni): la spesa che transita dal livello locale rappresentava nel 2011, in media, il 12% del PIL nei 27 paesi UE; quasi il 60% del totale degli investimenti del settore pubblico in Europa. In Italia la spesa del settore pubblico locale è il 16% del PIL e gli investimenti locali sono addirittura due terzi degli investimenti dell’intero settore pubblico³. Tali investimenti sono in vertiginosa diminuzione in Europa (al ritmo di riduzione del 7% all’anno) e questo deve fare riflettere su possibili assetti di *governance* interistituzionale che possano garantire il ruolo del settore pubblico nella ripresa economica non solo italiana⁴.

Dalla prospettiva delle politiche di sviluppo, l’impatto dell’attuale riforma degli enti intermedi è incerto per almeno tre motivi:

1. Non interviene sulle efficienze che possono essere introdotte attraverso ulteriori razionalizzazioni dei costi di amministrazione, gestione e controllo delle funzioni degli enti di area vasta;

(3) Rapporto Dexia-CEMR 2012 su dati Eurostat.

(4) A questo tema l’OCSE ha recentemente dedicato un lavoro di analisi che ha evidenziato il ruolo cruciale degli investimenti pubblici a carattere subnazionale (regioni, Province e comuni) e condotto all’individuazione di 12 raccomandazioni per preservare l’efficacia degli investimenti pubblici. Si veda: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/oecd-principles-on-effective-public-investment.htm>.

2. lascia indefinita l'attribuzione di funzioni, come quelle del turismo, attività produttive e programmazione economica, che, pur incentrate prevalentemente sulla distribuzione di risorse, hanno garantito, soprattutto in regioni virtuose con forti deleghe regionali alle Province, un livello efficiente di coordinamento per la valorizzazione dei beni locali e lo sviluppo del territorio;
3. non affronta il tema dello sviluppo strategico dei territori non metropolitani.

L'articolo, con l'obiettivo di analizzare le motivazioni che muovono ciascuna delle precedenti affermazioni, analizza il rapporto tra la riforma delle autonomie in corso d'opera e le politiche di sviluppo ed è organizzato nel modo seguente.

L'*iter* di riforma, con riferimento agli atti legislativi proposti negli ultimi anni, è analizzato nel primo paragrafo. Le stime economiche della riforma degli enti intermedi in Italia, così come desumibili da studi esistenti, al fine di evidenziare le efficienze ulteriormente percorribili, sono discusse nel secondo paragrafo. Una breve analisi comparata degli enti intermedi in Europa è contenuta nel terzo paragrafo, mentre quello successivo evidenzia le dimensioni tradizionalmente associate al tema dell'efficienza del livello locale e ipotizza le efficienze percorribili a livello di area vasta. Il quinto paragrafo illustra la capacità di spesa e le inefficienze di spesa del livello intermedio in Emilia-Romagna, ricordando anche il potenziale ruolo regionale di coordinamento delle politiche di sviluppo di area vasta. Il sesto paragrafo ipotizza il ruolo di coordinamento delle politiche di sviluppo locale per le aree non metropolitane del paese. Nelle conclusioni sono suggerite alcune raccomandazioni per un potenziamento del livello intermedio di area vasta in chiave di sviluppo.

1. *Il recente percorso di riforma in Italia*

Negli ultimi tre anni si sono succeduti numerosi tentativi legislativi di riordino degli enti intermedi. Possiamo riconoscere tre traiettorie parallele che chiameremo, semplificando, di "regionalizzazione", di "efficienza" e di "municipalizzazione".

In una prima serie di proposte di riforma costituzionale (leggi n. 4439 e n. 4506 del 2011) c'è un potenziale effetto di "regionalizzazione" degli enti intermedi, in quanto è demandata alle Regioni la revisione delle cir-

coscrizioni provinciali e l'eventuale istituzione di Province con una soglia dimensionale minima, e solo dove non è presente una Città metropolitana⁵. In entrambi gli interventi legislativi vengono ricordate le funzioni fondamentali e di programmazione e pianificazione di area vasta e, in un caso, si fa espresso riferimento alle funzioni di coordinamento e di collaborazione tra i comuni per la gestione dei servizi a rete.

A partire dall'autunno del 2011, scatta, con l'insediamento del Governo Monti, la fase di "efficienza" e parte anche il tentativo di normare attraverso decreti-legge la trasformazione delle Province in organi elettivi di secondo grado, con funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni. Di fatto, sulla scia del decreto-legge n. 201 del 2011, nel 2012 il decreto-legge n. 95 (cosiddetto della "spending review") introduce il tema dell'accorpamento delle Province esistenti e definisce le funzioni fondamentali delle nuove Province (presentate nel decreto-legge n. 188)⁶. La fine del Governo Monti e il congelamento dell'attività parlamentare in vista delle elezioni del febbraio 2013 rendono impossibile la conversione del decreto n. 188. Ma su questa normativa di urgenza pende però anche la spada di Damocle della Corte costituzionale che di fatto nell'agosto del 2013 con sentenza n. 220 impugna i decreti-legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, censurando di fatto il ricorso alla decretazione d'urgenza. Il terzo atto è rappresentato dalla doppia presentazione di un disegno di legge costituzionale e di un disegno di legge ordinaria (atto Camera n. 1542) nell'agosto 2013. Il disegno di legge ordinaria, chiamato "Disegno Delrio" (dal nome del Ministro per gli affari regionali firmatario dell'iniziativa)⁷, dopo un *iter* parlamentare di alcuni mesi è diventato la

(5) Di fatto le due proposte citate si differenziano nel processo di soppressione delle Province: demandato alle regioni nel primo caso e sancito dalla legge costituzionale nel secondo caso.

(6) In particolare nel decreto del 6 dicembre 2012 all'art. 23 si legge che: "[...] Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". È questo tuttavia un articolo su cui la Corte costituzionale ha espresso un principio di illegittimità costituzionale.

(7) L'art 1, comma 1 della legge 56/14 recita: "La presente legge detta disposizioni in materia di città metropolitane, Province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Al comma 2 dello stesso articolo "Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui all'articolo 8 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione

legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge 56/14). Il disegno di legge costituzionale del 2013 procede nel suo *iter* e nel frattempo è stato introdotto un nuovo disegno di legge costituzionale (A.S. 1429 dell'8 aprile 2014) che ha per oggetto "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione".

Nella legge 56/2014 viene confermata la trasformazione delle Province in organi di secondo grado, ne vengono snellite le funzioni⁸ e soprattutto ne viene riconosciuto il ruolo di enti di area vasta a servizio dei comuni⁹. Si tratta di un rilancio dell'iniziativa di riforma che rafforza il baricentro comunale nelle autonomie locali, con un effetto di "municipalizzazione", sebbene in forte raccordo anche con le Regioni, confermando l'importanza delle Città metropolitane¹⁰. L'impatto della riforma sembra tuttavia dipendere

e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle a livello europeo". Al comma 3 le Province sono definite "enti territoriali di area vasta". Al comma 4 "Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza [...]".

(8) Le funzioni espressamente riconosciute alle Province (art. 1, comma. 85) sono: *a*) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; *b*) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; *c*) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; *d*) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; *e*) gestione dell'edilizia scolastica; *f*) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. Il comma 88 riconosce anche la predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione dei concorsi e procedure selettive.

(9) In termini di funzioni attribuite la legge 56/2014 semplifica sia l'art. 19 del Testo Unico, che le proposte contenute a suo tempo nel disegno di legge per la cosiddetta Carta delle Autonomie (atto Senato n. 2259, XVI Legislatura). Per le funzioni non espressamente attribuite, diventa però dirimente il futuro decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si veda Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1212 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni", gennaio 2014, n. 93, ufficio ricerche.

(10) Il carattere che potremmo definire di "municipalizzazione" lo si può anche evincere dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge Ordinaria (Atto Camera C. 1542) dove si legge che "[...] siamo in presenza ormai di un'evoluzione chiara della democrazia locale italiana che, orientata alla semplificazione di forme di raccordo e di programmazione coerente dell'attività dei comuni nell'ambito delle loro competenze, definisce una strategia chiara, di grande valore e respiro costituzionale" (ndr, nostro corsivo).

in modo cruciale dall'assegnazione definitiva delle funzioni (oltre a quelle espressamente assegnate), prevista a tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge¹¹. Nella tabella 1 sono riportati gli atti legislativi con oggetto la riforma delle Province presentati a partire dal 2011 e gli esiti degli stessi.

Tabella 1 – *Atti legislativi di riforma degli enti intermedi in Italia 2011-2014 (aggiornato maggio 2014)*

Atto legislativo	Esito
Proposta di legge costituzionale (n. 4439 del 21 giugno 2011)	Senza esito
Proposta di legge costituzionale (n. 4506 del 13 luglio 2011 che assorbe anche Atto della Camera 2579 del 2 luglio 2009)	Senza esito
Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138	Disposizione non convertita in legge
Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201	Convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Norme sulle Province impugnate dalla Corte costituzionale (Sentenza n. 220 del 2013)
Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95	Convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135. Norme sulle province impugnate dalla Corte costituzionale (Sentenza n. 220 del 2013)
Deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 20 luglio 2012	Recepito nel decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188
Decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188	Decaduto per mancata conversione
Disegno di legge costituzionale 1543 (presentato il 20 agosto 2013)	Presso Commissione Affari Costituzionali della Camera
disegno di legge n. 1212, approvato dalla Camera il 21 dicembre 2013 (Atto Camera n. 1542, presentato il 20 agosto 2013; Atto Senato S. 1212)	Legge 7 aprile 2014, n. 56
Disegno di legge costituzionale revisione della Parte II della Costituzione (Atto Senato n. 1429, presentato l'8 aprile 2014)	In corso di esame presso Commissione del Senato

Fonte: elaborazione personale su informazioni della Camera dei Deputati e del Senato

(11) Il comma 89 dell'art 1 afferma che “[...] lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse di cui al comma 85 del presente articolo [...]” al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali. Al comma 91 si legge che: “entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, lo Stato e le regioni individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze”.

È interessante leggere l'attuale riforma alla luce della classificazione funzionale che la letteratura compie sugli enti intermedi. I due modelli prevalenti in Europa sono, da una parte, quello di autogoverno ("self government") e dall'altra quello cosiddetto "multipurpose", ovvero di multifunzione territoriale per conto dei livelli superiori di governo. Nel primo caso, caratteristico di assetti statali non federali, ma con forte ruolo del livello regionale, si denotano quegli enti in cui è forte l'autonomia nella gestione delle politiche pubbliche che interessano la popolazione locale¹²; nel secondo, che caratterizza i Paesi con assetti federali, gli enti in cui prevale un criterio di organizzazione amministrativa incentrato sulla "territorialità" e quindi su più obiettivi di governo locale (*purposes*)¹³. La distinzione è quindi soprattutto di natura funzionale rispetto all'organizzazione amministrativa dello Stato e può non essere netta, come dimostra il caso ibrido della Germania (che esaminiamo nel paragrafo tre).

La peculiarità italiana, confermata dall'indirizzo della l. 56/2014, risiede nel fatto che l'ente di area vasta viene privato delle proprie funzioni di autogoverno, in assenza di un assetto statale che ne garantisca una ben distinta funzione di coordinamento territoriale. Di fatto la riforma della legge 56/2014 sancisce la perdita della "legittimità *in entrata*" per gli enti intermedi, in termini di rappresentanza diretta, in cambio di una presunta maggiore "legittimazione *di output*" in chiave di efficienza e di maggiore coordinamento in-

(12) Si veda Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government* (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>). "Article 3 – Concept of local self-government 1. Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. 2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute".

(13) Potremmo definirli anche enti di "razionalizzazione" del rapporto centro-periferia all'interno dello Stato federale in generale e della regione federata in particolare. Si veda H. WOLLMANN, *Local government reforms in great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisation*, *Local government studies*, vol. 30, n.14, winter 2004. Si veda anche X. BERTRANA, H HEINELT, *The second tier of local government in the context of European multi-level government systems: institutional setting and prospects for reform*, *Rivista Catalana de dret public*, n. 46, 2013. In questo secondo studio il concetto è utilizzato per descrivere attività multilivello di enti intermedi in paesi come la Germania, in cui vengono espletate anche attività di controllo per conto del livello regionale di governo. Si veda più avanti il paragrafo 3 per una contestualizzazione europea di questa classificazione.

teristituzionale tra livelli amministrativi¹⁴. Nei successivi paragrafi cerchiamo di comprendere l'effettiva portata di questo recupero di efficienza.

2. Le stime economiche di una razionalizzazione

L'attenzione crescente al tema del potenziale risparmio sulla spesa pubblica derivante da una riforma degli enti intermedi ha condotto negli ultimi anni a diversi esercizi di proiezione economica. Di fatto l'unica stima affidabile condivisa da più fonti è quella riguardante il risparmio della rappresentanza politica delle Province (i cosiddetti "costi della politica" ovvero: spese per gli organi istituzionali, spese elettorali e spese di rappresentanza). Sull'effettiva stima di questo risparmio, tuttavia, non c'è pieno allineamento e si oscilla tra i 90 e i 163 milioni¹⁵. Nella tabella successiva sono indicati i valori di tale risparmio come riportati da diverse fonti¹⁶.

Tabella 2 – I costi della politica degli enti intermedi

Costi massimi stimati per anno (in euro)	Fonte
163 milioni	Corte dei Conti (2013)*
122 milioni	Certet Bocconi (2011)**
105 milioni	UPI (2013)***
100 milioni	Istituto Bruno Leoni (2013)****
90 milioni	Perotti (LaVoce.info)*****

* http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/audizioni/audizione_6_novembre_2013.pdf
 ** http://www.upinet.it/3734/istituzioni_e_riforme/certetbocconi
 *** <http://www.upinet.it/docs/contenuti/2013/07/Dossier%20dati%20spesa%20pubblica%20giugno%202013.pdf>
 **** http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_129-Province.pdf
 ***** <http://www.lavoce.info/quanto-costa-la-politica-italiana/>

Fonte: elaborazione personale

(14) La lettura di un impatto di una riforma istituzionale in chiave di legittimità in termini di input (in entrata), di output e di coordinamento orizzontale e verticale tra istituzioni è illustrata e discussa in S. KÜHLMANN, H. WOLLMANN, *The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda*, Local Government Studies, Vol. 37, n. 5, 479-494, October 2011.

(15) La stima minima è riportata da R. PEROTTI, nel suo dossier sui costi della politica (<http://www.lavoce.info/quanto-costa-la-politica-italiana/>), che ricostruisce una stima media (sulla base di 6 Province che rappresentano il 9% della popolazione nazionale) dei costi della politica delle Province (spesa totale al netto dei rimborsi dei partiti, emolumenti e rimborsi) di 90 milioni. La stima massima qui considerata è della Corte dei Conti, comprende il funzionamento degli organi istituzionali, i rimborsi per le attività di servizio fuori sede, pagamenti per spese elettorali, spese di rappresentanza e spese per organizzazione convegni ed è relativa al 2012.

(16) E comunque con "costi della politica" complessivi rispetto agli altri livelli di governo molto limitati. Si veda R. PEROTTI, *op. cit.*

Per ciò che riguarda invece i costi di funzionamento della macchina amministrativa, è bene precisare che la forte eterogeneità delle caratteristiche di dimensione e densità abitativa delle Province in Italia, nonché la comprovata eterogeneità nei modelli di spesa corrente delle stesse¹⁷, non permette un agevole esercizio di stima. La stessa Corte dei conti, dopo la sentenza della Corte costituzionale del 2013, afferma che: “è difficile determinare quali possono essere gli effettivi risparmi oltre a quelli già rappresentati (*i costi della politica, ndr*), sia perché le poste contabili afferenti alla Funzione I [funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo] costituiscono un coacervo di voci di spesa indifferenziate dalle quali è obiettivamente problematico enucleare [...], sia perché l’analisi sconta soluzioni operative di attuazione del disegno di legge attualmente non conosciute”¹⁸.

Occorre inoltre distinguere tra “risparmi effettivi” derivanti da introduzione di efficienza nell’espletamento delle funzioni assegnate e “risparmi fittizi” collegati ad un semplice trasferimento delle funzioni provinciali sui comuni o sulle regioni. È quest’ultimo caso il tipo di risparmio che spesso viene associato all’ipotesi di “abolizione delle Province” che esigerebbe, però, un trasferimento di funzioni insopprimibili (come ad esempio la manutenzione delle strade o degli edifici scolastici) ad altri enti.

In tema di razionalizzazione effettiva, un’analisi che ha cercato di introdurre un’attenta riflessione sulle funzioni svolte dagli enti intermedi è quella condotta dal CERTET dell’Università Bocconi per conto di UPI nel 2010¹⁹. L’analisi è volta a mettere in luce il risparmio ottenibile mediante l’efficientamento delle strutture amministrative e evidenzia un’elevata variabilità nel rapporto tra i costi di amministrazione, gestione e controllo e il totale della spesa, sia corrente che in conto capitale, effettuata dalle Province per produrre i servizi di loro com-

(17) Si veda L. SENN, R. ZUCCHETTI, *Una proposta per il riassetto delle Province*, Studio CERTET-Bocconi per UPI, dicembre 2011.

(18) Corte dei conti, Sezione Autonomie, *Audizione sul D.D.L. Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di comuni A.C. 1542*, 6 novembre 2013.

(19) Si veda L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

petenza²⁰. Il confronto tra le Province mostra che vi sono importanti margini di miglioramento dell'efficienza, espressa come incidenza della funzione di amministrazione, gestione e controllo sul totale della spesa: il raggiungimento del livello di efficienza medio del 25% delle Province più virtuose (ad esempio, la media delle Province dell'Emilia-Romagna è del 32% mentre in Veneto del 29%) può portare un risparmio di 542 milioni l'anno.

Una seconda ipotesi di miglioramento dell'efficienza prende in considerazione le funzioni *core* delle Province (ovvero quelle fondamentali che rappresentano la maggiore spesa totale: gestione del territorio, istruzione pubblica, trasporti, sviluppo economico, tutela ambientale)²¹ e prospetta una possibile riduzione della spesa provinciale corrente di 700 milioni di euro e in conto capitale per altri 145 milioni di euro. Queste cifre, tuttavia, sono un risparmio fittizio. Gli autori evidenziano infatti che l'efficienza di gestione dei comuni è inferiore a quella media delle Province e pertanto il trasferimento di funzioni verso i comuni non migliorerebbe l'efficienza complessiva del sistema.

Infine, una terza linea di indagine dello studio CERTET valuta se il trasferimento ad altri livelli di governo di alcune funzioni possa migliorare l'efficienza complessiva sia delle prestazioni fornite che del funzionamento specifico degli organismi provinciali. Questa linea non fornisce indicazioni univoche sebbene si evidenzi che, oltre alle funzioni che vengono definite *core*, la Provincia svolge il delicato ruolo di allocare risorse scarse, valorizzando la conoscenza del territorio, come nel caso del turismo o delle attività produttive.

Esiste poi una prospettiva di efficienza legata al possibile effetto risparmio derivante dall'accorpamento delle Province. La stima compiuta nel cosiddetto "Rapporto Giarda"²² mette in evidenza che la spesa

(20) Nella funzione di amministrazione, gestione e controllo rientrano: organi istituzionali, partecipazione e decentramento; segreteria generale, personale, organizzazione; gestione economica, finanziaria provveditorato e controllo di gestione; gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; gestione dei beni demaniali e patrimoniali; ufficio tecnico; servizio statistico.

(21) Si veda L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

(22) Il rapporto, a firma del Ministro Giarda nel Governo Monti, accompagnava la proposta di riforma contenuta nel decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 ed è consultabile qui: <http://www.governo.it/backoffice/allegati/66288-8282.pdf>.

corrente complessiva, al netto degli interessi, aumenta meno che proporzionalmente rispetto all'aumentare della popolazione, sottolineando però la grande variabilità nella spesa *pro capite*. Il rapporto stima, attraverso un esercizio di statistica multivariata, la relazione tra le spese correnti per abitante e altre variabili che tengono conto della densità abitativa arrivando a stabilire un risparmio di 370 milioni di euro per la riduzione da 86 a 51 Province. Se a questa riduzione numerica si aggiunge l'aumento contemporaneo di popolazione e superficie del 100% (un raddoppio per effetto dell'accorpamento), il modello produce un aumento di spesa complessiva meno che proporzionale, pari, secondo la stima, a circa l'81%, portando il risparmio potenziale a circa 383 milioni di euro. Una ulteriore specificazione contenuta nel rapporto, che esclude le Province di dimensione superiore ai due milioni di abitanti, arriva ad un risparmio potenziale di spesa di 535 milioni di euro.

Nella tabella 3 sono riportate altre stime oltre a quelle sopra ricordate. Le altre due stime illustrate sono: 1) quella effettuata dalla CGIA di Mestre per cui l'eventuale abolizione di tutte le Province italiane rappresenterebbe un risparmio del 3,9% del totale della spesa derivante solo da risparmi sui costi della politica e di parte della macchina amministrativa; 2) quella dell'Istituto Bruno Leoni, per cui la riduzione delle spese per amministrazione e controllo, il conseguimento di economie di scala e la soppressione (o esternalizzazione) di alcune funzioni (ad esempio il mercato del lavoro e il trasporto pubblico) potrebbero determinare risparmi considerevoli, nell'ordine degli 1,9 miliardi di euro, ma se si esclude l'esternalizzazione delle funzioni, il risparmio ottenibile con la soppressione delle Province si riduce a circa 1,3 miliardi di euro. Entrambe le stime non presentano dettagli di elaborazione.

Tabella 3 – *La stima del risparmio derivante dalla riforma delle Province*

Risparmio annuo massimo stimato (in euro)	Condizione determinante	Fonte Studio
1, 3 miliardi	Abolizione Province (che permetterebbe realizzazione economie di scala, abbattimento costi di amministrazione e della politica)	Istituto Bruno Leoni*
845 milioni	Concentrare l'azione delle Province nelle sole funzioni "core"	Bocconi Certet**
542 milioni	Portare incidenza della spesa di amministrazione controllo al massimo del 25% sul resto della spesa totale delle altre funzioni degli enti intermedi	Bocconi Certet
535 milioni	Accorpamento Province con raddoppio dimensioni attuali	Rapporto Giarda***
510 milioni	Abolizione Province e conseguente soppressione dei costi di funzionamento della macchina amministrativa	CGIA Mestre****

* A. GHERGIN, Eliminare le Province, IBI briefing paper, N. 129, 2013 <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?ID=14742&level=2166&codice=10>

** http://www.upinet.it/3734/istituzioni_e_riforme/certetbocconi. In questa prima ipotesi di 700 milioni i risparmi sono fittizi perché includono trasferimenti di funzioni ad altri livelli subnazionali

*** Si veda qui: <http://www.governo.it/backoffice/allegati/66288-8282.pdf>

**** Si veda: <http://www.cgiamestre.com/2011/12/con-la-totale-abolizione-delle-Province-risparmi-per-soli-510-milioni-di-euro-all%E2%80%99anno/>

Fonte: elaborazione personale

In definitiva, il risparmio ipotetico massimo stimato nelle ipotesi di abolizione degli enti intermedi (risparmio massimo di circa 1,3 miliardi annui) in Italia si attesta nell'ordine dell'1% annuo della spesa totale del livello subnazionale della pubblica amministrazione (quella di regioni, Province, comuni) che è di 239 miliardi²³. In realtà le stime più fondate che prendono in considerazione solo i risparmi effettivi (come ad esempio quella di 542 milioni nello studio CERTET – Bocconi) significano un risparmio di appena lo 0,2% della spesa subnazionale della pubblica amministrazione. Per un effettivo impatto della riforma si dovrebbe intervenire soprattutto su una razionalizzazione dell'incidenza delle funzioni di amministrazione, gestione e controllo rispetto alle spese totali degli enti. Questa prospettiva porta ad ipotizzare che la vera efficienza degli enti intermedi si realizzerebbe solo attraverso appropriate economie nella gestione dei centri di co-

(23) Fonte UPI, 2012.

sto²⁴. Senza lavorare su questo tipo di razionalizzazione è ovvio che rimane solo la strada del congelamento del *turnover* del personale degli enti²⁵. L'esiguità dei risparmi non azzerava la legittimità della riforma in atto. È tuttavia necessario introdurre elementi di comparazione per comprendere la portata e le criticità dell'attuale tentativo di razionalizzazione.

3. *Come si governa l'area vasta in Europa?*

Oltre all'Italia, sono sei i paesi europei in cui sono presenti tre livelli amministrativi decentrati (regioni, ente intermedio e comuni): Belgio, Francia, Germania, Polonia, Spagna e Regno Unito. Le caratteristiche dimensionali degli enti intermedi (Tab. 4) risultano eterogenee – sia in termini di variabilità interna al paese nelle dimensioni medie che nella densità abitativa tra enti intermedi – per paesi come Spagna, Italia e in minor misura per Germania e Francia. Al contrario Belgio, Polonia e Regno Unito mostrano indici di differenziazione in termini di popolazione e densità abitativa molto contenuti. Questa prima considerazione, pur non permettendo inferenze in relazione all'efficienza del livello amministrativo, evidenzia l'esistenza di divergenze nella scala di operatività del livello intermedio e fa emergere la difficoltà, per paesi come l'Italia, della definizione di uno standard di costi e competenze univoco per l'intero territorio nazionale. In termini di popolazione media dei comuni, l'Italia ha una dimensione superiore a Francia, Spagna e Germania²⁶. Uno sguardo ai sistemi elettivi rivela poi che l'ente intermedio è ovunque (ad esclusione della Spagna) un ente ad elezione diretta.

(24) Un esempio di economie di scala sono quelle ricordate da UPI per il servizio riscaldamento edifici scolastici, per cui ad esempio in alcune Province gli edifici scolastici sono gestiti con un contratto di Global Service con durata pluriennale non frazionabile, con un risultato considerevole di risparmio nel consumo di energia. Si veda: http://www.upinet.it/docs/contenuti/2013/10/DossierUpi_+Costi-Democrazia.pdf.

(25) Si veda intervista a Graziano Delrio, Sole 24 ore, 8 febbraio 2014, "È vero, la Provincia deve scomparire nelle grandi città".

(26) Il livello di frammentazione amministrativa del livello intermedio (numero di comuni per 100.000 abitanti all'interno di ogni ente intermedio) è molto più alto in Francia (90 comuni ogni 100.000 abitanti) che in Italia (19 comuni ogni 100.000 abitanti). Occorre tuttavia considerare anche la diversa distribuzione per dimensione dei centri urbani: la struttura di città fino a 250 mila abitanti in Francia assorbe il 22,6% della popolazione, in Germania il 15,3%, in Italia l'11,4%; nella struttura urbana "superiore" (ovvero le città tra 250 mila e 1 milione di abitanti) prevalgono la Francia (13,1% della popolazione) e la Germania (10,2%) rispetto all'Italia (5,7%). Si veda EUROPEAN COMMISSION, *Cities in Europe*, Regional Focus, 1/2012.

Tabella 4 – Paesi europei con tre livelli di governo (Regioni, enti intermedi e Comuni)

Paese	N. enti intermedi	Elezione diretta Consiglio ente intermedio	Popolazione media comuni	Popolazione media enti intermedi	Variabilità popolazione enti intermedi (coeff. variazione)**	Densità (pop/Km ²) media enti intermedi	Variabilità densità (coeff. variazione)
Belgio	10	Si	18.150	493.919	0,00	323	0,52
Francia	100	Si	1.750	665.185	0,77	134	1,14
Germania	295	Si	6.655	183.299	0,62	202	0,86
Italia	110	No*	7.395	542.592	1,08	259	1,42
Polonia	379	Si	15.380	96.380	0,00	387	1,82
Spagna	52	No	5.620	908.087	1,28	318	3,04
Regno Unito	28	Si	151.110	651.509	0,00	293	0,52

* Abolizione dell'elezione diretta secondo l. 56/14.

** Il coefficiente di variazione misura la variabilità ($\text{dev.st}/\text{media}$) all'interno di una distribuzione. Con valore 0 rimanda alla media della distribuzione. Con valori superiori a 0,5 segnala crescente variabilità.

Fonte: elaborazione su dati DEXIA e su dati estratti da schede Wikipedia degli enti intermedi europei.

Sappiamo che sicuramente in Italia la dimensione, sia demografica che territoriale, non è un fattore che incide in modo diretto sulla efficienza. È stato infatti messo in evidenza che non vi è una relazione statisticamente significativa tra dimensione, territoriale e demografica, delle Province e il loro livello di efficienza amministrativa²⁷. Poiché i dati dimensionali comparati degli enti intermedi non aiutano a comprendere l'esistenza di diverse forme di efficienza, la ricerca di una dimensione ottimale sembra dipendere da altri elementi. Se si guarda al numero degli enti intermedi in rapporto al tipo di organizzazione statale, la Germania presenta un numero di enti che è triplo rispetto all'Italia e alla Francia, con dimensioni medie molto più contenute (popolazione media di 183 mila abitanti rispetto ai 542 mila dell'Italia e i 665 mila della Francia) e con una variabilità tra enti pressoché assente. Da un simile confronto si può ipotizzare che una funzione

(27) Si veda L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

“multipurpose” degli enti intermedi all’interno di un assetto federale (con tre livelli di governo), come quello tedesco, si accompagna a caratteristiche di capillarità nella presenza dell’ente e di omogeneità tra le aree interessate²⁸.

A questo si aggiunge che le funzioni incorporate dal livello intermedio variano da paese a paese (tabella 5). Anche la diversa distribuzione di funzioni pertiene al diverso grado di relazione, federale o unitaria, che unisce il centro e la periferia, ovvero al maggiore o minore riconoscimento di autonomia territoriale. Esistono tuttavia servizi che sembrano avere una prevalente distribuzione a livello intermedio: politiche ambientali, cultura, politiche sociali, salute, istruzione, sviluppo economico. Questa considerazione è interessante nella misura in cui la legge 56/2014 non prende in considerazione, tra le funzioni fondamentali quelle di cultura, politiche sociali e di sviluppo economico, pur riconoscendo la possibilità di una successiva delega di carattere regionale in tal senso.

Tabella 5 – *Le funzioni attribuite agli enti intermedi nei paesi europei con tre livelli di governo*

	Belgio	Francia	Germania	Italia	Polonia	Spagna	Regno Unito	<i>Conteggio funzioni</i>
ambiente	X	X	X	X	X	X	n.d.	6
cultura	X	X		X		X	n.d.	4
politiche sociali	X	X	X			X	n.d.	4
salute		X	X		X	X	n.d.	4
istruzione		X		X	X	X	n.d.	4
sviluppo economico	X	X	X			X	n.d.	4
trasporti	X		X	X			n.d.	3
protezione civile/ gestione calamità			X	X	X		n.d.	3

(segue)

(28) Peralto in Germania, rispetto a Francia e Italia, è anche meno polarizzata (tra città medio-piccole e grandi città) la struttura urbana sottostante (divisione delle città per fasce dimensionali). Si veda EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*

	Belgio	Francia	Germania	Italia	Polonia	Spagna	Regno Unito	<i>Conteggio funzioni</i>
strade			X	X	X		n.d.	3
lavoro				X	X		n.d.	2
agricoltura				X*		X	n.d.	2
politiche abitative	X						n.d.	1
pianificazione urbana		X					n.d.	1
patrimonio		X					n.d.	1
giovani			X				n.d.	1
sicurezza alimentare			X				n.d.	1
affari esteri			X				n.d.	1
rifiuti				X			n.d.	1
caccia e pesca				X			n.d.	1
risorse idriche e energetiche				X			n.d.	1
sviluppo territoriale						X	n.d.	1
ingegneria civile						X	n.d.	1

* Presente in alcune regioni italiane come funzione delegata dalla Regione

Fonte: elaborazione su CEMR (Local and Regional Government in Europe)

Gli studi comparati sul livello intermedio di governo locale in Europa tendono a mettere in luce due variabili determinanti: l'autonomia (misurata dalla capacità di spesa e dall'autonomia finanziaria) e il sistema di "supervisione" (supervisione sulle attività dei governi locali e controllo da parte delle regioni)²⁹. Gli enti intermedi, sulla base delle caratteristiche di organizzazione amministrativa dello Stato, possono assumere ruoli di "self-government", in virtù di una maggiore federalizzazione della distribuzione dei poteri, oppure di "multi-purpose administration" a servizio dei livelli superiori di governo. In Germania, ad esempio, sembra esistere un modello ibrido che incorpora entrambe le funzioni, per cui i *Landkreise* (pur con ampia variabilità di casi)

(29) Si veda in particolare X. BERTRANA, H. HEINELT, *The second tier of local government in the context of European multi-level government systems: institutional setting and prospects for reform*, in *Revista Catalana de dret public*, n. 46, 2013.

svolgono funzioni di coordinamento e supervisione anche finanziaria rispetto ai comuni e sono a loro volta soggetti a supervisione. In Francia, Italia e Spagna, dove risulta più debole il controllo e la supervisione da parte dei livelli superiori di governo, il livello intermedio ha goduto sin qui di più alti livelli di discrezionalità. Il *trade-off* più evidente messo in luce da questo tipo di analisi è tra un modello di trasferimento di competenze improntato ad una forte regionalizzazione (come in Italia) e modelli più decentrati verso i territori, in cui gli enti intermedi hanno una maggiore forza istituzionale (come in Germania). La debolezza dell'ente intermedio sembra quindi derivare principalmente da una ridotta capacità di spesa e dal relativo basso livello di autonomia finanziaria³⁰. Questa situazione di ridotta autonomia fotografa bene la situazione delle Province italiane che governano solo il 4,5% della spesa corrente del livello subnazionale (quindi quella di regioni e enti locali nel loro complesso) e il 9,2% di quella in conto capitale³¹.

Una ulteriore evidenza per comprendere i livelli di efficienza degli enti intermedi è il tipo di riordino territoriale degli enti che può avvenire sia per fusioni di unità di governo comunale (su base volontaria o imposte dai governi superiori), sia per creazione di entità sovra comunali (spesso di secondo livello non su base elettiva). I due casi che in Europa esemplificano questi due possibili modelli sono la Germania – in cui ha prevalso negli ultimi decenni un processo di riordino per fusione – e la Francia – in cui prevale un assetto caratterizzato da enti di coordinamento intercomunale³². Le riforme di carattere istituzionale che hanno caratterizzato i paesi europei negli ultimi decenni hanno prevalentemente inciso sul numero dei comuni e sulle forme di coordinamento

(30) X. BERTRANA, H HEINELT, *op. cit.*

(31) L. SENN, R. ZUCCHETTI, *Una proposta per il riassetto delle Province*, Studio CERTET-Bocconi per UPI, dicembre 2011. Anche qui con variabilità di carattere regionale poiché esistono regioni come l'Emilia-Romagna in cui la spesa in conto capitale delle Province è stata negli ultimi anni il doppio di quella media delle altre Province italiane.

(32) Si veda H. WOLLMANN, *Reorganizing local government: between territorial consolidation and two-tier intermunicipality*, HKJU – CCPA, 2011, 3, pp. 681-706.

intercomunale³³. Un'esperienza di razionalizzazione simile a quella in atto in Italia è forse riscontrabile nel caso tedesco dei *Kreise* (enti di secondo livello) della Germania dell'Est dopo la riunificazione³⁴. Ciò che colpisce di questo confronto è la ricerca di un equilibrio tra efficienza operativa e legittimità democratica. Sia in Germania che in Francia (pur partendo da forme di Stato antitetiche) questo percorso ha portato a fare assumere un ruolo importante al livello intercomunale, almeno a giudicare dalla differenza del numero delle entità intercomunali rispetto all'Italia: queste entità coinvolgono ben il 95% dei comuni in Francia³⁵, il 39% in Germania³⁶ e solo il 23% in Italia.

Tabella 6 – *Il sistema delle autonomie e il livello intercomunale in Germania, Francia e Italia*

	Livelli	N.
Germania	Federale (Lander)	16
	Secondo livello (Kreise)	301
	Locale (Comuni)	12.196
	Città extracircondariali	116
	Intercomunale (Varie tipologie di Unioni di comuni)	1.708

(segue)

(33) I Paesi dove è avvenuto il consolidamento più radicale sono il Regno Unito, la cui riforma risale agli anni '70 e i cui comuni hanno oggi una dimensione media di 158 mila abitanti; la Danimarca che ha ridotto i propri comuni del 64% in un solo anno, portandoli ad una dimensione media di 55 mila abitanti; la Germania che negli ultimi quattro ne ha ridotto il numero ad un ritmo del 7% annuo. In Italia attualmente abbiamo 8.092 comuni, numero pressoché stabile dal 1961 e la dimensione media è di 7 mila abitanti.

(34) Si veda WOLLMANN, op.cit. Nel 2007 nel Land Mecklenburg-Vorpommern fu previsto che le 12 contee e le 6 città indipendenti dell'Est si consolidassero in 5 macro contee. La controversia fu portata all'attenzione della Corte costituzionale per la presunta difficoltà di conciliare il ruolo di consiglieri dell'ente intermedio con una vasta porzione di territorio; di fatto si è arrivati a costituire 6 contee e 2 città indipendenti.

(35) Si veda *Intercommunalité en France* (http://fr.wikipedia.org/wiki/Intercommunalit%C3%A9_en_France). In Francia esistono varie formule di intercomunale. I "syndicats intercommunaux" sono unioni di comuni senza una fiscalità propria (e dunque finanziate dai comuni membri). Esistono poi enti di cooperazione intercomunale con fiscalità propria e tra questi rientrano le "communautés d'agglomération" (almeno 50 mila abitanti intorno a centri di almeno 15 mila abitanti) e le "communautés des communes" (meno di 50 mila abitanti). Una terza forma sono le "communautés urbaines" (popolazione superiore ai 450 mila abitanti). Le funzioni tipiche di un'"agglomération des communes" possono essere ampie e spaziare dai servizi fondamentali (rifiuti e welfare) fino alla pianificazione urbanistica ed alla programmazione dello sviluppo economico.

(36) Media di 4 Länder per cui è stato possibile reperire i dati. Esiste comunque un'ampia variabilità tra Länder.

	Livelli	N.
Francia	Regioni	25
	Dipartimenti	100
	Comuni	36.569
	Intercomunale	
	<i>Syndicats (forma di cooperazione intercomunale senza fiscalità propria)</i>	15.903
	<i>Communautés (con fiscalità propria)</i>	2.596
Italia	Regioni	20
	Province	107
	Comuni	8.058
	Intercomunale (Unioni)	370

Fonte: WOLLMANN (2011); DEXIA; per Italia su dati ANCI (2014).

Il tentativo di superare la frammentazione amministrativa con il meccanismo dell'intercomunalità non conduce però automaticamente all'efficienza³⁷.

In sintesi, una riassetgnazione di funzioni in un sistema multilivello è un tema strettamente connesso al tipo di modello di Stato e di rapporto centro-periferia. In prospettiva comparata, la riforma in atto in Italia richiede una riflessione sull'autonomia (in termini di risorse e autonomia fiscale), sul complessivo sistema di controllo multilivello e sullo sviluppo potenziale di un diffuso sistema di intercomunalità. Il paradosso in cui potrebbe cadere l'implementazione della legge 56/2014, anche in prospettiva di una riforma del Titolo V, è quello di un "modello regionalizzato" con un basso livello di sviluppo dell'intercomunalità ed una bassa autonomia degli enti locali.

(37) Si veda WOLLMANN, op.cit. Sono infatti diverse le critiche mosse negli anni al funzionamento amministrativo francese che presenta elementi di ridondanza tanto da portare alla definizione di "millefoglie".

Tabella 7 – Sintesi sul sistema delle autonomie di Germania, Francia e Italia

	Germania	Francia	Italia
Modello del sistema delle autonomie*	Federale (decentrato)	Unitario (debole regionalizzazione)	Unitario (forte regionalizzazione)
Modello enti intermedi*	Multi-purpose	Self-government	Self-government (ma verso multi-purpose)
Autonomia enti intermedi*	Alta	Bassa	Bassa (ma con variabilità tra regioni e territori)
Sviluppo sistema intercomunalità	Medio	Alto	Basso

* Sulla base di BERTRANA, HEINELT (2013)

Fonte: elaborazione personale su BERTRANA, HEINELT (2013) e WOLLMANN (2011)

4. Esiste una efficienza di area vasta?

La teoria economica riconosce al decentramento su più livelli del governo del territorio le funzioni di garanzia di efficienza nell'erogazione di beni e servizi e di migliore collegamento e percezione dei fabbisogni dei cittadini³⁸. Possono esistere almeno tre tipi di efficienza nell'erogazione di un servizio pubblico: la prima è l'efficienza tecnica, in cui si riconosce che una politica deve essere affidata al livello di governo che ne garantisca il costo minore. La seconda è quella allocativa per cui la struttura di governo dovrebbe rispondere anche alle preferenze eterogenee degli individui che abitano un determinato territorio. È stato ad esempio riconosciuto che l'efficienza di tipo allocativo influenza la struttura del governo locale, ovvero che esiste un set di politiche che tendono ad essere decentralizzate e svolte a livello locale anche in paesi con una struttura amministrativa centralizzata (politiche come: cultura, abitazioni, trasporti, sicu-

(38) Il problema della dimensione ottimale esula dalla presente trattazione ed è stato ampiamente analizzato, ad esempio, nella letteratura sull'economia urbana. Già nel 1972 Richardson affermava che è lecito attendersi che la dimensione delle città vari sensibilmente sulla base delle funzioni e della struttura in questione. Partendo da tali presupposti si è affiancato alla teoria neoclassica sulla dimensione ottimale (che vuole l'ottimo come risultato della differenza tra curve di costo di localizzazione e le curve dei vantaggi di agglomerazione) un paradigma che tende a mettere in rilievo le funzioni prevalenti della città e il "contesto spaziale" in cui è inserita. Si veda ad esempio R. CAPELLO, R. CAMAGNI (2000), *Beyond optimal city size: an evaluation of alternative urban growth patterns*, Urban studies, vol. 37, 9.

rezza). La terza è quella riguardante i costi di coordinamento tra i diversi livelli di governo (efficienza multilivello)³⁹. L'evidenza empirica sulle soglie di queste tre efficienze non è affatto definitiva. È complesso analizzare gli enti intermedi alla luce di queste tre efficienze, a causa di funzioni eterogenee che, nel caso italiano, hanno costi di gestione molto variabili da territorio a territorio, con una debole correlazione con la dimensione dell'ente e con la densità abitativa⁴⁰.

In letteratura ci si è interrogati su quali siano le politiche che risulta più efficiente realizzare a livello comunale o sovra comunale. È stato riscontrato che molte politiche necessitano di più livelli di governo per essere espletate⁴¹. Un confronto tra le politiche attuate in 25 paesi (livello effettivo) e il giudizio che un panel di esperti internazionali ha dato di quelle politiche (livello atteso) ha consegnato un risultato di convergenza⁴². Le politiche che risulta più efficiente realizzare a livello locale sono: asili, istruzione primaria, pianificazione urbana, gestione rifiuti, distribuzione energetica, servizi per anziani e verde. Quelle meno efficienti a livello locale: musei, strade, gas, programmazione spaziale/regionale, trasporto, elettricità, sanità, istruzione superiore.

Questo tipo di riscontro va però modulato con un'analisi dell'efficienza tecnica che dipende fortemente dal tipo di servizio, ovvero l'efficienza ottenibile con la maggiore estensione territoriale e collegata al tipo di indivisibilità tecnologiche con cui il servizio è fornito. È il caso, ad esempio, dei servizi che richiedono una forte dotazione di capitale e che presentano una tendenza alla riduzione dei costi medi all'aumentare della scala di produzione (come nel caso dello smaltimento rifiuti ed altri comparti della filiera idrica)⁴³. Sul versante delle economie di scala legate alla dimensione degli enti locali, si è messo più volte in evidenza un andamento a "U" per cui i

(39) Per un esame delle tre efficienze si veda L. HOOGHE, G. MARKS, *Does efficiency shape the territorial structure of government*, Annual Review of Political Science, 2009, 12, 225-241.

(40) L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

(41) Si veda L. HOOGHE, G. MARKS, *op. cit.*

(42) L. HOOGHE, G. MARKS, *op. cit.*

(43) A. FRANCHINI, F. OSCULATI, *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, working paper n. 71, POLIS, Università del Piemonte Orientale, marzo 2006.

costi medi dei comuni vanno a diminuire fino al raggiungimento di un livello ottimale, per poi aumentare oltre una certa soglia⁴⁴.

Per gli enti intermedi l'evidenza empirica in Italia mette in luce una grande difformità di situazioni. La spesa per abitante diminuisce rapidamente al crescere della dimensione demografica delle Province, per poi stabilizzarsi in maniera quasi lineare oltrepassata la soglia dei 500.000 abitanti. Il punto di maggior cambiamento della tendenza è nell'intorno dei 350.000 abitanti⁴⁵. Esiste inoltre un'ampia variabilità interprovinciale di incidenza dei costi di struttura sul totale dei costi, considerando le spese per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo. Tuttavia questa incidenza non è correlata alla fascia dimensionale delle Province (ovvero non cresce al crescere della dimensione delle Province)⁴⁶.

Il punto centrale delle esperienze europee, richiamate nel paragrafo precedente, pone la necessità di distinguere tra intercomunalità e sovracomunalità. Mentre per la prima si intende un meccanismo di ricerca di efficienza tecnica nell'espletamento di determinate funzioni contraddistinte dalla prossimità al cittadino (ad esempio la Polizia municipale), per la seconda si tratta di comprendere l'efficienza tecnica e politica nella *governance* multi-livello che lega l'ente intermedio con gli altri livelli di governo.

Riteniamo che sia questa la dimensione cruciale che aiuta a contraddistinguere un'"area vasta", quella che permette di individuare "bacini efficienti" di funzionamento delle politiche di sviluppo e coesione⁴⁷ e permette due vantaggi: in chiave di efficienza tecnica di sopperire alle ridotte estensioni dell'intercomunalità con il coordinamento di politiche pubbliche e servizi che richiedono una scala operativa di area vasta⁴⁸;

(44) I comuni sotto i 1.000 abitanti presentano sempre costi superiori. I comuni sotto i 5.000 abitanti hanno spese di amministrazione che eccedono di 2/3 le spese degli altri comuni. FRANCHINI, OSCULATI, *op. cit.*

(45) L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

(46) L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

(47) Per una rassegna sulle politiche di sviluppo e coesione possibili su un territorio si veda L. CIAPETTI, *Lo sviluppo locale*, Il Mulino, 2010.

(48) L'alternativa è concepire unioni comunali di area vasta che però correrebbero il rischio di aumentare la complessità e i possibili disservizi anche su funzioni fondamentali per la cittadinanza. Si può ipotizzare, pertanto, il raccordo tra unioni comunali in tema di sviluppo economico, cultura, efficienza energetica e poi l'ulteriore collegamento con il livello regionale per le

in chiave di efficienza politica, un ente di area vasta dovrebbe svolgere la funzione di “standardizzazione” delle politiche, abbattendo le ridondanze e razionalizzando gli interventi⁴⁹.

5. *Tra inefficienze e sviluppo: il caso dell'Emilia-Romagna*

L'Emilia-Romagna rappresenta un caso interessante per analizzare la possibile evoluzione delle modalità di governo del territorio a partire da una riforma degli enti intermedi. Innanzitutto è la regione dove la capacità di spesa in conto capitale detenuta dagli enti intermedi è stata in media il doppio rispetto alla media delle Province italiane⁵⁰, indicando un ampio esercizio di deleghe regionali su svariate funzioni “core” e “non core”. In secondo luogo, questa capacità di spesa è accompagnata da un'ampia variabilità, tra Province, in termini di incidenza della spesa di amministrazione, gestione e controllo sul totale della spesa, segnalando una discrezionalità nella gestione delle funzioni, non sempre efficiente⁵¹.

La capacità di spesa del sistema delle autonomie in Emilia-Romagna premia decisamente il livello comunale che detiene il 74% della spesa in conto capitale e l'81% della spesa corrente (sul totale della spesa di comuni e Province)⁵². A fronte di un aumento del 4% delle entrate tribu-

politiche di innovazione, di turismo e internazionalizzazione delle imprese. I nuovi enti intermedi potrebbero così diventare anche delle “cabine di regia” per l'integrazione di risorse nazionali, regionali ed europee e coordinare programmi strategici per lo sviluppo.

(49) Garantendo così facendo anche una “sostenibilità istituzionale”. Si veda L. LANZALACO (2009), *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in P. MESSINA (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup.

(50) Ovvero la più alta capacità di investimento degli enti intermedi in Italia: del 18% rispetto al 9% della media italiane. In termini di spesa corrente invece gli enti intermedi emiliano-romagnoli si comportano in media con le Province italiane, L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

(51) L'Emilia-Romagna è la terza regione in Italia per variabilità dell'incidenza delle spese di controllo e gestione fra gli enti intermedi dopo Veneto e Piemonte, con una media del 32% (valore minimo dentro la regione 21%, valore massimo 47%). La media generale è del 25% in Italia. L. SENN, R. ZUCCHETTI, *op. cit.*

(52) L'esercizio svolto (su dati “La finanza del Territorio”, Emilia-Romagna) è stato quello di analizzare i bilanci dei comuni e delle Province nel triennio 2010-2012 per funzione, scorpendo laddove possibile le funzioni non presenti in uno dei due livelli amministrativi e misurando poi l'incidenza su ciascuna funzione della spesa comunale o provinciale all'interno della regione. L'esercizio assume che all'interno della funzione dichiarata (e consultabile online) dei bilanci dei comuni e delle Province non esistano troppe disomogeneità nelle voci di costo. Nel testo per investimenti si intende la spesa in conto capitale.

tarie nei comuni emiliano-romagnoli dal 2010 al 2012, le entrate tributarie delle Province sono aumentate del 2%⁵³. La funzione dove è maggiore la capacità di investimento delle Province è quella di sviluppo economico (63% del totale della spesa di sviluppo economico di comuni e Province in regione). Per le altre funzioni (territorio, sociale, istruzione e cultura) prevale la spesa a livello comunale. La maggiore caduta degli investimenti è avvenuta, nel triennio 2010-2012, nella funzione "territorio" (che è distinta da quella dello sviluppo economico perché concerne attività di manutenzione e salvaguardia dei beni naturali), sia per le Province (-61%) che per i comuni (-37%).

La spesa corrente degli enti incide in media per l'88% sul totale della spesa (dati 2012) e presenta una variabilità tra enti pressoché assente. Se si prendono a riferimento solo i costi di gestione amministrativa (servizi generali) si evidenzia però una ampia variabilità interprovinciale che si associa ad una alta variabilità in quasi tutte le funzioni svolte, con un picco di disomogeneità nella funzione "trasporti"⁵⁴. Questa variabilità è positivamente associata alla variabilità della spesa per investimenti⁵⁵, ma non a quella della spesa corrente. Si può pertanto dedurre dal caso emiliano-romagnolo che la discrezionalità risieda soprattutto nella parte di gestione della spesa per investimenti e che i possibili interventi di razionalizzazione sulla parte di spesa corrente devono invece tenere presente la "parte vincolata" (o costi insopprimibili) delle funzioni svolte. Le Province differiscono molto nella loro capacità di investimento in tutte le funzioni considerate, con picchi notevoli di disomogeneità nelle funzioni del sociale, della cultura e dei trasporti.

(53) Nostre elaborazioni su dati "La finanza del Territorio", Emilia-Romagna, consultabile qui: <http://finanze.regione.emilia-romagna.it/finanza-del-territorio>.

(54) Qui si è proceduto a ricostruire l'incidenza della spesa in "servizi generali" delle Province emiliano-romagnole nel 2012 (quella spesa che presupponiamo approssimare la spesa di controllo e gestione) e la si è rapportata, per ogni singola Provincia, alla spesa totale (corrente e in conto capitale) delle altre funzioni (istruzione pubblica, cultura, settore turistico, trasporti, sviluppo economico, gestione del territorio, tutela ambientale). La variabilità dell'incidenza è stata misurata con un coefficiente di variazione della serie provinciale.

(55) Si è proceduto a verificare con un indice di correlazione (indice di Pearson) l'associazione tra variabilità interprovinciale dell'incidenza della spesa generale e quella per investimenti sulle diverse funzioni considerate. Il coefficiente è dello 0,66 (con livello di significatività dello 0,1) e con un coefficiente di determinazione (R^2) del 44%.

Una esplorazione più puntuale di questa variabilità e dell'inefficienza di gestione rilevata non è agevole, non potendo verificare i centri di costo dentro ciascuna funzione per tutte le Province. L'ipotesi di una variabilità associata al diverso peso di funzioni di "manutenzione" (come nel caso delle strade provinciali o della manutenzione degli edifici scolastici) non trova conferma, visto che la correlazione tra spese generali e caratteristiche del territorio lascia comprendere che si è di fronte soprattutto a inefficienze di carattere gestionale⁵⁶. Non è possibile avere un riscontro empirico su tutte le Province italiane. Di fatto, però, il recente lavoro svolto all'interno della *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, in tema di determinazione dei fabbisogni standard delle Province, ha evidenziato che le spese della funzione di amministrazione, gestione e controllo sono correlate a variabili di contesto come le immobilizzazioni materiali, le entrate tributarie ed extra tributarie⁵⁷. Nella nostra analisi, un semplice accorpamento degli enti, senza rivisitazione e razionalizzazione dei costi di gestione, lascia una media di incidenza delle spese generali più alta della media regionale⁵⁸. Seppur i dati disponibili non permettano di testare in profondità eventuali recuperi di efficienza attraverso azioni di fusione delle Province, è ipotizzabile che azioni di accorpamento (come ad esempio previste dal decreto-legge n. 188 del 2012) riducano la discrezionalità degli investimenti in aree contigue del territorio, conducendo a risparmi, a patto che si introducano anche criteri di razionalizzazione della spesa di gestione.

(56) Per una Provincia della regione (che rappresenta il 13% della spesa totale delle Province della regione) è stato possibile analizzare il piano esecutivo di gestione 2014 e i relativi centri di costo, dove si evidenzia che la manutenzione delle strade provinciali incide per più di un terzo sulla spesa della funzione 1 – Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo. Abbiamo, tuttavia, verificato che la correlazione tra l'incidenza delle spese di servizi generali con i km di strade provinciali di ciascuna Provincia emiliano-romagnola (in % sul totale strade provinciali della regione) non è significativa.

(57) Si veda qui: http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/Nota_Metodologica_Fabbisogni_Province_FP01U_x20-12-12x.pdf.

(58) L'incidenza delle spese dei servizi generali delle Province emiliano-romagnole, sul totale della spesa (corrente e conto capitale delle Province al netto dei servizi generali), è, nel nostro esercizio, in linea con le stime riportate in SENN e ZUCCHETTI (2011), ovvero del 35%. Considerando le Province di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini che avrebbero dovuto, ai sensi del decreto-legge n. 188 del 2012, essere accorpate in una unica Provincia, l'incidenza media nel 2012 è del 44%. Nostre elaborazioni su dati regionali (*La finanza del territorio*).

Ciò che può essere ragionevolmente affermato, alla luce della riforma in atto, è che le funzioni espressamente lasciate in capo agli enti intermedi (art. 1, comma 85) sono funzioni con prevalente caratteristica di “manutenzione” e con una maggiore intensità di lavoro, mentre le funzioni non riconosciute espressamente, ma per cui si rimanda ad una decisione relativa all’ambito ottimale di esercizio (art. 1, comma 89), sono quelle storicamente caratterizzate da maggiore intensità di trasferimenti, in un’ottica di sviluppo economico⁵⁹.

Questa conferma di ente di area vasta, ma di carattere “manutentivo”, lascia sicuramente scoperta tutta una serie di funzioni che, pur incardinate sulla distribuzione di risorse, avevano l’intento di garantire coordinamento a politiche sovracomunali di sviluppo.

Esempi di tale ruolo possono essere rappresentati dall’esperienza di gestione dei fondi strutturali; è un ruolo importante perché segnala un ambito di capacità dell’ente intermedio che ha accompagnato in passato il trasferimento di risorse e che in futuro potrebbe divenire una cruciale capacità per affermare un necessario livello di coordinamento di area vasta in chiave di politiche di sviluppo. La minore difformità nella gestione della spesa di fonte UE che è riscontrabile tra le Province emiliano-romagnole è probabilmente collegata alla minore discrezionalità locale anche di carattere politico nella gestione di questi fondi e rivela che esiste, però, un ruolo virtuoso di coordinamento delle risorse da parte degli enti intermedi⁶⁰. In modo analogo, un altro ambito di inter-

(59) L’esame sul piano esecutivo di gestione della Provincia emiliano-romagnola che è stato possibile consultare rivela che funzioni come la pianificazione territoriale e la gestione risorse idriche e ambientali (ricomprese nelle funzioni assegnate dalla L.56/14) hanno una alta incidenza di spesa per il personale (in media dell’84% sulla spesa totale di funzione); mentre quelle come l’artigianato e commercio, la cultura e il turismo (non ricomprese nelle funzioni fondamentali espressamente indicate dalla legge) hanno una elevata incidenza di spesa per trasferimenti (64%).

(60) Un nostro esercizio di analisi sulla capacità di gestione dei fondi strutturali delle Province emiliano-romagnole (su dati FESR 2007-2013, disponibili online sulla banca dati Open Coesione), rivela una bassa variabilità nella capacità di gestire l’impatto dei fondi sui territori (misurando la percentuale dei comuni coinvolti nella progettazione pubblica, la percentuale di popolazione provinciale coinvolta in aree soggette a progetti, la leva di finanziamento pubblica sulle risorse private) e quindi una omogenea capacità gestionale. Va ricordato che l’Emilia Romagna è l’unica regione italiana a non avere attribuito ai comuni il ruolo di centri di attuazione dei fondi strutturali, preferendo il coordinamento delle Province ed è una regione che detiene uno dei più alti tassi di spesa di questi fondi.

vento che richiederà funzioni di area vasta di carattere sovracomunale è quello delle politiche di efficienza e sostenibilità energetica⁶¹.

Questa breve analisi degli enti intermedi in Emilia-Romagna consente di raggiungere alcune conclusioni ai fini della nostra discussione:

- le inefficienze di amministrazione, gestione e controllo, di cui è prova l'ampia eterogeneità di casi in regione, sono correlate alla diversa capacità di effettuare investimenti e, si può desumere, quindi, alla diversa capacità di finanziare questi investimenti (con entrate tributarie ed extra-tributarie). L'auspicabile riduzione di eterogeneità nella capacità gestionale può condurre a considerare accorpamenti di più Province che, tuttavia, devono presupporre anche una profonda razionalizzazione delle logiche di spesa corrente e investimento su una scala più ampia di territorio;
- il tema dell'efficientamento delle funzioni rimanda, pertanto, al tema della capacità dei territori di poter svolgere in una cornice di forte coordinamento regionale azioni non solo "manutentive", bensì anche di promozione del territorio e investimenti per lo sviluppo;
- la riforma in atto è una opportunità in termini di possibile coordinamento multilivello, ma contiene più lati incerti sia in tema di "capacità" effettive degli enti di area vasta, soprattutto per la ridotta autonomia finanziaria, sia in tema di "supervisione e controllo" nei confronti di comuni e unioni comunali, anche in riferimento al coordinamento delle risorse nazionali ed europee destinate allo sviluppo⁶².

(61) Un nostro esercizio di analisi su dati dei comuni italiani che partecipano all'iniziativa europea "Patto dei Sindaci" rivela che una delle variabili che contribuisce ad aumentare la probabilità di un comune di disporre di un piano di sostenibilità energetica è quella di essere inserito in un programma di coordinamento e accompagnamento a livello provinciale.

(62) Per il ruolo di "supervisione e controllo" c'è chi ha messo in luce il problema collegato alla fine del ruolo di terzietà dell'ente provinciale su funzioni come quella della pianificazione comunale (Si veda C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia, verso quale modello?*, in questa Rivista, n. 3/2012). Occorre però anche considerare, in uno scenario ottimistico, che la piena realizzazione di una riforma costituzionale con enti intermedi di secondo grado, con un Senato delle regioni e una rivisitazione della potestà regolamentare degli enti locali potrebbe essere costruita nella direzione responsabile di un maggiore e migliore federalismo amministrativo al servizio dello sviluppo dei territori.

6. *Quali politiche di sviluppo per le aree vaste non metropolitane?*

Alla luce di quanto discusso sin qui, occorre rilevare che trova poco spazio di confronto il tema di come agganciare al percorso di riordino delle autonomie una riflessione operativa sulle politiche regionali di sviluppo e coesione, sebbene esistano soglie minime di efficienza tecnica nel governo del territorio e esista la necessità di forme di *governance* territoriale che assicurino complementarietà tra gli interventi. Il duplice riconoscimento di soglie di efficienza tecnica, sia nell'erogazione di funzioni fondamentali, che nelle politiche di sviluppo dovrebbe rafforzare i percorsi di riordino amministrativo, conciliando anche l'adozione di logiche di scala per interventi indirizzati alla coesione sociale e territoriale e allo sviluppo. Nelle more di una riforma che lascia soltanto intravedere il possibile futuro ruolo della sovracomunalità è questo un esercizio che riteniamo utile per prefigurarsi possibili percorsi strategici orientati allo sviluppo dei territori.

Vogliamo qui considerare, in particolare, il potenziale ruolo degli enti di area vasta per quelle porzioni di territorio urbano che non ricadono nella classificazione di città metropolitana⁶³. In Emilia-Romagna ad esempio, il territorio non metropolitano comprende 288 comuni distribuiti sulle attuali 8 Province (ad eccezione di quella di Bologna destinata a diventare città metropolitana) e si caratterizza per l'85% in "centri" urbanizzati e per il 15% in cosiddette "aree interne" (tabella 8)⁶⁴. Introducendo a fianco di questa classificazione il dato sull'intercomunalità (partecipazione a unioni comunali) si osserva come le unioni di comuni comprendano, rispettivamente, il 58% e il 51% dei comuni di queste due ripartizioni⁶⁵.

(63) La Città metropolitana di Bologna in Emilia-Romagna interesserà poco più di un quinto della popolazione regionale.

(64) Si adotta qui una recente classificazione del territorio nazionale sviluppata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico. Tale classificazione ha l'obiettivo di classificare i comuni italiani, non sulla base della dimensione e della densità di popolazione, bensì sulla capacità di detenere servizi ed essere in prossimità di centri con dotazione di servizi per i cittadini. I comuni denominati "aree interne" sono quelli che distano di più dai comuni con maggiore dotazione. Per una completa presentazione del progetto di classificazione si rimanda a: http://www.dps.mef.gov.it/Aree_interne/ml.asp.

(65) L'Emilia-Romagna è una regione con un elevato tasso di intermunicipalità (51%), dati ANCI, 2014.

Tabella 8 – *Suddivisione del territorio non metropolitano dell'Emilia-Romagna in "centri urbani" e "aree interne" e il relativo tasso di intercomunalità*

	N.	Popolazione (2011) su totale regionale	dimensione media (abitanti)	Intercomunalità (comuni inseriti in unioni comunali)
comuni classificati come "aree interne"	129	15%	3.900	51%
comuni classificati come "centri"	159	85%	18.000	58%
<i>di cui "poli"</i>	18	46%	86.000	33%
<i>di cui "cintura"</i>	137	37%	9.000	61%

Fonte: elaborazione personale su dati DPS e ANCI. Totale comuni considerati e totale popolazione regionale al netto della popolazione dell'attuale Provincia di Bologna

Tale suddivisione funzionale del livello municipale serve anche a distinguere le diverse dotazioni e traiettorie di sviluppo che caratterizzano un territorio regionale, essendo le aree interne la parte più periferica e debole in termini di servizi alla popolazione ed i poli, invece, di fatto le città medie dotate di servizi⁶⁶. I dati dell'intermunicipalità in Emilia-Romagna rendono evidente che le unioni comunali includono soprattutto le aree periferiche e la parte di cintura delle agglomerazioni urbane, ovvero i centri di piccole dimensioni e solo un terzo dei poli urbani regionali⁶⁷.

La sfida di aree vaste non "metropolizzate" è pertanto duplice. Da una parte, implica la capacità di raccordo tra "poli" e "aree interne", anche attraverso il ruolo dei comuni di cintura, non solo per l'abbattimento di costi di erogazione di servizi fondamentali, bensì anche per l'individuazione di "bacini efficienti" di funzionamento delle politiche di sviluppo

(66) Siamo consapevoli che possano esistere anche altre proposte di classificazione funzionale del territorio (si veda ad esempio S. IOMMI, *Quanto ci costa la frammentazione dei campanili*, Lavoce.info, 20/1/2014, <http://www.lavoce.info/accorpamento-comuni-riorganizzazione/>).

(67) Lo scenario evolutivo dell'intermunicipalità è comunque quello di creare sinergie tra aree interne, comuni di cintura e poli urbani, come dimostrano recenti esperienze come l'Unione comunale della Romagna forlivese forte di 15 comuni, di una popolazione complessiva di 183 mila abitanti e di una popolazione media di 12 mila abitanti che include anche il comune capoluogo Forlì.

e coesione. Dall'altra, richiede la capacità di "servire" l'intermunicipalità con la creazione di esternalità difficilmente raggiungibili se non a livello di area vasta.

Il tema di un recupero della prospettiva dello sviluppo delle aree vaste non metropolitane è motivato alla luce delle seguenti considerazioni:

- le regioni intermedie (quelle in cui la popolazione che vive nei centri urbani varia dal 10% al 50% del totale) e che comprendono anche le città di medie dimensioni offrono un contributo importante alla crescita economica (stimata nell'ordine del 64% della crescita aggregata dell'area OCSE)⁶⁸;
- in Italia le aree non metropolitane contribuiscono almeno al 50% della crescita del paese⁶⁹;
- è riconosciuto che i territori "intermedi" che collegano i centri urbani di medie dimensioni e le aree interne possono dotarsi di forme di *governance* che garantiscono una maggiore efficienza in termini di sviluppo economico, gestione delle risorse naturali, fornitura di servizi pubblici, accesso a fondi pubblici⁷⁰;
- l'attenzione alle aree non metropolitane permette di considerare logiche di sviluppo *place-based* (lo sviluppo locale legato ai "luoghi") per il coordinamento delle politiche e la migliore valorizzazione delle risorse locali in zone di media urbanizzazione.

Lo sviluppo delle aree non metropolitane è pertanto cruciale per lo sviluppo e conosce dinamiche di maggiore complessità rispetto alle aree metropolitane. È su questo livello territoriale che andrebbe saldato il *gap* tra riforma delle autonomie, federalismo amministrativo futuro e politiche di sviluppo regionale.

Conclusioni

La riforma in atto delle autonomie, se vista dalla prospettiva degli enti intermedi, è chiaramente rivolta a ridurre lo spazio discrezionale di

(68) Si veda GARCILAZO E. and J. OLIVEIRA MARTINS (2013), "The Contribution of Regions to Aggregate Growth in the OECD", OECD Regional Development Working Papers, 2013/28.

(69) Dati OCSE.

(70) OECD (2013), "Purposes and outcomes of rural-urban partnerships", in Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development, OECD Publishing.

“self-government”. Tuttavia, la trasformazione in enti di area vasta a sostegno delle politiche municipali e intermunicipali non è scontata perché la funzione che nelle esperienze europee viene definita “multi-purpose” dipende in larga parte anche dal tipo di assetto amministrativo dello Stato. La peculiarità italiana risiede, al momento, nell’aver tolto agli enti intermedi la legittimità data dall’elezione diretta. La paventata cancellazione delle Province dal Titolo V della Costituzione ingenera ulteriori dubbi sulla legittimità e sulle effettive funzioni che potranno caratterizzare gli enti di area vasta.

La scommessa della riforma appare incentrata su un recupero di legittimità in termini di coordinamento interistituzionale e di efficienza che possa innanzitutto azzerare le inefficienze collegate alla discrezionalità politica della spesa degli enti. È stato dimostrato che altri tipi di efficienza dipenderanno dall’effettiva assegnazione delle funzioni e soprattutto da una standardizzazione dei costi gestionali di quelle stesse funzioni (volta a superare le diversità interprovinciali).

Questa evoluzione può essere interpretata come tendenza alla “municipalizzazione” degli enti intermedi, come del resto sta avvenendo in altri paesi contraddistinti storicamente da una debole autonomia degli stessi, dove tuttavia gli enti intermedi restano ad elezione diretta⁷¹. Il rischio di tale riforma in Italia appare quello di affidarsi eccessivamente ad un assetto municipale, peraltro frammentato e scarsamente razionalizzato e non muoversi verso un consolidamento di un assetto federale.

Sebbene per le città metropolitane siano chiaramente definite funzioni anche di indirizzo strategico delle politiche economiche e sociali, restano incerte le attribuzioni ai nuovi enti di area vasta delle funzioni collegate allo sviluppo e al coordinamento degli investimenti per lo sviluppo del territorio. Ipotizzare l’assegnazione di queste funzioni ai nuovi enti intermedi non conduce necessariamente a nuove inefficienze, a patto di procedere con accorpamenti delle ex Province e con una profonda razionalizzazione delle spese di gestione e controllo.

Dalla prospettiva delle politiche di sviluppo locale, l’impatto dell’attuale riforma può essere migliorato su almeno tre fronti:

(71) Si veda X. BERTRANA, H HEINELT, *op. cit.*

1. avendo proceduto ad abbattere i cosiddetti costi della politica delle Province, si può ora intervenire su ulteriori razionalizzazioni sul lato dei costi dell'amministrazione, gestione e controllo delle funzioni degli enti intermedi, anche attraverso un accorpamento di questi stessi enti, per garantire servizi efficienti sulla base di aree geografiche con dimensioni idonee (ciò che in gergo economico sono *le economie di scala*), soprattutto in aree non interessate dalle Città metropolitane. Si tratta di costi insopprimibili anche nel caso della definitiva scomparsa delle Province attraverso una riforma del Titolo V della Costituzione, perché provengono dal coordinamento di funzioni che rimarrebbero comunque a capo delle unioni comunali o delle regioni;
2. oltre alla conferma per gli enti di area vasta di funzioni prevalentemente di "manutenzione" del territorio (come la gestione delle strade provinciali e dell'edilizia scolastica), occorre chiarire l'attribuzione di altre funzioni cruciali, come quelle del turismo, delle attività produttive o della programmazione economica, che, pur essendo incentrate prevalentemente sulla distribuzione di risorse, garantiscono, soprattutto in regioni virtuose con forti deleghe regionali alle Province, un livello efficiente di coordinamento per la valorizzazione dei beni locali, lo sviluppo economico del territorio e l'utilizzo delle risorse europee;
3. è necessario affrontare il tema dello sviluppo strategico dei territori non metropolitani. Prendendo ad esempio la sola Emilia-Romagna, la città metropolitana di Bologna interessa poco più di un 1/5 della popolazione regionale. Resta aperta pertanto la questione di come gli enti di area vasta possano trasformare la confermata funzione di "pianificazione territoriale provinciale di coordinamento" in una efficace azione di raccordo tra pianificazione comunale e pianificazione regionale, da una parte, e tra città medie e "aree interne" (ovvero quelle più periferiche anche in termini di servizi e collegamenti), dall'altra, in un'ottica non solo di pianificazione urbanistica, bensì di coordinamento dello sviluppo economico e sociale (anche qui con il perseguimento di economie di scala). Le politiche dello sviluppo di ciò che potremmo definire "aree cardine" (tra città medie e aree interne) non sono meno complesse di quelle che interessano le aree metropolitane e dovranno essere attentamente bilanciate e coordinate all'interno delle regioni, anche attraverso una rivisitazione dei piani territoriali regionali.

In definitiva, anche prevedendo una possibile soppressione delle Province dall'ordinamento statale, non è chiaro se il livello intermedio sovracomunale possa essere riconosciuto come un livello di coordinamento che genera efficienze di carattere economico. La centralità assunta dalle città metropolitane e dalle unioni comunali nel nuovo assetto sembra lasciare in ombra la necessità di nuovi enti di area vasta. L'esperienza europea dimostra, al contrario, che il ruolo degli enti intermedi è cruciale negli assetti federali anche per espletare funzioni di verifica e controllo sul livello comunale, in stretto raccordo con il livello regionale.

Se questo possa essere il destino degli enti di area vasta in Italia dipenderà dal sistema di *governance* tra livelli istituzionali che la riforma lascia in mano alla Conferenza unificata tra Stato e regioni e dal grado di federalismo amministrativo che la riforma del Titolo V sarà in grado di introdurre.

Queste indicazioni dovrebbero spingere a considerare, quindi, non solo azioni di "spending review" a livello di spesa delle Province⁷², ma anche e soprattutto la creazione di aree vaste all'interno delle regioni che non necessariamente coincidano con i confini delle Province esistenti (anzi che li superino attraverso processi di aggregazione delle attuali Province) e servano da centri di coordinamento delle politiche intermunicipali. Un ente di area vasta che mantenga di fatto il ruolo di stazione appaltante (come previsto dall'art. 1, comma 88, della legge 56/2014) potrebbe diventare un ente di coordinamento di specifiche politiche di stimolo alla domanda, per esempio nel settore dell'innovazione, attraverso appalti indirizzati alla ricerca di soluzioni innovative. Resta però, *last but not least*, il tema della capacità amministrative dell'intera classe dirigente delle autonomie. La riforma offre, anche in questo caso, una rinnovata opportunità di introdurre criteri di innovazione e risultato nella pubblica amministrazione locale.

(72) C'è chi arriva anche ad ipotizzare veri e propri piani di razionalizzazione della spesa da parte di ciascuna Provincia. Si veda R. RUFFINI, *La riforma delle Province può funzionare*, lavoce.info, 28/1/2014. La "spending review" delle Province dovrebbe salvaguardare, dove esistono, o potenziare, dove sono assenti, unici centri di costo per forniture ed appalti. Le risorse liberate dovrebbero potere trovare impiego in termini di investimenti per il territorio.

Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano

Carlo Baccetti

*«Il problema di rifare le circoscrizioni dei Comuni
e delle Province è una delle cose più difficili
che si possa immaginare perché tocca interessi pecuniari gravissimi»*

(Giovanni Giolitti)

Abstract

L'articolo discute dello spazio ricoperto dalla Provincia nel sistema politico dell'Italia repubblicana e spiega il motivo della recente trasformazione. Per decenni la Provincia è stata una risorsa a disposizione dei partiti, per distribuire cariche elettive e come gradino delle carriere politiche. Dagli anni Novanta, la moltiplicazione del numero delle Province ha fatto sì che la Provincia divenisse rapidamente il capro espiatorio a cui imputare, agli occhi dell'opinione pubblica, le responsabilità maggiori dell'aumento incontrollato dei «costi della politica». Questo ha portato alla loro trasformazione in enti di secondo grado, senza una classe politica "propria", in attesa di sopprimerle definitivamente.

La tesi sostenuta in questo articolo è che la Provincia sia stata introdotta nell'ordinamento costituzionale dell'Italia repubblicana e poi mantenuta, nonostante i ricorrenti appelli di sopprimerla, per la forza della sua intrinseca identità politica, e per le ragioni di opportunità rivendicate dalle organizzazioni territoriali dei partiti e dalla classe politica locale. La Provincia è stata una risorsa in più, accanto al Comune e alla Regione, a disposizione dei partiti per lo scambio politico tra centro e periferia, in cui essi hanno agito da mediatori, e come anello della moltiplicazione delle cariche elettive e gradino delle carriere politiche. Dopo il 1993, il crollo dei partiti storici e la nuova legge elettorale hanno trasformato il «partito sul territorio» nel «partito degli eletti»; l'elezione

diretta ha dato al Presidente della Provincia una nuova visibilità e centralità nel sistema politico locale e la carica è diventata un obiettivo politico ambito. Tuttavia, negli anni in cui la rilevanza politica e l'appetibilità delle cariche crescevano – e crescevano anche le funzioni amministrative delegate all'ente intermedio –, si è avuta una moltiplicazione del numero delle Province, dettata dal desiderio di allargare le risorse a disposizione della classe politica locale. Ciò, in un contesto di profonda crisi del rapporto fiduciario tra società e politica, ha fatto sì che la Provincia divenisse rapidamente il capro espiatorio a cui imputare, agli occhi dell'opinione pubblica, le responsabilità maggiori dell'aumento incontrollato dei «costi della politica». Il governo centrale ha così avviato vari tentativi di riformare le Province, prima pensando di accorparle e ridurle di numero, poi trasformandole invece in enti di secondo grado senza una classe politica “propria”, in attesa di sopprimerle. La riforma delle Province ha raggiunto l'obiettivo di togliere dalla disponibilità della classe politica alcune migliaia (circa 4.000) di cariche elettive e di governo locali. Ma è dubbio che questa scomparsa di opportunità e di risorse rappresenti di per sé un contributo al miglioramento della qualità della classe politica locale; ed altrettanto aleatorio è il risparmio economico che si potrà ottenere da questa riforma.

1. L'anello debole (ma non troppo)

Presente fin dall'unificazione nell'organizzazione dello Stato italiano (come eredità del modello di organizzazione territoriale del Regno del Piemonte), nel 1861, al momento della nascita dello Stato italiano le Province erano solo 59. Il numero è costantemente cresciuto nel corso del tempo, in seguito alla Terza ed ultima guerra d'Indipendenza e, poi, alla Prima guerra mondiale; eventi storici che portarono all'annessione di nuovi territori allo Stato e all'istituzione in essi di nuove Province. Numerose altre Province furono istituite dal fascismo negli anni Venti e Trenta, con provvedimenti di riordino dell'amministrazione territoriale. Quando nacque la Repubblica italiana, nel 1946, le Province erano 91. Una cifra che rimase sostanzialmente invariata fino alla fine degli anni Sessanta (fatta eccezione per la perdita, nel 1947 in seguito al Trattato di Parigi, delle Province dell'Istria, di Zara e del Carnaro; e dell'istituzione nel 1954 della Provincia di Trieste, in seguito al *memorandum* di

Londra¹⁾, quando ripresero ad aumentare, in controtendenza, si potrebbe dire, con il declino amministrativo che l'ente intermedio conosceva in quegli anni. L'incremento numerico più corposo lo si ebbe nel 1992, quando furono create ben otto nuove Province. Questa volta l'aumento numerico si affiancava invece alla crescita del ruolo e delle funzioni della Provincia che si stava verificando a partire dal 1990. Nel 2001 sono state istituite quattro nuove province in Sardegna, per iniziativa di quella Regione autonoma. Infine, le ultime tre Province istituite nel 2004 ma operative solo dal 2009. Attualmente le Province sono 110²⁾ (il Quadro 1 riassume l'evoluzione delle Province dal 1947).

Quadro 1 – *Evoluzione numerica delle Province nell'Italia repubblicana (1947-2004)*

Anno	N.	Province istituite	Note
1947	91		L'Italia perde la Dalmazia e le province dell'Istria e del Carnaro, e parte delle province di Trieste e di Gorizia
1951	91		La Provincia dello Ionio diventa Taranto
1954	92	Trieste	
1968	93	Pordenone	
1970	94	Isernia	
1974	95	Oristano	
1992	103	Verbano-Cusio-Ossola; Biella; Lecco; Lodi; Rimini; Prato; Crotone; Vibo Valentia	
2001	107	Olbia-Tempio; Ogliastra; Medio Campidano; Carbonia-Iglesias	
2004	110	Monza e Brianza; Fermo; Barletta-Andria-Trani	

Fonte: R. D'AMICO, *Per una storia dell'ordinamento provinciale in Italia tra XVIII e XX secolo*, in S. BOLGHERINI e P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermediari in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, 2014, pp. 47-48.

Nota: Nel 1992 la Provincia di Forlì diventa Forlì-Cesena.

(1) L'intesa, tra Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Repubblica di Jugoslavia, definiva i confini territoriali della zona che sarebbe passata all'amministrazione italiana.

(2) Tre Province godono di uno *status* particolare: le Province di Bolzano e di Trento sono Province «autonome» ed esercitano competenze speciali, di tipo provinciale e regionale e funzioni legislative. Infine, per quanto riguarda la Valle d'Aosta, le competenze provinciali vengono espletate dalla Regione per cui esiste qui la provincia geografica Valle d'Aosta ma non esiste l'Amministrazione provinciale.

Le Province italiane sono unità amministrative molto differenziate tra loro, sotto il profilo demografico e territoriale e presentano nell'insieme un quadro di notevole frammentazione, contraddistinto dall'elevato numero complessivo e dalla prevalenza di Province piccole o molto piccole. Come è stato osservato, «la Provincia, in quanto forma di organizzazione territoriale, è sempre stata un problema», fin dai tempi più remoti della storia amministrativa italiana³. Ci sono ben 19 Province che contano meno di 200.000 abitanti. Solo tre Province superano i tre milioni di abitanti (sono quelle che corrispondono alle tre maggiori città italiane: Milano, Roma e Napoli); una va oltre i due milioni (Torino), e cinque hanno più di un milione di abitanti (Bari, Palermo, Brescia, Salerno e Catania). In queste nove Province risiede complessivamente un terzo (32,7%) della popolazione italiana. All'estremo opposto si collocano due Province che restano al di sotto dei centomila abitanti (Isernia, nel Molise e la Provincia dell'Ogliastra, in Sardegna); e si può osservare anche che nelle quattro Province sarde di più recente istituzione il capoluogo è un piccolo centro con meno di 15.000 abitanti. Ovviamente, questa forte differenziazione dimensionale, sia in termini di abitanti che di territorio e di densità abitativa, ha inciso molto sul rendimento istituzionale della Provincia⁴. Le Province scarsamente abitate, senza centri urbani importanti o troppo piccole (molte Province hanno dimensioni inferiori a quelle di un quartiere di una grande città), non hanno mai avuto effettiva possibilità di influire sulle scelte della Regione e del governo nazionale; né hanno avuto grande capacità di attrarre risorse e creare sviluppo sul loro territorio.

La nascita delle nuove Province, via via aggiunte alle originarie 59 che nel 1861 costituivano il Regno d'Italia, veniva a suggellare passaggi storici – la conclusione vittoriosa della Terza guerra d'Indipendenza e della Prima guerra mondiale (Trento e Trieste), a non voler considerare le temporanee “conquiste” dell'espansionismo fascista che hanno portato

(3) R. BIN, «Il nodo delle Province», in *Le Regioni*, n. 5-6, ottobre-dicembre 2012, p. 900.

(4) Cfr. R. COGNO, *Analisi territoriale della finanza provinciale*, in *La finanza locale in Italia – Rapporto 2007*, Franco Angeli, Milano, pp. 65-74.

a definire i confini territoriali dello Stato italiano⁵. Molte Province sono cariche d'identità storica e di significati politici. Sta qui la forza del radicamento che ha loro permesso di resistere a lungo nel tempo, nonostante la poco efficace, per lo più, e marginale azione amministrativa e le limitate competenze. Del resto, già nel dibattito in seno all'Assemblea Costituente, le accuse che gli abolizionisti e regionalisti muovevano alla Provincia, di non essere un'istituzione radicata «nel sentimento dei cittadini [...] furono ribaltate contro la Regione, avvertita chiaramente dalla maggioranza dell'Assemblea come il vero ente artificiale [...] privo di qualunque riscontro storico»⁶. Mentre i connotati storici della Provincia erano ben visibili. Inoltre, la Provincia era, soprattutto al Sud, l'ente successore del comune medievale e si era caratterizzata nel tempo per uno «stretto collegamento tra la città e i comuni del contado»; ed era l'ente attraverso il quale si era affermata «l'organizzazione stessa dello Stato unitario» laddove, come nel Mezzogiorno, «le libertà comunali non avevano avuto modo di manifestarsi»⁷.

Vero è che la Provincia ha rappresentato per molto tempo l'anello debole nel sistema del governo locale in Italia ed ha registrato una progressiva perdita di importanza, dopo che le erano stati sottratti, già sul finire dell'Ottocento «i due principali poteri (il controllo sui Comuni e l'assistenza agli agricoltori)» che ne avevano giustificato l'esistenza⁸. Ma è soprattutto nel corso degli anni Settanta del Novecento che si è accentuata la perdita di importanza, quando buona parte delle competenze della Provincia vennero trasferite ad altri livelli dell'amministrazione. In particolare, la riforma sanitaria affidò al nuovo Servizio sanitario na-

(5) Il fascismo sottrasse funzioni importanti alle Province ma al contempo attuò una revisione in profondità del reticolo territoriale. Nel 1927 furono create 17 nuove Province e altre due negli anni Trenta, per ragioni sia ideologico-politiche – la battaglia a favore del ruralismo ma anche un più ravvicinato controllo statale e prefettizio sul territorio – sia localistiche e clientelari (ad esempio, nuovi posti di lavoro nel settore pubblico). Cfr. P. AIMO, *Le Province nel regime fascista*, in *Storia Amministrazione Costituzione* – Annale ISAP, 15/2007, pp. 59-73.

(6) S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V*, in www.astrod-online.it/le-trasf/studi-ric/Mangiameli-Provincia.pdf, p. 2.

(7) *Ibidem*.

(8) B. DENTE, *Il governo locale*, in G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1989, p.137.

zionale alcune funzioni caratterizzanti della Provincia, quali l'assistenza psichiatrica, la gestione dei Laboratori provinciali di igiene e profilassi ed i Consorzi provinciali antitubercolari. Inoltre, erano state assegnate ai Comuni altre funzioni svolte dalla Provincia nel campo dell'assistenza (come l'assistenza all'infanzia illegittima e i brefotrofi). Si è calcolato che in questo trasferimento di competenze, e quindi di risorse umane, sia verso il SSN che verso i Comuni, la Provincia avesse perso circa un terzo dei suoi dipendenti.

Con la nascita delle Regioni (1970), infine, la Provincia aveva perso buona parte della sua autonomia e discrezionalità operativa anche in altri settori dove le erano state attribuite competenze da parte dello Stato: l'edilizia scolastica, l'istruzione scientifica e tecnica, la viabilità intercomunale⁹. Stretta tra il nuovo centralismo della Regione e le rivendicazioni di autonomia dei Comuni, la Provincia aveva subito una progressiva perdita di importanza. Ma aveva "resistito"; e non venne soppressa. Secondo Bruno Dente, sono due le ragioni di fondo che hanno permesso alla Provincia di sopravvivere ed entrambe evocano il peso della storia, che abbiamo già richiamato. La prima sta, sostanzialmente, nel fatto che la circoscrizione territoriale provinciale ha costituito, da sempre, nella storia dell'Italia unita, la dimensione di base dell'amministrazione periferica statale: «Il prefetto, il questore, l'intendenza di finanza, l'Ispettorato alla motorizzazione (e quindi la targa automobilistica), il Comando dei vigili del fuoco, la Camera di commercio, tra gli altri, hanno tutti una dimensione provinciale e quindi contribuiscono ad accreditare questo livello come rilevante agli occhi dei cittadini e del sistema politico-amministrativo»¹⁰.

Non solo. La circoscrizione territoriale provinciale ha sempre rappresentato anche la dimensione di base più importante delle organizzazioni dei partiti italiani. La struttura organizzativa di livello provinciale, la Federazione, è stata per i partiti, fin dalle origini e fino alla loro radicale trasformazione, negli anni Novanta, il livello forte, sul territorio, del potere infraorganizzativo, ben più forte del livello regionale.

(9) Ivi, p. 138.

(10) *Ibidem*.

Sulla spinta di questa centralità assunta per le organizzazioni di partito, l'ambito territoriale provinciale è venuto ad essere anche il punto di riferimento su cui la legislazione elettorale ha modellato le circoscrizioni elettorali, sia per quanto riguarda le elezioni politiche (soprattutto per la Camera dei deputati) che le elezioni regionali.

Nella storia dell'Italia repubblicana la Provincia ha rappresentato, insomma, l'ambito territoriale di riferimento per la selezione dei candidati alle elezioni, sia politiche che regionali (ciò almeno sino agli anni Novanta, quando le modifiche alla legislazione elettorale hanno, in parte, ridimensionato, la centralità della Federazione Provinciale a favore della Direzione regionale). E, come è ovvio, questa centralità della dimensione elettorale provinciale ha consolidato, dentro i partiti, la supremazia del corrispondente livello organizzativo. Insomma, la Provincia è riuscita a sopravvivere soprattutto grazie a fattori esterni alla dinamica amministrativa ed alla rappresentatività politica dell'ente: perché il territorio della Provincia rimaneva comunque un riferimento cruciale sia per le istituzioni centrali (per la deconcentrazione dei ministeri e dell'apparato statale) che per la politica (perché le federazioni provinciali erano l'ambito del potere organizzativo più forte dentro i partiti).

2. Due tratti costitutivi della Provincia: rappresentanza politica e identità territoriale

Nel complesso, l'articolazione territoriale della Repubblica che entrò in Costituzione non era molto diversa da quella precedente, salvo ovviamente la novità delle Regioni e la solenne affermazione del principio autonomistico (art. 5), con il riconoscimento di Comuni e Province quali «enti autonomi» (art. 128). Per quanto riguarda nello specifico la Provincia, essa è entrata nel sistema politico-istituzionale dell'Italia repubblicana come ibrido, accompagnata dall'indeterminatezza storica delle sue funzioni di governo, ente gestionale, ente di coordinamento, nebulosamente collocato tra Comune e Regione. Alla Costituente si discusse in merito all'opportunità di lasciare la Provincia nell'ordinamento costituzionale e alla fine si decise per la continuità, dopo un dibattito vivace ma frettoloso da cui emerse, in sostanza, che sì, forse, le Province si sarebbero dovute abolire, perché in passato non avevano dato prova di essere granché utili ed erano un livello abbastanza marginale della vita

istituzionale; nate come circoscrizioni di governo più che di rappresentanza politica, ritagliate dall'alto in modo spesso artificiale. E, soprattutto, perché per vari aspetti sarebbero andate a confliggere con il nuovo ente Regione. Ma se, sotto il profilo amministrativo e delle funzioni esercitate, potevano e forse dovevano essere soppresse, sotto il profilo politico e del ruolo di governo (e nel sistema dei rapporti tra governo centrale e governi locali) le Province erano invece, dovranno convenire i Costituenti, intoccabili. Alla fine, le considerazioni tecniche e di funzionalità amministrativa verranno soverchiate dalle considerazioni di opportunità politica.

Prima ancora che la questione fosse dibattuta in Assemblea, erano stati i partiti politici del CLN a dare un decisivo riconoscimento politico, di fatto, alla dimensione provinciale, che venne presa come riferimento territoriale per una delle articolazioni dei Comitati di Liberazione Nazionali: «Tale decisione ribadisce l'importanza della Provincia, che il CLN tende provvisoriamente ad assumere, proprio anche nella sua duplicità istituzionale, in quanto circoscrizione di governo, certo, e forse prioritariamente, ma anche livello cruciale di organizzazione delle forze politiche»¹¹; in continuità con il passato e in proiezione futura, tracciando la strada per il livello territoriale delle organizzazioni dei partiti e per i confini delle circoscrizioni elettorali. Insomma, quando inizia il dibattito all'Assemblea ed emergono forti dubbi e perplessità e l'esistenza delle Province viene messa in discussione, siamo in presenza di una realtà fattuale dove il sistema dei partiti in formazione e il sistema di governo fanno già perno sul livello provinciale: «All'atto pratico le Province continuano ad esistere, i partiti si organizzano a livello provinciale, le Amministrazioni sono guidate dalle Deputazioni in sostanza ciellenistiche, i Prefetti sono regolarmente insediati, così come gli uffici periferici dello Stato che riprendono il loro funzionamento regolare»¹².

Il ricorso alla dimensione territoriale provinciale che i partiti trovano "naturale" è immediatamente da ricondurre ad esigenze pratiche, com'è

(11) F. BONINI, *Le Province della Repubblica*, in P.L. BALLINI (a cura di), *Le Autonomie locali – Dalla Resistenza alla Prima legislatura della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, p. 101.

(12) *Ivi*, p. 105.

ovvio, ma rimanda anche al fatto che gli ambiti provinciali, per quanto artificiale possa essere stato il ritaglio dei loro confini, una storia e un radicamento, un'identità politica, ormai ce l'hanno, sono un punto fermo nella struttura sociale e politica del Paese. E dunque sarebbe altamente problematico sottrarre al territorio provinciale il riconoscimento istituzionale, sopprimere l'ente che lo amministra e lo governa, con una decisione che avrebbe certamente avuto ripercussioni negative e scatenato proteste nelle popolazioni interessate. E sarà questo, alla fine, l'argomento dirimente per conservarle, fatto proprio anche da chi certo non le vedeva con favore: «"Nell'opinione pubblica" – dirà Emilio Lussu – si considera "la soppressione della Provincia quasi come una *diminutio* per gli attuali capoluoghi»¹³. La forza della Provincia non è mai stata, insomma, nelle sue competenze, bensì nella sua intrinseca identità politica.

A rivendicare la tutela del dato politico identitario nonché dei corposi interessi dell'ambito provinciale, e quindi la conservazione della Provincia come ente autarchico, con competenze amministrative specifiche e con organi politici elettivi è soprattutto la classe politica locale, i notabili della vecchie formazioni partitiche prefasciste e i gruppi dirigenti in divenire dei partiti ciellenistici che si stanno radicando e strutturando sul territorio¹⁴. La competizione elettorale al livello del territorio provinciale per la guida della Provincia è funzionale al consolidamento delle reti politico-partitiche sul territorio. Come il Comune, anche la Provincia diverrà l'ambito di una competizione che si sta modellando in periferia lungo la linea di frattura che divide i partiti a livello nazionale, e che per molti anni si riassumerà nella contrapposizione tra socialcomunisti da un lato e il blocco degli anticomunisti dall'altro. Fin dai primi passi della ricostruzione, il ruolo dei partiti sul territorio fu cruciale. Già le elezioni comunali del 1946 confermarono che il «governo dei partiti» strutturati

(13) Cit. in *ivi*, p. 107.

(14) A sostegno della Provincia, per il suo ripristino e rafforzamento, accanto alla Regione, operò anche la ricostituita Unione delle Province Italiane (UPI), soppressa dal fascismo nel 1929 e rifondata nel maggio 1946 dietro la spinta, in particolare, della Provincia di Firenze. Cfr. O. GASPARI, *ANCI e UPI nel secondo dopoguerra. Continuità e mutamenti nella ricerca dell'affermazione dell'autonomie locale*, in P.L. BALLINI (a cura di), *Le Autonomie locali – Dalla Resistenza alla Prima legislatura della Repubblica*, cit., pp.163-199.

secondo il modello del partito di iscritti si stava consolidando. Nell'Italia repubblicana, da allora e fino all'inizio degli anni Novanta, la trama del rapporto centro-periferia è stata disegnata dai partiti, dalle caratteristiche organizzative e dall'evoluzione delle relazioni fra di essi. L'appartenenza partitica degli eletti nelle amministrazioni comunali e provinciali fu quasi totale. Nella strutturazione del sistema politico la competizione elettorale a livello locale ha rispecchiato quella nazionale ed ha avuto da sempre una forte connotazione politica, le tematiche locali e i programmi amministrativi dei partiti sono rimasti in secondo piano rispetto alle grandi questioni legate alla situazione politica generale, alle contrapposizioni ideologiche, ai temi di politica estera. Per questo, non c'è mai stato spazio nelle elezioni comunali e provinciali per liste civiche e liste locali, se non nei Comuni molto piccoli.

In particolare, per quanto riguarda le elezioni per i Consigli provinciali si è ipotizzato che il loro grado di politicizzazione fosse particolarmente elevato anche perché, non essendo previsto il voto di preferenza, esse erano depurate della componente clientelare che invece pesava su tutti gli altri tipi di elezioni, parlamentari, regionali o comunali¹⁵.

C'è inoltre da osservare che i partiti nazionali, nell'assumere la rappresentanza quasi esclusiva della comunità locale, si affermarono come canali di trasmissione al centro delle istanze dei territori e, nello stesso tempo, anche come strumenti di una nuova centralizzazione. Sia perché portavano «a Roma decisioni anche minute», sia perché cercavano «di imporre nei Comuni e nelle Province gli stessi accordi e governi di coalizione» che si stabilivano nel governo centrale¹⁶. Il partito diventava l'ambito e lo strumento dello scambio politico tra centro e periferia. «Il corpo politico locale più che ad amministrare è chiamato a fare da mediatore. E qui manifesta tutta la sua abilità. Da una parte occupa gli "spazi bianchi", dei quali il centro non si interessa, o nei quali esso è inerte. Dall'altra, si trasforma in gruppo di pressione. Utilizza i partiti

(15) Cfr. G. AMYOT, «Voto giovanile e voto differenziato nelle ultime elezioni italiane: una confutazione di alcune analisi affrettate», in *Rivista italiana di scienza politica*, 1980, n. 3, pp. 471-483.

(16) S. CASSESE, «Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1986, pp. 608-609.

per agire nei ministeri. Diventa broker, tramite tra centro e periferia¹⁷. Attraverso i partiti si instaurò il modello che ha prodotto un «sistema integrato costituito da rappresentanza politica, poteri locali, incarichi ministeriali»¹⁸. Fin dall'immediato dopoguerra venne a configurarsi una sorta di «ministerializzazione dei partiti»: gli amministratori locali si rapportano ai partiti «spesso con le stesse metodologie dei loro antenati nei confronti degli uffici statali»; ma ora sono i segretari provinciali dei partiti che fanno da *trait d'union* con il centro sostituendo i prefetti. L'istanza che parte dalla periferia «viene trasmessa tramite le vie istituzionali al ministero, ma anche in via informale alla segreteria del partito che si impegna a sostenerla presso le sedi governative. La risposta del ministero torna poi in via informale al soggetto politico e, tramite la prefettura, in modo formale all'amministratore locale»¹⁹.

3. *Leggi elettorali e classe politica provinciale nella «Prima Repubblica»*

I contrasti in merito alla natura e all'esistenza stessa della Provincia ne avevano ritardato il ripristino e nel 1946 si votò, per la prima volta a suffragio universale, solo per il Comune. La resurrezione della Provincia elettiva fu rinviata per l'opposizione dei regionalisti che, come detto, vedevano in essa una nemica della Regione. L'Assemblea costituente aveva auspicato – approvando un ordine del giorno del deputato socialista Targetti – che entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione anche le Province avessero una loro amministrazione elettiva²⁰. In realtà, le prime elezioni provinciali si tennero solo nel 1951-1952, accorpate con il primo rinnovo delle amministrazioni comunali. Dal 1945 e fino a quando non si tennero le prime elezioni democratiche, le Province furono rette da Presidenti e da Deputazioni nominate dai prefet-

(17) *Ivi*, p. 607.

(18) G. TAURASI, *Ricostruzione senza autonomia. Socialcomunisti e democristiani tra centro e periferia*, in P. DOGLIANI, M. RIDOLFI (a cura di), *1946 – I Comuni al voto*, Imola, Editrice La Mandragora, 2007, p. 300.

(19) *Ivi*, p. 312.

(20) V. in F. BONINI, *Le Province della Repubblica*, cit., p. 119.

ti su indicazioni dei CLN, aggiornate negli anni successivi in coerenza con i risultati delle elezioni, prima quelle comunali e per la Costituente e poi le politiche del 1948.

Dopo aver ottenuto la garanzia della sopravvivenza, ai sostenitori delle Province restava insomma da affrontare e vincere l'altra decisiva battaglia, quella sulla legge elettorale, per dare ad esse un'amministrazione elettiva, ripristinando i Consigli provinciali sulla base della legge comunale e provinciale del 1915, che prevedeva appunto l'elezione diretta, ogni quattro anni, di tutto il Consiglio (che poi eleggeva la Deputazione provinciale, organo esecutivo collegiale). La questione si trasferì dalla Costituente al Parlamento della prima legislatura. Il Ministro dell'interno Scelba era contrario a ripristinare Consigli provinciali ad elezione diretta, volendo lasciare questa modalità di investitura quale prerogativa delle Regioni e nel dicembre 1948 aveva presentato un progetto di legge che di fatto confermava le Deputazioni, che sarebbero state elette per metà dai consiglieri regionali e per metà dai sindaci. Da notare anche che Scelba aveva previsto Deputazioni molto ristrette: otto componenti nelle province con popolazione fino a 500.000 abitanti; dieci in quelle fino ad un milione e 14 nelle altre. Questo progetto fu vanificato dalla non attuazione delle Regioni, ma anche dalla forte opposizione interna ai partiti di governo a cominciare alla stessa DC, espressa dai dirigenti locali, dai presidenti delle Deputazioni e dall'UPI; e Scelba fu costretto a ritirarlo²¹.

L'organo di governo della Provincia non si chiamerà più Deputazione ma Giunta, che non lavorerà più in modo collegiale, come appunto la Deputazione, ma per assessorati e avrà un Presidente, nella figura del quale si assommano ora la carica di Presidente della Provincia e di Presidente del Consiglio provinciale. A sancire la "vittoria" della classe politica locale c'è, nella legge, anzitutto un notevole aumento del numero dei consiglieri provinciali, che sono fissati in 45 nelle province con oltre 1,4 milioni di abitanti, in 36 in quelle oltre 700.000, 30 in quelle con più di 300.000 e 24 nelle altre.

(21) «Il progetto – ricorda Scelba [...] – fu ritirato dal governo [...] a seguito della volontà espressa dalla maggioranza parlamentare, che ritenne doversi conservare il Consiglio provinciale. Le tradizioni dei Consigli provinciali – annota il Ministro non senza una qualche ironia – erano così alte e nobili che hanno finito per influenzare la decisione per il loro mantenimento». Cit. in *ivi*, p. 120.

Immutate, cioè limitate, restavano invece le funzioni amministrative e le competenze dell'ente, concentrate su strade provinciali e manicomi, secondo quanto previsto dal T.U. del 1934. E tali resteranno fino al 1990. La legge elettorale per la Provincia approvata l'8 marzo 1951, n. 122, introduceva un sistema misto, uninominale maggioritario con recupero proporzionale, che teneva presente l'obiettivo di assicurare maggioranze certe e quindi stabilità di governo alle amministrazioni provinciali; ma voleva anche assicurare in seno al Consiglio provinciale «la rappresentanza politica e geografica di tutte le zone della Provincia» e, contemporaneamente, «il diritto di ogni partito o gruppo di una certa consistenza locale ad avere propri rappresentanti politici»²². Si trattava, in sintesi, di un sistema elettorale «uninomiale corretto»: ciascuna Provincia veniva suddivisa in un numero di collegi uninominali pari ai due terzi dei seggi totali assegnati alla Provincia stessa, dove i candidati che ottenevano il maggior numero di voti risultavano direttamente eletti. Il restante terzo dei seggi era assegnato ad un collegio unico provinciale dove confluivano i voti dei candidati non eletti nei singoli collegi²³. Dopo due tornate elettorali (1951-52 e 1956), questo modello maggioritario corretto fu abbandonato e fu approvata una legge di impianto proporzionale, la legge n. 962 del 10 settembre 1960, applicata per la prima volta con le elezioni che si tennero nel successivo mese di novembre. La nuova legge era funzionale ad un quadro sistemico nuovo, in cui si prospettava cioè, per la prima volta, una collaborazione governativa tra la DC e il PSI. Le amministrazioni locali diventavano l'ambito dove avviare concrete sperimentazioni in tal senso. Pur lasciando i collegi uninominali sub provinciali – ma ora in numero pari al totale dei seggi da assegnare – la legge 962 prevedeva lo scrutinio di lista in un unico collegio coincidente con il territorio della provincia²⁴, riprendendo una proposta avan-

(22) B. TAVERNI, *Le prime elezioni provinciali della Repubblica, 1951-1952*, in F. AGOSTINI (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2011, p. 194.

(23) Cfr. A. AGOSTA, *La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano*, in G. RICCAMBONI (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992, pp. 142-143.

(24) «Veniva soppressa la proclamazione diretta a maggioranza relativa nei collegi uninominali, rinviando l'intera ripartizione dei seggi al collegio provinciale, con l'adozione del quoziente corretto "+2" [...] la proclamazione dei candidati di ciascun gruppo sarebbe avvenuta secondo

zata negli anni precedenti da un gruppo di deputati socialisti. In sostanza, una legge rispettosa di una distribuzione proporzionale dei seggi tra le singole forze politiche facilitava il superamento dei blocchi e delle alleanze elettorali, che invece erano state favorite dal meccanismo prevalentemente maggioritario vigente in precedenza e, in particolare, facilitava l'allontanamento del PSI dal PCI. È interessante ricordare che si arrivò ad approvare la nuova legge di tipo proporzionale sebbene la posizione iniziale del governo e della maggioranza dei parlamentari democristiani fosse stata favorevole al mantenimento del meccanismo maggioritario. Il repentino cambiamento va messo in relazione ad un evento politico esterno di grande rilievo, i moti popolari e antifascisti dell'estate 1960 che il 19 luglio portarono alla caduta del governo Tambroni e alla costituzione del terzo governo Fanfani, che avviò di fatto la politica di apertura ai socialisti e avvicinò la formula del centrosinistra. L'approvazione, a settembre, della legge elettorale provinciale sanciva così «il primo atto di disponibilità all'intesa politica»²⁵ che avrebbe portato alla nuova formula di governo. Non c'è dubbio che l'uniformità dell'impianto delle leggi elettorali, basate a tutti i livelli sullo scrutinio proporzionale di lista, abbia contribuito non poco a favorire l'omogeneità del sistema politico, tra centro e periferia. La rete degli amministratori provinciali eletti a scrutinio di lista ha dato il suo contributo al consolidamento organizzativo dei partiti nazionali e alla diffusione del professionismo politico.

3.1 *Gli eletti nei Consigli provinciali*

Il forte aumento del numero dei consiglieri e la gestione del governo della Provincia per assessorati introdotti con la legge elettorale del 1951 furono i segnali più chiari che l'ente si politicizzava, disponendosi ad operare come terminale sul territorio del nuovo sistema partitico, a fianco del Comune, come si è detto sopra. La legge elettorale assicurava prima di tutto nuovi spazi per cariche elettive ed un uso politico-partitico del governo locale provinciale. Più che ad esigenze funzionali,

la graduatoria delle cifre individuali di ciascun candidato [...] nel rispettivo collegio». *Ivi*, p. 148.

(25) *Ibidem*. «La vicenda del 1960 – chiosa Agosta – è forse la dimostrazione più evidente di quanto il mutamento della legislazione elettorale amministrativa sia connesso al cambio del quadro politico generale».

l'introduzione degli assessorati rispondeva a logiche politiche, di radicamento partitico nella realtà locale e di controllo delle risorse, permettendo di assegnare a ciascun partito della maggioranza il numero di assessori che gli toccavano secondo il peso elettorale e politico.

La svolta proporzionalista portata a compimento con la legge elettorale del 1960 ha cementato l'uniformità sostanziale del sistema partitico tra centro e periferia: il segnale più evidente di ciò stava nel fatto che i processi di formazione delle giunte dei governi locali, provinciali come comunali e poi regionali, andavano sempre sintonizzati nel quadro delle strategie politiche nazionali dei partiti.

In breve, i partiti hanno utilizzato gli enti locali nel modo più coerente con i loro interessi di consolidamento organizzativo e di allargamento delle risorse a disposizione del ceto politico locale, dunque in primo luogo in termini di moltiplicazione delle cariche elettive.

Le poche ricerche empiriche sul personale politico elettivo delle Province non ci permettono di avanzare ipotesi generali sul peso della Provincia dal punto di vista delle carriere interne ai partiti. Anche perché le strategie di occupazione delle risorse del governo locale variavano abbastanza da un partito all'altro. Le cariche elettive locali non avevano per tutti lo stesso rilievo ai fini del *cursus honorum*. Ad esempio, nei partiti minori, che non avevano un vero e proprio apparato, le cariche elettive nei governi locali erano molto importanti per salire al livello nazionale e per essere candidati al Parlamento²⁶, e dunque per questi partiti il "passaggio" in Provincia possibilmente come assessore era molto ambito. Nel PCI prevaleva invece il professionismo d'apparato, le carriere dei dirigenti nazionali si costruivano dentro la struttura organizzativa del partito, dal territorio alla Direzione nazionale e quello degli amministratori locali era un percorso separato che normalmente non portava a Roma; anche se il partito «non ha mai mancato di premiare i suoi amministratori locali più validi e prestigiosi»²⁷. Nella DC il modello

(26) Nei «partiti minori [...] si afferma con ogni probabilità più un modello di professionismo "rappresentativo" sia pure strettamente legato al partito, che non un professionismo di apparato [...] le carriere politiche si svolgono in prevalenza negli organi elettivi, da quelli periferici fino al Parlamento». A. MASTROPAOLO, *Saggio sul professionismo politico*, Milano, Franco Angeli, 1986, p. 167.

(27) *Ibidem*.

di carriera dominante era partitico-clientelare, ovvero si saliva al centro molto spesso attraverso incarichi di sottogoverno e negli enti pubblici. Mancava un apparato inteso come struttura di quadri politici professionali, modello PCI e PSI; nel partito democristiano il professionismo politico e il percorso di carriera verso il vertice del partito si consolidavano soprattutto con il susseguirsi di passaggi nelle cariche elettive locali, trampolino imprescindibile per la candidatura al Parlamento. In questo percorso, prima della nascita della Regione, la Provincia era la tappa più importante ma anche in seguito non veniva affatto snobbata.

Sulla scorta delle informazioni disponibili si può forse ipotizzare che i partiti di sinistra considerassero di minore importanza le elezioni provinciali e fossero più propensi a valorizzare la competizione per i Comuni, specie nel caso delle grandi città, concentrando i nomi di maggiore spicco nelle liste per i capoluoghi, mentre la DC usava spesso le candidature alla Provincia come compensazione per i candidati esclusi o sconfitti dalle consultazioni politiche²⁸. Con le elezioni provinciali degli anni Cinquanta nella DC cominciò a formarsi un gruppo stabile di eletti alla Provincia, notabili di partito e rappresentanti delle varie correnti e componenti interne (categorie professionali, CISL, Coldiretti...), che venivano ripresentati da un'elezione all'altra; mentre tra i consiglieri provinciali dei partiti di sinistra crescevano i funzionari di partito e sindacali. In sintesi, un po' per tutti i partiti le cariche provinciali presentavano un alto tasso di professionalizzazione politica, e fin dalle prime elezioni la partitizzazione della rappresentanza nei Consigli provinciali è stata forte²⁹. Nel caso degli eletti alla Provincia della DC e dei partiti centristi emerge «una chiara tendenza notabile [...] Sic-

(28) Così risulta da alcune ricerche sulla composizione delle liste per le elezioni amministrative in Piemonte negli anni Cinquanta. Cfr. A. CASTAGNOLI, *Il Consiglio provinciale di Torino: uomini, politica e partiti nel post-ricostruzione*, in A. MIGNEMI (a cura di), *Le amministrazioni locali del Piemonte e la fondazione della Repubblica*, Franco Angeli, Milano, 1993, pp. 3-34.

(29) Cfr. A. CASTAGNOLI, *I consigli provinciali piemontesi nella fase del consolidamento istituzionale. Identità e partiti*, in A. MIGNEMI (a cura di), *Le amministrazioni locali del Piemonte e la fondazione della Repubblica*, cit., pp. 133-158. Una totale partitizzazione delle cariche elettive provinciali e l'importanza del passaggio dalla Provincia nella progressione delle carriere politiche è confermata anche da una ricerca sulla classe politica della Toscana. Cfr. C. BACCETTI, *Politici e amministratori regionali negli anni Settanta*, in P.L. BALLINI, M. DEGL'INNOCENTI e M.G. ROSSI (a cura di), *Il tempo della Regione - La Toscana*, Firenze, Giunti, 2005, pp. 213-276.

ché può ritenersi [...] che [...] la Provincia abbia avuto un ruolo importante per la formazione delle clientele e il mantenimento delle parentele politiche»³⁰. Diffusa è anche la doppia elezione, in un Consiglio comunale e in Provincia, una pratica che in Piemonte, nel 1951, riguardava oltre la metà dei consiglieri provinciali socialisti e oltre un terzo di quelli democristiani; mentre il PCI tendeva a tenere separate le due arene istituzionali.

Per concludere, si può affermare che nel corso degli anni se, da una parte, le funzioni esercitate perdevano progressivamente importanza dal punto di vista amministrativo, per il sistema politico-partitico la Provincia è rimasta un'istituzione rilevante. Essere presidente o assessore provinciale poteva risultare poco significativo per i poteri effettivamente esercitati, ma poteva invece «costituire un trampolino di lancio estremamente utile per incarichi di maggiore importanza politica, in Regione o in Parlamento»³¹.

4. Dopo il 1993. La Provincia nelle nuove dinamiche del sistema politico

Tutto è cambiato dopo il 1993, con il collasso dei partiti della “Prima Repubblica” e la comparsa di piccoli e grandi partiti personali con scarso radicamento territoriale. L'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, introdotta dalla legge elettorale comunale e provinciale n. 81 del 25 marzo 1993, è l'emblema della nuova fase politica avviata all'inizio degli anni Novanta. Fu, questa legge, la risposta più rilevante e innovatrice che i partiti di un sistema politico in caduta verticale di consenso seppero dare alla domanda di cambiamento che investiva sia le modalità della rappresentanza politica che la forma di governo.

Il Presidente della Provincia viene ora eletto a suffragio universale diretto contestualmente all'elezione del Consiglio provinciale; la circoscrizione elettorale per l'elezione del Presidente coincide con il territorio della Provincia. Ciascun candidato Presidente deve dichiarare di colle-

(30) A. CASTAGNOLI, *I consigli provinciali piemontesi nella fase del consolidamento istituzionale. Identità e partiti*, cit., p. 157.

(31) B. DENTE, *Il governo locale*, cit., p. 139.

garsi ad uno o più partiti (o coalizione di partiti) che presentano candidati per il Consiglio provinciale. L'elezione del Consiglio provinciale avviene come in passato, sulla base di collegi uninominali, tanti quanti sono i seggi da assegnare, il numero dei consiglieri in relazione alla grandezza demografica è rimasto immutato; per ciascun partito risultano eletti i candidati che hanno ottenuto le migliori cifre individuali nei rispettivi collegi.

L'elettore può scegliere fra tre modalità di voto: 1) votare solo il candidato Presidente (è il cosiddetto «voto personalizzato»); 2) votare solo il simbolo di uno dei partiti o gruppi: in questo caso il voto viene attribuito automaticamente anche al candidato Presidente e al candidato consigliere; 3) votare solo il candidato consigliere: il voto viene attribuito automaticamente anche al partito e al candidato Presidente ad esso collegato³². Se nessun candidato Presidente ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi, dopo 15 giorni si procede ad un secondo turno elettorale di ballottaggio. I due candidati che partecipano al ballottaggio mantengono il collegamento con i raggruppamenti di candidati al Consiglio provinciale che era stato dichiarato al primo turno (ma il collegamento può essere allargato). L'attribuzione dei seggi del Consiglio provinciale avviene dopo la proclamazione del Presidente; il partito o il raggruppamento di partiti collegato al candidato eletto Presidente gode di un premio di maggioranza, ovvero gli viene assicurato il 60% dei seggi in palio. Il restante 40% è distribuito tra gli altri raggruppamenti collegati ai candidati sconfitti applicando il metodo proporzionale (sistema D'Hondt). Solitamente, un certo numero di elettori dà un voto «personalizzato», ovvero sceglie solo il Presidente e non esprime preferenze per alcun partito; perciò i voti alle liste sono quasi sempre meno dei voti al Presidente.

4.1 Frammentazione dell'offerta e centralità del Presidente demoeletto

La riforma elettorale ha accompagnato e ha consolidato un cambiamento importante nel sistema politico locale. La scomparsa del «vecchio» sistema dei partiti ha fatto venire meno il canale di collegamento organi-

(32) Diversamente che per il Comune, per la Provincia non è ammesso il «voto disgiunto», cioè non è ammessa la possibilità di votare per un candidato Presidente e per un simbolo di partito collegato ad un diverso candidato Presidente.

co tra centro e periferia, che i partiti stessi rappresentavano. I partiti nazionali che sono oggi sulla scena politica non hanno la capacità di egemonizzare la strutturazione dell'offerta elettorale sul territorio che avevano i partiti storici fino agli anni Novanta. Il partito sul territorio è, nei fatti, il partito degli eletti nelle amministrazioni locali. Le candidature alle cariche elettive nel governo locale non vengono più "distribuite" dagli organismi dirigenti del partito ma vengono conquistate in una competizione in cui i candidati portano soprattutto risorse individuali (relazionali, economiche, comunicative...) e tanto più sono forti quanto più rappresentano gruppi d'interessi o d'opinione esterni ai partiti. I nuovi partiti personalizzati sono molto più legati alle individualità e alle caratteristiche degli eletti con i quali in gran parte si identificano.

In linea generale, si può dire che con la riforma elettorale del '93 le caratteristiche degli eletti sono cambiate in modo significativo. Una prima, importante novità sta nel fatto che è diventato più difficile inquadrare politicamente i membri del Consiglio e qualche volta anche i Presidenti. Accanto alle liste che si richiamano ai partiti nazionali, alle elezioni sono costantemente presenti anche numerose liste locali e liste civiche di difficile collocazione sull'asse destra-sinistra. La moltiplicazione delle sigle è un sintomo della dominante personalizzazione della competizione politica locale e dipende in gran parte dalla presenza di liste promosse autonomamente da categorie economiche, movimenti sociali e associazioni di varia natura a sostegno dei candidati Presidente, dai quali spesso prendono il nome. In effetti, una delle caratteristiche nuove e più importanti dell'offerta elettorale nelle competizioni locali riguarda proprio, nel contesto di un'accentuata frammentazione, la fluidità delle etichette partitiche che si formano e confluiscono nelle alleanze a sostegno dei candidati Presidente.

Un quadro sistemico così frammentato e instabile sul lato dell'offerta politico-partitica non ha comunque impedito che l'elezione diretta del Presidente contribuisse a rafforzare significativamente l'identità istituzionale della Provincia³³ e, indirettamente, al suo rilancio politico.

Ancor più che in passato, con l'elezione diretta si è potuto utilizzare la carica di Presidente della Provincia, non meno di quella di Sindaco, co-

(33) F. SPALLA e A. DOSSENA, *La Provincia in Italia*, Roma, Aracne Editrice, 2009, p. 279.

me passaggio verso candidature a cariche elettive di livello superiore. Il Presidente demoeletto gode di un'alta visibilità mediatica e di una rilevante centralità nel sistema politico locale. La presidenza di una Provincia è divenuta un traguardo ancora più ambito, e molti Presidenti l'hanno saputa spendere con successo: «Se si vanno ad analizzare [...] le candidature alla Presidenza delle Province ci si rende conto che nel *cursus honorum* dei politici italiani tale incarico è andato ricoprendo nel corso degli anni un'importanza assolutamente non secondaria»³⁴. La carica di vertice dell'esecutivo provinciale è un ambito e prestigioso incarico sia in uscita che in entrata. Una ricerca sul turno elettorale parziale del 2008 ne confermava, ad esempio, l'appetibilità, stante che i candidati alla Presidenza della Provincia erano in buona parte europarlamentari o parlamentari in carica, dirigenti di rilievo nazionale del partito che li candidava e qualcuno aveva alle spalle anche esperienze di governo. Ma anche in uscita la Presidenza si dimostrava ben spendibile per la carriera politica, se è vero che in quella tornata elettorale in quattro province (su nove) si andava a votare anticipatamente rispetto alla scadenza naturale «perché i presidenti uscenti hanno rassegnato le dimissioni in previsione di una possibile elezione al Parlamento nazionale»³⁵. Indirettamente, anche queste informazioni ci confermano che il Presidente demoeletto è una figura che corrisponde ad un modello di «presidente politico» (che accomuna l'Italia alla Francia e alla Spagna), ovvero è una figura rilevante della rappresentanza politica territoriale. Questa caratura politica del ruolo rimanda anche alla sua dimensione partitica, che appare più marcata qui che a livello comunale: «Le relazioni del Presidente della Provincia con i rappresentanti del suo partito sono più intense di quelle del Sindaco»³⁶.

(34) F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'Assemblea costituente ad oggi*, cit., p. 18.

(35) F. FABRIZZI, *I candidati presidenti, le liste e le alleanze: così al voto per le amministrative provinciali*, in *federalismi.it*, n. 6/2008, p. 9.

(36) Questo è quanto emerge dalla ricerca condotta da A. MAGNIER sui presidenti di Provincia – *Ripensare l'ente intermedio di governo locale. L'interpretazione dei Presidenti di Provincia* –, i cui primi risultati sono stati illustrati al convegno regionale dell'UPI su «Il ruolo dell'ente intermedio in Europa», Firenze, 30 maggio 2012.

5. Una risorsa per la classe politica locale: la moltiplicazione delle Province

Abbiamo già ricordato che sotto il profilo giuridico istituzionale e delle competenze funzionali la Provincia è rimasta per decenni in una situazione di stallo. Non ci sono stati interventi legislativi di rilievo che la riguardassero, fino al 1990. Ad eccezione delle ricorrenti proposte di istituzione di nuove Province. In effetti, la storia politica della Provincia negli anni della Repubblica è sostanziata quasi soltanto da proposte di automoltiplicarsi per partenogenesi e istituirne di nuove.

Le rivendicazioni da parte dei comuni e le conseguenti iniziative parlamentari per nuove Province cominciano a comparire già verso la fine della prima legislatura; ed hanno a che fare assai più con il consolidamento territoriale dei partiti che con un disegno di sviluppo delle Autonomie. La prima riguardava la ripartizione del Molise in due Province e l'istituzione della nuova Provincia di Isernia; la seconda fu la proposta di istituire la Provincia di Oristano. Ma si dovrà aspettare fino al 1968 per arrivare alla nascita effettiva di una nuova Provincia, che sarà però Pordenone, mentre Isernia nascerà nel 1970 e Oristano nel 1974. Dalla seconda metà degli anni Cinquanta cominciarono ad accumularsi a ritmo sempre più incalzante, nei due rami del Parlamento, proposte di legge istitutive: oltre a Pordenone, Lanciano, Vibo Valentia e poi Cassino, Rimini, Sulmona, Crotone, Fermo, Castrovillari, Prato, una proposta di istituzione della Provincia del Vulture (con capoluogo Rionero e comprendente anche Melfi), Barletta, Avezzano, Verbania, Vasto³⁷. Molte di queste proposte riusciranno a raggiungere il traguardo, sia pure dopo lunghe attese. Leggendo i nomi delle città aspiranti capoluoghi si può capire che le motivazioni delle richieste sono diverse, ma tendono piuttosto a sommarsi che ad escludersi a vicenda: alcune ambiscono ad un risarcimento istituzionale per un declassamento che la storia ha loro imposto; altre al contrario vogliono essere promosse per la grande crescita economica che stanno conoscendo; molte «bramano gli uffici pubblici legati alla Provincia come volano occupazionale»³⁸. Il gran fervore

(37) F. BONINI, *Le Province della Repubblica*, cit., pp. 126-8.

(38) *Ivi*, p. 128.

propositivo di nuove Province in quegli ultimi anni Cinquanta è stato anche messo in rapporto con le iniziative di apertura del sistema partitico (il centro-sinistra) e con il rafforzamento organizzativo della DC, «che metteva ovviamente in movimento nuove energie sul territorio»³⁹. Le aspirazioni dei promotori di tutte queste nuove Province, e di altre che si aggiungeranno successivamente, resteranno congelate molto a lungo. Il fatto è che una politica del “caso per caso” è di difficile e complessa negoziazione e applicazione, perché si intrecciano in essa variabili intervenienti e poco controllabili. Si tratta di processi decisionali multipli che devono prendere in considerazione il peso effettivo degli interessi locali, i rapporti sul territorio tra i partiti, sia tra quelli della maggioranza nei governi locali che tra maggioranza e opposizione; e i rapporti di forza e le logiche di contrattazione che si dispiegano nel Parlamento e tra Parlamento e Governo: «per toccare lo *status quo* è necessario un larghissimo consenso»⁴⁰. Tutto rimase (quasi) fermo, anche perché non si osava mettere mano dall'alto ad una riforma complessiva del governo locale, che poteva essere costosa in termini di consenso. E anche perché l'attenzione venne sempre più attratta dal dibattito e dal cammino istituzionale verso la Regione.

Nel 1990, con l'approvazione della legge quadro 142 che contemplava una delega al governo per il varo di nuove Province, le aspirazioni di molti territori furono accolte. Nel 1992 nacquero le otto nuove Province di Verbano-Cusio-Ossola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone e Vibo Valentia⁴¹. Si può ricordare che lo sblocco delle richieste di nuove Province avvenne in vista delle elezioni politiche di quell'anno e se doveva servire, come certo doveva, nelle intenzioni della classe politica, a frenare la crisi di consenso verso i partiti tradizionali, non raggiunse certo gli effetti sperati.

(39) *Ivi*, p. 129.

(40) *Ivi*, p. 132.

(41) Il presidente della commissione Affari costituzionali della Camera, il socialista Silvano Labriola, espresse la sua soddisfazione per questa massiccia infornata di nuove Province, dietro alla quale non c'erano, a suo parere, «spinte elettorali», bensì il desiderio di affrontare meglio i problemi del territorio. «Tutte le volte che si apre un punto di autogoverno del territorio – dichiarò Labriola al *Corriere della sera* del 18 gennaio 1992 –, la democrazia si arricchisce». Cit. in F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso*, cit. p. 14, n. 19.

Il crollo del sistema partitico della «Prima Repubblica» non frenò la proliferazione di nuovi enti intermedi. Altre quattro Province (Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano, Carbonia-Iglesias) sono nate infatti nel 2001 in Sardegna, per effetto di una legge di quella Regione autonoma che ne aveva raddoppiato il numero; e nel 2004 l'ultima opportunità si aprì per le tre Province di Monza-Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani. Peraltro, molte altre sono state messe in lista d'attesa, per così dire, anche negli anni successivi, risultando agli atti del Parlamento italiano un gran numero di proposte di istituzione di nuove Province, un po' in tutte le Regioni della penisola. Nel corso della XIV legislatura (2001-2006) erano state presentate 38 proposte di legge per l'istituzione di 28 nuove province; nella brevissima XV legislatura si era fatto in tempo a presentare 46 proposte⁴².

La proliferazione delle Province e, in particolare, l'accelerazione finale con la nascita, in tempi recenti, di molte Province piccole e piccolissime⁴³ fin quasi a raddoppiarne il numero originario, ha certamente contribuito in modo decisivo a fare della Provincia il capro espiatorio sul problema dei «costi della politica», che è salito con forza all'attenzione dell'opinione pubblica da un decennio a questa parte, fin quasi a far apparire la loro abolizione come panacea di tutti i mali.

È chiaro a tutti che la spinta alla frammentazione politico-amministrativa del territorio attraverso la creazione di nuove Province ha alla base motivazioni di tipo politico e non certo di efficienza amministrativa. Ogni nuova Provincia che nasce, per quanto piccola, permette di moltiplicare sia le cariche di partito che le cariche elettive nelle istituzioni. Per i partiti una nuova Provincia significa nuovi segretari, nuovi organi dirigenti, nuovi ambiti di trattativa per le candidature elettorali. Insomma, «creare una nuova Provincia può servire all'autopromozione di un pezzo di ceto politico»⁴⁴. Ancora più interessante è il bottino istituzionale che procura la creazione di un nuovo ente, con il suo pacchetto

(42) Cfr. *ivi*, p.36.

(43) Si deve anche ricordare che le città capoluogo di Provincia sono più numerose delle Province stesse e ammontano a 117: infatti, cinque Province hanno due capoluoghi e una ne conta addirittura tre.

(44) C. SALVI e M. VILLONE, *Il costo della democrazia*, Milano, Mondadori, 2005, p. 31.

di consiglieri, e poi con gli assessorati e la carica di presidente con la possibilità per i membri dell'esecutivo di controllare impieghi, consulenze e incarichi pubblici. Tutto questo di per sé rappresenta «una moneta spendibile, e di considerevole valore [...] Le poltrone non bastano mai. Una coalizione vasta e frammentata è come un sommozzatore in debito di ossigeno, e una poltrona di presidente di Provincia è una bella boccata d'aria [...] Una nuova provincia significa due Province al posto di una. E dunque – a voler essere maligni – anche le clientele si moltiplicano per due»⁴⁵.

5.1 *Una voce abolizionista (nel deserto): il PRI*

Vale forse la pena di ricordare qui la sola voce che, nei decenni passati, si era levata dai partiti a favore dell'abolizione delle Province. Nella sua lunga e isolata (solo il Partito liberale lo appoggiò, ma con minore convinzione) battaglia abolizionista, nella quale si impegnò in prima persona il leader Ugo La Malfa, il PRI fin dagli anni Sessanta aveva sollecitato una riforma costituzionale in tal senso e nel 1977 presentò una proposta di legge costituzionale per la «Soppressione dell'ente autonomo territoriale provincia»⁴⁶, a firma Biasini, La Malfa, Mammi ed altri, ovvero dei massimi dirigenti del partito. Nella relazione di accompagnamento la proposta di abolizione era motivata sulla base di un giudizio complessivamente negativo sul ruolo istituzionale e amministrativo della Provincia stessa: per le «scarsissime» competenze, che peraltro potevano tutte essere riassorbite dalle Regioni; per l'inadeguatezza del territorio provinciale a coprire la localizzazione degli interessi dei comuni, che spesso non coincidono con l'ambito provinciale; perché ha una struttura «rigida e burocratica» che la rende inadeguata a tutto, ovvero sia a curare gli interessi politico-amministrativi locali che ad esercitare funzioni di programmazione economico-territoriale; e perché costa troppo in rapporto a quanto rende, è una struttura «di pura autoalimentazione», che

(45) *Ivi*, pp.31-32.

(46) Le citazioni nel testo sono da Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VII Legislatura, Proposta di legge costituzionale n. 1597, *Soppressione dell'ente autonomo territoriale provincia: modifica degli articoli 114, 118, 119, 128, 132, 133 e della VI disposizione di attuazione della Costituzione; abrogazione dell'articolo 129 della Costituzione*, presentata il 4 luglio 1977.

il Paese proprio non si può permettere. Il territorio provinciale è «vasto e disfunzionale» perché disegnato sulla base di «criteri storico-politici»; la provincia va sostituita da forme consortili a carattere comprensoriale, sub o infraprovinciali e disegnate su «aree territoriali ad economia omogenea». Insomma tra Regione e Comune non avrebbe dovuto più esserci un ente locale territoriale «a fini generali», che inevitabilmente comprime l'autonomia comunale, genera duplicazioni e sovrapposizioni di compiti; mentre le assemblee regionali e provinciali, entrambe elettive, operano in uno stato di «significativa incomunicabilità». Insomma il PRI propone di eliminare l'ente intermedio tra Comune e Regione dotato di rappresentanza politica e di sostituirlo con articolazioni di tipo comprensoriale (come le comunità montane) ed altri enti locali non elettivi di carattere monofunzionale (distretti scolastici, unità sanitarie...) ⁴⁷. Una proposta, quella dei repubblicani, in anticipo sui tempi di circa trent'anni, come si vede: solo nel primo decennio del Duemila cominceranno a diffondersi forme consortili e associative mono e polifunzionali, con organi elettivi di secondo grado, come le Unioni di Comuni. Mentre si metterà in discussione ciò che mai in precedenza, quando vigeva un sistema dei partiti fortemente strutturato tra centro e periferia, si era messo in discussione, ovvero la natura così decisamente politica della Provincia. Ma negli anni Settanta di quella proposta di riforma costituzionale avanzata dal PRI non si iniziò praticamente neppure a discutere. La Provincia si era radicata e consolidata nel sistema politico; gli altri partiti la consideravano una risorsa di governo nient'affatto trascurabile per il controllo politico del territorio, e un'opportunità di carriera per la classe politica. Probabilmente la proposta di abolire le Province non avrebbe trovato grandi favori neppure nell'opinione pubblica, in un periodo in cui i partiti godevano della fiducia e del consenso di gran parte dei cittadini e il tema dei costi eccessivi della politica non era all'ordine del giorno; e certamente in molte aree del paese una tal proposta avrebbe scatenato una forte opposizione popolare.

(47) Nella relazione si precisava che la proposta comportava la soppressione «del solo ente Provincia» e non di tutte le circoscrizioni di livello provinciale che costituivano gli ambiti territoriali della decentralizzazione «dell'organizzazione pubblica statale».

6. L'illusoria resurrezione degli anni Novanta. L'attacco finale

Mentre la Provincia si scavava la fossa dal punto di vista politico giocandosi il consenso – o almeno l'indifferenza – dell'opinione pubblica e avviandosi a ricoprire la funzione di capro espiatorio nella crisi del rapporto fiduciario tra cittadini e classe politica, si deve però osservare che, sul piano istituzionale, negli anni Novanta il governo intermedio aveva conosciuto una vera, inaspettata resurrezione.

A partire dall'emanazione della legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali la Provincia ha sperimentato un importante processo di consolidamento amministrativo, proseguito poi con altri interventi legislativi (in primo luogo la legge 59/1997) che hanno decretato il trasferimento di molte importanti funzioni amministrative dallo Stato e dalle Regioni verso i Comuni e le Province. Nel modello di relazioni intergovernative introdotto in Italia negli anni Novanta venivano assegnati al governo provinciale soprattutto compiti di «programmazione dello sviluppo», con l'obiettivo prioritario di favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio di competenza. Alla Provincia sono state attribuite funzioni di pianificazione, di coordinamento di tutti quei servizi e quelle funzioni che per le loro stesse caratteristiche superano l'ambito territoriale comunale e devono essere sviluppate su un'area più vasta.

Il ruolo della Provincia ha trovato infine un esplicito riconoscimento a livello costituzionale con la riforma del Titolo V (l. c. 3/2001), che ha sancito la pari dignità costituzionale di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, quali elementi costitutivi della Repubblica italiana.

A fronte delle disposizioni del nuovo Titolo V, da molte parti era stata richiamata la necessità di inquadrare la riforma degli enti locali in una visione organica delle relazioni intergovernative e delle funzioni fondamentali da riconoscere ai governi territoriali.

Invece, nella realtà, il processo legislativo messo in moto è sempre stato determinato da necessità urgenti di contenimento della spesa pubblica e gli interventi proposti e attuati sui governi locali hanno mirato essenzialmente a questo obiettivo, lasciando nel cielo delle buone intenzioni tutto il resto. Sia i governi di centro-destra che quelli di centro-sinistra che si sono succeduti dopo il 2001 e fino al 2010 hanno sì varato dise-

gni di legge per una organica messa a punto delle funzioni fondamentali di Province e Comuni e per la Carta delle Autonomie, ma nessuno di essi ha concluso l'*iter* legislativo.

Così, mentre non si riusciva a riformare e a razionalizzare la *governance* territoriale, l'attenzione dei governi si è concentrata sulla Provincia, vista un po' da (quasi) tutti come l'anello più debole, meno utile e più facilmente ridimensionabile del sistema del governo locale. L'ente intermedio è entrato anche nel mirino dei più autorevoli *media* e dell'opinione pubblica, individuato come livello di governo ridondante, fonte di spreco di risorse economiche, buono solo per alimentare un pezzo anch'esso superfluo della classe politica locale.

La Provincia, dunque, è l'anello che è stato isolato dal contesto delle relazioni intergovernative per intervenire al fine di ridurre la spesa pubblica e, in particolare, un aspetto specifico della spesa pubblica ovvero i «costi della politica», tema al centro del dibattito pubblico in Italia. Dal 2011, dopo un'esplicita sollecitazione nientemeno che della Banca Centrale Europea⁴⁸, è partita l'offensiva finale. Prima con i provvedimenti del governo Berlusconi e poi con quelli del governo guidato da Mario Monti che, pur auspicando «la soluzione finale» della soppressione della Provincia, puntavano all'obiettivo ravvicinato della riduzione del numero mediante accorpamento.

Infine, con l'iniziativa legislativa del governo delle «larghe intese» PD-PdL-Scelta civica guidato da Enrico Letta – insediatosi dopo le elezioni politiche del febbraio 2013 – e, in particolare, del Ministro per gli affari regionali Graziano Delrio, già sindaco di Reggio Emilia e presidente dell'ANCI, si è raggiunto l'obiettivo di svuotare le Province di quasi tutte le funzioni e competenze e di trasformarle in enti di secondo grado, rette dai sindaci dei comuni afferenti; mentre resta in cantiere la proposta di legge costituzionale che punta ad abolirle definitivamente. La caduta del Governo Letta, all'inizio del 2014, non ha rallentato l'*iter* del

(48) In una lettera del 5 agosto 2011, scritta a quattro mani dal presidente Jean Claude Trichet e dal suo successore designato Mario Draghi, la BCE indicava al governo italiano, tra l'altro, le decisioni da prendere «immediatamente» per migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica. Tra le misure suggerite c'erano «le azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali» e, appunto, «un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)». V. il testo della lettera su *Il Sole 24 Ore* del 29 settembre 2011.

disegno di legge “svuota Province”: Graziano Delrio è rimasto nell'esecutivo che è subentrato, guidato da Matteo Renzi, in una posizione di ancora maggiore responsabilità, come Sottosegretario alla Presidenza, ed ha potuto continuare a seguire da vicino l'*iter* legislativo della sua riforma, che è stata approvata in via definitiva a inizio aprile (legge n. 56 del 7 aprile 2014).

7. *La Provincia dei sindaci*

In verità, l'assalto finale alla Provincia portato dal governo Letta iniziò dovendo fronteggiare un clamoroso (ma tutt'altro che imprevedibile) pronunciamento della Corte costituzionale che salvava le Province. Una sentenza annunciata il 3 luglio 2013 aveva infatti dichiarato incostituzionali gli articoli dei decreti-legge *Salva Italia* del dicembre 2011 e *Spending review* del luglio 2012, emanati dal governo Monti, che si occupavano di ridimensionare la Provincia. Quelle norme che svuotavano le Province dei loro poteri erano illegittime perché – disse la Corte⁴⁹ – contenute in strumenti inadeguati: se volete modificare l'ordinamento delle Province, ovvero di organi che hanno prerogative costituzionali e se volete realizzare una riforma di sistema (toccando gli organi di governo, il sistema elettorale e le funzioni fondamentali), non potete farlo con un decreto-legge.

Il governo reagì prontamente. Due giorni dopo il comunicato della Corte, il Consiglio dei Ministri approvò un disegno di legge costituzionale che riproponeva l'«Abolizione delle Province»⁵⁰. La fretta è stata giustificata chiamando in causa la solita lettera della BCE di due anni prima ovvero «la necessità di rispondere a quelle autorevoli sollecitazioni europee verso un contenimento della spesa pubblica dell'amministrazione

(49) Nelle motivazioni depositate il 19 luglio 2013.

(50) Riprendendo l'impostazione del d.d.l. costituzionale abbozzato nel settembre 2011 dal governo Berlusconi, il disegno di legge del governo Letta dispone l'abolizione delle Province «con la soppressione della dizione “Province” dai diversi articoli della Costituzione che disciplinano questo ente territoriale». Non essendo più citate, le Province non sarebbero più un ente territoriale costituzionalmente necessario. V. *Relazione* di accompagnamento del Disegno di legge costituzionale «Abolizione delle Province», approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 luglio 2013.

territoriale»⁵¹; ma il governo ammetteva che il sistema di decentramento istituzionale avrebbe richiesto ben più che un provvedimento tampone preso in ossequio alle disposizioni della Banca centrale europea. Era necessario, cioè, un intervento di sistema, una «modernizzazione complessiva», per porre rimedio ai «molti limiti emersi in oltre dieci anni di esperienza di conflittualità e di deresponsabilizzazione diffusa che sono conseguiti alla entrata in vigore della riforma del Titolo V»⁵².

E in effetti, un provvedimento meno emergenziale e indirizzato ad un intervento organico, «di grande rilievo ordinamentale»⁵³ il governo Letta riuscì a vararlo, poche settimane dopo la presentazione del d.d.l. abolizionista. Il 26 luglio 2013 il ministro Delrio avviò l'iter legislativo di un disegno di legge recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni».

Il provvedimento persegue «risultati ambiziosi» e si prefigge tre obiettivi di riforma «di carattere sistematico» e un obiettivo «contingente». Gli obiettivi strutturali sono 1) istituire «finalmente» le città metropolitane; 2) definire «una nuova disciplina organica delle unioni di Comuni» per dare ad esse una struttura normativa coerente; si punta a rafforzare e valorizzare le Unioni come strumenti a disposizione dei Comuni perché possano operare in modo più efficiente e responsabile di fronte «alle esigenze dei cittadini»; e 3) «rivisitare» l'istituto delle fusioni di comuni, allo scopo di incrementarle ed ottenere così «dimensioni più accettabili e coerenti del livello comunale»⁵⁴.

L'obiettivo contingente, quello che qui ci interessa, riguarda appunto la Provincia. Il d.d.l. del Ministro Delrio ha predisposto una nuova disciplina delle Province quali enti di area vasta, ma al solo scopo di consentire una immediata revisione delle norme che al momento disciplinano questi enti, dopo che la sentenza della Corte costituzionale aveva azzerato i provvedimenti presi dal Governo Monti. È per questo, per evita-

(51) *Ivi.*

(52) *Ivi.*

(53) V. la *Relazione* che accompagnava lo «Schema di disegno di legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni».

(54) *Ivi.*

re un inaccettabile «salto all'indietro» che, senza un idoneo intervento normativo, sarebbe il risultato inevitabile⁵⁵ della sentenza della Corte, che si è cercato di delineare un profilo provvisorio della Provincia. La prospettiva di fondo di medio periodo resta però quella della soppressione delle Province, in un disegno di Repubblica delle autonomie «fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le Regioni e i Comuni»⁵⁶.

Dal Governo Letta al governo Renzi ci si è mossi dunque in una prospettiva di riforma che va oltre l'urgenza dei tagli alla spesa pubblica locale, unico vero motore, in precedenza, delle proposte di accorpamento/soppressione delle Province. Qui c'è l'ambizione di ridimensionare il policentrismo autonomistico consacrato dalla riforma costituzionale del 2001 ma che, si dice, ha dimostrato di operare piuttosto come policentrismo «anarchico», con insufficiente capacità di coordinamento interistituzionale, per ridisegnare un sistema delle autonomie locali «a due punte».

Questo nuovo disegno di Repubblica fondata su due soli livelli territoriali ha tra i principi ispiratori anche la volontà «di ridurre la classe politica e i costi della politica»⁵⁷.

Sul piano politico il punto decisivo è questo: saranno i Sindaci e i Presidenti delle Unioni di Comuni il nerbo della classe politica del governo locale, chiamati a governare non solo l'amministrazione comunale in senso proprio, ma anche «l'intera organizzazione territoriale di area vasta». Il disegno collettivo è tutto orientato alla valorizzazione dei Comuni e della classe politica municipale; i sindaci e solo i sindaci sono indicati come il tessuto connettivo, il tessuto forte della democrazia locale, gli attori politici sui quali investire per far rinascere la fiducia dei cittadini nella politica. Le Unioni divengono così il punto di snodo e di raccordo principale dell'asse Comuni-Regione, che si profila come la linea di assestamento della nuova *governance* interistituzionale substatale. In questo disegno ci sarà posto poi per un organo di secondo livello

(55) *Ivi.*

(56) *Ivi.*

(57) *Ivi.*

per governare le aree vaste metropolitane e per una «pluralità di forme organizzate» non elettive e molto flessibili e articolate che eserciteranno le funzioni «attualmente spettanti alle Province»⁵⁸.

Dunque, non c'è più posto per una classe politica locale di livello intermedio, e le nuove e temporanee Province sono enti di secondo livello governati – come si è detto – dai sindaci e dai Presidenti delle Unioni. Le Giunte provinciali sono soppresse e restano, profondamente trasformati, il Presidente e il Consiglio provinciale mentre viene introdotta l'Assemblea dei Sindaci, costituita dai sindaci dei Comuni della provincia, che ha competenza per l'adozione dello statuto ed ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci. Il Presidente della Provincia è un sindaco eletto (con voto ponderato) da tutti i sindaci e dai consiglieri dei comuni della Provincia e resta in carica quattro anni (ma decade automaticamente se cessa dalla carica di sindaco). Il Presidente può nominare un vice e può assegnare deleghe ai consiglieri. Il Consiglio provinciale è composto dal Presidente della Provincia e da un numero di membri variabile in rapporto alla popolazione: 16 nelle province con oltre 700.000 abitanti, 12 in quelle con popolazione tra 300.000 e 700.000, 10 in quelle fino a 300.000 abitanti. Hanno diritto di elettorato attivo e passivo, sulla base di liste (che assicurano l'equilibrio di genere) in un unico collegio provinciale, i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia. Gli incarichi di Presidente della Provincia, di consigliere provinciale e di componente l'Assemblea dei sindaci sono coperti a titolo gratuito⁵⁹.

Per quanto riguarda le funzioni fondamentali, restano in capo alla Provincia: *a*) la pianificazione territoriale di coordinamento e la tutela e valorizzazione dell'ambiente; *b*) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo del trasporto privato nonché la costruzione e gestione delle strade provinciali; *c*) la programmazione della rete scolastica in ambito provinciale; *d*) la raccolta ed elaborazione dati e l'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni; *e*)

(58) *Ivi*.

(59) Gli statuti potranno però prevedere che il Presidente della nuova Provincia e il Sindaco della città metropolitana godano di un'indennità.

la gestione dell'edilizia scolastica; *f*) il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e la promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Per concludere. Alle elezioni amministrative del 25 maggio 2014 gli elettori non hanno ricevuto la scheda per eleggere il Presidente e i consiglieri provinciali. Le 73 province che sarebbero dovute andare al voto sono state commissariate (21 lo erano già, 52 erano in scadenza naturale) nelle mani dei Presidenti uscenti, fino alla fine del 2014. Dopo 13 consigiature è scomparsa la Provincia eletta direttamente dai cittadini che dal 1951 aveva costituito insieme al Comune l'intelaiatura democratica di base del governo locale. Sono stati così sottratti alla disponibilità della classe politica locale, nel complesso, circa 4.000 "posti", tra consiglieri, assessori e presidenti.

È curioso osservare che la nuova Provincia voluta dal Ministro Delrio richiama abbastanza da vicino la fisionomia istituzionale che a questo ente avrebbe voluto dare il Ministro degli interni Scelba alla fine degli anni Quaranta e che abbiamo sopra richiamato: Provincia non direttamente elettiva formata da un organo collegiale, la Deputazione, molto ristretto ed eletto per metà dai sindaci e per metà dai consiglieri regionali.

Sul piano politico, c'è da capire gli effetti, e le reazioni, che susciterà la scomparsa delle opportunità e delle risorse (di potere, di carriera, economiche...) assicurate ai partiti e alla classe politica dalle cariche elettive del livello di governo intermedio. Il punto, anche alla luce delle considerazioni che qui abbiamo svolto rispetto al passato, non sembra di secondario rilievo⁶⁰.

Un osservatore attento come Giuseppe De Rita aveva opportunamente ricordato agli «abolizionisti» due limiti non da poco della loro battaglia: il primo è che «la giustificazione finanziaria» dell'abolizione è molto fragile, i conclamati risparmi sono assai dubbi e molto probabilmente «a cose fatte essi si ribalteranno in costi aggiuntivi, specialmente per la sistemazione del personale». Il secondo è che «la cancellazione dell'identità provinciale» rischia di essere «un disinvestimento mol-

(60) Ricordando anche che, nelle intenzioni del governo in carica, alla scomparsa della "risorsa" Provincia dovrebbe cumularsi la scomparsa della "risorsa" Senato...

to pericoloso in una società la cui crisi antropologica si basa essenzialmente sull'esplosione di un individualismo che si gloria di vivere senza appartenenze»⁶¹.

Superata l'attuale Provincia, sappiamo però che un livello di governo «di area vasta», quale che sia il suo futuro assetto istituzionale, resta imprescindibile, perché è a questo livello territoriale che si intrecciano sviluppo economico e coesione sociale. Resta dunque il problema di uno strumento istituzionale adeguato a governare l'area vasta, intesa come ambito ottimale per l'esercizio delle funzioni pubbliche. Problema non semplice, perché è ovvio, semplificando al massimo, che l'ambito ottimale dell'utenza di un servizio socio-sanitario o di un ospedale non coincide, ad esempio, con la dimensione ottimale di un servizio di pubblico trasporto o di un distretto scolastico. Del resto, tra le ragioni per cui le Province sono sopravvissute, e se ne è anche tentato il rilancio, c'era proprio questa difficoltà «di progettare nuovi ambiti ottimali» che le avrebbero dovute sostituire: la Provincia c'era, e la sua perimetrazione «non era più illogica di un'altra, data la varietà di dimensioni ottimali richieste»⁶².

(61) G. DE RITA, «E se lasciassimo in pace le Province?», in *Corriere della sera*, 1° agosto 2013.

(62) R. BIN, «Il nodo delle Province», cit., p. 905.

L'abolizione delle Province in Sicilia: resoconto semiserio di una rivoluzione *in progress*

Riccardo Ursi

Abstract

Mentre a livello nazionale era ancora in corso il dibattito sul destino delle Province, la Regione Sicilia ha inteso anticipare i tempi procedendo all'abolizione delle proprie Province e la loro sostituzione da parte di Liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane. Tuttavia, l'esatto dimensionamento funzionale dei due nuovi enti resta affidato alla futura legislazione, così come incerte appaiono le modalità per la riorganizzazione dei servizi, del personale e delle risorse. Il dubbio che tutto rimanga come prima e che la rivoluzione si concretì, nella pratica, nel mantenimento dell'esistente, seppur rivisto sul piano della rappresentatività politica, appare molto più che fondato.

1. Le Province sono morte. Lunga vita alle Province!

L'abolizione delle Province è ormai da tempo concepita come sineddoche della *vis* riformatrice che pervade ogni livello di governo nel nostro Paese. La Provincia è vissuta come l'essenza di tutto quello che, in un momento di crisi istituzionale ed economica, non è legittimo, né opportuno, permettersi ancora. La riforma, o meglio la rivoluzione, culturale dei costumi amministrativi in Italia sembra non potere prescindere dalla soppressione, e successiva tumulazione, di un ente percepito come inutile, senza tuttavia esserlo. Le difficoltà finanziarie dei livelli di governo, la malversazione amministrativa, in ultimo lo spreco, che si sono sempre tollerati, adesso sembrano diventare insopportabili per gli italiani senza rendite al tempo del *fiscal compact* e della democrazia eterodiretta via *tweet*. Infatti, tale insofferenza ha conferito al sostantivo "abolizione" il significato simbolico di liberazione dall'amministrazione provinciale, intesa come pascolo della politica e dei suoi attori, piuttosto che come ottimale livello di governo degli interessi territoriali di area vasta.

Ma mentre a Roma si discuteva, in Sicilia, invece, mercé quella fantastica dimensione ereditata con l'autonomia speciale, si è inteso anticipare i tempi inventando l'abolizione delle Province a Costituzione invariata. Chiaramente, come tutti i prodotti istituzionali di questa dimensione fantastica, anche stavolta la Sicilia e i suoi organi di governo non hanno peccato di fantasia sul piano del merito, ma soprattutto in ordine al metodo adottato. Proprio così, perché è proprio un'analisi del metodo con cui si è inteso raggiungere cotanto risultato, della sua coerenza con gli scopi originari (ammesso che essi siano chiari), della sua rispondenza ai più banali canoni di ragionevolezza (o forse è meglio dire razionalità) che può descrivere nitidamente l'esatta cornice in cui si inseriscono le recenti scelte del legislatore siciliano.

Compito di queste pagine è, allora, non tanto di fornire delle valutazioni critiche sul merito di questa presunta rivoluzione, che forse sarebbero talmente radicali da non consentire nessuna argomentazione al riguardo, quanto piuttosto quello di confezionare un breve resoconto delle sofisticherie almanaccate che hanno contraddistinto il percorso riformatore – peraltro non ancora concluso – che ha interessato l'ente Provincia in Sicilia.

2. In principio era il verbo

L'art. 15 dello Statuto della Regione Siciliana dispone che «le circoscrizioni provinciali ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui Liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria».

I padri dell'autonomia siciliana, ben 53 anni prima della riforma del Titolo V, hanno individuato nel Comune il fulcro del sistema amministrativo. Con una lungimiranza assolutamente moderna per quei tempi, hanno inteso dare una soluzione all'esigenza di superare la tradizionale circoscrizione provinciale – con tutto quello che i prefetti avevano tradizionalmente rappresentato in Sicilia¹ – e, al contempo, offrire una forma di coordinamento e di governo per i bisogni collettivi di area vasta.

(1) G. MIELE, *Il nuovo ordinamento degli enti locali in Sicilia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 278.

Lo Statuto, pertanto, immagina la figura del Libero Consorzio di Comuni come soggetto deputato alle funzioni dell'ente autarchico provinciale, nonché alle altre ad esso delegate, come organo di decentramento regionale, dalla Regione.

Quando ancora il principio di sussidiarietà era un tema sul quale discutevano solo gli studiosi del pensiero ecclesiastico, per i membri della Consulta statutaria il sistema amministrativo si doveva costruire dal basso e cioè a partire dal Comune, rappresentato come "realtà viva ed operante della vita collettiva". Il Libero Consorzio si configurava quale libera aggregazione comunale – e non più come imposta circoscrizione di decentramento amministrativo – che esprimeva la dimensione intermedia tra il Comune e la Regione.

Come osservava Giorgio Pastori, «nello statuto siciliano l'autonomia locale è parte integrante, costitutiva del modo di essere dell'autonomia regionale: autonomia regionale ed autonomia locale sono reciprocamente interdipendenti ed il loro rapporto è un rapporto di continuità e di compenetrazione dell'azione regionale e locale, poiché l'ordinamento degli enti locali è in sostanza l'ordinamento amministrativo della Regione, ossia è il sistema regionale di amministrazione»². Proprio in considerazione di questo modello spettano alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli Enti locali ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. o) dello Statuto. Tuttavia, la forza immaginifica della Consulta siciliana è stata, nel corso degli anni, arginata e ridimensionata da una giurisprudenza pietrificata della Corte costituzionale, che ha sempre relegato l'art. 15 dello Statuto entro confini assolutamente residuali rispetto alla portata dell'art. 114 Cost. e alla natura obbligatoria e tassativa della ripartizione territoriale della Repubblica³. In sostanza, secondo i giudici costituzionali, fino a quando la Costituzione elenca la Provincia come livello di governo, la sua esistenza è obbligatoria, non può essere soppressa e le norme statutarie che stabiliscono il contrario vanno ritenute conseguentemen-

(2) Cfr. G. PASTORI, *Trenta anni di autonomia regionale e nuovo assetto degli enti locali in Sicilia*, in AA.VV., *Verso la riforma dei poteri locali*, Palermo, 1979, 10.

(3) Cfr. Corte cost., 10 luglio 1968, n. 96; 6 maggio 1976, n. 107.

te inapplicabili. Il legislatore siciliano ben potrà disciplinare differentermente l'organizzazione interna degli enti territoriali, ma giammai procedere ad un'alterazione del quadro dei livelli di governo territoriale⁴.

In questa prospettiva, il legislatore siciliano ha dato attuazione alla previsione statutaria, configurando prima il Consorzio, quale libera associazione di Comuni dotata di ampia autonomia amministrativa e finanziaria, riconoscendogli, però, la natura di ente non territoriale (art. 13 l.r. n. 16/1963). Successivamente, riscontrando la mancata istituzione dei Consorzi⁵ ed il perpetuarsi delle vecchie Province, la legge regionale ha disposto che «l'amministrazione locale territoriale nella regione siciliana è articolata, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto regionale, in comuni e liberi consorzi denominati "Province regionali» (art. 3 l.r. n. 9/1986).

In altri termini, per rendere effettiva la previsione statutaria sui Consorzi di Comuni si è dovuti renderli necessari; si sono determinate le condizioni per farli coincidere con le Province esistenti; e, in ultimo, per metterli in linea con l'art. 114 Cost., si è dovuto denominarli appunto Province regionali.

In un quadro strutturale e funzionale tendenzialmente omogeneo a quello nazionale, nel corso degli anni con legge regionale sono stati, di volta in volta, cesellati istituti la cui unica rilevanza era pressoché di tipo esclusivamente organizzativo. Si è trattato di norme destinate a gestire i processi decisionali di rilevanza politica più che a costruire un sistema amministrativo contestualizzato e peculiare come era nelle intenzioni dei padri dell'autonomia.

Tale rilievo risulta confermato anche per la figura innovativa dell'Area metropolitana prevista dalla l.r. n. 9/1986, la quale, tuttavia, è rimasta oggetto di esclusivo interesse degli studiosi ovvero è diventata il futuro sviluppo di un'efficiente allocazione delle funzioni locali di area vasta senza conoscere, però, alcuna concreta attuazione.

(4) Per un'ampia rassegna critica della giurisprudenza costituzionale in tema vedi R. DI MARIA, *La legge regionale siciliana per la istituzione dei "consorzi di comuni*, in *Amministrare*, 2013, 431 ss.

(5) G. CORSO, *Esperienza legislativa e amministrativa degli enti locali in Sicilia – Premessa al progetto di riforma*, in AA.VV., *Gli enti locali in Sicilia nel trentennio dell'autonomia*, Palermo, 1979, 64 ss.

Al riguardo, si rileva come la causa della mancata istituzione delle c.d. Aree metropolitane in Sicilia vada individuata nella scelta del legislatore siciliano verso un modulo organizzativo fondato sulla concezione del “governo debole” della conurbazione, ossia senza l’istituzione di un’apposita autorità di governo, attribuendosi solo alla Provincia regionale tutte le funzioni amministrative di area vasta⁶.

Ciò posto, la sostanziale omologazione al quadro nazionale – non si sa se subita, tollerata o in fondo voluta – ha consentito che le Province siciliane continuassero, dal punto di vista amministrativo, sulla strada tracciata sin dalla legge del 1915 e, dal punto di vista eminentemente politico, diventassero cinghia di trasmissione del consenso governativo nonché strumento di coordinamento delle istanze dei vari livelli di rappresentanza.

In questo senso, la Festa della Provincia, ossia la *kermesse* annuale con la quale a Palermo si celebrava la sua istituzione nel 1865, era l’epifenomeno del trionfo della continuità rispetto all’innovazione, rappresentandosi, altresì, come un modo per spendere un po’ di denaro pubblico in sagre ed eventi che tanto piacevano a quella stessa gente che, in altri contesti, stigmatizzava gli sprechi ed i costi della politica. Ma si sa, la Provincia val bene un cannolo!

3. E poi arrivò la crisi

Dopo anni di fantomatici impulsi riformisti e contestuali calcoli politici tesi alla loro sopravvivenza, le Province italiane diventavano nell’opinione pubblica l’emblema di ogni spreco di risorse a detrimento della qualità dell’amministrazione e della funzionalità dei servizi che erano chiamate a fornire. E allora, in parallelo al progetto di riforma del Governo Monti, anche in Sicilia, in cui la penuria di risorse sembra essere endemica da quando dall’Olimpo europeo un dio malvagio ha imposto quel letto di Procuste che risponde al nome di “Patto di stabilità”, l’Assemblea regionale approvava una legge programmatica con la quale ci si impegnava a riformare le Province attraverso una riduzione dei costi ed una più efficiente allocazione delle funzioni.

(6) In tema si veda la ricostruzione di G. ARMAO, *La specialità dissipata: la mancata riforma della disciplina delle aree metropolitane nella nuova normativa regionale siciliana sulle autonomie locali*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994, I, 97 ss.

Infatti, con la l.r. n. 8 marzo 2012, n. 14 si stabiliva che, nel quadro di un riassetto delle funzioni amministrative, alle Province regionali sarebbero spettate funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge regionale entro il 31 dicembre 2012. Con tale intervento normativo successivo si sarebbe, inoltre, proceduto al riordino degli organi di governo delle Province regionali, assicurando che da tali disposizioni sarebbero derivati significativi risparmi di spese per il loro funzionamento. La legge avrebbe, poi, individuato gli organi di governo della Provincia regionale e disciplinato composizione e modalità di elezione.

Si trattava di un testo ragionevole inteso a perseguire lo scopo, che era il risparmio, vincolando il successivo intervento legislativo su due direttrici: il razionale ed efficiente dimensionamento delle funzioni amministrative; il contenimento dei costi strutturali. Nessuna abolizione della Provincia, ma semplicemente ed efficacemente una sua riforma. Come d'uso in questi casi, entro il termine di scadenza, nessuna legge veniva emanata, perché nelle more, con le elezioni del novembre 2012, si assisteva ad un cambio nel governo regionale ed all'avvento di un governatore sedicente rivoluzionario.

Così, una domenica di fine febbraio del 2013, il riposo postprandiale dei siciliani veniva bruscamente interrotto dall'irrompere dell'annuncio del Presidente della Regione, che, ospite di un noto salotto televisivo, comunicava *urbi et orbi* che il giorno dopo la Giunta di Governo avrebbe abolito le Province, lasciando tutti gli addetti ai lavori con espressione mista di stupore e sgomento.

“Di quel sicuro il fulmine tenea dietro al baleno”, l'Assessore al ramo confezionava e depositava in soli sette giorni il progetto di legge all'Assemblea regionale che, ancora attonita, l'approvava quasi immediatamente, trasformandolo nella l.r. n. 27 marzo 2013, n. 7.

Si era in presenza di una legge di soli due articoli, a mente dei quali, entro il 31 dicembre 2013, la Regione con propria legge, in attuazione dell'art. 15 dello Statuto, avrebbe disciplinato l'istituzione dei Liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali. Inoltre, tale disciplina avrebbe dovuto istituire nel territorio della Regione le Città metropolitane. Si stabiliva, altresì, che gli organi di governo, disciplinati *ex novo*

sotto il profilo della composizione e delle funzioni, sarebbero stati eletti con sistema indiretto di secondo grado.

Nel frattempo, i comizi elettorali frettolosamente convocati venivano sospesi e i presidenti in carica venivano sostituiti dai commissari nominati dal governo regionale.

Sulla laconica previsione legislativa non possono non evidenziarsi alcuni rilievi.

In primo luogo, se lo scopo era il contenimento dei costi, a differenza di quanto stabilito dalla l.r. n. 14/2012, non è possibile individuare alcuna disposizione destinata a produrre effetti finanziari rilevanti⁷.

In secondo luogo, la norma in esame prevede non già un'abolizione, bensì una sostituzione della Provincia con i Liberi Consorzi. In questa prospettiva, tale previsione o risulta pleonastica in ragione della perfetta coincidenza operata dalla legge n. 9/86 tra Liberi Consorzi e Province regionali, salvo immaginare una moltiplicazione delle stesse; ovvero, qualora destinata a disegnare un livello di governo intermedio, eterodosso rispetto al dettato dell'art. 114 Cost., questa sarebbe impraticabile in considerazione del monito espresso dalla Corte costituzionale nella sent. n. 286/1997. In quella sede si è chiaramente affermato che «la disposizione statutaria dell'art. 15 deve essere bilanciata con quelle contenute nella Costituzione (artt. 5 e 114), che riconoscono la provincia come istituto necessario, osservando, altresì, che la legge regionale n. 9 del 1986 definisce la nuova figura di ente intermedio introdotta – e cioè la provincia regionale – quale ente pubblico territoriale. Escluso, perciò, che la provincia possa essere sia un ente di natura consortile, essa va considerata come ente politico (rappresentativo), a fini generali, cui spetta di programmare lo sviluppo complessivo della collettività». In terzo luogo, non poche perplessità si addensavano sulla volontà di costituire degli organi di rappresentanza di secondo livello, posto che, sempre la Consulta nella decisione citata, aveva rilevato che «anche se il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è, come la Corte ha già avuto occasione di affermare (sent. n. 96 del 1968), tratto essenziale e caratterizzante dell'autonomia cui

(7) R. DI MARIA, *op. cit.*, 447.

hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione, sarebbe palesemente eccessivo inferire da ciò l'esistenza di un principio costituzionale tale da esigere che l'ente esponenziale della comunità locale abbia funzioni uniformi per tutto il territorio, senza la possibilità di differenziazione per quella parte di esso che evidenzia specifiche necessità, e cioè quando siano le caratteristiche naturali, sociologiche e geografiche a ragionevolmente suggerire un'articolazione differenziata»⁸.

Tuttavia, nonostante tali criticità il Commissario dello Stato decideva di non impugnare la l.r. n. 7/2013, consentendo, di fatto, la decadenza dei governi provinciali in carica, sostituiti prontamente da commissari straordinari e l'apertura della fase di transizione al nuovo soggetto "Libero Consorzio".

4. Non è tempo per noi, che non siamo come voi

"Forse fu per gioco o forse per amore", ma da un giorno all'altro l'A.R.S. si trovava *embarassada* di una riforma, tante volte desiderata, ma certamente dalla maggioranza dei deputati non voluta, posto che, unitamente a quelli comunali, i Consigli provinciali hanno sempre rappresentato il luogo in cui albergano gran parte dei portatori d'acqua del consenso elettorale.

Senza un disegno predefinito, senza un piano condiviso e senza neanche una prospettiva chiara oltre la sensazionalistica e umorale dichiarazione di abolizione delle Province e dell'avvento dei Liberi Consorzi e delle Città metropolitane, solo nel luglio del 2013 – a distanza di tre mesi dall'approvazione della legge – si istituivano i tavoli tecnici per l'elaborazione dei progetti di legge in esecuzione del laconico disposto dell'art. 1 della l.r. n. 7/2013.

E come sempre accade quando si deve ammantare di professionalità ogni estemporanea esperienza dilettaistica, anche stavolta ci si rivolgeva all'Università. I quattro atenei siciliani venivano sollecitati ad individuare gli esperti che aiutassero il Governo e l'Assemblea regionale in questo parto plurigemellare.

Per coloro che hanno partecipato alle riunioni di questi tavoli tecnici

(8) Cfr. Corte cost. 30 luglio 1997, n. 286.

– una sorta di *brainstorming*, che vieppiù somigliavano tanto ad interminabili sedute di autocoscienza – l’esperienza può essere compendiate, alternativamente o simultaneamente a seconda dei casi, nella sensazione di assoluta approssimazione delle discussioni, nello sfogo di frustrazioni scientifiche represses, ovvero, nella migliore delle ipotesi, nella presunta consapevolezza di contribuire ad uno sforzo collettivo completamente inutile. C’era il giurista che cercava la coerenza ordinamentale tracciando i confini dell’ingegneria politica dei membri del gabinetto assessoriale; c’era lo storico che vagheggiava il ritorno alle antiche circoscrizioni borboniche; c’era l’urbanista che re-immaginava l’urbanismo delle Città metropolitane, sostenendo futuribili punti di raccordo tra la città di Amburgo e le Città metropolitane siciliane; c’erano, in ultimo, gli economisti. Questi ultimi, si sa, sono pericolosissimi in situazioni di questo genere, perché arrivano armati di numeri e tabelle, ossia di tutti quei dati reali che nessun politico che si rispetti vuole mai udire quando si sta cimentando nel fare la Storia. Così, ad esempio, si scopriva che l’impatto dell’abolizione delle Province in termini di risparmio sul piano finanziario era quantomeno irrilevante, posto che la prevalenza delle funzioni e tutto il personale, ossia la quasi totalità dei costi dell’ente, sarebbero stati semplicemente traslati su altri enti. Anzi, si evidenziava che un mutamento delle circoscrizioni territoriali dei Consorzi rispetto alle attuali Province, non solo avrebbe moltiplicato i centri organizzativi di governo ma sarebbe stato il preludio ad una fase di liquidazione di incerta durata e di certa e significativa lievitazione, nel breve e medio periodo, del fabbisogno finanziario. In sostanza, in termini di bilanciamento, il peso economico della transizione avrebbe potuto essere di gran lunga superiore alla scelta di riformare l’esistente limitandosi ad aggredire gli sprechi.

Però, come per il Presidente Truman di fronte ad economisti che prospettavano soluzioni *on one hand*, occorre assumere consulenti con una mano sola, così per il Governo regionale il solo rammentare la giurisprudenza costituzionale in materia ovvero l’indagine sulla sostenibilità dei costi del progetto, equivaleva ad un insulto. Di Province non si voleva e non si doveva più parlare: solo di Liberi Consorzi bisognava discutere. Il numero di questi, però, rimaneva ancora indefinito, così come avvolte in una nebulosa restavano le rispettive funzioni che oscilla-

vano, di volta in volta, tra programmazione e coordinamento delle funzioni comunali e la gestione diretta, come nel caso del servizio rifiuti. Proprio con riferimento a quest'ultimo, vi era qualche ingenuo che segnalava l'assoluta incongruenza tra la scelta di completare il riordino degli ambiti territoriali, con circoscrizioni predefinite e la costituzione di autorità d'ambito in veste societaria, da una parte, e un processo di riallocazione delle funzioni indirizzato ad attribuire ai futuri Liberi Consorzi questa funzione, dall'altra.

A settembre si esitava il primo progetto di legge, quello sulle Città metropolitane di Palermo, Messina e Catania, il quale prevedeva la sostanziale degradazione a semplici municipi dei Comuni che venivano inclusi *iure imperii* nei confini del nuovo ente. Venivano di conseguenza ridefiniti gli organi di governo e le funzioni amministrative attribuite alla Città metropolitana.

Il progetto di legge non riusciva nemmeno ad arrivare alla segreteria della I Commissione dell'A.R.S., abbattuto dal fuoco di fila dei Sindaci dei Comuni che dovevano essere soppressi e dai loro sodali nella maggioranza di governo. Il sogno di amministrare Palermo come Amburgo naufragava nelle poche centinaia di metri che separano Palazzo d'Orleans da Palazzo dei Normanni.

A questo punto, era chiaro che la revisione del governo locale era cosa troppo seria per lasciarla fare all'Università, che veniva estromessa, confinando nell'oblio il corposo dossier elaborato dai tavoli tecnici. Al contrario, si innescava un processo politico di elaborazione di testi normativi che si concretizzavano in una girandola di progetti di legge che duravano lo spazio di un mattino prima di essere contestati, emendati, confrontati, passati al setaccio dei gruppi di pressione, delle parti politiche, del realismo dell'opportunità, della giustizia sostanziale, dell'equilibrio, della convenienza, e di tutti i parametri che animano in genere la cultura veristica ed antiromantica dei siciliani. Intanto, il 31 dicembre 2013, scadeva il termine previsto dalla legge e si registrava la conseguenziale naturale decadenza dei commissari nominati per governare le Province, per i quali veniva immaginata una singolare *prorogatio* di un organo straordinario sino al 14 febbraio 2014 (termine anch'esso abbondantemente superato).

Con un *iter* parlamentare a dir poco travagliato e costellato da sedute

notturne, dichiarazioni di stampa ai limiti dell'insulto, richiami al senso di responsabilità e maggioranze trasversali, finalmente in data 11 marzo 2014, veniva approvata la legge regionale n. 8, la quale passava, anche stavolta, indenne il controllo di costituzionalità da parte del Commissario dello Stato.

5. *Domani è un altro giorno, si vedrà*

Il testo della l.r. n. 8/2014 si contraddistingue per quello che in esso manca piuttosto che per ciò che in esso è contenuto. Per un processo di eterogenesi dei fini, un percorso destinato alla riduzione dei costi può determinare una lievitazione della spesa pubblica, così come la voluta semplificazione dei livelli di governo può, ineluttabilmente, condurre ad una moltiplicazione dei centri decisionali. Tutto dipenderà da altro intervento legislativo, vale a dire, come in una *fiction* televisiva, si scoprirà solo alla puntata successiva come la storia andrà a finire, ammesso che la storia finisca e non diventi una ultraventennale *soap opera*. Se ci si fermasse alla lettura dell'art. 1, commi 1 e 2, qualcuno potrebbe domandarsi quale sia l'utilità dell'intervento normativo. Infatti, si prevede l'istituzione di nove Liberi consorzi coincidenti con le nove Province regionali esistenti, laddove, come si è detto, l'art. 3 della l.r. n. 9/86 stabilisce proprio che i Liberi consorzi, che costituiscono l'amministrazione locale della Regione siciliana, sono denominati Province regionali. Ma la novità rispetto al testo precedente è la riconosciuta libertà dei Comuni di modificare le tradizionali circoscrizioni provinciali, seppur nei limiti di un dimensionamento dell'area vasta che, per espressa volontà del legislatore, non può essere inferiore a 180.000 abitanti. In altri termini, ai sensi dell'art. 2, entro questi parametri di popolazione in entrata ed in uscita, i Comuni possono o costituire *ex novo* Liberi consorzi o aggregarsi a quelli esistenti. Si tratta, ad onor del vero, di una scelta maggiormente conforme al dettato della previsione dell'art. 15 dello Statuto e che, se non fosse per la precarietà della condizione economica ed organizzativa in cui versano le amministrazioni locali, si presenterebbe come un rilancio dell'autonomia siciliana rispetto al modello unificante previsto dalla Costituzione. Anche se, complice la contestuale controriforma del Titolo V della Costituzione, si può prefigurare che la via intrapresa dal legislatore siciliano possa avere il salvacondotto della Corte

costituzionale, pur tuttavia i tempi ed i modi immaginati per questo ritorno alle origini statutarie rischiano di degenerare in un complicato ginepraio di vincoli finanziari ed incoerenze organizzative. Se negli anni Cinquanta il modello della libera aggregazione aveva una sua piena legittimazione giuridica, oltre che culturale e socio-economica, lo stato attuale dell'amministrazione locale siciliana tra ipertrofia strutturale, limiti di finanza pubblica, e forte dipendenza dal centro lascia presagire che la promozione dell'aggregazione differenziata, da una parte, certamente accontenterà le aspettative di antichi campanilismi e le velleità di novelli satrapi locali, ma, dall'altra, provocherà una situazione di incertezza economica e caos organizzativo in una situazione già compromessa. Insomma, mai come in questo caso ci si dovrebbe affidare alla saggezza degli antichi secondo cui *"megghiu u tintu conosciutu che u bonu a conosciu"* (meglio il cattivo conosciuto, che il buono da conoscere). Quello delle Città metropolitane, poi, è stato il tema sul quale più di ogni altro si è assistito ad un confronto parlamentare molto acceso. Trovare una sintesi tra la difesa del campanile, la capacità inclusiva dei grandi centri, gli equilibri politici e le prospettive di sviluppo è stata una vera fatica di Sisifo. Alla fine "si è scelto di non scegliere", rinviando alla determinazione dei confini delle vecchie aree metropolitane operata da un decreto del 1995 – ossia ad un mondo amministrativo completamente diverso almeno dal punto di vista politico e organizzativo – lasciando sempre i comuni liberi di aderire o staccarsi fatta salva la continuità territoriale della Città metropolitana. I Comuni interclusi si adeguino ad essere parte di questo futuribile ente territoriale. A margine di tale rilievo si evidenzia come appaia quantomeno singolare, se non una vera e propria forzatura, la circostanza che in Sicilia ci siano tre Città metropolitane. Più che fare la storia, sembra, come detto da qualcuno, che si stia facendo, più prosaicamente, solo geografia politica.

All'inizio, si alludeva al carattere significativo del metodo che ha connotato l'intervento legislativo in esame, stigmatizzandone l'irrazionalità o denunciandone l'improvvisazione; tuttavia, dove i deputati regionali hanno manifestato, al contrario, una scientifica e proverbiale professionalità è nella decisione di occuparsi prioritariamente degli equilibri politici che devono caratterizzare la *governance* delle nuove forme dell'amministrazione locale.

Con dettagliate disposizioni si sono, infatti, individuati gli organi dei Liberi Consorzi e delle Città metropolitane, la loro composizione ed i meccanismi di scelta, le regole essenziali che presiedono ai processi decisionali, anche se di questi organi non si è stabilito quali siano i compiti. In altri termini, secondo la tradizione, prima di conoscere cosa si deve fare, si deve prima decidere chi comanda.

Se, come diceva Giannini, in principio sono le funzioni, il legislatore siciliano ne ha ribaltato l'assunto. Prima si è costruita l'organizzazione e dopo si vedrà quale sarà il suo impiego. Ciò non vale solo in relazione agli organi, ma con riferimento agli enti nel loro complesso. In questo senso, non si riscontra nella l.r. n. 8/2014 una chiara definizione delle funzioni attribuite ai Liberi Consorzi, lasciando trasparire nella disposizione contenuta nell'art. 10 solo un'indicazione a favore di un ruolo di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia territoriale, ambientale, trasporti e sviluppo economico, ossia delle medesime funzioni che la legge del 1986 riservava alle province regionali. Sarà, però, con un successivo intervento del parlamento regionale che si delimiterà l'esatto dimensionamento funzionale dei Liberi consorzi e delle Città metropolitane. Tuttavia, il comma 5 dell'art. 1 prefigura un'attività gestionale in forma associata dei servizi dei Comuni riconducibile alla logica di una libera ed incentivata determinazione da parte di questi ultimi, piuttosto che di un'esplicita attribuzione da parte del legislatore regionale.

Dunque, al di là di un assetto della *governance* e di una potenziale alterazione dei confini territoriali niente è ancora definito. Tutto è rinviato al prossimo intervento legislativo che probabilmente non sarà l'ultimo, posto che una volta individuate le funzioni sarà necessario affrontare le questioni più gravose, vale a dire quelle che riguardano la transizione dal vecchio al nuovo.

Chi pagherà i costi del personale? Su chi si riverserà il peso delle obbligazioni contratte dalle attuali Province regionali? Dove saranno allocate le spese relative alle funzioni e con quali risorse? Le risposte a questi interrogativi sono avvolte in una confusa volontà di superare il precedente modello accentrato, ma dai lavori parlamentari non emerge nulla di più. Il dubbio che tutto rimanga come prima e che la rivoluzione si concreti, nella pratica, nel mantenimento dell'esistente, seppur rivisto

sul piano della rappresentatività politica, appare molto più che fondato. D'altronde, da aprile del 2013 le vecchie Province regionali, denominate Liberi Consorzi, continuano la loro attività, governate da commissari straordinari la cui scadenza è prevista per il 31 ottobre 2014. Tuttavia, non avendo il legislatore regionale posto alcun termine per il successivo intervento normativo, è legittimo pensare che i commissari saranno ulteriormente prorogati fino a quando non si metterà la parola fine a questa storia tutta siciliana.

Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale

Pierpaolo Forte

Abstract

Il lavoro evidenzia alcuni tratti comuni e alcune caratteristiche invece differenziate dei fenomeni di aggregazione tra enti territoriali, interpretando gli interventi legislativi che li promuovono ed incentivano come misure di dispiegamento del principio di cui all'art. 5 Cost. non più entro i soli confini della Repubblica, ma nell'ambito della appartenenza all'Unione europea. Ciò suggerisce uno sguardo favorevole sulla legge 56/2014, anche dove essa, riferendosi all'organizzazione interna della Città metropolitana, presenta profili di possibile violazione dell'art. 114 Cost. L'Autore propone di appellarsi al principio di effettività, e di considerare la legge 56/2014 un ragionevole intervento sostitutivo, giustificato da più di vent'anni di sostanziale inerzia, e tuttavia cedevole, poiché rimette alle realtà locali la scelta dell'assetto definitivo. L'operazione in corso consiste nella progressiva solidificazione di un vero e proprio ente territoriale, e va dunque affrontata da subito, concentrandosi sull'elaborazione dello statuto: un percorso complesso che richiede l'attiva partecipazione di tutti i livelli di governo e di legislazione della Repubblica, oltre che l'attivazione di alcuni strumenti di origine europea.

1. Caratteri dei fenomeni aggregativi

I fenomeni di aggregazione tra enti territoriali hanno probabilmente alcuni moventi comuni e caratteristiche invece differenziate¹.

I moventi comuni sono abbastanza conosciuti e studiati da diversi punti di vista; l'unione che fa la forza può essere considerata una natura-

(1) Ho cercato di analizzare più diffusamente questi elementi in P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Milano, 2012, cui si permetta il rimando.

le tendenza umana connessa alla collaborazione utile², e forse per questo funziona un po' in tutte le aggregazioni giuridiche di tipo stabile o quantomeno durature: per governare un processo produttivo di beni o servizi, o una comunità stanziale di varia ampiezza, per attenuare i costi fissi dell'impiego delle energie, e al contempo per aumentare le forze utili, che consistano in investimenti, in capitale economico o umano, e per distribuire i rischi di perdite, ripartendoli e diminuendoli dunque per ciascuno; per ridurre i costi di transazione, quegli oneri connessi alla necessità del consenso che, spesso, se eccessivi portano a compromessi talmente riduttivi da diminuire la qualità o l'efficacia o l'efficienza di una decisione³.

Il mettersi insieme non ha solo conseguenze benefiche; è evidente che chi si aggrega cede quote di capacità decisionale all'associato, e ciò può rendere più ostico il processo decisionale, al punto che, talvolta, proprio questo è ritenuto un costo spropositato rispetto ai potenziali vantaggi. Ed è evidente che questa inclinazione coesiste con quella esattamente opposta, quella a contrapporsi; spesso, anzi, l'associazione è

(2) Ed anzi, a parere di M.A. NOVAK, *Five rules for the evolution in cooperation*, in *Science*, 2006, pp. 1560, la cooperazione potrebbe essere qualificata come uno dei grandi fattori dell'evoluzione umana, insieme alle mutazioni ed alla selezione naturale. Secondo F. FACCHINI, *Le sfide dell'evoluzione*, Milano, 2008, spec. pp. 160 ss., "l'evoluzione diventa costruttiva in forza della cooperazione". E perciò, all'inverso, nelle società contemporanee, "fare da soli è un presupposto per l'estinzione": così J. RIFKIN, *Il sogno europeo*, trad. it., Milano, 2004, p. 12.

(3) Sul cd. *Teorema di Coase* (R.H. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *Journal of Law and Economics*, 1960, pp. 1 ss.), che considera fortemente i costi di transazione, cfr. G.J. STIGLER, *The Theory of Price*, New York, 1966; più recentemente, si possono forse spiegare proprio in termini di riduzione dei costi transattivi i notevoli risultati delle ricerche che applicano rilevazioni macroeconomiche ai sistemi di governo: cfr. T. PERSSON – G. TABELLINI, *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge MA, 2003, una cui conclusione è che "le regole elettorali esercitano una forte influenza sulla politica fiscale. Elezioni maggioritarie inducono governi più ristretti, sistemi di welfare e deficit più ridotti. Questi effetti costituzionali non solo sono statisticamente significativi e robusti. Essi sono anche quantitativamente rilevanti. Per un paese prelevato a caso dal nostro campione – e per un periodo sufficientemente lungo da trascurare gli effetti di transizione – una riforma costituzionale [del sistema elettorale – NDT] dal proporzionale al maggioritario riduce la dimensione della spesa del governo centrale del 4-5% del PIL, la dimensione del welfare e dei programmi sociali e di protezione del 2-3% del PIL, e il deficit di bilancio dell'1-2% del PIL" (*ibidem*, 150, traduzione mia); per un recente commento italiano, si veda G. DI PLINIO, *Costituzione e scienza economica*, in AA.Vv., *Scritti in Onore di Giuseppe Palma*, Napoli, 2011, III, pp.153 ss.; per una diversa impostazione relativa alle transattività nelle decisioni pubbliche, incentrata sul *logrolling*, ovvero lo "scambio dei voti", cfr. J.M. BUCHANAN – G. TULLOCK, *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, tr. it. Bologna, 1998.

motivata, mossa dalla contrapposizione: ci si associa per rendersi più forti di altri, per dominare, resistere o sopravvivere in un sistema concorrenziale⁴, concorsuale o elettorale, per affrontare, combattere e sgominare forze ritenute concorrenti, avverse, nemiche, o semplicemente altre da sé.

La coesistenza di queste due tendenze disgiuntive perciò fa considerare anche il moto reciproco: ci si oppone all'associazione, ci si contrappone per rimanere se stessi, per preservare un'identità che si teme di perdere o di diluire, di alterare; ci si contrappone nel ricordo di episodi del passato, tanto dolorosi da essere tramandati anche a gran distanza di tempo, di generazione in generazione, al punto che spesso l'episodio scatenante è dimenticato o sbiadito nella memoria, facendosi incerto e scontornato, e ciò nonostante la contrapposizione di cui è stato causa permane forte e pressoché istintiva; ci si contrappone anche solo per essere troppo vicini, confinanti, finitimi, forse per la lunga abitudine a dover lottare per le medesime, insufficienti risorse, o forse perché la vicinanza in sé è, a volte, causa di dissapori, incomprensioni, odii, per lo stesso motivo per cui essa facilita o è conseguenza di amori, affetti, amicizie.

Insomma, dove c'è spinta per l'associazione, dove ve ne sarebbe gradimento, ragione o convenienza, v'è in agguato anche un vettore di contrapposizione, una sorta di attrito che sembra ineliminabile, come per ogni forza che muove nell'aria o in condizioni di gravità⁵.

(4) Per una applicazione della teoria dei giochi alla combinazione tra competizione e cooperazione cfr. B. J. NALEBUFF – A. M. BRANDEMBURGER, *Co-opetition*, London, 2003. Per un approccio letterario, cfr. I. CALVINO, *Il cavaliere inesistente*, Milano, ed. 2002, p. 41: "il combattere a fianco d'un compagno è una cosa ben più bella che il combattere da solo: ci si incoraggia e conforta, e il sentimento dell'avere un nemico e quello dell'avere un amico si fondono in un medesimo calore".

(5) L'assunto ha anche fondamenti filosofici, se si considera la ben nota metafora kantiana della colomba che "mentre nel libero volo fende l'aria di cui sente la resistenza, potrebbe immaginare che le riuscirebbe assai meglio volare nello spazio vuoto di aria" (I. KANT, *Critica della ragion pura*, tr. it. Roma-Bari, 2000, p. 38), resistenza che, però, allo stesso tempo – si nota oggi – le consente di volare: cfr. M. FERRARIS, *Ricostruire la decostruzione*, Milano, 2010, p. 27; si veda anche la tesi di A. MARGALIT, *On Compromise and Rotten Compromises*, Princeton, 2009, p. 12, secondo il quale, nonostante che sia per lo più trascurato dalla "teoria ideale" filosofica, "eliminare il compromesso dalla teoria morale è come ignorare l'attrito dalla fisica, perché cosa da tecnici" (trad. mia).

2. Rilevanza delle differenze nei livelli di governo locale

Se questi possono essere considerati fattori comuni di ogni processo aggregativo, poi ciascuno di essi può avere proprie peculiarità a seconda del tipo di associazione o dei soggetti che si aggregano; per ciò che attiene all'autonomia locale, il riconoscimento delle Città metropolitane dapprima con legge ordinaria, ed oggi con l'esplicita menzione costituzionale, mi sembra attesti, anzitutto, un assunto di carattere dogmatico tutt'altro che scontato nella storia delle conoscenze che la riguardano: è stata un'esplicita e definitiva ammissione che il "livello locale" di governo non è un fenomeno unico, le entità che lo compongono sono invece differenziate, e dunque richiedono trattamenti giuridici differenti⁶.

Questo, si può dire, è un primo punto che può essere sistemato: la disciplina delle istituzioni territoriali locali che differenzia non solo i livelli (regionale, intermedio, vasto, locale), ma anche gli assetti all'interno del medesimo livello, non trova ostacolo in ragione di alcuno dei principi costituzionali, ed in particolar modo di quello di uguaglianza.

È infatti questo uno degli argomenti che, mi sembra di poter dire, si può ricavare dal tipo di dibattito in corso in ordine al diverso modo con cui operazioni diverse apparentemente accomunate dall'intento aggregatorio, quelle che riguardano i Comuni minori o quelli maggiori, ovvero ancora quelli di dimensione media, sono tuttavia differenziate, perché evidentemente sono almeno in parte diverse. Ed analogo discorso può farsi in ordine alle necessità di governo dell'area vasta, poiché possono esse-

(6) Lo notano bene, a proposito della Città metropolitana, A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012, I, pp. 546 s.; l'uniformità della disciplina giuridica del governo locale in Italia, in realtà, era discussa pure prima della sua decostruzione formale, dai più riconosciuta nell'art. 3 della legge n. 142/1990: cfr. la ampia disamina di G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale: tratti di una parabola concettuale*, Napoli, 1982, e, per l'epoca successiva all'avvento delle Regioni a statuto ordinario, F. MERLONI, V. SANTANTONIO, L. TORCHIA, *Le funzioni del governo locale in Italia*, Milano, 1988; più di recente, si veda G. MELIS, *Introduzione: le trasformazioni del reticolo amministrativo nel Novecento: dalle Province alle «reti»*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, pp. 123 ss.. Parla al proposito di "uniformità formale" ed "eterogeneità sostanziale" B. DENTE, *Il governo locale*, in G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e analisi delle politiche pubbliche*, Roma, 1989, pp. 125 s.; L. VANDELLI, *Il Governo locale*, Bologna, 2000, p. 9, nota che quella del governo locale si presenta come una realtà "la più diversificata e sostanzialmente eterogenea".

re affrontate in termini differenziati a seconda che essa consista o meno in un agglomerato urbano già densamente popolato ed interconnesso. Se non si concorda su questo assunto, ovvero che il diverso trattamento riservato a queste differenti situazioni è non solo compatibile, ma persino coerente con una concezione non solo formale ma anche sostanziale dell'uguaglianza, le operazioni degli ultimi anni, e soprattutto l'ultima recata dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, saranno destinate ad essere inibite da una fin troppo scontata pronuncia della Corte costituzionale.

3. *Autonomia politica, adeguatezza e sviluppo locale*

Ma è sperabile che ciò possa non accadere, sia per quanto si è notato, sia per un ulteriore argomento, ancora più complesso, che attiene alla essenza stessa del concetto di autonomia locale, che è relazionale, relativo, non assoluto, è costruito in misura d'altro, immerso nella convivenza e nella relazione con altri: l'autonomia di qualcuno funziona se da altri è riconosciuta e, in fin dei conti, in ragione di altri si misura⁷.

Se le istituzioni locali sono chiamate ad affrontare ambiti d'azione ristretti, questioni minori, assetti della vita comunitaria più vicini all'amministrazione, ad un'ordinaria, stabile e continua gestione dell'esistente, allora le "funzioni fondamentali" di un'autonomia così intesa potranno riconoscersi ad ogni Comune, di qualunque dimensione, perché qualunque sia la sua entità potrà esservi adeguato⁸, e dunque l'autonomia di ognuno di

(7) "L'avvento dello Stato pluriclasse ha segnato [...] la formazione di una pluralità di pubblici poteri: nessuno di essi vive isolato, né agisce solitario, ma cerca accordi con altri pubblici poteri, e li pone in essere, perché così facendo afferma se stesso come pubblico potere": così M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988, II, p. 424; parla di autonomia come "concetto interrelazionale" G. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, ne *Le Regioni*, 2004, 1, p. 17; a sua volta, da ultimo, M. CAMMELLI, *Le società strumentali nelle Fondazioni: note introduttive*, in *Aedon*, n. 1/2009, afferma che "l'autonomia non è un "in sé" definito, astratto e monistico: è, al contrario, un principio informatore di sistemi plurimi. È una modalità relazionale, non una condizione di isolamento o di solitudine".

(8) G. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale* cit., p. 22; ritiene che solo sulle "tre sub-materie elencate alla lettera p) del 2° comma dell'art. 117" si possano rinvenire i tratti unitari dell'ordinamento degli enti locali. F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione*, ne *Le Regioni*, 2002, 2-3, p. 415. Vale tuttavia notare come anche in confronto a semplici adempimenti amministrativi i piccoli Comuni si possono trovare in seria difficoltà, e così (anche) si spiega la disposizione dell'art. 11, c. 3, della legge 18 giugno 2009, n. 69: "Nel caso in cui ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti siano richiesti da qualsiasi pubblica amministrazione atti, documenti,

essi, a prescindere dalla dimensione o da altre variabili differenziali, deve essere preservata in termini uguali a quelli di ogni altro.

Ma se invece si intende l'autonomia di una collettività locale come politica, se cioè il governo locale viene chiamato a potestà decisionali rivolte alle trasformazioni, alle innovazioni, ai cambiamenti, a tutto ciò che, in una ambigua parola, potremmo definire *sviluppo locale*, ogni entità istituzionale che deve interpretare questa parte deve poter contare su forze che glielo consentano; ed allora l'omogeneità non è assicurabile per legge, per il semplice motivo che più piccoli sono gli enti maggiori sapranno le probabilità della loro inadeguatezza ad affrontare quegli impegni, più ambiziose sono le mire innovative, più complesse e impegnative sono le politiche, e altrettanta deve essere la forza politica che le sorregge e dunque, per questi impegni, l'adeguatezza – più che la sussidiarietà⁹ – gioca un ruolo imprescindibile¹⁰.

4. Rilevanza degli elementi territoriali

Le energie che consentono questo tipo di autonomia politica sono, oggi più che mai, quelle del territorio, il quale, in questa logica, impone le sue vocazioni¹¹ insieme alle sue complicazioni, nel senso che occorre tener presente l'effettivo stato del territorio, le sue caratteristiche, i suoi fattori¹².

provvedimenti, copia degli stessi, dati, rilevazioni statistiche e informazioni che siano o debbano essere già nella disponibilità di altri enti pubblici, gli uffici comunali di riferimento sono tenuti unicamente ad indicare presso quali enti, amministrazioni o uffici siano disponibili gli atti, i dati o le informazioni loro richieste, senza che tale procedura comporti alcuna penalizzazione”.

(9) A meno che non si intenda che questo concetto abbia un suo “significato sostanziale”, come sostenuto da P. CARETTI, *Le funzioni amministrative tra Stato, Regioni e autonomie locali*, in *Id.*, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, pp. 19 s., che guardando “alle finalità da perseguire”, abbia implicito il sistema dell'adeguatezza.

(10) R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, ne *Le Regioni*, 2, 2002, p. 370; A. SCHEDEA, *Servizi dei piccoli Comuni: gestione associata obbligatoria tramite convenzione o unione di Comuni*, in *Fin. loc.*, 2010, pp. 56 ss..

(11) G. DE RITA – A. BONOMI (a cura di), *Manifesto per lo sviluppo locale*, Torino, 1998.

(12) Cfr. l'importante studio di E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004, *passim*; vale anche ricordare che, di recente, la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire, implicitamente, il legame tra territorio fisico

La località del territorio ha in effetti una sua propria collocazione all'interno dell'assunto della dimensione relazionale che è propria della struttura dell'entità politica, e per questa via influisce sulla definizione dell'ente, sulla sua percezione e sulle sue capacità operative in senso politico: l'autonomia degli enti territoriali, nel vigente ordinamento, è in realtà autonomia delle comunità locali, organizzata in entità istituzionali¹³.

Un Comune piccolissimo, piccolo o medio-piccolo, salve eccezioni, non ha territorio, finanze, organizzazione, personale, risorse professionali, conoscenze, persino capacità di controllarsi¹⁴, a sufficienza per sostenere una dignitosa interlocuzione, con bastante peso politico ed affidabilità, nelle relazioni con gli altri enti politici, i soggetti imprenditoriali e sociali, e dunque sia in senso orizzontale che verticale; spesso non gode di capacità esponenziale di peso tale da essere in grado di calare le proprie carte sui tavoli dove si devono assumere decisioni strategiche e programmatorie, quelli del dialogo politico ed istituzionale, che frequentemente generano, ormai, accordi di ogni tipo.

I Comuni piccoli e piccolissimi per lo più sono organizzazioni che a stento riescono ad erogare servizi di base e il più delle volte lo fanno con risorse che non saranno mai integralmente proprie, perché la grandezza della popolazione, il reddito prodotto in sede locale, la base economica, finanziaria, fiscale, organizzativa e strutturale dalla quale prelevare le poliedriche forze con cui far fronte alle esigenze della cosiddetta autonomia, difficilmente saranno sufficienti a causa del bacino ristretto

e Comunità: si veda la sent. 9 giugno 2010, n. 214, la quale afferma che la modifica delle circoscrizioni comunali (e cioè del territorio) non può essere realizzata in assenza dei requisiti richiesti dall'art. 133, secondo comma Cost., ovvero la legge regionale ed il referendum consultivo.

(13) G. ROLLA, *L'autonomia delle collettività territoriali*, Milano, 2008, p. 44: "l'autonomia delle Comunità territoriali, in definitiva, può essere considerata il particolare modo di organizzarsi sul territorio di una determinata Comunità".

(14) La difficoltà è stata evidenziata a chiare lettere, e per dati, già dalla *Relazione sul funzionamento dei controlli interni negli enti locali per il 2002*, approvata con Deliberazione della Corte dei conti, sez. autonomie locali, n. 8/2003, in www.corteconti.it, che testualmente indica che "non possono essere ignorate, infatti, le difficoltà attuative che derivano dallo stesso sistema dei controlli interni concepito dal legislatore in modo unitario per tutte le realtà locali, non tanto per la qualità intrinseca dello stesso, quanto per la sua effettiva applicabilità a tutti i Comuni la cui numerosità ed eterogeneità impone una particolare flessibilità di attuazione del sistema delineato dal legislatore".

su cui lavorare¹⁵. Ma è soprattutto la qualità ed il peso della loro autonomia che è debole, e diventa del tutto insufficiente allorché essi debbano farsi produttori, e non meri distributori, di politiche di governo locale¹⁶. Ma se poi si concorda sul valore vero dell'elemento territoriale nello stesso concetto dell'ente – territoriale, appunto – locale, sarà abbastanza agevole arguire che, nella sua tendenza ad essere rappresentativo di una comunità locale, l'ente pubblico vi sia immerso dentro, e abbia naturalmente bisogno degli apporti di tutte le componenti attive, utili ed adeguate del proprio territorio, non solo perché, spesso, senza di esse non è in grado di dare concreta attuazione a politiche locali, ma anche perché altrettanto spesso esse rappresentano un patrimonio di conoscenze ed esperienze che contribuisce a costituire il livello qualitativo del fenomeno sociale comunitario, delle politiche che si possono sviluppare a partire dal territorio e a suo favore¹⁷. Il tessuto territoriale delle imprese¹⁸, delle organizzazioni sindacali e di categoria, delle Università e dei centri di ricerca e formazione¹⁹, dei cen-

(15) Il rapporto ANCI *I numeri dei Piccoli Comuni*, in www.anci.it, propone alcuni semplici indicatori di *autonomia tributaria*, di *autonomia finanziaria*, di *dipendenza da entrate trasferite*, di *rigidità da spesa per il personale*; i calcoli ivi proposti dimostrano in forma evidente l'inversa proporzione tra dimensione demografica ed autonomia tributaria e finanziaria, ed il forte livello di dipendenza da risorse trasferite. Insomma, più piccolo è il Comune, più è dipendente da altri per la propria vita finanziaria.

(16) Del resto, già M.S. GIANNINI, *Il Comune*, in ID. (a cura di), *I Comuni*, Venezia, 1967, p. 44, dimostrava che *in fatto* l'autonomia, in termini politici, fosse prerogativa dei Comuni maggiori.

(17) Nelle scienze politiche, si è notato come il concetto stesso di governo, inteso in senso classico, se applicato alla dimensione locale tende a divenire "desueto a causa della interdipendenza fra i diversi livelli, la trasformazione della scala spaziale e la moltiplicazione delle reti che attraversano un'autorità locale": così P. LE GALÉS, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in *Revue française de Science politique*, 1995, p. 609, cit. da D. DELLA PORTA, *La politica locale. Potere, istituzioni e attori tra centro e periferia*, Bologna, 2006, p. 271.

(18) G. RAZZANO, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giur. It.*, 2004, p. 4. Va rammentato che, nel descrivere lo Stato come istituzione di istituzioni, SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1951, p. 38, portava ad esempio delle sue componenti le Province, i Comuni ma anche «le scuole, le accademie, gli stabilimenti di ogni genere».

(19) Lo sviluppo e la diffusione della conoscenza, per quanto possano produrre ciò che gli economisti chiamano spesso *capitale umano* anche quando riferito alla dotazione di un territorio, (B. LOSBY, *Knowledge, institutions and evolution in economics*, London, 1999), sono decisivi più che altro se producono abilità utili per i cambiamenti e gli adattamenti, o "preferenze di ordine superiore": A. SEN, *Capability and well-being*, in A. SEN – M. NUSSBAUM, *The Quality of life*, Oxford, 1997. Si vedano anche I. NONAKA – R. TOYAMA, *L'impresa che crea conoscenza*, in *Sviluppo e organizzazione*, 2003, p. 197.

tri culturali²⁰, delle organizzazioni esperte nei servizi alla persona, delle rappresentanze di interessi rilevanti, è una vera e propria leva delle politiche locali, affiancandosi (e potendo potenziarli) ai fattori fisico-spaziali del territorio: quelli ambientali, paesaggistici, gli spazi pubblici e di relazione urbana, e più in generale le infrastrutture, le reti e le relazioni che connotano ogni territorio inteso in senso materiale e sociale²¹, le dotazioni di conoscenza diffusa o comunque utilizzabile²².

Per esercitare, quindi, funzioni politiche proprie, e per riconoscere ef-

(20) Dopo decenni in cui si è ritenuto che la relazione fra dimensioni culturale ed economica fosse essenzialmente dovuta ai soli impatti turistici, e dunque ad una funzione strumentale dei prodotti culturali, con effetti tuttavia densi di controindicazioni, comincia ad essere chiaro quanto la produzione culturale sia centrale per le condizioni di sviluppo economico e sociale di medio e lungo periodo; gli studi degli effetti sulla crescita del capitale umano dei territori sono ormai risalenti e solidi, come la consapevolezza della sua rilevanza per un sistema produttivo: ad es., si veda R. PUTNAM, *Making democracy work: Civic tradition in modern Italy*, Princeton, 1993; L. GUISSO, P. SAPIENZA, L. ZINGALES, *Does Culture Affects Economic Outcomes?*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2006, n. 2, pp. 23 ss.; G. DE BLASIO, P. SESTITO, *Il capitale sociale. Che cos'è e cosa spiega*, Roma, 2011. Ma più in generale appare sempre più chiara la cosiddetta "culturalizzazione" della vita economica e dei processi identitari, e persino famigerato è il concetto di *capabilities*: S. LASH, J. URRY, *Economies of Signs and Space*, Thousand Oaks, CA, 1994; G.A. AKERLOF, R.E. KRANTON, *Economics and Identity*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 2000, 715 ss.; D. LEWIS, D. BRIDGER, *The Soul of the New Consumer: Authenticity. What We Buy and Why in the New Economy*, Londra, 2000; A. SEN, *Commodities and Capabilities*, Oxford, 1985; *Id.*, *Development as Freedom*, New York, 1999, tr. it. *Libertà è sviluppo. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, 2000.

(21) Parla di "potenti reticoli, insiemi di istituzioni di solidarietà, gruppi sociali distintivi, territori fisici, luoghi di interazioni primarie, unità simboliche, mercati, e habitat naturali" I. KATNELSON, *City Trenches. Urban Politics and the Patterning of Class in the United States*, Chicago, 1981, citato da M. DELLA PORTA, *La politica locale*, cit., p. 17. Per un approccio "territorialista" nell'urbanistica, A. MAGNAGHI (a cura di), *Scenari strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio*, Firenze, 2007, spec. pp. 11 s.; rilevante al proposito l'approccio della cd. *Actor-Network-Theory* (ANT), che si propone di considerare nel fenomeno sociale anche gli elementi non umani: cfr. B. LATOUR, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford, 2005; ciò va perciò ben oltre la capacità di intervento pubblico sulla "porzione della crosta terrestre" di cui parla A. PREDIERI, *La curva e il diritto. La linearità del potere, l'eversione barocca*, Milano, 2003, p. 30.

(22) "I partenariati se ben congegnati svolgono nei confronti dello sviluppo locale il classico luogo coperto dalle così dette economie esterne ambientali, vale a dire di riduttori di incertezza, di stabilità istituzionale, di abbattimento dei costi di informazione e, più in generale, dei costi di transazione": così D. CERSOSIMO, *Sullo sviluppo partecipato: una rassegna di temi e posizioni*, in *Id.* (a cura di), *Il partenariato socioeconomico nei progetti integrati territoriali*, Formez, Roma, s.d. (ma 2003), 100. Sulla c.d. *conoscenza sociale*, distribuita e condivisa, non scarsa, non divisibile, non escludibile e soprattutto non strumentale, e sul suo valore di dote strutturale per lo sviluppo cfr. E. RULLANI, *Economia della conoscenza*, Roma, 2004.

fettivamente (e non solo a parole) in ciò ad ogni Istituzione locale la assenza storica di ente di governo delle rispettive collettività, tale che questo possa divenire il suo nocciolo inculcabile ed incompressibile²³, la “cellula staminale” del “genoma della democrazia costituzionale”²⁴, occorre riconoscere che esso ha bisogno di una struttura, una dimensione e, in conseguenza, capacità adeguate.

Questi ed altri motivi²⁵ ci fanno assumere che gli interventi legislativi che promuovono ed incentivano le aggregazioni tra enti locali, e persino quelli che la impongono – per quanto le imposizioni in questa materia funzionino –, dopo anni di esortazioni e (blandi) incentivi a conseguire spontaneamente, per proprie mosse dei medesimi enti, il risultato, non si pongono in contrasto per ciò solo con la Costituzione, poiché anzi possono essere letti come misure di dispiegamento del principio autonomistico di cui all’art. 5 Cost., e non presentano, in linea di principio, problemi nemmeno con l’art. 3 Cost., poiché quella disposizione richiede trattamenti differenziati per situazioni che si presentino come differenti²⁶.

(23) V. CERULLI IRELLI, *Il nuovo assetto dell'amministrazione*, in AA. VV., *L'attuazione del titolo V della Costituzione*, atti del I convegno di studi di Scienza dell'amministrazione, Milano, 2005, p. 189.

(24) Così, molto efficacemente, G. PALMA, *Il comparto autonomistico locale nel genoma della democrazia istituzionale*, in G. PALMA (a cura di), *Lezioni*, Napoli, 2009, pp. 993 ss.

(25) Si consenta ancora il rinvio a P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali* cit., *passim*, per una più compiuta ed ampia rassegna.

(26) Il dibattito sulla antinomia tra autonomia e uguaglianza ha ripreso tono proprio in occasione della riforma costituzionale del Titolo V: cfr., ad es., F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, ne *Le Regioni*, 2003, p. 599. Le evidenti differenze tra i Comuni derivanti dalle loro diverse dimensioni si sono poi riversate sulle difficoltà tecniche ad individuare, con la precisione richiesta dal principio di adeguatezza, in cosa consistano le loro “funzioni fondamentali”. Si ebbe occasione di rimarcare il tema, all’immediato ridosso della modifica costituzionale, in P. FORTE, *Il “nuovo” problema delle funzioni locali*, in F. BENCARDINO, M. PARADISO, R. SANTUCCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Nuova costituzione federale e sviluppo locale nel Mezzogiorno. Atti del convegno di Benevento 9-10 marzo 2001*, Milano, 2002, p. 213. Il “rovo terminologico” della riforma (l’espressione è di R. BIN, *Il nuovo titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in Forum dei “Quaderni costituzionali”, www.associazionedeicostituzionalisti.it), ha dato vita ad un intensissimo dibattito; solo tra altri, si vedano G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, ne *Le Regioni*, 2002, p. 393, che registra “l’eliminazione di qualunque titolarità costituzionale” di funzioni amministrative, per cui “ciascun ente sarà titolare esattamente delle funzioni che gli competono”; a sua volta, S. MANGIAMELI, *L'autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale*, in *Id.*, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 254, ne trae la conclusione

5. *Moventi delle spinte aggregative*

Questi argomenti ci fanno infine considerare che le pressioni aggregative così evidenti negli ultimi anni trovano nella necessità di contenimento della spesa solo la parte più immediata, urgente del loro movente, che ha invece una ben maggiore consistenza se lo si guarda in termini più remoti, storicamente più larghi. Il tema è molto ampio, e si scuserà se qui viene solo accennato, poiché riguarda, a dirla in breve, due fenomeni macroscopici e probabilmente interconnessi, che vanno sotto i nomi di globalizzazione e forme di governo multilivello.

Intendo dire che ci troviamo – è abbastanza evidente – nel bel mezzo di un percorso in cui il combinato effetto di quei due fenomeni sta producendo, sotto la apparente spinta di esigenze economiche e finanziarie, un lento ma probabilmente inesorabile riassetto delle forme con cui è organizzata quella irrinunciabile funzione pubblica che chiamiamo governo, la cui direzione essenziale sembra quella che va alla ricerca della costituzione – nel caso degli enti di governo minori – o al rafforzamento – per quelli maggiori – della loro consistenza politica, nei termini che abbiamo sinteticamente descritto poc'anzi. I Comuni più piccoli sono spinti a costituire centri decisionali maggiori, quelli più grandi sono chiamati a confluire con altri in dimensioni metropolitane, il livello provinciale viene investito da questo complesso addensamento fino a consentire la discussione circa la sua soppressione.

A me sembra possibile affermare che ciò sia dovuto anche ad una sorta di meccanismo di tiraggio conseguente al progressivo rafforzamento dei poteri politici, amministrativi e giurisdizionali degli organi europei, che tende a spostare verso l'alto il baricentro del sistema multilivello di governo, verso necessità di luoghi decisionali più ampi (e cioè, per le ragioni anzidette, politicamente più forti), scompaginando il disegno istituzionale che, nel 1948, era stato pensato in termini e a dimensione nazionali. Insomma, mi sembra di poter dire che i moti che stiamo osservando in

che “il nuovo disegno delle autonomie locali appare costituzionalmente non definito”; si vedano anche A. D' ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, ne *Le Regioni* n. 2-3, 2003, e P. URBANI, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il titolo V della Costituzione: una prima lettura*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano, 2003, pp. 85 s..

questi anni, altro non sono che la ristrutturazione del fenomeno dell'autonomia locale dell'art. 5 Cost. non più entro i soli confini della Repubblica, ma nell'ambito della nostra appartenenza all'Unione europea.

E se ciò fosse vero, viene facile preconizzare che ci dobbiamo preparare a studiare e discutere, a breve, anche il riassetto del sistema regionale, che non potrà rimanere indenne dagli effetti di questo fenomeno, ed anzi è prevedibile venga investito in termini rilevanti dalla presenza delle Città metropolitane.

6. Fondamenti costituzionali dell'autonomia organizzativa locale

Più immediatamente, però, questa ipotesi si aggiunge a spingerci ad una sorta di sguardo favorevole sulla legge 56/2014, ed a cercare soluzioni ed interpretazioni che ne consentano l'effetto, pur dove sarebbe più facile e tecnicamente più piano evidenziarne i difetti.

Quella legge e le altre norme recenti del medesimo argomento hanno in effetti assunto misure estremamente decisioniste, con una disciplina che prova a governare l'aggregazione, a dir così, per legge, ed a farlo con estrema rapidità; e per ottenere il risultato, la disciplina legislativa è fisiologicamente farcita di disposizioni drastiche ed operative, di governo appunto, e – come subito vedremo – si addentra in un territorio dove invece l'intervento del legislatore statale presenta limiti di rilievo costituzionale maggiori: quello organizzativo.

Trascureremo, qui, il problema tecnico della lettura combinata degli interventi legislativi che si sono susseguiti e per certi versi sovrapposti, con l'aggravio della presenza di sentenze della Corte costituzionale, un miscuglio di fonti prodotte a breve distanza che indubbiamente favorisce una certa confusione sotto questo cielo.

Con questa cautela, si può cominciare ad osservare che la natura dell'autonomia locale si può oggi considerare un vero e proprio elemento della forma di stato repubblicana, infatti collocata tra i principi della Costituzione, ma anche da essa direttamente ricavabile; ciò comporta, tra altro, che gli enti territoriali locali godono di autonomia organizzativa²⁷, nel senso

(27) M.S. GIANNINI, voce *Autonomia pubblica*, in *Enc. Dir.*, IV, Varese, 1953, p. 364; il principio dell'autonomia organizzativa viene espressamente sancito dalla Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, ratificata dalla maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa

che la propria organizzazione è riservata alla loro decisione, salvo per quegli assetti che la Costituzione riservi ad una decisione altrui²⁸. Nella disciplina positiva vigente, è noto, la Carta costituzionale imputa alla legge statale, in via esclusiva, la definizione del *sistema elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane* (art. 117, comma 2, lett. p), Cost.)²⁹. La Repubblica costituzionale, nel riconoscere ai Comuni con la sua fonte ordinante – la Costituzione – capacità statutaria e regolamentare, e liberando la loro autonomia dal giogo dell’“ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica” (come disponeva, in precedenza, l’art. 128 Cost.), ha compiuto un passo notevole³⁰ che ha alcune implicazioni rilevanti di tipo teorico:

- a) la questione della ampiezza dell’autonomia organizzativa degli enti territoriali (e dunque anche dei Comuni che siano tali) è di rilievo costituzionale, non legislativo, è problema della Repubblica, non dello Stato, se usiamo le espressioni dell’attuale assetto istituzionale;

(STCE, n. 122), che all’art. 6, n. 1, stabilisce che le collettività locali debbono «poter definire esse stesse le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi, per adeguarle alle loro esigenze specifiche in modo tale da consentire un’amministrazione efficace». Inoltre, l’importanza di questo profilo può ritenersi esaltato se si considera l’espressa menzione dell’autonomia locale nell’art. I-5, n. 1, del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

(28) Cfr. sul punto, le osservazioni di F. MERLONI, *Il destino dell’ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione* cit., p. 409; più in generale, per la “riserva di organizzazione amministrativa” ai sensi dell’art. 97 Cost., M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.

(29) Ma, per certi versi, va ricordato che alla legislazione statale è pure riservato il sistema dell’*ordinamento civile* (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.), che evidentemente comprende i profili inerenti alla personalità giuridica, dunque le forme di costituzione e di assetto fondamentale delle persone giuridiche, pubbliche o private che siano, e ciò, in uno alla riserva di legge dell’art. 97 Cost., influisce sull’allocazione della potestà decisionale in ordine ai modi con cui un ente locale, pubblico o privato, nasce, si configura nei suoi tratti essenziali, si trasforma, ed, eventualmente, scompare: A.M. BENEDETTI, *L’ordinamento civile: limite o materia? Alla ricerca di criteri flessibili*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale* cit., p. 409; *Id.*, *Ordinamento civile e competenza legislativa delle Regioni*, in *Foro it.*, 2005, I, 2960 ss.; più in generale, si veda E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005.

(30) In un processo disordinato e piuttosto confuso, e tuttora in corso, com’è evidente, tanto da indurre E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, 2008, pp. 3 ss., a proporre l’utilizzo, appunto, dell’espressione *neo-policentrismo* ad indicare “il processo che contraddistingue gli ordinamenti che negli ultimi decenni hanno attuato il decentramento politico, senza riuscire parallelamente a ricreare quel sistema di pesi e contrappesi che nei sistemi di tradizione federale si è sviluppato nel corso di decenni”.

- b) ciò comporta che, in sede di teoria generale, si può assumere la piena potestà dell'ente territoriale autonomo in ordine ai suoi aspetti organizzativi, ivi compreso quello della forma di governo³¹, in *armonia* con l'impianto costituzionale³²; insomma, se la Carta costituzionale non si pronunziasse al riguardo, l'organizzazione delle istituzioni locali sarebbe in gran parte di loro propria, esclusiva competenza³³;
- c) entro tale supposto, la Costituzione (e gli Statuti regionali approvati con legge costituzionale³⁴) sono, ovviamente, in grado di disciplinare in qualche modo più dettagliato qualcuno di questi aspetti, come è in questo momento storico, connotato da una scelta costituzionale, repubblicana, positivamente vigente, di riservare alla legge statale (e nelle Regioni a statuto speciale, a quella regionale) le forme di governo ed altri aspetti dell'organizzazione degli enti territoriali locali, oltre che la definizione di principi e regole per l'organizzazione e l'attività dei pubblici uffici, e forse di consentire a quella regionale ordinaria la loro "organizzazione esterna"³⁵.

(31) Il nuovo Titolo V della Costituzione ha "travolto la stessa nozione unitaria (e uniforme) di «ordinamento degli enti locali», come "complesso di principi fissati da leggi generali della Repubblica": così F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali* cit., p. 409.

(32) Il funzionamento del sistema dell'"armonia" costituzionale è stato sperimentato in occasione delle prime scelte regionali in ordine alla propria forma di governo, in confronto alle quali la Corte costituzionale ha potuto intervenire proprio utilizzando la relazione diretta tra principi costituzionali e statuti considerati: cfr., ad esempio, le sentenze Corte cost., n.ri 106/2002, 304/2002, 2/2004, 378/2004, 379/2004. In ordine al dibattito sull'"armonia" cfr. A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione e i rapporti fra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, ne *Le Regioni*, 2001, p. 455; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali*, Bologna, 2002; A. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 62 s.; D. D'ALESSANDRO, *Statuti regionali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, *ad vocem*; G. BALSAMO, *La potestà normativa degli enti locali secondo l'articolo 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131, attuativa del nuovo Titolo V della Costituzione* in *www.federalismi.it*.

(33) Che la definizione dei rapporti tra fonti normative statali e fonti normative d'autonomia fosse scelta di diritto positivo, subordinata alle norme costituzionali, era stato già evidenziato da M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica* cit., p. 357.

(34) La legge cost. n. 2/1993 ha in effetti attribuito la potestà legislativa per l'ordinamento degli enti locali alle Regioni a statuto speciale; nella Regione Siciliana, poi, tale potestà è in Statuto sin dalla sua istituzione.

(35) In argomento, si vedano anche le osservazioni di F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali* cit., pp. 420 s., e C. MAINARDIS, *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e "controllo sostitutivo" nei confronti degli organi*, ne *Le Regioni*, 2006, pp. 123 ss..

Appare dunque chiaro come, mentre la definizione della forma di governo di ogni Comune e delle Città metropolitane è positivamente riservata alla legge statale, in conseguenza di quanto oggi costituzionalmente stabilito in relazione all'assunto *sub c)*, ogni altra, diversa decisione tesa a dare struttura di governo ad altre organizzazioni di rilievo comunale rimane propria di ogni Comune, legittimamente, per effetto dell'assunto *sub b)*³⁶, salvo che non intervenga la legge regionale che, entro certi limiti, potrebbe regolare le relazioni intersoggettive degli enti locali, per effetto dell'assunto *sub c)*. Insomma, non sembra possibile discutere troppo della capacità del legislatore statale di definire il sistema elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali delle Città metropolitane, per effetto della disposizione dell'art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost., quando invece è oggettivamente discutibile che analoga capacità esso abbia in relazione alle diverse forme di aggregazione tra Comuni.

Si tratta cioè di due diversi oggetti teorici, riferiti l'uno all'organizzazione *interna* delle Città metropolitane, ente previsto esplicitamente dall'art. 114 Cost., l'altro a quella *esterna* dei Comuni che si aggregano, la quale, pur afferente a ciascuno degli enti aggregati, costituisce una sorta di rete decisionale aggiuntiva e sostitutiva, di secondo grado, a quella propria strutturata in base alla legge statale.

Cosicché, si può dire che per le Città metropolitane non possiamo usare tutti i medesimi argomenti che connotano il dibattito sulle trasformazioni e sulle forme di aggregazione dei Comuni, e che per quelle le disposizioni della legge 56/2014 possono essere considerate esplicitazione dell'art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost.; è evidente, mi pare, che le Città metropolitane hanno caratteri che non fanno porre in dubbio la loro capacità di divenire istituzioni autonome e territoriali, la cui autonomia, pur allo stato potenziale, non è "di carta", e la cui territorialità va costruita, ma sembrano esservi tutti i presupposti per negare che possa essere un'abitudine gergale³⁷.

(36) La giurisprudenza costituzionale ha rilevato che l'indicazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione della competenza legislativa esclusiva dello Stato per "legislazione elettorale" e "organi di governo" degli enti territoriali sub regionali, "fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa": così Corte cost., sent. 14 dicembre 2005, n. 456; conf. sent. 20 giugno 2005, n. 244.

(37) Sono i due principali argomenti spiegati in P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali* cit., p. 63 s., per sostenere che anche per i Comuni minori "non sembra esservi alcun limite costituzionale a disporre forme anche obbligatorie di aggregazione, che – per di più – diverrebbero (non

7. Problemi costituzionali della legge 56/2014

Resta il problema della compatibilità costituzionale di un intervento legislativo statale esteso anche alla perimetrazione delle Città metropolitane, ovvero rispondere al quesito se la ricomprensione o la esclusione di uno o più territori comunali in essa sia materia costituzionalmente rimessa alla autonoma iniziativa regionale e locale, o alla disciplina di legge statale. È questo il principale nodo che, è noto ed è stato ampiamente rilevato, ha inibito la nascita effettiva delle Città metropolitane dopo la loro prima previsione nella legge 142/1990³⁸.

Ora non sarà male rammentare (ma i lettori di questa Rivista ne sono stati tenuti costantemente al corrente) che la perimetrazione delle Città metropolitane e la loro istituzione sono state oggetto di numerosi tentativi di disciplina statale che, con diversi accenti, sono stati caratterizzati dall'iniziativa locale, dalla presenza di referendum delle popolazioni interessate, dall'intervento regionale³⁹.

In sintesi, la legislazione statale ha provato più volte a stimolare Regioni ed Enti territoriali locali a farsi attori protagonisti e propulsori della nascita

sembri strano) mezzi di restauro dei due tratti essenziali di una Comunità che vuol farsi istituzione politica della Repubblica, appunto l'autonomia e la territorialità". Si vedano al riguardo le considerazioni di F. PIZZETTI, *Piccoli Comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in www.astrid-online.it, (15 novembre 2007), 26 ss., in ordine all'associazionismo obbligatorio come funzione fondamentale, strumento all'esercizio delle altre funzioni fondamentali dei piccoli Comuni e, in definitiva, alla conservazione stessa della loro stessa identità.

(38) Tra molti, si vedano, ad esempio, G. M. DEMURO, *Commento all'art. 114 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006; G. PIPERATA, *Commento agli artt. 22 (Aree metropolitane) e 23 (Città metropolitane)*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, p. 154 ss., L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla l. 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, 1990, *sub artt. 17-21*; A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana cit.*, pp. 545 ss.; A. PUBUSA, *Città metropolitana*, in *Encic. dir.*, agg. III, Milano, 1999, pp. 360 ss..

(39) Oltre agli articoli da 17 a 21 della legge 142/1990, e gli articoli da 22 a 26 del d.lgs. n. 267/2000, si vedano anche i menzionati articoli 16 e 17 della legge n. 265 del 1999, l'art. 2 della legge n. 131 del 2003, e l'articolo 23 della legge n. 42 del 2009. È stato osservato che questa disciplina abbia progressivamente spostato il fulcro dell'iniziativa dal dialogo tra Governo statale e Regioni verso i Comuni: F. PINTO, *Città metropolitana*, in *Digesto pubbl.*, Torino, agg. 2010, pp. 23 ss.; A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, cit., p. 550.

di questa Istituzione; ma inutilmente⁴⁰, e non già perché proposte istitutive siano state in qualche modo respinte (ad esempio per referendum locale), ma più banalmente per inerzia⁴¹, tanto da far dire che la previsione costituzionale della Città metropolitana fosse diventata un “promemoria”⁴². Ma è anche, al contempo, ciò che ha inibito i tentativi di provvedervi “dall’alto” (usando le parole della Corte costituzionale⁴³) negli ultimi anni.

Va tuttavia rammentato, anche, che a questa inerzia ha concorso anche lo Stato, poiché – ad esempio – l’art. 16, c. 2, della legge 3 agosto 1999, n. 265 consentiva al Governo la “delimitazione territoriale dell’area metropolitana” in via sostitutiva, un potere mai esercitato⁴⁴. Ed infine, non sarà male rammentare ancora che la Città metropolitana è, almeno ad oggi⁴⁵, una componente costituzionale della Repubblica, un elemento

(40) Non del tutto, a dire il vero, se si considerano le leggi regionali Liguria 22 luglio 1991, n. 12 e 24 febbraio 1997, n. 7, che hanno identificato l’area metropolitana di Genova con 41 Comuni oltre al capoluogo; le leggi regionali Emilia-Romagna 12 aprile 1995, n. 33 e 24 marzo 2000, n. 20 per l’area metropolitana di Bologna, coincidente con la Provincia; la legge regionale Veneto 12 agosto 1993, n. 36, per l’area metropolitana di Venezia, con cinque Comuni limitrofi al capoluogo; e anche il d.p.g.r. Toscana 29 marzo 2000, con l’area metropolitana di Firenze che comprende le Province di Firenze, Prato e Pistoia. Ma, a voler essere pignoli, si potrebbero ricordare i tentativi *ante litteram* – consentiti dalla capacità statutaria speciale, della l.r. siciliana 9/1986, per le aree metropolitane di Palermo, Messina e Catania, e la l.r. Friuli-Venezia Giulia 10/1988 per l’area di Trieste.

(41) Parla di “pigrizia e di miope conservatorismo” C. DEODATO, *Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012, p. 11.

(42) F. PIZZETTI, *Istituzione delle Città metropolitane*, appunto per il gruppo di lavoro su “*L’istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità*”, in *www.astrid.eu*, 22 novembre 2012.

(43) Sentenza 3 – 19 luglio 2013, n. 220, punto 12.2 in diritto.

(44) Anche l’art. 21 della L. 142/1990 prevedeva una possibilità di intervento sostitutivo per la costituzione delle autorità metropolitane mediante decreto legislativo “in mancanza o ritardo della proposta regionale”, ma era un potere che aveva comunque bisogno della previa delimitazione delle aree, ed infatti la disposizione venne quasi subito abrogata dall’art. 1 della legge 2 novembre 1993, n. 436. A riprova della “correttezza” statale nell’inerzia, vale anche ricordare che l’art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 aveva delegato il governo alla individuazione delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane, ad adeguare i procedimenti di istituzione al disposto dell’articolo 114 della Costituzione, ad individuare e disciplinare gli organi di governo delle Città metropolitane e il relativo sistema elettorale, secondo criteri di rappresentatività e democraticità; la delega non venne esercitata tempestivamente.

(45) Il d.d.l. costituzionale del Governo Letta in esame alla Camera (a.c. 1543) propone di eliminare i riferimenti alla provincia ed alle Città metropolitane nel primo comma dell’art. 114 Cost., ma anche di aggiungervi un terzo comma in cui queste sono definite “enti di governo delle aree metropolitane”; non verrebbe, perciò, smentito il loro rilievo costituzionale.

che è dunque parte della sua forma di governo ma anche, se collocato nell'ambito dell'art. 5 Cost., della forma di Stato.

Ciò fa sorgere, oggi, la tentazione di appellarsi al principio di effettività⁴⁶, che è insito in ogni potere di intervento sostitutivo⁴⁷, e far concludere – sbrigativamente – che poiché (quasi tutte) le istituzioni regionali e locali non vi hanno provveduto per più di venti anni, durante i quali si è atteso l'esercizio della loro responsabilità autonoma, e nemmeno il Governo ha utilizzato i poteri di intervento che la legge gli ha consentito, è lecito, ora, un intervento drastico e – appunto – sostitutivo, *surrogatorio*⁴⁸ del legislatore statale, in una sorta di utilizzo ampio e complesso della previsione degli artt. 117 e 120 Cost.⁴⁹, su un oggetto in-

(46) Usa l'espressione anche A. LUCARELLI, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della Città metropolitana*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012.

(47) Con riferimento a quello riferibile all'amministrazione pubblica, si vedano gli argomenti di M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, spec. pp. 164 ss., allorché evidenzia le diverse conseguenze in argomento dell'"affermazione del principio di efficacia"; ma si vedano anche, per la complessità del tema, E. CHITI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna 2003; D. U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni*, *Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di "cooperazione amministrativa" dell'art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in A. CONTIERI, F. FRANCIANO, M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli 2010, vol. I, pp. 191 ss.; F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, 2012.

(48) Si usa qui l'espressione nel senso spiegato da D. PICCIONE, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione*, in *Giur. cost.*, 2003, II, p. 1209.

(49) La possibilità dell'intervento sostitutivo statale anche oltre le funzioni amministrative è da tempo oggetto di serrato dibattito: si vedano C. MAINARDIS, *Il nuovo regionalismo italiano e i poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 6, 1357 ss.; G.U. RESCIGNO, *Attuazione delle direttive Comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, 4, 735 ss.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, pp. 150 ss.; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 6, 1241 ss.; G. MARCHETTI, *Le autonomie locali tra Stato e Regioni*, Milano, 2002, pp. 187 ss.; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 6, 1323 ss.; L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2002, II, 1186 ss.; L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma 2, della Costituzione*, Torino, 2007, p. 223 ss.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a Statuto ordinario. Prime osservazioni sui nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, pp. 239 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento Comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, 194, ss.; G.M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in *www.federalismi.it*; F. GIUFFRÈ, *Note mi-*

dispensabile per dare attuazione alla previsione costituzionale dell'art. 114 Cost.⁵⁰.

È vero, sono stati proposti anche altri argomenti a supporto della possibilità dell'intervento statale: se non è del tutto condivisibile che il silenzio della Costituzione su ciò comporti "l'implicita attribuzione alla legislazione ordinaria del compito"⁵¹, poiché si potrebbe obiettare che quel silenzio significhi la sua attribuzione alla legislazione regionale, ai sensi dell'art. 117, c. 4, Cost., è pur vero (ma si congiunge di fatto all'ipotesi dell'intervento sostitutivo) che senza istituzione della Città metropolitana è inibita la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali, tra l'altro, delle Città metropolitane⁵², oltre a rimanere inattuato il precepto (che, si ribadisce, dà forma al governo della Repubblica oltre che allo Stato, e non può perciò rimanere inerte) dell'art. 114 Cost.

nime sui poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge n. 131 del 2003 (cd. Legge "La Loggia"), in www.forumcostituzionale.it; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, 6, 1229 ss.; A. PAPA, *Art. 8. Attuazione dell'art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano, 2003, pp. 542 ss.; G. MATUCCI, *Il potere sostitutivo in via legislativa e l'attuazione regionale delle direttive Comunitarie dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, pp. 475 ss.; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, in *Giur. Cost.*, 2004, I, 609 ss.; S. PAJNO, *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di) *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, Milano, 2006, pp. 430 ss.

(50) La stessa legge, forse non a caso, detta la disciplina per la costituzione delle città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, "in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione" (c. 5); è facile tuttavia rilevare che nel ddl di revisione costituzionale in discussione al Senato, presentato dal Governo in data 8 aprile 2014 (Atto Senato n. 1429), non compaia alcuna disposizione specifica per la istituzione e le attribuzioni delle Città metropolitane.

(51) C. DEODATO, *Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, cit., pp. 9 s.; desta perplessità anche il successivo assunto per cui "non risulta ravvisabile alcun cogente vincolo costituzionale che imponga di affidare agli enti locali interessati o alle Regioni un potere di proposta relativo all'istituzione delle Città metropolitane, al cui concreto e valido esercizio quest'ultima resterebbe condizionata". Pur incentrati sull'art. 133 Cost., si vedano gli argomenti di E. ROTELLI, *Art. 133*, in *Commentario della Costituzione* fondato da C. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, *Art. 128-133. Le Regioni, Le Province, I Comuni*, III, Bologna-Roma, 1990, pp. 206: "Come tutto il Titolo V, anche l'art. 133 è da leggere ai sensi dell'art. 5. Anzi, l'art. 133 conferma che l'autonomia, di cui all'art. 5, è posta come autonomia di ciascuna Comunità locale rispetto a tutte le più ampie Comunità in cui è compresa e quindi non soltanto come autonomia della più ampia delle Comunità locali rispetto alla Comunità nazionale".

(52) Così ancora C. DEODATO, *Le Città metropolitane*, cit., *ibidem*.

Questi ed altri argomenti che cercano il fondamento del potere statale sulla costituzione delle Città metropolitane hanno tuttavia un problema comune: possono ingenerare il legittimo dubbio che nel percorso istitutivo non sia sufficientemente considerato il territorio che deve andare a costituire il nuovo ente, un legame protetto non solo dall'art. 5 Cost., ma da molte altre disposizioni della Carta, soprattutto se poi si considera che, in ogni caso, l'avvento della Città metropolitana incide necessariamente sulla corrispondente Provincia, ed è ormai chiaro che vi è perciò implicato anche il disposto dell'art. 133 Cost.

Come sempre in questioni costituzionali, non si tratta solo di un problema giuridico, e tanto meno di un tema di stretto diritto positivo⁵³; ne sono implicate questioni teoriche e dogmatiche rilevanti in termini giuridici (basti pensare ai concetti di autonomia e territorialità, ma anche la discussione in ordine alla relazione tra autonomia locale e forme di esercizio della sovranità), come anche per una più rapida affermazione della legittimazione sociale, politica, istituzionale della Città metropolitana, anche in considerazione del fatto che essa sia espressione di una effettiva *area metropolitana*.

Insomma, i problemi che stiamo sperimentando in questo tortuoso percorso dimostrano quanto rilevanti e attivi siano i temi dell'autonomia locale, dimostrando, se ce ne fosse ancora bisogno, che si tratta di dimensioni della politica, di effettivo esercizio della sovranità, di delicati equilibri nella rappresentanza e nella partecipazione al fenomeno democratico ed alle sue forme.

8. La legge statale istitutiva delle Città metropolitane come ragionevole intervento surrogatorio e cedevole

Orbene, si possono oggi scegliere due strade. L'una contempla la verifica della compatibilità costituzionale della legge 56/2014, non solo in ordine alla istituzione della Città metropolitana (dove pure la disposizione dell'art. 133 Cost. sembra avere qualche ruolo, mancando nella legge un

(53) È sempre stato difficile escludere il contenuto politico di ogni tipo di intervento sostitutivo: a riprova, si veda l'antica e raffinata analisi di F. BENVENUTI, *I controlli sostitutivi nei confronti dei Comuni e l'ordinamento regionale*, in *Rass. amm. Rep. it.*, 1956, p. 241 ss., e quella più recente di C. MAINARDIS, *Il nuovo regionalismo italiano e i poteri sostitutivi statali*, cit., spec. pp. 1369 ss.

previo coinvolgimento delle popolazioni e delle istituzioni locali), ma anche per lo svuotamento (se non soppressione⁵⁴) della corrispondente Provincia, cui essa si sostituisce in ogni situazione giuridica attiva e passiva; si avrebbe così gioco facile nell'invocare anche l'incostituzionalità della disposizione che fa coincidere brutalmente il territorio della Città metropolitana con quello della Provincia cui subentra⁵⁵.

L'altra strada consiste invece nel considerare l'intervento del legislatore statale con la legge 56/2014 un *ragionevole* utilizzo del concetto di intervento sostitutivo, giustificato da più di vent'anni di sostanziale inerzia, che fa tesoro delle esperienze accumulate in tema di strumenti *cedevoli*. Con la considerevole conseguenza che il materiale di cui parliamo è e resta costituzionalmente disponibile alle realtà locali, espressione dell'autonomia di cui all'art. 5 Cost., e solo in via precaria e temporanea è utilizzato dal legislatore statale unicamente per dar vita al fenomeno che in più di due decenni non è riuscito a sorgere con la *normale* iniziativa territoriale, con decisioni che tuttavia si prestano a restituire, a dir così, al legittimo proprietario (il territorio locale) il pallino dell'assetto definitivo. Il motore resta sempre locale, insomma, è il motorino di avviamento che viene provvisoriamente fornito e messo in azione dalla legge statale.

Fuori di metafora, diversi sono i punti della legge che possono essere letti in termini sostitutivi e cedevoli⁵⁶:

- a) per l'adesione o l'estromissione di territori comunali dalla Città metropolitana, e dunque per la sua perimetrazione, laddove la scelta di far coincidere l'area metropolitana con la Provincia può essere successivamente modificata per iniziativa dei Comuni, ivi compresi i Comuni capoluogo delle Province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione (c. 6); la perimetrazione operata

(54) Non è ben chiaro il destino delle Province danti causa della Città metropolitana dopo il 1° gennaio 2015, né sarà semplice trovare soluzione al tema.

(55) P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, come convertito con legge 7 agosto 2012, n. 135*, in *www.federalismi.it.*, 25 settembre 2012, pp. 6 ss.; D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *www.federalismi.it*, n. 8/2014, pp. 10 ss..

(56) Usa al riguardo il termine "flessibile" D. MONE, *Città metropolitane*, cit.

- dalla legge, cioè, persisterebbe sino al successo dell'iniziativa locale di mutarla;
- b) per la forma di governo, ed in particolare per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano, che lo Statuto della Città metropolitana può prevedere in luogo della preposizione di diritto del Sindaco del capoluogo, e dell'elezione di secondo grado per i consiglieri metropolitani (c. 22); anche qui, dunque, la disciplina fissata dalla legge statale cederebbe di fronte ad una diversa scelta operata con lo statuto;
- c) per l'articolazione delle funzioni, anche in senso organizzativo, che lo Statuto può strutturare in termini differenziati sia entro l'area metropolitana, che fuori di essa, con organismi di coordinamento con altre istituzioni e in coerenza con le impostazioni programmatiche regionali (c. 11).

9. Essenza storica del percorso in atto: nascita di un ente territoriale

Si tratta di fenomeni complessi, incerti e, di fatto, applicabili non in breve⁵⁷; la modificazione dell'area metropolitana richiede un procedimento aggravato in cui la decisione definitiva è pur sempre dovuta alla legge statale⁵⁸; per la mutazione della forma di governo serve una apposita legge statale per il sistema elettorale e, per evitare una prevedibile dominanza del Comune capoluogo, una delibera consiliare del medesimo che articoli il proprio territorio in più Comuni, un referendum tra tutti i cittadini della Città metropolitana, una conseguente legge regionale per l'istituzione dei nuovi Comuni e la loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione; per le sole Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti (cioè Milano, Napoli e Roma, che ha tuttavia lo statuto speciale di capitale⁵⁹), i presupposti si riducono alla previsione statutaria della costituzione di zone omogenee,

(57) Non sono gli unici che richiedono tempi lunghi di "attuazione": si veda P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, in *www.astrid.eu*, 13 dicembre 2012.

(58) Qui la disposizione legislativa (c. 6) prova a colmare con un apposito procedimento un "vuoto" costituzionale, poiché la Carta detta la disciplina dell'istituzione e della modificazione di Comuni e Province ma non delle Città metropolitane.

(59) A. STERPA, *L'ordinamento di Roma capitale*, Napoli, 2012.

e che il Comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della Città metropolitana. Per le decisioni strutturali, oltre alle iniziative statutarie ed organizzative, occorreranno costituzioni di zone omogenee, atti regionali, accordi, convenzioni.

Il risultato netto dell'operazione che si osserva sembra essere quello della nascita forzosa di un ente a carattere associativo di rilievo costituzionale, il cui assetto in questi termini è solo iniziale e precario, e serve solo alla sua venuta in vita, poiché la sua sistemazione a regime è rimessa alla comunità associata. Un percorso che, si è notato⁶⁰, ha consentito in passato la costituzione progressiva di ciò che oggi chiamiamo ente territoriale, che è il traguardo cui bisogna condurre la Città metropolitana⁶¹. O meglio, è uno dei possibili esiti dell'assetto che le verrà dato, poiché vi è anche l'opzione di trattenere tutta la capacità rappresentativa dell'autonomia territoriale presso i Comuni, centralizzando nella Città metropolitana esclusivamente alcune funzioni, secondo uno schema *lato sensu* federativo⁶², che però, si deve dire, sembra piuttosto improbabile, non foss'altro a causa della numerosità e della variegatezza degli enti che compongono le nascenti Città metropolitane, oltre che per alcune delle sue funzioni fondamentali, impensabili in capo ad un soggetto che non abbia nella politica locale e nel governo i suoi assi forti.

(60) G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale: tratti di una parabola concettuale*, Napoli, 1982, spec. pp. 156 ss., ove enumera le notevoli evidenze della antica percezione dei Comuni come entità originariamente associative.

(61) Questo carattere potrebbe prevenire un'obiezione che già si è sollevata a proposito delle "nuove" Province (C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e D.L. 95/2012)*, di cui si è potuta consultare la versione provvisoria in www.gruppodipisa.it): il carattere associativo non è smentito dalla presenza negli organi assembleari di alcuni rappresentanti e non di tutti gli associati, poiché negli enti a struttura territoriale, è noto (basti il richiamo a M. S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, voce cit., pp. 364 s.), gli "associati" sono riuniti nel corpo elettorale, e proprio perciò si parla di rappresentanza di secondo grado; e ciò sia detto senza esaminare la compatibilità delle disposizioni sulle Province della legge 56/2014 con la carta europea delle autonomie locali, una disciplina dalla ancora incerta consistenza: cfr. Corte cost., sentenza n. 325 del 2010.

(62) Si vedano le osservazioni, pur se riferite al d.l. 95/2012, di A. LUCARELLI, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della città metropolitana*, in www.federalismi.it, n. 19/2012, p. 3, e quelle di P. L. PORTALURI, *Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, *ibidem*, 8 gennaio 2014.

Proprio perciò, proprio perché è possibile riconoscere nella legge 56/2014 il carattere del fenomeno che conduce, con tecniche aggregative, alla progressiva solidificazione dal basso, al minimo, di un soggetto associato, ed al massimo di un vero e proprio ente territoriale, è auspicabile – oggi – un atteggiamento pragmatico, che sposti gli argomenti sinora dibattuti, ed in particolare i temi del perimetro, delle funzioni e della rappresentatività – e dunque della forma di governo – dal momento costitutivo a quello dell'effettivo funzionamento.

Se le istituzioni, le forze politiche, sociali, scientifiche e culturali vorranno accettare questo spostamento di *focus*, soprassedendo ad ogni reazione sulla legge 56/2014⁶³ e concentrandosi sull'enorme lavoro per far partire – provvisoriamente – l'ente, e sulla sua ridefinizione organizzativa, funzionale, territoriale, ed istituzionale, l'insieme degli argomenti e della normativa vigente consentirà di operare più sartorialmente su ciascuna area, ridefinendola anche in ragione dei reali bisogni delle funzioni in ciascun territorio metropolitano, ed infine ricostituendo in ragione delle peculiarità locali l'ente e la sua struttura⁶⁴. E decidendo, infine, anche in ordine ad una rappresentatività più diretta dei suoi organi. Considerare dunque le misure più discutibili della legge 56/2014 come interventi surrogatori e cedevoli consentirebbe di affrontare in seguito, nel dibattito locale, per ciascun territorio, che verrebbe anzi accelerato e reso più urgente dalla effettiva nascita dell'ente, la questione del perimetro di ogni Città metropolitana, rimediando alla grossolanità della coincidenza con la attuale Provincia del capoluogo, che è fuori di dubbio una disposizione contrastante con diverse previsioni e diversi principi costituzionali⁶⁵.

(63) Sono stati sollevati in termini, tuttavia, due ricorsi alla Corte costituzionale sulla L. 56/2014, da parte della Regione Veneto (Reg. ric. n. 42 del 2014), e della Regione Puglia (Reg. ric. n. 44 del 2014).

(64) In ciò si intende tenere presente le considerazioni di G. PALMA, *Principio di legalità ed il potere di organizzazione delle Amministrazioni pubbliche*, in www.amministrativamente.com, n. 1/2014, che esorta a "interrogare la sottostante realtà, al fine di intuire quale possa essere la "resa" di una qualsiasi disciplina giuridica da adottare".

(65) B. CARAVITA DI TORITTO, *Problemi di impostazione nella istituzione delle Città metropolitane e nella disciplina di Roma Capitale*, 10 ottobre 2012, in www.federalismi.it, n. 19/2012, pp. 1 ss.; G. M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in www.federalismi.it, 7 gennaio 2014.

10. *Riflessioni sullo statuto della Città metropolitana*

Se così fosse, varrebbe la pena di concentrarsi sul lavoro sullo statuto, che può essere considerato il punto più importante ed impegnativo, nell'immediato; in esso si potrà ricondurre tutto il tema della rappresentatività diretta della Città metropolitana, e soprattutto bisognerà predisporre i meccanismi con i quali si potranno suddividere più accuratamente le funzioni (e le conseguenti dimensioni economiche e finanziarie) tra l'entità centrale (la Città metropolitana) e quelle locali (i Comuni, che sarà bene continuare a denominare così); ed in ciò un grande ausilio potrà essere fornito da un serio e consapevole approccio sussidiario.

Mentre infatti è ragionevole supporre che tutti i servizi alla persona e le funzioni ed i servizi a sportello di rilievo comunale dovranno continuare a permanere presso i luoghi decisionali più prossimi, in altro modo si dovranno distribuire le competenze decisionali, in taluni casi tenendo presenti anche le distinzioni tra le capacità programmatiche e pianificatorie e quelle più gestionali ed erogative.

Bisognerà anche stabilire le modalità con cui esercitare la funzione regolamentare, anche qui stabilendo il rapporto con l'analoga capacità dei Comuni ricompresi nella Città metropolitana, e concentrarsi, ovviamente, sul tema del governo del territorio, in particolare dando consistenza all'espressione legislativa "pianificazione territoriale generale"; a proposito della quale, purtroppo, la legge non ha fugato le numerose preoccupazioni già sollevate in dottrina⁶⁶, poiché (contrariamente a quanto alcuno ritiene⁶⁷) questa funzione non sembra descritta come conformatrice diretta del territorio, in quanto non è chiaro se la capacità vincolante degli atti che può produrre sia diretta solo nei confronti dei Comuni metropolitani o anche dell'attività edilizia. Probabilmente su ciò lo Statuto non sarà in grado, da solo, di collocare utilmente la Città metropolitana nel reticolo degli attori e degli atti complessi che reggono oggi la funzione di governo del territorio, e si dovrà attende-

(66) V. CERULLI IRELLI, *Relazioni tra Città metropolitane e Comuni*, in www.astrid.eu, 21 novembre 2012; P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, *ibidem*, 13 dicembre 2012.

(67) D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, cit., p. 6.

re l'adeguamento della legislazione regionale prevista dai commi 144 e 145 della legge.

C'è però da auspicare che la Città metropolitana possa prendere a livello metropolitano decisioni urbanistiche e territoriali tali da rendere chiaro che la funzione “pianificazione territoriale generale” non è di mero coordinamento, e dunque, almeno su alcune tematiche, il “piano territoriale generale” (se verrà chiamato così) sia effettivamente operativo; in ciò starà una delle scommesse del nuovo ente⁶⁸.

Occorre al riguardo riflettere sulla natura giuridica dello Statuto, tenendo presente che il percorso dettato per adottarlo, pur prevedendo l'approvazione ad opera della conferenza metropolitana (in cui siedono tutti i sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana), consente una delibera a maggioranza, pur qualificata, e dunque è dubbio che esso possa essere in grado di operare deleghe o trasferimenti di funzioni dai Comuni alla Città metropolitana, come avviene nei casi di altri percorsi aggregativi, dove il passaggio dello Statuto (e di altri atti convenzionali accessori) in ciascun consiglio comunale consente invece l'effetto⁶⁹. E pur se è ragionevole supporre che ciascun sindaco si recherà alla riunione della conferenza metropolitana indetta per l'approvazione dello statuto con un mandato preciso definito dal proprio consiglio comunale, la distribuzione delle funzioni tra Città metropolitana e Comuni prevista nella proposta del Consiglio metropolitano potrà valere anche come – eventuale – delega ai Comuni che avranno espresso voto favorevole⁷⁰.

Ma più in generale occorrerà una lunga ed impegnativa opera che voglia sfruttare l'interessante facoltà prevista dalla legge 56/2014 sulle geometrie variabili – a dir così – delle funzioni della Città metropolitana;

(68) Si permetta ancora il rimando a V. CERULLI IRELLI, *Relazioni tra Città metropolitane e Comuni*, cit., e a P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, cit., per migliori approfondimenti.

(69) Tanto è vero che la stessa legge (c. 11, lett. b)) affida ad apposite convenzioni l'assetto delle deleghe reciproche tra Comuni, le loro unioni e la città metropolitana.

(70) È probabilmente anche per questo che V. CERULLI IRELLI, *Relazioni tra Città metropolitane e Comuni*, cit., suggerisce che lo statuto preveda le diverse forme (attribuzione e delega) con cui trasferire competenze comunali alla Città metropolitana, e dunque non stabilisca direttamente la loro distribuzione.

lungi dall'irrigidirla entro i suoi confini, ed entro una struttura fissa ed isometrica al suo interno, la legge contempla "variazioni di tema" organizzativo nelle relazioni con i territori non ricompresi nel suo perimetro e assetti mutevoli nel proprio territorio; per il primo aspetto, il c. 11, lett. *c*) richiama un contenuto statutario, d'intesa con la Regione, riferito a zone omogenee ed organismi di coordinamento con altri soggetti, che potrebbe consentire un esercizio di alcune funzioni e (soprattutto) la gestione di alcuni servizi per i quali il perimetro della Città metropolitana non sarebbe sufficientemente adeguato; per il secondo aspetto, il medesimo c. 11, lett. *b*), fa riferimento alla contemplazione nello Statuto di unioni e di altre forme di organizzazione "interna alla Città metropolitana" in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali; ed il c. 44, infine, richiama la possibilità di individuare entro i confini della Città metropolitana zone omogenee e zone del capoluogo dotate di autonomia amministrativa.

Come si vede (e qui si sono menzionati solo alcuni degli impegni all'orizzonte) si tratta di un percorso lungo, complesso, erto e denso di incognite, che richiede l'attiva partecipazione, con ogni organo e con ogni energia, di tutti i livelli di governo e di legislazione della Repubblica, oltre che, probabilmente, di una serie di aggiustamenti anche di alcuni strumenti di origine europea. È auspicabile che si conservino le forze per concentrarle su tutto questo, piuttosto che per provare ad inibire, ancora una volta, un'evoluzione di cui è evidente, almeno in alcune delle aree metropolitane, la necessità.

El pretendido impulso a la administración provincial en la reforma española de 2013

Juana Morcillo Moreno

Abstract

Al culmine del dibattito sulla necessità di mantenere o meno l'organizzazione provinciale in Spagna, la legge n. 27 del 27 dicembre 2013, di razionalizzazione e sostenibilità dell'amministrazione locale, ha dato impulso, almeno in teoria, agli organi maggiormente rappresentativi del citato livello locale, le Diputaciones provinciales. In questo modo si è inteso rafforzare il loro ruolo istituzionale attraverso l'incremento delle loro funzioni di coordinamento e controllo delle competenze dei comuni, a volte a scapito di questi. Senza dubbio il successo o il fallimento di questa riforma dipenderà in larga misura dalle decisioni che si adotteranno per la sua attuazione. A questo proposito bisogna considerare la necessità di rafforzare il bilancio delle Diputaciones, l'attesa riforma del sistema elettorale o anche l'interpretazione che verrà data su alcune ambiguità presenti nella legge, che dovrebbero essere risolte in un senso favorevole all'autonomia comunale.

1. Introducción

La crisis económica y financiera que desde 2007 sacude a Europa ha provocado que los entes locales se hayan colocado en el punto de mira de la clase política gobernante. El sector público local se ha convertido en el chivo expiatorio de los problemas económicos por los que atraviesa España. Por tal razón, varias son las propuestas que se han ensayado para disminuir el gasto público en el ámbito local y que afectan a sus dos niveles, municipal y provincial.

En este sentido, y en un contexto plagado de críticas, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL) ha acometido la última reforma del régimen local español. Se trata de una reforma profunda, ciertamente la más importante desde la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, re-

guladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), que afecta a la raíz misma de la autonomía local. Su aprobación, marcada por un convulso panorama político y económico en el que las medidas coyunturales de ahorro presupuestario han estado a la orden del día, no ha dejado indiferente a nadie. Como acertadamente apuntan diversos autores, es erróneo vincular la reforma del régimen local a la crisis económica¹, no sólo porque los problemas económicos que evidencia el sistema local español son anteriores a la crisis actual, sino también porque, a pesar de las cifras – sin duda interesadas – que en ocasiones publican algunos medios de comunicación social, las estadísticas y datos reales demuestran que la incidencia de la economía local y, por tanto, el ahorro en dicho sector no suponen un dato significativo en el montante de la economía española y, mucho menos, a corto plazo². Sea como fuere, lo cierto es que un debate sobre la planta local habría exigido un marco sereno, tranquilo y estable³ en el que debatir y adoptar medidas llamadas a continuar en el tiempo, en lugar de la urgencia y la prisa que han presidido la presente reforma, marcada por cambios irreflexivos y a golpe de enmiendas, circunstancia que ha provocado la ausencia de un claro modelo en el texto definitivo.

En el ámbito local, las iniciativas planteadas en los últimos años por los diferentes sectores implicados han ido desde la fusión de pequeños municipios – que se incentiva ahora, aunque con carácter voluntario – a la eliminación de las entidades locales menores – degradadas a entes desconcentrados sin personalidad jurídica en la reforma –, pasando incluso por la disolución de las Diputaciones Provinciales. Respecto a éstas, una

(1) Vid. EMBID IRUJO, A., “Crisis económica y reforma local”, en COSCULLUELA MONTANER, L. y MEDINA ALCOZ, L. (dirs.), *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, ed. Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012, p. 54.

(2) MARCOS ALMEIDA CERREDA justifica este planteamiento, con una visión completa y sistemática, en su magnífico trabajo “La reforma de la planta, estructura, competencia, organización y articulación de la Administración Local”, en DIEZ SÁNCHEZ, J.J. (COORD.), *La planta del Gobierno local*, ed. Fundación Democracia y Gobierno Local-Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Barcelona, 2013, *passim*, especialmente en pp. 63 y 64.

(3) De “*vocación de perdurabilidad*” habla el profesor ALMEIDA CERRERA, en lugar de la articulación de un “*sistema provisional ‘anticrisis’, edificado sobre criterios exclusivamente económicos y coyunturales*” (vid. *op. cit.*, p. 63).

parte importante de la doctrina las considera superfluas, no sólo porque no tienen funciones propias – al atribuirse la mayor parte a las Comunidades Autónomas y a los municipios – y porque destinan gran parte de su presupuesto al pago de personal, sino también – y, tal vez, sobre todo – por el carácter indirecto en la elección de sus responsables, que, salvo en los territorios históricos, aleja a dicho órgano de la ciudadanía.

Así las cosas, y en pleno debate sobre la necesidad de mantener o no la organización provincial, la LRSAL ha dado un espaldarazo a estos órganos, al potenciar sus funciones de coordinación y supervisión de las competencias municipales mediante la atribución de nuevos cometidos.

2. Premisas para el estudio de la provincia: su naturaleza compleja y el reconocimiento de su autonomía como garantía institucional

Tras el conocido Decreto de 30 de noviembre de 1833, basado en el proyecto de Javier de Burgos⁴, España quedó dividida en 49 provincias, distribución territorial vigente en la actualidad salvo por la escisión, en 1927, de la inicial provincia canaria en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas. La provincia española presenta un carácter complejo, ya que dicho concepto responde a diversas realidades. Por tal razón, es preciso concretar a qué acepción del término “provincia” nos referimos en este trabajo a partir de las diversas alusiones que al mismo hace la Constitución, a saber:

- 1) como circunscripción electoral para las elecciones generales al Senado y al Congreso (arts. 68.2 y 69.2);
- 2) como división territorial de la Administración periférica, esto es, para el cumplimiento de los fines del Estado (art. 141.1) y, en su caso, de las Comunidades Autónomas;
- 3) como entidad local, que goza de personalidad jurídica y autonomía para la gestión de sus intereses (arts. 137 y 141.1), determinada por la agrupación de municipios⁵.

Pues bien, este artículo se dedica al estudio de la provincia como entidad

(4) Javier de Burgos fue Secretario de Estado de Fomento, con Francisco Cea Bermúdez como Ministro, a comienzos del reinado de Isabel II y bajo la regencia de María Cristina de Borbón.

(5) A esta triple naturaleza de la provincia se refiere GARCÍA RUBIO, siguiendo a COSCULLUELA MONTANER, en “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (COORD.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, p. 203.

local y, en consecuencia, analiza los cambios que la reforma española de 2013 ha introducido en su organización y régimen competencial a través del órgano que, de modo general – y con las matizaciones que se dirán –, asume su gobierno y administración, esto es, la Diputación provincial. Aclarado lo anterior, el artículo 137 CE dispone la organización territorial del Estado en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, tras lo cual reconoce a dichos entes “autonomía” para la gestión de sus respectivos intereses. Más específicamente, y después de amparar el artículo 140 la autonomía municipal, el 141 se refiere a la provincia. En primer lugar, la define en su doble carácter de entidad local con personalidad jurídica y de división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. En segundo, ya como entidad local, atribuye su gobierno y administración a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. En tercer término, permite que, junto a la provincia, existan otras formas de agrupación municipal y, por último, salva la particularidad de las islas, cuya administración se atribuirá a los Consejos y Cabildos insulares en los archipiélagos balear y canario. A partir de tales determinaciones, el Tribunal Constitucional ha defendido de modo reiterado la consideración de la autonomía local como garantía institucional en sus dos niveles, local y provincial. Sirva como ejemplo, con relación a la autonomía provincial, su importante STC 32/1981, de 28 de julio, dictada en un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regulaba la “Transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad”⁶. En dicho pronunciamiento, el Tribunal Constitucional señaló que, aunque el artículo 137 CE no defina los concretos intereses ni las competencias mínimas que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia, de la Constitución derivan razones para que el legislador determine y concrete el contenido de la autonomía provincial y, por tanto, disminuya o acreciente competencias, pero no las elimine por completo⁷.

(6) En síntesis, la norma catalana pretendía suprimir las Diputaciones Provinciales catalanas – sin sustituirlas por ningún otro órgano – y vaciar todas las competencias de la provincia – propias y delegadas – y de su hacienda, al transferirlas a la Generalidad.

(7) *Vid.* Fundamento Jurídico 3º de la STC 32/1981.

3. Aspectos jurídicos básicos del régimen de la provincia

La LBRL desarrolla las disposiciones constitucionales atinentes a la provincia en su Título III, que se divide en tres capítulos alusivos, respectivamente, a la organización provincial (arts. 32 a 35), a sus competencias (arts. 36 a 38) y a los regímenes especiales (arts. 39 a 41). A todos ellos antecede el artículo 31, que, amén de incidir en la consideración de la provincia como ente local de segundo grado y en la atribución de su gobierno y administración a la Diputación o entidad equivalente, dispone con carácter general que la provincia garantizará los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales y, en particular, asegurará la prestación integral y adecuada en todo su territorio de los servicios municipales y participará en la coordinación de la Administración local con la autonómica y estatal.

3.1. La Diputación como emblema de su organización

La organización provincial no ha sido, en esencia, modificada por la LR-SAL, por lo que el gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponden a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

España cuenta actualmente con 38 Diputaciones provinciales, pues, según disponen la LBRL y los respectivos Estatutos de Autonomía, disponen de este órgano de gobierno todas las provincias españolas, salvo los territorios históricos vascos (*Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia*), la Comunidad Foral de Navarra, las Comunidades Autónomas uniprovinciales (Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja) y los archipiélagos balear y canario.

Desde el punto de vista de su composición, el artículo 32 LBRL fija como órganos necesarios el Presidente, uno o varios Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno, así como sus comisiones informativas. Junto a ellos, se permite la existencia de órganos complementarios, que la Diputación regulará, sin perjuicio de lo que disponga la legislación autonómica sobre régimen local⁸.

En cuanto a su debatido sistema de elección, las Diputaciones son ór-

(8) Los artículos 33, 34 y 35 LBRL concretan la composición del Pleno, junto a sus funciones y las de los demás órganos de las Diputaciones.

ganos de elección indirecta⁹, lo que significa que los Diputados que forman el Pleno, en número variable según los habitantes de la provincia, serán elegidos por los concejales electos de todos los Ayuntamientos del correspondiente partido judicial. Este método de representación indirecta ha servido para justificar las críticas al aumento de funciones de las Diputaciones en la reforma, en detrimento de los municipios, al considerarse un asalto a la legitimación democrática.

3.2. “Entidades equivalentes”: los territorios forales, las Comunidades Autónomas uniprovinciales y los Cabildos y Consejos Insulares

La Constitución permite, de un lado, que el gobierno y administración de las provincias se encomienden, en lugar de a las Diputaciones provinciales, a otras corporaciones representativas (arts. 141.2) y, de otro, que puedan existir otras agrupaciones de municipios diferentes a la provincia (art. 141.3). A ambos aspectos se refiere la LBRL, sin que hayan sido objeto de reformas sustanciales por la LRSAL¹⁰.

Por lo que respecta a otros entes representativos o “entidades equivalentes” – por emplear la expresión de la LRSAL –, la LBRL se refiere, en primer lugar, al régimen especial de los territorios forales del País Vasco¹¹. En este sentido, el artículo 39 LBRL preserva las singularidades de dichos territorios en el marco de su Estatuto de Autonomía y declara la supletoriedad de la Ley de Bases estatal. A su vez, la Disposición Adicional 2ª LBRL incide en el respeto de las peculiaridades históricas de las entidades locales de estos territorios históricos. Algunos apartados de dicha Disposición han sido modificados por la LRSAL, básicamente para adaptar las competencias de las Diputaciones Forales a las nuevas funciones de las Diputaciones y a las previsio-

(9) No en vano, cuando España ratificó en 1988 la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, dejó a salvo el artículo 3.2, referido a la imposición de un sistema de elección directa en todas las colectividades locales.

(10) El Capítulo III del Título III se refiere a los “Regímenes especiales” (arts. 39 a 41) y el Título IV a “Otras entidades locales” (arts. 42 a 44).

(11) En las tres provincias vascas el órgano de gobierno y administración es la “Diputación Foral”, órgano ejecutivo que depende de las Juntas Generales (órgano legislativo) y al que, además de las funciones que tienen el resto de Diputaciones, se le atribuyen otras de carácter fiscal. Se trata de un órgano de elección directa.

nes de estabilidad presupuestaria recogidas en la reforma. Sirva como ejemplo la atribución a las Diputaciones Forales de la competencia para decidir sobre la forma de prestación de los servicios obligatorios en municipios con población inferior a 20.000 habitantes, previa anuencia de éstos, decisión que en las provincias de régimen común se atribuye – *ex* artículo 26.2 LBRL – al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En segundo término, tampoco la Comunidad Foral de Navarra dispone de Diputación provincial, pues su “Diputación Foral” – como también se conoce al Gobierno de Navarra – es un órgano ejecutivo que depende del Parlamento autonómico. De este modo, resulta de aplicación a la Comunidad Foral de Navarra lo indicado con relación al País Vasco. Así se indica tanto en la Disposición Adicional 3ª LBRL, que reconoce las particularidades del régimen local navarro que derivan del Amejoramiento¹², como en la Disposición Adicional 2ª LRSAL, que adecua las competencias de la Comunidad Foral al nuevo marco competencial. A modo de ejemplo, la Comunidad Foral de Navarra desarrollará los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios que presten sus entidades locales y recibirá la comunicación de dicho coste, tareas que en las provincias de régimen común son asumidas – *ex* artículo 116-ter LBRL – por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En cuanto a las Comunidades Autónomas uniprovinciales, no hay en ellas Diputaciones provinciales, pues las competencias de éstas son asumidas por las instituciones de la propia Comunidad. Tanto estas Comunidades como la Foral de Navarra, según el artículo 40 LBRL, asumirán las funciones, medios y recursos que corresponden a las Diputaciones en las provincias de régimen común.

Por último, es sabido que en las islas no existen las Diputaciones provinciales, ya que al frente de cada isla o agrupación de islas hay un Cabildo Insular (Canarias) o un Consejo Insular – *Consell Insular* – (*Illes Balears*). A ambos órganos se refiere en similares términos el artículo

(12) Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

41 LBRL¹³, que declara de supletoria aplicación a los mismos el régimen de organización, funcionamiento y competencias de las Diputaciones, sin perjuicio de lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

3.3. Otras agrupaciones de municipios, Aragón y las veguerías catalanas

Respecto a la supramunicipalidad, la LRSAL no ha introducido cambios sustanciales en el Título IV de la ley básica estatal. De este modo, junto al municipio, la provincia y la isla, el artículo 3.2 LBRL, con amparo en los artículos 141.3 y 152.3 CE¹⁴, mantiene como entidades locales a las Comarcas¹⁵ – u otras que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas –, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios. La única novedad operada en este precepto radica en la supresión, como entidad local, de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, antes reguladas en el artículo 45 LBRL, a las que la LRSAL niega personalidad jurídica, salvo si ya existían a su entrada en vigor. Ello no obstante, la legislación autonómica podrá regularlas como forma de gestión desconcentrada de acuerdo a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 24-*bis* LBRL). Por lo demás, la LRSAL alude al régimen especial de organización institucional que el Estatuto de Autonomía de Aragón recoge en materia de régimen local, sin perjuicio de su sometimiento a la Constitución, al contenido básico de la LBRL y a los nuevos principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas¹⁶.

(13) La DA 16ª LRSAL incide en el respeto de su legislación específica, con sujeción a los nuevos principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

(14) El artículo 141.3 CE admite la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia y el artículo 152.3 CE permite que los Estatutos, mediante la agrupación de municipios limítrofes, establezcan circunscripciones territoriales propias, que gozarán de personalidad jurídica.

(15) La DA 6ª LRSAL establece el respeto a la organización comarcal en las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le hubieran atribuido la gestión de servicios supramunicipales, regla de especial aplicación en Aragón y Cataluña, que cuentan con una organización comarcal desarrollada, así como en la comarca de El Bierzo en Castilla y León.

(16) DA 3ª.3 LRSAL. Detrás de tal previsión, fruto de una enmienda introducida en el Senado, subyace el pacto entre el Partido Popular y el Partido Aragonés para la presente legislatura. Co-

Igualmente, la reforma presta atención a las Comunidades Autónomas que tengan un sistema institucional propio, en cuyo caso las menciones de la LBRL a las Diputaciones se entenderán referidas a los entes locales supramunicipales previstos en sus Estatutos¹⁷. En este sentido, Cataluña presenta ciertos rasgos particulares por lo que al sistema de veguerías se refiere. La veguería es una nueva demarcación territorial catalana prevista en el *Estatut*¹⁸. Sin embargo, al evocar claramente la regulación estatutaria de las veguerías la que recoge la Constitución respecto a la relación de las provincias con el Estado, se planteó un problema sobre el carácter alternativo de ambas entidades¹⁹ en el que medió el Tribunal Constitucional, receloso del artículo 91 del *Estatut* – cuyo apartado 3 señala que los “Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones” –. En síntesis, la STC 31/2010, de 28 de junio, en una declaración de constitucionalidad interpretativa sobre dicho precepto, salvó su constitucionalidad, bien si se consideraba la veguería como una estructura local nueva e independiente de la provincia, bien si se articulaba sobre la misma organización provincial²⁰ – en cuyo caso sólo se cambiaría el nombre de Diputaciones por el de Consejos de Veguería –. Dicho de otro modo: la veguería podrá convivir con la provincia, pero no en lugar de ella.

mo señala JIMÉNEZ ASENSIO, la inclusión de Aragón en esta disposición le permite “*redefinir de algún modo por vía legislativa la siempre compleja y tensa relación entre Diputaciones Provinciales y Comarcas*”. Ahora bien, deja al legislador autonómico “*un estrecho margen de maniobra*”, lo cual “*puede ser una nueva fuente de conflictos entre ambos niveles de gobierno local*” [vid. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Diario del Derecho Municipal*, Iustel (13/01/2014), p. 5].

(17) DA 3^a.2 LRSAL.

(18) Concretamente, en los artículos 90 y 91 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con base en los cuales se aprobó la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías.

(19) Sobre esta específica cuestión, vid. BAYONA I ROCAMORA, A., “La Ley de veguerías y la STC 31/2010”, *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1 (2010), especialmente p. 204.

(20) Fundamento Jurídico 4^o de la STC 31/2010.

4. Novedades tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

4.1. La organización provincial: la incorporación del personal directivo

La LRSAL no ha introducido cambios en los artículos que la LBRL dedica con carácter específico a la organización provincial, salvo la incorporación de la previsión relativa al personal directivo de los órganos provinciales. No obstante, la reforma sí incorpora algunas medidas que afectan al personal al servicio de las Diputaciones, no de modo directo, sino en su condición de entidad local. Sin embargo, el carácter acotado del presente trabajo impide su detenido estudio.

Nos ocupamos únicamente del nuevo artículo 32-*bis*, que establece el régimen y requisitos del personal directivo de las Diputaciones²¹, precepto que debe completarse con lo dispuesto, con carácter básico, en el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) y en la Disposición Adicional 15^a LBRL, referida al régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de este personal.

El artículo 13 EBEP define el personal directivo como aquel encargado de las funciones que cada Administración califique de “directivas profesionales” y que, en el ámbito local, se concretan en “funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación”²². El EBEP sólo exige que en el nombramiento de este personal se respeten los principios de publicidad y de libre concurrencia y que se atienda a principios de mérito, capacidad e idoneidad. A ello añade el artículo 32-*bis* LBRL los criterios de competencia profesional y experiencia, exigiendo en principio que se trate de funcionarios de carrera de cualquier Administración que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1; no obstante, la condición de funcionario se

(21) Unas interesantes reflexiones prácticas sobre el personal directivo en los entes locales pueden verse en JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la Administración local*, Estudios de Relaciones Laborales (núm. 4), ed. Diputación de Barcelona, 2009, especialmente, pp. 114 y ss.

(22) DA 15^a.1.pár. 3º LBRL.

podrá excepcionar, con la debida justificación, en el Reglamento Orgánico de la corporación según las características específicas de las funciones a desempeñar²³.

En atención a lo indicado, sería conveniente que cada Diputación incorporara un “Estatuto del Directivo Público Profesional” a su Reglamento Orgánico, en el que se reflejaran las condiciones de empleo de este personal, sobre todo, porque del correcto funcionamiento de las estructuras directivas profesionales dependerá en gran medida la viabilidad del papel institucional de las Diputaciones.

4.2. La ampliación de las competencias provinciales: una de las claves de la reforma

El tema competencial constituye el eje sobre el que gira la reforma local de 2013, habida cuenta de que tanto el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local²⁴, como, finalmente, la Ley 27/2013 han incidido en la potenciación del rol de las Diputaciones provinciales, no sólo en su tarea de apoyo a pequeños municipios, sino también en la definición de nuevas competencias propias, así como en la intensificación de su colaboración con las Administraciones estatal y autonómica²⁵. Téngase en cuenta que las menciones que al respecto se hagan a las Diputaciones hay que referirlas a la entidad que, en su caso, sea equivalente en los territorios en que la misma no exista (art. 38 LBRL).

Pues bien, el artículo 7 LBRL constituye el punto de partida para determinar las diversas modalidades competenciales que podrán asumir los entes locales y, concretamente, las Diputaciones. En este sentido, como ya hiciera antes de la reforma, distingue entre competencias propias y

(23) Esta excepción se introdujo en el trámite del Senado y, más allá de la profesionalización que es deseable para el personal directivo, recuerda a la que el artículo 18.2 *in fine* de la LOFAGE – Ley 6/1997, de 14 de abril – refiere a los Directores Generales de ámbito estatal.

(24) La última versión del Anteproyecto es de 18 de febrero de 2013.

(25) *Vid.* la *Nota explicativa de la reforma local* del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 6 de marzo de 2014. El texto se puede consultar en el siguiente enlace web: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf> (consulta: 30/05/2014).

delegadas. Pero, como novedad, introduce una suerte de “cláusula residual”, sustitutiva del anterior sistema de competencias impropias, para atribuir a la Diputación competencias distintas de las propias y de las delegadas cuando concurren ciertos requisitos.

Con todo, antes de analizar dicho régimen competencial, conviene hacer referencia a dos cuestiones que constituyeron el talón de Aquiles del Anteproyecto en lo que a la articulación competencial de la provincia se refiere: por un lado, el controvertido “coste estándar” de los servicios²⁶ y, por otro, el posible “vaciamiento competencial” de los municipios en pro de las Diputaciones ante la asunción por éstas de los servicios obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes cuando la prestación en dicho ámbito, bien por la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera, no cumpliera el coste estándar o fuera ineficiente en atención a las economías de escala²⁷. Ambos aspectos fueron duramente criticados por el Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, cuyo papel fue determinante en el *iter* parlamentario de la reforma.

4.2.1. *Del “coste estándar” al “coste efectivo” de los servicios*

En cuanto al debatido “coste estándar”, el Dictamen del Consejo de Estado señaló que la inclusión de dicho elemento en el artículo 26 LBRL – referido a los servicios mínimos municipales – podía determinar una pérdida de las competencias municipales en favor de las Diputaciones Provinciales.

Junto a ello, el Dictamen incorporaba dos críticas. Por un lado, respecto a la concreción del coste estándar, el Anteproyecto se remitía al Gobierno para que, mediante real decreto, estableciese su fijación y la periodicidad y procedimiento para evaluar los servicios mínimos. La amplia remisión de la norma legal a la reglamentaria, ausente de paráme-

(26) En el Anteproyecto, el artículo 26.2 LBRL rezaba así: “Por Real Decreto se establecerá el coste estándar de los servicios previstos en este precepto, determinando la periodicidad y procedimiento de evaluación de los mismos. En el mismo Real Decreto se establecerán las condiciones en que los Municipios deben publicitar el coste y la eficiencia de estos mismos servicios”.

(27) Redacción propuesta para el artículo 26.3.1º LBRL. La expresión “economías de escala” hace alusión, básicamente, a la reducción en el coste de producción de un producto (o de prestación de un servicio) a medida que el tamaño de una instalación y los niveles de utilización aumentan.

tros legales al respecto, podía considerarse una habilitación en blanco al Gobierno. De ahí que el Dictamen sugiriese la incorporación de ciertos extremos relevantes para determinar, tanto en el plano teórico, como en el práctico, el coste estándar de los servicios²⁸. Por otro lado, el Dictamen hacía patente que la aplicación del coste estándar podía “incidir notoriamente” en la autonomía municipal hasta el punto de “reducir en exceso” las competencias conformadoras de su núcleo esencial. En efecto, subordinar la eficacia de la autonomía al cumplimiento de ciertos requisitos implicaba un efecto condicionante que podía suponer incluso “una atribución ‘en precario’ a los Municipios de su autonomía”²⁹. Las férreas críticas del Consejo de Estado tuvieron reflejo en la redacción final del Proyecto que, aprobado el 26 de julio de 2013 y tramitado en las Cortes Generales, dio lugar a la LRSAL³⁰.

Con relación al coste estándar, el texto definitivo lo incorpora – no sin cierta crítica – con el nombre de “coste efectivo” en el artículo 116 *ter* LBRL. Se trata de un elemento de capital importancia en torno al cual se articulan, como enseguida se verá, gran parte de las nuevas competencias provinciales. Por ello, todas las entidades locales deben calcular – y comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación –, antes del 1 de noviembre de cada año, el coste efectivo de los servicios que prestan según los datos que aparezcan en el presupuesto general y, en su caso, en las cuentas anuales aprobadas por sus entidades instrumentales, en ambos casos con relación al ejercicio inmediato anterior. Ahora bien, el problema que este parámetro suscita, como también lo hacía el anterior, es el de su determinación, ya que, teniendo en cuenta nuestro variopinto mapa municipal, es sumamente complicado un cálculo de este valor que sea válido para cualquier entidad local con independencia de su idiosincrasia. Sea como fuere, aunque la Ley adelan-

(28) Entre ellos, los aspectos esenciales del procedimiento que debía seguirse para determinar este parámetro, sus factores de ponderación o corrección (que deberían atender a diversas variables, como la orografía, el clima o la estructura social y económica del municipio) o si el coste estándar era único para todos los servicios, debía variar respecto de cada uno o podía haber varios para un mismo servicio en función de diversos criterios. *Vid.* apartado V.a.2) Dictamen.

(29) *Vid.* apartado V.a.2) Dictamen.

(30) La versión inicial del Proyecto puede consultarse en el BOCG, Congreso de los Diputados Núm. A-58-1 (06/09/2013) y sus enmiendas en el Núm. A-58-2 (30/10/2013).

ta alguna orientación para su concreción – se tendrán en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios derivados del presupuesto general o de las cuentas anuales de sus entes instrumentales –, remite el desarrollo de los criterios de cálculo, mediante Orden, al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. A este respecto, existe ya un “Proyecto de Orden por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales”³¹.

4.2.2. Del “traslado-sanción” de las competencias municipales a las Diputaciones por incumplimiento de los costes estándar a su mera coordinación por éstas

La segunda cuestión indicada *supra* era aún más enjundiosa, pues implicaba un forzoso traslado competencial – o “traslado-sanción”, en expresión de VELASCO CABALLERO³² – para los municipios de menos de 20.000 habitantes evaluados negativamente, difícilmente compatible con el núcleo esencial de la autonomía municipal; ello por cuanto ésta se asocia al desempeño municipal de ciertos servicios propios de los entes locales, normalmente coincidentes con los servicios mínimos. En efecto, constatada la evaluación negativa, y previo informe autonómico, en el plazo de un mes se adoptaría la asunción de competencias por mayoría simple de los diputados, entendiéndose automáticamente aprobada si pasado dicho mes no se hubiera adoptado acuerdo alguno³³.

La asunción competencial debía ir acompañada del traspaso, acordado

(31) El trámite de información pública para la presentación de observaciones a dicho proyecto acabó el 23 de mayo de 2014. El texto consta de siete artículos agrupados en dos capítulos (“Disposiciones Generales” y “Principios y directrices para el cálculo del coste efectivo”), una disposición transitoria y tres finales, a los que se acompañan dos anexos. Sus artículos 3 a 6 determinan los criterios de cálculo del coste efectivo.

(32) *Vid.* VELASCO CABALLERO, F., “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, en DOMINGO ZABALLOS, M.J. (COORD.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, p. 70.

(33) Junto a este traslado forzoso de competencias, el Anteproyecto recogía, en el propuesto artículo 26.3 LBRL, otras dos modalidades de asunción competencial por las Diputaciones, en este caso voluntarias para los municipios y sometidas a la mayoría simple de diputados, previa solicitud por el pleno del respectivo Ayuntamiento, a saber: cuando uno o varios municipios, a pesar de no haber sido evaluados negativamente, así lo solicitase – también previo informe autonómico – y cuando un municipio de más de 20.000 habitantes instara su incorporación a la asistencia de la Diputación.

por la Diputación, de los medios materiales y personales vinculados a los servicios. También debía contener un plan de redimensionamiento para adecuar las estructuras organizativas a la nueva situación y una memoria indicativa de las competencias y servicios traspasados, los medios y recursos afectados y el impacto económico de las medidas. Además, la Diputación podría elegir la forma de gestión que mejor garantizase los principios de eficiencia y sostenibilidad. Por último, en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, sería la Administración autonómica la encargada de asumir las facultades de traspaso, obligatorio o no, de las funciones mínimas municipales, previo informe del órgano de colaboración entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales y con garantía de la participación de los municipios afectados.

A partir de ahí, el Consejo de Estado enarbó su crítica al traspaso competencial en favor de las Diputaciones, denunciando que el debilitamiento que dicho traspaso suponía para la autonomía municipal encontraba un correlativo fortalecimiento de otras entidades locales, en particular, de las Diputaciones provinciales. En efecto, a pesar del carácter indirecto de tales órganos y de la naturaleza “funcional” de sus competencias – de asistencia a los municipios y coordinación de su actuación –, frente a las competencias “materiales” de los municipios – de gestión de intereses y asuntos referidos al conjunto poblacional –, a pesar de ello, decimos, el Anteproyecto encomendaba a las Diputaciones la prestación de los servicios municipales que el ayuntamiento no hubiera podido prestar a coste estándar. De otra parte, el Consejo de Estado entendía insuficiente la previsión relativa al traspaso de medios personales y materiales, sin considerar otros aspectos relevantes o establecer distinciones según la naturaleza de cada servicio. E, igualmente, el Dictamen notaba la falta de regulación en caso de que fuese la propia Diputación la que presentase una situación de déficit, no se encontrase en una situación de estabilidad presupuestaria³⁴ o se negase a la asunción de la competencia en cuestión³⁵.

(34) Preocupación en absoluto baladí, pues una lista de la Comisión Nacional de Administración Local revela que, de los cerca de 300 ayuntamientos y diputaciones con planes de ajuste en vigor a 31 de diciembre de 2013, Alicante encabeza el elenco, pero es seguido por la Diputación de Granada (con 25 millones de euros) y muy próxima está la de Cáceres (con 9,5 millones). *Vid.* <http://politica.elpais.com/politica/2014/05/08/actualidad/1399568241885144.html> (consulta: 30/05/2014).

(35) *Vid.* apartado V.a.2) Dictamen.

En fin, la asunción obligatoria de competencias por parte de las Diputaciones colisionaba frontalmente con la autonomía municipal, pues implicaba un vaciamiento competencial de los municipios de menos de 20.000 habitantes que no pudieran acomodar su hacienda a las exigencias del Anteproyecto, al convertirse la Diputación en el gestor ordinario de sus servicios y ser este órgano una entidad representativa de segundo grado, lo cual podía llegar a desvirtuar el principio democrático. A partir de tal premisa, el Consejo de Estado apuntó otras vías alternativas a la solución planteada como obligatoria en el Anteproyecto, entre ellas, el impulso de la fusión de municipios³⁶.

Así las cosas, la demoledora crítica argüida por el Consejo de Estado originó la supresión de la referida previsión de la versión definitiva del texto. En su lugar, y tras desaparecer del precepto la posible dispensa a los municipios de prestar sus servicios obligatorios³⁷, el vigente artículo 26.2 LBRL atribuye a la Diputación la coordinación, en los municipios de menos de 20.000 habitantes, de los siguientes servicios municipales obligatorios:

- 1) recogida y tratamiento de residuos;
- 2) abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales;
- 3) limpieza viaria;
- 4) acceso a los núcleos de población;
- 5) pavimentación de vías urbanas;
- 6) alumbrado público.

Para hacer operativa tal coordinación, previa conformidad de los municipios afectados y previo informe de la Comunidad Autónoma si ésta ejerciera la tutela financiera, la Diputación propondrá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma que considere más eficiente para su prestación, bien directa, bien compartida a través de

(36) *Vid.* apartado V.a.3) Dictamen.

(37) El anterior artículo 26 LBRL, tras recoger en su apartado 1 los servicios de prestación obligatoria por los municipios, permitía en su apartado 2 que éstos pudieran solicitar de la Comunidad Autónoma la dispensa de su prestación cuando, por sus características peculiares, resultara "de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento".

consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Y el Ministro decidirá qué propuesta puede reducir los costes efectivos de los servicios. Por lo demás, si fuera la Diputación la que asumiera la prestación, repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso y si el servicio estuviera financiado por tasas, la tasa se destinará a la Diputación.

Con todo, se permite que el municipio asuma la prestación y coordinación de tales servicios si justificara ante la Diputación, y ésta así lo acreditara, una fórmula de gestión con un menor coste efectivo que el derivado de la propuesta provincial. Es decir, la Diputación tendrá que confirmar la viabilidad de la alternativa que, en su caso, plantee el municipio, decisión que sería fiscalizable, primero, en vía administrativa y, después, en vía jurisdiccional contencioso-administrativa. Todo parece apuntar a que la restitución del libre ejercicio competencial al municipio será algo excepcional.

Así pues, la coordinación por la Diputación se extiende a la forma de prestación del servicio, pero no a su titularidad, que conserva el municipio al igual que su obligación para prestarlo³⁸. Pero la atribución al Ministerio de Hacienda de la decisión sobre la gestión provincial o compartida de concretos servicios municipales excede de la competencia básica estatal *ex* artículo 149.1.18° CE y roza, por ello, la inconstitucionalidad³⁹. Además, las insuficiencias técnicas de esta disposición plantean dudas sobre su aplicación, pues nada se dice para el caso de que los municipios afectados no den su conformidad a la propuesta de la Diputación⁴⁰, respecto al contenido concreto de la coordinación o a las formas de articularla o del modo para la traslación automática de la tasa de financiación del municipio a la Diputación, por poner algunos

(38) Como señala el profesor MEDINA GUERRERO, no se puede hablar de “competencia propia” cuando “*se despoja al ente en cuestión de su libre desempeño material, y solo se le reserva la ‘nuda’ titularidad de la competencia hasta que otra Administración resuelva lo contrario*” (*vid. MEDINA GUERRERO, M., La reforma del régimen local*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 67).

(39) Véanse, al respecto, los argumentos de VELASCO CABALLERO en *op. cit.*, pp. 71 y 72.

(40) JIMÉNEZ ASENSIO plantea algunas soluciones en su excelente trabajo “La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *op. cit.*, pp. 13 y ss. Entre ellas, apunta a que la Diputación proponga, en lugar de una única fórmula de prestación del servicio, un abanico de posibilidades.

ejemplos. Todo ello convierte en inaplazable el desarrollo de dichos extremos para garantizar la seguridad jurídica y salvaguardar el principio de autonomía local. Hay que tener en cuenta, además, que de los 8.118 municipios que conforman el territorio español, cerca de un 95% tiene menos de 20.000 habitantes, por lo que la práctica totalidad de los mismos es potencial destinataria de esta nueva función coordinadora de la Diputación. Por ello, la particular idiosincrasia de cada provincia y de sus municipios ha de conllevar que la determinación de dicha función no sea idéntica en todos los ámbitos provinciales, sino que cada Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica estatal, precise sus diversas manifestaciones y grados en función de las particularidades de sus territorios, siempre con respeto al núcleo mínimo competencial establecido en la Constitución.

4.2.3. Competencias propias de las Diputaciones provinciales

El artículo 36 LBRL regula las competencias propias de las Diputaciones de un modo más impreciso a como lo hace el artículo 25 respecto a los municipios⁴¹. Con carácter general, reciben tal denominación las que atribuyan las leyes estatales y autonómicas en los diferentes sectores públicos; luego la ley opta por un *numerus apertus*. A continuación, con la expresión “en todo caso” el precepto enumera un listado mínimo de competencias provinciales, que deberá integrarse con otros cometidos que recoge la LBRL a lo largo de su articulado, al margen ya del artículo 36.

4.2.3.1. Las tradicionales funciones de asistencia y cooperación

Tras la reforma local, como enseguida se verá, se potencian las genuinas funciones provinciales de asistencia y colaboración a los municipios, asistencia que, como recuerda el artículo 26.3 LBRL, debe dirigirse, con carácter preferente, al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos municipales. Sin extendernos demasiado en su exposición, el artículo 36 mantiene sin cambios las siguientes tareas de las Diputaciones:

(41) Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, ed. Tecnos, 9ª ed., Madrid, 2013, p. 393.

- A. La coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y adecuada dentro del territorio provincial [art. 36.1.a)]. Se trata de una función genérica que, en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes, se traduce específicamente en la coordinación del artículo 26.2 LBRL.
- B. La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión [art. 36.1.b)]. Esta función ha revestido tradicionalmente diversas modalidades en sus vertientes jurídica – como la redacción de ordenanzas o la defensa en juicio –, económico-financiera – como la realización de auditorías – o técnica –como la elaboración de planes o la dirección facultativa de obras –. Es más, como enseguida se verá, la mayoría de las nuevas atribuciones materiales que la reforma asigna a las Diputaciones son manifestaciones concretas de esta competencia funcional.
- C. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal [art. 36.1.c)]. La LBRL no indica cuáles son tales servicios, concreción que ha llevado a cabo el legislador sectorial sin demasiada generosidad para los entes provinciales, sometidos a una estricta coordinación autonómica. Al fin y al cabo, la provincia no puede desplazar unilateralmente a los municipios en la prestación de los servicios municipales⁴².
- D. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito [art. 36.1.d)]⁴³. Con base en esta competencia, las Diputaciones han promocionado el turismo, el patrimonio histórico u otros valores de la provincia. De igual modo, siempre en el marco de la respectiva legislación autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo, este apartado les permite intervenir en la planificación territorial.

(42) Vid. GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, ed. Tecnos, 10ª ed., Madrid, 2013, p. 233.

(43) En esta competencia podía subsumirse la recogida en el anterior artículo 36.1.e), relativa al “fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia”, razón que justifica su supresión de la Ley de Bases.

4.2.3.2. *Las nuevas competencias provinciales*

El artículo 36 LBRL atribuye *ex novo* ciertas competencias a las Diputaciones provinciales. Desde un punto de vista funcional, sus tradicionales competencias de asistencia y cooperación municipal se refuerzan con importantes tareas de coordinación y supervisión. A su vez, desde una perspectiva material, se incorporado a su acervo competencial la prestación de nuevos servicios. Por último, más allá del artículo 36, la LBRL atribuye otras funciones a las Diputaciones al hilo de la regulación de otras cuestiones de interés.

A. Por lo que a las COMPETENCIAS DE NATURALEZA FUNCIONAL se refiere, con una clara potenciación de las funciones coordinadoras y supervisoras, el artículo 36 incorpora las siguientes:

a) fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su ámbito territorial [art. 36.1.c)]. Esta competencia es complementaria de la tarea coordinadora provincial diseñada en el artículo 26.2 LBRL, con la que tiene cierta identidad, aunque no se equipare a ella, pues entre ambas previsiones existen importantes diferencias⁴⁴;

b) coordinación en los casos previstos en el artículo 116 *bis* [art. 36.1.e)].

A este respecto, el artículo 116 *bis* LBRL recoge la obligación de las entidades locales que incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria de formular un plan económico-financiero según los requisitos formales que indique el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Tras indicar algunas medidas que deberá incluir dicho plan, se establecen como funciones de las Diputaciones:

i. asistir a las corporaciones locales, y colaborar con la Administración que ejerza la tutela financiera, en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros u otros de similares características que establezcan las normas;

ii. proponer y coordinar las medidas de ajuste supramunicipal, que serán valoradas antes de la aprobación del plan económico-finan-

(44) Vid., en este sentido, MEDINA GUERRERO, M., *op. cit.*, pp. 71 y 72. En cambio, JIMÉNEZ ASENSIO vincula esta competencia a los servicios obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes, por lo que su alcance se completaría con lo dispuesto en el artículo 26.2 LBRL (*vid.* JIMÉNEZ ASENSIO, R., "La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *op. cit.*, p. 11).

ciero, incluida la supervisión de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado.

Ambas actuaciones reflejan un importante papel de la Diputación, antes y después de la aprobación de los planes económico-financieros de los municipios, al menos en teoría. *Ex ante*, ya que una de las medidas que deben incluir los planes económico-financieros es la “[g]estión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes”⁴⁵; de ese modo, el municipio que, llegado el caso, tenga que dar su conformidad a la propuesta de gestión coordinada que haga la Diputación (art. 26.2) se encontrará condicionado por la que él mismo haya formulado en su plan económico-financiero, en cuya elaboración, a su vez, la Diputación habrá participado activamente. En otros casos, la actuación previa de la Diputación servirá para detectar contradicciones entre las medidas propuestas por varios municipios y, en tal caso, informar, proponer o advertir al respecto. Sea como fuere, no parece que las propuestas provinciales, más allá de su toma en consideración, sean vinculantes para la Administración que tenga que aprobar el plan. La importante función *ex post* que está llamada a desempeñar la Diputación se traduce en la verificación de las medidas propuestas en el plan y conecta con la función siguiente;

- c) seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia y, en caso de detectar que tales costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá su colaboración para una gestión coordinada más eficiente que permita reducir estos costes [art. 36.1.h)]. Este apartado refleja, junto a una cuestionable competencia supervisora de la Diputación – dada la generalidad de sus destinatarios y su carácter permanente, lo cual implica una cierta dependencia municipal que ralla los límites constitucionales –, un ofrecimiento para cooperar con los municipios, lo que resulta intachable desde el punto de vista de la autonomía municipal, ya que presupone la libre decisión de éstos⁴⁶;

(45) Art. 116 *bis*.2.b) LBRL.

(46) Así lo entiende también MEDINA GUERRERO, en *op. cit.*, pp. 66, 68 y 69. En cambio, JIMÉNEZ ASENSIO condiciona la efectividad de esta competencia a su conexión con el artículo 26.2 y, en consecuencia, la limita a los servicios mínimos de los municipios menores de 20.000 habitan-

- d) coordinación, mediante convenio con la Comunidad Autónoma, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios de menos de 5.000 habitantes [art. 36.1.i)]. Se trata de una función voluntaria para la Diputación, para cuyo ejercicio se tendrá que poner de acuerdo con la Comunidad Autónoma. De ahí que llame la atención la inserción expresa de esta competencia, contenida ya en el ámbito de aplicación de los convenios por tratarse de una cuestión de interés común (art. 57 LBRL). Tal vez con ello, como señalan KONINCKX FRASQUET y ALONSO MAS, se quiera subrayar dicha función tras la pérdida municipal de la competencia sobre participación en la gestión primaria de la salud⁴⁷, que ahora debe asumir la Comunidad Autónoma en un plazo escalonado de cinco años.
- B. En lo tocante a las nuevas COMPETENCIAS MATERIALES que el artículo 36 confiere a las Diputaciones, en ocasiones de modo subsidiario, hay que mencionar las siguientes:
- a) garantía, a los municipios de menos de 1.000 habitantes, de la prestación de los servicios de secretaría e intervención [art. 36.1.b)]. Esta función es una expresa previsión de la cooperación provincial y puede interpretarse como un límite a la obligación de la Diputación, que abarcará sólo a los municipios que no superen dicho umbral. Las funciones públicas de secretaría, intervención y tesorería son necesarias en todas las corporaciones locales, aunque no todas disponen de funcionarios con habilitación de carácter nacional propios para su cumplimiento⁴⁸;

tes; en otro caso, la extensión de la “gestión coordinada” a todos los municipios de la provincia complicaría su aplicación, no sólo por la carencia de un cauce procedimental por el que articularla, sino también por su posible afectación a la autonomía municipal (*vid.* JIMÉNEZ ASENSIO R., “La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *op. cit.*, pp. 15 y 16).

(47) Aunque, de ser así, faltaría una previsión equivalente respecto a los edificios destinados a servicios sociales [*vid.* KONINCKX FRASQUET, A. y ALONSO MAS, M.J., “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, en DOMINGO ZABALLOS, M.J. (COORD.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 293 y 294].

(48) El régimen jurídico básico de estos funcionarios, marcado por una clara recentralización, se halla en el nuevo artículo 92-*bis* LBRL, que se completa con la DT 7ª LRSAL sobre el “Régimen transitorio de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal”.

- b) prestación, a los de menos de 5.000, de los servicios de tratamiento de residuos, cuando no los presten ellos [art. 36.1.c)]. La razón de ser de esta atribución radica en que tales servicios no son de prestación obligatoria por dichos municipios.
- c) En caso de municipios de menos de 20.000 habitantes:
- i. prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios, cuando no procedan a su prestación [(art. 36.1.c) *in fine*]. Igual que sucedía con el tratamiento de residuos respecto a los municipios menores de 5.000 habitantes, la prevención y extinción de incendios no es un servicio obligatorio para los de menos de 20.000; de ahí que se encargue a la Diputación;
 - ii. asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera [art. 36.1.f)]. Tanto esta competencia, como la siguiente, deben considerarse manifestaciones concretas de la función de cooperación técnica, económica y jurídica de la provincia al municipio [letra b)] y no traslados automáticos, en bloque, de cometidos municipales a la provincia⁴⁹. Además, ha de conectarse con el artículo 106.3 LBRL que, tras atribuir a las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de los tributos propios, permite su delegación en las entidades locales de ámbito superior y en las Comunidades Autónomas, junto a fórmulas de colaboración. De ahí que las Diputaciones hayan venido asumiendo la recaudación municipal mediante delegación, función que ahora se recoge en términos de “asistencia” – y, en cierta medida, obligación – a los municipios menores de 20.000 habitantes. En cuanto a la gestión financiera, según sea su alcance, la Diputación podrá prestarla directa y gratuitamente o a través de una encomienda de gestión, previa la firma del oportuno convenio⁵⁰;
 - iii. prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada [art. 36.1.g)]. En cuanto a la administración electrónica, hay que notar la irregular y, en general, atrasada implanta-

(49) *Vid.* VELASCO CABALLERO, F., *op. cit.*, p. 72.

(50) *Vid.* KONINCKX FRASQUET, A. y ALONSO MAS, M.J., *op. cit.*, pp. 268 y 269.

ción en la Administración local de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, sobre todo por la falta de recursos económicos de los municipios. Sería por ello deseable que esta competencia tuviera un correlativo reflejo en la hacienda provincial, bien con un aumento de la dotación presupuestaria al efecto, bien garantizando la efectividad de las aportaciones económicas estatales y autonómicas⁵¹.

En cuanto a la contratación centralizada, muchas Diputaciones disponen de sus propias centrales de contratación⁵², orientadas básicamente a ciertos suministros – como el de gas natural – y servicios – como la mejora de la eficiencia energética en edificios –. A dichos sistemas de adquisición centralizada pueden adherirse, mediante la suscripción de un acuerdo, las entidades locales de su territorio para conseguir mejores precios. De ahí que las Diputaciones suelen aprobar convenios normalizados a los que se unen los Ayuntamientos interesados, sin que ello les obligue a realizar todas las contrataciones que efectúe la central provincial. La Diputación deberá prestar este servicio cuando los municipios tengan menos de 20.000 habitantes⁵³.

Por último, como norma que sin duda afecta a sendas funciones articuladas en la letra g) hay que mencionar la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, que marca como uno de sus principales objetivos el de la potenciación de la contratación electrónica.

C. Finalmente, al margen del artículo 36, la LRSAL ha acrecentado las funciones de coordinación y supervisión de las Diputaciones con
OTRAS COMPETENCIAS PUNTUALES:

(51) En la línea del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.

(52) Órganos especializados que centralizan la contratación de obras, servicios y suministros y que pueden ser creados por acuerdo del Pleno de las Diputaciones (art. 204.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público – en adelante, TRLCSP –).

(53) Ya la DA 2ª.5 TRLCSP establecía que, en municipios de menos de 5.000 habitantes y mediante acuerdo, las competencias en materia de contratación pudieran ser ejercidas por las centrales de contratación. Asimismo, sin umbral poblacional y tras el correspondiente convenio, permitía la encomienda municipal de la gestión del procedimiento de contratación a las Diputaciones.

- a) en cuanto a la fusión municipal, las Diputaciones provinciales, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión (art. 13.5 LBRL). Algún autor critica esta nueva función y, en particular, la referencia a la colaboración autonómica, por entender que supone un “*exceso del legislador estatal básico*”, ya que la colaboración incidiría en el ámbito de los dos entes que colaboran y, en el caso de las Comunidades Autónomas, se trata de entes dotados de autonomía y competencia legislativa de mayor intensidad en materia local⁵⁴;
- b) asimismo, en el marco de la delegación de competencias, la reforma incorpora una nueva función de asistencia de las Diputaciones si el Estado o las Comunidades Autónomas delegaran en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes. Si así fuera, la Administración delegante podrá solicitar de las Diputaciones que coordinen y supervisen las delegaciones efectuadas (art. 27.2 LBRL);
- c) por último, con relación a la gestión integrada o coordinada de servicios, las Diputaciones deberán acreditar, mediante un informe, que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de los servicios municipales que sean coincidentes conlleva un ahorro de al menos el 10% respecto al coste efectivo en que incurriría cada municipio por separado. En tal caso, la Ley de Haciendas Locales recoge un incentivo financiero en la participación de los municipios en los tributos del Estado⁵⁵.

4.2.3.3. *Otras funciones ¿instrumentales?*

Para el desempeño de las competencias recogidas en las tres primeras letras del artículo 36.1 LBRL⁵⁶, su apartado 2 atribuye a las Diputaciones

(54) Vid. GARCÍA RUBIO, F., *op. cit.*, p. 289. Razón tiene el autor cuando del artículo 13.2 LBRL deriva una “*implícita (...) potenciación del rol de los entes supramunicipales y especialmente de las diputaciones*”, pues el precepto establece un mínimo de 5.000 habitantes para crear municipios (*op. cit.*, p. 279).

(55) Nueva DA 15ª del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, incorporada por la LRSAL.

(56) En síntesis, la coordinación de los servicios municipales para garantizar su prestación [a]), la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad [b]), y la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, junto al fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios municipales [c]).

las siguientes funciones – las dos últimas incorporadas por la reforma y la primera modificada de forma importante –, a saber:

- A. aprobar anualmente un “plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal” (más conocido como “Plan de Obras y Servicios”) con la participación de los municipios de la provincia. Como novedad, se incluye ahora el análisis de los costes efectivos de los servicios municipales entre los criterios de distribución de los fondos que deben aparecer en la memoria justificativa del plan, parámetro que también tendrán en cuenta el Estado y las Comunidades Autónomas en la concesión de subvenciones. Y, también como novedad, se prevé que el plan recoja fórmulas de prestación unificada o supramunicipal de servicios cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios sean superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella. Importante previsión, pues, incumplido el parámetro económico, la decisión sobre el modo de prestación de los servicios se traslada a la Diputación, sin que la participación municipal prevista en el precepto parezca poder impedirlo; de ser así, el precepto vulneraría la autonomía municipal⁵⁷. Por lo demás, el plan podrá financiarse con medios de la Diputación, aportaciones municipales y subvenciones autonómicas o estatales y la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo que establezca su Estatuto, coordinará los diversos planes provinciales;
- B. asegurar el acceso de toda la población de la provincia a los servicios mínimos municipales, junto a una mayor eficacia y economía en su prestación mediante cualquier fórmula de asistencia y cooperación municipal, a cuyo efecto podrá conceder subvenciones y otras ayudas para realizar y mantener obras y servicios municipales;
- C. garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y prestarles apoyo en la selección y formación de su personal, sin perjuicio de la actividad estatal y autonómica desarrollada a tal efecto. En mi opinión, y a pesar de no incluirse en el apartado 1, ésta y la siguiente constituyen dos nuevas competencias propias de las Diputaciones;

(57) *Vid.*, en el mismo sentido, MEDINA GUERRERO, M., *op. cit.*, pp. 72, 73 y 77.

D. dar soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y la realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden. Algunas manifestaciones de este apoyo existían ya en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local⁵⁸, si bien la nueva función aglutina un soporte administrativo y material más amplio. Este tipo de ayuda burocrática a los municipios constituye, de hecho, uno de los campos en que las Diputaciones tienen mayor presencia. Ahora bien, la encomienda de gestión que el propio apartado reseña requerirá la firma del oportuno convenio entre ambas entidades⁵⁹, por lo que la mayor o menor predisposición del ente provincial a tal efecto dependerá de los medios económicos y, sobre todo, personales con los que cuente.

4.2.4. *Competencias delegadas*

El artículo 7.3 LBRL permite que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan, en el ámbito de sus respectivas competencias, delegar en las entidades locales – por tanto, también en las Diputaciones – el ejercicio de las mismas. Dicho precepto se completa con el renovado artículo 27 LBRL – que, aun referido a los municipios, regula el procedimiento al que deberá ajustarse cualquier delegación – y con el artículo 37 LBRL, que prescribe la delegación de competencias en las Diputaciones provinciales. De la conjunción de los tres preceptos pueden extraerse las conclusiones que siguen.

La delegación ha de tener como objetivos mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además, su efectividad se condicionará a la previa aceptación por la Diputación interesada.

(58) *Vid.* su art. 30, apartados 5 y 6.a), b) y c).

(59) Según el artículo 15.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El ejercicio de la competencia delegada se llevará a cabo en los términos establecidos en la disposición o acuerdo de delegación, según corresponda, que determinarán el alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación, nunca inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta asigne, sin que pueda suponer un mayor gasto. En este sentido, debe existir una adecuada y suficiente dotación presupuestaria en la Administración delegante para cada ejercicio económico, pues, de lo contrario, la delegación será nula. Pero existe también la posibilidad de que se compensen automáticamente las obligaciones financieras entre Administración delegante y delegada, si aquélla fuese una Comunidad Autónoma.

En cuanto a la Administración delegante, ésta podrá, a fin de dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión provincial, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para subsanar las deficiencias observadas. Ahora bien, si se incumplieran las directrices, se denegasen las informaciones solicitadas o se inobservaran los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución de la Diputación. Específicamente con relación a las Diputaciones provinciales, el artículo 37 mantiene su regulación de mínimos y no recoge – frente a lo que sucede con los municipios – un listado de competencias delegables en las Diputaciones. Se diferencia en función de que el sujeto delegante sea la Comunidad Autónoma o el Estado. En el primer caso, junto a una genérica referencia a la delegación autonómica, el precepto admite la encomienda a las Diputaciones de la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos y con plena sujeción a las instrucciones generales y particulares de la Comunidad Autónoma. Si el sujeto delegante fuera el Estado, amén de la delegación “estándar”, se permite delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para prestar el correspondiente servicio, previo informe de la Comunidad Autónoma.

4.2.5. Competencias “*ni propias ni delegadas*”

En su afán de eliminar las competencias – así llamadas – “impropias” de los entes locales, por entender que habían supuesto una hendidura a través de la cual los entes locales habían asumido competencias por encima de sus posibilidades, provocando o, en su caso, agravando su situación económico-financiera, la LRSAL ha sustituido el anterior artículo 28 LBRL⁶⁰ por un nuevo apartado en el artículo 7.

En virtud del artículo 7.4 LBRL, más allá de las competencias propias y de las delegadas, es decir, sin un *nomen iuris* definido⁶¹, las entidades locales –entre ellas, las Diputaciones–podrán ejercer competencias distintas únicamente cuando no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública y no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda local⁶². A tal efecto, se establecen como necesarios y vinculantes dos informes previos, primero, de la Administración competente *ratione materiae* que señale la inexistencia de duplicidades⁶³ y, segundo, de la Administración que tenga la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias⁶⁴. Por último, el artículo condiciona el ejercicio de estas competencias a los términos previstos en la legislación estatal y autonómica.

Así las cosas, cabe preguntarse qué suerte correrán a partir de la entrada en vigor de la LRSAL las competencias “impropias” que, en su caso, vinieran desempeñando las Diputaciones. Aunque es un tema controvertido, los cambios introducidos por la reforma sólo deberían tener

(60) Dicho precepto permitía que los municipios realizaran “actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”.

(61) El Consejo de Estado había criticado la expresión “competencias impropias” como tipo específico de competencias locales.

(62) Entendemos que el artículo 7.4 LBRL incurre en un *lapsus calami* cuando se refiere al riesgo de la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda “municipal”, que no local.

(63) En Castilla-La Mancha, por ejemplo, dicha competencia se ha atribuido a la Dirección General de Coordinación y Administración Local mediante el Decreto 17/2014, de 13 de marzo.

(64) Salvo en Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana, en que la tutela financiera de las entidades locales es competencia autonómica, en el resto de Comunidades la tiene el Ministerio de Hacienda y Administración Públicas.

efectos *pro futuro*, esto es, afectar sólo a la asunción de nuevas competencias sin alterar las que ya se estuvieran ejerciendo de conformidad a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera⁶⁵.

4.2.6. *Nota sobre las competencias ligadas a sanidad, servicios sociales y educación*

Un último aspecto de obligada, aunque sucinta, referencia es el atinente al polémico desplazamiento de la titularidad de las competencias en materia de salud, servicios sociales y educación desde los municipios a las Comunidades Autónomas. Concretamente, la “absorción” afecta a las competencias que, en dichas materias, fueran propias de los municipios antes de la reforma⁶⁶.

El enlace con las Diputaciones provinciales deriva de la extensión de la mencionada (re)asunción competencial también a los casos en que fuesen ellas las que estuvieran prestando dichas competencias⁶⁷. Extensión que, para salud y servicios sociales, gozaría de cierta reversibilidad al permitirse su delegación por las Comunidades Autónomas en las Diputaciones⁶⁸. Al hilo de estas dos materias, JIMÉNEZ ASENSIO apunta las dificultades aplicativas de la traslación competencial, primero, por los plazos previstos para las transferencias (cinco años escalonados en el caso de salud y dos para servicios sociales); segundo, porque la asunción dependerá de los planes de evaluación y reestructuración de los servicios que elaboren las Comunidades Autónomas; y, finalmente, porque

(65) En esa línea va el Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

(66) En el caso de salud, participación en la gestión de la atención primaria de la salud; de servicios sociales, prestación de los servicios sociales y promoción y reinserción social; y de educación, las que el actual artículo 25.2.n) LBRL atribuye como propias al municipio.

(67) A tal fin, durante la tramitación de la LRSAL, se incorporaron dos párrafos idénticos en sus DT 1ª (salud) y 2ª (servicios sociales), así como un inciso en su DA 15ª (educación).

(68) Véase el respectivo apartado 4 de las DT 1ª y 2ª LRSAL, que, por cierto, se remite únicamente al artículo 27 LBRL, olvidando el 37, referido a las competencias delegadas de las Diputaciones.

todo el proceso se condiciona a las normas sobre financiación autonómica y de las haciendas locales⁶⁹. A este respecto, una importante manifestación de la premura que guio la tramitación de la reforma se refleja en la omisión de las Diputaciones del sistema de compensación de deudas entre Administraciones por la asunción de servicios y competencias en materia de salud y servicios sociales⁷⁰, a pesar de haber sido incorporadas vía enmienda en el ámbito aplicativo de las correspondientes disposiciones transitorias.

5. Algunas reflexiones finales

La LRSAL ha materializado la reforma local de más alcance en España desde que en 1985 se aprobara la Ley de Bases. El encendido debate que desde el comienzo presidió su tramitación parlamentaria ha concluido en una norma que no ha contentado a nadie. Una prueba de ello la constituye el varapalo del Consejo de Estado al anteproyecto, que obligó al Gobierno a dar un giro en su planteamiento inicial para intentar salvar, quizá sin mucho éxito, la compatibilidad del texto con el principio de autonomía municipal. A la vez, tampoco hay que olvidar que la LRSAL es una reforma parcial y, como tal, hay que enmarcarla e interpretarla en el contexto normativo en el que se inserta, esto es, la Ley de Bases estatal, lo que en no pocas ocasiones conducirá a relativizar sus – *a priori* – vastos efectos.

Ahora bien, desde su gestación la reforma reveló un claro reforzamiento de la Administración provincial y, concretamente, de las Diputaciones provinciales, justo en un momento en que dichos órganos se encontraban en tela de juicio por diversos motivos. Entre ellos, el que más hondo había calado era el de su falta de legitimidad democrática, al tratarse de entes representativos de segundo grado no sujetos, en su composición, a un sistema de elección directa (salvo las Diputaciones Forales vascas). Esta razón, unida al considerable aumento de las funciones provinciales, ha provocado que algunas voces tilden la reforma

(69) Vid. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

(70) La Disposición Adicional 11ª LRSAL sólo incluye a los municipios.

de “antidemocrática”, pues el acrecentamiento competencial de las Diputaciones ha ido en detrimento de las competencias de los municipios, y éstos sí cuentan con el aval de la población prestado en las urnas. De ahí que algún autor se haya aventurado a proponer un sistema de sufragio directo donde la circunscripción electoral sea el municipio y donde los elegibles sean los concejales de cada ayuntamiento, debiendo los ciudadanos elegirlos directamente para el cargo de diputados provinciales⁷¹.

La LRSAL fortalece la función coordinadora y supervisora de las Diputaciones, bien mediante la concreción de competencias recogidas antes en la LBRL de modo genérico, bien a través de la inserción de nuevos cometidos, en ambos casos bajo el prisma de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, auténtico *leitmotiv* de la reforma. El cambio es ambicioso en este sentido, pero su efectiva aplicación dependerá de varios elementos. Así, resulta clave el liderazgo que las propias Diputaciones estén dispuestas a asumir, sorteando las presiones que alcaldes y concejales traten de hacer valer para imponer decisiones de exclusivo interés municipal en perjuicio del provincial. Pero también es fundamental que se apruebe cuanto antes una correlativa reforma de la Ley de Haciendas Locales que dote a las Diputaciones de medios suficientes con los que afrontar de modo solvente los objetivos que marca la LRSAL.

En definitiva, la reforma local de 2013 brinda una oportunidad a las Diputaciones provinciales para que demuestren su viabilidad y, en consecuencia, el acierto del legislador estatal al reforzar su posición institucional en el ámbito local.

(71) *Vid.* KONINGKX FRASQUET, A. y ALONSO MAS, M.J., *op. cit.*, p. 246.

El régimen jurídico de los derechos en un estado descentralizado: el caso español

Paloma Requejo Rodríguez

Abstract

In questo articolo si affronta il regime giuridico dei diritti in uno Stato decentralizzato come lo Stato autonomista spagnolo, in cui la regolazione astratta degli stessi da parte della Costituzione deve essere integrata con altre norme di rango primario, le leggi organiche e le leggi ordinarie, che devono attuare e sviluppare la Costituzione. La complessità del sistema normativo descritto può aumentare per l'inclusione di nuovi diritti negli Statuti delle Comunità autonome, enti territoriali che insieme allo Stato, alle province e ai comuni costituiscono l'organizzazione territoriale in Spagna. Il Tribunal Constitucional, attraverso la propria giurisprudenza, è quindi fondamentale per comprendere quale sia l'ambito delle norme statali e quale quello delle Comunidades autonomas in una materia tanto sensibile per i cittadini come la regolazione dei propri diritti.

1. Introducción

Como es de sobra sabido, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de ordenamientos cuyas normas supremas establecen un determinado modelo de organización territorial – unitario, regional, federal... –, la Constitución española (CE) no se decanta ni por un Estado centralizado ni por un Estado descentralizado, dada la polémica que despertaba y aún despierta este asunto; esa es una de sus mayores originalidades y el origen de no pocos conflictos. Sobre la base de lo que se conoció como principio dispositivo, la Constitución no impuso, permitió un proceso descentralizador, que fue impulsado por los territorios interesados y culminado por el parlamento español con la aprobación de los llamados Estatutos de autonomía. Estas leyes orgánicas del Estado, con ciertas especialidades procedimentales, cumplen, por tanto, la doble función de convertir a España en un Estado descentralizado, el de-

nominado Estado autonómico, y de actuar como normas institucionales básicas de las Comunidades autónomas que crean.

Con el paso del tiempo se ha ido constatando serias carencias en el Estado autonómico, tal cual fue configurado, y no pocos problemas, en muchos casos producto de excesos por parte de los entes que lo integran. Ambos requieren soluciones que no terminan por llegar y que generan la sensación de que en España la cuestión territorial siempre permanece abierta.

Uno de los aspectos en los que el modelo de organización territorial del Estado ha tenido gran incidencia y que no se ha librado de controversia es la regulación de los derechos de los ciudadanos. Como veremos, la Constitución española contiene un amplio catálogo, en el que aparecen derechos fundamentales, sometidos a distintos regímenes jurídicos, y principios rectores de la política social y económica. La misma búsqueda de consenso en su aprobación que explica la apertura/indefinición del modelo territorial llevó al constituyente a plasmar con gran abstracción esos derechos, dejando en manos del legislador tanto su desarrollo como la regulación de su ejercicio. Pero ¿a qué legislador nos estamos refiriendo, al legislador estatal o a los legisladores autonómicos? En el primer supuesto no cabe duda de que mayoritariamente se trata del legislador estatal, pues el desarrollo de muchos derechos fundamentales se reserva a una ley reforzada que sólo puede ser aprobada por el parlamento estatal; sin embargo en el segundo supuesto la regulación del ejercicio corresponde a la ley ordinaria y esta puede ser aprobada tanto por el parlamento estatal, como por los parlamentos autonómicos, cada uno en el ámbito de las competencias que tengan atribuidas.

El límite constitucional a la autonomía que supone el principio de igualdad actúa de lleno en el plano de los derechos. Cuando la igualdad opera dentro de cada Comunidad autónoma asegura los mismos derechos y deberes a todos aquellos nacionales españoles que residan en ella con independencia de su lugar de origen y cuando opera entre Comunidades autónomas impone la existencia de una identidad en lo esencial en materia de derechos, por lo que se confiere al Estado la competencia de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, si bien la concreción de los mismos puede diferir de unos territorios a otros.

Además de introducir esta diversidad en la regulación del ejercicio de los derechos constitucionales, algunas Comunidades autónomas han pretendido incrementar los derechos de los ciudadanos mediante una reforma de sus Estatutos que incluye en los mismos no sólo derechos de nuevo cuño, bajo diferentes denominaciones, sino también algunos de los ya reconocidos en la Constitución, con idéntico o con distinto régimen jurídico según el caso. Ello dio pie a una viva polémica, al ser muchos los que consideraron de dudosa constitucionalidad que los textos estatutarios pudieran incorporar esos contenidos que potenciaban su similitud material con la Constitución.

Lo que en principio parecía positivo desde la perspectiva ciudadana, en tanto suponía un aumento en sus derechos, terminaba por no serlo tanto, puesto que generaba confusión y, llegado el momento, podía provocar incluso cierta frustración. Confusión, porque se cuestionaba tanto la licitud del reconocimiento de esos nuevos derechos y su posible equiparación a los que la Constitución contempla, como la concreción estatutaria de otros ya constitucionalmente reconocidos. Y frustración, porque la regulación estatutaria de esos nuevos derechos no siempre los configura como derechos públicos subjetivos, impidiendo que los ciudadanos puedan hacerlos valer de manera directa e inmediata, cuando se les había creado tal expectativa.

Como en otras muchas ocasiones, pues su papel ha resultado determinante en la construcción del Estado autonómico, la intervención del Tribunal Constitucional ha sido decisiva para aclarar, no sin ciertas dubitaciones, todos estos aspectos y reconducir a sus justos términos el debate sobre cuál es el régimen jurídico de los derechos en un estado descentralizado como el español. En las páginas que siguen veremos la respuesta del Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución, y su intento de conciliar los distintos intereses en una materia, los derechos, en que Estado y Comunidades autónomas tienen mucho que decir¹.

(1) Una visión de conjunto del Estado autonómico español puede encontrarse en S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Iustel, Madrid, 2007; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985; E. AJA FERNÁNDEZ *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1989.

2. La regulación de los derechos en la Constitución española

La concepción democrática de la Constitución española hace que juridifique en su art. 10 la dignidad humana como fundamento del orden político y de la paz social. Esa dignidad humana se irradia y se concreta en cada uno de los derechos que aparecen en su articulado.

En su Título I, bajo el nombre de “De los derechos y deberes fundamentales” y con una defectuosa sistemática, la Constitución acoge, a la manera de otras muchas Constituciones europeas, un catálogo de derechos que plasman los valores superiores del ordenamiento jurídico español – libertad, justicia, igualdad y pluralismo político – y se vinculan a sus principios estructurales como Estado social y democrático de derecho (art. 1 CE), sometiénolos a diferentes regímenes jurídicos, como se quiere poner de manifiesto con una distinta ubicación. Esos derechos, más allá de su dimensión subjetiva, también tienen una dimensión objetiva que los convierte en elementos esenciales del sistema jurídico-político español.

El Capítulo II del mencionado Título I dedicado a los derechos y libertades se ocupa en su Sección 1ª de los llamados derechos fundamentales y libertades públicas, sin perjuicio de que también aparezcan otros contenidos adicionales en los preceptos que lo conforman. Mayoritariamente encontramos en él derechos de corte liberal, derechos de participación y muy pocos derechos sociales. Todos ellos disfrutan de las mayores garantías que puede ofrecerles la Constitución, puesto que se requiere para su modificación un procedimiento de reforma especialmente agravado (art. 168 CE); se reserva su desarrollo a la ley orgánica, que necesita mayoría absoluta en el Congreso para ser aprobada (art. 81 CE), y la regulación de su ejercicio a leyes ordinarias estatales o autonómicas, dependiendo de a quien corresponda la competencia sobre la materia implicada (art. 53 CE); y, por último, se les brinda una máxima protección tanto jurisdiccional, a través de un procedimiento especial, preferente y sumario ante los Tribunales ordinarios y de un recurso de amparo subsidiario del anterior ante el Tribunal Constitucional (art. 53 CE), como no jurisdiccional, a través de un órgano auxiliar de las Cortes, el Defensor del Pueblo (art. 54 CE), que permitirá hacer frente con garantías a cualquier lesión en los mismos.

En la Sección 2ª del mismo Capítulo I del Título I, bajo el epígrafe “De-

rechos y deberes de los ciudadanos”, encontramos también derechos fundamentales, por mucho que el Tribunal Constitucional identifique a estos exclusivamente con los ubicados en la Sección 1ª a los que nos acabamos de referir. Participan al igual que ellos de la posición de supremacía de la norma que los contiene, la Constitución; por eso resultan indisponibles para los poderes públicos y disponibles inmediatamente para sus titulares, que pueden realizar o no las conductas que forman parte de su objeto sin mediación del legislador. Estamos ante derechos que por considerarse menos relevantes para la identidad y funcionamiento del sistema jurídico ven rebajada su “fundamentalidad”, permitiéndose su modificación a través del procedimiento de reforma menos agravado del art. 167 CE; sujetando tan sólo la regulación de su ejercicio a reserva de ley ordinaria; o dejando su protección en manos del Defensor del Pueblo y de los Tribunales ordinarios a través de los procedimientos jurisdiccionales comunes.

Sin embargo los que aparecen en el Capítulo III del Título I no son derechos fundamentales, ni siquiera derechos, por mucho que la Constitución emplee respecto de alguno de ellos esta terminología. En efecto, estamos ante principios rectores de la política social y económica. La Constitución encomienda por completo su configuración jurídica al legislador y los ciudadanos sólo pueden alegarlos ante los Tribunales ordinarios tan pronto sean regulados por ley y en los términos en que esta disponga. En definitiva, todos ellos son disponibles para el legislador. Ello no significa que las disposiciones constitucionales que los contienen sean normas vacías de contenido. Vinculan la actuación de los poderes públicos, pero con una eficacia diferente y disminuida en comparación a los derechos fundamentales. Informarán o, si se prefiere, orientarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, sin que ello suponga el reconocimiento de ningún derecho subjetivo a los ciudadanos. En este caso el derecho lo crea la ley, no la Constitución, y eso concede al legislador un margen de libertad más amplio. Con mayor intensidad incluso que en el caso de los derechos fundamentales, nos encontramos ante un mandato de optimización, en el que el legislador debe valorar cuándo y cómo puede lograr el objetivo indicado, sin que la Constitución establezca una prohibición de disminuir los niveles de protección alcanzado ante un cambio de cir-

cunstances; todo lo más esa disminución no podrá ser arbitraria, irrazonable, ni oponerse frontalmente al derecho, pues entonces los Tribunales sí podrían actuar. Con independencia de que su concreción legal se lleve o no a cabo, estos principios pueden ser tenidos en cuenta por los Tribunales ordinarios y por el Tribunal Constitucional como parámetro interpretativo de la Constitución y de las leyes y como parámetro de validez de normas que se opongan radicalmente a los mismos. Ahora bien, en el desarrollo de su tarea los Tribunales no pueden suplantar al legislador, enjuiciando la idoneidad de las medidas que adopte o estableciéndolas cuando no existan.

Sea cual sea el régimen jurídico que se atribuya a los derechos, lo cierto es que, como ya se adelantó, la abstracción es una de las características más reseñables de los enunciados normativos que los acogen, puesto que su objeto y su contenido tan sólo se apuntan genéricamente y no se detalla cómo, cuándo o dónde se puede poner en práctica cualquier comportamiento que encaje en los mismos. Mayoritariamente los derechos tienen en la Constitución una estructura de principios, siendo excepcionales las reglas en ese ámbito, lo que da entrada a la actuación del legislador y de los órganos jurisdiccionales. El legislador cumple una función decisiva, al tener reservada la norma que de él emana, la ley, el desarrollo de los derechos fundamentales y la regulación de su ejercicio, en ambos casos con respeto a los límites que la propia Constitución establece.

Cuando el art. 81 CE reserva a la ley orgánica el desarrollo de los derechos fundamentales de la sección 1ª del Capítulo II del Título I CE, le está encomendando una triple tarea que debe cumplir respetando el contenido esencial que se deriva de la definición abstracta de esos derechos en la Constitución. La ley orgánica puede regular los aspectos nucleares del derecho relativos a su titularidad, objeto y contenido. También puede concretar los límites internos que delimitan el derecho, indicando qué conductas no forman parte del mismo. Y, por último, puede establecer, cuando así lo permita la Constitución, los límites externos del derecho, esto es, puede negar a una conducta que encaja en el objeto del derecho las garantías de las que podría disfrutar con la finalidad de asegurar otros derechos fundamentales, bienes o intereses constitucionalmente protegidos. Vista la relevancia en la delimitación y en la limitación de los de-

rechos de la actuación del legislador no es extraño que el constituyente exija para aprobar la ley que cumpla esta función una mayoría cualificada que busque el acuerdo en aspectos tan capitales, así como que imponga que sea el Estado, y no las Comunidades autónomas, el que ofrezca ese tratamiento jurídico con incidencia en la esencia misma del derecho. La reserva del art. 53 CE, por el contrario, encarga al legislador ordinario la regulación del ejercicio del derecho o, lo que es lo mismo, la concreción del cómo, dónde y cuándo se puede poner en práctica. Este legislador puede ser tanto el estatal como el autonómico. No se trata de que haya una concurrencia competencial que permita indistintamente a la ley estatal o a la autonómica hacerse cargo de esa tarea en todos los casos. Habrá que atender a quién pertenece la competencia sobre la materia que es objeto del derecho para saber cuál de los dos legisladores puede afrontar la regulación de su ejercicio, pues esta función no es por sí misma un título competencial autónomo².

3. *Los Estatutos de autonomía y los derechos*

En la mayoría de Estados descentralizados europeos, especialmente de corte federal – es el caso de Alemania –, pero también regional – Italia³ –, sus Constituciones reconocen una serie de derechos fundamentales, pero también las normas institucionales básicas de cada Estado miembro o región que los integra reiteran esos mismos derechos o incluso incorporan otros nuevos, posiblemente porque se centran en los aspectos institucionales, organizando y limitando a sus poderes públicos, al quedar resuelta la cuestión competencial en la Constitución federal/regional. Sin embargo en España esta posibilidad ha sido muy debatida tanto en el plano doctrinal como en el jurisprudencial.

(2) Sobre la regulación constitucional de los derechos en España en el sentido indicado en el texto, véase, F. J. BASTIDA FREJEDO *et al.*, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Madrid, Tecnos, 2004; L. M^a DIEZ-PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Thomson-Civitas, 2005.

(3) La Corte Constitucional italiana ha declarado la constitucionalidad de estos catálogos de derechos incluidos en los Estatutos italianos, aunque devaluándolos al extremo de negarles la consideración de normas jurídicas y atribuirles una naturaleza meramente cultural o política sin eficacia prescriptiva ni vinculante. Pueden consultarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional italiana n^o 372, 378 y 379 de 2004 en <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

En contra de la inclusión de estos listados de derechos se han esgrimido varios argumentos. En primer lugar, una interpretación restrictiva del art. 147.2 CE, que entiende que el Estatuto de autonomía sólo puede ocuparse de las materias que en él se mencionan – denominación, delimitación del territorio, organización institucional y competencias de la Comunidad autónoma – y todo lo más de alguna otra – lengua cooficial, sufragio autonómico, prerrogativas de los parlamentarios autonómicos – que la Constitución contempla en otros de sus preceptos, sin que ninguna de ellas dé cobertura al catálogo de derechos. En segundo lugar, el perjuicio que puede causar al principio democrático la limitación adicional que sufre el legislador ordinario autonómico, en tanto estos derechos estatutarios quedan sujetos a una rigidez innecesaria que dificulta el cambio. En tercer lugar, la incoherencia que supondría que el Parlamento estatal aprobara como ley orgánica distintos Estatutos de autonomía que recogen declaraciones de derechos diferentes o incluso contradictorias. Y, por último, el riesgo de frustrar las falsas expectativas creadas en la ciudadanía, cuando se den cuenta de que su Comunidad autónoma ni tiene una Constitución ni más competencias, como tampoco ellos tienen más derechos, pues, como veremos, el disfrute de los derechos estatutarios en la mayoría de los casos se condiciona a la aprobación de una ley autonómica que los desarrolle.

Sin embargo también podemos encontrar razones a favor de la constitucionalidad de los nuevos catálogos. En primer lugar, no parece que con ellos se pretenda equiparar los Estatutos a una Constitución, ni los derechos estatutarios a los derechos fundamentales. En segundo lugar, no invaden una reserva constitucional en materia de derechos in genere puesto que ni siquiera existe, ni van más allá del contenido estatutario permitido en el art. 147 CE, porque este es un contenido mínimo y, en último término, incluso podrían vincularse a los aspectos institucionales y competenciales que en él se señalan; no olvidemos que los órganos autonómicos se verían limitados por los derechos y además estos concretan la forma de ejercicio de las competencias en relación a los ciudadanos. En tercer lugar, potencian el autogobierno dentro del marco constitucional y, por último, satisfacen la exigencia impuesta por la dimensión objetiva de los derechos de

que estos se irradien sobre el ejercicio de cualquier público, también el autonómico⁴.

El contenido de los Estatutos de las diecisiete Comunidades autónomas españolas desde su aprobación a principios de los años Ochenta del pasado siglo hasta las últimas reformas estatutarias de los años 2006-2007 se circunscribía prácticamente a las materias mencionadas en el art. 147.2 CE – denominación de la Comunidad autónoma, delimitación de su territorio, denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias, competencias y bases para el traspaso de servicios –. En el campo de los derechos, tan sólo encontrábamos en ellos la mera remisión o el mero recordatorio, sin ningún efecto jurídico, de los derechos constitucionales, la reproducción literal del art. 9.2 CE, el reconocimiento de derechos lingüísticos y de derechos de participación en el ámbito autonómico – sufragio e iniciativa legislativa popular –, además de algunos principios rectores, numéricamente poco relevantes, que pretendían guiar la actuación de sus poderes públicos. En los años 2006 y 2007 han sido reformados varios Estatutos de autonomía, concretamente los de la Comunidad valenciana, Cataluña, Andalucía, Aragón, Baleares y Castilla-León. En ellos aparecen, con diverso contenido y alcance en lo que a su titularidad y garantías se refiere, listados de derechos vinculados a las competencias autonómicas, junto a principios rectores a los que se sujeta a un distinto régimen jurídico. La novedad radica en que los Estatutos no se limitan como hacían antes de la reforma a reiterar los derechos constitucionales, sino que ahora completan el catálogo constitucional y las de-

(4) La polémica doctrinal entre los partidarios y los detractores de estas declaraciones de derechos puede constatarse, entre otras, en las siguientes obras: L. M^a Díez-PICAZO, *¿Pueden los Estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, *Revista española de Derecho Constitucional*, n^o 78, p. 63-75, y, del mismo autor, *De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño*, *Revista española de Derecho Constitucional*, n^o 81, p. 63-70; F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *Sí, pueden*, *Revista española de Derecho Constitucional*, n^o 79, p. 33-46; V. FERRERES COMELLA, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Vv.AA., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Madrid, CEPC, 2006, p. 9-36; P. BIGLINO CAMPOS, *Los espejismos de la tabla de derechos*, Vv.AA., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Madrid, CEPC, 2006, p. 39-61; M. CARRILLO LÓPEZ, *La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos*, Vv.AA., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Madrid, CEPC, 2006, p. 63-88.

claraciones internacionales bien con derechos originales, bien con derechos ya constitucionalmente conocidos que ven modulada su naturaleza, pasando de principios rectores a derechos subjetivos. En estos listados pueden encontrarse derechos de libertad – por ejemplo, los derechos de todas las personas a recibir un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos integrales, a vivir con dignidad el proceso de su muerte y a realizar un testamento vital con las instrucciones sobre las intervenciones y tratamientos que pueden recibir, que debe respetarse de acuerdo con las leyes –, derechos políticos y de administración – derecho de sufragio, iniciativa legislativa, derecho de petición, promoción de consultas populares autonómicas o locales; derecho a acceder a servicios públicos y a una buena administración, derecho a la protección de datos personales en ficheros públicos – y derechos sociales, ya sean de nuevo cuño, ya sean concreción de derechos constitucionales, ya sean principios rectores en la Constitución que ven ahora mutada su naturaleza a derechos subjetivos estatutarios. Quizás este aspecto sea uno de los más reseñables en todas las reformas estatutarias, el considerable incremento de los derechos sociales, que no siempre responden a esta denominación, pues si algunos se configuran como verdaderos derechos subjetivos, con remisiones al legislador ordinario autonómico para que se haga cargo de precisar su contenido y garantías, otros muchos estructuralmente son principios en los que la intervención del mencionado legislador resulta obligada para ver nacer el derecho⁵.

Sea como sea, antes de entrar a valorar cómo se han configurado tales derechos, como sabemos, resulta imprescindible abordar una cuestión previa, la de si los Estatutos pueden contener declaraciones de derechos. El Tribunal Constitucional español será el encargado de aclararlo, no sin ciertas vacilaciones, al hilo de los recursos de los que conoce.

(5) Una perfecta descripción y comparación de estos catálogos estatutarios de derechos se encuentra en M.Á. APARICIO PÉREZ, M. BARCELÓ I SERRAMALERA, *Los derechos públicos estatutarios*, texto disponible en la web de la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios parlamentarios y del Estado autonómico: http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2007/20070607_ot_aparicio_m_a_es_o.pdf.

4. El Tribunal Constitucional español y las declaraciones de derechos en los Estatutos de autonomía

Dos son las sentencias del Tribunal Constitucional claves en esta materia. Nos referiremos a ambas porque no dan idéntica respuesta a un asunto similar; es más, si bien se consideraba que la primera adelantaría lo que habría de ser el contenido de la segunda, mucho más relevante desde un punto de vista político por la polémica que había despertado el recurso contra una reforma estatutaria avalada por los parlamentos estatal y autonómico y por los ciudadanos en referéndum, lo cierto es que se aprecia un claro giro argumental en sus fundamentos jurídicos. La sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre⁶, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad autónoma de Aragón contra un artículo del Estatuto de autonomía de la Comunidad valenciana sobre los derechos de abastecimiento suficiente de agua de calidad y de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, al entender que este precepto excede la materia estatutaria, infringe el régimen jurídico de los derechos y libertades de los españoles y quiebra los principios de unidad y de igualdad.

En cuanto al contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de autonomía, el Tribunal Constitucional considera que la Constitución a través de disposiciones concretas (arts. 3.2, 4.2, 69.5 CE, entre otros) y de cláusulas generales (art. 147 CE) establece el “contenido mínimo” estatutario; de tal denominación cabe extraer que los Estatutos pueden incluir otras regulaciones, “otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro”. No es que el Estatuto pueda regular cualquier materia, pero sí puede contemplar, con carácter complementario, toda aquella vinculada a la función que el Estatuto tiene constitucionalmente encomendada. Este es el caso de los catálogos de derechos, sin que la refe-

(6) <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6214>.

rencia a la igualdad contenida en los arts. 149.1.1 y 139.1 CE impida, a juicio del Tribunal, tal posibilidad. El art. 149.1.1 CE, porque opera respecto de los derechos constitucionales, no respecto de los estatutarios, y el art. 139.1 CE, porque no establece un principio de uniformidad en materia de derechos, incompatible en sí mismo con el Estado autonómico, sino una exigencia de igualdad en el ámbito intracomunitario y también un principio de igualdad sustancial en las posiciones jurídicas fundamentales, que puede ser concretado en las Comunidades autónomas con los únicos límites impuestos por el ejercicio de competencias estatales, ya sean exclusivas, ya sean compartidas.

El Tribunal admite que los Estatutos puedan contener verdaderos derechos públicos subjetivos, dotados de eficacia jurídica directa, cuando los mismos bien afectan a ámbitos concretos permitidos por la Constitución – derechos lingüísticos, prerrogativas parlamentarias, designación de senadores... –, bien se derivan o se vinculan al contenido estatutario relativo a la creación y organización de las instituciones autónomas propias. Pero, del mismo modo, rechaza que a partir del contenido estatutario relativo a la atribución de competencias autonómicas el Estatuto pueda limitar la actuación de los poderes públicos, imponiéndoles respetar unos derechos públicos subjetivos que él mismo establezca. El reconocimiento estatutario de derechos directamente aplicables podría afectar el ejercicio de competencias normativas estatales (art. 81, 149.1.1 y 149.1 CE) que aseguran el contenido del art. 139 CE. Según el Tribunal, sólo una vez garantizadas por esta vía las posiciones jurídicas fundamentales respecto de los derechos constitucionales y la igualdad material en las competencias compartidas, las leyes autonómicas reconocerán derechos subjetivos en el campo de sus competencias concretando sus políticas propias. El Estatuto todo lo más, “al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, puede imponerles de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares”. Sin embargo, en vez de declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones estatutarias declarativas de nuevos derechos subjetivos, distintos de los constitucionales y ligados a las competencias autonómicas, como sería de esperar en coherencia con todo lo dicho, el Tribunal realiza una

cuestionable interpretación de las mismas conforme a la Constitución que le lleva a salvar su constitucionalidad. A su entender, al margen de su naturaleza y del tenor literal del enunciado que las acoja, hay que ver estas normas como directrices, objetivos o mandatos al legislador y al resto de poderes públicos autonómicos, que necesitan para desplegar plenamente su eficacia en los tribunales de la concreción de su régimen jurídico por parte del legislador autonómico. En ese momento nacerá el derecho subjetivo del ciudadano.

El Tribunal también acepta que el Estatuto pueda referirse no sólo a nuevos derechos, sino también a derechos constitucionales, incidiendo en aspectos concretos de los mismos siempre que guardan relación con alguna competencia autonómica.

La sentencia no dejó indiferente a nadie. Cinco de los doce magistrados que componen el Tribunal Constitucional formularon votos particulares disidentes, criticando la falta de claridad y consistencia de la argumentación y mostrándose contrarios a la mera degradación de los derechos subjetivos, convertidos ahora en principios rectores, cuando a su juicio lo adecuado hubiera sido declarar su inconstitucionalidad por vulnerar el art. 139 CE. La propia doctrina constitucionalista también su-
po ver las contradicciones de la sentencia y reconocer en el fallo el temor del Tribunal a un posible intento autonómico de vaciar en un futuro o, al menos, interferir en el ejercicio de las competencias estatales en la materia⁷.

Igualmente, como ya señalamos, se consideró que posiblemente las

(7) Para un comentario crítico a la sentencia, consúltese G. FERNÁNDEZ FARRERES, *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, Madrid, Civitas, 2008; Á. GARRORENA MORALES, A. FANLO LORAS, *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas. A propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Murcia, Instituto Euromediterráneo del agua, 2008; T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre*, *Revista general de Derecho Constitucional*, nº 5, p. 1-48; M. Á. CABELLOS ESPIÉRREZ, *La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano*, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 7, p. 106-144; G. CÁMARA VILLAR, *Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 85, p. 259-298; P. REQUEJO RODRÍGUEZ, *La articulación de los derechos sociales en el Estado autonómico*, PRESNO LINEIRA M. A. Y SARLET I. W., *Los derechos sociales como instrumento de emancipación*, Cizur Menor, Aranzadi Tomson Reuters, 2010, p. 63-80.

afirmaciones de alcance general vertidas en la sentencia descrita podían ser un anticipo de la respuesta del Constitucional al recurso interpuesto contra la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. En contra de lo esperado esto no fue exactamente así y el Tribunal aprovechó para modular tan discutible doctrina, clarificando y simplificando en mucho la argumentación, aunque sin poder escapar tampoco en esta ocasión a las críticas.

En la STC 31/2010, de 28 de junio⁸, el Tribunal Constitucional entiende que ni la función de naturaleza constitucional que tiene encomendada los Estatutos de autonomía, ni las especialidades procedimentales que rodean su aprobación y reforma repercuten en la posición que ocupan en el ordenamiento y en su relación con las demás normas jurídicas. Poca relevancia otorga el Tribunal, por tanto, a la pertenencia de los Estatutos a la categoría del bloque constitucional⁹. Como leyes orgánicas que son, el principio jerárquico sitúa a los Estatutos en un lugar inferior a la Constitución, norma jurídica suprema, y superior a las normas reglamentarias, mientras que el principio de reserva articula su relación con el resto de normas legales, de modo que la validez de todas ellas depende de que no regulen ninguna materia que según la Constitución le corresponde a otras.

Para el Tribunal el contenido necesario de los Estatutos de autonomía es el contenido mínimo reconocido en el art. 147.2 CE – denominación, territorio, organización institucional y competencias – y otros contenidos que traen causa de mandatos constitucionales específicos – designación de senadores autonómicos –; a estos puede sumarse un contenido adicional no necesario que la Constitución en ocasiones prevé expresamente – lenguas cooficiales, banderas y enseñas propias – y en otras se deriva implícitamente de la función que la Constitución atribuye a los Estatutos, esto es, “diversificar el ordenamiento mediante la

(8) <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6670>.

(9) Normas infraconstitucionales que cumplen una función intrínseca al ordenamiento consistente en cerrar una apertura estructural de la Constitución y que también desarrollan, por ello, una función extrínseca de carácter procesal como es la de servir a los tribunales de parámetro de validez para enjuiciar la constitucionalidad de las normas. Sobre este tema, véase, P. REQUEJO RODRÍGUEZ, *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Oviedo, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1997.

creación de sistemas normativos autónomos”, “subordinados a la Constitución y ordenados entre sí con arreglo al criterio de competencias”, de los que será su norma institucional básica. Este contenido adicional puede ser muy dispar y está sujeto a más límites, unos cuantitativos y otros cualitativos, que el de respetar las reservas constitucionales. Entre ellos destaca la imposibilidad de ofrecer una regulación demasiado densa que, al quedar sometida a la rigidez estatutaria, se oponga a “la reversibilidad de las decisiones normativas inherente a la idea de democracia” y la imposibilidad de definir categorías y conceptos constitucionales por ser tarea propia del poder constituyente y de su intérprete supremo, el Tribunal Constitucional.

El Título I del Estatuto catalán, denominado “Derechos, deberes y principios rectores”, fue recurrido con base en la no idoneidad de esa norma “para incluir derechos fundamentales o afectar a los que con ese carácter se reconocen en los arts. 15 a 29 CE”. El Tribunal considera que los derechos fundamentales son los que vinculan y limitan a todos los legisladores, estatal y autonómicos, por lo que sólo pueden ser acogidos por la norma jurídica suprema, la Constitución. Los derechos estatutarios son otra cosa; únicamente obligan al legislador y al resto de poderes públicos de la Comunidad autónoma creada por el Estatuto que los contempla y materialmente deben conectarse con el ámbito competencial de aquella. Igual que ocurre en la propia Constitución, bajo la denominación de derecho pueden esconderse diferentes realidades normativas que merecen distinto juicio de constitucionalidad; desde derechos subjetivos a “cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas”, esto es, mandatos al legislador, “bien imponiéndole un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella. Normas, en definitiva, que prescriben fines sin imponer medios o, más precisamente, que proveen a la legitimación de la ordenación política de los medios públicos al servicio de un fin determinado”. En el Estatuto encontramos derechos públicos subjetivos, pero sobre todo “se prodigan ... los mandatos de ac-

tuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como principios rectores, ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar”. Su constitucionalidad dependerá de si pretenden vincular “exclusivamente al poder público” autonómico, en este caso, el catalán, y de si “pretenden hacerlo en el marco de sus competencias”, pues “operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas”, sin que ello vulnere la igualdad prevista en el art. 139 CE, sino que, muy al contrario, “abunda en la diversidad inherente al Estado autonómico”.

Salta a la vista que la sentencia introduce novedades respecto de la anteriormente comentada, pues, si bien el Tribunal sigue sin atender a la denominación que el Estatuto confiere a los derechos para identificar cuál es su verdadera naturaleza, la distinción entre derechos subjetivos y meros mandatos ya no se fundamenta en su vinculación respectiva a contenidos institucionales o a contenidos competenciales; esta injustificada clasificación parece superarse cuando se exige a cualquier derecho estatutario alguna conexión con las competencias autonómicas y se reconoce que bajo el enunciado de derechos pueda haber tanto derechos subjetivos como otros necesitados de la intervención del legislador.

El Estatuto tiene, sin embargo, un papel muy restringido en el ámbito de los derechos fundamentales, esto es, aquellos que la Constitución reconoce y que, por tanto, resultan indisponibles para todos los poderes públicos sin excepción. Todo lo más puede reiterar su reconocimiento constitucional, al compartir con la norma suprema un mismo nivel de abstracción, pero en ningún caso puede proceder a su desarrollo, pues, a pesar de que esta labor se reserva a la ley orgánica y el Estatuto lo es, no deja de ser una especialidad dentro de aquel género común por la función que tiene encomendada y por su limitado ámbito territorial de aplicación. Ello le impide afrontar la tarea antedicha, ya que abriría la puerta a una pluralidad de regímenes de derechos fundamentales quedando afectado el propio principio de igualdad. En la misma línea, tampoco puede regular el ejercicio de los derechos fundamentales, porque invade un espacio que le corresponde al legislador ordinario, esta-

tal o autonómico, según cuál sea el reparto de competencias. De lo que se trata, en definitiva, es de aplicar hasta sus últimas consecuencias un principio de reserva, en el que diferentes funciones se dejan en manos de normas aprobadas conforme a distintos procedimientos por distintos entes territoriales¹⁰.

En conclusión, nada impide, que, prescindiendo de la regulación concreta que luego se haga de los mismos, los Estatutos incluyan declaraciones de derechos. El principio de articulación internormativa que explica las relaciones entre el Estatuto y las demás normas infraconstitucionales del ordenamiento es el de reserva y eso significa que la regulación de los contenidos que aparecen mencionados en el art. 147 CE sólo puede ofrecerla el Estatuto de autonomía, sin perjuicio de que éste pueda ocuparse de otros, siempre que no invada espacios materiales-funcionales que la Constitución atribuya a otras normas jurídicas. Entender, por el contrario, que el Estatuto sólo puede ocuparse de las materias del art. 147 CE supondría transformar el principio de reserva en una distribución de materias no querida por la Constitución. Las declaraciones de derechos pueden tener, entonces, la consideración de esos otros contenidos posibles, sin que ello signifique que cualquier regulación sea admisible. Habrá que analizar caso a caso qué derechos se reconocen, cómo se reconocen y a quién obligan.

Si el Estatuto se refiere a derechos fundamentales, más allá de su reproducción retórica, no puede ni desarrollarlos, ni regular su ejercicio, pues tales tareas se encomiendan constitucionalmente a otros procedi-

(10) Un comentario a esta sentencia puede encontrarse en el número monográfico de *El Cronista del estado social y democrático de derecho*, nº 15, 2010 y específicamente sobre la cuestión de los derechos puede consultarse M. Á. CABELLOS ESPÍRREZ, *Derechos y garantías jurisdiccionales en la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, *Revista catalana de dret public. Especial sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*, p. 155-161; M. CARRILLO LÓPEZ, *Derechos y garantías jurisdiccionales*, *Revista catalana de dret public. Especial sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*, p. 162-167 y, del mismo autor, *Los derechos estatutarios y sus garantías en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 92, p. 331-354; E. EXPÓSITO GÓMEZ, *Derechos y garantías*, *Revista catalana de dret public. Especial sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*, p. 168-172; G. PISARELLO PRADOS, *Derechos y garantías jurisdiccionales en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, *Revista catalana de dret public. Especial sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*, p. 173-178.

mientos, los previstos para la ley orgánica y para la ley ordinaria, estatal o autonómica, según el caso.

Si los derechos públicos subjetivos o los mandatos necesitados de concreción legislativa que aparecen en el Estatuto son, por decirlo así, “originales”, de creación estatutaria y sin conexión con los derechos constitucionales, su inclusión se acepta siempre que sólo pretendan obligar a los poderes públicos autonómicos, se vinculen a las competencias de la Comunidad y, añadiríamos nosotros, no desvirtúen, allí cuando éstas son compartidas, las competencias básicas estatales (art. 149.1 CE), ni introduzcan distingos en el ámbito intracomunitario entre los sujetos activos de los derechos por razones de origen y vecindad (art. 139 CE). Como resulta evidente, el régimen jurídico de los derechos en España presenta la complejidad propia de un Estado compuesto en donde hay que compatibilizar distintos sistemas normativos. Lo que en principio debiera ser positivo en términos ciudadanos, en tanto supondría un incremento considerable de sus derechos y de las garantías que disfrutaran, paradójicamente puede resultar perjudicial cuando no se clarifica y simplifica esa complejidad. Sin olvidar ni minimizar la polémica que ha despertado y la crítica que pueda merecer la jurisprudencia constitucional en este ámbito, especialmente la relativa a la naturaleza estatutaria, hay que reconocer la contribución del Tribunal, al menos en la última sentencia comentada, a una mejor sistematización de las categorías implicadas – derechos fundamentales, derechos estatutarios, derechos subjetivos, mandatos al legislador, principios rectores – y a una delimitación más nítida de hasta dónde pueden llegar en cada caso los distintos entes territoriales y a través de qué instrumentos normativos. Es difícil que aquellos queden plenamente satisfechos con una jurisprudencia que parecerá demasiado expansiva o demasiado restrictiva dependiendo de si la valoración se realiza desde el Estado o desde las Comunidades autónomas. Sea como sea lo relevante es que con la evolución jurisprudencial descrita el Tribunal Constitucional consiguiera, a nuestro juicio, ofrecer una visión del régimen jurídico de los derechos en el ordenamiento español no sólo más inteligible sino más acorde con la Constitución.

Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia: uno sguardo dal basso

Luigi Viola

Abstract

Lo scritto riprende un precedente articolo di Roberto Bin già pubblicato sulla Rivista, in una prospettiva che parte dal basso, ovvero dall'esame di un problema concreto di diritto amministrativo. In questa prospettiva, il mancato intervento degli organi di direzione politica sui tempi dei procedimenti amministrativi (che dovrebbero essere continuamente monitorati e adeguati alle necessità effettive del procedimento) si evidenzia come uno dei tanti aspetti della crisi italiana, originando un territorio in cui può prendere spazio la corruzione amministrativa ed è difficile, per il cittadino, ottenere tutela dal giudice amministrativo.

Un recente intervento di Roberto Bin¹ ha affrontato il tema controverso (ed oggi quanto mai all'ordine del giorno) dei rapporti tra Stato delle autonomie e cd. governo della burocrazia.

Tante e tutte da condividere le tesi (certamente non scontate e, in un certo senso, in controtendenza rispetto a quello che sembra divenire il sentire comune) esposte nello scritto; a chi scrive interessa però soprattutto richiamare una delle conclusioni più importanti (forse, la più importante) dello scritto e, per di più, in una "strana" prospettiva che parte dal basso (ossia dalla visuale del semplice cittadino) per risalire ed evidenziare una delle conseguenze più importanti (e deleterie) dello sconcertante "modello" magistralmente tratteggiato da Bin.

Mi spiego meglio.

La tesi centrale dello scritto individua in un deficit della decisione poli-

(1) BIN R., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia* in www.forumcostituzionale.it e in questa Rivista; si tratta dell'intervento al Seminario del Gruppo San Martino su "Un nuovo assetto costituzionale per le autonomie?" svoltosi l'8 novembre 2013.

tica la vera causa del prevalere dell'*antichambre*² del potere (burocrazie ministeriali; Consiglieri di Stato e della Corte dei conti “prestati” alla politica; ecc.) sull'elemento politico, ovvero di una delle caratteristiche del “modello italiano” che oggi viene sempre più additata a causa della crisi di competitività dell'Italia (fino ad essere quantificata in termini di punti di PIL persi): «dato che la politica si è mostrata carente, l'elemento che è ad essa subentrato è la burocrazia. Scriveva Carl Schmitt che prima della “camera del potere” c'è l'anticamera, popolata da tecnici, burocrati e portaborse, un corpo che filtra le informazioni che arrivano e che sono destinate alla società civile: un'intercapedine da cui dipendono le scelte compiute dal potere politico e la loro efficacia. In questi anni l'Italia ha assistito a un'osmosi incredibile tra i due ambienti, fino al punto che l'anticamera si è impossessata della camera»³.

Siamo pertanto in presenza di una crisi evidente della politica che porta ad attribuire sempre di più all'*antichambre* un ruolo, non più tecnico e di mediazione rispetto alla società civile ed agli apparati burocratici, ma di vero e proprio “perno centrale” del sistema, al di fuori dalle regole della rappresentanza: «la crisi della politica è oggi evidente: siamo transitati da un sistema retto dalle regole dettate dalla politica e giustificate dal principio di rappresentanza a un sistema di regole dettate dagli apparati burocratici e giustificate dall'emergenza e dalla presunta “competenza”. E così siamo transitati fuori dallo Stato di diritto»⁴.

In una situazione di questo tipo non ha molto senso pensare a riforme costituzionali complicate (come la *devolution* alla scozzese), quando il vero punto centrale della crisi è il sostanziale *deficit* di politiche pubbliche, ovvero la pratica incapacità della politica di prendere decisioni ed indicare, in buona sostanza, le politiche pubbliche da perseguire: «come le vicende britanniche (e non solo quelle) dovrebbero insegnarci è la politica che governa questi processi, non la burocrazia; è la politica, per esempio, che deve decidere se una legge regionale è da impugna-

(2) Sull'*antichambre* del potere si veda GAZZOLO T., *Anticamera e potere* in *Materiali storia cultura giur.*, 2012, 3 e ss.

(3) BIN R., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, cit., § 4.

(4) BIN R., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, cit., § 5.

re oppure no, se vi è necessità di appellarsi all'interesse nazionale o se una certa deroga alla legislazione nazionale vada consentita. Ma soprattutto è la politica che dovrebbe comprendere che ciò che conta non sono le singole specifiche competenze amministrative – che sono gelosamente custodite dalla burocrazia – ma le decisioni sulle politiche pubbliche: la definizione di obiettivi di carattere intersettoriale, in cui le attribuzioni “materiali” dei diversi soggetti tendono a confondersi e sono sollecitati tutti gli strumenti utili alla soluzione del problema affrontato, quale sia la materia in cui ognuno di essi è collocato⁵.

Più che di una qualche *devolution* alla scozzese, il sistema ha quindi bisogno di qualcosa di molto più semplice, ovvero che i politici ritornino a fare i politici, preoccupandosi «finalmente delle politiche pubbliche e non delega(ndo) gli apparati burocratici a stringere in rigide gabbie le autonomie (tutte le autonomie), a imporre loro regole e oneri insostenibili e ad alimentare la lite continua sulle competenze davanti al giudice»⁶.

Sicuramente si tratta di una prospettiva condivisibile e di giuste considerazioni che non trovano oggi ascolto proprio in quanto giuste; nell'analisi della realtà italiana manca però ancora qualcosa che, ad avviso di chi scrive, può essere meglio percepito abbandonando i toni “alti” del dibattito costituzionale (rapporto tra organi dello Stato; qualità della legislazione; ecc.), per adottare i toni “bassi” del diritto amministrativo, in una prospettiva che guarda ai rapporti quotidiani tra cittadino e pubblica amministrazione.

Prendiamo, ad esempio, il tema del silenzio della pubblica amministrazione e dei termini per provvedere.

A questo proposito, la dottrina e i pratici del diritto hanno salutato con favore l'introduzione, nel nostro ordinamento, del principio di *certezza dei tempi dell'azione amministrativa*⁷, ad opera dell'art. 2 della legge 7

(5) BIN R., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, cit., § 8 che così continua: «è questa visione *politica* delle politiche pubbliche a mancare da vent'anni in Italia, ad essa si è sostituita la visione *burocratica* della separazione delle competenze e della gestione giurisdizionale del riparto».

(6) BIN R., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, cit., § 9.

(7) CLARICH M., *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995; VAIANO D., *Il principio di tempestività dell'azione amministrativa* in RENNA M. e SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 477 e ss.

agosto 1990, n. 241; e si tratta certamente di una novità di non poco rilievo in un sistema giuridico che lasciava tradizionalmente nell'indeterminatezza e in una certa "vaghezza" (sicuramente riempita di contenuti concreti dai fin troppo prevedibili arrangiamenti) anche i tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi.

Il dibattito successivo è poi stato influenzato da una serie di modifiche normative di difficile comprensione che hanno interessato, sia il termine generale del procedimento (aumentato da 30 a 90 giorni dal d.legge 14 marzo 2005, n. 35, conv. in legge 14 maggio 2005, n. 80 e successivamente riportato a 30 giorni dalla legge 18 giugno 2009, n. 69), sia la problematica risarcitoria/indennitaria (oggi caratterizzata dall'indennizzo "canzonatorio" previsto dagli artt. 2-*bis*, comma 1-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 e 28 del d.legge 21 giugno 2013, n. 69, conv. in legge 9 agosto 2013, n. 98, c.d. "decreto del fare"⁸) e che hanno sostanzialmente sviato l'attenzione della dottrina da un punto centrale per l'effettivo funzionamento del meccanismo posto a base della sistematica normativa.

Il meccanismo posto a base dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (che si basa tutto sull'affidamento alla stessa Amministrazione dell'individuazione dei termini di conclusione del procedimento, in sede di emanazione dei regolamenti sul procedimento) può, infatti, funzionare solo nel caso in cui i regolamenti sul procedimento prevedano effettivamente termini congrui all'effettività delle valutazioni da compiere e non talmente lunghi da rendere sostanzialmente inoperante il principio di certezza dell'azione amministrativa: «le esigenze di certezza nello svolgimento dell'azione amministrativa, di garanzia per il cittadino interessato, di stimolo per assicurare "economicità ed efficacia" dell'attività pubblica, di tutela da indebiti aggravamenti del procedimento sfumano tutte nel momento in cui sono fissati termini per la conclusione del procedimento intollerabili per i cittadini. La disciplina in esame, proposta dalla Commissione Nigro per regolare in modo equilibrato il rapporto tra Amministrazione e cittadini, nel modo in cui è stata impropriamen-

(8) Ovviamente la definizione è determinata dall'estrema difficoltà (se non impossibilità) di conseguire concretamente l'indennizzo; sulle previsioni citate, si veda D'ONOFRIO V. M., *Il concetto di "tempo amministrativo": da emblema di discrezionalità dell'agere publicum a bene suscettibile di indennizzo economico*, in *Il nuovo dir. amm.*, 2013, 6, 28.

te attuata finisce solo col registrare l'inefficienza dell'Amministrazione e col rappresentare uno strumento che perpetua l'incapacità di operare di molti apparati pubblici⁹.

A parte qualche lodevole eccezione, una buona parte delle Amministrazioni pubbliche ha però approvato regolamenti del procedimento che spesso prevedono tempi per la conclusione del procedimento eccessivamente lunghi e non calibrati sull'effettività delle valutazioni da compiere; valga per tutti l'esempio delle occupazioni di suolo pubblico a carattere transitorio (quelle necessarie per eseguire traslochi; lavori di ristrutturazione; ecc.) che oggi sono riportate, da una buona fetta dei regolamenti delle amministrazioni comunali, ad un termine assolutamente sovrabbondante di 60 o 45 giorni quando sarebbe assolutamente sufficiente (almeno nelle ipotesi di minore impatto, come le occupazioni legate ad esigenze transitorie) un termine di 10 o 15 giorni (con il sollievo per le attività economiche che è fin troppo semplice immaginare). La previsione di termini per la conclusione del procedimento assolutamente sovrabbondanti rispetto alla realtà degli adempimenti da effettuare ha poi determinato una singolare inversione dell'approccio alla problematica da parte degli impiegati pubblici che chiunque abbia una qualche esperienza di contatto con le amministrazioni pubbliche può agevolmente confermare; nella logica della legge 7 agosto 1990, n. 241 il termine per la conclusione del procedimento era, infatti, un presidio delle esigenze di tutela del privato che ben poteva (e doveva) essere superato da un'amministrazione più celere ed in grado di sfornare il risultato finale in termini più brevi della cornice massima; nel primo scorcio del nuovo millennio, il termine massimo del procedimento è ormai divenuto il periodo massimo entro cui fornire il servizio (senza incorrere in problematiche risarcitorie, più paventate, in verità, che reali), evitando però di fornire una risposta al cittadino in termini troppo brevi e che potrebbero legittimare una (futura) revisione al ribasso dei termini del procedimento non troppo gradita all'elemento burocratico¹⁰.

(9) TRAVI A., *Commento all'art. 2* in TRAVI A., *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (l. 7 agosto 1990, n. 241), commentario*, in *Nuove leggi civ.*, 1995, 1, 11.

(10) A chi scrive è personalmente capitato di sentirsi opporre, in presenza di pratiche già com-

In definitiva, quella che è completamente mancata è una seria attività di indirizzo e monitoraggio da parte dell'elemento politico di quasi tutte le amministrazioni pubbliche italiane (con punte drammatiche in alcune amministrazioni comunali); prima sono stati fissati, su influsso dell'elemento burocratico e sotto la paura dell'azione risarcitoria, termini del procedimento troppo generosi, non con i cittadini, ma con le inefficienze dell'amministrazione pubblica; poi è mancata una seria attività di monitoraggio dell'effettiva necessità di tempo del procedimento e soprattutto, un sano decisionismo¹¹ orientato verso una decisiva riduzione dei tempi del procedimento; la quasi completa mancanza di una politica di promozione del merito nella p.a. ha poi fatto il resto, tarpano le ali anche agli impiegati pubblici, in linea di principio, orientati a fare bene e a migliorarsi.

L'analisi non si può (purtroppo) fermare qui ed è necessario dare atto di due conseguenze facilmente individuabili di un sistema caratterizzato da tempi del procedimento assolutamente sovrabbondanti.

La prima è costituita dall'effetto incentivo che tale sistema esplica sulla possibilità che possano essere posti in essere comportamenti disfunzionali o apertamente criminosi; all'interno della cornice ampia del termine del procedimento, appare, infatti, facilmente prevedibile come l'ottenimento di un provvedimento in un termine meno demenziale possa costituire oggetto di scambi riportabili allo "Stato di diplomazia"¹² evocato da Bin o, peggio, allo "Stato della corruzione" che appare sempre più presente nella realtà italiana¹³.

La seconda attiene alla sostanziale neutralizzazione dell'intervento del

plete e sufficientemente istruite dopo 10 giorni dalla presentazione dell'istanza, la mancata maturazione di un termine del procedimento più lungo; in questa prospettiva, la prefissione di un termine del procedimento troppo lungo diventa quindi un diritto del pubblico impiegato al rispetto di una "rendita di posizione" fissata in sede regolamentare.

(11) In tempi di decisionismo e di riforme a costo zero, non può, infatti, non rilevarsi come, soprattutto a livello comunale, una misura che non costa nulla e che potrebbe alleviare di molto la sofferenza delle attività economiche, possa essere costituita da una riduzione "secca" e da una seria gestione dei tempi del procedimento amministrativo.

(12) BIN R., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, cit., § 9.

(13) DAVIGO P. e MANNOZZI G., *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

Giudice amministrativo e della Corte dei conti che deriva dalla stessa prefissione di un termine del procedimento troppo lungo; fino alla maturazione del (sovraabbondante) termine del procedimento è, infatti, impossibile, per il cittadino, sia attivare i rimedi in forma specifica esperibili avanti al Giudice amministrativo (e che ruotano tutti intorno al rito del silenzio regolamentato dagli artt. 31 e 117 del codice del processo amministrativo), sia richiedere una tutela risarcitoria o indennitaria che possa poi sfociare in una qualche valutazione da parte della Corte dei Conti; il Giudice amministrativo ha già cercato di “mettere una pezza” all’evidente falla del sistema, ma non occorre farsi molte illusioni sull’effettiva praticabilità, per il cittadino, di una soluzione che ruota tutta intorno alla proposizione di un’azione di accertamento solo implicita nel sistema del codice del processo amministrativo e che appare caratterizzata dalla (del tutto singolare) concessione della misura cautelare in un momento in cui l’azione di accertamento non è ancora procedibile per effetto della previsione impeditiva dell’art. 34, comma 2 c.p.a.¹⁴.

La mancanza di una politica pubblica di gestione dei tempi del procedimento e la sostanziale abdicazione dell’elemento politico nei confronti dell’apparato burocratico non esauriscono pertanto i propri effetti all’interno della problematica dei rapporti tra governo e burocrazia, ma originano, da un lato, un territorio “poroso”¹⁵ favorevole agli accomodamenti ed alla corruzione e, dall’altro, una sostanziale neutralizzazione

(14) Cons. Stato, ad. plen., 29 luglio 2011 n. 15 (in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 2-3, I, 513, con nota di SANDULLI M.A.; *Foro it.* 2011, 10, III, 501, con nota di TRAVI; *Foro amm. CDS* 2011, 7-8, 2309; *Guida al diritto* 2011, 37, 93, con nota di TOSCHEI e dossier 9, 48, con nota di FONDERICO; *Giust. civ.* 2012, 5, I, 1357, con nota di COLALEO; *Dir. proc. amm.* 2012, 1, 171, con note di FERRARA e BERTONAZZI; *Urb. e appalti* 2011, 1185, con nota di LAMBERTI; *Giurisdir. amm.* 2011, I, 1063, con nota di ANCORA; *Giur. it.* 2012, 934, con nota di BOSCOLO e 433, con nota di MERUSI; *Giorn. dir. amm.*, 2012, 153, con nota di GIARDINO relativa alla c.d. D.I.A. (per quello che ci riguarda si veda il § 6.5.2); in buona sostanza, il privato dovrebbe domandare ed ottenere la tutela cautelare (ovviamente, dimostrando che sussistono tutte le condizioni per l’accoglimento dell’istanza, cosa che non è per niente facile) in un momento in cui l’azione non è ancora procedibile, per effetto della previsione dell’art. 34, comma 2, c.p.a. (che vieta al Giudice amministrativo di pronunciarsi con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati); quel che conta è poi che il termine per la conclusione del procedimento sia decorso al momento (successivo all’intervento del provvedimento cautelare) di decisione nel merito del ricorso.

(15) Sulla “porosità” di alcune soluzioni del nostro diritto amministrativo, ci si permette di rinviare a VIOLA L., *Walter Benjamin e la porosità del diritto amministrativo*, in *Materiali storia cultura giur.*, 2013, 45.

dei poteri di intervento del Giudice amministrativo ed una sostanziale eclissi delle garanzie proprie dello Stato di diritto.

In buona sostanza, l'analisi di Bin ha preso in considerazione la prospettiva dei rapporti tra i poteri e le prospettive dell'autonomia e si è conclusa con una prospettiva sconcertante; l'estensione della stessa metodologia di analisi ad una diversa prospettiva più "bassa" ed aderente ai rapporti quotidiani tra amministrazione e cittadino evidenzia inevitabilmente due altri problemi della società italiana, costituiti dagli spazi sistemici e normativi aperti alla corruzione e dalle sempre più evidenti difficoltà per il cittadino di reperire nel sistema spazi di effettiva tutela, con riferimento a comportamenti del potere pubblico sempre più "sfuggenti" e di difficile neutralizzazione; con tutta evidenza, si tratta poi di due aspetti strettamente interdipendenti e che potrebbero essere neutralizzati (o, comunque, notevolmente ridotti) dalla semplice ri-appropriazione delle proprie responsabilità da parte dell'elemento politico e da una seria politica pubblica dei tempi del procedimento amministrativo.

Quanto sopra tratteggiato (con tutta evidenza, si tratta solo di brevi note "a prima lettura") evidenzia certamente l'estrema utilità dell'analisi di Roberto Bin, che manifesta una certa qual "diffusività" e suscettibilità ad essere estesa ad altri ambiti del diritto pubblico; purtroppo, quanto sopra rilevato in ordine al circuito sussistente tra *deficit* della funzione di decisione politica e fenomeni disfunzionali come la corruzione o la neutralizzazione dei controlli giurisdizionali evidenzia altresì come la situazione non sia per nulla semplice e l'uscita dal tunnel non sia proprio a portata di mano.

Le elezioni regionali in Piemonte

Giuliano Bobba, Antonella Seddone

Sommario: 1. *La fine anticipata della legislatura.* – 2. *Il contesto: crisi economica, scandali politici ed elezioni europee.* – 3. *L'offerta politica e la struttura della competizione.* – 4. *La campagna elettorale.* – 5. *L'analisi del voto.* – 6. *Consiglio e Giunta.* – 7. *Conclusioni.*

1. *La fine anticipata della legislatura*

Le elezioni piemontesi che hanno sancito il cambio di guardia alla guida della regione sono giunte in anticipo sulla tabella di marcia istituzionale. A determinare la fine *ante tempus* della IX legislatura è stata la magistratura. Tuttavia, non si è trattato solo di una vicenda meramente legale, perché le sentenze dei giudici si sono in realtà associate a un clima d'opinione largamente critico verso la politica e la gestione della regione ad opera della Giunta Cota. Per questa ragione, prima di analizzare le peculiarità che hanno caratterizzato le elezioni piemontesi del 25 maggio 2014, occorre fare un passo indietro per chiarire la dinamica che ha condotto alla fine anticipata della legislatura in scadenza naturale soltanto nel 2015.

Come si sa, il 14 gennaio il Tar del Piemonte ha annullato l'esito delle elezioni regionali del 2010 accogliendo un ricorso dell'allora presidente uscente Mercedes Bresso. Per inquadrare meglio la vicenda giudiziaria è utile considerare l'esito estremamente incerto di quella consultazione. In quell'occasione, infatti, la coalizione guidata da Roberto Cota conquistò la guida della regione superando la coalizione di centrosinistra per appena 9.286 voti (pari allo 0,4% dei voti espressi). Già all'indomani del voto, tuttavia, Bresso, oltre a chiedere il riconteggio dei voti, annunciò il ricorso al Tar per la presunta irregolarità di quattro liste minori: la lista *Verdi Verdi*, il *Partito Pensionati*, la lista *Al Centro con Scanderebecch*, la lista *Consumatori*. Queste liste – normalmente poco influenti per l'esito complessivo della consultazione – furono invece cruciali in occasione del 2010 poiché complessivamente raccolsero più di 76 mila voti. Il

ricorso al Tar presentato nel maggio 2010 (n. 555) da Bresso articolava accuse diverse a ciascuna lista: ai *Verdi Verdi* si contestava la somiglianza del simbolo con quello storico dei Verdi; alle liste *Scanderebech* e *Consumatori* invece si imputavano irregolarità nella raccolta delle firme¹. L'accusa più rilevante riguardava tuttavia il *Partito Pensionati* a cui veniva contestato di aver falsificato le firme necessarie per la presentazione della lista stessa. Ed è su questo punto che, a distanza di quattro anni, il 9 gennaio del 2014, il Tar di Torino emette il dispositivo di sentenza che accogliendo il ricorso di Bresso annulla la proclamazione degli eletti². Come immaginabile, il centrodestra reagisce con prontezza alla sentenza presentando ricorso al Consiglio di Stato il 22 gennaio. Il Tribunale di appello, tuttavia, l'11 febbraio rigetta la richiesta, confermando così il dispositivo emesso dal Tar. Pur presentando un ricorso alla Corte Suprema di cassazione³, il 12 marzo Cota si vede costretto a ottemperare alla sentenza, firmando così il decreto di indizione delle elezioni regionali per il 25 maggio.

2. Il contesto: crisi economica, scandali politici ed elezioni europee

L'inconsueta fine della legislatura non è l'unico elemento ad aver influito sul clima d'opinione in cui si sono svolte le elezioni regionali. Almeno tre altri distinti ordini di questioni hanno giocato un ruolo decisivo nel modificare propensione e orientamento di voto degli elettori piemontesi: (a) la crisi economica; (b) lo scandalo dei rimborsi ai consiglieri regionali; (c) la concomitanza con le elezioni europee.

(a) Come per il resto del paese, anche in Piemonte gli ultimi quattro anni hanno coinciso con un inasprimento della crisi economica che, dopo

(1) Queste richieste non verranno accolte dal Tar (*Verdi Verdi*) oppure verranno accolte ma poi successivamente bloccate dal Consiglio di Stato in seguito al ricorso da parte del Presidente, Roberto Cota.

(2) Il dispositivo di sentenza è disponibile online sul sito del Tribunale amministrativo regionale, sezione di Torino: giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Torino/Sezione%201/2010/201000555/Provvedimenti/201400058_02.XML

(3) Nel mese di marzo, oltre al ricorso alla Corte suprema di cassazione per eccesso di potere giurisdizionale da parte di Cota, la vicenda si arricchisce di ulteriori ricorsi al Tar (da parte del Movimento 5 Stelle per chiedere l'ottemperanza da parte di Cota della sentenza del Tar) e al Consiglio di Stato (da parte dei Fratelli d'Italia con motivazioni analoghe a quelle dell'ex governatore).

aver impattato sui mercati finanziari, ha cominciato a produrre i suoi effetti anche sull'economia reale. I dati relativi al prodotto interno lordo e, soprattutto, quelli relativi al tasso di disoccupazione (tab. 1), mostrano come proprio negli ultimi due anni la situazione sia notevolmente peggiorata sul versante dell'impiego, senza mostrare segni troppo incoraggianti su quello della ricchezza prodotta. A ciò va aggiunto un ulteriore elemento di turbamento per i cittadini piemontesi, quello dovuto al crescente disavanzo della regione che ha portato nell'estate del 2013 ad un intervento della Corte di Conti⁴ e successivamente a numerosi scambi di accuse tra maggioranza e minoranza circa la reale entità del debito e le conseguenti responsabilità⁵.

Tabella 1 – *Evoluzione del tasso di disoccupazione e del PIL in Piemonte (2008-2013)*

	Disoccupazione		PIL (variazione 2005)	
	Piemonte	Italia	Piemonte	Italia
2008	5,1	6,7	-1,9	-1,2
2009	6,8	7,8	-8,3	-5,5
2010	7,6	8,4	3,4	1,7
2011	7,6	8,4	1,0	0,5
2012	9,2	10,7	-2,5	-2,4
2013	10,6	12,2	-1,8	-1,9

Fonte: Istat.it e Ires Piemonte⁶

(b) Sempre a fine 2012 scoppia uno scandalo che stride fortemente con il rigore e i sacrifici chiesti ai cittadini piemontesi dalla classe dirigente. È fine dicembre quando i principali mezzi di informazione pubblicano la lista delle spese personali effettuate da alcuni consiglieri, poi regolarmente rendicontate come rimborsi. L'opinione pubblica viene in questo modo a conoscenza di un'inchiesta della magistratura torinese – ribat-

(4) "Regione, disavanzo di 3 miliardi". *L'allarme della Corte dei Conti*, «La Repubblica», 17 luglio 2013.

(5) In realtà lo scambio di accuse era già iniziato nell'autunno del 2012 quando l'assessore alla Sanità della giunta Cota, Paolo Monferino, dichiarò che la regione era «tecnicamente fallita». Cfr. "Il Piemonte è tecnicamente fallito", *Monferino accende la polemica*, «La Stampa», 12 ottobre 2012.

(6) Ires Piemonte, *Relazione annuale 2013 sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte*, disponibile su www.ires.piemonte.it.

tezzata dai media «Rimborsopoli» – che vedrà coinvolti più di tre quarti degli eletti al Consiglio regionale appartenenti ai principali schieramenti politici. La vicenda non fa che acutizzare il malcontento nell'opinione pubblica rafforzando i sentimenti antipolitici. Tra le cosiddette «spese folli», le mutande verdi acquistate dal governatore in un viaggio negli USA⁷ – pur non essendo l'esempio più grave di spreco di denaro pubblico – diventano il simbolo di una stagione che tutti, compresi gli stessi consiglieri, vogliono vedere chiusa il prima possibile.

(c) Un ultimo elemento che va tenuto in considerazione per interpretare correttamente l'esito e la partecipazione elettorale alle regionali piemontesi, riguarda la concomitanza con le elezioni europee. La chiusura anticipata della legislatura regionale comporta infatti un mutato ciclo elettorale che mette in secondo piano le consultazioni locali proponendo una campagna elettorale principalmente giocata a traino dei leader nazionali. In questa situazione, l'affluenza alle urne interrompe il *trend* negativo che l'aveva vista in netto calo nelle ultime consultazioni regionali, per attestarsi al 66,4%.

3. *L'offerta politica e la struttura della competizione*

A differenza di quanto accaduto nelle ultime due tornate elettorali (2005 e 2010), le elezioni regionali in Piemonte non hanno avuto grande risalto nazionale. Un primo fattore esplicativo di questa differenza può essere individuato nella succitata concomitanza con le europee, la cui campagna ha inevitabilmente dominato la scena nazionale. Tuttavia, c'è un secondo elemento che contribuisce a spiegarne la diversa portata. Infatti, se nel 2005 e nel 2010 la competizione si era sostanzialmente svolta tra due blocchi coesi e contrapposti (Bresso contro Ghigo, Cota contro Bresso)⁸, nel 2014 il quadro si complica in particolare per la presenza di

(7) E. SOLA, *Tutte le spese folli del governatore Cota, dalle mutande verdi ai ristoranti. Contestati al numero uno del Piemonte oltre 25 mila euro di scontrini*, «Il Corriere della Sera», 16 gennaio 2014.

(8) Si noti che nel 2010 il peso del neonato Movimento 5 Stelle, seppur cruciale per la sconfitta di Bresso, non permette ancora di parlare di un nuovo blocco politico. Per un approfondimento sulle due elezioni precedenti si vedano BOBBA G. e SEDDONE A., *Piemonte. La breve parentesi del centrosinistra*, in B. BALDI e F. TRONCONI (a cura di), *Le elezioni regionali 2010. Politica nazionale, territorio e specificità locale*, Misure/Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo, Bologna, 2010, pp. 67-80, e il volume a cura del Consiglio Regionale del Piemonte, *40 anni di Regione. 1970-2010*, Eda, Torino, 2010.

un candidato forte per il centrosinistra e la contemporanea assenza di un candidato unico per il centrodestra. Malgrado la presenza di un M5S in crescita, l'esito della competizione piemontese viene quindi considerato scontato perdendo di interesse per i media nazionali.

L'offerta politica e la struttura della competizione in realtà riproducono a livello locale dinamiche e fratture presenti a livello nazionale. Gli equilibri politici in regione Piemonte sono condizionati da una duplice spinta. Da un lato la fine anticipata della legislatura causata – come si è detto – dalle irregolarità del voto del 2010 e acuita dallo scandalo sui rimborsi elettorali ha scompaginato le fila della maggioranza, sancendo la fine della *leadership* del governatore Roberto Cota e pregiudicando qualsiasi ambizione di riproporre la sua candidatura alla guida della coalizione. Dall'altro lato, il nuovo clima politico generatosi a livello nazionale intorno al governo di Matteo Renzi ha contribuito alla coesione del centrosinistra. Infine, il ruolo sempre più limitato di Silvio Berlusconi come garante dell'unità del centrodestra ha invece avuto come esito la frammentazione dell'offerta del suo campo politico. Accanto ai due tradizionali poli, anche in Piemonte è inoltre cresciuto il peso del movimento di Grillo, capace di superare il 27% nelle politiche del 2013⁹.

Al di là della Presidenza della regione, per ognuna di queste aree politiche la posta in gioco e il significato politico di una vittoria differivano ampiamente. Il centrosinistra cercava risposte dal proprio elettorato circa il nuovo corso inaugurato da Renzi sia in qualità di segretario del Partito Democratico, sia in veste di presidente del Consiglio. Vista la sostanziale assenza di un credibile *competitor* nel centrodestra, la competizione regionale non aveva il sapore di un banco di prova; come accaduto in altre occasioni, la sfida europea catalizzava risorse e strategie a scapito della partita piemontese. Per il centrodestra l'obiettivo di conservare il controllo della «macroregione del Nord» (Piemonte, Lombardia, Veneto) appariva improbo fin dalla rinuncia di Cota a ricandidarsi; queste elezioni regionali servivano da arena in cui soppesare influen-

(9) In particolare il risultato è più elevato nella circoscrizione Piemonte 1 che comprende Torino e provincia (29,2%), mentre è in linea con la media nazionale nel resto della regione (25,8%). Fonte: interno.it.

za e ruolo politico delle eterogenee componenti dell'ex maggioranza¹⁰. Per il M5S, infine, la competizione rappresentava l'opportunità di conquistare per la prima volta la maggioranza di un parlamento regionale, approfittando del tour nazionale di Grillo.

I tre schieramenti principali si trovano dunque ad affrontare problemi molto differenti fra loro. Il centrosinistra risolve rapidamente e senza troppe tensioni il nodo della candidatura alla presidenza. Dopo un primo momento di incertezza in cui alcuni esponenti di PD e SEL chiedevano primarie di coalizione, i tempi ridotti dovuti alla decisione del Tar di annullare e riconvocare nuove elezioni favoriscono un'investitura diretta di Chiamparino da parte della dirigenza del partito¹¹. L'ex sindaco di Torino, che aveva saputo coltivare un'immagine positiva anche sul fronte nazionale, sembra essere la persona più adeguata per garantire il successo al centrosinistra. La sua candidatura incassa l'appoggio delle forze alleate e il centro sinistra ripropone la coalizione tra PD e SEL, includendo Scelta Civica. A differenza di quanto avvenuto nel 2010 con Bresso¹², la coalizione evita invece di guardare troppo al centro verso l'Unione di centro. Dal canto suo, coerente con la scelta di non stringere alcuna alleanza neppure a livello locale, il M5S ricorre a una consultazione *online* tra gli iscritti piemontesi volta a definire la squadra dei candidati consiglieri e a selezionare il proprio candidato alla poltrona di governatore. Il 18 marzo l'assemblea dei candidati consiglieri selezionati dal voto di 2.601 iscritti certificati designa infatti come aspirante governatore Davide Bono, consigliere regionale uscente, già candidato presidente per il movimento nel 2010. La situazione più complessa è senza dubbio quella nella quale si ritrovano i principali partiti del centrodestra. Orfani della *leadership* ricono-

(10) In particolare ci si riferisce alle numerose divisioni nate in seguito allo scioglimento del PDL e al ritorno a Forza Italia.

(11) Il neo-eletto segretario piemontese, Davide Gariglio, ad inizio marzo dichiara: «A 90 giorni dalle elezioni, le primarie, che pure io ho sempre sostenuto, sono un lusso. Anche perché l'esito è già noto a tutti», in *Piemonte: Pd formalizza Chiamparino. Segretario regionale Gariglio, no a primarie, sono un lusso*, Ansa, 7 marzo 2014.

(12) La coalizione del centrosinistra nel 2010 era infatti formata da Partito Democratico, Italia dei Valori, Unione di Centro, Insieme per Bresso, Moderati per Bresso, Federazione della Sinistra, Sinistra Ecologia Libertà, Federazione dei Verdi – Civica, Lista Bonino Pannella, Pensionati e Invalidi per Bresso, Piemontesi – Popolari – Regione Autonoma.

sciuta di Berlusconi, che fino ad allora aveva saputo mediare fra le tensioni e le richieste delle forze della sua coalizione, i partiti del centro-destra faticano a convergere su un nome condiviso. Se in un primo momento, l'organizzazione di primarie di coalizione sembrava una strada percorribile poiché garantiva non solo la selezione del candidato, ma anche un'occasione per ri-motivare un elettorato provato dagli scandali e dalla conclusione anticipata della legislatura, alla fine vengono annullate, ufficialmente per il mancato *placet* di Silvio Berlusconi, molto più probabilmente per calcoli di convenienza politica tra i diversi partiti. Ciò che è certo è che la coalizione non giunge ad alcuna sintesi, al punto da presentarsi con tre diversi candidati: Gilberto Pichetto è il candidato comune di Forza Italia e Lega Nord; Guido Crosetto, quello di Fratelli d'Italia; Raffaele Costa quello di Nuovo Centro Destra e UDC. Accanto a questi cinque candidati vi è infine la candidatura di Mauro Filingeri della lista L'Altro Piemonte a Sinistra, una lista che sfruttando la notorietà nazionale della lista L'Altra Europa con Tsipras, si candida come esponente della sinistra, in alternativa alla proposta di Chiamparino.

4. La campagna elettorale

Le campagne elettorali di Bresso nel 2005 e di Cota nel 2010 contribuirono, ognuna con le proprie peculiarità, a innovare la comunicazione tra candidati e cittadini, realizzando anche in Piemonte esempi di quelle che sono state definite campagne post-moderne¹³, vale a dire campagne elettorali in cui alla centralità televisiva tipica degli anni '80 e '90 si affiancano forme di interazione più dirette con l'elettore. Campagne che individuano nei rapporti interpersonali (comizi, ma soprattutto incontri informali) e nell'uso della rete e dei *social network*¹⁴ la cifra attraverso la quale informare e mobilitare l'elettorato. I due passati appuntamenti elettorali rappresentarono quindi momenti di innovazione che anticipa-

(13) MARLETTI C., *Il "fattore civico" della democrazia postmoderna e la personalizzazione della leadership a livello locale*, in C. MARLETTI (a cura di), *Il leader postmoderno*, Franco Angeli, Milano, 2007, pp. 15-53; P. NORRIS, *A virtuous circle. Political communication in postindustrial societies*, Cambridge University Press, New York, 2000.

(14) Nel 2010, lo stesso Cota per ridefinire la sua immagine e quella del partito, accanto al simbolo della Lega, incluse addirittura il logo di Facebook.

rono a livello locale tendenze a cui si sarebbero allineati i partiti nelle successive campagne nazionali¹⁵.

Nel 2014, invece, le particolari condizioni in cui si è svolta la competizione hanno ridotto al minimo il ruolo della campagna elettorale. Oltre al breve preavviso sulla data delle elezioni¹⁶, numerose sono le ragioni che hanno reso questa campagna quasi invisibile rispetto alle precedenti. La prima – in parte già richiamata – riguarda la concomitanza con le europee: le regionali piemontesi essendo iscritte all'interno del *frame* più ampio che si gioca a livello nazionale, passano in secondo piano. Se nelle precedenti occasioni la posta in gioco locale aveva avuto ripercussioni sugli equilibri nazionali, la nuova sequenza elettorale depotenzia invece il voto regionale e di conseguenza la sua rilevanza nel dibattito pubblico. Una seconda importante ragione riguarda il fatto che l'elezione mancava di una vera competizione. Quando appare chiaro che il candidato *incumbent*, coinvolto nello scandalo dei rimborsi, non si ripresenterà, la strada è spianata per il candidato del centrosinistra, Sergio Chiamparino, una figura che in realtà possiede molte delle caratteristiche positive di un *incumbent*. Secondo Ipr Marketing, infatti, già ad inizio marzo – cioè prima dell'investitura ufficiale e della campagna elettorale – l'ex sindaco di Torino ispira fiducia (il 50% dei piemontesi si fida di lui), è una figura conosciuta (dall'84% degli intervistati) a cui viene riconosciuto il buon lavoro svolto nel capoluogo piemontese (il 61% considera positivo il suo lavoro da sindaco) e la capacità di far ripartire la regione sul piano economico (52%)¹⁷. Se a questo si aggiunge che, da un sondaggio SWG commissionato dal centrodestra nello stesso periodo¹⁸, emerge che i potenziali candidati non godono né di notorietà, né di fiducia (basti pensare che Gilberto Pichetto, il candidato che sarà poi sostenuto da Forza Italia e Lega, è conosciuto so-

(15) Sulla campagna del 2005 con particolare riferimento alle innovazioni introdotte da Bresso e il suo staff si veda BELLUATI M., *Il Presidente (non) c'è. L'incumbent perdente e il campaigning innovativo della sfidante nelle Regionali piemontesi 2005*, in C. MARLETTI (a cura di), *Il leader postmoderno*, Franco Angeli, Milano, 2007, pp. 137-155.

(16) Se è vero che fin dai primi di gennaio si era diffusa la voce di probabili elezioni anticipate, è solo a metà marzo che esse vengono ufficialmente indette.

(17) A. ROSSI, *Il primo sondaggio arriva dal Pd: "Chiamparino a quota 39 per cento". Il partito conferma il no alle Primarie*, «La Stampa», 2 marzo 2014.

(18) Il sondaggio viene commissionato dalla Associazione Libertà in Azione e realizzato tra il 3 e il 5 marzo 2014.

lo dal 22% degli intervistati, mentre il 24% gli accorda molta o abbastanza fiducia), appaiono più chiari sia le divisioni intorno al nome da sostenere, sia lo scarso investimento nella campagna, conseguente alla frammentazione della coalizione. In questa situazione lo sfidante più accreditato appare invece il candidato del M5S, Davide Bono, che grazie alla campagna di Grillo e ai risultati dei sondaggi, che per le europee accreditano il movimento di una forte crescita, appare nella parte centrale della campagna come l'unico *competitor* credibile dell'ex sindaco di Torino.

Il ruolo dei leader dei rispettivi partiti è parte fondamentale della strategia di campagna sia per Chiamparino, sia per Bono. Non solo i manifesti con cui l'ex sindaco di Torino annuncia la sua candidatura lo ritraggono con il segretario del PD, Matteo Renzi, marcando il legame tra dimensione locale e nazionale ("In Piemonte come in Italia. Il PD dà il meglio"), ma è il segretario in persona a sostenere la candidatura di Chiamparino aprendo la campagna elettorale del partito a Torino il 12 aprile. Ribaltando il calendario, Grillo sceglie invece di dare il suo sostegno a Bono durante l'ultimo fine settimana prima del voto: rievocando le piazze gremite delle elezioni politiche 2013, il *leader* del movimento esaspera i toni alla ricerca di una «mobilitazione drammatizzante»¹⁹ che, *a posteriori*, appare solo parzialmente riuscita.

A parte questi rari momenti di visibilità, la comunicazione di tutti i candidati si caratterizza per un basso profilo e per il tentativo di riallacciare i legami con una cittadinanza sempre più insofferente nei confronti della classe dirigente. Data la mancanza di un messaggio chiaro da parte del centrodestra, la campagna elettorale piemontese – così come quella per le europee – può essere sintetizzata nella contrapposizione di due narrative contrapposte: il rinnovamento del sindaco di Firenze, da un lato, e il «tutti a casa» del leader del M5S, dall'altro. Almeno in questa occasione, l'«effetto Renzi» ha funzionato di più dell'«effetto Grillo».

5. *L'analisi del voto*

Le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale hanno consegnato la guida della regione a Sergio Chiamparino. Il risultato non ha sorpreso in verità. C'erano, infatti, tutti gli elementi per prevedere il successo elet-

(19) MANNHEIMER R., *Le elezioni del 2001 e la 'mobilitazione drammatizzante'*, in G. PASQUINO, (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 179-198.

torale suo e della coalizione che lo sosteneva. Eppure, a ben vedere, i dati suggeriscono che queste elezioni vanno oltre la sola affermazione del centrosinistra, soprattutto se si estende lo sguardo in prospettiva longitudinale considerando anche le precedenti consultazioni. A partire dall'analisi delle *performance* elettorali dei singoli partiti in lizza cercheremo in questo paragrafo di chiarire quali sono state le peculiarità che hanno contraddistinto la competizione piemontese.

Se, come si è detto, i dubbi sulla vittoria di Chiamparino erano pochi, a destare qualche preoccupazione era il dato sull'affluenza elettorale. In un clima d'opinione contraddistinto da un diffuso sentimento antipolitico, alimentato dalle vicende giudiziarie che avevano coinvolto una parte rilevante dei consiglieri uscenti, il dato partecipativo rappresentava il termometro che consentiva di stimare il grado di disaffezione dei cittadini rispetto alla politica piemontese. A urne chiuse, ciò che si può riscontrare è un lieve incremento dell'affluenza, pari a circa 2 punti percentuali rispetto al 2010²⁰. Tuttavia, seppure non si sia registrata la crisi di partecipazione che ha contraddistinto altre elezioni regionali, l'incremento non è stato robusto, confermando la distanza rispetto al 2005. In aggiunta, se si considera l'“effetto traino” rappresentato dalle elezioni europee, il 66,4% di affluenza pare in totale continuità con il *trend* negativo che ha caratterizzato le elezioni piemontesi negli ultimi 20 anni²¹. La distribuzione del voto chiarisce in maniera efficace la nuova connotazione politica del governo regionale. Il Partito Democratico con il 36,1% dei consensi cresce di circa 13 punti percentuali rispetto alle precedenti regionali, ritrovando la propria egemonia politica in Assemblea. Se si valuta il dato in termini assoluti l'incremento del partito arriva a un saldo positivo di 264.878 preferenze rispetto al 2010. Ancor più significativa è l'avanzata del Movimento 5 Stelle che si aggiudica il 20,3% dei consensi, ossia circa 16 punti percentuali in più rispetto alla precedente tornata, equivalenti a 412.005 preferenze. Benché il movimento sia ar-

(20) Nel 2010 partecipò alle elezioni regionali il 64,3% degli aventi diritto al voto, nel 2005 la percentuale fu pari al 71,4%.

(21) Per approfondimenti si rimanda a VOLPI E., *Elezioni regionali in Piemonte: vittoria del centrosinistra o disfatta del centrodestra?*, CISE, disponibile all'indirizzo web: <http://tiny.cc/pldwhx>, 2014.

retrato rispetto alle politiche 2013, a livello regionale accresce e consolida la propria forza in Consiglio.

Tabella 2 – *Consiglio regionale del Piemonte (2005-2010-2014): percentuale di votanti e voti validi sul totale degli elettori; percentuale dei voti ottenuti dalle liste provinciali sul totale dei voti validi*

	2014	2010	2005
% Votanti	66,4	64,3	71,4
% Voti validi	91,7	94,3	92,4
Partito Democratico ³	36,2	23,2	30,4
MoVimento 5 Stelle heppegrillo.it	20,3	3,7	-
Forza Italia	15,5		
Lega Nord	7,3	16,8	8,5
Chiamparino per il Piemonte	4,9		
Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale	3,7		
Nuovo Centrodestra-UDC	2,5		
Moderati	2,4	3,1	-
Sinistra Ecologia e Libertà	2,1	1,4	-
Scelta civica	1,5		
L'altro Piemonte a Sinistra	1		
Italia dei Valori	0,7	6,9	1,5
Partito dei Pensionati	0,7	1,5	0,6
Civica per il Piemonte	0,5		
Verdi Verdi	0,3	1,8	-
Destre Unite	0,3		
Grande Sud-Azzurri Italiani	0,1		
Federazione della Sinistra ¹		2,7	9
Verdi		0,8	2,8
Socialisti Uniti ²		0,7	2,4
Radicali		0,7	
Alleanza per l'Italia		-	-
Unione di Centro		3,9	4,6
Insieme per Bresso		3,3	2,9
Udeur		0,1	0,5
Democrazia Cristiana ⁴		0,3	0,7
Nuovo Psi		0,2	-
Movimento per le Autonomie		-	-
Popolo della Libertà ⁵		24,9	31,9
La Destra ⁶		0,7	0,7
Altri Centrosinistra		0,9	0,3
Altri Centrodestra		0,7	3,1
Altri		1,7	
Totale	100	100	100

¹ Nel 2005: Pdc+Prc; ² Nel 2005: Sdi; ³ Nel 2005: Ds+Margherita / Uniti nell'Ulivo; ⁴ Alleanza di Centro+Democrazia Cristiana di Pionati nel 2005 presentava un proprio candidato alla presidenza, ⁵ Nel 2005: An+Fi; ⁶ Nel 2005: Alternativa Sociale+Mov. Soc.

A perdere terreno sono invece i partiti del centrodestra che anche a livello regionale scontano quelle spaccature interne alla coalizione che hanno determinato l'incapacità di trovare una *leadership* univoca per l'intera coalizione. La (nuova) Forza Italia, registra il 15,5% dei consensi arretrando in maniera rilevante rispetto alla prestazione del PDL che nel 2010 ottenne circa un quarto dei consensi. Anche per la Lega Nord si osserva una drastica perdita pari a circa 9 punti percentuali: il 7,3% ottenuto dai Padani è, infatti, ben lontano dalla prestazione elettorale precedente. Il Nuovo Centrodestra e l'UDC raccolgono insieme solo il 2,5% dei voti, una percentuale al di sotto della soglia di sbarramento che condanna il partito a restare fuori dal Consiglio regionale, così come accaduto ai Fratelli d'Italia che si attestano al 3,7% dei voti, ma ottengono un seggio in virtù del risultato conseguito dal risultato del loro candidato presidente.

I dati relativi alle liste regionali offrono altri spunti di analisi interessanti. Chiamparino conquista la guida della regione con il 47,1% delle preferenze. Il dato è curiosamente molto vicino a quello ottenuto da Cota nel 2010 (47,3%), ma inferiore di quasi 4 punti percentuali dal consenso registrato da Bresso alla guida della coalizione di centrosinistra nel 2005 (50,9%). Osservando la composizione del voto dal punto di vista della lotta per la guida della regione emerge chiaramente il cambiamento del contesto politico. In particolare il consolidamento del M5S scardina il bipolarismo che aveva caratterizzato le competizioni regionali nel 2005 e nel 2010. Il centrodestra a sostegno di Pichetto ottiene il 22,1% dei consensi a poca distanza da Davide Bono che con il 21,4% delle preferenze incrementa in maniera rilevante la prestazione del 2010 e può, a buona ragione, dismettere i panni dell'*outsider*, essendosi ormai accreditato come esponente di spicco nello scenario politico piemontese. Dal canto loro, Crosetto e Costa raccolgono pochi consensi, rispettivamente il 5,2% e l'1,1%.

Tabella 3 – *Consiglio regionale della Regione Piemonte (2005-2010). Percentuale dei voti ottenuti dalle liste regionali sul totale dei voti validi (fra parentesi il nome del candidato presidente del 2010)*

	2014	2010	2005
Chiamparino Presidente (Chiamparino)	47,1		
Centro Destra per Pichetto (Pichetto)	22,1		
Movimento 5 Stelle Beppe Grillo.it (Bono)	21,5		
Fratelli D'Italia – Alleanza Nazionale (Crosetto)	5,2		
Nuovo Centro Destra – UDC (Costa)	3		
L'Altro Piemonte a Sinistra	1,1		
Roberto Cota presidente (Cota)		47,3	
Uniti per Bresso (Bresso)		46,9	
MoVimento 5 Stelle (Bono)		4,1	
Alternativa per il Piemonte (Rabellino)		1,7	
Per il Piemonte (Ghigo)			47,1
L'Unione (Bresso)			50,9
Democrazia Cristiana (Rotondi)			1,03
Alternativa Sociale (Ellena)			1,02
Totale	100	100	100

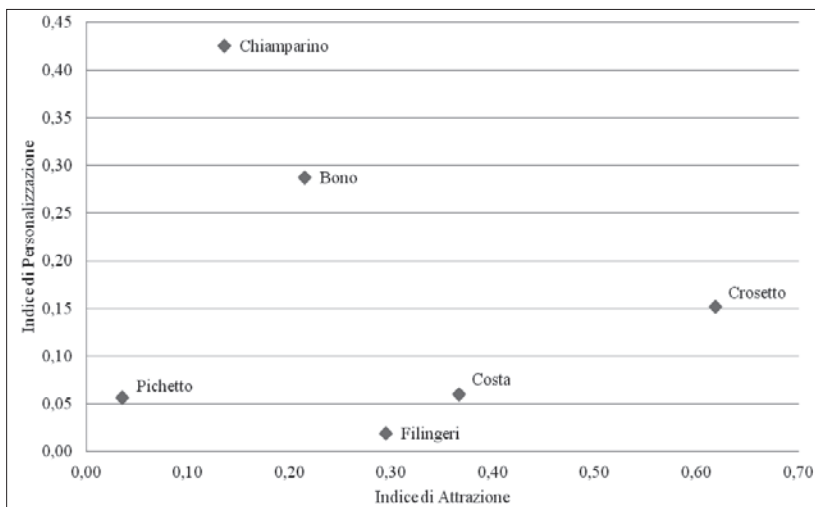
Tuttavia, il mero dato percentuale non consente di cogliere in maniera efficace la natura della competizione elettorale piemontese e la reale capacità dei candidati in lizza di mobilitare l'elettorato. La Figura 1 presenta i dati relativi al voto personale e alla capacità attrattiva dei principali candidati fra gli elettori delle coalizioni in competizione²². I

(22) Abbiamo fatto ricorso all'Indice di Personalizzazione (IP). L'indice di personalizzazione è calcolato mediante il rapporto fra i voti ottenuti da ciascun candidato presidente e la somma dei voti ottenuti dalle liste che lo appoggiano, a cui verrà sottratto il valore 1. L'IP consente di valutare il peso del candidato in aggiunta alle liste che lo appoggiano. Se l'IP assume valore 0 indica la sostanziale identità fra i voti ottenuti dal candidato e quelli registrati dalle liste che lo appoggiano; se il valore IP è maggiore di 0 significa che il candidato ha ottenuto un consenso superiore a quello della coalizione a suo sostegno; se il valore IP è minore di 0 significa che il candidato non è riuscito ad attrarre voti personalizzati, ottenendo meno voti dei partiti che lo appoggiano. Inoltre, abbiamo utilizzato l'Indice di Attrazione (IA), mediante cui si misura la capacità di un candidato di attrarre una quota più o meno ampia del voto degli elettori che esprimono un voto personalizzato o un voto diviso. L'indice è il rapporto fra la differenza dei voti ottenuti da ciascun candidato e la somma dei voti ottenuti dalle liste che lo appoggiano, al numeratore, ed il totale dei voti personalizzati e dei voti divisi espressi in un comune, al denominatore. A valori alti dell'indice corrisponde maggiore capacità del candidato di attrarre a sé le preferenze di coloro che hanno votato per i partiti di una delle coalizioni che appoggiavano uno dei suoi competitori. Per maggiori dettagli si rimanda a BALDINI G. e LEGNANTE G., *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, Il Mulino, 2000. Per applicazioni, esempi e discus-

dati chiariscono come, al di là del risultato elettorale che ha assegnato la vittoria alla coalizione di centrosinistra, sia stato Crosetto il candidato a godere di un maggiore credito personale, seguito da Costa e Bono. Ad ogni modo, il dato considerato alla luce dell'indice di attrazione restituisce la *leadership* a Chiamparino e alla sua coalizione. Ma è Bono ad abbinare meglio degli altri contendenti prestazione personale e capacità di attrazione. In sostanza, Chiamparino riesce ad attrarre in maniera efficace il consenso dei sostenitori dei partiti delle altre coalizioni, offrendo una combinazione di forza personale e credibilità della coalizione che guida. Ma è soprattutto Bono ad accreditarsi fra l'elettorato piemontese registrando una buona *performance* personale e riuscendo a conquistare una significativa quota di preferenze fra coloro che hanno preferito altri partiti per il voto ai consiglieri. L'esperienza consiliare e la crescita del M5S in chiave nazionale rendono la sua prestazione particolarmente rilevante, anche a fronte del poco scarto percentuale che lo distanzia da Pichetto, secondo candidato più votato. Guardare il dato riferito alle precedenti consultazioni regionali consente inoltre di apprezzare il cambiamento della logica competitiva che ha guidato queste elezioni. Nel 2010 come nel 2005 erano state le due principali coalizioni a catalizzare il consenso elettorale dei votanti, proponendo una vera e propria competizione bipolare; nel 2014 si osserva invece maggiore frammentazione abbinata ad un'accresciuta dispersione del consenso.

sioni metodologiche sull'efficacia di questi indici si segnala in particolare FLORIDIA A. *Le elezioni comunali in Toscana dal 1993 al 2004. Gli effetti delle nuove regole, i partiti, le coalizioni, I "nuovi" sindaci*, in 'Quaderni dell'Osservatorio Elettorale', 54/2005.

Figura 1 – *Indice di Personalizzazione e Indice di Attrazione dei candidati presidente 2014*



6. Consiglio e Giunta

Consiglio e Giunta nella X legislatura piemontese assumono un volto radicalmente differente rispetto al passato²³. A prescindere dal risultato elettorale che ha determinato un cambiamento di colore politico alla guida della regione, occorre tenere in considerazione le modifiche dello Statuto regionale varate nel 2012 dal Consiglio regionale. Il 3 Ottobre 2012, con il solo voto contrario dei Moderati, l'Assemblea regionale ha infatti sancito una modifica statutaria volta a ridurre il numero dei componenti di Giunta e Consiglio. La riforma andava incontro alle crescenti pressioni dell'opinione pubblica sulla limitazione dei costi della politica²⁴. Con questa modifica, il numero di consiglieri viene così ridotto a 50 unità²⁵, mentre si dispone che la Giunta regionale sia com-

(23) In termini generali, il nuovo Consiglio Regionale del Piemonte vede confermati solo 10 dei consiglieri che già sedevano in Assemblea durante la IX Legislatura, uno fra i nuovi consiglieri era inoltre componente della Giunta Cota.

(24) Comunicato stampa Consiglio regionale del Piemonte, 3 Ottobre 2012.

(25) Nella IX Legislatura sedevano in Assemblea 60 Consiglieri.

posta da un numero massimo di 11 assessori, 3 in meno rispetto ai 14 fino a quel momento previsti (di questi fino a 3 possono essere di origine non elettiva).

Ad ogni modo, sotto il profilo elettorale, non è solo la vittoria del centrosinistra a rimodellare l'assemblea piemontese, ma soprattutto la concomitante crescita del M5S. Infatti, se il PD guadagna 5 posti in Consiglio (17 consiglieri rispetto ai 12 del 2010), sono soprattutto i Grillini ad aggiudicarsi il miglior saldo positivo passando da 2 a 8 seggi. La formazione politica guidata da Beppe Grillo, che nel 2010 proprio in Piemonte e in Emilia-Romagna aveva cominciato a mostrare la propria capacità di accreditarsi anche sul piano elettorale, sembra aver capitalizzato l'esperienza istituzionale ed esce rafforzata nel 2014.

Chi invece sconta in maniera severa le vicende giudiziarie che hanno coinvolto il Consiglio regionale e il governatore piemontese è sicuramente la Lega Nord che vede ridimensionata la propria presenza in Assemblea da 9 a 2 unità. Analogamente Forza Italia si assicura appena ⁶⁶ rappresentanti, una quota decisamente inferiore ai 13 consiglieri piazzati in Consiglio dal PDL nel 2010. La riduzione della componente berlusconiana non è tuttavia imputabile solo alla scissione interna al partito, né alla frammentazione della coalizione che ha prodotto tre diverse candidature. Lo scarso risultato elettorale racconta di una crisi più ampia che affonda le proprie radici nelle difficoltà nazionali del partito e, più in generale, del centrodestra, così come confermato dalla prestazione di queste formazioni politiche alle elezioni europee.

Conservano invece una presenza in Consiglio i Moderati e Sinistra Ecologia e Libertà che pur non crescendo in termini elettorali riescono ad arginare la fuga di voti e proteggere la loro quota di consenso in regione. Destino del tutto differente per l'IDV, unica formazione politica fra quelle a sostegno di Chiamparino a rimanere fuori dal Consiglio. Analogamente, le altre liste minori collegate a Pichetto (*Partito Pensionati, Civica per il Piemonte, Verdi Verdi, Destre Unite e Grande Sud – Azzurri Italiani*) non riescono ad aggiudicarsi alcun posto in Consiglio. Per quanto riguarda le forze politiche minori, che pure avevano pre-

(26) Di questi, uno è il candidato presidente Pichetto.

sentato un candidato presidente, la legge elettorale prevedeva che tutte quelle liste che avessero registrato meno del 3% dei voti non entrassero in Consiglio a meno che non fossero collegate con un candidato presidente che avesse ottenuto almeno il 5% dei voti. A fronte di queste disposizioni solo Fratelli d'Italia ottiene un consigliere, mentre restano fuori dal Consiglio Nuovo Centro Destra- UDC e Federazione della Sinistra.

Infine, occorre segnalare l'assenza in Consiglio dell'Italia dei Valori, che invece alle precedenti consultazioni regionali aveva ottenuto ben tre rappresentanti. Nel 2014, probabilmente anche in ragione della crisi nazionale del partito, l'IDV non riesce a raccogliere quei consensi che le avrebbero garantito almeno un rappresentante in Assemblea regionale.

Tabella 4 – *Consiglio regionale della Regione Piemonte (2005-2010-2014). Numero dei seggi ottenuti dai partiti*

	2014	2010	2005
Listino Regionale Chiamparino	10		
Listino Regionale Pichetto	1		
Listino Regionale Cota		12	
Listino Regionale Bresso 2010		1	
Listino Regionale Bresso 2005			12
Listino Regionale Ghigo			1
Partito Democratico ³	17	12	17
Movimento 5 Stelle – beppegrillo.it	8	2	
Forza Italia	6		
Chiamparino per il Piemonte	2		
Lega Nord	2	9	4
Sinistra Ecologia e Libertà	1	1	
Moderati	1	1	
Scelta Civica	1		
Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale	1		
Italia dei Valori	0	3	1
Federazione della Sinistra ¹		1	5
Fed. dei Verdi			1
Socialisti Uniti ²			1
Radicali			
Alleanza per l'Italia			
Unione di Centro		2	2

(segue)

	2014	2010	2005
Insieme per Bresso		1	1
Udeur			
Democrazia Cristiana ⁴			
Nuovo Psi			
Movimento per le Autonomie			
Partito della Libertà ⁵		13	16
La Destra ⁶			
Verdi Verdi per Cota		1	
Partito dei Pensionati		1	
Ambienta-Lista Ghigo			1
Lista consumatori – Ghigo			1
Totale	50	60	63

¹ Nel 2005: Pdc+Prc; ² Nel 2005: Sdi; ³ Nel 2005: Ds+Margherita / Uniti nell'Ulivo; ⁴ Alleanza di Centro+Democrazia Cristiana di Pionati nel 2005 presentava un proprio candidato alla presidenza, ⁵ Nel 2005: An+Fi; ⁶ Nel 2005: Alternativa Sociale+Mov. Soc.

Anche per quanto riguarda la Giunta si osservano dei cambiamenti rispetto al passato. Sergio Chiamparino firma il decreto di nomina degli assessori del suo esecutivo il 16 giugno 2014, a distanza di tre settimane dall'esito elettorale²⁷. In conformità con le disposizioni di legge il numero di assessori è ridotto a 11 unità. Sono 3 gli esponenti di matrice non elettiva, ma fra questi solo 2 di natura puramente tecnica (Antonella Parigi, con delega a Cultura, Turismo e Promozione, e Giuseppina De Santis, di area liberale, con delega alle Attività produttive, Innovazione, Partecipate e Università). Il terzo assessore non eletto è Antonino Saitta, esponente PD, ex-presidente della Provincia di Torino, con un lungo *cursus honorum* politico, a cui è attribuito invece l'importante settore della Sanità regionale. Per il resto, l'articolazione delle deleghe sembra rispettare in maniera precisa il risultato elettorale con 6 assessori in quota PD²⁸ (che ottiene anche la vicepresidenza della Giunta con Aldo Reschigna), un assessorato ciascuno per Sel, Moderati, a cui si aggiunge un assessore eletto all'interno del listino regionale collegato al Presidente. Rispetto alla IX legislatura si osserva una composizione più ete-

(27) Comunicato stampa, Regione Piemonte, 16 giugno 2014.

(28) Il dato include anche Saitta, esponente PD che però non aveva partecipato alla competizione elettorale.

rogea dal punto di vista partitico: in quel frangente infatti Cota fu affiancato da una Giunta bicolore composta esclusivamente da esponenti PDL e leghisti. Se invece si guarda al profilo socio-grafico degli assessori, si osserva la crescita della presenza femminile accompagnata però da un incremento, anche piuttosto rilevante, dell'età media degli assessori (da 42 anni a 55 anni), ritornando dunque a una configurazione piuttosto simile a quella del 2005.

Tabella 5 – *Composizione partitica delle giunte regionali della XXX (2005-2010)*

Leg.	Entrata in carica	Pres. Giunta	Partito pres.	Partito vicepres.	Numero dei componenti della giunta per partito	N donne (tra parentesi numero assessori)	Età media
X	16/06/2014	Sergio Chiamparino	Partito Democratico	PD	Pd (6) Sel (1) Moderati (1) Lista Monviso (1) Tecnici (2)	4(11)	55 anni
IX	16/04/10	Roberto Cota	Lega Nord	Pdl	Pdl (8) Ln (4); Ds (6)	3(14)	42 anni
VIII	28/04/05	Mercedes Bresso	Ds	DI	Margherita dl (3) Prc (1) Sdi (1) Udeur (1); Tecnici (2)	6(14)	54 anni

* Vedi nota precedente.

7. Conclusioni

Quelle del 2014 sono state elezioni regionali atipiche: sottotono per quanto concerne le dinamiche di campagna elettorale, prevedibili nei risultati e svoltesi in un clima di opinione piuttosto ostile alla politica. D'altra parte, la sentenza del Tar che annullava i risultati elettorali del 2010 e le indagini sull'utilizzo dei fondi consiliari per il rimborso di spese legate ad attività extra-politiche avevano fin dal principio connotato questa competizione elettorale.

Ma è stata soprattutto la concomitanza con l'appuntamento elettorale europeo a determinare la sostanziale assenza di temi regionali nel dibattito pubblico. La politica italiana ci aveva abituato a campagne elettorali locali giocate come partite rilevanti anche sul piano nazionale, caricandole di significati e potenziali ripercussioni che andavano ben ol-

tre i confini regionali²⁹. Nel 2014 l'attenzione verte invece quasi esclusivamente sulle elezioni europee e lascia le competizioni regionali in secondo piano.

Nel 2010, la vittoria in Piemonte aveva significato per la Lega e per il centrodestra la riconquista di una regione cruciale e il consolidamento dell'egemonia del Nord. Nel 2014, invece, il Piemonte diventa per il centrodestra l'arena in cui si riproducono i problemi, le tensioni e le fratture malcelate a livello nazionale. Incapaci di trovare una *leadership* univoca dopo una travagliata discussione, i partiti del centrodestra si presentano all'appuntamento elettorale senza essere riusciti a ricomporre le divisioni interne. Non sorprendono dunque i risultati che sanzionano in maniera severa i partiti dell'area.

Il centrosinistra sceglie di affidarsi alla solida figura di Chiamparino per riconquistare la regione, ponendo l'accento sul *feeling* con il governo centrale guidato da Matteo Renzi. In questa situazione, non si adottano strategie comunicative particolarmente innovative: la posta in gioco è certamente alta, ma l'obiettivo sembra all'altezza del candidato e delle forze politiche che lo sostengono. A fronte di un centrodestra frammentato e con un candidato forte di un consenso personale ampio, il centrosinistra vince la partita piemontese facilmente. Una vittoria che si inserisce nel più ampio quadro del grande successo elettorale ottenuto dal Partito Democratico in chiave europea.

Dal canto suo il M5S ha puntato su Bono. Già candidato alla Presidenza della Regione nel 2010, il consigliere regionale Bono si presenta a distanza di quattro anni forte di un'esperienza amministrativa che lo rende uno sfidante insidioso per il centrosinistra. Ed effettivamente, come

(29) Si pensi al caso delle elezioni regionali del 2000, quando la *débâcle* del centrosinistra determinò le dimissioni di Massimo D'Alema da Presidente del Consiglio, o quando nel 2005 il secondo governo Berlusconi lasciò spazio al terzo a seguito di una ridefinizione dei rapporti di forza interni alla coalizione, per effetto della sconfitta nelle elezioni regionali, o ancora quando, nelle elezioni in Sardegna del 2009, la sconfitta dell'*incumbent* Renato Soru condusse alle dimissioni del segretario PD Walter Veltroni. Per approfondimenti si rimanda a CHIARAMONTE A. e DI VIRGILIO A., *Le elezioni regionali del 2000: la frammentazione si consolida, le alleanze si astestano*, in 'Rivista italiana di scienza politica', 3/2000, 2000, pp. 513-552; HINE D. e HANRETTY C. «Cosi' fanno le democrazie avanzate»: *la coalizione e la crisi di governo in aprile*, in G. AMYOT e L. VERZICHELLI (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni Edizione 2006*, il Mulino, Bologna, 2006, pp. 129-152; SEDDONE A. e VENTURINO F. *Le elezioni regionali del 2009 in Sardegna*, in questa Rivista, 1/2009, 2009, pp. 97-119.

chiariscono i dati, è Bono il candidato che ottimizza in maniera più efficace *appeal* personale e forza del partito politico di cui fa parte. Andando oltre il rumore di una parte dei commentatori politici a riguardo di una presunta crisi del Movimento 5 Stelle, il caso piemontese offre al contrario spunti per studiare il suo consolidamento. I Pentastellati nell'arco di una legislatura si sono affermati come seconda forza politica in regione (oltre che a livello nazionale), confermando un radicamento elettorale significativo.

Il risultato del Piemonte restituisce quindi un quadro – soltanto a prima vista contraddittorio – in cui vengono premiate le due principali forze capaci di dare risposte credibili alla crisi di fiducia nella politica e alla richiesta di rinnovamento della classe dirigente che attraversano il paese. Da un lato il PD di Renzi, ideatore della “rottamazione” e della necessità di “cambiare verso” alla guida del paese, riesce nell’impresa di riconquistare la regione declinando a livello locale lo slancio riformatore del suo *leader*. Dall’altro il movimento di Grillo, portavoce del malcontento dei cittadini verso sprechi, corruzione e malfunzionamento della politica, consolida la propria forza anche a livello piemontese, accreditandosi come il principale partito di opposizione in regione.

Le elezioni regionali del 2014 in Sardegna

Stefano Rombi e Fulvio Venturino¹

Sommario

1. Introduzione. – 2. La consiliatura 2009-2014. – 3. La campagna elettorale. – 4. La partecipazione e il voto. – 5. Le nuove istituzioni della Regione Sardegna. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il 7 febbraio 2009, a pochi giorni dalle elezioni regionali sarde che avrebbero segnato la vittoria della coalizione di centrodestra, Silvio Berlusconi si trovava a Cagliari in appoggio al candidato Ugo Cappellacci. Quella sera, di fronte ai sindaci del Sulcis-Iglesiente, l'allora Presidente del Consiglio decise di calare l'asso: telefonò a Vladimir Putin ottenendo (o fingendo di ottenere) un suo rapido e salvifico intervento che avrebbe arginato la già conclamata crisi industriale. Per quanto lontano nel tempo e tutto sommato geograficamente limitato, l'episodio appena richiamato ci ricorda un fenomeno piuttosto frequente, ma tutt'altro che costante, della politica democratica: se il sistema istituzionale lo consente, i politici che troppo promettono e poco mantengono hanno buone possibilità di essere bocciati alla prova delle elezioni successive. Alle elezioni del 16 febbraio 2014, nonostante un centrosinistra incapace di darsi un candidato fino a pochi giorni prima della contesa, l'*incumbent* è stato punito. Certo, non si è trattato solo di un effetto delle promesse non mantenute, le concause sono molteplici, sia di tipo istituzionale che politico. Proveremo ad esaminarle dettagliatamente nelle prossime pagine.

Nel secondo e nel terzo paragrafo entriamo nel merito delle vicende

(1) *Stefano Rombi ha redatto i paragrafi 3 e 4, Fulvio Venturino i paragrafi 2 e 5. Introduzione e conclusioni sono frutto di una comune riflessione.*

che hanno preceduto la competizione elettorale, concentrandoci sui principali avvenimenti della consiliatura 2009-2014 e sulla natura della campagna elettorale. Il quarto paragrafo, invece, è focalizzato sulla partecipazione e sui risultati delle elezioni, in riferimento al voto per i candidati alla Presidenza, al voto di lista e al voto di preferenza. Il quinto paragrafo, infine, si occupa degli effetti delle elezioni sulla composizione della Giunta e del Consiglio. Nelle conclusioni evidenziamo il significato delle elezioni del 2014 per la storia elettorale della Sardegna.

2. *La consiliatura 2009-2014*

La Giunta presieduta da Ugo Cappellacci si insediò nel marzo del 2009 dopo la vittoria ottenuta contro il Presidente uscente, Renato Soru. Il periodo era caratterizzato dall'inizio della crisi finanziaria, che di lì a poco si sarebbe trasformata in una crisi dell'economia reale destinata a produrre conseguenze quanto mai drammatiche. In Sardegna, regione con un sistema economico particolarmente fragile, gli effetti della crisi furono addirittura più gravi rispetto al resto del Paese².

Un'indagine condotta da Unioncamere nel 2010 collocava la più ricca provincia sarda, Olbia-Tempio, al 65esimo posto nel *ranking* nazionale del livello di reddito *pro capite*; e fra le tre province più povere figuravano due province sarde, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias. Quest'ultima ospitava una delle zone più industrializzate della regione, a riprova del fatto che la crisi si stava lì manifestando con particolare virulenza quanto a dismissione di impianti e conseguente crollo dell'occupazione. Va tenuto presente che nel corso della campagna elettorale del 2009 Cappellacci, con il sostegno esplicito dello stesso Silvio Berlusconi, aveva promesso interventi di sostegno da parte del governo centrale, ottenendo un inatteso successo in quella che era stata fin lì considerata la "zona rossa" isolana per eccellenza. Il mancato rispetto degli impegni e l'exasperazione per la situazione di estrema difficoltà in cui verteva un numero elevatissimo di famiglie non potevano che generare comportamenti radicali. Gli operai sardi hanno ripetutamente stabilito presidii a Cagliari di fronte alla sede del Consiglio Regionale, e più vol-

(2) "Crisi economica: l'isola è in panne", *La Nuova Sardegna*, 1° giugno 2013.

te le manifestazioni – sostenute da altri settori della popolazione – sono sfociate in scontri con le forze dell'ordine, producendo talora gravi conseguenze in termini di danni materiali e personali.

D'altra parte, l'economia dell'isola è largamente basata sulla produzione agricola e sull'allevamento. Purtroppo l'andamento del comparto agroalimentare negli anni del governo del centrodestra non ha permesso di riequilibrare le conseguenze della deindustrializzazione. Al contrario, il calo della domanda ha a sua volta generato un abbassamento dei prezzi dei prodotti, evidenziando la debolezza strutturale del settore e provocando la chiusura di molte aziende agricole. Cosicché un altro movimento di protesta, dalla stampa definito "dei pastori", si è unito a quello degli operai, portando il malcontento della popolazione fino nella Capitale³.

Il turismo è notoriamente uno dei settori economici più rinomati della Sardegna, e tuttavia anch'esso ha conosciuto negli ultimi anni momenti molto difficili. In questo caso verosimilmente le cause non possono essere addebitate a scelte inopportune compiute dalla Giunta Cappellacci. La caduta della domanda dei servizi turistici va ricondotta innanzitutto alle conseguenze prodotte dalla privatizzazione della Tirrenia realizzata dal governo centrale. Per quanto notoriamente poco efficiente, la compagnia di navigazione di Stato aveva a lungo garantito una funzione di calmieramento delle tariffe dei trasporti marittimi. Venuto meno questo ruolo, le compagnie private hanno prontamente innalzato i prezzi ad un livello tale da scoraggiare molti potenziali viaggiatori, provocando un danno indiscutibile all'economia isolana. La crescita delle tariffe è stata tale che è sorto il sospetto che le compagnie di navigazione avessero costituito un cartello, in aperta violazione delle regole del mercato. Il sospetto è stato successivamente confermato dall'intervento dell'Autorità antitrust, che ha inflitto alle compagnie una multa elevatissima per violazione della normativa sulla concorrenza. La complessità della causa e la lunghezza dei tempi necessari per l'adozione di questo provvedimento rischiavano però di mettere a repentaglio la stagione turistica, cosicché nel corso del 2011 la Giunta regionale si è risolta,

(3) "Si teme la protesta di pastori e operai", *L'Unione Sarda*, 20 febbraio 2012.

con un provvedimento tempestivo e quanto mai originale, ad allestire in tempi rapidi una piccola flotta da impiegare sulle rotte che univano la Sardegna e il continente⁴. I buoni risultati iniziali in termini di gestione hanno indotto la Giunta a mantenere la flotta sarda anche nei mesi invernali, con una scelta poi aspramente criticata⁵ che ha rapidamente condotto alla fine dell'esperienza. In ogni caso, questo intervento in senso anti-ciclico del governo regionale ha raggiunto gli obiettivi prefissati di politica economica, producendo esiti apprezzabili quanto al sostegno apportato al sistema economico isolano⁶.

Dal punto di vista strettamente politico, l'innovazione più rilevante intervenuta nel corso dei cinque anni del governo di centrodestra è stata senza dubbio la riforma del sistema elettorale⁷. La nuova legge, emanata a ridosso delle elezioni nel giugno del 2013, manteneva l'elezione diretta del Presidente della Giunta attraverso una competizione regionale basata sul sistema maggioritario a turno unico. Cambiamenti significativi riguardavano invece le modalità di elezione del Consiglio Regionale. Innanzitutto, l'assemblea veniva ridotta da 80 a 60 seggi. Mentre questa decisione era resa necessaria dai provvedimenti di ordine nazionale finalizzati al contenimento dei costi della politica, il Consiglio uscente si trovava in una situazione di ambiguità per quello che riguardava il disegno delle circoscrizioni elettorali. Esse coincidono di norma con il

(4) "Sbarcati a Olbia i primi passeggeri della flotta sarda", *La Nuova Sardegna*, 17 giugno 2011.

(5) "Flotta sarda, Uggias all'attacco", *La Nuova Sardegna*, 5 novembre 2011.

(6) Va comunque segnalato che nel gennaio 2014, in piena campagna elettorale, la Commissione europea ha condannato la Saremar a restituire i 10,8 milioni ricevuti dalla Regione nell'ambito del progetto flotta sarda. Il finanziamento è stato giudicato lesivo delle regole della libera concorrenza. Cfr. "Un siluro dall'Europa: a picco la flotta sarda", *La Nuova Sardegna*, 23 gennaio 2014.

(7) Le elezioni del 2009 erano state regolate da una legge elettorale identica a quella in vigore in occasione delle elezioni del 2004. Queste furono segnate da un profondo cambiamento imposto dal livello statale. Infatti, la mancata approvazione di una nuova legge regionale in materia elettorale causò l'applicazione della disciplina elettorale transitoria prevista dall'articolo 3 della legge costituzionale n. 2 del 31 gennaio 2001. Di fatto, si trattava del sistema elettorale in vigore nelle regioni a statuto ordinario. La Sardegna approdò così ad un sistema misto rafforzato in senso maggioritario dalla elezione diretta del Presidente della Regione. Per quanto attiene al Consiglio: l'80% dei seggi era assegnato su base proporzionale all'interno di circoscrizioni provinciali; il restante 20% era invece attribuito su base maggioritaria all'interno di liste bloccate capeggiate dal candidato alla presidenza.

territorio delle province che fanno parte della regione. In Sardegna le quattro province definite “storiche” (Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano) erano state affiancate nel 2005 da quattro nuove province istituite dalla regione senza riconoscimento statale, poi cancellate da un referendum nel corso del 2012. Al momento delle elezioni regionali del 2014 la decisione referendaria non era ancora stata implementata, cosicché l’art. 3.1 della nuova legge elettorale poteva stabilire che le circoscrizioni erano ancora otto, e coincidevano con la divisione territoriale impiegata nelle precedenti elezioni del 2009.

Per ciò che riguarda l’attribuzione dei seggi, la legge elettorale istituisce un sistema di impianto proporzionale corretto da due meccanismi. In primo luogo, al Presidente eletto viene attribuito un premio di maggioranza volto a garantire la governabilità. L’art. 13.2 stabilisce altresì che questo premio varia a seconda della prestazione elettorale del candidato Presidente: in caso di superamento da parte sua della soglia del 40% dei voti, alle liste collegate va garantita una maggioranza del 60%, pari a 36 seggi; in caso contrario la coalizione deve accontentarsi di una maggioranza del 55%, pari a 33 seggi. Nel caso però che il Presidente sia eletto con una percentuale di voti inferiore al 25%, oppure se la soglia del 60% fosse superata sia dal Presidente che dalla coalizione che lo sostiene, allora la ripartizione avviene su base completamente proporzionale (art. 13.5). In ogni caso, l’adozione del premio di maggioranza nella forma appena descritta ha comportato l’eliminazione del cosiddetto “listino”, ovvero della contestatissima lista bloccata – cioè costituita da candidati non eletti attraverso il voto di preferenza – a sostegno del Presidente eletto.

Il secondo meccanismo di correzione della proporzionalità è costituito da un semplice ma robusto sistema di sbarramento operante a livello regionale. Come stabilito dall’art. 1.7, per accedere al Consiglio regionale è necessario che le coalizioni di liste superino il 10% dei voti, mentre per le singole liste non coalizzate la soglia è fissata al 5%. Vedremo di seguito i notevoli effetti prodotti da queste clausole sulla composizione dell’attuale Consiglio.

L’art. 9.1 mantiene la facoltà già attribuita agli elettori di esprimere un voto di preferenza a favore di uno/a specifico/a candidato/a presente nella lista votata. Questo provvedimento è stato emanato dal Consiglio

regionale uscente dopo un acceso dibattito in merito all'opportunità di utilizzare al suo posto il doppio voto di genere utilizzato in altre regioni⁸. La soluzione adottata manifesta la chiara volontà dei consiglieri uscenti – in larghissima percentuale di genere maschile – di favorire la propria rielezione in una competizione resa più aspra dalla diminuzione dei seggi disponibili. In ogni caso, le disposizioni a sostegno della parità di genere contenute nella nuova legge si limitano alla garanzia di un terzo di candidature femminili in ogni lista (art. 4.4). Vedremo come tale disposizione si sia dimostrata assolutamente inefficace.

3. La campagna elettorale

Per almeno una delle coalizioni che si sono affrontate il 16 febbraio 2014 la campagna elettorale è iniziata con un certo anticipo. Dopo una lunga e travagliata discussione, il 29 settembre 2013 il centrosinistra – soprattutto per volontà del Partito Democratico (PD) – decise di interpellare i propri sostenitori per selezionare il candidato Presidente della coalizione. Le primarie⁹ non sono state soltanto una competizione per la *leadership* di un'alleanza all'epoca non ancora del tutto definita, ma hanno anche rappresentato l'evento politico che, per primo, ha ricordato ai sardi che di lì a pochi mesi sarebbero stati chiamati a rinnovare le proprie istituzioni regionali. Certo, la vincitrice – Francesca Barraciu – successivamente ha dovuto rinunciare alla candidatura in seguito ad un'inchiesta giudiziaria¹⁰, ma il ruolo svolto dalle elezioni primarie come momento di apertura della campagna del centrosinistra è difficilmente discutibile.

Si è trattato, però, di un inizio tutt'altro che positivo. L'esclusione di un candidato legittimato dalle primarie sarebbe stata di difficile gestione

(8) F. MUSELLA, *Campania. Il decennio del presidente*, in B. BALDI e F. TRONCONI (a cura di), *Le elezioni regionali del 2010. Politica nazionale, territorio e specificità locale*, Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, 2010, pp. 191-202.

(9) È forse interessante segnalare come la nuova legge elettorale, all'art. 8, rimandi ad una futura legge regionale la disciplina delle elezioni primarie. Se e quando questa norma sarà approvata, le primarie da scelta autonoma dei partiti potrebbero trasformarsi in un istituto obbligatorio.

(10) "Fondi ai gruppi, indagati anche Francesca Barraciu e Silvio Lai", *La Nuova Sardegna*, 1° ottobre 2013.

anche per una forza politica coesa e poco incline alle polemiche tra correnti: lo è stata a maggior ragione per il PD della Sardegna. Dopo numerose e infuocate riunioni, a un mese e mezzo dalle elezioni (era il 30 dicembre 2013) Barracciu scelse di farsi da parte¹¹. La decisione si produsse in seguito alla concomitante pressione di tre attori: l'insistenza degli alleati di coalizione, a cominciare da Sinistra Ecologia e Libertà (SEL); gli ostinati inviti dei membri del PD che alle primarie avevano sostenuto Gianfranco Ganau, a partire dal segretario regionale Silvio Lai; la *moral suasion* del neoeletto segretario nazionale del partito, Matteo Renzi.

Il fallimento delle elezioni primarie lasciò il centrosinistra privo di un nome da spendere di fronte all'elettorato. Nel frattempo, con invidiabile tempismo, il centrodestra apriva la campagna elettorale nello stesso giorno in cui Barracciu abbandonava la competizione: per l'*incumbent* Ugo Cappellacci la corsa verso viale Trento cominciava sotto i migliori auspici. Ma il 6 gennaio, dopo qualche commento sarcastico del Presidente uscente¹², il centrosinistra riuscì finalmente ad individuare un candidato. Con il voto unanime della direzione regionale del PD, l'economista sassarese Francesco Pigliaru era diventato il candidato di tutto il centrosinistra¹³. Nonostante l'ovazione finale, la scelta di Pigliaru non era stata affatto indolore. La sua candidatura era prevalsa solo poco prima della scadenza per la presentazione delle liste, superando quelle di Gian Piero Scanu (deputato sardo del PD), Aldo Berlinguer (docente all'Università di Cagliari, avvocato e attuale Assessore all'Ambiente della Regione Basilicata), Franco Siddi (presidente della Federazione Nazionale Stampa Italiana) e Attilio Mastino (Rettore dell'Università di Sassari).

Oltre alla prevedibile ricandidatura di Cappellacci e alla designazione *last minute* di Pigliaru, il panorama degli aspiranti presidenti era costi-

(11) "Elezioni Regionali, Pd: Francesca Barracciu getta la spugna e si fa da parte", *La Nuova Sardegna*, 31 dicembre 2013.

(12) "Il candidato del Pd? Sarà Topo Gigio. Cappellacci scherza su Twitter", *L'Unione Sarda*, 1° gennaio 2014.

(13) "Pigliaru candidato del centrosinistra. Possiamo fare molto per l'isola", *L'Unione Sarda*, 7 gennaio 2014.

tuito da altri quattro nomi: Michela Murgia, Mauro Pili, Pier Franco Devias e Gigi Sanna. Murgia aveva annunciato pubblicamente la propria candidatura nell'agosto del 2013¹⁴, ponendosi alla testa di un progetto marcatamente indipendentista. L'entrata in competizione di Mauro Pili, ex Presidente della Regione per il centrodestra dal 1999 al 2003, si consumò poco dopo la fine dell'estate. Il 2 ottobre, colui che fino a quel momento sembrava destinato a sostituire Cappellacci lasciò il gruppo del Popolo della Libertà alla Camera dei Deputati per approdare al gruppo misto sotto le insegne della componente sardista *Unidos*. Dopo due settimane, Pili comunicò che era il candidato Presidente di *Unidos*, in una coalizione con alcune forze minori che si caratterizzava per una spiccata connotazione autonomista¹⁵. Devias e Sanna erano apparsi fin dal principio candidati marginali e, come vedremo, le elezioni avrebbero ampiamente confermato le attese. Il primo, un disoccupato di 39 anni laureato in filosofia, era stato indicato il 15 dicembre dall'assemblea del *Fronte Unidu Indipendentista*¹⁶. Il secondo, 74enne docente di latino in un liceo di Oristano, si era candidato alla guida del *Movimento Zona Franca* in aperta contestazione con Maria Rosaria Randaccio, esponente di punta dello stesso movimento, ma decisa ad appoggiare la candidatura di Cappellacci¹⁷.

A quel punto lo scacchiere delle elezioni regionali era definitivo, e l'offerta politica era segnata da due assenze di rilievo: il Movimento 5 Stelle (M5S) e il *Movimentu Europeu Rinaschida Sarda* (Meris). Per quanto poco presente sul territorio regionale, quest'ultimo aveva in effetti presentato proprie liste in tutte le circoscrizioni elettorali. Ma il 18 gennaio la Corte d'Appello di Cagliari ne dichiarò l'illegittimità a causa di gravi

(14) "Michela Murgia candidata presidente. Centrodestra Pili. Pd: idea Soru", *L'Unione Sarda*, 4 agosto 2013.

(15) "Regionali, Pili in campo con Unidos. Accetto la sfida dei sardi liberi", *L'Unione Sarda*, 18 ottobre 2013.

(16) "Regionali, indipendentisti candidano Pier Franco Devias alla presidenza", *Sardina Post*, 15 dicembre 2013.

(17) "Movimenti zona franca in agitazione. Randaccio non può usare il simbolo", *L'Unione Sarda*, 9 gennaio 2014.

lacune nella raccolta delle sottoscrizioni¹⁸. Assai più gravida di conseguenze era parsa da subito l'assenza del M5S. Dopo essere risultato il partito più votato della regione alle elezioni politiche del febbraio 2013, le sue correnti interne non riuscirono a trovare un accordo, inducendo infine Beppe Grillo a non concedere l'uso del simbolo del Movimento¹⁹. Definito il quadro dei candidati alla presidenza, la competizione si è strutturata intorno a sei compagini, quattro delle quali completamente nuove. Il Presidente uscente Cappellacci era appoggiato da Forza Italia, UDC, Riformatori Sardi, Partito Sardo d'Azione²⁰, Fratelli d'Italia, Unione Democratica Sarda, Movimento Sardegna Zona Franca-Lista Randaccio. Alle sette liste del centrodestra, il centrosinistra di Pigliaru ne opponeva undici: PD, SEL, Partito dei Sardi, Rossomori, Centro Democratico, Rifondazione-Comunisti Italiani-Sinistra Sarda, Unione Popolare Cristiana, PSI, IDV-Verdi, *Indipendentzia Repubrica de Sardigna*, La Base. Sebbene in misura diversa, le altre quattro forze erano tutte riconducibili a versioni più o meno edulcorate dell'indipendentismo²¹. Michela Murgia era sostenuta da *ProgRes*, *Gentes e Comunidades*; Mauro Pili aveva l'appoggio di *Unidos*, *Fortza Paris*, *Soberania* e della lista *Mauro Pili Presidente*. Infine, come abbiamo già ricordato, Pier Franco Devias e Gigi Sanna erano sostenuti da una sola lista.

Se i candidati minori, e in particolare Murgia e Pili, hanno messo l'accento sulla contrapposizione centro-periferia, esaltando l'autonomismo regionale, l'*incumbent* ha impostato la propria campagna concentrandosi soprattutto sulla necessità di portare a conclusione le iniziative av-

(18) "Esclusione liste, rigettato ricorso Meris. Ci rivolgeremo a Tar e Corte dei Conti", *L'Unione Sarda*, 18 gennaio 2014.

(19) "M5S dà l'addio alle elezioni regionali. Cinque stelle al palo, manca ok di Grillo", *L'Unione Sarda*, 6 gennaio 2014.

(20) Fino a qualche settimana prima del voto sembrava che il Psd'AZ potesse offrire il suo sostegno a Francesco Pigliaru, abbandonando così la coalizione di centrodestra con la quale aveva governato la regione fino a quel momento. Alla fine questa possibilità sfumò. Cfr. "Renzi: in Sardegna Grillo ha avuto paura. Centrosinistra, Pigliaru incontra il Psd'Az e Irs", *L'Unione Sarda*, 8 gennaio 2014; "Il Psd'Az torna con il centrodestra. Silvio Lai (Pd): Sono dispiaciuto", *L'Unione Sarda*, 11 gennaio 2014.

(21) Soprattutto nel caso di Pili, l'etichetta "indipendentista" è probabilmente eccessiva. Tuttavia, come già segnalato, la coalizione guidata dall'ex esponente di Forza Italia è senza dubbio una compagine autonomista.

viate nei cinque anni precedenti. Ma il potere di *incumbency* di Cappellacci si è espresso anche attraverso l'approvazione di provvedimenti importanti adottati a ridosso della sfida elettorale. Un esempio su tutti è rappresentato dalla revisione del Piano paesaggistico regionale, che ha avuto il via libera della Giunta a quarantotto ore dall'apertura dei seggi. Ma che, mancando della Valutazione ambientale strategica (Vas), era del tutto priva di effetti giuridici²². Come molti dei contendenti, anche il candidato del centrodestra ha fatto propria la questione della zona franca integrale, prefigurando la possibilità che la Sardegna potesse trasformarsi in una sorta di *free-tax area*²³. La centralità di questa *issue* è emersa anche durante il primo dei due comizi tenuti a febbraio da Silvio Berlusconi a sostegno del Presidente uscente²⁴.

Pigliaru, invece, ha scelto una strada diversa, bollando come irrealistica l'istituzione della zona franca e puntando su due tematiche care all'elettorato di centrosinistra: pari opportunità e istruzione²⁵. Nel corso della campagna elettorale l'economista sardo, ex assessore al bilancio di Soru, ha spesso fatto riferimento alla necessità di ripartire dall'esperienza di quella Giunta, giudicando negativamente i cinque anni del centrodestra. Fra l'altro, per il PD le elezioni sarde hanno acquisito una valenza nazionale, in quanto rappresentavano la prima prova elettorale dopo l'insediamento della segreteria di Matteo Renzi. Anche per questa ragione, l'attuale Presidente del Consiglio non ha fatto mancare il suo sostegno, affiancando Pigliaru ad una settimana dal voto con una tappa a Sassari e una a Cagliari²⁶.

(22) "Colpo di coda della giunta Cappellacci: approvato il piano paesaggistico. Pigliaru: delibera di cartone a fini elettorali", *La Nuova Sardegna*, 14 febbraio 2014.

(23) "Cappellacci apre la campagna elettorale: contro i signori del mare e lo Stato patrigno", *L'Unione Sarda*, 20 gennaio 2014.

(24) "Berlusconi alla Fiera per Cappellacci. Chiamatelo Franco, farà la zona franca", *L'Unione Sarda*, 2 febbraio 2014.

(25) "Regione, la campagna elettorale entra nel vivo. Dopo Pigliaru è la volta di Murgia e Cappellacci", *L'Unione Sarda*, 18 gennaio 2014.

(26) "Renzi anticipa il tour in Sardegna. Segretario PD sabato a Cagliari e Sassari", *L'Unione Sarda*, 6 febbraio 2014.

4. La partecipazione e il voto

Il tasso di partecipazione delle elezioni regionali del 2014 è riportato nell'ultima riga della tabella 1. Come si vede, a questa elezione ha preso parte soltanto poco più della metà degli aventi diritto al voto. Si tratta del livello più basso nella lunga storia delle elezioni sarde iniziata nel 1949, e il calo rispetto alle precedenti elezioni del 2009, quando alle urne si recò oltre il 67% degli elettori, è di ben 15 punti percentuali. Le pur ragguardevoli dimensioni dell'astensionismo nel 2014 non devono sorprendere più di tanto. Da tempo i cittadini italiani mostrano una notevole disaffezione nei confronti della partecipazione elettorale, e in anni recenti questa tendenza si è manifestata in Sardegna con una forza addirittura maggiore rispetto al resto del paese. Alle elezioni parlamentari del febbraio 2013, per esempio, la partecipazione si è attestata nell'isola intorno al 68%, a fronte di una media nazionale del 75%. Clamoroso poi è stato il caso delle elezioni provinciali del 2010 a Cagliari, allorché in occasione del ballottaggio si recarono alle urne meno di un quarto degli elettori²⁷. I presupposti per l'impressionante calo registrato nel 2014 quindi non mancavano.

Oltre che le tendenze di lungo periodo, anche alcune circostanze occasionali hanno tenuto i sardi lontani dalle urne. In primo luogo, la forza politica più votata solo un anno prima alle elezioni politiche, il Movimento 5 Stelle, ha preferito in questa occasione non cimentarsi nella competizione. Di conseguenza, la fascia di elettori propensi ad esprimere un voto di protesta si è ritrovata priva di un chiaro referente politico, e ha rinvenuto nell'astensione la migliore alternativa. In secondo luogo, la partecipazione particolarmente bassa nelle province di Carbonia-Iglesias e del Medio Campidano va ascritta principalmente agli effetti della crisi economica, maggiori – come detto sopra – nei distretti più industrializzati.

(27) Fonte: archivio storico delle elezioni del Ministero dell'interno.

Tabella 1 – *Partecipazione elettorale per circoscrizione*

Circoscrizione	Elettori	Votanti	% votanti
Nuoro	143.863	82.140	57,1
Ogliastra	53.365	29.728	55,7
Sassari	297.291	164.149	55,2
Olbia-Tempio	130.510	68.187	52,2
Cagliari	492.139	253.887	51,6
Oristano	151.883	75.428	49,7
Carbonia-Iglesias	119.481	58.343	48,8
Medio Campidano	91.800	43.077	46,9
Sardegna	1.480.332	774.939	52,3

Fonte: sito web della RAS.

Un altro punto deve essere sottolineato. In occasione delle elezioni del 2009 l'astensione risultò distribuita nel territorio regionale in modo abbastanza omogeneo. La distanza fra le due province con il più alto e il più basso tasso di partecipazione misurava all'epoca soltanto 5 punti percentuali²⁸. Nel 2014 la distanza fra le due province caratterizzate da maggiore e minore partecipazione – Nuoro e Medio Campidano – è all'incirca doppia, a testimonianza di un astensionismo questa volta estremamente differenziato sul territorio. Le notevoli implicazioni di questa circostanza per i risultati della competizione saranno presentati più avanti.

A venti giorni dalle elezioni, il quotidiano più letto dell'isola – L'Unione Sarda – aveva commissionato un sondaggio a *Datamedia* poi rivelatosi solo in parte attendibile: Cappellacci e Pigliaru – i due principali contendenti – erano rispettivamente al 38,8% e al 35,6%, l'affluenza sfiorava il 51%, Michela Murgia era data al 20,1%²⁹. La tabella 2 ci dice che il voto degli elettori ha decretato una realtà piuttosto diversa. Il 42,5% ha scelto Pigliaru, che si è attestato grosso modo sulla stessa percentuale ottenuta cinque anni prima da Renato Soru (42,9%). Cappellacci, invece, si è dovuto accontentare del 39,7%, perdendo oltre 12 punti percentuali rispetto alle elezioni precedenti.

(28) Cfr. A. SEDDONE e F. VENTURINO, *Le elezioni regionali del 2009 in Sardegna*, in questa Rivista, 2009, anno 30, n. 1, p. 109.

(29) www.datamediaricerche.it, accesso effettuato il 26 gennaio 2014.

ti. Decisamente al di sotto delle aspettative si è dimostrato il consenso elettorale di Michela Murgia, incapace di andare oltre il 10,3%. Quanto a Mauro Pili, benché il risultato effettivamente conseguito (5,7%) sia stato superiore al 3% dei sondaggi della vigilia, la prestazione non può essere giudicata insoddisfacente, soprattutto alla luce delle dichiarazioni, fin troppo ottimistiche, lanciate dall'ex Presidente della Regione durante la campagna elettorale³⁰. Infine, Devias e Sanna hanno sostanzialmente confermato le trascurabili percentuali di voto previste dai sondaggisti.

Nel complesso, la struttura bipolare della competizione ha resistito. Tuttavia, rispetto al 2009, quando i primi due candidati ottennero il 94,8% dei consensi, nel 2014 Pigliaru e Cappellacci si sono fermati all'82,1%³¹. Inoltre, non vi è dubbio alcuno che se il Movimento 5 Stelle fosse riuscito ad avanzare una candidatura il livello di bipolarismo sarebbe diminuito ulteriormente.

Tabella 2 – Risultato della competizione regionale per la Presidenza della Giunta

Candidato	Voti	Voti %
Francesco Pigliaru	312.982	42,5
Ugo Cappellacci	292.395	39,7
Michela Murgia	75.981	10,3
Mauro Pili	42.236	5,7
Pier Franco Devias	7.626	1,0
Luigi Sanna	6.085	0,8
Totale	737.305	100

Note: i dati relativi ai comuni di Ghilarza (Oristano) e Codrongianos (Sassari) non sono disponibili.

Fonte: sito *web* della RAS.

(30) Pili ha criticato aspramente i sondaggi adducendo motivazioni di stampo prevalentemente populista e di discutibile consistenza, quali: "Il mio sondaggio lo verifico tutti i giorni parlando con le persone". Si tratta comunque di dichiarazioni probabilmente attribuibili alla necessità di far apparire la propria candidatura più forte di quanto fosse in realtà. Cfr. "Mauro Pili presenta il suo programma. In campo per opporci ai poteri forti", *L'Unione Sarda*, 25 gennaio 2014.

(31) Considerando le elezioni regionali sarde a partire dagli anni Novanta, oltre che a quello del 2009 il dato del 2014 è inferiore solo al dato del 2004 (90,7%). Risulta, invece, superiore a quello del 1994 (60,3%) e del 1999 (79,3%).

Passando dal livello regionale a quello circoscrizionale, si nota come Pigliaru abbia raggiunto la Presidenza grazie soprattutto al vantaggio conseguito nella circoscrizione di Nuoro, da sempre feudo della sinistra, e in quella di Sassari. Nella provincia nuorese il candidato del centrosinistra ha ottenuto 9,5 punti percentuali in più rispetto a Cappellacci (pari a circa 7.500 voti), mentre in quella sassarese lo ha distanziato di 12,2 punti (corrispondenti a oltre 19.000 voti). In termini percentuali il distacco più ampio si è prodotto nel Medio Campidano, dove Pigliaru ha superato Cappellacci di ben 16,4 punti percentuali, che tuttavia a causa delle ridotte dimensioni della circoscrizione e della scarsa affluenza elettorale hanno fruttato un vantaggio di soli 6.500 voti.

Se si adottano le elezioni del 2009 come metro di paragone, le proporzioni della sconfitta del Presidente uscente risultano davvero impressionanti. Cappellacci ha perso consensi in tutte le circoscrizioni, con scarti negativi compresi tra i 6,7 punti percentuali della circoscrizione di Nuoro e i 20,7 punti del Sulcis-Iglesiente, provincia nella quale ottenne un eccezionale risultato nel 2009 con la promessa di risolvere l'allora incombente, e oggi conclamata, crisi industriale. D'altra parte, anche la prestazione di Pigliaru è stata sottotono rispetto a quella fatta registrare da Soru cinque anni prima. Nonostante la sconfitta, il proprietario di Tiscali riuscì allora ad ottenere percentuali maggiori in cinque circoscrizioni su otto, anche se in questo caso gli scarti sono contenuti tra gli 0,8 punti della circoscrizione di Cagliari e i 3,5 della provincia nuorese. Pigliaru ha fatto meglio di Soru solo nel sassarese (+1,9), in Ogliastra (+1,7) e nella provincia di Olbia-Tempio (+1,6).

Il voto ai candidati alla presidenza è solo una faccia delle elezioni regionali. L'altra è rappresentata dal voto di lista per l'elezione dei consiglieri regionali. La tabella 3 riporta i consensi ricevuti dalle 27 formazioni politiche in competizione, 25 delle quali hanno gareggiato all'interno di coalizioni, mentre soltanto due hanno preferito corre da sole.

Tabella 3 – Risultato della competizione di lista per il Consiglio regionale

Partito	Voti	Voti %
Partito Democratico	150.492	22,1
Sinistra Ecologia e Libertà	35.376	5,2
Partito dei Sardi	18.178	2,7
Rossomori	17.980	2,6
Centro Democratico	14.451	2,1
Rifondazione-Comunisti Italiani-Sinistra Sarda	13.892	2,0
Unione Popolare Cristiana	11.639	1,7
Partito Socialista Italiano	9.518	1,4
Italia dei Valori	7.551	1,1
Indipendenza Repubblica de Sardigna	5.599	0,8
La Base Sardegna-Arbau	4.897	0,7
Totale liste a sostegno Francesco Pigliaru	289.573	42,5
Forza Italia	126.327	18,5
Unione dei Democratici Cristiani	51.923	7,6
Riformatori Sardi Liberal Democratici	41.060	6,0
Partito Sardo d'Azione	31.886	4,7
Fratelli d'Italia-Centro Destra Nazionale	19.275	2,8
Unione dei Sardi	17.728	2,6
Zona Franca-Lista Randaccio	11.150	1,6
Totale liste a sostegno Ugo Cappellacci	299.349	43,9
ProgReS-Progetu Repubblica	18.845	2,8
Gentes	15.271	2,2
Comunidades	12.074	1,8
Totale liste a sostegno Michela Murgia	46.190	6,8
Unidos	19.356	2,8
Mauro Pili Presidente	11.454	1,7
Fortza Paris-Azione Popolare Sarda	5.018	0,7
Soberania	1.231	0,2
Totale liste a sostegno Mauro Pili	37.059	5,4
Movimento Zona Franca (<i>Luigi Samma</i>)	5.079	0,7
Fronte Indipendentista Unidu (<i>Pier Franco Devias</i>)	4.772	0,7
Totale voti validi	682.022	100

Nota: non sono disponibili i dati relativi ai seguenti comuni: Ghilarza (Oristano); Bottida, Chiaramonti, Codrongianos e Erula (Sassari).

Fonte: sito web della RAS.

Tanto per cominciare, le quattro coalizioni presentano una struttura alquanto diversa. Le undici liste a sostegno del candidato di centrosinistra danno vita a una coalizione notevolmente più complessa rispetto al

centrodestra, che è costituito da sole sette liste: una frammentazione ancora elevata, ma non molto superiore rispetto a quella del 2009, quando l'allora *challenger* Cappellacci era appoggiato da sei formazioni. Le coalizioni a sostegno di Murgia e Pili invece sono relativamente ridotte, presentando rispettivamente tre e quattro liste.

All'interno delle due coalizioni principali, i potenziali effetti disgreganti della frammentazione sono stati solo parzialmente limitati dai risultati dei due partiti maggiori. Mentre nel 2009 il PD aveva conseguito poco meno dei 2/3 del voto dell'intera coalizione, in questa occasione non è riuscito ad andare oltre il 52%. Ancora peggio è riuscita a fare Forza Italia (FI): nel 2009 il Popolo della Libertà (PDL) aveva ricevuto la metà dei voti del centrodestra, nel 2014 invece FI si è fermata al 42%³².

La concentrazione dei consensi è stata più marcata rispetto al voto per i candidati Presidenti. Centrosinistra e centrodestra hanno raccolto insieme l'86,4% dei suffragi: 4,3 punti percentuali in più rispetto a Pigliaru e Cappellacci. Tuttavia, lo scarto è stato significativamente asimmetrico. Infatti Pigliaru ha ottenuto sostanzialmente la stessa percentuale della sua coalizione, mentre la prestazione di Cappellacci è stata assai meno brillante: ben 4,2 punti in meno rispetto ad un centrodestra che, nel voto di lista, è risultato addirittura maggioritario³³. Per cogliere al meglio queste dinamiche è opportuno ricorrere all'indice di personalizzazione, ovvero il rapporto tra i voti ricevuti dal candidato alla presidenza e i voti ricevuti dal partito o dalla coalizione ad esso collegata³⁴. L'unico candidato a non avere dato alcun tipo di apporto alla propria compagine è stato Cappellacci, come testimonia il valore negativo dell'indice pari a -0,023. Tra coloro che invece hanno contribuito positivamente al risultato del proprio schieramento, Pigliaru presenta l'indice più contenuto (+0,081), mentre nel caso di Murgia esso assume il valore più elevato (+0,645). Presumibilmente, quest'ultima è stata in grado di trarre van-

(32) Occorre tuttavia considerare che il PDL era nato dalla fusione tra FI e Alleanza Nazionale, perciò il confronto proposto può avere solo un valore indicativo. Se ai voti di FI aggiungessimo quelli di Fratelli d'Italia il totale si avvicinerebbe a quello del 2009, attestandosi intorno al 49%.

(33) È curioso notare come, nonostante la vittoria finale, anche nel 2009 lo scarto tra Cappellacci e la sua coalizione fosse esattamente di -4,2 punti percentuali.

(34) G. BALDINI e G. LEGNANTE, *Città al voto*, Bologna, Il Mulino, 2000.

taggi dal voto disgiunto, attraendo elettori che nel voto di lista potrebbero avere optato soprattutto per il centrosinistra.

La legge elettorale regionale adottata nel 2013 non interveniva in alcun modo sulla possibilità di esprimere un voto di preferenza, già concessa all'elettore dalla legge precedente. Come è noto, si tratta di un voto personale attribuito ad uno specifico candidato compreso nella lista del partito votato, avente la funzione di individuare quali candidati entreranno in Consiglio Regionale, nel caso che il loro partito di appartenenza superi le soglie elettorali di pertinenza. Recentemente il dibattito sulla riforma della legge elettorale nazionale ha messo a fuoco i contrastanti punti di vista su questo strumento: per alcuni commentatori si tratta dell'unico meccanismo in grado di garantire un efficace rapporto di rappresentanza fra elettore ed eletto, e quindi il corretto funzionamento della stessa democrazia; per altri il voto di preferenza genera l'interesse dei candidati ad acquisire un voto di tipo strettamente personale, finendo per promuovere interessi particolaristici e malaffare.

La precisazione in sede teorica del ruolo del voto di preferenza nell'ambito dei processi elettorali va ben oltre i compiti di questo lavoro. Più modestamente, la tabella 4 si limita a classificare le liste presenti alle elezioni regionali del 2014 a seconda del tasso di espressione del voto di preferenza. Questo indicatore è stato semplicemente calcolato come rapporto fra voti di preferenza e voti totali per il partito. Valori elevati caratterizzano i partiti i cui elettori fanno più frequentemente ricorso alla preferenza, e viceversa. Le liste sono ordinate in modo decrescente a seconda del valore assunto dall'indicatore.

Tabella 4 – *Tasso di preferenze per partito*

Partito	Preferenze	Preferenze/voti
Centro Democratico	13.632	94,3
Riformatori Sardi Liberal Democratici	38.586	94,0
Unione dei Democratici Cristiani	48.677	93,7
Rossomori	16.781	93,3
Unione dei Sardi	16.420	92,6
Partito dei Sardi	16.454	90,5
Partito Sardo d'Azione	28.667	89,9
Partito Socialista Italiano	8.539	89,7

(Segue)

Partito	Preferenze	Preferenze/voti
Unione Popolare Cristiana	10.367	89,1
La Base Sardegna-Arbau	4.361	89,1
Fratelli d'Italia-Centro Destra Nazionale	16.861	87,5
Sinistra Ecologia e Libertà	30.826	87,1
Unidos	16.868	87,1
Italia dei Valori	6.407	84,8
Forza Italia	102.280	81,0
Comunidades	9.553	79,1
Rifondazione-Comunisti Italiani-Sinistra Sarda	10.883	78,3
Indipendentzia Repubblica de Sardigna	4.327	77,3
Fortza Paris-Azione Popolare Sarda	3.792	75,6
Partito Democratico	113.317	75,3
ProgReS-Progetu Repubblica	13.650	72,4
Zona Franca-Lista Randaccio	7.919	71,0
Gentes	10.644	69,7
Soberania	851	69,1
Fronte Indipendentista Unidu (Pier Franco Devias)	2.574	53,9
Movimento Zona Franca (Luigi Sanma)	2.683	52,8
Mauro Pili Presidente	5.491	47,9
Totale	561.410	82,3

Fonte: sito web della RAS.

Innanzitutto, il valore relativo al complesso degli oltre 561mila voti espressi è pari a 82,3. Si tratta di un livello elevato, sostanzialmente paragonabile a quello della maggior parte delle regioni meridionali³⁵. L'enorme frammentazione rende difficile individuare delle ricorrenze. I numerosissimi partiti regionali, per esempio, sono collocati sia sopra che sotto la media, mostrando di praticare differenti modalità di ricerca del consenso. Vale almeno la pena notare che i due partiti maggiori, Partito Democratico e Forza Italia, si collocano al di sotto del valore medio. Si tratta di due formazioni che evidentemente vengono scelte dai rispettivi elettori prevalentemente in base alla *leadership* di coalizio-

(35) D. NAPOLI, *Come si forma la rappresentanza politica regionale*, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2013, tabella 1.

ne e al loro contributo quanto all'espressione dei candidati presidenti. Anche se, almeno nel caso del PD, si tratta di partiti con una presenza significativa nel territorio le considerazioni di altro tipo non sono particolarmente rilevanti.

5. *Le nuove istituzioni della Regione Sardegna*

Abbiamo visto sopra come in sede di redazione della nuova legge elettorale il Consiglio Regionale uscente abbia preferito adottare norme decisamente blande per ciò che concerne la promozione della parità nella rappresentanza di genere. Le conseguenze di questa scelta sono divenute palesi all'indomani del voto. Dei 60 consiglieri regionali in carica ben 56 sono di genere maschile, cosicché le quattro rappresentanti di genere femminile costituiscono, su base percentuale, circa il 6% dell'assemblea. Un risultato sconcertante, per quanto deliberatamente perseguito, che fra l'altro si verifica nello stesso periodo in cui il Parlamento nazionale presenta il maggiore numero di elette dai tempi della Costituente.

Per quanto riguarda gli *interna corporis*, l'art. 20 del Regolamento del Consiglio Regionale stabilisce che i gruppi consiliari devono essere formati da almeno quattro consiglieri, con possibilità di deroga in caso di "partiti [...] che abbiano presentato [...] propri candidati in tutti i collegi circoscrizionali provinciali" (art. 20.4). Dati i vincoli imposti da questa norma, il Consiglio eletto nel 2014 a inizio legislatura risulta composto da undici gruppi (v. tabella 5): cinque per il centrosinistra, cinque per il centrodestra e il gruppo misto, i cui tre componenti sono comunque schierati con la maggioranza.

Tabella 5 – *Composizione del XV Consiglio regionale*

Gruppo consiliare	Composizione	Seggi
Partito Democratico	PD (18)	18
Centro Democratico	CD (2), SEL (1), PD (1)	4
Sardegna Vera	La Base (1), UPC (1), IDV (1), PSI (1)	4
Soberania e Indipendenza	Rossomori (2), Partito dei Sardi (2)	4
Sinistra Ecologia e Libertà	SEL (3)	3
Totale centrosinistra	–	33
Forza Italia	FI (10)	10

(Segue)

Gruppo consiliare	Composizione	Seggi
Sardegna	Zona Franca-Lista Randaccio (1), Unione dei Sardi (1), FI (1), FDI (1)	4
Unione dei Democratici Cristiani	UDC (4)	4
Partito Sardo d'Azione	PSDAZ (3)	3
Riformatori Sardi Lib-Dem.	Riformatori Sardi (3)	3
Totale centrodestra	–	24
Gruppo misto	Rifondazione-Comunisti Italiani-Sinistra Sarda (2), IRS (1)	3
Totale	–	60

Nota: i numeri fra parentesi indicano il numero dei seggi attribuiti alle singole forze politiche.

Fonte: sito *web* della RAS.

Occorre aggiungere due osservazioni. In primo luogo, tre gruppi – *Sardegna Vera* e *Soberania e Indipendentzia* per il centrosinistra, *Sardegna* per il centrodestra – non corrispondono a nessuna lista presentata alle elezioni del 16 febbraio. Inoltre, si assiste al curioso fenomeno del prestito, da parte dei gruppi maggiori, dei consiglieri necessari ai gruppi minori per raggiungere le dimensioni minime prescritte dal regolamento. E così: due consiglieri, eletti nelle liste di PD e di SEL, afferiscono al gruppo *Centro Democratico*, mentre un consigliere eletto sotto le insegne di Forza Italia milita nel gruppo *Sardegna*. Nel complesso, questi espedienti dei partiti finiscono per conferire al Consiglio un aspetto artificiale, e rendono altamente problematica per i cittadini l'identificazione dei propri rappresentanti.

Tabella 6 – *Composizione della Giunta Regionale*

Assessore	Carica	Partito
Francesco Pigliaru	Presidente	Tecnico
Raffaele Paci	Programmazione e Bilancio	Tecnico
Gianmario Demuro	Affari Generali e Personale	PD
Donatella Spano	Difesa dell'Ambiente	Tecnico
Paolo Maninchedda	Lavori Pubblici	Partito dei Sardi
Claudia Firino	Pubblica Istruzione e Beni Culturali	SEL
Elisabetta Falchi	Agricoltura	Rossomori
Maria Grazia Piras	Industria	Tecnico

(Segue)

Assessore	Carica	Partito
Luigi Arru	Sanità	Tecnico
Cristiano Erriu	Enti Locali, Finanza e Urbanistica	PD
Francesco Morandi	Turismo, Artigianato e Commercio	Tecnico
Virginia Mura	Lavoro, Formazione e Sicurezza Sociale	PD
Massimo Deiana	Trasporti	PD

La tabella 6 presenta la composizione della Giunta formata da Francesco Pigliaru all'indomani delle elezioni. Nessuno degli assessori siede in Consiglio Regionale. Dal punto di vista della composizione politica si riscontra una sommaria corrispondenza della distribuzione delle cariche con le dimensioni elettorali dei partiti, cosicché il Partito Democratico controlla quattro assessorati, mentre uno ciascuno tocca al Partito dei Sardi, a Sinistra Ecologia e Libertà e ai Rossomori. Va aggiunto che, al pari del Presidente, cinque assessori hanno una provenienza non politica, cosicché l'esecutivo in carica presenta un profilo ad un tempo tecnocratico e di apprezzabile levatura. Da ultimo, anche in relazione alle controversie suscitate dalla questione della parità di genere in occasione dell'approvazione della nuova legge elettorale, va segnalata la scelta di attribuire oltre il 40% delle cariche di governo ad assessori di genere femminile.

6. Conclusioni

In occasione delle elezioni regionali sarde del 2014 è stata applicata una nuova legge elettorale. Quale valutazione darne? La legge è stata pensata prima di tutto per garantire un governo stabile alla regione. Da questo punto di vista, essa ha funzionato secondo le aspettative. L'effetto principale della consultazione del 16 febbraio, infatti, è consistito nella elezione di un Presidente sostenuto da una maggioranza in Consiglio. Si tratta di un esito tutt'altro che sorprendente, visto che la legge è congegnata in modo tale da rendere assai probabile questo tipo di risultato. L'unica situazione suscettibile di provocare ingovernabilità si può verificare – anche se non si verifica necessariamente – allorché il Presidente eletto non raggiunge la soglia del 25% dei voti. Ma questa remota eventualità, forse anche a causa dell'assenza dalla competizione del Movimento 5 Stelle, non si è presentata e la quindicesima legislatura regionale è potuta iniziare senza problemi di tipo istituzionale.

Ciò non significa che la legge elettorale sia andata esente da critiche. Specialmente tre punti sono stati oggetto di discussione. Primo, le soglie per l'accesso al Consiglio Regionale sono state reputate eccessivamente elevate, e perciò troppo punitive nei confronti dei partiti e dei candidati minori. Secondo, la complessa procedura di attribuzione dei seggi ha comportato una sorta di slittamento fra circoscrizioni, per cui quelle di dimensioni maggiori hanno finito per essere sovrarappresentate. In conseguenza di ciò, dalle circoscrizioni più piccole – che, ricordiamolo, coincidono con le province meno abitate – si sono levate lamentele per la penalizzazione inflitta ai territori periferici³⁶. Terzo, è stata denunciata la scarsa numerosità dei consiglieri regionali di genere femminile, la quale non può essere direttamente imputata al sistema elettorale, che però a sua volta non contiene praticamente nessuna salvaguardia per prevenire il problema.

Allargando lo sguardo a una prospettiva di lungo termine, quale significato deve essere attribuito alle elezioni del 2014 rispetto alla storia elettorale della Sardegna? Il risultato ha determinato la sconfitta del candidato Presidente uscente e il ritorno al governo di una maggioranza di centrosinistra, dopo una legislatura passata all'opposizione. Tuttavia questo esito, più che segnare una svolta politica radicale, potrebbe essere stato determinato almeno in parte da fattori occasionali. Va ricordato ancora una volta che il partito più votato nell'isola solo un anno prima delle elezioni regionali, il Movimento 5 Stelle, non si è presentato alle urne, rendendo possibile una competizione di tipo bipolare fra centrodestra e centrosinistra. Predire le prossime scelte del movimento di Beppe Grillo è quanto mai arduo, e ancora più arduo è immaginare il grado di consolidamento che esso potrà conseguire nel medio e lungo periodo. Ma è certo che l'eventuale (e probabile)

(36) Secondo la deliberazione regionale del 20 dicembre 2013, la ripartizione dei seggi tra le otto circoscrizioni avrebbe dovuto essere la seguente: Cagliari 20 seggi; Sassari 12; Nuoro 6; Oristano 6; Olbia-Tempio 5; Medio Campidano 4; Carbonia-Iglesias 4; Ogliastra 2. Il seggio rimanente andava assegnato al Presidente neo-eletto. Il complicato meccanismo dei resti ha, invece, restituito il seguente scenario: Cagliari 22 seggi; Sassari 15; Nuoro 7; Oristano 6; Carbonia-Iglesias 4; Olbia-Tempio 2; Medio Campidano 2; Ogliastra 1. Si nota la notevole sottorappresentazione delle circoscrizioni Olbia-Tempio, Medio-Campidano e Ogliastra. Le previsioni sono state rispettate solo nei casi delle province di Carbonia-Iglesias e Oristano.

ritorno in campo di un competitore di simili dimensioni stravolgerebbe la politica isolana.

Un altro fattore occasionale che ha contribuito a determinare l'esito della competizione è la divisione all'interno del centrodestra. Il distacco fra Pigliaru e Cappellacci si misura in poco più di 20mila voti, mentre la candidatura di Mauro Pili ha sottratto al principale candidato del centrodestra un potenziale bottino di oltre 42mila voti. Certo, qualsiasi esercizio di semplice sommatoria patisce il limite di sottovalutazione del contesto. E il contesto, in questo caso, è costituito dalla crisi del centrodestra legata al tramonto della carriera politica di Silvio Berlusconi. Per capire cosa ne sarà della politica isolana sarà prima necessario attendere l'esito della rifondazione della destra a livello nazionale.

C'è però almeno un elemento che permette al centrosinistra di guardare avanti con un certo ottimismo. Nel corso della campagna elettorale lo schieramento guidato da Francesco Pigliaru è stato sfidato da una candidata, Michela Murgia, che ambiva a conquistare elettori nello stesso spazio politico di centrosinistra. Il deludente risultato di Murgia dimostra che la coalizione raccolta intorno al Partito Democratico è stata in grado di rispondere alla sfida mantenendo il voto dei suoi simpatizzanti. Insomma, per quanto frammentato e talvolta eccessivamente litigioso, il centrosinistra pare avere trovato nel PD il baricentro a lungo cercato. E inoltre ha mostrato di potere contare su una discreta riserva di voti provenienti da elettori quanto mai fedeli.

In definitiva, le reazioni dei principali attori ai risultati delle elezioni regionali sarde del 2014 mostrano l'esistenza di una mancata accettazione delle regole del gioco e di una scarsa strutturazione dell'arena partitica. Si tratta di una situazione paragonabile alla presenza di una zona ad elevata sismicità. Nel lungo periodo non possono che derivarne scosse telluriche.

La fusione dei Comuni Valsamoggia. L'Assemblea Costituente per la definizione dello Statuto e dei Municipi elettivi

Daniele Rumpianesi

1. La fusione dei Comuni – Premessa normativa

L'istituto della fusione dei Comuni sta ottenendo negli ultimi anni un interesse molto elevato da parte di tutti i soggetti istituzionali: Stato, Regioni e Comuni.

Lo Stato definisce le norme istituzionali, alle Regioni è assegnato un ruolo strategico e legislativo anche in riferimento al referendum consultivo obbligatorio e i Comuni svolgono il compito fondamentale di promozione a livello locale dell'intero procedimento.

Fino ad oggi le esperienze di fusione a livello nazionale sono state molto limitate anche se già nella Legge 142/1990 vi erano norme in materia¹. Anche il rapporto tra l'istituto delle unioni di Comuni e quello delle fusioni è in profondo mutamento².

Infatti si può affermare che oggi entrambi gli istituti sono parte del motore della riforma istituzionale locale e sono complementari tra loro. È per questa ragione che sia lo Stato che le Regioni stanziavano fondi a sostegno dei processi di unione e di fusione.

Nel tempo e in base alle esperienze maturate le unioni di Comuni si sono evolute e oggi rappresentano un punto di riferimento per la riforma delle funzioni pubbliche.

Le fusioni al contempo sono divenute delle realtà e in molti casi le esperienze prodotte rappresentano dei veri e propri prototipi da poter replicare in altre realtà.

(1) Vedi A. PIRANI, *Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna*, in questa Rivista, Q.1 del 2012, p. 37 ss.

(2) Vedi B. BALDI e G. XILO, *Dall'unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, *ivi*, p. 141 ss.

Oggi la fusione è disciplinata dagli articoli 15 e 16 del d.lgs. 267/2000, dalle recenti norme della legge 56/2014 e dalle varie leggi regionali.

Il recente intervento statale in materia è proprio dovuto all'impulso che l'istituto della fusione sta avendo nei territori e che sta provocando un forte interessamento dei Comuni che intendono fondersi. In tal senso sono in corso molteplici processi di fusione già avviati e numerosi studi di fattibilità per una verifica preventiva³.

Molti Comuni infatti stanno sviluppando studi per analizzare l'impatto della fusione sulle proprie organizzazioni e soprattutto per cogliere i miglioramenti e i risparmi possibili derivanti dalla fusione⁴.

Rispetto al percorso di fusione si individuano quattro momenti strategici (fasi) a cui associare una serie di attività.

La prima fase è quella istruttoria di avvio dell'intero procedimento che culmina con l'approvazione da parte dei consigli dei Comuni della deliberazione di richiesta alla Regione dell'avvio dell'*iter* di fusione. La seconda fase inizia con le deliberazioni comunali fino all'espletamento del referendum e quindi approvazione della legge regionale. La terza fase comincia dalla legge regionale e termina con l'elezione degli organi del nuovo Comune. La quarta fase è data dalla piena operatività del nuovo Comune conseguente all'elezione degli organi.

La legge 56/2014⁵ fornisce nuove norme fondamentali per i processi di fusione che fungono anche da elementi informativi.

Un elemento estremamente innovativo è la possibilità assegnata ai Consigli comunali uscenti di approvare un testo conforme di statuto del nuovo Comune che rimane in vigore sino alle relative modifiche da parte degli organi del nuovo Comune. Tale norma permette al Comune derivante dalla fusione di essere immediatamente operativo⁶. Sono previste particolari norme di favore per le fusioni in materia finanziaria, per cui il Comune derivante da fusione è escluso dal patto

(3) Vedi F. VENTURA e F. RAVAIONI, *La prospettiva tecnica degli studi di fattibilità: note metodologiche*, *ivi*, p. 71 ss.

(4) Vedi G. XILO, *Lo studio di fattibilità nel processo di fusione*, *ivi*, p. 59 ss.

(5) Dal comma 113 al comma 134 dell'art.1, vedi L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli editore, 2014.

(6) Vedi C. TUBERTINI, *ibidem*.

di stabilità per due anni e può utilizzare maggiori margini di indebitamento⁷. Il bilancio di previsione deve essere approvato entro novanta giorni dall'istituzione del nuovo Comune e per l'individuazione degli stanziamenti assume come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci dei Comuni estinti. Inoltre le Regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure per incentivare le fusioni.

Molto utile per attenuare gli impatti sulle strutture comunali la previsione per cui il Commissario è coadiuvato da un comitato consultivo composto dai Sindaci uscenti prevedendo anche delle materie per cui il parere del comitato va reso obbligatoriamente. Inoltre è riconosciuto ai consiglieri cessati di continuare ad esercitare gli incarichi esterni a loro attribuiti nella logica di dare continuità amministrativa al nuovo Comune⁸.

Particolarmente interessanti sono le norme che tendono a disciplinare gli aspetti successivi che prevedono il mantenimento in vigore degli strumenti urbanistici sino alla loro modifica, le funzioni dell'organo di revisione provvisoriamente assegnato a quello del Comune estinto di maggiori dimensioni e in caso di assenza di uno statuto provvisorio l'applicazione delle disposizioni statutarie del Comune di maggiore dimensione tra quelli estinti. L'istituzione del nuovo Comune non priva i territori dei Comuni estinti dei benefici che a essi si riferiscono, stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali. È altresì previsto, al fine di dare certezza del regime giuridico, che la determinazione della popolazione legale del nuovo Comune avvenga mediante la somma di quella dei Comuni estinti e che l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini resti valida sino a scadenza così come i codici di avviamento postale possono essere conservati⁹. Infine sempre la legge 56/20014 disciplina un caso particolare di fusione comunale denominato "incorporazione". In questo caso il Comune incorporante conserva la propria personalità.

(7) Vedi P. BARRERA, *ibidem*.

(8) Vedi C. TUBERTINI, *ibidem*.

(9) *Idem*.

È opportuno infine ricordare che le norme in materia di fusione ed in particolare l'articolo 16 del d.lgs. 267/2000 prevedono particolari istituti per la salvaguardia delle popolazioni di origine. La legge 56/2014¹⁰ ribadisce tali prerogative e amplia le facoltà di prevedere forme particolari di collegamento tra il nuovo Comune e le comunità di origine. La fonte primaria per disciplinare tali materie è lo Statuto del Comune che deve prevedere i Municipi definendone la composizione, i poteri e le competenze nell'ambito dell'organizzazione complessiva del Comune; con un regolamento comunale si specificano nel dettaglio le previsioni statutarie di principio. I Comuni derivanti da fusione, se istituiscono i municipi, possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti per un periodo non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo Comune.

Il presente articolo analizza l'esperienza amministrativa della fusione comunale di maggiori dimensioni per popolazione a livello nazionale sviluppata sino ad oggi, che è anche la prima fusione della Regione Emilia-Romagna.

2. L'assemblea costituente del Comune di Valsamoggia

Dal 1° gennaio 2014 è operante il Comune di Valsamoggia¹¹, un Comune di circa 29.677 abitanti e un territorio di 178 Km² di cui 117 Km² in territorio classificato montano derivante dalla *fusione* dei Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Monteveglio, Crespellano e Savigno.

Il Comune di Valsamoggia è istituito dalla l.r. 1/2013 e rappresenta l'esperienza più rilevante di fusione a livello nazionale per territorio, popolazione e numero di Comuni coinvolti.

Nell'anno 2013, dopo aver analizzato mediante appositi approfondimenti progettuali le dinamiche della fusione, si è posta la necessità di individuare un luogo dove formalizzare le prerogative che avevano animato le scelte degli amministratori volte alla creazione del Comune unico. Ci si rendeva conto della necessità di lasciare ai prossimi amministratori non

(10) Comma 116.

(11) Sito: www.comune.valsamoggia.bo.it.

solo le idee che avevano fondato il percorso della fusione ma veri e propri atti che le rappresentassero al meglio in termini formali.

Il tema del governo istituzionale di un Comune è di norma discusso in sede di redazione dello Statuto e di Regolamenti organizzativi. In particolare quindi, in previsione dell'attivazione del nuovo Comune di Valsamoggia, si è discussa l'opportunità di redigere lo Statuto ed il Regolamento del nuovo Comune tali da contenere l'architettura istituzionale e gestionale facendo in modo che risultassero il più possibile condivisi da tutti gli interlocutori che hanno partecipato al processo di fusione.

I Sindaci, principali protagonisti della fusione, hanno proposto un sistema istituzionalizzato per la redazione dello Statuto e relativi Regolamenti del Comune di Valsamoggia. Si tratta di una Commissione sovra-comunale, formalmente costituita e regolamentata, che è stata denominata *Assemblea Costituente per il Comune di Valsamoggia*¹².

La costituzione è avvenuta mediante l'approvazione di un Regolamento¹³ in tutti i Consigli comunali dei Comuni in fusione.

In base al regolamento l'Assemblea è stata composta dalla totalità dei membri rappresentati dai Sindaci e Consiglieri eletti nei Comuni in fusione e in carica. Inoltre era prevista la partecipazione di ulteriori ventiquattro membri individuati per designazione dei capigruppo consiliari, anche in accordo tra loro, di soggetti appartenenti alla "società civile" in possesso di tutti i requisiti previsti dalla legge per l'eleggibilità e la compatibilità alla carica di Consigliere Comunale. Per tutti i soggetti membri dell'Assemblea non è stata prevista alcuna indennità o rimborso.

La finalità dell'Assemblea è stata la redazione e l'approvazione dello Statuto del Comune di Valsamoggia partendo dai criteri generali e dai principi contenuti nello studio di fattibilità per la fusione dei Comuni e aveva altresì il compito di redigere ed approvare i regolamenti per la disciplina del funzionamento dei Municipi e di altri istituti di partecipazione.

In tutto il percorso di fusione ha avuto un ruolo fondamentale l'Unione dei Comuni di cui facevano parte i Comuni (in fusione).

(12) Sito: www.fusionesamoggia.bo.it.

(13) Il Regolamento è stato approvato in tutti i Consigli comunali con un testo uguale per tutti.

In tal senso è stato previsto di assegnare al Presidente dell'Unione (Sindaco di uno dei Comuni) la presidenza dell'Assemblea attribuendogli i classici poteri di convocazione e coordinamento dei lavori. A coadiuvarlo è stato un Ufficio di Presidenza composto da quattro membri designati dalla maggioranza e dalla minoranza in ragione di due ciascuno e nominati dall'Assemblea. L'Ufficio di Presidenza adottava le proprie decisioni con la presenza minima di almeno tre componenti e le decisioni sono state adottate collegialmente ed a maggioranza dei presenti. In particolare all'Ufficio di Presidenza era assegnata la competenza a decidere dell'ammissibilità delle proposte elaborate dall'Assemblea, sulla base dei principi generali ed indirizzi contenuti nello studio di fattibilità della fusione.

In considerazione dell'elevato numero dei componenti dell'Assemblea si è previsto un sistema di funzionamento snello ma che permettesse il voto finale.

Nello specifico si è previsto che l'Assemblea si potesse riunire in sede *referente* o in sede *deliberante*.

In sede referente l'Assemblea svolgeva le attività istruttorie, propositive, consultive senza prevedere un numero legale per la validità delle sedute essendo principalmente convocata per assumere informazioni e svolgere dibattiti.

In sede deliberante, l'Assemblea adottava le proposte già discusse e pronte per la votazione mediante scrutinio per appello nominale a maggioranza semplice dei presenti (in seconda convocazione).

Il regolamento prevedeva una disciplina classica delle convocazioni e della tenuta dei verbali di assemblea. In particolare era previsto che le sedute fossero pubbliche e la presenza del pubblico fosse consentita e disciplinata sulla base delle norme che solitamente presiedono i lavori del Consiglio Comunale e che i lavori dell'Assemblea potessero essere resi pubblici anche attraverso l'impiego di tecnologie informatiche e telematiche.

Il regolamento disciplinava anche, in termini schematici, le modalità di discussione in Assemblea.

Al fine di rendere il lavoro più snello sono state previste, all'interno dell'Assemblea, due Commissioni di approfondimento sui seguenti temi:

- Commissione Statuto, che si occupava della redazione dei principi generali statutari;

- Commissione decentramento, che si occupava dei Municipi e del sistema di partecipazione.

Ciascuna Commissione è stata composta da trenta membri, indicati proporzionalmente tra i componenti l'Assemblea e garantendo la presenza dei rappresentanti delle minoranze attraverso il criterio del voto disgiunto e ogni commissione ha nominato nella prima seduta un Presidente e un Vicepresidente.

È indubbio che un ruolo fondamentale nella creazione delle proposte statutarie e regolamentari sia stato svolto dalle Commissioni che di norma si convocavano con una frequenza settimanale.

In più le Commissioni hanno avuto un ruolo primario nei rapporti partecipativi con i cittadini. Infatti associazioni di volontariato, di categoria o altre rappresentative del territorio hanno potuto, a richiesta, essere ammesse ai lavori delle Commissioni e hanno potuto produrre proposte e osservazioni potendole anche redigere in forma scritta e indirizzarle al Presidente di Commissione.

Al fine di agevolare i lavori dell'Assemblea e delle Commissioni è stato istituito un Comitato di Redazione composto dai Segretari dei Comuni, dal Direttore dell'Unione e all'occorrenza da specifiche professionalità dei Comuni con il compito di assistere l'Assemblea e le Commissioni nella redazione degli atti e dei documenti. Il Comitato di Redazione rispondeva direttamente all'Ufficio di Presidenza, che ne determina gli indirizzi.

Infine è stato istituito un Comitato Scientifico¹⁴ composto da esperti in materie giuridiche ed amministrative appartenenti alla sfera universitaria o pubblica o privata la cui composizione è stata determinata dall'Ufficio di Presidenza su indicazione dell'Assemblea. Il Comitato Scientifico ha svolto un prezioso lavoro analizzando i testi delle Commissioni ed ha espresso pareri e proposte in merito indirizzate al Presidente dell'Assemblea. I membri del Comitato hanno partecipato ai lavori volontariamente.

Nelle dinamiche operative l'attività dell'Assemblea Costituente è durata da aprile a dicembre 2013 con i seguenti passaggi: Approvazione Rego-

(14) I componenti: Avv. D. Argenio, Prof. L. Vadelli, Prof. A. Barbera, Avv. F. Bonamassa, Prof. T. Giupponi, Prof. R. Lewanski.

lamento dell'Assemblea da parte dei Comuni; Insediamento Assemblea; Insediamento Ufficio di Presidenza; Insediamento Commissioni; Sessioni operative delle Commissioni; Proposte delle Commissioni sottoposte all'Assemblea ed al Comitato Scientifico; Sessioni operative del Comitato Scientifico; Acquisizione da parte delle Commissioni delle proposte emendative; Approvazione da parte dell'Assemblea Costituente dello Statuto e del Regolamento sui Municipi; Approvazione nei Consigli Comunali.

Il risultato finale è dunque un testo di Statuto del Comune di Valsamoggia e un testo del Regolamento dei Municipi elettivi.

3. Lo statuto del Comune di Valsamoggia

Lo Statuto del Comune di Valsamoggia¹⁵ contiene alcune discipline ordinarie classiche rinvenibili nella maggior parte degli statuti comunali e altre del tutto particolari e innovative derivanti dalle riflessioni collegate al processo di fusione.

Lo Statuto è organizzato in sei differenti Titoli rispettivamente dedicati alle Disposizioni generali, all'Ordinamento istituzionale del Comune, ai Municipi, agli Istituti di partecipazione, all'Organizzazione del Comune e alla Disciplina di attuazione e transitoria.

Nel TITOLO PRIMO nell'ambito delle disposizioni generali è stato inserito un preambolo denominato "Identificazione territoriale e culturale della Valsamoggia" che intende rappresentare esattamente la derivazione storica e culturale dei territori che compongono il nuovo Comune. È particolarmente significativo come si sia inserito, all'interno del documento statutario per definizione a vocazione normativa, un quadro storico e socio-culturale redatto dai consiglieri per rappresentare tutto il patrimonio che la fusione racchiude in un unico Comune.

Segue un'analisi dell'identità del Comune e dei principi fondamentali e degli indirizzi attuativi.

Tali Capi dello statuto indicano con estrema completezza di informazioni la natura costitutiva del nuovo Comune facendo espressamente riferimento anche ai valori a cui il nuovo Comune dovrà orientare la propria

(15) Testo integrale su: www.fusionesamoggia.bo.it.

attività quali: uguaglianza e solidarietà, sviluppo economico e produttivo, promozione della conoscenza e della cultura, tutela dell'ambiente e promozione della qualità della vita.

Nell'ambito delle proprie competenze il Comune si impegna a perseguire una serie di valori fondamentali e in particolare: la tutela dei diritti inviolabili della persona, l'uguaglianza e la pari dignità delle persone, la libertà e le pari opportunità per ciascun cittadino di realizzare un proprio progetto di vita, l'attuazione dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale e tutte le forme di reciproco sostegno fra le persone, un clima di rispetto reciproco tra le persone, la tutela della dignità e dei diritti dei lavoratori, la valorizzazione dei cittadini, la promozione fin dall'infanzia di una più alta coscienza civica e di una migliore conoscenza della Costituzione, la qualità dell'ambiente naturale, la tutela dei diritti sociali e politici degli stranieri e una cultura della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli.

Inoltre il Comune, nell'ambito delle proprie competenze, promuove ogni iniziativa volta a realizzare la reciproca conoscenza ed il rapporto tra le diverse culture e pertanto favorisce l'apertura della comunità locale a persone e gruppi di altre culture ed etnie e l'integrazione dei cittadini stranieri in seno alla comunità locale concorrendo a tutelarne i diritti con particolare riferimento al diritto alla casa, allo studio, al lavoro e alla salute.

Il Comune ispira la propria azione agli ideali di pace, di solidarietà e di cooperazione fra i popoli.

Il Comune è consapevole che lo sviluppo delle attività produttive umane deve essere rispettoso dell'ecosistema in cui esse si svolgono e che esistono limiti di sicurezza alla crescita economica puramente quantitativa che consumi risorse e produca in modo sregolato rifiuti e sostanze inquinanti. Esso si adopera pertanto, per quanto di sua competenza, per una pianificazione economica del proprio territorio rispettosa di questi limiti e per un suo regolare controllo con adeguati strumenti di monitoraggio finalizzato ad uno sviluppo sostenibile.

Inoltre il Comune riconosce e valorizza il proprio patrimonio storico artistico-culturale e paesaggistico in tutte le sue forme, opera per la tutela e la conservazione del patrimonio naturale, architettonico, artistico, museale, archivistico, documentale e librario e per garantire alla citta-

dinanza il diritto alla fruizione e alla consultazione di tale patrimonio. Particolarmente incisivi gli obiettivi in materia ambientale in quanto è previsto che il Comune si oppone all'uso e al consumo indiscriminato dell'acqua, delle risorse naturali e del suolo privilegiando il recupero del patrimonio edilizio esistente, si impegna al rispetto della biodiversità, alla salvaguardia della salubrità dell'aria, degli ecosistemi e della biosfera, si impegna alla definizione di un piano di risparmio energetico, di creazione e di utilizzo di fonti di energie rinnovabili, favorisce la diffusione della pratica sportiva e l'utilizzo del tempo libero con attività che promuovano arricchimento e completamento della persona umana, favorisce la fruibilità del territorio nel rispetto della natura e delle regole finalizzate alla salvaguardia dello stesso, si impegna, in collaborazione con le strutture sanitarie, a prevenire il rischio sanitario a partire dalla vita quotidiana, dall'educazione alimentare alla tutela della salute nei luoghi di lavoro, alla lotta contro l'alcolismo, il tabagismo, la diffusione delle droghe e delle ludopatie, favorisce lo sviluppo di vive relazioni fra gli individui, i gruppi, le organizzazioni e le istituzioni del territorio, privilegia la risoluzione extra giudiziale di eventuali controversie tra i cittadini attraverso forme di mediazione sociale e sensibilizza l'opinione pubblica al rispetto e alla tutela degli animali e promuove ogni forma di assistenza per i problemi legati all'abbandono e al randagismo. Il TITOLO SECONDO disciplina l'Ordinamento istituzionale del Comune facendo riferimento alla legislazione vigente in materia. In tale senso i Capi disciplinano, recependo la normativa nazionale, il Consiglio Comunale, le Commissioni, la Presidenza del Consiglio, la Giunta comunale e il Sindaco.

Il TITOLO TERZO disciplina i *Municipi* e deve, per una completa ed autentica comprensione, essere ricordato al Regolamento sui municipi. Per tale ragione e per la portata innovativa che rappresenta, che non ha eguali a livello nazionale, si rinvia l'analisi al successivo paragrafo.

Il TITOLO QUARTO disciplina gli Istituti di partecipazione ed è la parte di Statuto che maggiormente ha coinvolto tutti i soggetti che hanno partecipato al dibattito sullo Statuto.

Infatti la partecipazione è rappresentata nello Statuto come un nuovo modello di riferimento a cui tendere nell'esercizio amministrativo delle attività comunali tanto che è espressamente previsto che il Comune

realizza la propria autonomia assicurando l'effettiva partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni dell'associazionismo, con particolare attenzione agli aspetti di genere e di diversa abilità, all'attività politica ed amministrativa dell'Ente.

Riconosce che presupposto della partecipazione è l'informazione sui programmi, sulle decisioni e sui provvedimenti comunali e cura, a tal fine, l'istituzione dei mezzi e strumenti idonei, anche informatici, organizzando incontri, convegni, mostre, rassegne e stabilendo rapporti permanenti con gli organi di comunicazione di massa.

Nei processi partecipativi l'Amministrazione esplicita sin dall'inizio in quale conto terrà le indicazioni che emergeranno; qualora l'Amministrazione non ritenga di attenersi a tali indicazioni, s'impegna comunque a motivarne pubblicamente le ragioni.

Il Comune valorizza e favorisce lo sviluppo e l'attività, anche su base di Municipi, delle forme associative, espressioni autonome della propria comunità che perseguono fini sociali, culturali, sportivi o comunque di interesse collettivo. Rispetto alla valorizzazione delle forme associative, disciplinata da apposito articolo, è prevista la costituzione obbligatoria delle seguenti consulte: Agricoltura, Commercio, Artigianato, Industria, Terzo settore, Scuola, Giovani.

Lo Statuto prevede espressamente vari Istituti di partecipazione disciplinati ciascuno da un apposito articolo quali: istanze, petizioni e proposte, consultazione popolare, referendum, altre forme di partecipazione, la partecipazione ai procedimenti per la formazione di provvedimenti amministrativi, la partecipazione ai procedimenti per la formazione di atti amministrativi generali, istruttoria pubblica.

Tutti i residenti nel Comune che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età hanno diritto di presentare istanze, petizioni e proposte rivolte al Sindaco, al Consiglio comunale o alla Giunta, nelle materie di rispettiva competenza, dirette a promuovere interventi su materie di competenza comunale o ad ottenere chiarimenti in relazione a specifici provvedimenti.

Tra gli articoli più innovati vi è sicuramente quello che disciplina la *Democrazia partecipativa*, che prevede espressamente un regolamento attuativo per definirne i processi e le tecniche. È previsto che nel caso in cui i cittadini ne abbiano fatto richiesta in conformità alle modalità ed

ai termini stabiliti dal regolamento, le scelte di carattere strategico del Comune (per tali intendendo, a titolo esemplificativo, piani strategici, opere, infrastrutture, bilancio partecipato) dovranno essere precedute da processi partecipativi di natura deliberativa, organizzati a livello comunale o di municipio.

In ordine ai referendum il Sindaco indice quello consultivo o il referendum abrogativo, su materie di esclusiva competenza locale, quando lo richiedano il 12% degli iscritti nelle liste elettorali del Comune o quando lo richiedano almeno 3 Consigli di Municipio, con deliberazione assunta a maggioranza dei 2/3 dei propri componenti.

La norma prevede gli atti che tassativamente non possono essere soggetti a referendum.

Il Comune, in collaborazione con la Scuola e secondo obiettivi e metodi concordati, promuove il progetto denominato Consiglio comunale delle ragazze e dei ragazzi, al fine di: a) educare i giovani alla partecipazione civile e politica della città; b) aiutare i ragazzi a comprendere i meccanismi che regolano la società e ad assumersi responsabilità personali e di gruppo; c) orientare la collettività a riconoscerli come interlocutori nelle questioni che riguardano la loro vita e il futuro. Il Comune, nel perseguire una politica di miglioramento dell'accesso al diritto e alla giustizia da parte degli appartenenti alla comunità amministrata ed allo scopo di facilitare i rapporti tra i servizi comunali e gli immigrati, istituisce meccanismi pubblici di mediazione sociale e interculturale. Il Comune ne incentiva l'integrazione nelle rappresentanze istituzionali e realtà associative.

Il TITOLO QUINTO disciplina l'Organizzazione del Comune nelle forme previste dall'ordinamento, suddividendosi in cinque Capi.

Gli uffici sono organizzati in modo da accrescere l'efficienza dell'amministrazione e la qualità dei servizi erogati, razionalizzare il costo del lavoro pubblico, assicurare la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità di genere e l'assenza di qualunque forma di discriminazione.

Gli organi di governo del Comune esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e definiscono i programmi e gli obiettivi da attuare, verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti, individuano le risorse umane, materiali ed economiche da destinare agli uffici.

Il Comune garantisce il maggior coinvolgimento possibile dei cittadini, delle associazioni, dei sindacati e delle associazioni di categoria alla formazione del bilancio ed alla sua rendicontazione, anche attraverso gli strumenti del bilancio partecipato e del bilancio sociale.

Il Comune disciplina con apposito regolamento il sistema dei controlli interni per garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa e la rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi definiti.

Il TITOLO SESTO nel disciplinare l'attuazione transitoria delle norme statutarie prevede due Capi: uno riferito alla disciplina d'attuazione e l'altro riferito alla disciplina transitoria.

Particolarmente significativa è la clausola di transitorietà che prevede espressamente che in considerazione della nascita del Comune Valsamoggia da fusione di precedenti Comuni, le norme dello Statuto si intendono vigenti per il tempo di due anni dalla loro adozione, decorsi i quali, in mancanza di espresse disposizioni del Consiglio comunale, diventano definitive. I regolamenti e gli atti amministrativi di contenuto generale, compresi i piani urbanistici, degli ex Comuni restano in vigore, in quanto compatibili, negli ambiti territoriali dei Comuni di origine, fin quando non vi provveda il Comune di Valsamoggia. I regolamenti dell'Unione di Comuni Valle del Samoggia per funzioni o servizi già conferiti dai singoli Comuni continuano ad applicarsi al Comune di Valsamoggia, fino a diverse discipline adottate dal Comune.

4. I municipi elettivi nello statuto e nel regolamento

I Municipi derivanti da processi di fusione sono disciplinati dall'articolo 16 del d.lgs. 267/2000 che prevede: "Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse. Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione."

Sino ad ora nei Comuni derivanti da fusione i Municipi sono stati di-

sciplinati parzialmente e sempre con rinvii a forme organizzative di secondo grado.

Nell'ambito della fusione di Valsamoggia, invece, uno dei punti di forza del progetto è la previsione dei Municipi eletti a suffragio universale diretto.

L'Assemblea Costituente ha quindi analizzato le possibili dinamiche delle potestà statutarie e regolamentari che sono previste per legge. Il risultato è stato un corpo normativo di principi inseriti nello Statuto ed una disciplina analitica individuata nel Regolamento.

Tali strumenti, Statuto e Regolamento, rappresentano esattamente un modello di Municipi inedito a livello nazionale e a misura di un Comune di quasi trentamila abitanti. Infatti la dimensione degli abitanti è sicuramente uno dei parametri fondamentali nell'analisi della convenienza dell'istituzione dei Municipi elettivi.

Inoltre la caratterizzazione dei Municipi fortemente collegata a processi partecipativi anche di altra natura disegna, per la Valsamoggia, un quadro ordinamentale spiccatamente vocato alla valorizzazione del principio legislativo di riconoscimento e valorizzazione delle comunità di persone e territori di origine. Tale diritto è disciplinato dell'articolo 15 del d.lgs. 267/2000 che prevede appunto che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

Nello Statuto i Municipi sono disciplinati al titolo terzo da quattro articoli.

Il primo disciplina l'istituzione formale dei Municipi che nel caso concreto coincidono territorialmente con gli ex-Comuni. I Municipi rappresentano i territori delle comunità di origine e sono definiti come "organi di partecipazione" e rappresentano le comunità di persone che vivono nel loro territorio, ne curano gli interessi, ne promuovono lo sviluppo nell'ambito dell'unitarietà del Comune di Valsamoggia e si impegnano a tutelare i diritti individuali delle persone, l'ambiente e il territorio di competenza, così come sancito dalla Costituzione italiana e dalla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea. Il Municipio avvia altresì azioni positive per favorire pari opportunità tra uomini e donne perseguendo l'obiettivo di realizzare l'effettivo equilibrio dei ruoli tra i generi nella società nonché l'inclusione di tutti i residenti nella vita sociale del Municipio.

Il secondo articolo disciplina gli organi e le modalità elettive prevedendo per ciascun Municipio un Consiglio di Municipio e un Presidente. Il Presidente rappresenta il Municipio ed è eletto dal Consiglio di Municipio tra i propri componenti secondo le modalità stabilite dal Regolamento.

Il Consiglio è organo partecipativo delle esigenze della comunità nell'ambito dell'unità del Comune. I Consigli di Municipio sono composti da 10 persone (in numero uguale tra donne e uomini¹⁶) e sono eletti a suffragio diretto contestualmente al Consiglio comunale con sistema proporzionale corretto (di seguito si troverà l'analisi puntuale dalla regolamentazione del sistema elettivo). In caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale i Consigli di Municipio decadono, salvo l'esercizio delle funzioni da parte dei Consigli già in carica fino alla proclamazione degli eletti dei nuovi Consigli di Municipio. Il Regolamento disciplina le modalità elettorali, la composizione ed il funzionamento degli organi del Municipio.

È altresì istituito un organismo di raccordo tra i Municipi, denominato Conferenza delle Municipalità, che svolge funzioni di coordinamento per favorire il confronto delle comunità e favorire scelte unitarie.

Un terzo articolo definisce i poteri, compiti e funzioni dei Municipi individuando quindi la sfera di azione degli stessi ed il raccordo operativo con le strutture comunali.

I Consigli hanno funzioni sulle attività comunali di interesse del Municipio di iniziativa, di proposta, di vigilanza.

I Consigli di Municipio possono rivolgere ai competenti organi del Comune richieste, interrogazioni e proposte di deliberazioni, in ordine ai servizi comunali di interesse del Municipio ed a speciali situazioni sociali o economiche della popolazione del Municipio; gli organi comunali debbono provvedere in ordine a tali atti con le modalità previste dal Regolamento. I Consigli di Municipio avanzano proposte per la formazione degli atti di programmazione comunale ed esprimono parere sui conseguenti atti sottoposti all'approvazione del Consiglio comunale; esprimono inoltre parere sulle materie previste dal regolamento. Le de-

(16) Testo stralciato in sede di approvazione formale da parte del Commissario.

liberazioni del Consiglio e della Giunta comunale debbono riportare il parere dei Municipi e motivare le eventuali decisioni difformi. I Consigli di Municipio svolgono azione di vigilanza sull'andamento dei servizi e sulle altre attività comunali di interesse del Municipio con le modalità previste dal regolamento. I Municipi, al fine di consentire un intervento coordinato, collaborano e si raccordano con gli assessorati e i settori competenti, ed esercitano compiti e funzioni in materia di istruzione, patrimonio, attività culturali e turistiche, attività sportive, verde pubblico, inclusione sociale, assistenza sociale, politiche giovanili come disciplinato dal regolamento. Il regolamento disciplina analiticamente i poteri, compiti e funzioni dei Municipi.

Sulla base di tali determinazioni statutarie risulta evidente l'importanza della disciplina regolamentare dei Municipi che può dettare indicazioni operative molto specifiche. Lo Statuto lascia ampi spazi di regolamentazione.

Sul tema della partecipazione, già ampiamente disciplinato nell'apposito Titolo dello Statuto, l'Assemblea Costituente ha voluto rimarcare il necessario raccordo tra il livello comunale e di Municipio prevedendo un apposito articolo di principio.

I Municipi assicurano ai propri cittadini, singoli od associati, la più ampia partecipazione alla programmazione delle attività proprie, nonché all'esercizio delle funzioni attribuite dallo Statuto e dal Regolamento. Il Regolamento sui Municipi disciplina, sulla base dei principi del presente Statuto, le modalità con cui i Consigli di Municipio promuovono la partecipazione delle persone residenti o che hanno nel Municipio una sede individuabile di attività e delle forme associative di interesse municipale per la formazione di deliberazioni di rilevante interesse per la propria comunità o per l'esame di specifici problemi della popolazione o del funzionamento dei servizi municipali.

Con questa norma si completa l'ampio panorama ordinamentale dello Statuto di raccordo tra i Municipi e la Partecipazione entrambi istituti centrali sia nel dibattito della Costituente che nell'effettiva normazione statutaria.

Il Regolamento dei Municipi è stato approvato dall'Assemblea Costituente contestualmente allo Statuto.

In realtà la Commissione che ha seguito i lavori preparatori alla defini-

zione dei Municipi si è trovata di fronte una situazione estremamente complessa dovuta all'assenza di modelli replicabili.

Infatti le idee precise che emergevano in Commissione hanno assunto la forma di articoli giuridici solo dopo vari passaggi di verifiche e simulazioni. Per tale ragione è stato creato prima il Regolamento dei Municipi, che rappresenta esattamente la volontà della Commissione e della Costituente e da esso sono stati estrapolati i principi che sono riassunti negli articoli di Statuto illustrati in precedenza.

Il Regolamento¹⁷ è organizzato in quattro titoli rispettivamente dedicati a Istituzione, composizione e funzionamento, Poteri propositivi, consultivi, di vigilanza, Elezione dei Consigli di Municipio e Istituti di partecipazione nei Municipi.

Il PRIMO TITOLO riporta la definizione dei Municipi e la relativa costituzione e modalità elettiva già analizzata negli articoli di Statuto. Gli articoli si sviluppano regolamentando l'operatività formale dei Municipi.

Il regolamento disciplina le prerogative dei Consiglieri di Municipio alla stregua dei consiglieri comunali. Ciascun Consigliere ha infatti diritto di ottenere dagli uffici del Comune, nonché dalle aziende, istituzioni ed enti dipendenti, tutte le notizie, informazioni e documenti utili all'espletamento del proprio mandato, secondo le modalità previste dal Regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale. La decadenza del mandato di Consigliere di Municipio sopravviene per insorte condizioni di ineleggibilità e/o incompatibilità, a seguito di dimissioni, a seguito di assenza che non sia giustificata per iscritto per 4 sedute consecutive del Consiglio.

Il Consiglio di Municipio è convocato dal Presidente ed è altresì convocato quando lo richieda 1/5 dei Consiglieri di Municipio arrotondato per eccesso, specificando gli argomenti da iscriverne all'ordine del giorno. Durante la prima seduta si procede alla convalida degli eletti, nonché all'elezione del Presidente del Consiglio di Municipio.

Le sedute del Consiglio di Municipio sono ordinariamente pubbliche. Possono essere invitati alle sedute del Consiglio di Municipio con drit-

(17) Testo integrale: www.fusionesamoggia.bo.it.

to di parola, qualora la convocazione ne faccia esplicita menzione, rappresentanti di libere forme associative, di comitati, di consulte, della gestione sociale.

Il Consiglio di Municipio si riunisce validamente quando è presente almeno la metà dei Consiglieri assegnati e la proposta di deliberazione posta all'ordine del giorno del Consiglio di Municipio è redatta da un funzionario a ciò preposto in base all'organizzazione del Comune.

Le deliberazioni sono valide se ottengono il voto favorevole della maggioranza dei votanti presenti in aula e le votazioni, di norma palesi, hanno luogo per alzata di mano o per appello nominale. Le deliberazioni dei Consigli di Municipio, equiparate a tutti gli effetti alle deliberazioni della Giunta comunale ai sensi dello Statuto, diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla pubblicazione all'Albo pretorio.

I Consiglieri possono presentare al Presidente del Consiglio di Municipio interrogazioni, interpellanze e mozioni su argomenti riguardanti il territorio del Municipio e che afferiscono alle attività, alle funzioni e alle competenze del Municipio stesso.

Un funzionario a ciò preposto in base all'organizzazione del Comune, partecipa alle sedute del Consiglio di Municipio allo scopo di redigere i verbali delle adunanze e di fornire chiarimenti e qualsiasi altra informazione gli venga richiesta o ritenga egli stesso necessario fornire, in ordine alle procedure e agli adempimenti da adottare rispetto ai singoli provvedimenti. In caso di sua assenza o impedimento, il Responsabile del servizio decentramento provvede alla sua sostituzione.

Si prevede in via generale che gli organi di Municipio siano supportati tecnicamente dagli operatori che lavorano presso uffici decentrati territorialmente di norma coincidenti nelle sedi dei Municipi.

Due o più Consigli di Municipio possono riunirsi in seduta congiunta. La seduta è presieduta dal Presidente del Municipio sul cui territorio si svolge, salvo diverso accordo tra i Presidenti, ed è valida se vi partecipa un numero di consiglieri pari almeno alla metà dei consiglieri assegnati a ciascun Municipio.

Il Presidente rappresenta il Municipio e svolge le funzioni eventualmente delegategli dal Sindaco ai sensi dello Statuto comunale; convoca e presiede il Consiglio di Municipio. L'elezione avviene a votazione palese ed a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati; lo stesso decade

dalla carica quando sopravvenga una condizione di ineleggibilità o di incompatibilità alla carica di Consigliere di Municipio.

Il Vicepresidente è nominato dal Presidente tra i membri di minoranza sentite le minoranze presenti in Consiglio.

Il Presidente tra le varie prerogative assegnate sovrintende, in termini funzionali, l'operatività degli uffici e dei servizi di Municipio, dando impulso all'azione del dirigente preposto ai medesimi in ordine all'attuazione dei programmi adottati dal Consiglio del Municipio e vigilando sul corretto esercizio dell'attività amministrativa e di gestione.

Come detto in precedenza, è istituita la Conferenza delle Municipalità composta dai Presidenti dei Consigli di Municipio con compiti di confronto e di reciproca informazione sui problemi, le attività e le iniziative dei Municipi. La Conferenza delle Municipalità ha altresì compiti di proposizione, di confronto, di verifica e di sollecitazione nei confronti del Consiglio comunale e della Giunta comunale su argomenti di comune interesse. Su temi di particolare interesse il Consiglio concorda la fissazione di incontri col Sindaco, uno o più Assessori, la Giunta Comunale, le Commissioni consiliari. La Conferenza delle Municipalità è coordinata da uno dei suoi componenti, eletto a maggioranza assoluta, che resta in carica un anno con criterio della rotazione.

Uno dei punti maggiormente dibattuti in Commissione è stato quello riferito ai poteri dei Consigli di Municipio, tra chi voleva assegnare un ruolo cogente alle determinazioni dei Consigli e chi invece un ruolo propositivo/consultivo.

L'articolato approvato al TITOLO SECONDO è sicuramente impostato sulla seconda opzione ma con dei correttivi che assegnano comunque degli effetti ai poteri propositivi/consultivi anche se non vincolanti. Si tratta di poteri in ordine a Proposte, Pareri, Istanze e Vigilanza.

Il Consiglio di Municipio può formulare proposte di deliberazione da sottoporre al Consiglio comunale o alla Giunta comunale su una serie di argomenti di interesse generale o di interesse particolare del Municipio specificamente individuati dal regolamento.

La Giunta o il Consiglio comunale devono dare comunicazione motivata al Municipio proponente dell'accoglimento ovvero del rigetto della proposta entro 30 giorni dalla discussione della stessa.

I Consigli di Municipio esprimono parere preventivo obbligatorio (non

vincolante) sulle proposte di deliberazione concernenti l'approvazione del Bilancio di previsione, gli atti di programmazione comunale, l'approvazione degli strumenti urbanistici, i progetti preliminari e gli studi di fattibilità dei lavori pubblici, i criteri di accesso ai servizi educativi/scolastici e di assistenza sociale e l'approvazione dei Regolamenti comunali.

I Presidenti di Municipio possono partecipare alle sedute delle Commissioni consiliari competenti su invito dei Presidenti delle stesse, secondo quanto stabilito dal Regolamento del Consiglio comunale.

Eventuali difformità dal parere devono essere motivate nei provvedimenti adottati dagli Organi del Comune e comunicate al Consiglio di Municipio interessato.

L'Amministrazione comunale può prescindere dal parere, dandone atto nel deliberato, ove i Consigli di Municipio non si siano pronunciati entro il termine fissato.

I Municipi esprimono altresì parere obbligatorio sugli interventi dei lavori pubblici di loro specifico interesse, in attuazione del Programma triennale delle opere pubbliche, elaborato ogni anno dalla Giunta comunale. Anche in questo caso eventuali difformità dal parere devono essere motivate nei provvedimenti adottati dagli organi del Comune e comunicate al Consiglio di Municipio interessato.

I Consigli di Municipio, anche a seguito di istanze, petizioni e proposte presentate loro da cittadini o forme associative possono rivolgere al Sindaco in forma scritta delle interpellanze, delle interrogazioni e delle mozioni.

I Presidenti dei Municipi che hanno presentato le mozioni partecipano alle sedute in cui queste vengono trattate; hanno diritto di parola per l'illustrazione e per la replica.

L'azione di vigilanza, esercitata dal Consiglio di Municipio, sui servizi e sulle altre attività comunali decentrate prevista dallo Statuto è esercitata mediante l'acquisizione di informazioni, valutazioni e opinioni degli utenti dei servizi interessati o dell'intera comunità del Municipio attraverso assemblee, questionari, sondaggi d'opinione ovvero mediante l'acquisizione di informazioni e valutazioni degli operatori addetti ai servizi e dei rispettivi Dirigenti, tramite colloqui od udienze conoscitive. È inoltre ammessa la segnalazione, a cura del Presidente del Consiglio

di Municipio, all'Amministratore e al Dirigente competente delle irregolarità o disfunzioni eventualmente rilevate e la richiesta di relazioni annuali, da parte del settore competente, contenenti valutazioni sull'adeguatezza e sull'efficacia sociale dei servizi sottoposti a vigilanza.

Anche sul tema dei compiti e funzioni da assegnare ai Consigli di Municipio vi è stata una ampia discussione in Commissione tra chi voleva assegnare un ruolo gestionale con veri e propri poteri anche di spesa e chi invece riteneva di valorizzare il profilo partecipativo di questi organismi.

La seconda opzione è stata prevalente, anche supportata dalla volontà di far chiarezza tra i poteri dei Municipi e degli Organi Comunali e prevenire e scongiurare eventuali conflitti di attribuzione che avrebbero minato l'avvio istituzionale del nuovo Comune.

È stato quindi previsto che i Municipi al fine di consentire un intervento coordinato collaborano e si ricordano con gli assessorati e i settori competenti, ed esercitano i seguenti compiti:

Istruzione: promuovono il collegamento tra organi collegiali della scuola e territorio ed indirizzi per messa a disposizione di beni e servizi e attuazione di altri interventi di sostegno per la realizzazione di iniziative degli organi collegiali della scuola, secondo i criteri concordati tra i Municipi.

Patrimonio: stabiliscono l'utilizzo delle sale, di altri spazi e locali di competenza dei Municipi da parte di associazioni, enti o privati per iniziative e riunioni e proposta al settore patrimonio per l'assegnazione in uso prolungato del patrimonio di competenza del Municipio, in coerenza con i criteri adottati dall'Amministrazione comunale.

Attività culturali e turistiche: promuovono e realizzano le attività culturali e ricreative e turistiche nell'ambito del proprio territorio favorendo la nascita di associazioni culturali che collaborino con il servizio biblioteche. Il Municipio per tale funzione si avvarrà del supporto tecnico del servizio biblioteche.

Attività sportive: promuovono e realizzano le iniziative sportive nell'ambito del proprio territorio elaborando proposte sul funzionamento delle palestre e degli altri impianti sportivi esistenti nell'ambito del proprio territorio.

Verde pubblico: promuovono e realizzano la nascita e crescita di gruppi

ed associazioni di volontariato per la gestione del verde, in collaborazione col settore ambiente; coordinano gli interventi indicando le aree verdi da sottoporre alla vigilanza ecologica prevista per i parchi.

Inclusione sociale: promuovono e realizzano le iniziative miranti alla conoscenza delle problematiche della convivenza ed integrazione sociale e delle difficoltà di relazione presenti nel territorio, anche in collaborazione con i settori comunali interessati; promuovono progetti speciali miranti alla promozione di una ordinata e civile convivenza, segnatamente in relazione all'uso degli spazi pubblici e che sviluppino le pratiche di integrazione e mediazione sociale, anche attraverso la collaborazione e la valorizzazione del tessuto sociale del Municipio.

Assistenza sociale: concorrono alla programmazione degli interventi volti a ridurre i fenomeni di disagio socio-economico, con particolare riferimento alla popolazione anziana, anche attraverso il coordinamento con i servizi territoriali dell'Azienda U.S.L. e previa valutazione, ad opera dei Municipi, della rilevazione statistica dei dati relativi all'utenza in carico, della relazione sull'andamento dell'assistenza sociale e di ogni altra informazione utile fornita almeno annualmente dal settore sanità e servizi sociali.

Politiche giovanili: promuovono e curano in collaborazione con le Associazioni e i cittadini iniziative, anche attraverso l'individuazione di luoghi, rivolte ai bisogni di socializzazione, aggregazione e informazione della popolazione giovanile, anche in funzione di prevenzione del disagio e dei conflitti interpersonali.

Il Consiglio di Municipio può proporre al Consiglio comunale progetti speciali di intervento su problemi specifici del territorio dei Municipi. I Municipi, nei casi di emergenza diffusa, svolgono attività di informazione, prevenzione e assistenza in collaborazione con gli organi competenti. Una importante competenza assegnata ai Municipi è la costruzione partecipata del bilancio comunale.

Si prevede infatti che il Consiglio di Municipio partecipa alla formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale secondo le seguenti modalità: entro 9 mesi dal termine di legge di approvazione del bilancio predispone e approva una Relazione delle proposte di bilancio contenente: breve analisi dei bisogni espressi dalla popolazione e sintesi dei principali programmi di attività previsti; relazione per la definizione del

piano degli investimenti dell'anno successivo contenente l'indicazione delle opere ritenute prioritarie per il territorio del Municipio; proposte di progetti speciali di intervento, sulla base di problemi specifici territoriali, da attuare previo stanziamento di apposite risorse.

Dopo un periodo in cui si svolgono le valutazioni, il progetto di Bilancio predisposto dalla Giunta viene inviato ai Municipi per raccoglierne il parere prima della presentazione al Consiglio comunale.

Per rendere più coerente l'azione dei Municipi si prevede inoltre che il Consiglio di Municipio approva entro il 30 novembre di ogni anno una relazione programmatica municipale sui problemi del Municipio, suddivisa in analisi, valutazioni e programmi.

Copia della relazione viene inviata al Sindaco.

Il TITOLO TERZO disciplina le procedure tecniche per le elezioni e prevede che la popolazione dei Municipi è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale della popolazione. Il Consiglio di Municipio è composto da 10 persone, elette a suffragio universale e diretto, a scrutinio di liste con rappresentanza proporzionale corretta con premio di maggioranza.

I candidati al Consiglio di Municipio devono avere i requisiti di candidabilità dei Consiglieri Comunali. Nessuno può essere candidato in più di una lista nello stesso Municipio ed in più di una Municipalità e un candidato al Consiglio di Municipio non può essere contemporaneamente candidato al Consiglio comunale o a Sindaco del Comune.

Ogni lista di candidati al Consiglio di Municipio deve comprendere un numero di candidati non superiore al numero dei Consiglieri da eleggere e non inferiore alla metà di questo. Nelle liste dei candidati deve essere inserito un numero uguale tra donne e uomini.

I sottoscrittori delle liste dei candidati devono essere elettori del Municipio di riferimento e devono essere iscritti nelle liste elettorali del Comune nel quale il Municipio è compreso. La presentazione delle liste dei candidati va corredata da una dichiarazione che deve essere sottoscritta da non meno di 60 e non più di 200 elettori.

Le liste concorrenti alle elezioni possono, a mezzo di dichiarazione reciproca, effettuare il collegamento; tale collegamento fra liste consente di sommare fra loro le cifre elettorali delle liste collegate, al fine del computo dei voti validi.

Il voto alla lista viene espresso tracciando un segno sul contrassegno della lista prescelta. Ciascun elettore può esprimere, inoltre, due voti di preferenza per due candidati della lista da lui votata, uno donna ed uno uomo, scrivendone il cognome sull'apposita riga posta a fianco del contrassegno.

Per la disciplina del premio di maggioranza il regolamento prevede che alla lista di candidati, o gruppo di liste collegate, che raggiunge il 40% dei voti validi, viene assegnato un premio di maggioranza pari al 60%, arrotondato per eccesso, dei seggi del Consiglio di Municipio. I restanti seggi vengono ripartiti fra le restanti liste, o gruppi di liste collegate, che hanno ottenuto voti con il metodo proporzionale secondo il sistema d'Hondt.

Si prevede che nel caso in cui due liste, o gruppi di liste collegate, raggiungano la quota del 40% il premio di maggioranza è assegnato alla lista, o al gruppo di liste collegate, che ha ottenuto il più alto numero di voti.

Altresì se due liste, o gruppi di liste collegate, raggiungano o superino la quota del 40% in condizione di parità di numero di voti espressi per ciascuna lista, i seggi vengono assegnati con metodo proporzionale, secondo il sistema d'Hondt, a tutte le liste o gruppi di liste collegate che hanno ottenuto voti.

Se nessuna lista, o gruppo di liste collegate, raggiunge la quota del 40% i seggi del Consiglio di Municipio vengono ripartiti fra tutte le liste, o gruppi di liste collegate, che hanno ottenuto voti con metodo proporzionale, secondo il sistema d'Hondt.

Qualora una lista, o un gruppo di liste collegate, raggiunga o superi la quota del 60%, non viene assegnato alcun premio di maggioranza ed i seggi vengono ripartiti fra tutte le liste, o gruppi di liste collegate, che hanno ottenuto voti con il metodo proporzionale, secondo il sistema d'Hondt.

Per l'assegnazione del numero dei Consiglieri a ciascuna lista, o a ciascun gruppo di liste collegate, si divide la cifra elettorale di ciascuna lista, o gruppo di liste collegate, successivamente per 1, 2, 3, 4, sino a concorrenza del numero di Consiglieri da eleggere, e quindi si scelgono, fra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei Consiglieri da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista, o gruppo di liste collegate, avrà tanti rappresentanti

quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria. A parità di quoziente nelle cifre intere e decimali il posto è attribuito alla lista o al gruppo di liste che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale e, a parità di quest'ultima, per sorteggio. Nell'ambito di ciascun gruppo di liste collegate la cifra elettorale di ciascuna di esse è divisa per 1, 2, 3, 4, sino a concorrenza del numero di seggi spettanti al gruppo di liste. Si determinano in tal modo i quozienti più alti e, quindi, il numero dei seggi spettanti ad ogni lista.

Le operazioni di scrutinio sono ultimate entro dodici ore dal loro inizio e in ciascuna sezione è in ogni caso garantita la presenza dei rappresentanti delle liste dei candidati alle operazioni di spoglio.

Le operazioni di proclamazione degli eletti sono svolte da un Ufficio centrale, unico per tutti i Municipi, che si costituisce presso il plesso scolastico, o altro stabile, ove è costituito l'Ufficio centrale per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio comunale.

Sono proclamati eletti Consiglieri di Municipio i candidati di ciascuna lista, o gruppo di liste collegate, secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali (garantendo il rispetto della parità di genere¹⁸). In caso di parità fra cifre individuali, sono proclamati eletti i candidati che precedono nell'ordine di lista.

Come si è già rimarcato nell'analisi delle norme statutarie la partecipazione è un tema dominante anche nel regolamento dei Municipi. Il TITOLO QUARTO del regolamento infatti prevede espressamente che i Municipi assicurano ai propri cittadini, singoli od associati, la più ampia partecipazione alla programmazione delle attività proprie, nonché all'esercizio delle funzioni attribuite dallo Statuto e dal Regolamento.

I Consigli di Municipio, nell'ambito dei principi fissati dalla legge e dallo Statuto, valorizzano e favoriscono le libere forme associative senza scopo di lucro, che perseguono interessi collettivi, finalità sociali, culturali, sportive e ambientali e promuovono la costituzione di organismi di partecipazione.

I Municipi collaborano con i soggetti sopra indicati anche in forma coordinata e dialogano con gli stessi, – oltre che con i cittadini – configu-

(18) Parte stralciata in sede di approvazione formale da parte del Commissario.

randosi come primario punto di riferimento istituzionale e di comunicazione con gli organi del Comune.

I residenti dei Municipi che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, le libere forme associative, gli organismi della gestione sociale e gli organismi di partecipazione possono esercitare potere di iniziativa inoltrando al Consiglio di Municipio proposte, istanze e petizioni.

Sono possibili forme di consultazione popolare, tramite assemblee, questionari, mezzi informatici o telematici e sondaggi d'opinione. Il Presidente di Municipio dispone la convocazione di assemblee pubbliche al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alle attività del Municipio, l'informazione sugli indirizzi e sulle scelte del Municipi o del Comune. Dette assemblee sono convocate con mezzi idonei a promuovere la più ampia partecipazione al dibattito e sono presiedute dal Presidente o suo delegato.

5. L'approvazione dello Statuto e del Regolamento dei Municipi

Comi si è detto in precedenza lo Statuto ed il Regolamento dei Municipi sono stati approvati da più organi a cui si deve ricondurre una efficacia giuridica notevolmente diversa.

Infatti l'approvazione di tali atti da parte dell'Assemblea Costituente e poi dei Consigli comunali uscenti non ha valore per l'efficacia delle disposizioni normative in essi contenute. Tali approvazioni hanno avuto sostanzialmente due tipi di riconoscibilità nella sfera operativa, uno di carattere procedimentale ed uno di carattere politico.

Il primo si sostanzia nell'*iter* di procedimento che ha avuto l'intero processo di fusione laddove tali approvazioni hanno completato il quadro formale del disegno istituzionale del nuovo Comune e sono quindi potenzialmente suscettibili di avere un ruolo nel prosieguo del medesimo processo di fusione.

Il secondo si sostanzia nel valore politico che, a seguito dell'approvazione formale, assume una valenza amministrativa.

Entrambi questi aspetti sono stati elementi determinanti nella richiesta da parte dei Sindaci uscenti allo Stato e quindi al Commissario Prefettizio di approvazione sia dello Statuto che del Regolamento dei Municipi. Infatti ai sensi di legge tali strumenti di carattere normativo assumono efficacia solo dopo l'effettiva esistenza del nuovo Comune e solo dopo la loro approvazione da parte degli Organi del nuovo Comune.

In tale senso il Commissario di Valsamoggia, cogliendo la portata innovativa di tale esperienza e supportato dalle nuove norme in materia di fusioni adottate dallo Stato, ha approvato¹⁹ il testo integrale dello Statuto e il Regolamento dei Municipi nella sola parte riferibile al sistema elettivo e quindi il titolo terzo descritto in precedenza.

Tale situazione si è verificata in questa fase per permettere l'elezione contestuale degli Organi del Comune e dei Consigli di Municipi lasciando poi all'Amministrazione neoeletta l'approvazione integrale del Regolamento dei Municipi in recepimento del lavoro svolto dall'Assemblea Costituente. Attualmente, a seguito della tornata elettorale amministrativa, i Consigli di Municipio del Comune di Valsamoggia sono regolarmente eletti e i relativi Consiglieri in carica.

Con l'approvazione dello Statuto e del Regolamento dei Municipi (anche se parziale) il percorso disegnato dall'Assemblea Costituente ha ottenuto una riconoscibilità formale e potrà quindi essere replicato in quei processi di fusione ove ne ricorrano i presupposti.

(19) Decreto prefettizio n. 3 del 10.04.2014 disponibile sul sito: www.comune.valsamoggia.bo.it.

TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

Not just Wide Areas: the Local System to the test of the Reforms (p. 197)

Claudia Tubertini

Essays and Articles

About the Destiny of the “Wide Area Tasks” in the Perspective of a Constitutional Reform of the V Title (p. 215)

Francesco Merloni

After the final adoption of Act n. 56 of 2014 and the Bill on Constitutional Reform adopted by the Renzi Government a list of administrative tasks called “wide area tasks” has been confirmed. That confirmation can be seen as a good choice, even though the tasks are attributed to a completely transformed second level of local government, which continues to be called “Province”. The new provinces are transformed into local authorities not directly elected but completely controlled by the municipalities included in the territory of the province. That solution, even though problematic from the constitutional point of view, can be considered a good basis to reinforce the intermediate level of government.

The Territory between Efficiency and Development: the Provinces Reform and the Wide Area Politics (p. 251)

Lorenzo Ciapetti

Italian Law n. 56 as of 7 April 2014 introduces a local governmental framework centered on a renewed role of metropolitan cities, municipalities and association of municipalities. This reform is introduced pending the reform of the Italian Constitution aiming, among other things, to abolish the provincial level of government. The Law recasts Italian provinces as “territorial authorities of greater areas” not elected directly, but does not shed light on which functions actually define the government of “greater areas” in Italy, nor which functions could support appropriate development policies in non metropolitan areas. This article bridges the perspective of territorial development with the new local government framework and looks at experiences in some European countries and at the case of Emilia-Romagna Region to formulate policy recommendations on the scale and cost efficiency of Italian second-tier level of government.

The Scapegoat. The Province in the Evolution of the Italian Political System (p. 285)

Carlo Baccetti

This article deals with the Province in the Italian political system and the reason for recent transformation. For decades, the Province has been a resource available to parties, to multiply elective offices and as a step of political careers. Since the Nineties, the multiplication of the number of Provinces has meant that they would become quickly the scapegoat to be charged, in the eyes of the public, with the greater responsibility of the uncontrolled «costs of politics». This has led to their transformation into entities of second degree, without a political class “of their own”, waiting to abolish them definitively.

The Provinces Abolition in Sicily: a half-serious Report about a Revolution in Progress (p. 319)

Riccardo Ursi

While on a national level the debate about the destiny of Provinces was still ongoing, Sicily Region decided to abolish its Provinces and to replace them with liberi Consorzi comunali and with Città metropolitane. Nevertheless, the precise definition of the new two authorities' functions is devolved upon the future legislation and the modalities for the rearrangement of services, staff and resources remain uncertain. As a consequence, there is a grounded suspicion that nothing will change and the revolution will result in keeping the situation unaltered.

The constitutive Itinerary of the Metropolitan Cities: a newborn local Authority (p. 333)

Pierpaolo Forte

The work reviews some common motives and some differentiated features of aggregations between territorial entities, considering legislative interventions that promote and encourage the mergers between local authorities as measures of deployment of the principle of article 5 of the Italian Constitution, not just within the borders of the Italian Republic, but in the context of its membership of the European Union. This suggests a supportive approach to Italian Law 56/2014, also in the topic where it finds

more constitutional limits like the internal organization of the metropolitan city, as provided by article 114 of the Italian Constitution. Appealing to the principle of effectiveness, the paper proposes to consider Law 56/2014 as a reasonable substitute intervention, justified by more than two decades of substantial inertia, and yet as a supersession clause, as it calls local communities to final decisions. The current operation consists in the progressive solidification of a true local authority, which aims to be faced immediately, focusing on the work on the Metropolitan Statute, a complex route that requires the active participation of all government and legislation levels of the Republic, as well as some European instruments.

The claimed Strengthening of Provincial Administration in Spain in the 2013 Reform (p. 361)

Juana Morcillo Moreno

In the heat of the debate on whether Provinces should be maintained as a territorial organization in Spain, Act No. 27/2013, of December 27, for the Rationalization and Sustainability of the Local Administration, has boosted – at least theoretically – the most significant institution at that decentralization level: the Diputaciones provinciales. Thus, they have seen an increase in their coordination and supervision powers over the municipalities, in some cases at the expense of the latter. However, the success or failure of this reform will greatly depend on how it is implemented. In this respect, the budget of the Diputaciones should be reinforced; there is also some uncertainty as to the awaited reform of the election system and, finally, the interpretation of some ambiguous provisions in the Act should be favorable to the municipalities.

The Legal System of Rights in a Decentralized State: the Case of Spain (p. 393)

Paloma Requejo Rodríguez

This article addresses the legal system of rights in a decentralized State such as the Spanish autonomist State, in which the abstract definition of rights in the Spanish Constitution must be integrated with other provisions of primary law, organic laws and ordinary laws, that have the function of implementing and developing the Constitution. The complexity of this legal

system may be increased by the inclusion of new rights in the Statutes of the Autonomous Communities, local authorities which, together with the State, provinces and municipalities, make up Spain's territorial framework. The Constitutional Court, through its case law, becomes crucial to understanding the role of State law and the Comunidades Autónomas in a matter as sensitive to citizenry such as the regulation of their own rights.

Notes and Comments

State of Autonomies vs. Government of Bureaucracy: Glancing up (p. 411)

Luigi Viola

This piece of writing picks up a previous article by Roberto Bin, already published in the Magazine, and adopts a perspective from the bottom, that is to say it covers a real problem in administrative law. In this perspective, the fact that the executive political bodies do not intervene on the duration of administrative proceedings (which would be continuously supervised and adapted to the actual needs of the proceedings themselves) represents one of the many profiles of Italian crisis, allowing the administrative corruption increase and making it difficult for the citizen to obtain protection from the judges.

Regional Observatory

The Regional Elections in Piedmont, between Crisis and Scandals (p. 419)

Giuliano Bobba, Antonella Seddone

The 2014 Regional Elections in Sardinia (p. 441)

Stefano Rombi, Fulvio Venturino

The Fusion of Valsamoggia Municipalities. The Constituent Assembly for the Setting of the Statute and the Elective Municipalities (p. 465)

Daniele Rumpianesi

Carlo Baccetti

Professore associato di Scienza politica, Università degli studi di Firenze

Stefano Rombi

Professore a contratto di Scienza politica, Università degli studi di Cagliari

Giuliano Bobba

Ricercatore in Scienza politica, Università degli studi di Torino

Daniele Rumpianesi

Direttore - Segretario Generale Unione dei Comuni Valle del Sannio

Lorenzo Ciapetti

Direttore di ricerca AN.T.A.R.E.S. (Analisi Territorio Ambiente Risorse E Sviluppo), Università degli studi di Bologna

Antonella Seddone

Assegnista di ricerca post-doc, Università degli studi di Cagliari

Pierpaolo Forte

Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli studi del Sannio

Claudia Tubertini

Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli studi di Bologna

Francesco Merloni

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli studi di Perugia

Riccardo Ursi

Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli studi di Palermo

Juana Morcillo Moreno

Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha

Fulvio Venturino

Professore associato di Scienza politica, Università degli studi di Cagliari

Paloma Requejo Rodríguez

Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Oviedo

Luigi Viola

Consigliere presso il T.A.R. Toscana, professore a contratto di Diritto sportivo, Università degli Studi di Udine

Criteria editoriali

Istituzioni del Federalismo – articolata nella Rivista e nei Quaderni – pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'ar-

ticolo; originalità e novità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.