

Regioni e organizzazione dei poteri locali alla luce delle recenti riforme istituzionali

The role of the regions in the organization of local government according to the most recent institutional reforms

CLAUDIA TUBERTINI

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2020-1-8

Abstract. Il contributo si sofferma sull'effettivo spazio riconosciuto alle Regioni per l'esercizio della propria potestà legislativa, anche in funzione del governo del sistema locale, riscontrando come questa sia progressivamente ridotta, mentre è accresciuto il peso della regione come ente di amministrazione. Gli scenari di riforma più recenti inducono, tuttavia, ad un possibile ripensamento di questo assetto in applicazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Abstract. *The essay is focused on the effective space within the Italian Regions may exercise legislative powers, particularly in relation to the governance of their local system. This space has been progressively reduced, while the weight of the Regions as administrative bodies has increased. However, the most recent scenarios leads to a rethinking of this situation, in application of the principles of subsidiarity and loyal cooperation.*

Keywords: *Regions, Local government, Subsidiarity, Loyal cooperation, Autonomy*

1. Le Regioni come enti di legislazione: lo spazio effettivo della potestà legislativa regionale

Il tema delle relazioni tra Regioni ed enti locali impone anzitutto una considerazione d'insieme sullo spazio effettivo riservato alla legislazione regionale nel nostro ordinamento.

Su questo punto appare ormai condivisa la sensazione di una progressiva riduzione dei margini di autonomia legislativa regionale, in tutte le materie che nel 2001 il legislatore costituzionale aveva inteso – esplicitamente o implicitamente – riconoscere loro (De Martin, 2014; Bin, 2016).

Non è questa la sede per soffermarsi sulle numerose cause di tale riaccentramento dei poteri legislativi in capo allo Stato, spesso a sua volta conculcato, nell'esercizio della propria autonomia legislativa, dalla pervasività dell'intervento delle istituzioni (soprattutto finanziarie) europee¹. Si deve quindi dare per scontato il ruolo cruciale della crisi economica (Gardini, 2011; Vandelli, 2012; Bin, 2014), che ha spinto il legislatore statale a riaccentrare le competenze legislative su di sé anzitutto per un controllo più diretto sull'uso delle risorse, ma anche per anticipare l'attuazione di programmi di riforma. A contribuire a questo risultato è stata anche l'evidente differenziazione tra le Regioni quanto a rendimento istituzionale, capacità di interpretazione del proprio ruolo legislativo², nonché – non certo ultimi per grado di incidenza – i diffusi episodi di *malagestio*, che hanno determinato un crescendo di sfiducia nell'istituzione regionale (Cammelli, 2012; Mangiameli, 2013; Bassanini, 2012).

Questo riaccentramento di competenze è stato realizzato, in buona parte, mediante l'invocazione da parte dello Stato del principio di sussidiarietà, utilizzato però in chiave ascendente: ossia tramite l'invocazione di esigenze di esercizio unitario di funzioni amministrative quale veicolo e giustificazione per un ampliamento delle competenze legislative statali (Pastori, 2011; Carrer, Rossi, 2012). L'attrazione in sussidiarietà di competenze legislative, praticata dal legislatore statale sin dai primi anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, dopo l'avallo operato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 303/2003, si è più volte ripetuta (Scaccia, 2009; Belletti, 2012; Mangiameli, 2014).

A prescindere dalla posizione che si prenda sulla necessità o addirittura l'ineluttabilità di quanto è avvenuto, si può quindi senz'altro parlare di

¹ Per uno studio, anche in chiave comparata, dell'impatto delle politiche europee sulle istituzioni territoriali, cfr. Vipiana (2014).

² Si vedano, sul punto, gli esiti della ricerca sull'impatto della crisi sulle amministrazioni regionali e locali racchiuse nel volume a cura di Vandelli, Gardini, Tubertini (2017).

una sussidiarietà *subita* dalle Regioni, ovvero di un “accentramento senza disegno” (Cammelli, 2016: 371) che non può che avere inciso, a valle, anche sulla sussidiarietà *praticata*, ovvero sulle scelte che le Regioni hanno compiuto rispetto al proprio sistema locale³.

Del resto, l'imponenza di questo fenomeno è stata tale da riportare la stessa Corte Costituzionale, pure artefice della lettura del principio di sussidiarietà anche in chiave ascendente, ad un forte richiamo all'esigenza di un riequilibrio nell'esercizio, da parte dello Stato, dei suoi poteri legislativi al di fuori degli ambiti ad esso riservati dalla Costituzione. Il riferimento è alla sentenza 251/2016, che ha suscitato – per il fatto di aver imposto l'intesa tra Stato, regioni e autonomie locali nell'ambito della Conferenza Unificata per l'adozione di decreti legislativi intersecanti materie di competenza regionale – particolare scalpore e, addirittura, allarme da parte di chi ha paventato un blocco della legislazione statale intera (vista ormai la preponderanza di legislazione delegata). Non era questo, a bene vedere, l'obiettivo della Corte, che ha invocato l'applicazione della leale collaborazione anche nell'esercizio di funzioni legislative, ma che si rivolge pur sempre al Governo, nel momento in cui è chiamato (come fa sia quando adotta regolamenti, sia quando propone decreti legislativi) a portare ad esecuzione norme primarie; e che comunque più volte giustifica, in vari passaggi, la sua decisione in base alla particolare incisività e omnicomprensività della legge delega, dimostrando quindi che il supposto “principio dell'obbligo di intesa sui decreti legislativi” non sia un principio, a sua volta, inderogabile (Bifulco, 2017; Poggi, Boggero, 2016; Agosta, 2017; Ambrosi, 2017). Anzi, a contrario, lo stesso allarme sul possibile blocco della legislazione statale per effetto di questa pronuncia potrebbe essere letto come una spia dell'enorme quantità dei casi in cui, ormai, il legislatore statale interviene con la propria legislazione in materie di competenza legislativa regionale (Cortese, 2017).

In questo scenario, anche lo spazio del legislatore regionale nella disciplina e conseguente distribuzione delle funzioni amministrative tra sé e i propri enti locali appare spesso limitato, relegato a quello di esecuzione di scelte decise a livello nazionale. Ciò ha generato, nel più recente lasso di tempo, reazioni opposte: il riferimento è alle ormai note, e altrettanto discusse, iniziative di alcune regioni volte ad ottenere una autonomia differenziata, che non possono essere derubricate a mere iniziative di contrapposizione politica con il Governo centrale, una sorta di “guanto di sfida” sul presupposto di una migliore capacità di governo (Poggi, 2020), ma possono essere lette anche come reazione alla sussidiarietà *subita* da parte di Regioni che ritengono

³ Sul punto mi sia consentito rimandare alle riflessioni svolte nel mio contributo: Tubertini (2016b).

di poter, invece, per vocazione e potenzialità di sviluppo, riappropriarsi del proprio ruolo di enti di legislazione (Morelli, 2017), riottenendo spazi di intervento proprio in quelle materie in cui più forte è stata, negli anni, l'attrazione in sussidiarietà, e anche, nei limiti consentiti dal quadro costituzionale, garantirsi la possibilità di disciplinare le modalità di esercizio delle funzioni amministrative locali.

Si dirà che l'utilizzazione della procedura per l'ottenimento di "forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116, comma 3, Cost. per contrastare la lettura accentratrice di competenze di cui la Regione, ai sensi dell'art. 117 Cost. dovrebbe già considerarsi titolare, sia una forzatura. In realtà, essa appare comprensibile, nel contesto sopra descritto, proprio nell'ottica di un recupero di margini di effettiva capacità di normazione e di amministrazione da parte di un livello di governo indubbiamente penalizzato, in questi anni, dalla lettura data delle norme costituzionali.

2. In particolare: lo spazio per la costruzione di sistemi regionali delle autonomie

Emblematica, sul punto, è proprio la vicenda che ha interessato l'interpretazione accentratrice data alla potestà legislativa in materia di ordinamento delle autonomie locali. Per le Regioni, vedersi riconoscere un margine effettivo di potestà legislativa sul proprio sistema locale avrebbe significato anche poter ideare modelli organizzativi adattati alla specificità del proprio contesto territoriale; avrebbe significato poter "organizzare un proprio sistema regionale delle autonomie locali", come già aveva previsto la legge 142 del 1990 e confermato, all'articolo 3, il *Testo unico degli enti locali* (TUEL), cercando di definire un quadro di autonomie idonee a ricevere e ad esercitare in modo efficiente nuove funzioni.

All'indomani dell'entrata in vigore del titolo V, la dottrina aveva ripercorso tutto il TUEL identificando, ambito per ambito, le parti suscettibili di diversa disciplina ad opera del legislatore regionale, immaginando, dunque, quale effetto del nuovo riparto costituzionale delle competenze amministrative, anche la rottura dell'unitarietà del cd. "ordinamento degli enti locali". Invece, com'è ormai evidente, la lettera p) dell'art. 117 è stata, come altre materie esclusive statali, anch'essa oggetto di una interpretazione estensiva tale da abbracciare anche quegli aspetti - come ad esempio le forme associative e di cooperazione tra enti locali - che avrebbero potuto costituire il *proprium* di differenti "sistemi regionali delle autonomie locali".

È così avvenuto che le riforme istituzionali che pure hanno coinvolto intensamente le autonomie locali nell'ultimo decennio siano state

contrassegnate dal protagonismo del legislatore statale: il quale, secondo un disegno peraltro non organico ma congiunturale (come sottolineato, di recente, dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 33/2019), è intervenuto, a partire soprattutto dalla fine del 2010, con una serie di interventi molto incisivi, che hanno cambiato il profilo del nostro sistema locale. Con una trasformazione che ancora non può dirsi compiuta: il sistema locale appare ancora, infatti, “in transizione”.

Anche in questo caso, non è questa la sede per addentrarsi nelle motivazioni, che sono peraltro le stesse già indicate sopra. La crisi economica, certo, ha pesato, sulla necessità di portare a rapido compimento riforme su tutto il sistema locale, senza poter attendere il filtro della legislazione regionale. Anche in questo caso, ha pesato la non omogenea capacità dei legislatori regionali nel porsi come possibili, affidabili soggetti di programmazione e organizzazione delle funzioni locali sul proprio territorio. Non sono mancati, ad onore del vero, anche casi nei quali le regioni hanno percepito più in chiave antagonista che collaborativa il proprio ruolo rispetto a quello delle autonomie locali: trattenendo a sé funzioni, nel timore di perdere terreno anche sul versante amministrativo, oltre che su quello legislativo. Anche in questo caso, occorre tuttavia constatare che nella definizione del disegno di riforma delle autonomie locali, il ruolo delle Regioni è stato del tutto ancillare. Vi è stata, in altri termini, una forte svalutazione da parte dello Stato dell'effettivo peso conquistato, nel tempo, dalla legislazione regionale nella definizione del ruolo degli enti locali, una scarsa considerazione delle specificità già esistenti, delle differenti politiche e impostazioni già caratterizzanti non tutte, ma senz'altro molte regioni (soprattutto nelle politiche di incoraggiamento alla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali). Gli spazi di flessibilità lasciati alla legislazione regionale sono stati marginali, la tendenza del legislatore statale è stata quella di applicare in modo il più possibile uniforme le misure previste. In questo processo – è necessario sottolinearlo - le autonomie locali spesso non sono state alleate, ma, al contrario nemiche: è prevalsa in loro la diffidenza nei confronti delle Regioni e la ricerca di una relazione diretta con lo Stato: uno Stato, del resto, che preferisce la logica binaria delle relazioni, per non perdere la propria centralità, secondo uno schema *divide et impera* che rende oltremodo complesse le relazioni inter-istituzionali nel nostro Paese.

In questo contesto neppure la giurisprudenza costituzionale è stata di particolare aiuto. Essa non ha manifestato un indirizzo favorevole ad una lettura espansiva del ruolo regionale. È prevalso un atteggiamento di cautela, se non di vera e propria chiusura nei confronti del ruolo regionale.

Emblematico è il caso oggetto della sentenza 129 del 2019, riguardante la legislazione regionale della Toscana, che mostra tutta la difficoltà incontrata

dalle Regioni nella ristrutturazione delle funzioni provinciali. Sul tema, del resto, ormai da tempo la dottrina avverte la necessità di una differenziazione capace di riconnettere attori, bisogni e risorse attorno a strutture (Di Carpegna Brivio, 2018b), misurate sulle specifiche esigenze dei territori. In questa sentenza la Corte ha escluso qualsiasi possibilità di differenziazione nelle funzioni provinciali in materia di ambiente, ritenendo che la definizione di “livelli uniformi di tutela” riservata allo Stato comprenda anche la individuazione del livello di amministrazione che deve esercitare ciascuna competenza. Di qui il sostanziale blocco del sistema delle competenze in materia di ambiente a quanto stabilito dalla normativa statale previgente, senza possibilità di riorganizzazione, anche quando le evidenze sostanziali mostrano l'impossibilità oggettiva delle province di continuare a svolgere quelle funzioni per effetto dell'applicazione delle misure statali di riduzione della loro dotazione organica e finanziaria. Situazione paradossale, quella delle province: che da un lato rivendicano la competenza, ma dall'altro sopravvivono grazie al supporto finanziario e tecnico delle Regioni (Tubertini, 2019).

Ma anche in tema di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali, nell'importante occasione nella quale la Corte si è trovata a potersi esprimere in materia, essa ha mancato di valorizzare il ruolo regionale. Il riferimento è alla nota sentenza 33 del 2019, nella quale la Corte ha contestato la soluzione eccessivamente rigida e uniformante dettata dal legislatore statale, senza, tuttavia, fare rinvio – come sarebbe stato certamente più opportuno – alla legislazione regionale nella individuazione delle particolari situazioni nelle quali il principio della obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni possa essere derogato, tenuto conto dei particolari caratteri geografici, demografici e socio-ambientali dei comuni. Il principio affermato, in buona sostanza, è corretto, ma l'intervento del legislatore regionale appare l'unica strada davvero percorribile, onde evitare che al problema della mancata corrispondenza tra ingegneria legislativa e geografia funzionale (Morelli, 2019) si affianchi l'imprevedibilità dell'ingegneria interpretativa, in un tema già scivoloso. L'ente regionale, esercitando le relative funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento, è senz'altro il livello più adeguato a dar forma alle indicazioni fornite dalla Corte, così da delineare il modello di *governance* più adatto alle rispettive esigenze territoriali. La Corte ha senz'altro perso, da questo punto di vista, l'occasione per un opportuno rinvio alla legislazione regionale.

Questi pochi ma significativi esempi spiegano i tentativi di superare questi limiti nelle richieste di autonomia differenziata, presenti soprattutto nella prima versione della proposta emiliana, ma anche in quella lombarda: proposte sulle quali, almeno nella prima fase di trattative, vi è stata una

sostanziale chiusura da parte dello Stato. Altrettanto contrarie sembrano essere le stesse autonomie locali: la loro richiesta di mantenere invariato il blocco delle funzioni fondamentali ad esse già riconosciute dal legislatore statale cela, a ben vedere, il timore di una estensione dello spazio della legislazione regionale in materia locale. Ci spiega l'insistenza, da parte delle associazioni delle autonomie locali, affinché nel disegno di legge proposto dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, volto a dettare disposizioni per l'attuazione della procedura ex art. 116, comma 3 Cost.¹, sia stabilito che il processo di attribuzione alle Regioni di forme a condizioni particolari di autonomia debba avvenire, tra l'altro, nel rispetto «dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, oltre che del principio solidaristico di cui agli articoli 1 e 5 della Costituzione, sentiti gli enti locali e tenuto conto delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane definite dalla legislazione statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione».

3. Le Regioni come enti di amministrazione: la sussidiarietà alla prova

Per ragionare della sussidiarietà praticata dalle Regioni nella ripartizione delle funzioni amministrative, occorre fare una breve premessa sullo stesso articolo 118 e sugli obiettivi a base della riforma costituzionale del 2001. Secondo la prevalente dottrina, in estrema sintesi, si trattava di rompere, attraverso i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, l'uniformità amministrativa; di attenuare il profilo della regione come ente amministrativo, valorizzandone invece il suo ruolo di ente di legislazione e programmazione; e infine, di ridurre ulteriormente l'impatto e la consistenza delle funzioni amministrative assegnate allo Stato. Ebbene, rispetto a questo impianto, non si può non sottolineare come sia stato anzitutto il legislatore statale ad abbandonare progressivamente l'obiettivo del complessivo adeguamento dell'ordinamento locale al nuovo articolo 118 della Costituzione. Lo spartiacque è rappresentato dall'anno 2005, caratterizzato dalla scadenza dell'ennesima proroga della delega, contenuta nella legge 131/2003, all'attuazione dell'art. 118 e dall'avvio (attraverso la successiva legge finanziaria per l'anno 2007) dei numerosi e variegati interventi che hanno, da quel momento in poi, via via alterato l'ordinamento degli enti locali, con un comune denominatore: il ridimensionamento dei costi e dei

¹ Il riferimento è allo schema di disegno di legge recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata. Sottoposto all'esame preliminare del Consiglio dei Ministri del 3/12/2019.

relativi apparati delle amministrazioni. In questo contesto, l'idea di un nuovo e ulteriore decentramento di funzioni amministrative viene di fatto accantonata; la stessa definizione delle funzioni fondamentali locali, a lungo rinviata, viene operata frettolosamente, in via provvisoria, nel 2009, ad opera della legge n. 42/2009 e per i soli comuni, allo scopo, ben diverso da quello originario, di introdurre una differenziazione nelle modalità di finanziamento delle funzioni amministrative comunali, assicurando solo a quelle fondamentali una copertura integrale.

Come da più parti è stato osservato, questo cambio di prospettiva, fortemente influenzato dalla crisi economica, ha spostato il baricentro della legislazione dal principio di sussidiarietà a quello di adeguatezza (Tubertini, 2017) e ha portato il legislatore statale a percorrere anche la strada dello svuotamento del livello intermedio provinciale, sino a lambirne l'idea di definitiva soppressione. A questo obiettivo, del resto, è stato dai più collegata anche la dequotazione della rappresentatività politica degli organi provinciali, operata dalla legge 56/2014 in nome della semplificazione dell'amministrazione, di riduzione dei livelli, di eliminazione di duplicazioni e di sovrapposizioni².

Appare evidente che questa operazione si è posta in contrasto con il principio di sussidiarietà, inteso nella sua accezione di valorizzazione del distinto e specifico ruolo di tutti gli enti costitutivi della Repubblica, e in contrasto con la stessa costruzione "a gradi" del sistema delle funzioni amministrative presupposta dal Titolo V (per cui vi è prima il Comune, e successivamente, a scalare, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato). Ma è operazione che, in parte, è anche l'effetto delle scelte operate, nel periodo precedente, in nome di questo principio: perché è proprio in attuazione della sussidiarietà che la stagione del cd. terzo decentramento aveva portato la gran parte delle Regioni a riconoscere alle Province un rilevante ruolo amministrativo, in quasi tutti i campi e settori oggetto di decentramento.

Una delle motivazioni può senz'altro essere rinvenuta nella frammentazione del tessuto comunale, che ha naturalmente condotto a collocare a livello intermedio numerose funzioni di prossimità che, in un sistema municipale meno parcellizzato, avrebbero potuto essere adeguatamente svolte dai comuni; ma non sono mancate anche motivazioni di carattere più prettamente economico e sociale, legate all'intento di dare impulso allo sviluppo di specifiche porzioni di territorio, o a quello di riconoscere la specificità di territori infra-regionali (addirittura istituendo – com'è avvenuto fino al 2005 – nuove Province).

² Per una visione d'insieme della legge 56, cfr. Pizzetti (2015); Sterpa (2014); Vandelli et.al. (2014), con la collaborazione di Barrera, Tessaro, Tubertini.

Occorre avvertire che la valorizzazione del livello provinciale non ha operato ovunque allo stesso grado di intensità, per cui si è assistito ad un paradosso: se, in una parte d'Italia, si è generata una sensazione di inutilità del livello provinciale, o comunque di sproporzione tra la sua elevazione ad ente politico e le funzioni svolte, per la limitatezza delle competenze ad esse riconosciute, in altri contesti – proprio quelli in cui più era stata praticata la sussidiarietà - il costante aumento delle competenze provinciali ha però anche messo in luce l'incapacità dell'amministrazione provinciale, sia dal punto di vista amministrativo che di quello politico-rappresentativo, di soddisfare le aspettative di un sistema che richiedeva, invece, sempre maggiore coordinamento tra amministrazioni, rapidità ed efficienza nelle azioni, gestione oculata delle risorse.

Rispetto a questo disegno di forzato svuotamento del livello provinciale – peraltro reso ancor più rigido e irragionevole dal “blocco” intangibile delle cd. funzioni fondamentali - le Regioni hanno rivendicato la possibilità di operare una valutazione complessiva delle funzioni amministrative locali, in modo da conseguire un nuovo disegno razionale delle competenze amministrative sul proprio territorio: sfruttando quindi l'occasione delle leggi regionali di attuazione della legge 56 per un riassetto di tutte le competenze, in attuazione del principio di sussidiarietà. Proprio da tale principio discende che l'elenco delle funzioni “di area vasta” possa essere ampliato per effetto di una autonoma scelta del legislatore regionale, nelle materie di rispettiva competenza; scelta che, naturalmente, avrebbe dovuto tener conto della nuova natura istituzionale delle Province, scegliendo per esse solo quelle funzioni coerenti con la rappresentatività “attenuata” delle stesse. Questa lettura è stata fatta propria anche dalla Corte costituzionale (sent. 50/2015), la quale, chiamata a sindacare la legittimità costituzionale della legge 56/2014, ne ha dato una sorta di interpretazione adeguatrice, leggendo molte delle sue disposizioni alla luce dell'intervenuta stipula in Conferenza Unificata dell'Accordo attuativo dell'11 settembre 2014, che aveva, in effetti, riconosciuto alle Regioni uno spazio di autonomia molto più ampio di quello previsto dalla legge nell'individuazione del contenuto concreto delle funzioni provinciali, comprese quelle fondamentali, e nelle modalità per il riordino delle restanti funzioni amministrative.

Tuttavia, ancora una volta, questo disegno non si è potuto, di fatto, realizzare appieno in attuazione del principio di sussidiarietà. A pesare fortemente è stata, come è noto, la successiva e quasi coeva legislazione statale (a partire dalle disposizioni contenute nella l. 190/2014) che ha rappresentato un momento di rottura nel processo di attuazione della legge 56. La necessità di rispettare gli obblighi relativi alla riduzione della dotazione organica provinciale, unita alla drastica riduzione delle risorse finanziarie utilizzabili per la copertura

delle funzioni, hanno influenzato in maniera netta il processo di riordino, avvenuto in senso inverso a quello inizialmente ideato, che doveva partire dalla loro natura e non dal loro costo, e che doveva fondarsi in primo luogo sulla valorizzazione del livello comunale; poi, sulla possibile conferma in capo alle Province delle funzioni la cui natura e dimensione ne giustificasse il mantenimento a livello intermedio; ancora, sulla considerazione del ruolo istituzionale differenziato delle Città metropolitane; e infine, e solo in ultima istanza, sull'attribuzione alle Regioni delle funzioni di maggiore complessità e dimensione.

Questa tendenza al riaccentramento ha fatto parlare di nuovo centralismo regionale³ nelle relazioni tra Regioni ed enti locali: un'etichetta forse eccessiva, ma non del tutto infondata per le leggi regionali successive alla riforma Delrio. Soprattutto sul versante comunale, il decentramento è stato in effetti generalmente limitato, e comunque circoscritto a funzioni cd. di prossimità, oppure, rinviato al raggiungimento effettivo da parte dei comuni della soglia di adeguatezza attraverso processi di aggregazione sovracomunale, che la Regione si impegnava a sostenere e incoraggiare; in molti casi le Province hanno perduto, a favore del livello regionale, anche funzioni riconducibili nell'alveo di quelle fondamentali e, comunque, fortemente caratterizzanti, sino a quel momento, il loro profilo (Tubertini, 2016; Fabrizzi, 2017).

4. Nuovi scenari di riforma. Di nuovo, sussidiarietà e leale collaborazione

Il quadro che si è rappresentato mostra una difficoltà oggettiva delle Regioni di svolgere il proprio ruolo di indirizzo e raccordo del sistema delle autonomie, nonostante la legge Delrio avesse aperto una grande finestra di opportunità proprio alle Regioni, affidando alla legislazione regionale il riassetto funzionale dell'area vasta. Lo spazio di intervento concesso è stato però molto angusto, condizionato dalla necessità dell'applicazione uniforme di una serie di misure e di condizioni.

La fase attuale, nella sua incertezza, apre scenari del tutto inediti.

Da un lato, infatti, l'esito negativo del referendum costituzionale, ha allontanato, forse definitivamente, la prospettiva dell'eliminazione del livello provinciale, confermato nella sua necessità (Gardini, 2016). Dall'altro, le ormai insistenti richieste di una revisione dell'impianto ordinamentale locale introdotto dalla legge 56/2014 non sono ancora giunte ad un sufficiente livello

³ Così ad esempio il dossier di Legautonomie *L'attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*, Luglio 2015 (www.legautonomie.it).

di chiarezza né di omogeneità, oscillando tra la restaurazione dello *status quo ante* e la trasformazione definitiva delle Province in “case dei comuni”.

Sul punto, non può che condividersi l’idea che “le questioni che si pongono allo stato attuale non si presentano – e non possono essere concepite – come semplice adempimento o completamento di un disegno definito, come ordinaria attuazione di disposizioni già adottate. Né, all’opposto, possono essere impostate sulla base di ipotetiche esigenze di arretramento, in conseguenza dell’esito negativo del referendum su una riforma costituzionale pur strettamente connessa alla recente legislazione sul governo locale” (Vandelli, 2017: 18).

Nel frattempo, come ricordato, sembra essersi avviato, non senza difficoltà e incertezze, il percorso del regionalismo differenziato in importanti contesti regionali, con conseguente possibile trasformazione degli attuali equilibri tra sistema locale e livello regionale. Il tutto, in un quadro finanziario che, pur mostrando indubbi segnali di ripresa, vede ancora le amministrazioni, soprattutto regionali e locali, sottoposte a pesanti limiti e vincoli nell’utilizzo delle risorse.

Del resto, non è possibile trascurare il rilevante impatto che l’epidemia da Covid-19 ha determinato non solo sull’economia, nazionale e mondiale, ma anche sugli equilibri istituzionali sia esterni, sia interni a ciascun Paese. In Italia, in particolare, l’esigenza che più è stata avvertita è stata quella di assicurare un maggior coordinamento tra gli interventi delle amministrazioni chiamate a vario titolo ad affrontare l’emergenza sanitaria, economica e anche sociale, generata dal dilagarsi della pandemia (Cammelli, 2020). Il problema si è posto non solo nelle relazioni tra Parlamento ed Esecutivo, o nelle relazioni Stato-Regioni, ma anche nelle relazioni enti locali-Regioni-Stato, dove a risaltare è stata, nuovamente, la difficoltà per la Regione di esercitare, al di fuori dell’ambito strettamente sanitario, una efficace funzione di coordinamento e sintesi degli interessi delle rispettive comunità locali, non riuscendo, in molti casi, a porre un freno alla frantumazione ed estrema diversificazione degli interventi (Torre, 2020).

Vi sono, in definitiva, molti profili che potranno, anche nell’immediato futuro, condizionare la capacità delle Regioni di praticare un ruolo di governo del proprio sistema locale. L’auspicio che si può formulare è che anche il legislatore statale rivolga la dovuta attenzione alle autonomie locali, per troppo tempo sacrificate in nome dell’economicità, effettuando, specialmente in relazione al ruolo degli enti locali intermedi, scelte coerenti con i nuovi orizzonti di sviluppo delle autonomie. Questo sembra essere l’obiettivo a cui si ispira la Commissione di studio istituita, nel mese di luglio 2020, presso il Ministero dell’interno con il compito di predisporre un nuovo disegno di

legge delega per il riordino dell'ordinamento degli enti locali, da sottoporre al Parlamento entro la fine dell'anno.

Sul versante regionale, è auspicabile che le Regioni, prima ancora di avviare nuovi interventi, sottopongano ad un serio “test di sussidiarietà” l'attuale distribuzione delle funzioni amministrative tra sé e il proprio sistema locale, in modo da eliminare, laddove possibile, accentramenti ispirati ad una logica puramente emergenziale e non in linea con la natura delle funzioni da esercitare; valorizzando, sempre laddove possibile, il livello comunale, se del caso accompagnando tale valorizzazione con idonee iniziative di sostegno, tali da consentire ai comuni di raggiungere quella dimensione e capacità organizzativa che giustifichi il conferimento di nuove funzioni; e infine, svolgendo nei confronti del legislatore statale anche un ruolo di proposta e di impulso – alla luce dei dati emersi dalla concreta esperienza – sulle soluzioni praticabili per far uscire le Province dall'attuale incertezza istituzionale e per sviluppare adeguatamente il ruolo essenziale delle Città metropolitane.

Se si concorda sulla necessità di un recupero di spazio per la Regione al fine di trovare soluzioni organizzative adeguate al proprio territorio – le specificità territoriali sono moltissime! – occorre però anche dire che ciò esige un'applicazione più rigorosa del metodo della leale collaborazione anche tra Regioni ed enti locali, spesso solo formalmente applicato: lo dimostra la difficile esperienza dei Consigli delle Autonomie locali e l'opacità della concertazione svolta a livello regionale nelle altre sedi, formali o informali, ove essa avviene (Pizzolato, 2017; Di Carpegna Brivio, 2018a). Del resto, anche la già menzionata sentenza 33 del 2019 della Corte Costituzionale aveva posto l'accento sulla necessaria applicazione di meccanismi concertativi alla definizione, a livello regionale, degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni. La Corte ha alluso espressamente alla necessità di una “fisiologica dialettica”, improntata a una “doverosa cooperazione”, da parte di tutte le istituzioni; ancor più, come si è detto, nell'attuale fase di emergenza pandemica il metodo cooperativo appare essenziale, a tutti i livelli (Piperata, 2020).

La consapevolezza di questa esigenza sembra riecheggiare anche nel documento presentato dalle Regioni al Presidente della Repubblica in occasione della celebrazione dei Cinquant'anni dalla istituzione delle Regioni a Statuto ordinario. In quella sede, le Regioni hanno infatti chiesto la “ridefinizione del rapporto tra Regione e le altre componenti essenziali delle rispettive comunità: Comuni, Unioni, Province, Città metropolitane in una moderna e unitaria concezione di sistema delle autonomie territoriali [che] rifugga da ogni centralismo, sia statale sia regionale”⁴.

⁴ Il documento del 4 agosto 2020 “le Regioni italiane a 50 anni dalle prime elezioni nel

Solo in questo modo, nel prossimo futuro, il ruolo regionale potrà dispiegarsi pienamente. Le Regioni devono, in altre, parole praticare forme di decisione integrata, cercando anzitutto l'alleanza con il proprio territorio.

Riferimenti bibliografici

- Bassanini, F. (2012), "Riforma della riforma, o ritorno al passato?", in L. Vandelli, F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo alla prova. Regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, il Mulino, 509 ss.
- Belletti, M. (2012), *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale tra tutela dei valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, Aracne
- Bifulco, R. (2017) "L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte Costituzionale", in *Federalismi.it*, fasc. 3.
- Bin, R. (2014), "Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia", *Istituzioni del federalismo*, 47 ss.
- Bin, R., (2016), 'Chi ha paura delle autonomie?', in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, EDI
- Cammelli, M. (2012), 'Regioni e regionalismo: la doppia impasse', *Le Regioni*, 673 ss.
- Cammelli, M. (2016) 'L'amministrazione in torsione', in F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforma*, Bologna, BUP.
- Cammelli, M. (2020), 'Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo', *Il Mulino*, fasc. 3, 396 ss.
- Carrer, M., Rossi, S. (2012) 'La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione', *Quaderni Costituzionali*, 259 ss.
- Cortese, F. (2017) 'Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue «magnifiche sorti e progressive»: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio', *Le Regioni*, 119 ss.
- De Martin, G.C. (2014), 'Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici', *Istituzioni del federalismo*, 29 ss.
- Di Carpegna Brivio, E. (2018a), I CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti, *Federalismi.it*, fasc. 5

quadro dell'organizzazione pluralistica del sistema istituzionale. Un patto rinnovato tra le Regioni. Le proposte per l'Italia" è reperibile sul sito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni (www.regioni.it), nella sezione "50 anni Regioni".

- Di Carpegna Brivio, E. (2018b), 'Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione', *Le Regioni*, 877 ss.
- Gardini, G. (2011), 'Le autonomie ai tempi della crisi', *Istituzioni del federalismo*, 457 ss.
- Gardini, G. (2013) 'Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi', *Istituzioni del federalismo*, 6 ss.
- Gardini, G. (2016), 'La quiete dopo il referendum. Democrazia della crisi o crisi della democrazia?', *Istituzioni del federalismo*, 585 ss.
- Fabrizzi, F. (2017) 'L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud', *Le Regioni*, 953 ss.
- Mangiameli, S. (2013), *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffré
- Mangiameli, S. (2013), 'Crisi economica e distribuzione del potere politico', *Rivista AIC*, fasc. 4
- Mangiameli, S. (a cura di) (2014), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza e involuzioni legislative dopo la riforma del Titolo V*, Milano, Giuffré.
- Morelli, A. (2017) 'Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?', *Le Regioni*, 321 ss.
- Morelli, A. (2019), 'Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali', *Le Regioni*, 523 ss.
- Pastori, G. (2011) 'Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive', *Le Regioni*, 581 ss.
- Piperata, G. (2020), 'Emergenza pandemica e distribuzione del potere tra centro e periferia', *Giornale di diritto amministrativo*, 318 ss.
- Pizzetti, F. (2015), *La riforma degli enti territoriali*, Milano, Giuffré.
- Pizzolato, F. (2017), 'In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie', *Jus on line*, fasc. n. 3
- Poggi, A., Boggero, G. (2016), 'Non si può riformare la P.A. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte Costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto', *Federalismi.it*, fasc. 25
- Poggi, A. (2020), 'Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare', *Federalismi.it*, fasc. 25.
- Scaccia, G. (2009), *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Jovene
- Sterpa, A. (2014), (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene.

- Torre, F. (2020), 'Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus', *Diritti regionali*, fasc. 1
- Tubertini, C. (2016a) 'L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative', *Le Regioni*, 99 ss.
- Tubertini, C. (2016b), "Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni", in Bassanini, F., Cerniglia, F., Quadrio Curzio, A., Vandelli L. (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, p. 69 ss.
- Tubertini, C. (2017) 'Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata', in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 225 ss.
- Tubertini, C. (2019), 'I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali: la "stretta via" tra funzioni fondamentali ed altre competenze riservate allo Stato', *Le Regioni*, 924 ss.
- Vandelli, L. (2012), 'Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi', *Le Regioni*, 845 ss.
- Vandelli, L. (2014) 'Le autonomie nella prospettiva delle riforme', *Istituzioni del federalismo*, 121 ss.
- Vandelli, L., et.al. (2014), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni*, Rimini, Maggioli.
- Vandelli, L., Gardini, G., Tubertini, C. (2017), (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni ed innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli.
- Vipiana, P. M. (2014), (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Torino, Giappichelli.

Note sull'autrice

Claudia Tubertini: Università degli Studi di Bologna; <https://orcid.org/0000-0002-8988-5823>

Professore associato di Diritto Amministrativo presso *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna. È membro del collegio docenti della SPISA - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica della stessa Università, dove insegna Diritto regionale e governo locale.