

Le autonomie territoriali nell'amministrazione della Repubblica*

Gian Candido De Martin**

28 gennaio 2022

Sommario: 1. Due premesse. – 2. Il quadro organico sull'assetto dell'amministrazione nel titolo V. – 3. Distorsioni e inerzie attuative. – 4. Nodi pendenti e prospettive a voler prendere sul serio la Costituzione.

1. Due premesse

Nell'orizzonte complessivo del convegno, ci si propone di sviluppare qui qualche considerazione, necessariamente sintetica - essenzialmente in chiave politico-culturale, più che strettamente tecnica - per cercare di mettere a fuoco l'assetto che dovrebbe caratterizzare l'amministrazione pubblica nell'ambito del sistema istituzionale policentrico delineato dalla riforma costituzionale del 2001, di cui dovrebbe tener conto anche il quadro degli interventi previsti dal PNRR, oggetto di analisi nella terza sessione dei lavori. Senza qui ipotizzare riforme costituzionali, ma centrando l'attenzione sulle riforme istituzionali e amministrative auspicabili a Costituzione vigente.

Una prima precisazione è che ci si intende soffermare in questa sede sull'assetto istituzionale ordinario, lasciando sullo sfondo quello straordinario o eccezionale legato all'emergenza pandemica, che ha comunque evidenziato la necessità di aver chiara la ripartizione dei ruoli normativi e amministrativi, così come i nessi ed i raccordi, destinati a far funzionare in via normale il sistema dei pubblici poteri, salvo le varianti o le deroghe che possono temporaneamente entrare in funzione o essere disposti in caso di eventi particolari. Stando comunque attenti ai rischi – qui evidenziati da Renato Balduzzi e Maria De Benedetto – di derive fuorvianti sul senso e il ruolo delle autonomie in un sistema *multilevel*.

* Relazione al Convegno "Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia: problemi e prospettive", Istituto Luigi Sturzo, 23 novembre 2021.

** Professore emerito di Diritto pubblico, LUISS Guido Carli.

La seconda è che – come già accennato – il quadro di riferimento è necessariamente quello della Costituzione vigente, seppur tuttora largamente inattuata proprio per quanto riguarda l'assetto dell'amministrazione ivi prefigurato. Ciò per il fatto che la novella del titolo V di vent'anni orsono è stata frutto – non certo casuale, ma conseguente – di un percorso riformatore volto a dare effettiva concretezza al principio fondamentale dell'art. 5 della Carta repubblicana, che mira ad armonizzare unità e autonomie, elementi tutti caratterizzanti di un sistema appunto policentrico. Unità dei diritti civili e sociali, con solidarietà e perequazione, e autonomie non separate, né tanto meno contrapposte, ma piuttosto legate da meccanismi di cooperazione. Sottolineando peraltro che l'obiettivo di fondo dell'art. 5 è rafforzare il più possibile il ruolo proprio delle istituzioni territoriali autonome che concorrono a dar vita alla Repubblica¹, poi elencate nell'art. 114 a partire da quelle più vicine ai cittadini. D'altra parte, alla riforma del 2001 si è arrivati non casualmente, ma a conclusione di un percorso in cui si erano già affermati via via – almeno negli enunciati normativi - solidi riferimenti in chiave autonomistica, superando la impostazione piramidale dei pubblici poteri e la visione autarchica degli enti territoriali. Anche se non sono certo mancate, prima e dopo la riforma del titolo V, contraddizioni e ambiguità, con confusioni e complicazioni di cui si farà qualche cenno.

2. Il quadro organico sull'assetto dell'amministrazione nel titolo V

La fisionomia dell'amministrazione pubblica prefigurata nelle norme costituzionali si impernia su uno scenario istituzionale *multilevel* nell'organizzazione e ripartizione delle funzioni, tra valorizzazione delle autonomie e vincoli unitari, superando alcuni evidenti limiti emersi durante la vicenda della regionalizzazione e stabilizzando piuttosto alcune linee guida della riforma delle autonomie locali del 1990 e soprattutto alcuni principi delle riforme amministrative 'Bassanini' del 1997/8². Il punto di partenza è il riconoscimento del valore costituzionale delle istituzioni rappresentative di comunità territoriali di diverso livello – da tener distinte dalle altre formazioni sociali costituzionalmente rilevanti – in cui si realizza il nesso stretto tra una collettività di persone e l'ambito spaziale in cui convivono stabilmente, che ne caratterizza identità ed interessi comuni, dando vita ad una conseguente contemporanea

¹ In tal senso già C.ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954, 67, nonché, in sostanziale sintonia, G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione italiana* (a cura di G. Branca), I, Zanichelli, Bologna 1975, 277 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI), Utet, Torino 2006, 132 ss. e S. STAIANO, *La Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma 2017, *passim*.

² Sul riassetto conseguente alla legge delega n. 59 del 1997 v. le opere collettanee *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel d. lgs. 112/98* (a cura di G. Falcon), Il Mulino, Bologna 1998 e *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/98* (a cura di G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI e L. VANDELLI), Maggioli, Rimini 2000.

<cittadinanza> comunale, provinciale, regionale e statale (e ora anche europea). Realtà comunitarie non frutto di ingegneria istituzionale, ma fondate su radici storico-culturali consolidate, “la cui autonomia è un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità statale”³, con una propensione all'autogoverno dei propri interessi che ne fa istituzioni politiche con radici democratiche, come sancito anche inequivocabilmente dalla Carta europea dell'autonomia locale, approvata dal Consiglio d'Europa nel 1985 e fatta propria dall'ordinamento italiano nel 1989⁴.

Una Repubblica delle autonomie – più che uno Stato regionale – che certo è un sistema complesso, in cui è essenziale definire le competenze spettanti a ciascun soggetto, fermo restando che non si tratta di autonomie col filo spinato, ma operanti in una prospettiva cooperativa e comunque integrate in un sistema unitario, il cui baricentro si sposta però – per quanto possibile - verso quelle (territorialmente) più vicine ai cittadini, quindi con un nesso stretto tra sussidiarietà e democrazia locale. Su queste basi si coglie meglio anche il senso della ripartizione dei compiti delineata nelle previsioni costituzionali, le quali – se per quanto riguarda i poteri legislativi distinguono essenzialmente tra Stato e Regioni, con ambiti propri dell'uno o delle altre oppure concorrenti, secondo quanto disposto dall'art. 117, che ha comunque ampliato il ruolo regionale, sancendo nel contempo anche spazi normativi propri degli enti locali – sul piano delle funzioni amministrative coinvolgono tutti i livelli del sistema, sia pure in una prospettiva potenzialmente <rivoluzionaria> rispetto all'assetto precedente⁵.

In effetti, la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, sancito nell'art. 118 insieme a quelli di differenziazione e adeguatezza (come già nella riforma Bassanini), implica un rovesciamento di impostazione nell'allocazione delle funzioni amministrative, con una sorta di priorità delle istituzioni comunali, compatibilmente con le esigenze legate ad una dimensione adeguata per il loro esercizio e ferma restando la *ratio* di ordinamenti differenziati in relazione anzitutto alle caratteristiche dei territori (metropolitani, montani, ecc.), a parte lo spazio aperto alla cd. sussidiarietà orizzontale dal quarto comma dell'art. 118 Cost.⁶. Una innovazione certo assai significativa a livello costituzionale, anche se già per certi versi implicita nel principio dell'art. 5 e comunque già prevista dalla legge 142/90 e dal TUEL del 2000, seppure restata in larga misura senza seguito laddove i comuni venivano indicati come titolari di tutte le funzioni e

³ Così efficacemente G. BERTI in *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Cedam, Padova 1969.

⁴ Cfr., da ultimo, F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali*, in *Scritti per Giuseppe Palma*, Giappichelli, Torino 2012.

⁵ Per una ricostruzione della fisionomia autonomistica della Repubblica dopo la novella del titolo V – con un disegno che ha tra l'altro evidenti sintonie anche col regionalismo e il populatismo sturziano - cfr. i volumi collettanei curati da G. BERTI e G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano 2001 e da T. GROPPI e M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2003.

⁶ V. A. POGGI, *Le autonomie funzionali <tra> sussidiarietà verticale e orizzontale*, Giuffrè, Milano 2001.

servizi di base nei tre settori organici dell'assetto del territorio, dello sviluppo economico e dei servizi sociali.

Una innovazione che di per sé comporta anche il netto superamento del criterio guida del parallelismo nell'assetto delle funzioni amministrative, in virtù del quale le competenze amministrative dovrebbero riguardare gli stessi campi in cui è allocato il potere legislativo. D'altra parte un'autentica autonomia, come fattore di democrazia sostanziale e di scelte proprie, non può non comportare la titolarità di funzioni amministrative correlate agli interessi della comunità di riferimento, con responsabilità – entro certi limiti - di autogoverno, di autoorganizzazione e anche di autocontrollo. Di qui sia la previsione dell'attribuzione diretta da parte del legislatore statale agli enti territoriali locali di funzioni ritenute fondamentali anche ai fini della tenuta unitaria del sistema (art. 117 II lett. p), sia la indicazione del comune come primo destinatario di funzioni amministrative proprie oppure conferite dal legislatore statale o regionale, salvo quelle attribuite alle istituzioni (territorialmente) superiori per assicurarne l'esercizio unitario. Di qui, in sostanza, il ruolo potenzialmente centrale delle autonomie nell'amministrazione della Repubblica e l'esigenza di un organico processo di decentramento della macchina pubblica, in una prospettiva di semplificazione del sistema istituzionale⁷.

3. Distorsioni e inerzie attuative

Se quello dianzi accennato è il disegno indicato dal titolo V, bisogna subito chiarire che la realtà effettiva dell'ordinamento è assai lontana da tale impostazione. Se sul piano del nuovo riparto del potere legislativo tra i cd. rami alti qualche passo nella direzione prefigurata nel 2001 si è compiuto - pur con tanti chiaroscuri, soprattutto per via di taluni limiti delle formulazioni dell'art. 117, nonché di una tendenza per lo più statocentrica della giurisprudenza costituzionale e di legislatori regionali per lo più poco coraggiosi -, per quanto riguarda i cd. rami bassi si è indubbiamente registrata una crescente resistenza o difficoltà ad implementare le previsioni sul riparto delle funzioni amministrative poc'anzi richiamate.

Se inizialmente con la legge <La Loggia> n. 131 del 2003 sembrava essersi avviato un percorso coerentemente volto a concretare le previsioni costituzionali, coinvolgendo anche le rappresentanze di Regioni ed enti locali nella progettazione attuativa, anzitutto per quanto concerne la determinazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, sono poi via via prevalse varie spinte di segno contrario o che comunque hanno intralciato l'approvazione dei progetti volti a precisare le funzioni locali, presupposto necessario anche per ripensare il sistema di finanziamento delle autonomie e superare la tradizionale impostazione discrezionale

⁷Per un quadro complessivo di questa prospettiva v. il volume di ASTRID, *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali* (a cura di F. BASSANINI e L. CASTELLI), Passigli, Firenze 2008.

statocentrica della finanza pubblica. Ha verosimilmente contribuito ad attenuare se non ad indebolire fortemente la spinta riformatrice in chiave autonomistica anche quella giurisprudenza costituzionale (sent. 303/03) che ha riletto la sussidiarietà anche in chiave ascensionale, legittimando talune forme di accentramento non molto in sintonia con i principi ispiratori della novella del titolo V e accantonando gli obiettivi di decentramento, semplificazione e garanzia insiti nelle previsioni degli artt. 117/118/119 Cost.

Hanno così preso corpo via via interventi legislativi erratici, poco lineari e insoddisfacenti ai fini della chiarificazione delle funzioni locali e regionali, con persistenti fenomeni tipici della fisionomia dell'amministrazione autarchica, oltretutto senza alcun sostanziale ridimensionamento della miriade di enti settoriali cresciuti a dismisura al di fuori del circuito del controllo democratico. Il subentro poi della crisi economica ha finito per far prevalere istanze – anche di matrice europea, come il *fiscal compact* – che hanno perso di vista la prospettiva aperta dalla legge n.42/09 sul cd. federalismo fiscale e la correlazione tra funzioni e risorse, basata su LEP (livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, determinati dal legislatore statale), fabbisogni standard e perequazione, con l'auspicabile superamento della logica della finanza derivata e della spesa storica, che hanno troppo frequentemente condizionato o distorto un rapporto corretto tra Stato e autonomie.

Si può aggiungere che questa deriva è stata frutto o comunque si è alimentata di una cultura poco autonomistica dei partiti e movimenti politici, sempre più espressioni di impostazioni leaderistiche dissociate da robuste reti territoriali, tenuto anche conto che – complici i nuovi sistemi di scelta dei responsabili dei governi locali e regionali - è venuta per molti versi meno la presenza di classi dirigenti territoriali sensibili alla partecipazione amministrativa e formate a gestire autonomie responsabili⁸.

Aldilà di queste considerazioni di carattere generale, è opportuno almeno accennare ad alcune delle vicende specifiche che hanno certamente contribuito a dissociare sempre più l'assetto dell'amministrazione pubblica dal disegno costituzionale sulle autonomie. Ci si riferisce, in primo luogo, alla questione delle province e delle città metropolitane, ambedue istituzioni di area vasta titolari di funzioni sovracomunali, assai numerose e significative a voler considerare l'elenco già contenuto nella riforma delle autonomie locali del 1990, recepito nel TUEL del 2000 e destinato ad ampliarsi non poco se si fosse dato seguito alla riforma del titolo V e alla legge delega n. 131/03 (fermo restando ovviamente che alle città dovrebbero anche spettare funzioni di primo livello o di base). Ma le province sono state oggetto, specie a partire dal 2011, di una serie di interventi kaffiani, per lo più frutto di spinte demagogiche di

⁸ Un'analisi critica incisiva sul ruolo recessivo dei partiti per le prospettive dell'autonomia è quella di S. Staiano, *op. cit.*, 67 ss. Sui disorientamenti e sulle incertezze e involuzioni frutto di una cultura autonomistica assai debole in gran parte delle forze politiche nel periodo della crisi economica v. il volume collettaneo *Che fare delle Regioni?* (a cura di N. ANTONETTI e U. DE SIERVO), Roma/Istituto L. Sturzo, 2014, nonché G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istit.del federalismo*, n. 1/2014.

malintesa semplificazione istituzionale e di risparmio di risorse, che ne hanno messo in discussione ruolo e funzioni, oppure numero e dimensioni, se non la stessa ragion d'essere, visti gli espliciti intenti soppressivi della riforma costituzionale Renzi-Boschi, peraltro poi bocciata in sede referendaria⁹.

Questa vicenda paradossale, anche se non si è alla fine concretato l'obiettivo di eliminare le province dall'elenco delle istituzioni territoriali costitutive della Repubblica, è comunque sfociata in una scelta legislativa improvvida, la legge <Delrio> n. 56 del 2014, che ha depotenziato fortemente le istituzioni provinciali, riducendole ad una sorta di agenzia dei comuni. Seppur convalidata dalla Corte costituzionale – peraltro con una opinabilissima sentenza 'politica', volta a mantenere in vita provvisoriamente le province in attesa della loro soppressione costituzionale¹⁰ – si è così determinata una situazione di grande confusione e disorientamento, con una messa in discussione di gran parte delle funzioni di area vasta, una drastica riduzione dei finanziamenti e del personale, specie di quello tradizionalmente qualificato sul piano tecnico, in parallelo con un forte ridimensionamento della veste rappresentativa degli organi provinciali, non più eletti direttamente e assai poco motivati ad esercitare autonomamente i propri compiti. Ne è derivata anche una serie di complicazioni e varianti, da regione a regione, nella riallocazione di una parte consistente delle funzioni e delle strutture organizzative connesse, spesso con aumento di costi, nel mentre si è sostanzialmente frenata ogni prospettiva di razionalizzazione della realtà frammentata soprattutto dei molto numerosi piccoli comuni¹¹.

Nel contempo non si è quasi per nulla chiarita la condizione istituzionale ed operativa delle città metropolitane, le quali – seppur non formalmente coinvolte negli obiettivi di ridimensionamento delle istituzioni provinciali – sono di fatto entrate in una sorta di limbo, con scenari assai incerti anzitutto quanto a identità istituzionale e comunità di riferimento, vista la disciplina univoca a fronte di conurbazioni per lo più molto diverse. Ma le incertezze e le difficoltà di orientamento sono anche maggiori per quanto riguarda i rapporti tra gli organi e l'assetto organizzativo e operativo delle città, con molte incognite sulla possibilità di dar vita – in base alle previsioni della legge 56 – ad un efficiente sistema di governo metropolitano a due livelli, in grado di gestire

⁹ Sull'involuzione della prospettiva autonomistica nel progetto Renzi-Boschi v. *amplius* G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istit.del feder.*, 2015, 533 ss., nonché G.C. DE MARTIN, *Contraddizioni e incoerenze della riforma costituzionale in materia di autonomie territoriali*, in *Studi parl.e di pol. cost.*, n. 1-2/2015.

¹⁰ Tra le molte note critiche v. G. SALERNO, *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neocentralismo di impronta statale?*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2015, M. BERTOLISSI e G. BERGONZINI, *Province decapitate e risorte*, Giappichelli, Torino 2017, nonché G.C. DE MARTIN e M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza <politica>*, in *Giur. cost.*, 2015, 463 ss.

¹¹ Sul "sofferto percorso di riforma degli enti intermedi" con le varie implicazioni problematiche v. E. CARLONI, *Gli enti <di area vasta>*. *Province e Città metropolitane*, in E. CARLONI e F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, Padova 2020, 129 ss. Per una puntuale ricostruzione della paradossale vicenda delle province, a partire da talune campagne giornalistiche, v. P. ANTONELLI, *Il cantiere aperto delle autonomie*, in *www.province ditalia.it*, 20 febbraio 2020.

decisioni, interventi e servizi complessi con la necessità di armonizzare funzioni di base e di area vasta.

Un ulteriore elemento di complicazione conseguente all'improvvido intervento sulle province lo si percepisce comunque considerando la spinta all'accentramento a livello regionale di molte funzioni di area vasta. Si è cioè incrementato non poco il processo di amministrativizzazione delle Regioni già in atto da decenni, fin dalla mancata attuazione del decentramento di funzioni amministrative agli enti locali a seguito del decreto 616 del 1977, a conclusione della seconda fase della riforma regionale. Ne è conseguito un assetto in cui ha finito per prevalere un ruolo regionale sul versante dell'amministrazione operativa, più che della legislazione e programmazione, con un *trend* all'accentramento e ad una sorta di provincializzazione degli apparati regionali e di regionocentrismo nei rapporti con le autonomie locali, anche per via delle molte resistenze ad attuare i Consigli delle autonomie previsti dall'art. 123 Cost.

Questa tendenza regionocentrica nelle amministrazioni territoriali è, d'altra parte, accentuata non poco nelle regioni a statuto speciale, per lo più caratterizzate da una malintesa concezione dell'autonomia (non solo sul piano finanziario), ciò che ha dato luogo a frequenti interventi di ridimensionamento o moltiplicazione delle istituzioni intermedie (v. Sicilia e Sardegna), fino al caso limite del Friuli Venezia Giulia, che è arrivato addirittura a sopprimere le province (salvo poi pare pentirsi), con una scelta di dubbia costituzionalità adottata in anticipazione di quello che avrebbe voluto fare a livello generale la ricordata riforma Renzi-Boschi¹².

Si deve aggiungere che, in questo contesto di confusione e disallineamenti, sono aumentati gli aspetti problematici anche sul versante dei comuni, specie nelle realtà più piccole – che sono peraltro le più numerose – in cui risultano di molto frenati non solo i processi aggregativi, data la tradizionale riluttanza a dar vita a fusioni, ma anche le varie forme associative, la cui dimensione massima non è fissata per legge e può essere fortemente condizionata dall'assetto delle funzioni di area vasta. Significativo è, d'altra parte, che non si sia concretamente implementata forse l'unica scelta potenzialmente assai positiva della legge Delrio, quella che avrebbe dovuto rafforzare il raccordo tra comuni, soprattutto piccoli, e provincia in ordine alla gestione di compiti tecnici (appalti, concorsi, ecc.), per i quali gli enti comunali sono spesso in difficoltà, se non del tutto sguarniti.

A questo quadro poco consolante sulla condizione delle amministrazioni territoriali di vario livello, per molti versi assai poco in grado di essere autonomie effettivamente efficienti e responsabili, fanno da *pendant* le considerazioni

¹² Per qualche riflessione sui limiti di questo potere derogatorio dall'ordinamento generale delle autonomie locali v. M. BERTOLISSI e G. BERGONZINI, *op.cit.*, nonché L. CASTELLI, *La differenziazione dell'ordinamento locale nelle regioni a statuto speciale*, in *Studi per D'Atena*, Giuffrè, Milano 2013, 471 ss. e C. TUBERTINI, *L'organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali*, in E. CARLONI e F. CORTESE, *op.cit.*, 308 ss.

problematiche sulle relazioni Stato-autonomie, contrassegnate sempre più da uno spiccato centralismo del sistema amministrativo statale, che fa resistenza al decentramento e finisce anche per condizionare in vario modo i meccanismi preordinati ad un dialogo interistituzionale, con una netta prevalenza di intese <deboli> o di meri pareri delle autonomie, ben lungi dalla prospettiva di intese <forti>, realmente frutto di leale collaborazione tra i soggetti coinvolti.

Tralasciando qui ogni considerazione sulle situazioni derogatorie legate alla pandemia, nonché sulla deriva centralistica del coordinamento della finanza pubblica, peraltro negli ultimi anni in parte temperata da una giurisprudenza costituzionale più attenta alle esigenze delle varie autonomie, si può affermare che, nel complesso, emerge la tentazione di trattare le autonomie non come partner corresponsabili di un sistema plurale, ma come destinatarie o bracci esecutivi di scelte centrali. Autonomie non formalmente subordinate, ma sotto tutela e molto in balia del centro, quindi poco in grado di svolgere un proprio ruolo politico, anche per via della persistente carenza di LEP e di leggi cornice, nonché di un quadro della finanza pubblica in sintonia con le previsioni dell'art. 119 Cost., per non dire delle carenti o inadeguate forme di relazione interistituzionale con il parlamento e il governo. Una riflessione, quest'ultima, non certo trascurabile anche nella prospettiva di un PNRR in cui regioni ed enti locali dovrebbero giocare un ruolo assai rilevante quanto a interventi previsti¹³.

A voler tirare le fila di questa pur rapida rassegna di profili critici, emerge una realtà di involuzioni e contraddizioni assai lontana dal disegno costituzionale, il quale appare in larga misura disatteso, se non tradito, a prescindere da alcuni suoi limiti. E ciò chiarisce inequivocabilmente – rispetto a certe vulgate e scorciatoie interpretative correnti, non solo della politica ma anche di addetti ai lavori – che la causa delle disfunzioni, percepite talvolta di più durante la pandemia, non sono certo frutto della riforma del 2001, quanto del suo abbandono o di una incoerente attuazione di alcuni sue parti. Per un verso un regionalismo che non è riuscito ad essere motore di cambiamento e di decentramento e si è ridotto ad essere a sua volta fattore di accentramento amministrativo rispetto alle istituzioni locali, indebolite e alle prese con tanti problemi di riassetto, a partire dal <nodo province>. Per altro verso un sistema statale che continua per lo più a funzionare secondo i vecchi schemi dell'autarchia¹⁴.

¹³ In effetti questo sbilanciamento statocentrico persiste chiaramente anche nella disciplina della cabina di regia prevista per il PNRR dal DL n. 77/2021. Su questi profili si rinvia, in generale, alle considerazioni critiche e alle proposte – sostanzialmente condivise da chi scrive - formulate in questo volume da Cesare PINELLI e da Claudia TUBERTINI, nonché dai protagonisti della tavola rotonda coordinata da Simone PAJNO.

¹⁴ Per qualche riflessione più puntuale si rinvia al recente contributo di chi scrive *La vicenda delle province emblematica di un disegno costituzionale disatteso*, in *Istit.del feder.*, n. 1/2021, 159 ss.. Considerazioni critiche di vario tipo sui limiti delle vicende riguardanti le autonomie a vent'anni dalla novella del titolo V sono sviluppate nei volumi collettanei *Per autonomie responsabili* (a cura di G.C. DE MARTIN e F. MERLONI), LUP, Roma 2017, e *Quale rilancio per le autonomie territoriali?* (a cura di A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI), Giuffrè, Milano 2020, nonché – da ultimo – nel fascicolo n. 1/2021 di *Istituzioni del federalismo*, interamente dedicato ad un bilancio in materia, a partire dall'editoriale di F. MERLONI, *Il titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*. Per molti

Il bilancio a vent'anni dal tentativo di riforma di sistema avviato con la novella del titolo V è quindi sicuramente molto deludente, come rilevato di recente tra gli altri da alcuni giuspubblicisti particolarmente qualificati, che hanno evidenziato “una rivoluzione mancata per l'amministrazione pubblica”¹⁵, se non addirittura “la glaciazione del principio autonomistico”¹⁶. E si può aggiungere anche la disamina storica e la conclusione disarmata di chi ha sottolineato “la continuità del regime statocentrico...e l'autonomia incompiuta”, nonostante il quadro costituzionale repubblicano¹⁷. Certo non facendo riferimento al non facile decollo di una eventuale maggiore autonomia richiesta da alcune regioni settentrionali, la quale anzi non può essere considerata un traguardo possibile in carenza di un quadro preliminare di scelte generali in grado di assicurare la tenuta unitaria del sistema e il riequilibrio perequativo, premesse indispensabili per lo sviluppo di eventuali ipotesi di regionalismo differenziato.

4. Nodi pendenti e prospettive a voler prendere sul serio la Costituzione

A fronte di questo bilancio deludente e di una realtà per troppi versi critica rispetto alle previsioni costituzionali, anche per quanto riguarda l'assetto dell'amministrazione pubblica, con un centralismo dilagante sia a livello statale che regionale – al punto che di recente vi è stato chi è arrivato a considerare provocatoriamente il centralismo come la Costituzione materiale di fatto attualmente vigente nel sistema italiano¹⁸ - , *quid facere?* Prendere atto delle molteplici difficoltà che hanno distolto dal titolo V da vent'anni formalmente in vigore e abbandonare quindi ogni prospettiva di riassetto in chiave autonomistica del sistema, sia a livello legislativo che amministrativo? Oppure cercare di prendere sul serio i principi costituzionali sull'assetto policentrico dei pubblici poteri e imboccare finalmente la strada di un rovesciamento di prospettiva, come vorrebbe anzitutto l'opzione fondamentale dell'art. 5 Cost., che sancisce – come già ricordato – l'autonomia quale principio direttivo da sviluppare per quanto possibile,

versi analoghe le considerazioni critiche nel convegno del 13-14 ottobre 2021 promosso da ISSIRFA/CNR e FEDERALISMI.IT, a partire dalla relazione di G. SALERNO sulle incertezze attuative della riforma del 2001 e sulle resistenze al cambiamento.

¹⁵ F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, V ed., Giappichelli, Torino 2018, 57, che – a fronte della potenziale portata innovativa del principio autonomistico – rileva una disciplina disorganica e poco lineare, con ritardi e cambi di indirizzo e risultati assai poco soddisfacenti per la chiarificazione del ruolo delle autonomie territoriali e un persistente accentramento tipico per molti versi della amministrazione pubblica postunitaria

¹⁶ S. STAIANO, *op.cit.*, 99, sottolinea anche che “lo Stato centrale torna ad essere il sole del sistema”, affermazione pienamente condivisa tra l'altro da E. BALBONI, *Amari pensieri sulle autonomie locali. A partire dal commento di Staiano all'art. 5 Cost.*, in *Astrid Rass.*, n. 7/2018, che conclude le sue riflessioni rilevando che “il cammino di una *reconquista* autonomista appare, oggi, problematico e tutto in salita”.

¹⁷ F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Esi, Napoli 2016, 19, nonché in *Istit.del feder.*, n. 4/2019, 995 ss.

¹⁸ M. OLIVETTI nella relazione al convegno del 13-14 ottobre 2021, citato a nota 14.

senza con ciò ovviamente mettere in discussione l'unità e indivisibilità della Repubblica?

Interrogativi certo retorici per chi scrive, che ha da decenni perseguito l'obiettivo – negli studi e nelle testimonianze pubbliche – di contribuire a delineare scelte finalizzate a rendere effettivo e concreto il disegno autonomistico tracciato in Costituzione, senza con ciò escludere qualche modifica o integrazione in grado di rafforzare questo disegno, specie sul piano delle relazioni interistituzionali cooperative o dell'accesso di tutte le autonomie alle garanzie della giustizia costituzionale. Tutto ciò nel presupposto che le autonomie esponenziali di collettività politiche territoriali di diverso livello, così come le autonomie sociali, non siano un limite ma il substrato vitale su cui si fonda e dovrebbe reggersi per molti versi il sistema democratico, ferme restando le istanze e le esigenze unitarie affidate al governo e alla gestione delle istituzioni statali.

Prendere sul serio il principio autonomistico e le scelte costituzionali del titolo V novellato, finora disattese, implica sostanzialmente riprendere in mano e avere consapevolezza del valore potenziale del disegno di autonomie sussidiarie e responsabili ivi prefigurato per realizzare un'amministrazione della Repubblica maggiormente in grado di essere in sintonia con le aspettative dei cittadini delle varie comunità territoriali di cui si compone il sistema. Certo atualizzando in alcune parti il percorso riformatore rispetto a quanto si era a suo tempo immaginato di fare sulla base della già citata legge La Loggia del 2003, in modo da tener conto di esperienze e problemi sopravvenuti, nonché – per quanto possibile - delle prospettive ora aperte dal PNRR, che richiede la partecipazione di un'amministrazione capace, a tutti i livelli, di far fronte ad un impegno straordinario quinquennale per interventi e servizi in gran parte legati a competenze di regioni e enti locali.

A quest'ultimo proposito – rinviando ovviamente agli approfondimenti previsti sui raccordi economici ed istituzionali connessi al PNRR – ci si limita qui a sottolineare il fatto che questo macro intervento, finanziato con risorse UE, dovrebbe realmente poter stimolare anche quelle riforme - spesso da lungo tempo pendenti, come quella riguardante le amministrazioni territoriali - che possono concorrere in modo decisivo a modernizzare ed adeguare la macchina pubblica. Di qui la considerazione che – fermi restando i problemi di raccordo delle tempistiche del PNRR con un processo di riforma dell'intero sistema amministrativo territoriale certamente assai complesso e da realizzare verosimilmente con gradualità, ma comunque sulla base di un disegno univoco – non si dovrebbe in ogni caso accantonare questa riforma, rinviandola a tempi successivi alla conclusione del quinquennio di attuazione del PNRR. Anche perchè un'ipotesi siffatta rischierebbe di tradursi in un ulteriore consolidamento della deriva centralistica del sistema, dando spazio soprattutto alla visione statocentrica dell'amministrazione pubblica, come emerge per molti versi da recenti misure connesse all'attuazione del PNRR: in particolare dal D.L. n. 77/21 (conv. con legge n. 108/21) e da ultimo anche dal D.L. n. 152/21, con la prospettiva di nuove strutture amministrative

temporanee o la scorciatoia degli esperti e supporti tecnici esterni – quando non di figure commissariali esterne – poi difficilmente riconducibili all'assetto ordinario delle amministrazioni territoriali dopo il 2026¹⁹.

Sarebbe quindi urgente mettere finalmente ordine anzitutto sul chi deve fare che cosa, a partire dalla chiarificazione esaustiva delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, come tra l'altro auspicato dal giudice costituzionale, specie con la sent. n. 33 del 2019, che ha evidenziato l'esigenza di superare il perdurante regime emergenziale nella definizione delle funzioni locali, stabilizzando il quadro ordinamentale rispetto a ricorrenti soluzioni precarie, per lo più frutto di decreti legge dettati da ragioni economico-finanziarie, e non da organici obiettivi di riassetto dell'ordinamento. Una volta definito organicamente lo zoccolo duro delle funzioni di base e di area vasta - con le varianti relative sia all'assetto che all'esercizio delle funzioni in relazione alle differenziazioni indispensabili per le zone metropolitane e per quelle montane, con i connessi profili di *governance* e di risorse, superando “il caos della finanza locale”²⁰- particolare cura dovrebbe essere dedicata anche a delineare strutture e modalità operative, anche associate, relative a funzioni e stabili apparati tecnici di supporto, a vario titolo determinanti per assicurare la possibilità di una effettiva gestione autonoma di compiti e servizi. Tutto ciò anche nella prospettiva di ridimensionare l'accentramento e l'amministrativizzazione delle regioni, censurato espressamente tra l'altro dalla Corte costituzionale (v. la pronuncia n. 129 del 2019), così come il ricorso a soggetti strumentali settoriali nei campi di competenza degli enti locali.

Tanto premesso, si deve subito osservare che la consapevolezza dell'esigenza di questo organico riassetto delle amministrazioni locali e, in conseguenza, delle amministrazioni regionali, a maggior ragione nella prospettiva del PNRR, non appare molto diffusa e incoraggiante, a voler considerare la progettazione e le iniziative legislative che hanno preso corpo in quest'ultimo periodo, anche dopo l'emergenza

¹⁹ L'impostazione statocentrica e il ruolo sostanzialmente marginale (o a rimorchio) delle autonomie territoriali risulta evidente, non solo con riferimento alla fase progettuale del PNRR (condizionata da tempi assai ristretti), ma anche considerando le strutture previste per il governo attuativo degli interventi previsti, nonostante coinvolgano in larga misura regioni e enti locali come soggetti attuatori: v. la composizione stabile della cabina di regia, circoscritta alle amministrazioni ministeriali, con il ruolo essenziale della segreteria tecnica anche per attivare i poteri sostitutivi (artt. 2 e 4 del D.L. 77/21) Un'analoga impostazione accentrata, con protagonisti il Dipartimento per la funzione pubblica o il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, riguarda anche il reclutamento del rilevante numero di quadri tecnici ed esperti per le varie *task force* previste: ad es. per quanto concerne le minimo 1000 unità di professionisti ed esperti di supporto agli enti locali per la gestione delle procedure complesse ex PNRR (art. 9 del D.L. 80/21) oppure le 2800 unità per assistenza tecnica digitale per le amministrazioni centrali e le regioni meridionali (art. 10 D.L. 44/21) oppure quello destinato a collaborare con il Nucleo PNRR Stato-Regioni (art. 33 D.L. 152/21). Per un quadro delle misure previste per l'attuazione del Piano v. V. CERULLI IRELLI e A. GIURICKOVIC DATO, *Sugli interventi normativi necessari per l'attuazione del PNRR*, in *Astrid Rass.*n.16/21.

²⁰ V. tra l'altro la recente censura della Corte costituzionale sul ritardo nella definizione di LEP e fabbisogni standard necessari per il riordino della finanza locale, con commento di C. BUZZACCHI, *Funzioni e risorse: il caos della finanza locale*, in *LaCostituzione.info*, 29 novembre 2021.

pandemica, che anzi ha favorito il riemergere di talune proposte volte a riproporre clausole di supremazia nei rapporti tra centro e istituzioni territoriali o a immaginare lo strumento statocentrico delle Conferenze con regioni ed enti locali come risolutivi per il raccordo collaborativo e il superamento di tensioni tra centro e territori. Uno scenario problematico e fuorviante che, per un verso, è probabilmente ancora l'onda lunga dei guasti prodotti dalla legge 56 del 2014 e delle macerie prodotte da quel tentativo assurdo di semplificare complicando e non risparmiando e che, per altro verso, ha indotto per lungo tempo cautela nel cercare di rimediare ad una situazione sfilacciata riprendendo il cammino di una corretta riforma autonomistica.

In questo orizzonte più scuro che chiaro va registrato un unico recente tentativo a livello governativo di riprendere il cammino nella direzione indicata dal titolo V. Si tratta del progetto della Commissione Pajno, nominata dal Ministro dell'Interno con la partecipazione anche di rappresentanze delle autonomie comunali e provinciali, che ha elaborato neppure un anno fa, in parallelo con le intese UE per il PNRR, un testo di <delega al Governo per l'adozione di una Carta per le autonomie> nella prospettiva di dar vita a quel progetto di riforma organica del TUEL già a suo tempo delineato dalla legge La Loggia e poi ripreso da progetti governativi nella XV e XVI legislatura come primo obiettivo da perseguire per l'attuazione del titolo V novellato. Un testo articolato in vari capi con un'agenda impegnativa in nove punti: funzioni fondamentali e forme associative; autonomia statutaria e regolamentare; principi generali su organi di governo e sistemi elettorali; *status* degli amministratori locali; linee organizzative su dirigenza e segretari; servizi pubblici locali, con specifica attenzione a quelli a rete a rilevanza economica, da concentrare nelle Province rispetto all'attuale dispersione nei vari ATO idrici, gas e rifiuti; revisione del sistema tributario, superando definitivamente la finanza derivata; e infine garanzie e controlli, abbinando controlli interni a verifiche esterne più di affiancamento che di tutela.

Dunque un progetto ad ampio raggio, volto a superare – non senza qualche difficoltà - distonie ed incertezze derivanti dall'improvvida legge 56, che ha emarginato il principio autonomistico e ridotto in particolare ruolo e fisionomia degli enti intermedi provinciali. Un progetto che però ci si chiede se non sia stato ora sostanzialmente accantonato dal Governo Draghi, che ha dato priorità – nei collegati alla legge di bilancio 2022 – ad una delega preordinata ad alcune scelte di sistema su LEP e federalismo fiscale finalizzate a rendere poi possibili decisioni in ordine alle ben note richieste di maggiore autonomia formulate da alcune Regioni ex art. 116 III. Una priorità certo comprensibile in tale ottica, fermo restando che l'attuazione specifica del 116 III presuppone l'implementazione complessiva del titolo V, ma comunque assai discutibile se raffrontata al silenzio (nei collegati) sul ddl elaborato dalla Commissione Pajno, che oltretutto sembra destinato ad essere ridimensionato da un nuovo testo per la revisione del TUEL, ben più timido e disorganico, limitato a disposizioni per <la funzionalità degli enti locali>, senza affrontare i principali nodi istituzionali pendenti nel sistema locale, a partire dalla chiarificazione delle funzioni fondamentali di comuni,

province e città metropolitane e dalla questione della diretta rappresentatività degli organi di governo delle province²¹.

Aldilà di quest'ultimo ddl, non si registrano comunque per ora altre iniziative significative riguardanti l'assetto istituzionale generale e le dinamiche organizzative e gestionali delle autonomie territoriali di primo e secondo livello, a parte due iniziative di portata circoscritta, seppure non irrilevante. Ci si riferisce, da un lato, alla proposta Pella (A.C. 1356-A), che è già in discussione in Parlamento ed è stato espressamente sostenuta anche dall'ANCI nella recente assemblea nazionale, ma che si limita ad alcune previsioni in deroga per i comuni sotto i 5000 abitanti, oltre che ad una attenuazione della responsabilità penale dei sindaci per abuso d'ufficio. Dall'altro si può menzionare la soluzione istituzionale prefigurata per le zone montane dal ddl Gelmini *in itinere* per la montagna, orientato a riprendere e valorizzare soprattutto il modello delle Comunità montane per la gestione associata delle funzioni comunali, come già nella legge istitutiva n. 1102 del 1971.

Quanto alle iniziative riguardanti forme di raccordo e di collaborazione tra le autonomie di vario livello, nel rinviare agli specifici contributi dedicati nel volume a queste tematiche²², ci si limita qui a sottolineare la necessità di rafforzare adeguatamente anche quelle forme di stabile collegamento in grado di assicurare, in chiave collaborativa o comunque coordinata, supporti tecnici stabili e qualificati alle amministrazioni comunali e provinciali. Supporti a vario titolo essenziali anche in materia di servizi pubblici locali *in house* a voler evitare tra l'altro il rischio di una loro generale privatizzazione, come quella che sembra prefigurata negli artt. 5 e 6 del recente schema di ddl concorrenza.

Come si è constatato, permangono quindi molte incertezze e difficoltà non certo trascurabili da superare per poter riprendere il cammino di un'implementazione coerente del disegno costituzionale preordinato a dar vita ad un sistema amministrativo ripensato in chiave di sussidiarietà e di autonomie responsabili, rompendo il nodo delle spinte dei centralismi statali e regionali. L'auspicio conclusivo è che le riflessioni di questo convegno possano realmente contribuire ad innervare di cultura autonomistica gli interventi riformatori *in itinere*, anzitutto quelli più direttamente connessi alle missioni e agli interventi prefigurati nel PNRR, senza alimentare ulteriormente derive

²¹ Significativa in tal senso è la recentissima richiesta della Conferenza delle regioni e province autonome (18 novembre 2021) al Governo di attivazione di un tavolo di confronto nell'ambito della Conferenza unificata Stato- autonomie per una revisione organica delle funzioni regionali e locali, in una prospettiva di ricentralità delle province in sintonia con l'architettura costituzionale, "senza ripetere gli errori della legge 56". Sulle proposte *in itinere* di riassetto del sistema locale v., da ultimo, G. MELONI, *Revisione del Tuel e attuazione delle norme costituzionali sugli enti locali*, in *Ammin. in cammino* (dicembre 2021).

²² Si conviene, in particolare, sia con la proposta di C. TUBERTINI sulla prospettiva di una Conferenza (intergovernativa) della Repubblica, sia con le considerazioni propositive di G. TARLI BARBIERI sul raccordo tra autonomie e parlamento (che debbono peraltro riguardare tutte le istituzioni territoriali, non solo quelle regionali), magari da realizzare nel breve periodo con soluzioni più *soft* di un Senato delle autonomie (come profilato anche da N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in AA.VV., *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e accordi intergovernativi*, Esi, Napoli 2018, 229 ss.).

centralistiche e mirando piuttosto a rafforzare in primo luogo le amministrazioni territoriali con la linfa di un'autentica responsabilità, a partire dal nesso stretto tra funzioni riconosciute o conferite e risorse necessarie per il loro esercizio, determinate in base a standard oggettivi e perequati²³.

²³ Del tutto condivisibili, in tal senso, le considerazioni di F. GALLO in questo volume, nonché le riflessioni di B. MATTARELLA e S. PAJNO, *ibidem*. Da richiamare anche la prospettiva generale delineata da F. CORTESE, in *Diritto delle autonomie territoriali*, *cit.*, spec. 26 ss., nonché, in un orizzonte anche internazionale, da A. MORRONE, in *Le autonomie locali nella riforma costituzionale*, *cit.*, 28 ss.