

IL DIFFICILE CAMMINO DEL DECENTRAMENTO TRA RIFORME, EMERGENZE E RESISTENZE. ALLA RICERCA DI UN “SISTEMA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI”

GIANLUCA GARDINI*

In Italia, le riforme territoriali sono state troppo spesso “reattive”, ossia introdotte in risposta a fenomeni congiunturali, e parziali, ossia immaginate per un singolo livello di governo, in assenza di una visione organica e sistemica delle autonomie. Lo sguardo riformatore dovrebbe invece allargarsi, ed estendersi all’insieme degli enti territoriali: dai piccoli comuni, spesso inadeguati a gestire il complesso di funzioni amministrative che il principio di sussidiarietà riversa su di essi; all’area vasta, composta da enti dalla natura incerta, oggetto di continui ripensamenti e indicazioni contrastanti da parte del nostro legislatore; per arrivare alle Regioni, che in Italia non sono state in grado di assumere il ruolo di indirizzo politico del sistema locale assegnato loro dalla Costituzione, e sin dai primi anni di vita si sono comportate come grandi enti di gestione, come macro-comuni che entrano in competizione con gli enti locali minori. Ciò, tenendo in considerazione il grande cambiamento che il regionalismo differenziato si appresta a introdurre nell’organizzazione del Paese.

In Italy, territorial reforms have too often been “reactive”, in the sense of introduced in response to economic events, and partial, in the sense of imagined for a single level of government, in the absence of an organic and systemic vision of autonomies. The reformist gaze should instead broaden and extend to all local authorities: from small municipalities, often inadequate to manage the complex of administrative functions that the principle of subsidiarity places on them; to the supra-municipal area, made up of entities of uncertain nature, subject to continuous rethinking and conflicting indications by our legislator; to get to the Regions, which in Italy have not been able to assume the role of political direction of the local system assigned to them by the Constitution, and since the first years of life have behaved like large management bodies, like macro-municipalities that enter in competition with smaller local authorities. This, taking into consideration the great change that asymmetric regionalism is preparing to introduce in the organization of the country.

* Professore di diritto amministrativo presso Università degli Studi di Ferrara.

SOMMARIO: 1. Il puzzle delle autonomie territoriali. — 2. La traiettoria del decentramento. — 3. La crisi economica e, subito dopo, la crisi pandemica. — 4. L'era post-crisi. — 5. L'area vasta: un ritorno al passato con Province elette direttamente? — 6. La circolazione (tardiva) di modelli tra Italia e Spagna. — 7. Regionalismo differenziato e "resti fiscali" — 8. Brevi conclusioni.

1. *Il puzzle delle autonomie territoriali.* — Il decentramento territoriale è un processo di distribuzione e organizzazione delle competenze tra livelli di governo che accompagna la storia del nostro Paese sin dalla prima fase della sua unificazione.

L'unità si fondò sul paradigma del centralismo (alla francese) e su una logica di tipo gerarchico-piramidale, che opera dall'alto verso il basso e dal centro verso la periferia. Nel corso degli anni, il decentramento territoriale iniziò lentamente a modificare questo impianto centralizzato del potere, realizzando un graduale trasferimento di funzioni e risorse dal centro verso la periferia.

Il processo, tuttavia, segue un andamento molto altalenante, fatto di improvvise accelerazioni e brusche frenate, di esaltazioni collettive e pesanti sconforti. Soprattutto, il decentramento territoriale fin qui attuato sembra mancare di un disegno coerente, della necessaria visione sistemica che, invece, dovrebbe accompagnare le riforme dirette ad incidere sull'intelaiatura delle autonomie territoriali e, quindi, sulla stessa forma di Stato.

Il progetto autonomista, sin dalle origini, mirava al raggiungimento di alcuni obiettivi essenziali, già pienamente enucleati dal pensiero risorgimentale: per un verso, ovviare ai danni dell'accentramento che rende l'andamento della vita pubblica «intricatissimo e lento», in modo da renderlo «più semplice e spedito»; e, per altro verso, potenziare le unità secondarie, cioè le energie locali, facendone delle forze sufficienti «per tradurre in atto ogni progresso possibile nella loro sfera»¹, e favorire così l'autogoverno.

Conclusa la dolorosa parentesi dell'autoritarismo fascista, la dinamica di trasferimento di funzioni e risorse dal centro verso i territori riprese con maggior vigore. La Costituzione repubblicana intendeva dare vita a un sistema pluralistico, basato sull'esistenza di centri autonomi di potere dislocati sul territorio, e il legislatore nazionale, di conseguenza, si attivò per l'attuazione di questo disegno, nella prospettiva (più ideologica che reale) di incrementare la partecipazione democratica, l'efficienza amministrativa, la tutela dei diritti umani e la coesione sociale. Le Regioni divennero i soggetti istituzionali incaricati di porre le basi di un nuovo modo di amministrare, per semplificare e rendere più efficiente «il funzionamento delle amministrazioni e della vita pubblica in generale, al centro e alla periferia», ridurre il ruolo centrale dello Stato nella vita civile, stimolare la partecipazione delle comunità alla vita politica².

¹ G. MAZZINI, *Scritti politici editi ed inediti*, Imola, 1907, vol. II, pp. 302 e 305.

² G. AMBROSINI, *Relazione sulle autonomie regionali*, presentata alla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione nel novembre del 1946, in *Atti della Assemblea Costituente*, pp. 137 ss.

Tuttavia, la maggior parte delle neoistituite Regioni adottò un modello di amministrazione che mimava acriticamente quello ministeriale e riproduceva in ambito regionale le scelte compiute a livello statale, duplicando pregi e difetti delle strutture centrali. Per contro, venne del tutto trascurato il progetto di Regione come ente di legislazione e di programmazione, come centro di «propulsione e coordinamento delle autonomie locali»³, originariamente immaginato dal Costituente.

Il progetto autonomista è però stato ostacolato dall'inadeguatezza dei Comuni e degli enti minori in genere, che in gran parte si sono dimostrati inadatti, per dimensione e risorse, a gestire le funzioni amministrative a essi trasferite dallo Stato e dalle Regioni. L'incapacità degli enti locali di ricevere le funzioni delegate ha favorito, in una sorta di circolo vizioso, l'atrofia del ruolo programmatico delle Regioni, che hanno finito per trattenere su di sé gran parte delle competenze e delle attività riservate – nel modello costituzionale – al livello istituzionale più vicino ai cittadini.

Questo insieme di fattori, unito alla sostanziale inattuazione del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, ha condotto all'impossibilità di costruire un vero “sistema delle autonomie locali”, composto da enti che dialogano, si integrano e si assistono vicendevolmente in vista della soddisfazione dei bisogni espressi dalle popolazioni residenti nei diversi territori. Del resto, appare difficile immaginare la costruzione di un “sistema” locale senza il contributo “politico” delle Regioni, non foss'altro perché questi enti, con la propria legislazione di settore, possono individuare con maggior efficacia gli ambiti o livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni conferite ai Comuni, garantendo il coordinamento con le disposizioni statali relative alle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali⁴.

Lo stratificarsi di riforme, interventi settoriali e misure d'urgenza che hanno interessato le autonomie territoriali, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso ai nostri giorni, ha prodotto una congerie disordinata di principi e disposizioni, ispirati a finalità spesso contrastanti, che ha finito per eclissare la progettualità stessa del decentramento territoriale. Il principale difetto del modello sin qui realizzato non va individuato tanto nella rapsodicità degli interventi che hanno guidato il processo di conferimento alle autonomie, quanto nell'assenza di un disegno organico a suo sostegno, da cui possano ricavarsi gli obiettivi da conseguire e le risorse necessarie alla sua realizzazione. Manca, in sostanza, la condizione minima perché si possa parlare di un “ordinamento territoriale” in senso proprio, inteso come organizzazione ordinata, sistematica di norme, adottate in vista di un progetto univoco da attuare.

Il giurista che oggi si confronta con l'assetto delle autonomie in Italia si trova a sperimentare la stessa sensazione del giocatore, evocato da Zygmunt

³ Nell'espressione utilizzata da Corte cost., 15 luglio 1991, n. 343.

⁴ G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torno, 2022, p. 422.

Bauman nel commentare la crisi globale, posto di fronte ad un puzzle del quale non conosce la figura finale da comporre⁵: dinanzi a sé ha molti elementi incoerenti, sparpagliati a cui deve dare un ordine e un significato, ma è privo di un punto riferimento, non dispone di un'immagine da realizzare per risolvere il rompicapo.

La metafora del puzzle senza una figura da comporre è particolarmente calzante con riferimento agli ultimi due decenni, durante i quali il susseguirsi degli interventi normativi in materia di autonomie locali appare ancor più caotico e disorganico. A partire dalla fine del primo decennio del XXI secolo, infatti, l'avvicinarsi ininterrotto di crisi finanziarie, sanitarie, belliche, ha favorito l'approvazione di una sequenza di misure ispirate alla logica emergenziale, dal carattere estemporaneo, che rendono impossibile cogliere un disegno (*tout court*, non necessariamente coerente e univoco) dietro le trasformazioni dell'assetto territoriale così introdotte.

2. *La traiettoria del decentramento.* – Come per molti altri paesi europei continentali, le radici del modello a cui si ispira l'ordinamento locale italiano affondano nella tradizione amministrativa francese, e risalgono alle concezioni rivoluzionarie del 1789, come perfezionate (ed esportate) dall'impero napoleonico: robusto accentramento, uguaglianza intesa come uniformità di regole, centralità dei prefetti, corrispondenza tra comunità e municipalità (da cui la parcellizzazione comunale)⁶.

In Italia, l'opzione a favore dell'uniformità si ebbe con le leggi di unificazione del 1865. All'uniformità della legislazione e degli istituti corrispose anche l'uniformità del regime municipale e provinciale, che accomunava al di sotto di uno schema giuridico pressoché identico realtà molto diverse, per dimensioni, popolazione, situazione geografica, storica ed economica. Nel nome dell'uguaglianza formale si operò una scelta a favore di un ordinamento indifferenziato per tutti i Comuni, che finirà per caratterizzare il sistema italiano per oltre un secolo⁷. Comuni e Province vennero inizialmente lasciati privi di potestà statutaria, riconosciuta invece ad altri enti pubblici, mentre l'intera

⁵ Z. BAUMAN, *Intervista sull'identità*, a cura di B. Vecchi, Bari, 2009, spec. pp. 55 ss. L'immagine è stata ripresa anche da L. VANDELLI nella relazione *Il Comune, tessera di base nel puzzle del governo locale*, presentata al Convegno svoltosi il 17 giugno 2017 presso Università degli Studi di Milano.

⁶ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2018, VII ed., pp. 12 e ss.

⁷ «Il problema del rapporto fra eguaglianza e differenziazione, con una tendenza a confondere l'eguaglianza con l'uniformità, è assai risalente. Già nella Relazione accompagnatrice del disegno di legge del 1865 sull'unificazione amministrativa, si considerava infatti 'evidentissimo che l'art. 25 dello Statuto non sarà una verità per tutti i cittadini fino a che in tutto il regno gli stessi servizi pubblici non siano egualmente posti a carico o dello Stato o della Provincia o dei Comuni'. [...] Il culto per l'uniformità accompagna tutta la vicenda post-unitaria, anche quando il centralismo viene in parte superato con la creazione delle Regioni. Un assetto formalmente ispirato al rispetto delle autonomie, che sulla carta le rifornisca di cospicui poteri, ben può svilupparsi senza apprezzabili differenziazioni nel loro esercizio». Così C. PINELLI, *Cinquanta anni di regionalismo, fra "libertà dallo Stato" e culto per l'uniformità*, in *Diritto pubblico*, 2020, XXVI, 3, pp. 751-752.

materia relativa all'organizzazione locale venne considerata oggetto di riserva di legge⁸.

L'avvento della Costituzione repubblicana non modifica l'impianto uniforme degli enti locali, che trova preciso riscontro nel riferimento a leggi generali dello Stato per la fissazione di principi di Comuni e Province e per la definizione delle relative funzioni (art. 128 Cost.), oltre che nella costituzionalizzazione delle Province e nella loro configurazione quale circoscrizione di decentramento statale (art. 129).

L'innovazione più significativa, nella Costituzione del 1948, è senza dubbio il riconoscimento del principio autonomistico («La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali»), collocato tra i principi fondamentali e caratterizzanti della Repubblica italiana. Con questa norma si abbandona definitivamente la dottrina giuridica dell'autarchia, nata in epoca giolittiana per porre freno alle rivendicazioni d'autonomia politica che in quel periodo stavano emergendo, e si eleva il pluralismo autonomista a componente essenziale della democrazia italiana, in contrapposizione al centralismo autoritario che aveva caratterizzato il ventennio fascista.

È solo con la legge 142/1990, tuttavia, che l'uniformità viene messa realmente in discussione dal legislatore: attraverso il riconoscimento della potestà statutaria, il riparto delle funzioni tra livelli diversi, il regime delle aree metropolitane, viene ad incrinarsi l'equivalenza tra uguaglianza e uniformità. Inizia così ad affermarsi l'idea della differenziazione che si consoliderà solo in seguito, con il decentramento delle funzioni amministrative a Costituzione invariata, realizzato con le riforme Bassanini del 1997-98. La legge 142/1990 prova a innovare il sistema locale puntando sui livelli intercomunali, a partire dalle Unioni: le nuove istituzioni associative vengono previste come elemento fondamentale per l'attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione stabiliti dalla riforma costituzionale (art. 118), al fine di consentire ai Comuni, anche a quelli dotati di piccole dimensioni e svantaggiati sul piano demografico, territoriale, organizzativo, finanziario, l'esercizio della generalità delle funzioni amministrative. Gli indizi di questo diverso approccio al tema dell'autonomia si rinvengono anche nella legge di poco successiva (n. 81 del 1993), sull'elezione diretta del Sindaco e del presidente della Provincia, frutto di una sorta di "ingegneria istituzionale" di stampo "neo-presidenzialista", che cerca di elevare la legittimazione democratica diretta degli esecutivi come elemento costitutivo dell'autonomia locale. Un tratto che in parte, ma evidentemente, si ritroverà poi nella legge di revisione costituzionale avente ad oggetto i sistemi elettorali regionali (l. cost. n. 1 del 1999).

⁸ VANDELLI, *Il sistema*, cit., p. 18. L'idea che l'organizzazione locale debba essere oggetto di riserva di legge rimane a lungo immutata e comporta, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che eventuali delibere assunte dai Comuni per istituire nuovi organi, non previsti dalla legislazione vigente, siano considerate "nulle" dai giudici amministrativi, in quanto colpite da difetto assoluto di attribuzione o carenza di potere (cfr. Cons. Stato, sez. I, 31 ottobre 1975, n. 2242).

In seguito, l'approvazione del Testo Unico degli enti locali (d.lgs. 267/2000, c.d. TUEL) prova a dare un disegno organico e stabile al governo locale, ma la speranza viene prontamente delusa. Già l'anno successivo, infatti, la riforma del Titolo V della Cost. rimette in discussione molte delle regole fissate nel TUEL, tanto da far dubitare i commentatori della sua sopravvivenza.

La riforma costituzionale del 2001 rilancia la forma di Stato autonomista, potenziando le funzioni legislative regionali e attribuendo in blocco la funzione amministrativa ai Comuni. La riforma impone un ripensamento complessivo dell'assetto delle autonomie territoriali: lo Stato mantiene una competenza legislativa esclusiva solo rispetto a sistema elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali, mentre si aprono spazi significativi per il legislatore regionale (specie nelle Regioni a statuto speciale, cui è riconosciuta competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali), nell'ottica della differenziazione del tessuto locale.

Tuttavia, dopo un entusiasmo inizialmente condiviso da tutti gli schieramenti politici, la riforma del Titolo V viene abbandonata a sé stessa. I principi intorno a cui ruota l'intero processo riformatore — sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, autonomia finanziaria, leale collaborazione dei livelli di governo — rimangono sospesi, privi di concretizzazione. A mancare, soprattutto, è il concetto in sé di "sistema locale": una volta soppresso l'art. 128 Cost., che ingabbiava l'autonomia degli enti locali entro una griglia di principi (spesso debordanti) fissati da leggi generali della Repubblica, era quasi scontato riconoscere al legislatore regionale la competenza esclusiva sull'ordinamento di Comuni e Province, divenuti nel frattempo «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» (art. 114 Cost.). Ma questa, come noto, non è stata la scelta compiuta dalla riforma costituzionale, che ha preferito mantenere ferma la competenza del legislatore statale sull'ordinamento territoriale (art. 117, comma 2, lett. p). Una soluzione che dà luogo ad un'evidente contraddizione con lo spirito complessivo della riforma, ispirato all'autonomia dei territori e al decentramento delle funzioni, e riporta verso lo Stato il baricentro dell'ordinamento locale⁹.

All'avvio del nuovo Millennio, gradualmente, il processo delle riforme territoriali avviato negli anni Novanta comincia a perdere spinta, fino ad arrestarsi completamente. Alcuni istituti chiave della riforma, come le Città metropolitane e le funzioni fondamentali dei Comuni, rimarranno scritti solo sulla carta e richiederanno più di un decennio per essere portati a compimento.

3. *La crisi economica e, subito dopo, la crisi pandemica.* — L'avvento della crisi economica, che nel secondo decennio del XXI secolo travolge l'economia

⁹ Ciò aiuta a comprendere perché, dopo la riforma costituzionale del 2001, siano pochissime le Regioni ordinarie ad aver adottato leggi organiche per il riordino del sistema amministrativo regionale e locale, in ossequio al proprio ruolo di "centri di propulsione e di coordinamento del sistema delle autonomie locali" (v. nota 3).

globale, piomba come una calamità ad inasprire l'inattuazione della riforma costituzionale del 2001. Il decentramento viene associato allo spreco, o comunque ad un maggior costo sistemico, ed è messo in discussione come metodo di organizzazione del potere. Le Regioni, in particolare, escono drammaticamente indebolite dalla crisi finanziaria, sia sul versante economico che politico, al punto che molti sostenitori del regionalismo si convertono in severi critici dell'esperienza regionale.

Appena superata l'emergenza economica, un'altra crisi, questa volta di natura sanitaria, ancor più drammatica della precedente, sopraggiunge a minacciare il progetto autonomista. La pandemia da Covid-19 assesta il colpo di grazia al metodo del decentramento, rendendo l'assetto delle autonomie territoriali ulteriormente confuso, a tratti indecifrabile, e impedendo qualsiasi previsione sul futuro.

In questa fase storica, il centralismo conosce un rilancio sostanziale. Sferzati dal susseguirsi di emergenze epocali, sconosciute nell'era postbellica, gli Stati si vedono costretti a operare drastiche misure di razionalizzazione, sia economica che istituzionale, da cui deriva una massiccia fuga di investimenti e fiducia dalle autonomie in direzione del centro, in particolare verso gli esecutivi.

Il fenomeno non riguarda solo l'Italia, ma l'intera Eurozona: osservando le riforme messe in atto alla fine del primo decennio del XXI secolo in paesi come Grecia, Portogallo, Spagna, Francia, si percepisce in modo evidente il movimento in senso ascensionale del potere pubblico, che risale attraverso i diversi livelli di governo nella speranza di incontrare nello Stato un soggetto politico fornito di una visione unitaria, in grado di contenere la frammentazione delle sedi decisionali e di esercitare un controllo più efficace sui servizi e sulla spesa pubblica.

A partire dal 2010, il «neocentralismo della legislazione della crisi»¹⁰ incontra nel nostro Paese un terreno particolarmente fertile, tanto che il recupero da parte dello Stato di molte politiche, sia congiunturali che strutturali, già devolute alle autonomie territoriali, diviene la «ricetta nazionale» per la cura dei problemi economici della Repubblica. In quest'ottica, durante la crisi finanziaria causata dai mutui *subprime* americani, il legislatore statale – sfruttando la necessità di fronteggiare l'emergenza economica in corso – opera in modo sempre più esplicito per riappropriarsi di materie che la riforma del Titolo V del 2001 aveva formalmente devoluto alla competenza regionale. La giurisprudenza costituzionale, a sua volta, offre un supporto importante a tale prassi legislativa: la Corte costituzionale avalla una lettura estensiva di materie trasversali come l'«ordinamento civile», la «tutela della concorrenza», la «tutela dell'ambiente», i «livelli essenziali delle prestazioni»; contribuisce a consolidare l'interpretazione

¹⁰ G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, 1, p. 29.

“onnivora” della materia «coordinamento della finanza pubblica»¹¹; giustifica sistematicamente le continue invasioni del legislatore statale nella sfera di competenza delle autonomie territoriali in virtù della “prevalenza” della materia toccata dall’intervento legislativo.

Questo insieme di fattori finisce per riportare allo Stato competenze che la riforma costituzionale del 2001 aveva riservato ai Consigli regionali, quali legislatori di prossimità più attenti alle esigenze espresse dai territori. L’interesse nazionale, cancellato dal testo costituzionale dalla riforma del 2001, riemerge come per incanto nella prassi istituzionale e viene a coincidere con quello dello Stato, con buona pace dell’art. 114 Cost., che, nel disegnare un modello policentrico e paritario di livelli di governo autonomi, ipotizzava che la Nazione, o meglio la Repubblica, potesse essere vista, oltre che come una comunità di persone, anche come «una comunità di comunità»¹².

Soprattutto, in questo periodo il legislatore fa un intenso ricorso alla decretazione di urgenza per riformare l’ordinamento locale e territoriale, tanto che la Corte costituzionale si vide costretta ad intervenire, dichiarando illegittime molte misure di revisione istituzionale per il fatto stesso di essere adottate con decreto-legge, in assenza dei presupposti di necessità e urgenza previsti dalla Costituzione; secondo la Corte, le componenti essenziali dell’intelaiatura dell’ordinamento degli enti locali devono essere «per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo», dal momento che attraverso questi interventi si avvia «una trasformazione radicale dell’intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali»¹³.

Tra le riforme tentate con la decretazione d’urgenza (e prontamente bocciate dalla Corte) vi era quella riguardante l’ordinamento delle Province: le manovre economiche della crisi (2011-12) cercavano in vario modo di intervenire sulle dimensioni (puntando a robusti accorpamenti), funzioni, legittimazione delle Province, ma tutti questi tentativi vennero a cadere sotto la scure della Corte costituzionale per le ragioni sopra ricordate. A quel punto, stante la ferma volontà del Governo di condurre in porto la riforma del livello provinciale, venne imboccata la strada maestra della legge parlamentare, approvata “in attesa” di un’imminente riforma Costituzionale, seguendo il modello vincente della legge Bassanini, che anni prima aveva anticipato sul versante amministrativo la riforma del Titolo V Cost. Pertanto, la legge Delrio si auto-qualifica come transitoria («in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione») e, esplicitamente, punta a preparare il terreno di

¹¹ Nella definizione di ID., *Unitarietà della Repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche: l’organizzazione delle Regioni*, in *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, a cura di S. Labriola, Roma-Bari, 2006, vol. II, pp. 603 ss.

¹² G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 2012, XL, 4, p. 767.

¹³ Corte cost., 19 luglio 2013, n. 220.

una successiva riforma costituzionale, il cui esito positivo si dava evidentemente per scontato.

In questa prospettiva, la legge 56/2014 avvia un processo di riallocazione delle funzioni a Costituzione invariata e, per la prima volta in modo organico, prova ad introdurre una differenziazione tra i livelli di governo di area vasta e di prossimità, al fine di garantire dimensioni e capacità adeguate agli enti destinatari delle funzioni.

I punti di intervento della riforma sono sostanzialmente tre:

- a) anche per rispondere alle sollecitazioni dell'Unione europea¹⁴, il legislatore italiano rivede il livello di governo intermedio, quello d'area vasta. A questo fine, la legge 56/2014 configura le “nuove” Province come enti di secondo grado (gli organi della provincia sono formati da consiglieri comunali e sindaci dei comuni ricompresi nella circoscrizione provinciale), dotati di funzioni sovracomunali sia proprie che delegate, e al contempo come enti di servizio e coordinamento orizzontale per i Comuni (c.d. case di comuni). A seguito di questa riforma, le Province vedono ridurre notevolmente il perimetro delle funzioni fondamentali, che restano essenzialmente riferite alla pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, a determinati aspetti della tutela e valorizzazione dell'ambiente, ai trasporti, alle strade in ambito provinciale, alla rete scolastica. E, soprattutto, vedono ridimensionati il personale e le risorse a propria disposizione¹⁵;
- b) viene disposta (con legge dello Stato, superando il dilemma della fonte regionale o statale) la “costituzione” di dieci Città metropolitane (cui se ne

¹⁴ Com'è noto il Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea, a partire dal 2010, ha rivolto una serie di raccomandazioni puntuali all'Italia sui temi dell'organizzazione istituzionale e del riordino territoriale, mentre il *monitoring* team della Banca Centrale Europea ha ripetutamente sostenuto che «accorpate le Province sarebbe l'unica vera misura di taglio dei costi della politica».

¹⁵ Il personale dipendente delle 107 Province in servizio alla data del 1° gennaio 2015 era pari a 41.205. La Legge di stabilità per il 2015 stabilisce la riduzione del 50% del personale delle 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario. Circa 16 mila dipendenti, attraverso un apposito portale realizzato dalla Funzione Pubblica, vengono trasferiti con la procedura di mobilità o vengono collocati in pensione. Nel dettaglio: 2.564 posti in pensione; 5.505 personale dei Centri per l'impiego; 720 ricollocati presso Ministeri o tribunali; 7.185 ricollocati direttamente dalle Regioni. La spesa corrente delle Province passa da 7 miliardi 617 milioni del 2013 a 4 miliardi 309 milioni del 2018 (-43%). La spesa per investimenti delle Province passa da 2 miliardi 732 milioni del 2013 a 779 milioni del 2018 (-71%). A causa di questi tagli 13 Province (La Spezia, Verbania, Novara, Asti, Alessandria, Imperia, Terni, Ascoli Piceno, Chieti, Potenza, Varese, Salerno, Biella) finiscono in pre-dissesto. La Corte dei Conti analizzando lo stato dei bilanci delle Province nella relazione alla Commissione per il federalismo fiscale nel 2016 li definisce “manifestamente irragionevoli” e lancia l'allarme: tagli di questa portata non possono che incidere sull'erogazione dei servizi ai cittadini ed in particolare sulla gestione, manutenzione e messa in sicurezza dei 130 mila chilometri di strade, delle oltre 7.000 scuole superiori e azzerare gli interventi per la difesa del suolo e il contrasto al dissesto. Nel 2018 inizia la ripresa degli investimenti, che salgono del 6% rispetto all'anno precedente, e nel 2019 il segnale si fa sempre più deciso, tanto che il risultato della variazione del primo semestre è di + 20,5%. Dossier UPI, 18 luglio 2019.

aggiungeranno altre 4 nelle Regioni a statuto speciale)¹⁶, che subentrano e succedono alle preesistenti Province. In queste aree, il territorio metropolitano coincide con quello della provincia, e gli organi della Città metropolitana (d'ora in avanti CM) sono espressi solo indirettamente dalla popolazione, essendo formati da sindaci e consiglieri comunali (come per le Province), salva la possibilità delle singole CM di optare, statutariamente, per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano. Le CM hanno una missione volta allo sviluppo strategico del territorio, alla *governance* di servizi, infrastrutture e reti, alle connessioni esterne, particolarmente, a livello europeo. Funzioni che si aggiungono a quelle riconosciute alle Province, e sono rivolte in via primaria alla pianificazione strategica, territoriale, e complessivamente, allo sviluppo economico e sociale del territorio;

c) rilancia le forme di associazione e cooperazione intercomunale al fine di garantire l'adeguatezza delle funzioni comunali. L'eccessiva frammentazione del tessuto comunale, fatto di enti troppo piccoli per svolgere adeguatamente persino le funzioni fondamentali, rappresenta da sempre un ostacolo alla realizzazione del principio di sussidiarietà verticale. Sin dagli anni Novanta si era cercato di valorizzare le forme associative, ora imponendole per legge, ora puntando sulla libera iniziativa comunale attraverso incentivi economici e fiscali, ma i risultati erano sempre stati deludenti, al punto che fino a qualche anno fa il numero dei Comuni continuava ad aumentare. Per questo la legge Delrio prova a rilanciare la cooperazione tra enti, nel tentativo di persuadere i Comuni a condividere funzioni e servizi di prossimità, senza rinunciare alla propria identità politica e istituzionale.

Alla riforma Delrio, come si è detto, sarebbe dovuta seguire una profonda revisione della Costituzione italiana, la più importante a partire dalla sua approvazione nel 1948 (47 articoli su 139). Tuttavia, la riforma costituzionale venne bocciata dagli elettori nel dicembre 2016, per ragioni forse più politiche che di merito. Con il referendum costituzionale viene definitivamente archiviato un (ambizioso) disegno di carattere sistematico, che puntava a realizzare «una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le Regioni e i Comuni»¹⁷. Insieme ad esso, purtroppo, è tramontata (almeno nel breve) anche la possibilità di rivedere l'insoddisfacente riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, e di

¹⁶ Nelle Regioni a Statuto Speciale si è proceduto con riforme disomogenee: in Friuli Venezia Giulia le 4 Province sono diventate 18 UTI, in sostanza scatole vuote, poiché' il 90% delle funzioni provinciali è accentrato nella Regione; al posto delle 8 Province della Sardegna sono state istituite 4 Province e 1 Città metropolitana, enti commissariati in attesa di nuove elezioni; le 9 Province della Sicilia sono diventate 3 Città metropolitane e 6 Liberi Consorzi, questi ultimi enti commissariati da oltre 4 anni.

¹⁷ Camera dei Deputati, XVII legislatura, d.d.l. *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, n. 1542, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 20 agosto 2013, https://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL000911, data ultima consultazione 10.7.2024.

costruire il Senato come sede di espressione delle istanze autonomistiche territoriali.

Naufragata la riforma costituzionale, a distanza di pochi anni sopraggiunge una nuova emergenza, di carattere sanitario, causata da una pandemia improvvisa, virulenta e incontrollabile, quale non si vedeva da generazioni.

La gestione della pandemia da Covid-19 porta allo scoperto l'inadeguata articolazione dei poteri tra centro e periferia, nonché l'eccessiva disomogeneità degli interventi regionali e locali (non solo nella sanità), considerata d'intralcio nel contrasto all'emergenza. Dinanzi alla crisi pandemica, alcuni commentatori propongono il riaccentramento dell'intera sanità, attraverso il passaggio di questa materia alla competenza esclusiva dello Stato. Altri propongono l'introduzione nell'ordinamento costituzionale di una clausola di supremazia in favore dello Stato (presente nella riforma costituzionale bocciata dal referendum del 2016), in modo da garantire una regia unitaria delle principali politiche pubbliche.

Il punto, tuttavia, non è la collocazione formale di una materia all'interno delle competenze esclusive dello Stato o, all'opposto, delle Regioni (eventualmente sfruttando la maggiore autonomia *ex art. 116, comma 3*). Per assicurare il funzionamento di una Repubblica delle autonomie è indispensabile armonizzare le diverse competenze: non serve riaccentrare (anche perché l'operazione andrebbe fatta per molte altre materie concorrenti, non solo per la sanità), ma semmai potenziare e migliorare il funzionamento delle "sedi della cooperazione"¹⁸. Le principali politiche pubbliche, negli ultimi vent'anni, sono state definite all'interno del "sistema delle Conferenze": ciò è avvenuto anche nel settore della salute, con risultati spesso positivi (ad esempio per la definizione dei LEA, nonostante la materia rientri nella competenza esclusiva dello Stato). I nodi del sistema da migliorare sono pertanto le sedi della cooperazione, nella prospettiva di far funzionare meglio l'insieme dei livelli di governo e rendere più efficiente la gestione dei diversi settori. Al contrario, la statalizzazione di alcune funzioni essenziali per la soddisfazione dei diritti individuali, come la tutela della salute, finirebbe per distanziare ancora di più il servizio dal territorio e dai bisogni reali dei cittadini.

Il susseguirsi delle crisi dà il via ad una narrazione distruttiva del decentramento, volta a consentire allo Stato centrale di recuperare, nel nome dell'emergenza, competenze faticosamente devolute alle Regioni e agli enti locali. In realtà, il riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali serve proprio a modulare meglio le politiche generali e la gestione materiale delle funzioni, rendendole più adatte alle specificità dei diversi territori e alle differenti esigenze delle popolazioni.

¹⁸ C. PINELLI, *Se il Governo si sostituisse alle Regioni sulla sanità sarebbe il caos*, in *Huffington Post*, 9 novembre 2020, https://www.huffingtonpost.it/politica/2020/11/09/news/cesare_pinelli_se_il_governo_si_sostituisse_alle_regioni_sulla_sanita_sarebbe_il_caos_-5347626/, data ultima consultazione 9.5.2024.

4. *L'era post-crisi.* — Con l'attenuarsi della stagione delle crisi (il plurale è d'obbligo), gli esecutivi iniziano a perdere gradualmente la centralità acquisita grazie alla gestione delle emergenze.

Il ritorno alla normalità favorisce il recupero di un contesto più favorevole al decentramento e all'autonomia territoriale. I segnali si colgono soprattutto nel nuovo corso della giurisprudenza costituzionale. Nel 2021, con l'avvio del Piano nazionale di ripresa e resilienza, la Corte costituzionale torna a occuparsi della legittimità del meccanismo che prevede la coincidenza automatica tra sindaco metropolitano e sindaco del Comune capoluogo. Nel pronunciarsi sulla questione, la Consulta valorizza il collegamento tra autonomia territoriale e responsabilità degli organi di governo, e auspica una differenziazione effettiva tra Provincia e Città metropolitana, da realizzarsi attraverso una necessaria riforma dell'area vasta: nella trama e nelle conclusioni della pronuncia si percepisce con nettezza il diverso clima che inizia a circondare i temi del decentramento, e porta a stemperare la pericolosa equazione tra riduzione della spesa pubblica e riduzione dell'autonomia territoriale¹⁹.

In questa circostanza la Corte, pur senza giungere a dichiarare l'incostituzionalità del meccanismo dell'elezione indiretta per gli enti di area vasta, ne sollecita esplicitamente la revisione in sede parlamentare: chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una legge regionale della Sicilia che replicava la forma di governo e il sistema di elezione delle Città metropolitane prevista nella legge Delrio²⁰, il Giudice delle leggi da un lato respinge formalmente le censure riguardanti l'elezione "indiretta" degli organi metropolitani, ma dall'altro evidenzia la sostanziale incoerenza di questo meccanismo rispetto al principio di responsabilità politica e al necessario potere di controllo degli elettori

¹⁹ In argomento, sia consentito un rinvio a G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, 3, pp. 457 ss.

²⁰ La Sicilia si accinge ad approvare il ritorno all'elezione diretta di Province e Città Metropolitane, anticipando la riforma da mesi in discussione in Parlamento. Da notare che in passato, con la legge regionale 7/2013, la Sicilia aveva abolito le Province, sostituite con i liberi Consorzi comunali; in seguito, con la legge regionale 15/2015, aveva virato verso l'elezione indiretta dei loro organi di governo e di quelli delle Città metropolitane, seguendo il meccanismo della legge Delrio. La nuova riforma, in un primo tempo, sembrava dovesse seguire quella nazionale della legge Delrio, per evitare la possibilità di essere impugnata per illegittimità costituzionale da parte del Governo a causa della violazione dei principi di "grande riforma economico-sociale" contenuti nella Legge Delrio (art. 1, comma 5), principi che rappresentano un limite invalicabile anche per le Regioni a statuto speciale (Corte cost., 20 luglio 2018, n. 168). Di recente, invece, la Regione ha fatto sapere di voler perseguire autonomamente il ritorno all'elezione diretta di Province (che in Sicilia, attualmente, hanno la forma di Consorzi tra comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi riconducibili all'area vasta) e Città metropolitane, a prescindere dalle scelte nazionali. La scelta rischia di porsi nuovamente in contrasto con i principi di "grande riforma economico-sociale" contenuti nella Legge Delrio, almeno fintanto che non verrà modificata, ma il ministro Calderoli ha già fatto sapere di non avere intenzione di impugnare la legge siciliana, sia perché ritiene la legge Delrio «da più grossa vaccata nella storia del Paese» sia perché non intende entrare nell'attività legislativa di una Regione autonoma. Così M. GRECO, *Il ritorno delle Province: il Governo strizza l'occhio alla Regione siciliana*, in *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/103769/ritorno-delle-province-il-governo-strizza-locchio-alla-regione-siciliana/>, data ultima consultazione 13.4.2024.

locali, stigmatizzando il fatto che la carica *ope legis* di Sindaco metropolitano venga affidata dalla legge al Sindaco del Comune capoluogo in assenza di qualunque coinvolgimento, anche indiretto, della restante comunità locale²¹.

In pratica, a distanza di sette anni dalla riforma Delrio, la giurisprudenza costituzionale apre, seppur timidamente, alla reintroduzione dell'elezione diretta per Città metropolitane e Province, lasciando comunque la scelta della forma di governo nelle mani del legislatore. Al tempo stesso, si invita il Parlamento a diversificare ruolo e funzioni di Province e Città metropolitane, auspicando la ripermetrazione territoriale di queste ultime. Sembrano lontane secoli le affermazioni sbrigative (e politicamente orientate) con le quali la Corte aveva giustificato un'improvvida riforma dell'ordinamento locale, orientata al risparmio della spesa pubblica e incentrata sul modello – omogeneo e indifferenziato – dell'area vasta di “secondo grado”.

5. *L'area vasta: un ritorno al passato con Province elette direttamente?* – I moniti della Corte costituzionale trovano un ascolto attento da parte del Governo Meloni, che affida al Parlamento l'elaborazione – e non solo l'approvazione finale – del testo di riforma della legge 56/2014. Una scelta sorprendente, considerando che le proposte di revisione dell'ordinamento locale, nelle passate legislature, sono state quasi tutte d'iniziativa governativa, e di queste nessuna è mai giunta a conclusione²².

Le forze politiche dell'attuale legislatura (XIX, in carica dal 13 ottobre 2022) sembrano convergere sul ritorno all'elezione diretta delle Province e sull'irrobustimento delle funzioni provinciali, come rimedio al depauperamento di compiti e risorse subito da questi enti dopo la riforma del 2014. L'obiettivo delle proposte, in larga maggioranza, è un ripristino dello *status quo ante*, senza alcuna differenziazione tra Province e Città metropolitane: la maggior parte dei disegni di legge in discussione al Parlamento mostra di voler puntare sull'assimilazione di Province e Città metropolitane dal punto di vista delle funzioni fondamentali, organi e sistema elettorale, al fine di razionalizzare il governo d'area vasta²³. Sul versante delle associazioni rappresentative delle autonomie, l'UPI (Unione Province d'Italia) appoggia l'ipotesi del ritorno all'elezione diretta degli organi di

²¹ Si tratta della notissima sentenza Corte cost., 13 dicembre 2021, n. 241, oggetto di numerosi commenti in dottrina. Tra i principali, si segnalano, gli interventi di G. Boggero, M. De Donno, M. Di Folco, M. Cecchetti, A. Poggi, tutti pubblicati in *federalismi.it*, 2021, 29, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=46505>, data ultima consultazione 5.5.2024. Nonché S. MANGIAMELI, *La Corte costituzionale apre uno spiraglio sulla revisione della legge Delrio*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2021, 6, pp. 2667 ss.; C. NAPOLI, *L'organo di vertice dell'ente di area vasta e la differenziazione funzionale tra città metropolitane e province. Riflessioni a margine della sentenza n.240/2021 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2022, 7, pp. 222 ss.

²² Occorre menzionare come eccezione la legge n. 35/2022, di iniziativa parlamentare, che tuttavia interviene solo su due articoli del Testo Unico, e abroga un solo comma della l. 56/2014. Sulle diverse proposte di riforma del TUEL si veda l'attenta analisi di M. GORLANI, *Il “cantiere” degli enti locali*, in *Rivista di economia e di diritto dei comuni*, 2023, 2, pp. 114 ss.

²³ Per un'attenta analisi delle proposte in discussione al Parlamento, v. M. DE DONNO, *La nuova Provincia*, in *Astrid Rassegna*, 2023, 5.

governo delle Province, specificando però che tale riforma deve essere accompagnata dal riconoscimento di adeguate funzioni fondamentali che permettano alle Province di svolgere pienamente il ruolo di coordinamento dello sviluppo del territorio previsto nel TUEL; nonché da provvedimenti che rafforzino le Province dal punto di vista delle risorse finanziarie e del personale²⁴.

Viceversa, l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) si è espressa in senso nettamente contrario all'elezione diretta delle Città metropolitane, ritenendo che per il loro attuale funzionamento sia consigliabile mantenere il governo di secondo grado: la struttura di tipo "federativo" della Città metropolitana, dove tutti gli organi sono composti e formati da amministratori dei Comuni, è per ANCI più coerente con il ruolo di coordinamento, raccordo e supporto, anche in attuazione del PNRR, che le Città metropolitane svolgono. La Città metropolitana, rileva ANCI, è ente di area vasta che non ha funzioni di rappresentanza diretta delle rispettive comunità, ma che esercita rilevanti compiti di coordinamento delle funzioni dei comuni dell'ambito metropolitano e di pianificazione strategica dei relativi territori²⁵. D'altra parte, le Città metropolitane solo con grande fatica continuano a gestire le funzioni ereditate dalle Province a cui sono subentrate "per successione" (le Città metropolitane sono state fatte coincidere con le Province esistenti, succedendo ad esse nei rapporti e nelle funzioni) e per questo i Sindaci metropolitani non mostrano alcun interesse a conservarle.

Tra tutti i disegni di legge presentati, uno solo (il d.d.l. n. 417) contiene una delega al Governo per la determinazione delle caratteristiche orografiche, territoriali e demografiche delle Province, a testimonianza della scarsa attenzione sollevata dalla questione del ritaglio territoriale.

Questa serie di progetti di iniziativa parlamentare è accompagnata da un progetto di iniziativa governativa, approvato nel Consiglio dei ministri lo scorso 7 agosto 2023, volto alla presentazione di uno «schema di disegno di legge recante delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali». Si tratta di un progetto di revisione complessiva del TUEL, che investe l'intero sistema locale e non si limita a ripensare la forma di governo dell'area vasta²⁶.

Sull'intero dibattito parlamentare concernente la riforma di Province e Città metropolitane incombe, come una presenza invisibile e inquietante, il processo per l'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie.

Il 23 gennaio 2024 il Senato ha approvato con una larga maggioranza il disegno di legge "Calderoli", riguardante i principi e la procedura necessaria per la

²⁴ Unione Province d'Italia (UPI), Audizione alla Commissione affari costituzionale del Senato, 25 gennaio 2023, https://www.senato.it/3572?current_page_29825=6, data ultima consultazione 5.5.2024.

²⁵ Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), Audizione alla Commissione affari costituzionale del Senato, 25 gennaio 2023, https://www.senato.it/3572?current_page_29825=6, data ultima consultazione 5.5.2024.

²⁶ Su cui GORLANI, *Il "cantiere"*, cit., pp. 117 ss.; G. BOTTINO, *L'ordinamento degli enti locali: la riforma, o il coordinamento, che non possono essere più elusi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2022, 1, pp. 187 ss.; DE DONNO, *La nuova Provincia*, cit.

concessione dell'autonomia differenziata alle Regioni che ne facciano richiesta ("Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione"), apertamente ispirato al modello del regionalismo asimmetrico spagnolo²⁷. Nel corso delle audizioni parlamentari, ANCI e UPI hanno formulato osservazioni molto critiche proprio in merito alla possibile attribuzione di ulteriori funzioni amministrative alle Regioni, in presenza di una connotazione "amministrativa" già molto forte di questi enti. In particolare, ANCI ha sottolineato il fatto che il conferimento di «forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia» (art. 116, comma 3 Cost.) deve esercitarsi prevalentemente o esclusivamente nella sfera della legislazione, senza «intaccare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane», come definite dalla Costituzione, che fissa la titolarità generale della funzione amministrativa in capo ai Comuni²⁸.

In sostanza, gli enti locali pretenderebbero che il regionalismo differenziato non comportasse il conferimento alle Regioni di nuove funzioni amministrative, ma di sole funzioni legislative: condizione oggettivamente impossibile da imporre, in termini pratici, e oltretutto non coerente con la formulazione dell'articolo 116.3 Cost. Allo stesso modo, è impensabile che il conferimento di ulteriori funzioni alle Regioni non incida sul complesso delle risorse a disposizione del sistema locale, che purtroppo continua a evidenziare gravi problemi di bilancio, registrando situazioni molto diffuse di deficit e dissesto.

Non è possibile continuare a sottovalutare l'interdipendenza che lega le riforme riguardanti i territori nel loro insieme, né possono trascurarsi gli effetti sistemici di un cambiamento che solo in apparenza riguarda esclusivamente le Regioni ordinarie.

6. *La circolazione (tardiva) di modelli tra Italia e Spagna.* – Nella costruzione dei sistemi territoriali, l'uso della comparazione e la circolazione di modelli tra paesi rappresenta un metodo molto diffuso.

L'Italia, nel modificare l'impianto generale delle autonomie locali, è intervenuta sulla Provincia per provocarne il depotenziamento, sia politico che funzionale, utilizzando come modello di riferimento la Provincia spagnola, configurata come ente di secondo grado, indirettamente eletto dai consiglieri comunali e dotato di compiti essenzialmente strumentali a quelli comunali.

Nel nostro paese la soluzione dell'elezione indiretta viene inizialmente avanzata con il decreto "Salva Italia" (d.l. 201/2011), che di fatto sospende le elezioni provinciali, commissariando i relativi organi di governo man mano che terminavano il mandato, in attesa dell'avvio del nuovo sistema di governo²⁹. La

²⁷ Sia qui consentito rinviare a G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, in *Diritto pubblico*, 2023, 2, p. 461.

²⁸ Conferenza Unificata, nota Anci sul disegno di legge "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata nelle Regioni a Statuto ordinario", 2 marzo 2023.

²⁹ Il d.l. 201/2011 non disponeva la soppressione dell'ente Provincia, ma si limitava ad incidere sulla struttura dei suoi organi politici (veniva soppressa la Giunta provinciale), mentre il Consiglio

misura è accompagnata, a pochi mesi di distanza, da un altro decreto governativo (d.l. 95/2012), volto a conseguire la riduzione del numero complessivo delle Province italiane attraverso l'adeguamento delle loro dimensioni a parametri demografici e territoriali minimi ed uniformi su tutto il territorio nazionale³⁰.

Tuttavia, la definitiva trasformazione della Provincia in ente di secondo livello, posto a servizio degli interessi comunali, si verifica solo nel 2014, con l'approvazione di una legge in senso formale (l. 56/2014), voluta dal Parlamento italiano per superare le obiezioni della Corte costituzionale circa l'impiego di strumenti d'urgenza (decreti-legge) per realizzare riforme strutturali dell'ordinamento locale (v. par. 4)³¹. L'anno precedente – e questo è l'aspetto più sorprendente – la Spagna aveva deciso di riformare la *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, con l'esplicito intento di rafforzare la posizione istituzionale delle "*Diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes*" all'interno del sistema di governo locale (LRSAL 2013). Ossia, mentre l'Italia depotenziava gli enti intermedi, emulando il modello iberico, la Spagna li irrobustiva, al fine di garantire l'effettività delle funzioni e dei servizi affidati agli enti locali più piccoli. La riforma del 2013 dichiara infatti di voler rafforzare le funzioni e i servizi delle Province spagnole, che vengono così a svolgere anche attività indirizzate a favore dei cittadini, e non solo a servizio dei Comuni e degli altri enti del territorio: si realizza così una trasformazione "ontologica" delle *Diputaciones*, che restano prive di una legittimazione popolare diretta, ma, con la riforma del 2013, svolgono sicuramente funzioni rivolte alla popolazione residente.

Questa peculiare forma organizzativa, in cui i responsabili di funzioni e servizi pubblici non rispondono direttamente ai destinatari dell'attività svolta, apre inevitabilmente il fianco a critiche e proposte revisioniste, tuttora molto diffuse nell'ordinamento spagnolo.

L'andamento di questi processi di imitazione è paradigmatico, poiché tende a ripetersi ciclicamente. La crisi finanziaria globale, in particolare, ha favorito uno scambio di modelli tra due Paesi che, per molti aspetti, si rassomigliano dal punto di vista dell'organizzazione del potere, decentrato nei diversi territori.

Curiosamente, però, all'atto di adottare una riforma concernente lo "Stato delle autonomie", uno dei due Paesi sceglie di imitare il vicino quando

provinciale doveva essere composto da non più di dieci consiglieri eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Sulla mini-riforma territoriale del Governo Monti si veda, ad es., F. FABRIZZI, *Sul riordino delle Province contenuto nel decreto "Salva Italia"*, in *federalismi.it*, 2011, 24.

³⁰ Il d.l. 95/2012 disponeva l'accorpamento delle Province che non fossero adeguate a garantire il reale esercizio di funzioni di area vasta ovvero esercitassero tali funzioni in spregio dei criteri di economia ed efficienza, ovvero, ancora, laddove si rendesse necessario ricalibrare la geografia delle circoscrizioni provinciali a seguito della riforma della geografia giudiziaria e prefettizia.

³¹ I decreti di riforma, come ricordato, erano stati annullati l'anno precedente dalla Corte costituzionale, nella cui opinione «de componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, devono essere per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali e istituzionali di lungo periodo» (Corte cost., 19 luglio 2013, n. 220).

quest'ultimo ha già modificato l'istituto preso a riferimento, che diviene così un modello solo teorico e ormai superato.

Era già avvenuto con la Costituzione repubblicana del 1948, quando l'Italia, al momento di adottare la forma di Stato regionale, prese a modello la Costituzione spagnola del 1931 (c.d. seconda Repubblica), una Carta che, per quanto rilevante sotto il profilo teorico, ebbe però una vita breve (1931-39) e consentì l'istituzione di appena tre Regioni autonome, dotate di un regime speciale all'interno dell'ordinamento generale spagnolo, senza che fosse prevista la regionalizzazione dell'intero territorio nazionale.

La dinamica si è ripetuta, a parti invertite, con la Costituzione postfranchista del 1978, che risulta sicuramente influenzata (anche) dalle scelte compiute dal Costituente italiano – trent'anni prima – in relazione all'organizzazione dei livelli di governo e ai rapporti centro-autonomie. Al momento dell'approvazione della Costituzione spagnola, tuttavia, la “amministrativizzazione” delle Regioni italiane era ormai conclamata, e l'appiattimento dei nuovi enti sul modello statale era sotto gli occhi di tutti. Una situazione che alimentava la delusione di quanti avevano visto nei Consigli regionali ideali «laboratori per la sperimentazione di indirizzi politici innovativi»³², producendo critiche e ripensamenti del modello regionalista. In sostanza, nel 1978 – quando la Spagna si accingeva ad approvare la nuova Costituzione autonoma, guardando con interesse al modello italiano – la generale insoddisfazione per il regionalismo delle origini, in Italia, aveva iniziato a gettare le basi della profonda riforma dello “Stato autonomista”, che avrebbe preso corpo solo vent'anni più tardi (1999-2001).

Lo schema dell'emulazione tardiva tra i due Paesi torna a ripetersi oggi, nei primi mesi del 2024, allorché il Parlamento italiano si accinge ad approvare una proposta di legge sul regionalismo asimmetrico che ricorda da vicino il modello dello Stato integrale spagnolo, grazie al quale le *comunidades autonomas historicas* raggiunsero l'autonomia per la via “rapida”, ottenendo competenze molto più estese rispetto alle *comunidades* di secondo livello. Anche in questo caso, il modello di riferimento appare idealizzato (la asimmetria tra le Regioni è durata, in Spagna, dal 1979 al 1994) e molto lontano da quello reale, dal momento che la *igualación competencial* aveva da tempo azzerato la differenziazione “giuridica” di partenza tra i territori spagnoli³³. Ciò che resiste a lungo nel tempo, come

³² Per utilizzare il lessico di R. LEONARDI, R.Y. NANETTI, R.D. PUTNAM, *L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia*, in *Le regioni*, 1982, pp. 1104 ss. Tale aspettativa, si fa notare, «peccava certamente di illuminismo, si reggeva cioè sulla convinzione che, modificati i termini dell'assetto istituzionale, quasi necessariamente ne sarebbero risultate travolte le prassi settorialistiche e corporativizzanti della nostra amministrazione pubblica». Sul tema, v. S. BARTOLE, *Le Regioni e gli studi di diritto costituzionale*, in *Le regioni*, 1982, p. 1059.

³³ Sia consentito rinviare, su questo aspetto, a GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato*, cit.; e ID., *La carrera infinita entre las comunidades autónomas en España e Italia. La paradoja de Aquiles y la tortuga como efecto (no deseado) del regionalismo asimétrico*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, 2023, pp. 1-46. Diverso discorso va fatto per i c.d. *hechos diferenciales*, termine con cui si indicano specialità concernenti la lingua (Paesi Baschi, Catalogna, Galizia, Baleari, Comunità Valenciana), la geografia (insularità) o altri aspetti socio-culturali (ordinamento civile, livelli di

vedremo, è semmai la tensione verso l'autonomia finanziaria e impositiva, ottenuta solo dai Paesi Baschi e Navarra, che innesca un incessante inseguimento tra le Regioni spagnole per una revisione dei flussi redistributivi (v. par. 7).

Di fronte a simili fenomeni si potrebbe parlare di imitazione cieca o, più bonariamente, di circolazione tardiva delle esperienze: fatto è che, per una strana asincronia temporale, tra Italia e Spagna continua a verificarsi, con una certa frequenza, uno scambio di modelli istituzionali pensati per governare l'autonomia quando gli istituti presi a riferimento risultano da tempo superati nel Paese di provenienza.

7. *Regionalismo differenziato e "resti fiscali"*. — Il 23 marzo 2023 il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli, ha presentato al Senato (A.S. n. 615) un disegno di legge riguardante i principi e la procedura necessaria per la concessione dell'autonomia differenziata alle Regioni che ne facciano richiesta ("Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione"). Il 23 gennaio 2024 il testo, emendato in più punti, è stato approvato con una ampia maggioranza (110 voti a favore, 64 contrari, 3 astenuti) dal Senato della Repubblica e trasmesso all'altro ramo del Parlamento (A.C. n. 1665).

Così facendo, il Governo ha imboccato la strada della "legge generale di attuazione" della Costituzione, che punta all'approvazione di una disciplina procedurale generale volta a garantire un processo attuativo più ordinato dell'art. 116.3 Cost. Una scelta che, di per sé, non era vincolata, tanto che una parte della dottrina la considera foriera di inutili elementi di complicazione nel sistema³⁴.

Un precedente intervento normativo, racchiuso nella legge annuale di bilancio per il 2023 (legge n. 197/2022, art. 1, commi 791-798), aveva anticipato il meccanismo di definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) da garantire su tutto il territorio nazionale — e quindi anche nelle Regioni non differenziate —, indicandoli come presupposto ineludibile per la attuazione del regionalismo differenziato. Nell'impianto del d.d.l. Calderoli, i LEP divengono un elemento centrale per ridurre il rischio, da più parti paventato, che l'autonomia

governo intermedi, sistema fiscale concertato) che costituiscono elementi caratterizzanti determinati territori regionali. Sulla base degli *hechos diferenciales* possono essere riconosciute alle *comunidades autonomas* (CCAA) competenze e autonomia differenziate, come del resto avviene in Italia per le Regioni a statuto speciale. Tuttavia, la possibilità di vedersi applicare un regime giuridico specifico in base a *hechos diferenciales* non venne adeguatamente valorizzata dai partiti nazionalisti delle CCAA storiche, che videro nella *igualación competencial* il tradimento di un modello, quello autonomico (o regionalista), concepito sin dall'origine come differenziato e destinato a rimanere tale. Così facendo, le Regioni storiche spagnole (a differenza di quelle speciali italiane) non colsero fino in fondo la possibilità di valorizzare i propri *hechos diferenciales* al fine di mantenere regimi giuridici diversificati tra le CCAA, pur all'interno di un tetto competenziale unico.

³⁴ O. CHESSA, *Sui profili procedurali del DDL Calderoli come "legge generale di attuazione"*, in *Astrid Rassegna*, 2023, 5, secondo il quale non è chiaro «quale possa e debba essere il rapporto tra la fonte legislativa rinforzata che è espressamente prevista dall'art. 116, terzo comma, e la fonte legislativa ordinaria di cui consisterebbe la "legge generale di attuazione"».

differenziata possa aumentare le disuguaglianze territoriali e sociali già molto forti all'interno del Paese³⁵.

Nel corso dell'esame in prima lettura al Senato, le finalità del d.d.l. Calderoli sono state specificate e integrate con il riferimento al rispetto dell'unità nazionale ed alla finalità di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nonché con il riferimento al rispetto dei principi di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità. Si è inoltre previsto che la nuova distribuzione delle competenze debba essere idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (esplicitandosi in relazione a questi il rinvio all'articolo 118 della Costituzione) ed è stato, agli stessi fini, introdotto in via aggiuntiva il richiamo al principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione (art. 1, comma 1, d.d.l. 1665).

Nel corso dell'esame in Senato, inoltre, è stato precisato il riferimento ai "diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", inserendo la parola "equamente" dopo la parola "garantiti", e introducendo, sempre ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, il riferimento all'articolo 119 della Costituzione. Si è poi esplicitato, il legame fra il contenuto dei LEP e l'effettività dei predetti diritti su tutto il territorio nazionale (art. 1, comma 2, d.d.l. 1665).

Al netto dei miglioramenti indubitabili che il d.d.l. Calderoli ha evidenziato nel corso del suo iter parlamentare (di cui non c'è modo, in questa sede, di dare conto in modo puntuale), preme qui sottolineare alcuni elementi di preoccupazione che derivano dall'introduzione di un regionalismo competitivo come quello delineato dal disegno di legge governativo.

Ancora una volta, il riferimento obbligato è al modello spagnolo, cui lo stesso ministro Calderoli sembra voler ispirarsi. Commentando il *paper* dell'Associazione Astrid sull'attuazione dell'autonomia differenziata³⁶, il ministro ha fatto un riferimento esplicito al sistema regionale spagnolo, come riferimento principale per la riforma che porta il suo nome. «C'è sempre una "metafora" alimentare quando si parla di autonomia regionale», fa notare Calderoli. «Nell'ordinamento spagnolo, che conosce un significativo livello di

³⁵ La determinazione dei LEP non è tanto utile alle Regioni beneficiarie della differenziazione, quanto ad «assicurare l'adeguato svolgimento delle funzioni affidate alle *altre* Regioni, al fine di determinare le risorse di cui queste ultime necessitano per poter svolgere i propri compiti». Per quanto, si fa notare, «la scelta di subordinare l'attuazione del regionalismo differenziato alla previa definizione dei livelli essenziali e degli obiettivi di servizio, in relazione alle materie oggetto della legge di autonomia negoziata, finirebbe per sottoporre a una condizione costituzionalmente non prevista l'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost., innescando, presumibilmente, un cospicuo contenzioso costituzionale in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti ai fini dell'avvio della trattativa tra Stato e Regione». G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti regionali*, 2021, 3, p. 816.

³⁶ Astrid Paper, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *astrid-online.it*, n. 93, aprile 2023, <https://www.astrid-online.it/static/upload/fina/finale---autonomia-differenziata-pos-paper-17-aprilefinal.pdf>, data ultima consultazione 2.5.2024.

differenziazione, si utilizza l'espressione "*tabla de quesos*" (vassoio di formaggi), per indicare la possibilità delle Comunità autonome di contrattare col potere centrale le competenze da esercitare. L'opposto è individuato nel "*café para todos*" (caffè per tutti), ossia il principio di uniformità per tutte le autonomie territoriali.

Nel nostro Paese si parla spesso di "fetta di torta", più o meno grande, quando si parla di ripartizione di risorse³⁷.

Ed ecco esplicitata, con la massima trasparenza, la vera ragione che muove le richieste di maggior autonomia avanzate da alcune Regioni, le più ricche e produttive (Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna), il cui esempio – è facile immaginare – verrà prontamente imitato da molte altre³⁸. La distribuzione delle risorse è il punto centrale di ogni istanza di differenziazione, la pretesa ricorrente che accomuna – seppure con modulazioni diverse – tutti i sistemi decentrati, unitari o federali che siano.

L'idea di poter incidere sulla distribuzione delle risorse tra le Regioni ordinarie, imitando il modello delle Regioni a statuto speciale (e del regionalismo asimmetrico "alla spagnola") è alla base anche del regionalismo differenziato tratteggiato dal d.d.l. Calderoli: al di là della difficoltà di fornire una definizione giuridica dei LEP, e della responsabilità dei diversi Governi che si sono succeduti, dal 2001 ad oggi, per non avervi mai proceduto³⁹; mettendo da parte i problemi

³⁷ *Autonomia, ministro Calderoli a convegno Fondazione Astrid: "Confronto nel merito è sempre positivo"*, in *Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie*, <https://www.affariregionali.it/il-ministro/comunicati/2023/giugno/autonomia-ministro-calderoli-a-convegno-fondazione-astrid-confronto-nel-merito-%C3%A8-sempre-positivo/>, data ultima consultazione 10.7.2024.

³⁸ «Le iniziative delle regioni Veneto e Lombardia sono state esplicitamente finalizzate a ottenere, sotto forma di quote di gettito dei tributi che vengono trattenute, risorse pubbliche maggiori rispetto a quelle oggi spese dallo Stato nei loro territori. Quello delle risorse è stato il tema dominante della campagna referendaria del 2017 in entrambe le regioni: era comune l'invito a sostenere l'iniziativa per conquistare la maggior quota possibile del cosiddetto residuo fiscale. In Veneto, questa quota è stata ufficialmente ed esplicitamente quantificata nel novembre 2017 nei 9/10 del gettito fiscale. Richiesta mai ritirata o modificata. In Lombardia, il Consiglio regionale ha approvato il 13 giugno 2017 una mozione con cui si chiede di 'negoziare, all'indomani dell'esito positivo del referendum, contestualmente alle nuove competenze e alle risorse relative, anche l'autonomia fiscale così come riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale, nel cui ambito sarebbe inserita la Lombardia all'indomani della conclusione positiva della trattativa con il Governo, applicando il sacrosanto principio, ormai non più trascurabile, che le risorse rimangano sui territori che le hanno generate'. Sul tema del cosiddetto "residuo fiscale" si è espressa con chiarezza la Corte costituzionale. Nella sentenza 118 del 2015, che riguarda i quesiti referendari veneti in cui si proponeva di trattenere almeno l'80% dei tributi nella regione, la Corte ha sostenuto che 'i quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica. [...] investono in pieno [...] alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima'. Nella sentenza 69 del 2016, ha affermato che 'il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'articolo 119 della Costituzione'. Così G. VIESTI, *Memoria predisposta per l'audizione presso la commissione affari costituzionali della Camera dei deputati sull'A.C. 1665 'Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata'*, 15 marzo 2024, <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.33001.15-03-2024-09-41-44.280.pdf>, data ultima consultazione 3.5.2024.

³⁹ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 220 del 2021, ha richiamato il legislatore a superare il perdurante ritardo nella definizione dei LEP, che rappresentano un elemento imprescindibile dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali.

economici nel garantire il finanziamento dei LEP, anche nelle sole materie differenziabili, quale condizione da cui dipende l'avvio del processo stesso di differenziazione⁴⁰; andando oltre la questione, pur relevantissima, della delimitazione delle materie “trasferibili” e delle ragioni che devono sempre accompagnare le diverse richieste di trasferimento⁴¹; prima e al di sopra di tutti questi aspetti, il punto chiave di questa proposta legislativa è la sua capacità di incidere sulla distribuzione delle risorse tra le diverse Regioni.

All'origine delle richieste di maggiore autonomia da parte di alcune Regioni ordinarie, infatti, vi è la volontà di ottenere risorse aggiuntive per garantire l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi pubblici ad esse conferite. In modo speculare, alla base dell'opposizione al progetto di riforma vi è il timore che questo finanziamento aggiuntivo, legato alla maggiore autonomia di alcune Regioni ordinarie, produca una diminuzione delle risorse complessivamente disponibili per tutte le altre, con conseguente impossibilità di garantire la prestazione di servizi e funzioni essenziali al soddisfacimento dei diritti individuali nei territori non differenziati⁴².

Il meccanismo di finanziamento delle autonomie è al centro di un “interminabile dibattito”⁴³ tra gli studiosi del decentramento territoriale, posto che il riparto dei mezzi economici produce effetti sistemici all'interno di un insieme chiuso, dotato di risorse finite. Nella maggior parte dei sistemi decentrati l'autonomia finanziaria dei livelli di governo è sempre accompagnata dalla presenza di meccanismi equitativi, che puntano a redistribuire in modo più armonico le risorse presenti in quantità disomogenea nei diversi territori: l'equilibrio tra autonomia e solidarietà è la chiave di volta per la costruzione di un'organizzazione che vuole essere, al contempo, decentrata e coesa.

È questa la vera sfida del decentramento: conciliare differenze e equità. In un sistema decentrato non è ipotizzabile regolare il finanziamento delle unità territoriali che lo compongono senza tenere conto della loro diversa capacità economica. I territori, com'è ovvio ed intuitivo, si differenziano per moltissimi profili: produttività, densità e età della popolazione, reddito *pro capite*, disoccupazione, presenza di infrastrutture, numero di imprese multinazionali che vi hanno sede, immigrazione/emigrazione, morfologia del territorio, etc. A causa

⁴⁰ L'art. 4 del d.d.l. 1665 stabilisce che «Qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è previsto che possa procedersi al trasferimento delle funzioni solo dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie».

⁴¹ A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere, in federalismi.it*, 2024, 3, pp. IV-XIV.

⁴² «Le Regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna rappresentano il 40% del Pil italiano; la spesa pubblica statale nelle tre regioni ammonta a 68 miliardi sui 273 “regionalizzabili” (Senato della repubblica e Camera dei deputati 2023). Garantire loro prelievi partecipazioni al gettito di ampia dimensione può ridurre significativamente le risorse disponibili per il ministero dell'Economia per far fronte al debito pubblico, che rimarrebbe a carico di tutti i contribuenti italiani». Così VIESTI, *Memoria*, cit.

⁴³ S. LEÓN, *La Financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*, Madrid, 2015.

di queste differenze "di fatto", tutti i sistemi decentrati, a partire da quelli federali, avvertono l'esigenza di introdurre forme di perequazione, o livellamento, tra le diverse unità territoriali che compongono lo Stato, in modo da garantire un equilibrio di fondo nella distribuzione delle risorse, assicurare l'effettiva prestazione di servizi ai cittadini a prescindere dal luogo in cui risiedono, evitare l'insorgere di tensioni sociali, prevenire conflitti tra le comunità che compongono il "sistema" nazionale. È del tutto normale che i diversi territori (e i loro abitanti) contribuiscano in modo variabile al finanziamento delle funzioni delegate dallo Stato centrale, e che vi siano obblighi di solidarietà da parte dei territori più ricchi a favore di quelli dotati di minore capacità fiscale⁴⁴.

Il d.d.l. Calderoli muove dall'esigenza di dare risposta alle richieste delle Regioni (ordinarie) più produttive, e quindi dotate di maggiore capacità fiscale, le quali puntano a trattenere sul proprio territorio una quota più rilevante del gettito fiscale prodotto dai propri cittadini (una "fetta di torta" più grande, come l'ha definita lo stesso Ministro). Si tratta dei famigerati resti o residui fiscali, oggetto di acceso scontro tra chi ne amplifica le conseguenze e chi, al contrario, ne svisciva il significato, fino a negarne l'esistenza stessa. All'origine del disegno di legge 1665 (C.) vi è, appunto, l'idea di intervenire su questi flussi redistributivi, giustificando l'operazione attraverso le maggiori funzioni e competenze attribuite alle Regioni ordinarie a seguito dell'intesa stipulata con il Governo sulle competenze trasferibili⁴⁵.

A questo fine, l'articolo 5 del d.d.l. Calderoli, come modificato al Senato, disciplina la istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, cui spetta il compito di formulare proposte per l'individuazione dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte della Regione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia oggetto di conferimento. I criteri di determinazione di tali beni e risorse⁴⁶, così come le

⁴⁴ Alcuni Stati decentrati puntano ad un obiettivo di massima riduzione delle differenze, o di maggiore equilibrio tra i livelli decentrati (come ad es. l'Australia o il Canada), mentre altri scelgono di non intervenire affatto su queste disuguaglianze, ritenendole fisiologiche all'interno di un sistema "competitivo" in cui i diritti di libertà degli individui prevalgono sui doveri di solidarietà che lo Stato è tenuto a garantire (è il caso, in realtà unico, degli Stati Uniti). Per un approfondimento di questi temi, sia consentito rinviare a GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato*, cit.

⁴⁵ «Di fronte alla posizione, che è stata prevalente almeno negli ultimi due decenni, che i residui fiscali non esistono, la soluzione del federalismo differenziato del Ddl "Calderoli" è risposta di pari livello di radicalità e sordità. Dichiarare che un flusso redistributivo non esiste, quando se ne è beneficiari, induce chi lo mette a disposizione a volerlo trattenere. Sono due estremi che si giustificano a vicenda. Entrambi dannosi. Il primo i danni li ha lentamente fatti durante i passati decenni; il secondo, se il Ddl diventa legge, i danni li produrrà in futuro e probabilmente in tempi più rapidi. [...] Avere negato per anni la patologia di residui fiscali ampi e permanenti non ha impedito, ma anzi plausibilmente ha favorito, che la contrapposizione tra Regioni più e meno ricche sfociasse in un disegno di legge che, pur non trattando dei residui, da lì muove». Così Redazione Reforming, *Dai residui fiscali inesistenti all'autonomia differenziata monstre. Considerazioni su quanto sta per accadere a partire dal paragone tra residui e saldi di Target-2*, in *reforming.it*, <https://www.reforming.it/doc/2181/rn-18-marzo-2024-def.pdf>, data ultima consultazione 30.3.2024.

⁴⁶ La proposta di determinazione dei beni e delle risorse necessari è definita nell'ambito di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali sulla base dei criteri stabiliti dall'intesa. La concreta determinazione dei suddetti beni e risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative è

modalità di finanziamento delle suddette funzioni, dovranno essere definiti nell'ambito dell'intesa tra Stato e singola Regione⁴⁷.

In ogni caso, il finanziamento sarà basato sulla compartecipazione regionale ad uno o più tributi erariali maturati nel territorio della Regione. Com'è noto, le quote di compartecipazione ai tributi erariali maturati nel territorio regionale costituiscono la principale entrata tributaria delle Regioni a statuto speciale (d'ora in avanti RSS), modello a cui evidentemente tende il disegno di legge Calderoli. Per ciascuna RSS, lo statuto elenca le imposte erariali delle quali una quota percentuale è attribuita alla Regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di imposta, la base di computo, le modalità di attribuzione. Questo meccanismo fa sì che le compartecipazioni al gettito dei principali tributi nazionali incassato sui territori delle RSS siano molto differenziate: si va dal 100% di tutti i tributi erariali della Valle d'Aosta al 90% del Trentino-Alto Adige (con una piccola quota trattenuta dalla Regione e il resto attribuito direttamente alle due Province) ad aliquote di compartecipazione via via inferiori e a loro volta differenziate per le altre RSS⁴⁸. Analoga varietà — è facilmente ipotizzabile — si avrà anche per le Regioni ordinarie che otterranno la differenziazione ex art. 116.3 Cost., solo che a stabilire le quote di compartecipazione non saranno gli statuti d'autonomia, come per le RSS, ma una specifica Commissione paritetica, che sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi a consuntivo proporrà, di anno in anno, le conseguenti regolazioni finanziarie.

Di seguito, in sintesi, il meccanismo previsto dal disegno di legge Calderoli per la determinazione della quota di compartecipazione, dopo le modifiche al Senato: l'art. 8, comma 2 del d.d.l. 1665 prevede che una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa, valuti annualmente gli oneri per la Regione derivanti dall'esercizio delle funzioni trasferite; gli esiti della valutazione sono riferiti alla Conferenza unificata e alle Camere; la Commissione

operata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri interessati per materia.

⁴⁷ Per l'individuazione dei tributi e per la disciplina specifica si rinvia all'intesa di cui all'articolo 2 del disegno di legge in esame, alla base del conferimento di funzioni.

⁴⁸ La diversa attribuzione «riflette l'originaria allocazione delle competenze immaginata per le diverse RSS e la situazione delle loro economie al tempo della stipula dei loro statuti. Il fatto che dal dopoguerra a oggi la situazione economica di queste Regioni si sia però fortemente differenziata spiega in sostanza anche la diversa attivazione delle funzioni». Si tratta di un sistema disfunzionale, basato su un modello di finanziamento rovesciato, che «potrebbe essere sintetizzato con la formula “prima le risorse e poi le competenze”, mentre quelle delle RSO è attualmente basato su un meccanismo “prima i fabbisogni di spesa e poi le risorse”. Specificamente, nel caso delle RSS sono state prima stabilite delle quote di compartecipazioni ai tributi erariali e poi a seconda di come le risorse derivanti da queste quote si sono evolute si è deciso, attraverso una contrattazione con lo Stato, quali funzioni queste risorse dovevano coprire». Cfr. M. BORDIGNON, F. NERI, L. RIZZO, R. SECOMANDI, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, in *osservatoriocpi.unicatt.it*,

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-attuali-regioni-a-statuto-speciale-un-modello-per-l-autonomia-differenziata>, pp. 4 e 12, data ultima consultazione 3.5.2024.

paritetica effettua una ricognizione annuale dell'allineamento tra fabbisogni di spesa e andamento del gettito dei tributi oggetto di compartecipazione; in caso di disallineamento, il Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e d'intesa con la Conferenza unificata, su proposta della Commissione paritetica, dovrà adottare le necessarie variazioni.

Al di là degli aspetti tecnici, due elementi meritano di essere sottolineati in questo "nuovo" metodo di finanziamento regionale: 1) le quote di compartecipazione ad uno o più tributi erariali maturati nel territorio della Regione sono oggetto delle singole intese con il Governo: ciò apre la strada a negoziati e accordi individuali tra Regione e Governo, che risentiranno inevitabilmente delle maggioranze politiche *pro tempore*; 2) l'assetto della finanza regionale continua ad essere in larghissima misura di carattere derivato, mentre non trova attuazione l'autonomia tributaria prevista dall'art. 119 Cost., che implica l'istituzione di tributi propri degli enti sub-statali.

Per completare, l'intero sistema di redistribuzione di competenze e risorse disposto dal d.d.l. Calderoli è accompagnato dalla clausola generale di invarianza, ricorrente in ogni proposta di legge approvata dalla crisi finanziaria in avanti, in base alla quale dall'applicazione della presente legge (compreso il finanziamento dei LEP) e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art. 9, comma 1, d.d.l. 1665).

Lasciando da parte la sostenibilità economica dell'intero progetto, su cui è facile farsi un'opinione di massima, e tornando rapidamente all'esempio spagnolo, a cui il d.d.l. Calderoli in oggetto sembra ispirarsi, non pare superfluo ricordare la traiettoria avuta dal regionalismo asimmetrico iberico negli ultimi quarant'anni. Proprio i due elementi sopra evidenziati – volontarietà e negozialità del processo per l'ottenimento di maggiore autonomia, da un lato; carattere essenzialmente derivato della finanza regionale, dall'altro – hanno spinto le *Comunidades autonomas* spagnole (d'ora in avanti CCAA) a lanciarsi in un inseguimento senza fine, per cui le Regioni meno ricche, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, hanno iniziato a pretendere la maggiore autonomia di quelle più ricche; le quali, a loro volta, hanno reagito allontanandosi ulteriormente dalle prime, avanzando richieste di sempre maggior autonomia e risorse. In altra sede⁴⁹ ho descritto questo fenomeno come "il paradosso di Achille e la tartaruga" applicato ai rapporti tra territori, che ha generato continue richieste da parte delle Regioni rimaste indietro, in termini di attribuzione di competenze e risorse, seguite da speculari fughe in avanti dalle Regioni storiche (o almeno una parte di esse) che, reagendo all'ingiustizia che ritengono di aver subito a causa di una regolazione indifferenziata (la c.d. *igualación competencial*), hanno progressivamente alzato la posta, avanzando richieste di indipendenza sulla base di un equivocato principio

⁴⁹ GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato*, cit., pp. 511 ss.

di “autodeterminazione dei popoli” (nella terminologia politica indicato come “diritto a decidere” o “mandato democratico”⁵⁰).

All’origine di questo lunghissimo inseguimento vi è – come anche per il disegno di legge Calderoli – il problema dei resti o residui fiscali⁵¹. A ben vedere, l’istanza di trattenere i c.d. resti fiscali è alla base delle richieste di maggior autonomia avanzate dalle Regioni spagnole. Nel sistema spagnolo, l’*hecho diferencial* probabilmente più rilevante sotto il profilo giuridico, economico e politico – lasciando da parte la lingua, che è fortemente embricata con la questione identitaria posta dalle diverse *nacionalidades* spagnole – è rappresentato dal sistema fiscale: in base ad esso possono crearsi differenziazioni tra i territori che vanno ben oltre la portata delle competenze materiali, e danno vita a sistemi impositivi autonomi e separati.

In Spagna, infatti, esistono due distinti regimi fiscali: uno generale, applicabile alla maggior parte delle CCAA, basato sulle regole fissate dalla *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), approvata nel 1980, e uno speciale, valevole *solo* per i Paesi Baschi e Navarra (e in parte per le isole Canarie), che si giustifica in base alla tradizione – riconosciuta dalla Costituzione spagnola (*Disposición adicional primera*) e recepita dai rispettivi Statuti di autonomia – del *Concierto económico* (Paesi Baschi) e del *Convenio económico* (Navarra). Questa peculiarità colloca queste due CCAA all’estremità del modello regionalista differenziato, poiché consente loro di avere di un regime fiscale “separato” rispetto alle altre Regioni, e di disciplinare, gestire e riscuotere le principali imposte (IRPEF, IVA, persone giuridiche), trasferendone successivamente una parte allo Stato (c.d. *cupo*, corrispondente circa al 6-7% dell’intero volume riscosso)⁵².

Il metodo di finanziamento delle CCAA, derivato e con forti specialità al suo interno, ha generato e continua a generare una continua rincorsa tra le CCAA ad autonomia “lenta” (la maggioranza) e quella ad autonomia “rapida” (Paesi Baschi, Navarra, Catalogna, e dal 1980 Andalusia), causando al contempo la frustrazione

⁵⁰ Per una attenta analisi di questa scelta, v. A. GALAN GALAN, *Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, 4, pp. 885 ss. Va precisato che, nel sistema spagnolo, il c.d. “diritto alla autodeterminazione” non ha nessun fondamento giuridico, sia dal punto di vista del diritto costituzionale che da quello del diritto internazionale. Né, tantomeno, ne ha il c.d. “diritto a decidere”, che è stato spesso utilizzato come eufemismo per indicare le richieste di secessione da parte delle CCAA spagnole.

⁵¹ Per un approfondimento del modello spagnolo di finanziamento regionale, sia consentito fare nuovamente rinvio a GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato*, cit.

⁵² Il *Partido Nacional Vasco* (P.N.V.) utilizzò il processo costituente come l’occasione per negoziare il c.d. *Pacto foral*, grazie al quale le venne riconosciuta una forma di autonomia particolarmente avanzata che da un lato consentiva di rivendicare una sovranità (fiscale) sul territorio regionale, dall’altro di mantenere aperta la questione indipendentista, seppure in maniera velata. La formulazione finale della Prima Disposizione Aggiuntiva della Costituzione del 1978, concernente il *Pacto foral*, stabilisce quanto segue: «La Costituzione protegge e rispetta i diritti storici dei territori forali. L’attuazione generale del regime forale avverrà nel pieno rispetto della Costituzione e dello Statuto delle Autonomie». Tuttavia, questa formulazione non venne considerata adeguata dai dirigenti del P.N.V., che promossero l’astensione nel *referendum* costituzionale all’interno dei Paesi Baschi.

delle CCAA più ricche e produttive (in particolare la Catalogna) che non hanno ottenuto la piena "autarchia" fiscale raggiunta dai Paesi Baschi e Navarra. In Spagna, la tensione provocata dal sistema di finanziamento autonomico ha ampiamente oltrepassato la soglia della fisiologia: la protesta indipendentista è animata soprattutto dalla reazione contro l' "expolio", il "robo" operato dallo Stato spagnolo ai danni della Catalogna, mediante il meccanismo della c.d. *sobre-nivelación fiscal* (o, detto in altro modo, del mancato riconoscimento dei resti fiscali).

Il rischio di guardare troppo da vicino al modello spagnolo nell'attuazione dell'art. 116.3 Cost. è che, anche in Italia, il regionalismo asimmetrico finisca per concentrarsi prevalentemente sulle differenze nel finanziamento regionale, e che anche da noi si produca un'escalation rovinosa nelle istanze autonomistiche, innescata dalla fuga in avanti dalle Regioni più ricche e produttive, all'insegna della revisione dei flussi redistributivi o resti fiscali. Il caso della Catalogna, che più di ogni altro esemplifica la dinamica di radicalizzazione delle istanze autonomiste in Spagna⁵³, rappresenta un paradigma negativo da evitare a tutti i costi, non certo da emulare.

8. *Brevi conclusioni.* – Il decentramento territoriale italiano si caratterizza per la estemporaneità e la farraginosità degli interventi messi in atto dal legislatore e per l'assenza di un disegno organico, in grado di indicare con chiarezza gli obiettivi e le risorse necessarie alla sua realizzazione. Lo stratificarsi di riforme, interventi settoriali e misure d'urgenza che hanno interessato le autonomie territoriali, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso in avanti, rendono impossibile individuare un progetto unitario e coerente a sostegno del decentramento territoriale.

Il punto è che, in Italia, le riforme territoriali sono state troppo spesso "reattive", ossia introdotte in risposta a fenomeni congiunturali, e parziali, ossia immaginate per un singolo livello di governo, in assenza di una visione organica e sistemica delle autonomie.

Lo sguardo deve invece allargarsi, estendendosi all'insieme degli enti territoriali: dai piccoli comuni, spesso inadeguati a gestire il complesso di funzioni amministrative che il principio di sussidiarietà riversa su di essi; all'area vasta, composta da enti dalla natura incerta, oggetto di continui ripensamenti e indicazioni contrastanti da parte del nostro legislatore; per arrivare alle Regioni, che in Italia non sono state in grado di assumere il ruolo di indirizzo politico del sistema locale assegnato loro dalla Costituzione, e sin dai primi anni di vita si sono comportate come grandi enti di gestione, come macro-comuni che entrano in competizione con gli enti locali minori.

Dare vita ad un "ordinamento delle autonomie territoriali", in senso proprio, richiede una visione sistemica, indispensabile per realizzare riforme strutturali,

⁵³ Sul "desplazamiento social hacia la independencia" verificatosi in Catalogna, v. J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Madrid, 2016, pp. 225 ss.

che non devono essere guidate dall'emergenza o da ragioni contingenti. Occorre provvedere alla riforma dell'ordinamento territoriale con uno sguardo lungo e una prospettiva stabile, muovendo dal presupposto dell'insufficienza dimensionale di molti comuni a svolgere le funzioni che l'ordinamento attribuisce loro. Occorre dare una fisionomia stabile e coerente all'area vasta, partendo dalle funzioni e dalle risorse da assegnare al livello di governo sovracomunale. Occorre prendere atto della "torsione amministrativa" delle Regioni, le quali hanno ormai abdicato alla loro funzione di guida e impulso delle amministrazioni territoriali. Ciò, tenendo in considerazione il grande cambiamento che il regionalismo differenziato si appresta a introdurre nell'organizzazione del Paese.

Le Regioni devono diventare il centro di indirizzo, coordinamento e sviluppo del sistema locale: solo le Regioni, quali legislatori di prossimità che conoscono da vicino il territorio, sono in grado di apprezzare la particolarità delle situazioni locali e di rispondere in modo differenziato a problemi specifici, rompendo il dogma dell'uniformità e dell'accentramento. Viceversa, un sistema che pretenda di governare dal centro l'amministrazione locale, sia sul versante dell'organizzazione che delle funzioni, è semplicemente un sistema cieco, poiché non è in grado di vedere la realtà su cui deve intervenire⁵⁴.

Il governo locale va ricondotto "a sistema", come insegnano i grandi Maestri⁵⁵: per questo le riforme territoriali non possono essere affrontate atomisticamente, intervenendo sul singolo livello in modo isolato, ma vanno condotte avendo a mente l'insieme finale, il *tutto* che si vuole realizzare.

⁵⁴ Nelle parole di R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AAVV., *Scritti in ricordo di P. Cavaleri*, Napoli, 2016, pp. 45 ss.

⁵⁵ VANDELLI, *Il sistema*, cit.