

## La legge n. 56/2014: lo strano compleanno di una “riforma” infelice

*Francesco Merloni\**

### 1. *Premessa*

In generale le ricorrenze temporali giustificano una riflessione scientifica quando riguardano eventi importanti. Nel nostro campo si prendono a riferimento corpi normativi che hanno costituito una svolta significativa, per l'ordinamento in generale o per uno specifico settore: di recente il Titolo V del 2001, la legge sul lavoro pubblico sempre del 2001, la legge anticorruzione del 2012 e così via.

Nel 2024 cadono i dieci anni dalla legge n. 56 del 2014, che pur non toccando in modo organico l'ordinamento degli enti locali, ne ha modificato parti non secondarie. È una “riforma”, ma solo nel senso che il termine ha assunto da quando gli Stati europei, più o meno indebitati, sono chiamati da istituzioni varie (la Commissione, il MES, la BCE) a introdurre “riforme” che servano a ridurre in primo luogo il disavanzo annuale e in prospettiva il debito pubblico. Che sia una riforma di questo tipo minore e non una organica rivisitazione del regime giuridico degli enti locali lo si ricava già dal titolo, alquanto dimesso: “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” e si compone di un serie di interventi normativi, di difficile lettura (il solito unico articolo composto da 151 commi!), che si inseriscono nella selva di disposizioni intervenuta negli anni immediatamente precedenti in funzione della riduzione della spesa, a loro volta adottate modificando il testo unico degli enti locali del 2000 (d.lgs. 267) o al di fuori di esso. Come è noto la legge deriva, sia pure non immediatamente, dalla ormai nota lettera della BCE (del 5 agosto 2011, Trichet, Draghi) con la quale si segnalava la gravità della situazione del debito pubblico italiano, con il curioso effetto delle profezie che si autoavverano, visto che lo spread italiano dopo quella lettera balzò da circa 200 punti di luglio a 400, fino

\* Già Professore ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università di Perugia.

ai 575 punti che poi crearono le condizioni per la caduta del governo Berlusconi e la nomina del governo tecnico presieduto da Mario Monti. La legge n. 56 del 2014 ha come obiettivo di fondo lo smantellamento del governo di area vasta costituito dalle Province, così come espressamente richiesto dalla lettera della BCE, per l'Italia l'inizio di un trattamento speciale fatto non più solo di vigilanza per disavanzo eccessivo, cioè di rafforzamento progressivo dei vincoli esterni sulle politiche di bilancio, ma di suggerimenti espressi con i quali si ipotizzavano in positivo delle "riforme" da attuare. La legge non può non occuparsi di Città metropolitane, destinate a sopravvivere all'ipotizzata riforma costituzionale di definitiva soppressione delle Province nei territori non metropolitani. Contiene stanche disposizioni sulle unioni e fusioni tra Comuni.

Come vedremo subito, la legge n. 56 non risolve nessuno dei problemi che toccano, da tempo, città metropolitane, province e comuni, anzi ha gravemente contribuito a complicarli, creando le condizioni di una sostanziale paralisi dell'intero sistema<sup>1</sup> che ancora oggi continua.

I problemi che essa ha lasciato all'ordinamento e al concreto funzionamento del governo locale sono in realtà così gravi che ci si potrebbe limitare a ricordarli e ad auspicare il suo definitivo superamento per via abrogativa e la ricostruzione di un nuovo assetto di governo locale fondato su una nuova Carta delle autonomie (non più un Testo unico di dettagliata e minuziosa disciplina di ogni aspetto dell'organizzazione degli enti locali). Più che una commemorazione, un augurio di eterno riposo. R.I.P.

Ricadremmo così negli errori del passato. Senza una piena comprensione degli effetti prodotti e delle motivazioni che hanno condotto il nostro legislatore a queste scelte non si costruiscono le basi di una svolta.

Queste poche note sono, quindi, volte a ricostruire non solo le soluzioni adottate e le conseguenze prodotte, ma anche il contesto generale nel quale la legge fu approvata, fondamentalmente caratterizzato dalla urgenza di interventi di finanza pubblica, tutti volti ad una drastica riduzione della spesa, partendo dal non dimostrato assunto che la maggior parte del disavanzo complessivo e della spesa improduttiva fosse causata da impropri comportamenti delle autonomie territoriali.

<sup>1</sup> Sul sistema complessivo del governo locale si veda E. CARLONI, F. CORTESI, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Wolters Kluwer, 2020.

## ***2. Le scelte compiute dalla legge n. 56 del 2014 e le loro conseguenze***

Le Province costituiscono il cuore dell'intervento normativo della legge Delrio, che non sfugge, anzi rafforza il suo ruolo di strumento di attuazione dei "suggerimenti" della BCE del 2011. In questo essa è stata preceduta da due interventi di "solerte" attuazione del comando europeo: il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 del Governo Monti, appena insediato, e il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, dello stesso Governo Monti. Il primo era volto a svuotare le funzioni fondamentali delle Province (ridotte alla sola funzione di "coordinamento dei Comuni", mentre tutte le altre andavano affidate ai Comuni e, in presenza di esigenze di gestione unitaria, alla Regione) e a ridurre la composizione degli enti di governo, così da giustificare tagli drammatici delle risorse da destinare alle Province. Il secondo puntava ad una loro forte riorganizzazione territoriale, con sostanziosa riduzione del loro numero, centralizzando nel Governo (con una fase di partecipazione dei Comuni a livello regionale e di proposta regionale sulla base di requisiti predisposti con delibera del CM) il procedimento di revisione territoriale. Entrambi gli interventi sono caduti sotto la scure della Corte costituzionale, con la sentenza, 19 luglio 2013, n. 220, che ha annullato diverse disposizioni per l'inidoneità del decreto legge per interventi così significati (soprattutto sulle funzioni) e per violazione dell'art. 133, comma 1, sul procedimento di revisione territoriale. Da segnalare, anche a dimostrazione della continuità dell'indirizzo politico di quegli anni, che il Governo Letta, appena avuto notizia della sentenza, nel luglio del 2013, si è precipitato ad approvare un disegno di legge costituzionale di soppressione/decostituzionalizzazione delle Province, poi doppiato da un disegno di legge ordinaria, per gli interventi a costituzione vigente. Visti questi precedenti, la legge Delrio potrebbe persino esser considerata più "prudente", perché non tocca più il tema del riordino territoriale, non taglia tutte le funzioni, ma solo alcune (quelle non comprese nell'elencazione delle funzioni fondamentali di cui all'art. 1, commi 85 e 86), per imporne il trasferimento alle Regioni. Con il curioso effetto, però, di mantenere in capo alla Province funzioni altamente strategiche quali la "cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata", che forse sono tipiche proprio della Regione, mentre a quest'ultima sono trasferite solo funzioni operative, con il rispettivo personale. Più che un risparmio di spesa, l'illusione di una riduzione.

L'intervento più significativo della Legge Delrio è sugli organi di governo, trasformati in organi di secondo grado (eletti dai consiglieri dei Comuni compresi nel territorio provinciale), che funzionano secondo il principio di gratuità degli incarichi nel Consiglio provinciale (il consigliere comunale eletto svolge la nuova funzione con l'indennità corrisposta dal Comune di provenienza). Il tutto per raggiungere un risparmio di spesa che non ha mai superato i 150 milioni di euro (l'equivalente di due-tre chilometri di autostrada). Al di là del modesto risparmio conseguito, sta l'incongruità tra elezione indiretta e funzioni mantenute, tutte funzioni tipicamente di area vasta, non funzioni comunali. La trasformazione della Provincia nella "casa dei comuni", malamente intesa (dove per casa non si intende quella in cui si è accolti per un lavoro integrato, ma quella in cui si comanda), ha condotto di per sé ad una svalutazione dell'autonomo ruolo provinciale e alla sua ulteriore delegittimazione, soprattutto per un'opinione pubblica condotta a considerare l'ente come inutile e superabile. Il modello indiretto può avere un senso, semmai, per le funzioni di assistenza tecnica e amministrativa (stazione appaltante, digitalizzazione, accesso a fondi europei e così via), ma non per le funzioni "di area vasta" (pianificazione territoriale, trasporti e viabilità, ambiente, scuole), che la Provincia deve svolgere da sola, ai sensi del principio di sussidiarietà verticale dell'art. 118, co. 1, Cost. perché è necessario un loro "esercizio unitario" non attribuibile ai Comuni. La sua riduzione a mera forma associativa, soggetta ai noti rischi di paralisi decisionale, compromette questo esercizio unitario.

Sempre sul piano funzionale, il trasferimento di alcune funzioni operative alla Regione, previsto solo per alcune (sempre in attesa di un trasferimento completo a Province soppresse), le meno caratterizzanti, non ha affatto giovato né all'ente cedente, che ha perso personale e risorse finanziarie in misura non proporzionata ai trasferimenti operati, né all'ente affidatario, la Regione, che ha così visto appesantito il suo apparato amministrativo, senza mai attrezzarsi per i compiti strategici propri della dimensione regionale (sulla quale si tornerà).

Ma l'aspetto più critico riguarda la provvisorietà della soluzione, da momento che la stessa legge (al comma 51) dichiara che "in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente

legge”. La soluzione è evidentemente transitoria e pasticciata perché, nell’ansia di risparmiare, si adottano soluzioni (il modello di governo indiretto, le funzioni attribuite ai Comuni associati) incompatibili con la Costituzione vigente.

Le conseguenze sono state drammatiche: la legge Delrio, si è salvata dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, da una sentenza della Corte (26 marzo 2015, n. 50) che ha considerato positivamente l’assenza dei vizi che avevano segnato la legislazione precedente (il ricorso al decreto-legge, la violazione dell’art.133, comma 1, Cost.), ma ha colpevolmente trascurato i vizi propri della Legge Delrio, svolgendo il proprio sindacato non in base alla Costituzione vigente, ma in base a quella futura, non ancora approvata, e argomentando in modo a dir poco insufficiente<sup>2</sup> sulla compatibilità tra funzioni proprie delle Provincia (non comunali, di area vasta) e modello indiretto di elezione degli organi. La riforma definitiva, contenuta nel disegno di legge costituzionale “Renzi”, che tra la soppressione e la de-costituzionalizzazione aveva finito per scegliere la seconda (gli “enti di area vasta”, non più denominati Province, restavano ed erano disciplinati per i profili ordinamentali generali da legge dello Stato, per il resto dalla legge regionale, art. 40, comma 4), non ha superato il referendum popolare. La soluzione provvisoria è rimasta ancor oggi definitiva con le sue evidenti illegittimità costituzionali, con la precarietà delle funzioni, con la pesantissima riduzione della finanza provinciale<sup>3</sup> che ancora rende ardua anche una minima operatività delle Province. Le quali, secondo la Costituzione vigente, rafforzata dal diniego popolare alla modifica, restano pur sempre uno degli elementi costitutivi della Repubblica ai sensi dell’art. 114 Cost.

Per le Città metropolitane i danni prodotti dalla legge Delrio sono minori, ma niente affatto trascurabili. Minori perché le CM restavano in vita anche nella prospettiva della riforma costituzionale, ma non trascurabili perché le soluzioni adottate risentono di una equiparazione con le Province,

<sup>2</sup> Sulla sentenza la dottrina è molto ampia. Ci si limita a L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2015, pp. 393-396.

<sup>3</sup> Vedi A. ZANARDI, *L’autonomia finanziaria delle Province nel rapporto tra funzioni e risorse*, in UPI, *Le nuove province, una sfida*, Atti del convegno di Perugia del 27 maggio 2022.

unite dalla supposta comune qualità di “enti di area vasta”: uno destinato alla de-quotazione, l'altro apparentemente confermato e valorizzato.

L'equiparazione non ha giovato perché anche alle CM si è finito per attribuire le stesse funzioni di area vasta delle Province (salvo a non dimostrare perché queste funzioni erano necessarie nei territori compresi nelle CM e non nei territori compresi nelle Province), giustificando in tal modo l'applicazione del modello di elezione indiretta (con il suo decantato “risparmio” di spesa).

Un errore capitale molto negativo per le CM, che si caratterizzano proprio come modello di ente di secondo livello del tutto speciale rispetto a quello ordinario delle Province. Innanzitutto per le funzioni, che solo in parte sono di area vasta, mentre la parte più significativa è costituita da funzioni comunali che, in un'area conurbata ad alta intensità di insediamenti e di relazioni tra le diverse parti del territorio metropolitano, devono essere svolte in forma strategica<sup>4</sup> e integrata (si pensi alla pianificazione urbanistica, che va gestita in forma integrata, o ai trasporti, alla viabilità, alla gestione integrata dei rifiuti). Entrambe le categorie di funzioni (quelle naturalmente di area vasta, e quelle comunali che diventano metropolitane) sono funzioni non di “mero coordinamento” (che giustificerebbero, secondo la sentenza Corte cost., 7 dicembre 2021, n. 240, una elezione indiretta), ma funzioni direttamente erogate alla cittadinanza, di cui gli amministratori devono essere direttamente responsabili.

Ma l'apparente comune destino con le Province ha impedito di affrontare il problema territoriale che nelle CM è particolarmente rilevante. La legge Delrio, memore dell'insuccesso delle soluzioni di revisione territoriale dall'alto, non tocca i confini provinciali e, di pari passo, lascia intatti quelli delle CM, che coincidono con quello delle vecchie Province, con risultati in qualche caso inaccettabili, per eccesso (il territorio della CM è molto più vasto dell'effettivo fenomeno metropolitano, vedi i casi di Roma e di Torino) o per difetto (il territorio della CM è più ristretto del necessario, vedi Venezia, Firenze, Napoli). Ma il problema rimane e tocca la sproporzione dell'applicazione della soluzione metropolitana (lo spostamento nell'ente CM di funzioni comunali) anche a Comuni ben

<sup>4</sup> Vedi in proposito D. DONATI, *Città strategiche*, Milano, Franco Angeli, 2023.

distanti da ogni effetto metropolitano (si pensi solo alla valle di Susa compresa nella CM di Torino), senza che la riforma costituzionale del 2016 (che si limitava ad abrogare il primo comma dell'art. 133 Cost. per le Province) desse alcuna soluzione utile.

Risultato: il mantenimento delle CM nella legge (e in Costituzione) ha comportato, nella quasi totalità dei casi (con l'eccezione di Bologna), un mero cambiamento di targa, con le parole "Provincia di" sostituite con le parole "Città metropolitana di". Le CM continuano, come la vecchia Provincia, ad affiancare il Comune capoluogo in una condizione di minorità. L'affidamento dei compiti di Sindaco metropolitano al Sindaco del comune capoluogo significa solo che quest'ultimo li deve svolgere entrambe ma separatamente, senza la creazione di una comune amministrazione metropolitana che svolga le funzioni caratterizzanti il modello CM in forma unitaria, integrata e in sostituzione dei comuni compresi nell'area. Anzi, le CM hanno subito le stesse conseguenze di ridimensionamento funzionale, organizzativo e soprattutto finanziario che hanno colpito le Province.

Quanto alla maglia territoriale dei Comuni, studi ormai risalenti di geografia amministrativa<sup>5</sup> concentravano l'attenzione sull'immobilità di quella ereditata all'epoca dell'unificazione, sostanzialmente coincidente con quella esistente nei territori annessi al Regno d'Italia; rimasta immutata, dopo alcune fusioni operate in epoca fascista e puntualmente annullate dalla legislazione immediatamente post-bellica per il loro carattere autoritario e prevaricatorio. In epoca repubblicana, le Regioni, nonostante la titolarità della materia delle "circoscrizioni comunali", si sono sempre ben guardate dall'intervenire in materia, preferendo una non dichiarata alleanza con i Comuni nella direzione della messa in discussione della Provincia, ingiustamente considerata, per la coincidenza (oggi non più necessaria) tra territorio provinciale e circoscrizioni territoriali della gran parte degli uffici periferici dello Stato. Questa situazione si è protratta sino alla l. 8 giugno 1990, n. 142 e al TUEL del 2000, il cui ruolo è stato di definire, a regime, le forme di collaborazione e associazione tra Comuni per la gestione comune di funzioni e servizi pubblici. Una maggiore

<sup>5</sup> L. GAMBÌ, F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995.

innovazione si trova nell'art. 33 del TUEL del 2000, laddove si adottano norme volte ad incentivare l'esercizio associato. L'individuazione regionale di livelli ottimali di esercizio per i "comuni di minori dimensioni", un programma regionale di individuazione degli ambiti per la gestione associata, l'erogazione da parte della Regioni di incentivi finanziari, anche "graduati in rapporto al livello di integrazione" raggiunto e "maggiorati" per le unioni di comuni e per le funzioni. Una norma innovativa, che resta una norma ordinamentale a regime, che consente alle Regioni di fare, che prevede incentivi, ma non li finanzia.

Il tema è tornato all'attenzione del legislatore con il secondo patto di stabilità interno, contenuto nell'art. 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (Governo Berlusconi, in risposta alla crisi dei debiti sovrani per gli Stati che si erano di nuovo fortemente indebitati per salvare il sistema bancario). In particolare i commi da 26 a 31 rendono obbligatoria la gestione associata tra Comuni, individuando nei comuni al di sotto di una soglia di popolazione (5.000 abitanti) quelli soggetti all'obbligo e affidando a futura norma la fissazione di una soglia minima di popolazione servita dalle nuove forme associative. La legge Delrio conferma l'impianto del Patto di stabilità di quattro anni prima e si limita a minime correzioni, fissando direttamente (nuovo comma 31) in 10.000 abitanti la soglia minima di popolazione da raggiungere.

Le incentivazioni non escono completamente dall'orizzonte, ma restano non finanziate: il comma 30 prevede che «Le regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima regione». Come dire che se le Regioni hanno risorse a disposizione bene, altrimenti non se ne fa nulla perché lo Stato quelle risorse non le ha.

In entrambe i casi, invece di incentivare si preferisce obbligare, secondo uno schema ormai noto: con la "riforma" l'Italia tenta di dimostrare alla UE che sta facendo sul serio; la riforma è a costo zero (non manca la norma zelante che sottolinea la gratuità delle cariche nelle unioni di comuni); se poi sarà efficace, saranno solo i posteri a dirlo.

Il risultato, largamente prevedibile, è stato il rafforzamento della consolidata resistenza dei piccoli comuni (sempre incoraggiata dall'ANCI) a raggiungere dimensioni territoriali adeguate, a salvaguardia di un ruolo di

mediazione politica ridotto a micro-interessi, a piccoli favori (soprattutto urbanistico-edilizi), che è ben lontano da un moderno governo locale, titolare della quasi totalità delle funzioni di risposta ai bisogni e di cura dei diritti dei cittadini. Quindi, la maglia territoriale dei Comuni, un po' mossa da alcune esperienze-pilota di unioni di comuni (soprattutto in Emilia-Romagna), si è di nuovo immobilizzata.

La legge Delrio, seguendo una delimitazione di materia che tiene sempre separate le riforme regionali da quelle del governo locale, non affronta il tema del ruolo della Regione nella determinazione degli elementi fondanti dell'ordinamento degli enti locali, ovvero chiama in causa la Regione solo nei casi, circoscritti, prima segnalati. Di nuovo si interviene sugli aspetti solo ordinamentali degli enti locali, sempre alla ricerca di soluzione di taglio alla spesa, evitando politiche di leale collaborazione che potrebbe aiutare a raggiungere più agevolmente, tanto nei rapporti tra Stato e Regioni quanto nei rapporti tra Regioni ed enti locali, obiettivi di riqualificazione della spesa allo scopo primo che resta la garanzia di risorse adeguate alla cura dei diritti fondamentali dei cittadini.

Un recente lavoro<sup>6</sup> impone una riflessione sui limiti che si sono accumulati nel regionalismo italiano, da superare con una vera e propria "rifondazione" delle Regioni e dei loro compiti. Tra le proposte lì avanzate, interessante può essere la soluzione che attribuisce alle Regioni poteri di differenziazione del regime degli enti locali, nel quadro di pochi principi generali fissati dalla legge statale per i soli aspetti meritevoli di una disciplina uniforme. Una soluzione che ha senso solo se vede la profonda revisione dell'assetto attuale delle Regioni: non più un'amministrazione monofunzionale (la sanità); non più un terzo livello di amministrazione che toglie spazio agli altri due, ma il motore di politiche attive di innovazione in un sistema amministrativo italiano in forte ritardo. Una prospettiva a limite dell'utopia, ma da considerare rispetto alle risposte centralistiche, tra le quali la stessa legge Delrio, che si sono rivelate da un lato viziate dal vincolo della riduzione della spesa, dall'altro inutilmente uniformanti (dettagliate nel prefigurare modelli organizzativi decentrati ad immagine e somiglianza del modello ministeriale centrale).

<sup>6</sup> G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022.

Lo stesso lavoro suggerisce anche di dare finalmente alle Regioni un ruolo di rappresentanza generale degli enti locali del proprio territorio nell'interlocazione con lo Stato sulle politiche pubbliche da realizzare: la creazione di una fiscalità territoriale effettivamente autonoma, il controllo partecipato e condiviso sulla spesa ad evitare disavanzi eccessivi, politiche di investimento pubblico, a fini di perequazione interregionale e di superamento di squilibri di sviluppo interni al territorio regionale.

### ***3. Lo scenario complessivo: le "riforme" italiane delle autonomie territoriali nella morsa dell'austerità europea***

Come si è accennato, la legge Delrio non può essere compresa se non inserita in un contesto ordinamentale, normativo e organizzativo, costituito dall'intreccio di trattati internazionali (Trattati UE, ma anche convenzioni tra Stati europei fuori dai Trattati), normazione europea (regolamenti e direttive), sentenze della Corte di giustizia europea, lettere varie (quella della BCE del 2011 è un esempio significativo), normativa italiana, costituzionale e ordinaria (quasi sempre di emergenza), decisioni dei giudici costituzionali e amministrativi italiani. Ma anche in un contesto culturale italiano (qui interessa soprattutto il pensiero giuridico), che si è consolidato nella convinzione che i vincoli esterni, provenienti dall'Europa, siano un fattore positivo, l'unico antidoto alla tendenza dei governi e degli amministratori pubblici italiani ad una spesa eccessiva e improduttiva, l'unico modo per risanare i nostri bilanci.

Per brevità di discorso possiamo limitarci a ricordare il cambio di passo dell'Europa quando, con i Trattati di Maastricht, si è deciso di puntare alla sola unione monetaria come strumento di integrazione degli Stati, abbandonando di fatto le politiche espansive (della spesa, della domanda interna, dei diritti sociali dei cittadini). Il cuore dell'integrazione, la nuova "costituzione economica europea", è la stabilità dei prezzi e l'equilibrio/pareggio dei bilanci degli Stati europei, vigilata da poteri accertativi e sanzionatori della Commissione e dalla BCE, che però viene dotata del solo strumento della variazione dei tassi di interesse.

Il primo Patto di stabilità e crescita europeo, approvato con il reg. 1466/97, rende operativi, in modo restrittivo, i già incerti parametri di Maastricht (tetti al disavanzo annuale e al debito pubblico) e attiva i poteri di procedura per disavanzo eccessivo in capo alla Commissione. L'Italia,

che in quegli anni ha deciso, dopo qualche incertezza, di entrare fin da subito nell'Euro, intraprende una durissima azione restrittiva di taglio alla spesa pubblica e di imposizione straordinaria (la famosa "tassa per l'Europa" di prodiana memoria) e adotta, con la legge 23 dicembre 1998, n. 448, un Patto di stabilità interno (art. 28), che fissa criteri draconiani per la riduzione del disavanzo degli enti territoriali, indicando una serie di misure, tra le quali la "ricerca di efficienza e produttività", la "dismissione di immobili di proprietà", la "riduzione della spesa del personale", le "sponsorizzazioni private di attività pubbliche", l'esternalizzazione della gestione dei servizi pubblici, la liberalizzazione del mercato dei servizi pubblici.

Già il primo patto di stabilità interno ci rappresenta un legislatore (e un pensiero giuridico) del tutto schizofrenico: mentre la dura realtà finanziaria spinge ad un'interpretazione molto restrittiva dei vincoli, ad un taglio spesso indiscriminato di risorse disponibili per le autonomie territoriali, le riforme "Bassanini" degli anni 1997-99 e la loro costituzionalizzazione (la modifica del Titolo V nel 2001) sembrano andare nella direzione opposta, della piena attuazione del decentramento, della sussidiarietà verticale, della garanzia forte, costituzionale, dell'autonomia di Regioni, Province e Comuni (soppressione dei controlli esterni, con l'abrogazione degli artt. 125, primo comma, e 130 Cost.; soppressione dei trasferimenti finanziari dello Stato, nuovo art.119 Cost.). A leggere queste norme e il pensiero giuridico che le accompagnava a commento (che comprendeva anche quello di chi scrive) si ha l'idea di un Paese definitivamente avviato verso uno Stato democratico e pluralista maturo, nel quale l'autonomia degli enti territoriali è la condizione per l'attuazione delle politiche di uguaglianza e di cura dei diritti sociali dei cittadini; la continuazione felice delle politiche di welfare dei gloriosi trent'anni del dopoguerra. A leggere la "costituzione materiale" italiana di quegli stessi anni si ha un quadro antitetico, fatto di centralismo, di riduzione della spesa, di privatizzazioni e esternalizzazioni dei servizi pubblici, di progressiva distruzione delle capacità operative, soprattutto conoscitive e tecniche, delle amministrazioni territoriali.

Dopo la crisi dei debiti sovrani seguita alla crisi finanziaria del 2007, l'orientamento per politiche restrittive volte al contenimento del deficit e al rientro dal debito pubblico si è fatto ancora più stringente. Il Fiscal

compact, del 2012, impone agli Stati modifiche costituzionali (l'Italia si adegua con solerzia, Governo Monti, con la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 che riscrive gli articoli 81, 97 e 119 della costituzione); il nuovo Patto di stabilità e crescita, come modificato nel 2011 dal Six pack, prevede un controllo forte della Commissione europea sul rispetto di parametri ancora più rigorosi. Il Meccanismo europeo di stabilità (Mes), laddove applicato, su richiesta, a paesi (come l'Italia) a forte indebitamento, comporta pesanti condizionalità (l'adozione obbligatoria delle politiche di riduzione della spesa pubblica e di privatizzazioni, esternalizzazioni e liberalizzazioni di attività economiche) tratte dall'esperienza del Fondo monetario internazionale, che, non a caso, fa parte di una "troika" (con Commissione e BCE) destinata a vigilare sul puntuale adempimento delle "riforme" suggerite.

Due parole sulla modifica costituzionale del 2012, ai fini del nostro discorso. Al di là dei problemi di procedura per una scelta di tale rilevanza, adottata nella totale non comprensione del problema da parte dei cittadini italiani, se guardiamo alla sostanza delle cose, siamo di fronte ad un vero cambio di scenario, ad una profonda trasformazione dell'intero impianto costituzionale. Si modificano gli articoli 81 (pareggio di bilancio come principio primo), 97 ("Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"), 119 ("I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea") della Costituzione. In tutti questi articoli il nuovo principio dell'equilibrio dei bilanci è posto in testa, come primo comma, tanto da giustificare l'opinione di alcuni commentatori, che vedono nella modifica del 2012 l'adozione di una sorta di super-principio costituzionale, la "legalità costituzionale-finanziaria"<sup>7</sup>, per di più interpretata secondo i rigidi canoni dell'austerità europea. La costituzione materiale, costituita dalle tante leggi ordinarie (quasi sempre decreti-legge) di restrizione finanziaria che già aveva ridimensionato parti

<sup>7</sup> G. RIVOCSECHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2019, pp. 741-764.

significative della Costituzione del 1948, diventa la nuova Costituzione, anche in senso formale.

Gli esempi di leggi statali dai contenuti sostanzialmente restrittivi delle autonomie territoriali sono numerosissimi. Basti qui limitarsi a segnalare alcune tendenze.

In materia di rapporti finanziari, lo Stato diventa l'unico garante presso le istituzioni europee dell'equilibrio di bilancio della finanza pubblica italiana, il confine tra "armonizzazione dei bilanci pubblici" e "coordinamento della finanza pubblica" sfuma e diviene un compito di fatto esclusivo dello Stato. L'autonomia di entrata degli enti territoriali è sempre disciplinata con leggi statali, con errori evidenti quali la soppressione di imposte immobiliari, dappertutto naturale fonte di entrate per gli enti locali, in particolare per i Comuni. Il divieto di trasferimenti dell'art. 119 Cost., di per sé poco comprensibile e troppo rigido (il sistema di alte compartecipazioni oltre l'80% ai tributi erariali garantito alle Regioni speciali italiane è sconosciuto in Germania e in Spagna)<sup>8</sup>, viene aggirato con fittizie quantificazioni di compartecipazioni a tributi erariali che nascondono trasferimenti. In generale la finanza territoriale è tutta nelle mani dello Stato, che adotta le politiche restrittive imposte dai vincoli europei. Resta il principio che per ridurre il proprio disavanzo gli enti territoriali, correttamente esclusi dalla possibilità di indebitarsi con titoli tossici (come largamente avvenuto negli anni che vanno dal 1997 al 2010<sup>9</sup>), e di fatto impediti all'introduzione di nuove tasse (rimedio scoraggiato in via generale) devono utilizzare gli strumenti (le riduzioni del personale, la vendita del patrimonio, le privatizzazioni) già previsti nel Patto di stabilità interno del 1998.

In materia di controlli l'abolizione dei controlli esterni di legittimità sui singoli atti delle amministrazioni territoriali viene doppiata dall'introduzione di nuove modalità, non definite come controlli, ma "monitoraggi" e "verifiche" dei bilanci degli enti, che possono avere effetti di compressione dell'autonomia molto più significativi, soprattutto in virtù degli

<sup>8</sup> Vedi G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2023, pp. 565-580.

<sup>9</sup> Come segnalato DA G. DI GASPARÈ, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, Cedam, 2011.

strumenti conoscitivi e di accesso ai dati consentiti dalle tecnologie informatiche (vedi le banche dati operative presso il MEF, contenenti dati aggiornanti in tempo reale).

L'attuazione del Patto di stabilità interno del 1998 porta il TUEL ad una disciplina di estremo dettaglio sulle politiche di spesa degli enti locali strutturalmente deficitari e in dissesto finanziario, che arrivano fino al parziale commissariamento degli organi di governo locale (Titolo VIII, art. 242 e seguenti); fino alla introduzione, con legge 23 dicembre 2005, n. 266, di un nuovo controllo esterno, diretto, attribuito alle sezioni regionali della Corte dei conti, sui bilanci preventivi e successivi degli enti locali (poi esteso alle Regioni nel 2012). Un controllo ben diverso da quello collaborativo sulla gestione, che ha conseguenze sanzionatorie (divieto di attuare i programmi di spesa dell'ente, in caso di rilievi negativi dell'organo contabile), e si svolge in rapporto a rigidi parametri che la legge fissa attuando i parametri europei che l'Italia deve rispettare in base ai Trattati di Maastricht, come interpretati e irrigiditi dal Patto di stabilità.

#### 4. *Per ricominciare*

Fin qui si è tentato di trovare una chiave di lettura che spiegasse l'inutilità, se non la contraddittorietà delle "riforme" del sistema amministrativo adottate negli ultimi tempi. Tutti questi interventi sono irrimediabilmente segnati dalla loro strumentalità all'obiettivo della pura e semplice riduzione della spesa, obiettivo assunto dalla legislazione ordinaria fin dall'attuazione del Patto di stabilità europeo del 1997, reso più cogente dalla legislazione ordinaria successiva alla crisi finanziaria del 2007, assunto a principio costituzionale, per di più rafforzato, con la modifica costituzionale del 2012.

L'austerità europea ha comportato una perdita netta di personale, sia in termini quantitativi complessivi (la RGS ha calcolato che negli anni dal 2011 al 2020, si sono persi "in 10 anni circa il 20% dei dipendenti, sia al centro che in periferia"; per i soli enti territoriali "l'impatto in termini di cessazioni non ricostituite è stato fortissimo e ha portato a perdere nel decennio circa 100.000 persone"<sup>10</sup>), sia in termini qualitativi (l'uscita,

<sup>10</sup> B. MAZZOTTA, *Il pubblico impiego tra vincoli di finanza pubblica ed esigenze della collettività*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2, 2021, pp. 57-78.

non compensata da reclutamenti, è stata fortissima per le competenze tecniche qualificate).

I veri risparmi si sono realizzati con minori trasferimenti finanziari dallo Stato (con la eliminazione di imposte sacrosante a livello locale come quelle sugli immobili) e con i tagli del *turn over*.

I risparmi conseguiti con le riorganizzazioni sono stati irrisori. Non c'è stata riduzione del numero delle Province, né del numero dei Comuni. Le forme associative si sono costituite in misura ben lontana dall'atteso e dal necessario e comunque non necessariamente comportano risparmi: in certi casi portano ad esercitare effettivamente funzioni che i Comuni singoli non svolgono, quindi ad un aumento di spesa, peraltro utile alla collettività servita. Dei risibili risparmi conseguiti con il modello elettivo indiretto (la gratuità delle cariche) si è già detto.

L'Italia si è dimostrata molto "zelante" nel fare le riforme richieste, anche se si trattava spesso di specchietti per le allodole, destinati a rafforzare nelle istituzioni europee l'immagine di un Paese che stava facendo "ordine in casa propria".

La legge Delrio è pienamente inserita in questa modalità dei governi (e loro consulenti) di impostare e attuare riforme, inconsapevoli delle loro effettive ricadute, anche per la passiva accettazione della "naturale" necessità del principio supremo di equilibrio di bilancio, di per sé sacrosanto, ma inaccettabile se interpretato e attuato secondo i vincoli dell'austerità europea. Un pensiero istituzionale e giuridico ormai così consolidato che potrebbe perfino attenuare la responsabilità politica di chi allora vi si è richiamato.

Dalla mancata approvazione referendaria delle modifiche costituzionali (dicembre 2016) sono seguiti sette anni di paralisi. Non si trova una soluzione a regime sul destino delle Province, lasciate nel limbo e ancora delegittimate presso l'opinione pubblica. Non si affronta il tema delle CM, bloccato dalle difficoltà del modello di governo nel conciliare fenomeno metropolitano e mantenimento del Comune capoluogo, con le Regioni che stanno a guardare, timorose della crescita, nel proprio territorio, di un potente governo locale, capace di attirare risorse e potenzialmente portatore di squilibri territoriali interni. La mappa territoriale dei Comuni è ferma. Ma, al fondo, da dove nasce questa paralisi? Dalla incapacità, strutturale, ma anche culturale, di mettere in discussione il fondamento sostanziale,

oggi costituzionale, delle riforme tentate: la riduzione della spesa come strumento principe per realizzare le politiche restrittive di bilancio imposte dall'austerità europea, solo temporaneamente sospesa dopo la pandemia e destinata a riprendere con la stessa durezza e la stessa stupidità degli anni post 2010.

Solo in una prospettiva di radicale inversione di rotta, fondata su nuovi e sostanziosi investimenti, promossi o almeno consentiti dall'Europa, nella quantità e qualità del personale e nella capacità amministrativa complessiva degli enti, si potrà parlare correttamente di riforme del sistema amministrativo territoriale. Riforme strategiche, dal momento che le amministrazioni delle autonomie territoriali sono la parte più importante del sistema di cura dei diritti fondamentali e di crescita economica equilibrata e distribuita. Buona parte della minore crescita italiana in Europa (che, a sua volta azzoppata dall'austerità, complessivamente cresce pochissimo), è dovuta alla scarsa capacità di conoscenza, programmazione, progettazione, realizzazione, delle nostre amministrazioni regionali e locali.

A quel punto avrà senso immaginare percorsi e strumenti di riforma effettiva del sistema, che qui si possono solo prefigurare in linee generalissime<sup>11</sup>.

Primo. Nessuna riforma si può fare senza politiche concrete sul terreno, attuate in collaborazione tra Stato, titolare di un potere di fissare i caratteri generali del sistema (di qui la Carta delle autonomie e non più i TUEL), e Regioni, titolari di poteri di effettiva conformazione del regime dei propri enti locali, con politiche e obiettivi prefissati e verificati. Allo Stato l'individuazione delle funzioni effettivamente fondamentali, cioè dappertutto proprie di Comuni e Province; alla Regione l'individuazione di tutte le altre, secondo una vigilata attuazione del principio di sussidiarietà (ad impedire improprie centralizzazioni di funzioni operative a livello regionale).

Secondo. Anche la finanza locale va in parte regionalizzata. Allo Stato l'individuazione delle imposte locali coerenti con le funzioni attribuite;

<sup>11</sup> Per una esposizione più ampia di queste idee si possono vedere; G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press, 2017, e F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2018 pp. 81-120.

alla Regione la finanza di trasferimento, per politiche di perequazione interna (nella distribuzione delle risorse derivanti dalla perequazione nazionale) e per politiche di investimento e di intervento speciale per particolari territori; a Comuni e Province la possibilità di incidere sulle imposte statali e regionali e anche di introdurne di nuove.

Terzo. Per le Province non servono più stanche conferme, ma un convinto rilancio, fondato sull'idea delle imprescindibilità di presidi amministrativi forti che diano sostanza alla capacità amministrativa diffusa. Poche funzioni chiare di area vasta, un'organizzazione amministrativa che sappia interloquire e assistere i Comuni (ma anche altre amministrazioni operanti nell'area, come gli istituti scolastici). Una possibile riduzione del loro numero, cresciuto eccessivamente negli anni successivi alla legge n. 142 del 1990. A quest'ultimo fine si impone una riscrittura dell'art. 133, comma 1 (necessaria anche per le CM), che stabilisca un procedimento fondato sulla fissazione nazionale di requisiti minimi di popolazione (tra i 400 e i 500 mila abitanti), una proposta della Regione, sentiti i comuni interessati, l'approvazione con legge statale. Quanto agli organi di governo non si vede quale possa essere l'utilità di un modello di secondo grado. Coerente con le funzioni di area vasta è l'elezione diretta, mentre gli indispensabili raccordi con i Comuni potrebbero essere assicurati da una Conferenza dei sindaci, con poteri significativi sulle decisioni più rilevanti. Magari si potrebbe cogliere l'occasione per un'elezione diretta del Consiglio provinciale, che elegge il Presidente, con premio di maggioranza attribuito alla coalizione vincente e non collegata con l'elezione diretta del candidato presidente.

Quarto. Per le Città metropolitane, l'espressa indicazione di un regime funzionale diverso e distinto da quello delle Province, la concentrazione a livello metropolitano di tutta la capacità di gestione "strategica" dell'area (il depotenziamento del Comune capoluogo in termini funzionali è necessario per fare dell'appuntamento elettorale metropolitano quello percepito come decisivo dalla popolazione dell'intera area), un procedimento di delimitazione territoriale basato sulla proposta della Regione, d'intesa con i Comuni destinati a far parte dell'area (con espressa previsione costituzionale), l'elezione diretta del Consiglio metropolitano (come per la Provincia).

Quinto. Sarebbe giunto il tempo per una vera "grande riforma di sistema": la riduzione del numero delle amministrazioni comunali, da realizzarsi

con la fissazione di una dimensione territoriale minima (non meno di 20.000 abitanti) che assicuri una capacità amministrativa effettiva per lo svolgimento delle funzioni fondamentali comunali (molto importanti e in crescita), in attuazione del principio di sussidiarietà verticale; dimensione da raggiungersi con soluzioni associative “forti” (fiscalità propria e un forte apparato amministrativo proprio, come nelle forme associative francesi<sup>12</sup>). Poiché l’obbligatorietà secca di esercizio associato si è rivelata un fallimento, l’unica strada è quella di politiche regionali di puntuale e continua opera di indirizzo e convincimento, assistite da risorse finanziarie statali premianti (da veri e propri “progetti di potenziamento dell’amministrazione locali, finanziati con risorse europee), gestite dalla Regione, differenziate e proporzionate alle diverse realtà territoriali. Ogni “riforma” delle autonomie territoriali che abbia al centro l’investimento nella capacità di governo delle amministrazioni, ha, almeno inizialmente, un costo, ripagato, per le generazioni future, dal migliore funzionamento a regime dell’intero sistema. Se ci fermiamo al primo passaggio, perché non sappiamo trovare le risorse necessarie (o perché abbiamo poca fiducia nell’obiettivo in sé della riqualificazione delle amministrazioni pubbliche), continuiamo a proclamare per legge un’autonomia locale svuotata di contenuti e a fare un danno al nostro paese.

Law No. 56/2014: the Strange Birthday of an Unhappy “Reform”

*Francesco Merloni*

Abstract: Il saggio è dedicato a tre obiettivi. Primo. Ragionare intorno ai danni prodotti dalla legge Delrio sul governo di area vasta, con il tentativo di riduzione drastica del ruolo delle Province in vista di una loro soppressione con una modifica costituzionale non approvata dagli elettori referendari e delle Città metropolitane, ben lontane dal loro ruolo strategico. Danni che si misurano non solo nella ridotta operatività delle amministrazioni a quel livello, ma nella impossibilità di riprendere razionalmente il tema. Secondo. Inquadrare la legge del 2014 come una delle tante “riforme” suggerite o imposte all’Italia dalle politiche euro-

<sup>12</sup> In Francia, una politica molto determinata e finanziata dallo Stato ha prodotto 1.100 associazioni à *fiscalité propre*, che associano oltre il 95% dei 36.000 comuni esistenti.

pee di vincolo alle politiche di bilancio degli Stati membri. Riforme tutte segnate dal principio di riduzione indiscriminata della spesa e da una presunta “semplificazione” delle amministrazioni pubbliche. Terzo. Rilanciare il dibattito scientifico, non solo giuridico, sulla obiettiva necessità di un governo di area vasta, non in sostituzione di un livello comunale dalla maglia territoriale frammentata, ma per l’esercizio di funzioni non comunali e decisive per una cura finalmente attenta, differenziata, ma garantita dappertutto, della tutela e dello sviluppo del territorio.

Abstract: The essay is dedicated to three objectives. First. Thinking about the damage caused by the Delrio law on the government of large areas, with the attempt to drastically reduce the role of the Provinces with a view to their suppression with a constitutional amendment not approved by the referendum voters and of the metropolitan cities, far from their strategic role. Damage that is measured not only in the reduced effectiveness of the administrations at that level, but in the impossibility of rationally addressing the issue. Second. Framing the 2014 law as one of the many “reforms” suggested or imposed on Italy by European policies constraining the budget policies of the Member states. Reforms all marked by the principle of indiscriminate reduction of spending and an alleged “simplification” of public administrations. Third. Relaunch the scientific debate, not only legal, on the objective need for a large-area government, not as a replacement for a municipal level with a fragmented territorial network, but for the exercise of non-municipal and decisive functions for a finally attentive, differentiated, but guaranteed everywhere, action of territorial protection and development.

Parole chiave: Legge Delrio; bilancio, Unione Europea, Riforma

Keywords: Delrio Law; Assessment, European Union, Reform