

Il sistema delle autonomie locali dopo il referendum del 4 dicembre 2016: tra innovazioni e nuove attese di cambiamento

Prof. Luciano Vandelli

Docente Università di Bologna – Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica

Il sistema delle autonomie locali si presenta, attualmente, in una incerta fase di transizione.

Il quadro emerso dopo lo scorso 4 dicembre e che, in questi mesi, è andato consolidandosi segna una tappa problematica di passaggio per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Le trasformazioni che recentemente hanno investito gli enti territoriali nel nostro Paese abbisognano di essere portate a ulteriore sviluppo; necessitano di alcuni correttivi; richiedono di risolvere le problematiche emerse durante la prima applicazione della l. n. 56/2014; infine, reclamano inevitabili supporti economico-finanziari per poter progredire.

Con i suoi tre assi portanti – l'istituzione dei nuovi enti metropolitani, il riordino funzionale e istituzionale delle Province, la riorganizzazione dei territori comunali, tramite una rinnovata spinta per le fusioni e le Unioni di Comuni – la c.d. Legge Delrio si poneva dichiaratamente nello spirito di voler superare, almeno in parte, i ritardi e le complessità dell'amministrazione territoriale italiana, accentuatisi, particolarmente, in conseguenza della crisi economica¹.

La legge, d'altronde, si poneva come una prima anticipazione di un disegno ben più ambizioso e di carattere sistematico, atto a delineare, tramite la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, «una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le Regioni e i Comuni».

Non sembra qui necessario ripercorrere i contenuti principali della riforma costituzionale; sembra, al contrario, utile richiamare innanzitutto i profili di maggiore rilievo, e, quindi, le criticità sinora emerse nell'attuazione della legge 56: rappresentando questa legge, a Costituzione invariata, l'inevitabile punto da cui ripartire.

La legge Delrio ha dunque certamente innovato concezioni che da molto tempo – talora, potremmo dire, dalle origini – sembravano robustamente consolidate nel nostro ordinamento locale, a partire dalla messa in discussione del modello a "millefoglie".

Ad essa la legge ha sostituito una logica "di sistema", in cui sono gli stessi amministratori degli interessi di prossimità ad essere investiti della responsabilità (anche) degli interessi di area vasta. Così, in luogo della sovrapposizione e della separazione tra più strati e livelli istituzionali, si è delineato un diverso paradigma di integrazione, che, ponendo al centro i Comuni, ha aperto nuove prospettive ed inaugurato nuove dinamiche di approccio alle questioni più complesse che si pongono ai governi locali². Significativamente, del resto, si è parlato delle Province dopo la l. 56,

¹ Per commenti generali alla l. n. 56/2014, cfr. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2015; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014; L. VANDELLI (con collaborazione di P. BARRERA, T. TESSARO, C. TUBERTINI), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni*, Rimini, Maggioli, 2014.

² D'altronde, la piena compatibilità con il principio democratico delle nuove forme di composizione degli organi degli enti di area vasta, basate su elezioni di secondo grado, è stata con nettezza sancita dalla Corte costituzionale nella nota sent. n. 50/2015. Sulle nuove dinamiche che vanno caratterizzando le esperienze delle città metropolitane e delle province, particolarmente per quanto concerne l'approccio alla soluzione di problemi quali ripartizione di immigrati, infrastrutture, raccolta di rifiuti, v. le esperienze esposte in G. PASQUI, P. BRIATA, V. FEDELI, *Le agende urbane delle città italiane. Secondo rapporto sulle città*, Urban@it, 2017, Bologna, Mulino. Ma interessante è, anche sotto questo profilo, la evoluzione dei piani strategici metropolitani: v. D. DONATI, *La pianificazione strategica*, in www.urbanit/wp-content/uploads/2016/10/2_BP_Donati_D.pdf.

con un'espressione analogamente riferibile alle Città metropolitane, come "casa dei Comuni" o come "comunità di Sindaci"³.

Certamente, poi, un ulteriore profilo di innovazione ha riguardato la concreta applicazione del principio di differenziazione rispetto alla tradizionale uniformità amministrativa. In questo senso, l'autonomia statutaria riconosciuta agli enti locali, e, in particolar modo, alle Unioni di Comuni ma anche alle nuove Città metropolitane, consente un'inedita estensione dell'autonomia organizzativa di questi enti.

Del resto, il principio di differenziazione si connette strettamente anche a quello di adeguatezza, che investe i Comuni di maggiori dimensioni ma soprattutto i piccoli Comuni, questi ultimi, non sempre in grado di gestire autonomamente le funzioni fondamentali loro riconosciute.

Unitamente al rilancio delle fusioni e delle Unioni di Comuni, il comma 89 della legge Delrio, nel prevedere ulteriori «forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali», consente l'esatto esplicarsi di tali principi, al fine di poter raggiungere, con il coinvolgimento di diversi enti (piccoli Comuni, Unioni, ma anche Province e Capoluoghi di Provincia), e, dunque, con varietà di soluzioni, di strumenti e risorse, l'ambito territoriale ottimale per l'esercizio delle medesime funzioni amministrative.

Ma il disegno tracciato dalla legge Delrio ha richiesto un completamento e uno sviluppo della disciplina anche da parte dei legislatori regionali.

Nell'attuare il complesso riordino delle funzioni non fondamentali delle province, le Regioni hanno osservato diverse tendenze, ora dimostrando la volontà di elevare al proprio livello, eventualmente anche tramite agenzie e attraverso importanti trasferimenti del personale, il complesso di quelle funzioni; ora confidando di mantenere, per quanto possibile, un ruolo rilevante, anche gestionale, in capo alle province; ora, infine, prefigurando dimensioni più ampie, in nuove aree vaste interprovinciali tendenti ad aggregare più territori limitrofi⁴.

Nella concreta esperienza, tuttavia, le prassi sviluppate in questo periodo hanno manifestato difficoltà nell'attuazione di diversi profili.

I processi di associazionismo intercomunale restano un'esperienza, anche virtuosa, ma di solo alcune parti del Paese. D'altra parte, le innumerevoli proroghe degli obblighi di gestione associata delle funzioni fondamentali, peraltro disattesi da molti Comuni, provano la necessità di trovare una soluzione più soddisfacente. Ma lo stesso andrebbe detto per le fusioni. Certo, il numero dei Comuni italiani, per la prima volta dopo il dopoguerra, comincia a diminuire, ma esso si presenta

³ La prima espressione è usata in vari documenti delle associazioni delle autonomie e, particolarmente, dell'UPI; la seconda è stata usata dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi (nella stampa quotidiana del 21 novembre 2014).

⁴ Tendenza, quest'ultima, ravvisabile nelle leggi dell'Emilia-Romagna, della Lombardia, del Piemonte, e che ha trovato menzione a livello nazionale con il d.l. n. 78 del 2015, che ha riconosciuto espressamente alle Regioni la facoltà di definire con propria legge «ambiti territoriali comprensivi di due o più enti di area vasta per l'esercizio ottimale in forma associata tra loro di funzioni conferite» (v. art. 4, comma 4 ter). Sulla varietà di atteggiamenti adottati dalle Regioni, particolarmente nella prima fase, nei confronti della allocazione delle funzioni, cfr. C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2016, p. 99 ss.; ID., *Le Province a due anni dalla legge 56/14*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2016; G. GARDINI, *La quiete dopo il referendum. Democrazia della crisi o crisi della democrazia?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2016, n. 3, che sottolinea come la differenziazione tra Province e Province, tra enti di indirizzo ed enti di amministrazione, a seconda della Regione di appartenenza, «non solo è possibile, ma auspicabile». In relazione alla opportunità di soluzioni differenziate, in base alle esigenze delle varie Regioni, nel periodo precedente alla legge 56, cfr. R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, 2012, p. 907. V. anche le considerazioni di F. PIZZETTI, *Il bisogno di Regioni più forti*, in *Le Regioni*, 2015, p. 559 ss. Su un piano più generale, cfr. 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 ed alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 393 ss. Sul caso emiliano-romagnolo, v. M. CASULA, *Come le Regioni possono guidare il processo di riordino territoriale. Il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, 2015, p. 1177 ss.

ancora elevato. Ed anche la stessa lentezza con cui avanzano i processi di fusione induce a perseguire ed escogitare nuove soluzioni per favorirne la realizzazione.

Né, infine, vanno sottovalutate le criticità che Città metropolitane e Province stanno incontrando nel tradurre in termini reali e concreti il ruolo loro affidato dalla legge n. 56.

Su queste, del resto, hanno inciso pesantemente anche le leggi di stabilità che, a partire dal 2015, hanno diminuito significativamente le loro risorse disponibili. Tagli, peraltro, denunciati anche dalla Corte dei Conti⁵ e dalla Corte costituzionale⁶, che lamentano la stessa "sostenibilità costituzionale" degli ormai più che aggravati bilanci provinciali.

In un simile scenario in cui, dunque, sono sfumate definitivamente le prospettive di riforma della Costituzione, la legge 56 richiede una puntuale verifica nei suoi contenuti, senza, tuttavia, metterne in discussione quegli elementi ed obbiettivi essenziali che mantengono una validità di fondo anche dopo il fallimento della riforma.

Sembra allora anzitutto indispensabile definire le nuove linee di sviluppo territoriale nell'ambito di un disegno quanto più condiviso tra Stato, Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni, entro una concertazione tra i diversi livelli che sappia sviluppare appieno il principio di leale collaborazione.

Lo Stato potrebbe svolgere un importante ruolo di impulso generale, ma il ruolo centrale, di snodo tra gli obbiettivi generali e il concreto riordino territoriale, spetta alle Regioni tanto nell'esercizio delle proprie funzioni legislative, quanto nella concreta azione di sostegno ai processi locali (e pur sempre nel quadro di un piano di riordino da definire con le rappresentanze delle autonomie).

L'ente di area vasta diviene, dunque, prioritario punto di riferimento per le esigenze di sostegno e supporto ai Comuni, al fine di conseguire i necessari livelli di adeguatezza.

La linea da perseguire andrebbe verso una valorizzazione della Provincia come ente volto, in primo luogo, ad un ruolo di coordinamento dei Comuni. Questa, del resto, pare l'ipotesi più coerente anche rispetto alla composizione degli organi, formati da amministratori dei Comuni stessi. Peraltro, a competenze di questo tipo, altre funzioni possono affiancarsi per conferimento dello Stato o delle Regioni, oppure, per delega dal basso, da parte dei Comuni stessi.

Inoltre i processi di aggregazione tra più territori provinciali, già previsti in alcune Regioni, meriterebbero maggiore attenzione e non ne andrebbero sottovalutate le potenzialità.

Sul versante della cooperazione intercomunale andrebbe abbandonata, invece, ogni ipotesi di obbligatorietà. La ricerca di dimensioni più adeguate ed efficienti va sviluppata con determinazione, ma sulla base di processi che devono tornare ad essere volontari, stimolati e supportati da attività di concertazione, informazione e formazione, da incentivi ben calibrati, da appropriati supporti tecnici. L'obbiettivo da perseguire deve continuare ad essere la massima estensione ed il massimo irrobustimento possibili delle forme associative, anche tramite soluzioni che ne rafforzino, sull'esempio francese, la legittimazione democratica.

Infine, occorrerebbe puntare anche ad un'estensione dei processi di fusione, attraverso, in particolare, un potenziamento dei meccanismi di incentivazione finanziaria ed una maggiore certezza e durata nella loro erogazione, nonché attraverso una revisione e semplificazione dello stesso procedimento di realizzazione della fusione.

Si tratterebbe, in conclusione, di un percorso da non concepire come un mero adempimento né come un'ordinaria manutenzione di disposizioni già adottate, ma al contrario come una nuova e concreta occasione di rilancio dei temi e dei valori delle autonomie.

⁵ Cfr., in particolare, l'audizione della Sezione Autonomie della Corte dei Conti presso la Commissione bicamerale per il federalismo fiscale del 23 febbraio 2017.

⁶ Corte costituzionale, sent. n. 10 del 2016.