

La riforma più difficile

*Marzia De Donno**

1. Sono trascorsi esattamente dieci anni dall'entrata in vigore della l. n. 56 del 7 aprile 2014. Un anniversario che non poteva non essere “celebrato” e attentamente considerato da *Istituzioni del federalismo*.

Con questo numero la Rivista ha perciò voluto dare spazio e voce a diversi autori, esperti del tema, che nel corso di questi anni hanno seguito con sensibilità e punti di vista differenti la formazione e poi l'attuazione della c.d. legge Delrio: per trarre dei bilanci complessivi, certamente, ma anche per delineare prospettive e possibili traiettorie future, proprio in una fase in cui sembra lentamente riavviarsi il treno delle riforme locali. Com'è noto, infatti, tra la fine del 2022 e l'inizio del 2023 sono stati presentati in Parlamento numerosi disegni di legge in materia, benché incentrati pressoché esclusivamente sul sistema elettorale degli enti intermedi, e da cui è derivata l'elaborazione, ad opera di un Comitato ristretto, di un testo unificato che giace da oltre un anno presso la Commissione affari costituzionali del Senato¹. Ad esso è andato aggiungendosi uno schema di disegno di legge di maggiore respiro, d'iniziativa del Ministero dell'Interno e recante delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali; predisposto da un gruppo di studio, il testo è stato oggetto di un primo esame da parte del Consiglio dei Ministri nell'agosto del 2023.

Si tratta, invero, del quarto tentativo di riformare il sistema delle autonomie locali dopo il referendum del 4 dicembre 2016.

Fermi, infatti, i diversi provvedimenti legislativi che nel corso degli anni sono intervenuti per restituire una qualche capacità economica e amministrativa agli enti locali – soprattutto Province e Città metropolitane – e per assicurare lo stesso funzionamento degli organi di governo provinciali, da quel momento in poi, com'è altrettanto noto, si sono susseguiti invano altri tre tentativi di riforma: i lavori del Tavolo tecnico-politico

* Professoressa associata di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Ferrara.

¹ Proseguono invece, nel mentre, i lavori della Commissione sui d.d.l. nn. 276, 396 e 1054 in materia di sviluppo e valorizzazione delle zone montane.

del 2018, che non giunse neppure ad una vera e propria formalizzazione delle proprie proposte; il progetto di riforma del TUEL della c.d. Commissione Pajno, istituita presso il Ministero dell'Interno nel 2020 nel pieno dell'emergenza Covid, e, infine, il disegno di legge del Governo Draghi, collegato dalla NADEF del 2021 alla manovra di bilancio per l'anno successivo, ma di fatto mai incardinato in alcuna sede istituzionale e circolato solo tramite gli organi di stampa.

Tutto ciò mentre la Corte costituzionale esortava e rivolgeva severi moniti al legislatore affinché intervenisse con una nuova «riforma di sistema» (si pensi, soprattutto, alla sentenza n. 240/2021), e il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa esprimeva a più riprese le proprie preoccupazioni sul difficile stato di salute degli enti locali italiani (nel 2017 e, poi, nella sua ultima visita del 2023-2024). Senza dimenticare, ovviamente, i toni altrettanto preoccupati usati anche dalla Corte dei conti in numerose delle sue Relazioni, a partire soprattutto dal 2015 dopo i disastrosi tagli disposti dalla l. 23 dicembre 2014, n. 190, e quindi gli stessi incessanti e ripetuti appelli provenienti dalle associazioni rappresentative degli enti locali.

Se si guarda a questi ultimi dieci anni, si potrebbe allora dire che, nel panorama delle riforme amministrative, le riforme locali sono probabilmente tra le più difficili da realizzare nel nostro Paese. Lo dimostra certamente questa breve cronistoria di immobilismo legislativo dell'ultimo decennio, e lo testimonia il fatto che il riordino istituzionale del livello locale non è neppure contemplato tra gli obiettivi del PNRR. Ma, in fondo, se si amplia lo sguardo, è la stessa storia delle riforme locali dall'avvento della Repubblica italiana sino ai nostri giorni a confermarlo.

2. Se, infatti, si volesse considerare un orizzonte temporale più vasto, che va dalle note proposte del Gruppo di Pavia del 1976-1977² e giunge sino ad oggi, non può infatti che essere riconosciuto quanto proprio le riforme del sistema locale siano tra quelle più complesse da portare a compimento: tant'è che dagli anni Settanta in poi sono state solo tre le leggi organiche ad essere state adottate – la l. 8 giugno 1990, n. 142, il

² Pubblicato, nella sua versione commentata e definitiva, nel volume *Legge generale sull'amministrazione locale*, Padova, Cedam, 1977.

TUEL e la stessa legge Delrio – a fronte di innumerevoli progetti di legge e persino di deleghe al Governo rimaste inattuato.

E di questo ne va tenuto conto, quale che sia il giudizio che si formuli sulla riforma del 2014.

Del resto, la stessa l. n. 56 si affidava ad una logica di medio-lungo periodo e, ragionevolmente, non ci si poteva attendere che stravolgimenti così importanti sull'assetto dei poteri locali, su cui comunque si era raggiunto un certo equilibrio, potessero trovare attuazione senza ostacoli³. In questo senso, quindi, nonostante i suoi limiti e nonostante tutte le critiche, la perdurante assenza di un'alternativa a questa legge dopo ancora dieci anni dalla sua entrata in vigore non andrebbe imputata solo ad una scarsa sensibilità del legislatore verso le ragioni delle autonomie, ma anche, se non soprattutto, ad una complessità intrinseca della materia e alla stessa difficoltà dei vari attori coinvolti di raggiungere una disciplina d'insieme in grado di armonizzare diversi profili problematici, secondo soluzioni normative adeguate e soddisfacenti.

A conferma di quanto detto, basti pensare che anche la prima legge italiana sull'ordinamento delle autonomie locali – la l. n. 142 – è intervenuta dopo circa quindici anni di progetti non andati a buon fine. Progetti che, tra lacune e incertezze, presentavano elementi di divaricazione profonda su aspetti per nulla marginali e ancora attuali, come il ruolo della Provincia, la conformazione istituzionale delle aree metropolitane, la fisio-nomia degli enti di cooperazione intercomunale, il tema delle funzioni e il sistema elettorale, quello del riordino territoriale e dell'accorpamento dei Comuni minori, il superamento del principio di uniformità e la valorizzazione dell'autonomia statutaria e regolamentare⁴.

³ Su questi profili, sia consentito rinviare a M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 7, 2019, p. 1 ss.

⁴ Si consideri che solo tra il 1976 e il 1977, anni in cui prendeva effettivamente le mosse il dibattito sulla riforma delle autonomie locali, vennero presentati in Parlamento circa diciassette disegni di legge sui temi più svariati. Altri ne seguirono, anche da parte del Governo, per giungere, nel 1979, all'elaborazione di un primo testo unificato da parte di un Comitato ristretto in seno alla Commissione affari costituzionali del Senato. Dopo un periodo di stallo, i lavori riprenderanno nel 1983 con la presentazione di un nuovo disegno di legge governativo, l'adozione di un ordine del giorno nel maggio 1984, e infine con l'elaborazione di un ulteriore testo da parte della Commissione affari costituzionali nel 1985. Dopo alterne vicende, che videro la predisposizione tra il 1987 e il 1988 di altri progetti da parte delle forze politiche parlamentari e del Governo, si giunse all'elaborazione di un ulteriore testo unificato, ampiamente criticato.

Non a caso quando entrò in vigore quella legge, Luciano Vandelli descrisse quel lungo percorso come «uno dei processi legislativi più sofferti, discussi e prolungati del periodo repubblicano»⁵. E certamente analoghe accigliate parole avrebbe utilizzato anche oggi, se avesse assistito all'ultimo scorcio di questo periodo.

D'altra parte, questo confronto con il passato non ci restituisce certamente solo il dato della complessità delle riforme locali. Se, infatti, volessimo ricavare anche un secondo insegnamento dalla storia, questo dovrebbe riguardare il metodo necessario per progettare riforme efficaci e in grado di durare nel tempo.

Nel corso dei molteplici tentativi di riforma che hanno attraversato tutti questi decenni emerge, infatti, sempre la convinzione e, poi, la conferma che la disciplina degli enti locali non può mai essere lasciata ad interventi minimi e skoordinati, occorrendo, per contro, esattamente precisi disegni ordinatori di carattere sistematico e di ampio respiro.

Basterebbe mettere a confronto in questo senso, da un lato, le poche ma fondamentali leggi varate tra gli anni Novanta e Duemila e gli effetti che esse hanno prodotto – la l. 25 marzo 1993, n. 81, il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, le c.d. leggi Bassanini, la l. 3 agosto 1999, n. 265 e quindi il TUEL – e, dall'altro, la cascata alluvionale di norme puntuali contenute nelle leggi finanziarie, a partire dalla l. 24 dicembre 2007, n. 244, e quindi nei vari decreti legge adottati durante il convulso periodo della crisi economica.

Non è ancora un caso, d'altronde, che i lavori parlamentari di predisposizione della stessa legge Delrio presero le mosse proprio dopo che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 220/2013, condannò l'illegittimo ricorso alla decretazione d'urgenza al fine di facilitare la rapida approvazione di previsioni che toccavano «componenti essenziali dell'intelaiatura

Nel frattempo l'Italia, nel 1989, ratificava con la l. n. 439 la Carta europea delle autonomie locali e i tempi erano ormai pressoché maturi per la definizione della riforma. Per una ricostruzione del dibattito e dei contenuti delle proposte di quel periodo, si veda la voce *Riforma comunale e provinciale* di G. FALCON nelle edizioni dal '78 in poi della *Guida per le autonomie locali*, a cura di S. CASSESE, Roma, Edizioni delle Autonomie.

⁵ L. VANDELLI, *I progetti di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali*, in *Regione e governo locale*, 3, 1990, pp. 307-317 (consultato nella versione ripubblicata nel Quaderno 2, 2010 di questa Rivista, pp. 185-196, p. 196).

dell'ordinamento degli enti locali», le quali «per loro natura [devono essere] disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo». E precisamente su quel solco si collocò il Parlamento quando, ancora condizionato dalla crisi economica, approvò, appunto, la l. n. 56 del 2014.

Ma un terzo elemento che ci consegna, ancora, questa prospettiva storica è rappresentato anche dal fatto che la spinta per interventi di riordino duraturi e di sistema sopraggiunge sempre in conseguenza di ineludibili esigenze di adeguamento dell'ordinamento locale al quadro costituzionale di riferimento.

Si pensi, innanzitutto, proprio all'esigenza – concretizzata pienamente solo nel 1990 – di rifondare, alla luce della Costituzione, un regime giuridico degli enti locali che attingeva ancora in parte a testi di epoca prerepubblicana; e, successivamente, alla stessa necessità di rivedere il TUEL in conseguenza della riforma costituzionale del 2001, benché poi vani siano stati i tentativi di un suo aggiornamento a partire dalla l. 5 giugno 2003, n. 131.

In fondo, quindi, e al di là dello stesso collegamento con il c.d. d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi, la legge Delrio è la prima legge dello Stato – dopo quasi quindici anni – ad aver dato seguito in maniera sistematica ai riformati artt. 114, 117 e 118 Cost. Basti pensare, solo per fare alcuni esempi, all'istituzione delle Città metropolitane, alla valorizzazione dell'autonomia statutaria degli enti intermedi, dei Comuni e delle stesse Unioni, e, ancora più in generale, al rinvio ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'ambito del riordino delle funzioni non fondamentali delle Province. Soluzioni, tutte queste, che, almeno nelle intenzioni, dovevano restituire margini e spazi d'intervento a Regioni ed enti locali, dopo una fase in cui le manovre della crisi avevano eccessivamente compresso le prerogative riconosciute loro sin dal 2001, dal mutato quadro costituzionale.

Ma a ben riflettere, vi è anche un ultimo e quarto dato che si potrebbe trarre dall'osservazione dei numerosi tentativi di riforma intrapresi nel nostro Paese.

Va infatti anche tenuto in conto che proprio le esigenze di adeguamento del sistema locale riemergono sempre ogni qual volta il legislatore interviene sugli assetti delle Regioni, a dimostrazione dell'esistenza di

un'intima connessione tra i due livelli territoriali. Come infatti ci è stato tramandato: «l'attuazione dell'ordinamento regionale ripropone sempre con urgenza problemi di riorganizzazione del potere locale»⁶.

E se questa affermazione era senz'altro vera in un momento in cui andava completandosi l'assetto dei neoistituiti enti regionali – il rinvio, su tutti, è al d.p.r. n. 616 del 24 luglio 1977 e allo stesso avvio della riforma sanitaria con la l. 23 dicembre 1978, n. 833 –, essa resta altrettanto inconfutata nella fase che si avvia proprio dopo le riforme costituzionali del 1999 e del 2001, di rafforzamento delle stesse Regioni.

Tuttavia, va preso atto che, dopo questa data, nessuno dei successivi tentativi di intervento statale sul sistema delle autonomie locali ha mai avuto la capacità di concretizzarsi in un provvedimento legislativo di rilievo. Sarebbe sufficiente richiamare alla memoria anche solo le previsioni sugli enti locali contenute nelle quattro proposte di riforma sulla c.d. *devolution* e, quindi, nella stessa legge di revisione costituzionale del 2005 poi respinta nel referendum confermativo dell'anno successivo; il primo dei tanti disegni di legge sulla c.d. Carta delle autonomie locali – il d.d.l. n. 1464/2007⁷ – che seguì allo stesso fallimento del progetto di trasformazione della Repubblica italiana in senso federale; le disposizioni di natura transitoria in materia di funzioni fondamentali, Città metropolitane e ordinamento di Roma Capitale contenute nella c.d. legge sul federalismo fiscale, l. 5 maggio 2009, n. 42; e, infine, gli stessi rinvii all'ordinamento locale presenti, talvolta, nei disegni di legge e nelle richieste di autonomia differenziata *ex art.* 116, comma 3 Cost.

⁶ F. ROVERSI MONACO, nella *Presentazione* al libro di L. VANDELLI, *Le autonomie locali verso la riforma*, Rimini, Maggioli, 1981, p. 5.

⁷ Su cui si veda A. PAJNO, *Il cantiere delle riforme: la Carta delle autonomie locali*, in *questa Rivista*, Supplemento 5, 2006, p. 67 ss. Il percorso sul d.d.l. 1464 si interrompe, come noto, per la fine della legislatura. In quella successiva, vennero elaborati ben quattro disegni di legge da parte del nuovo Governo e altri vennero presentati in Parlamento dalle forze politiche di minoranza. Il testo che seguì, approvato nel 2010 in prima lettura alla Camera, fu oggetto di dure critiche e venne quindi accantonato. Un Comitato ristretto, costituito nel 2011 in seno alla Commissione affari costituzionali del Senato, procedette quindi alla predisposizione di un ulteriore testo base, ma la crisi economica aveva ormai preso il sopravvento e le speranze di avere finalmente una Carta delle autonomie locali vennero spazzate via, in rapida successione, dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, dalla c.d. manovra estiva realizzata con il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 e quindi dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, c.d. *Salva Italia* adottato dal nuovo Governo nel frattempo insediatosi.

Di quest'ultimo periodo, allora, va anche detto che la legge Delrio è stata l'unica legge, dopo la riforma del Titolo V, ad essere stata in grado di congiungere e tenere insieme, secondo una visione ben precisa e, soprattutto, coerente con le riformate competenze di Stato e Regioni in materia, i due assi dell'amministrazione territoriale – Regioni ed enti locali –, riconoscendo e affidando alle prime un (certo) ruolo di regia e coordinamento sui secondi, conformemente a quanto previsto, del resto, dalla stessa Corte costituzionale sin dalla nota sentenza n. 343/1991 e, di qui, dall'art. 4 del TUEL.

3. Se così è, va definitivamente riconosciuto che, nonostante i suoi diversi limiti, condivisibile o meno che sia nelle sue scelte, la legge Delrio costituisce – come osserva anche Anna Maria Poggi nel suo saggio – l'unica legge di sistema sulle autonomie locali ad essere stata adottata in ormai oltre vent'anni di vigenza del riformato Titolo V, e l'unica, ancora, ad essere stata in grado di ordinare, dopo il 2001, il loro funzionamento secondo una prospettiva di medio-lungo periodo e all'interno di una guida non solo statale ma (in parte) anche regionale.

Così, facendo nostro l'appello dell'Autrice, «sarebbe utile per il futuro, qualunque modifica si voglia apportare alla legge n. 56/2014, procedere con la stessa logica in cui essa si è mossa, esplicitando cosa ha funzionato e cosa no o, perlomeno, chiarendo a quali problemi intende rispondere una eventuale riforma e con quale logica di sistema complessivo»⁸.

E cosa ha funzionato e cosa no emerge chiaramente dalle analisi attente ed obiettive svolte in questo fascicolo: ciò vale tanto per il funzionamento di Province e Città metropolitane, quanto per la disciplina delle Unioni e delle fusioni di Comuni, oggetti – tutti – di disciplina della l. n. 56 e cui sono dedicate le specifiche riflessioni di Enrico Carloni, Daniele Donati,

⁸ Si vedano, in questo senso, anche le obiezioni mosse da F. Pizzetti durante l'audizione in Senato sul testo unificato, secondo il quale «mentre il testo normativo attualmente vigente, contenuto nella l. n. 56 del 2014, è espressione di una visione chiara e ben definita, (...) assai meno chiaro e percepibile è quale sia il disegno di fondo che caratterizza il ripristino dell'elezione diretta» per Province e Città metropolitane e, più in generale, l'intero d.d.l., tant'è che l'effetto che esso produce «è quello di un potenziale (e forse inevitabile) squilibrio di tutto il sistema degli enti territoriali sub regionali senza che l'interprete possa trovare nelle norme in questione elementi sicuri di orientamento al fine di una applicazione coerente ed armoniosa del testo». La memoria è disponibile sul sito del Senato (Commissione Affari costituzionali, Audizioni informali sul Nuovo testo dei d.d.l. 57 e connessi, *Disposizioni in materia di elezione diretta dei presidenti delle Province, dei sindaci metropolitani e dei sindaci*).

Claudia Tubertini e Benedetta Celati. All'attuazione della legge nelle Regioni a Statuto speciale è invece riservato il contributo di Matteo Pressi. Al lettore, dunque, l'invito di addentrarsi in questo numero alla ricerca delle "pagine chiare" e delle "pagine scure", delle "luci" e delle "ombre" della legge Delrio, con un *caveat* che ci suggerisce Francesco Merloni: la legge Delrio non può essere compresa se non la si colloca nel contesto ordinamentale europeo e italiano di reazione alla crisi economica, che ormai ci siamo lasciati alle spalle ma i cui effetti continuano ad essere pagati dalle autonomie locali.

I bilanci, del resto, vanno fatti in corrispondenza di anniversari importanti. Ed è un'attività che ha svolto, in questo periodo, non solo la dottrina italiana.

Dieci anni sono già trascorsi, infatti, anche dall'entrata in vigore di due altre importanti leggi – di nuovo – di sistema adottate durante la crisi economica dai due Paesi a noi più vicini, Spagna e Francia, cui ha guardato lo stesso legislatore italiano del 2014.

Si tratta della *LRSAI* (*Ley 27/2013, de 27 diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*) e della *Loi MAPAM* (*Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*), benché, in questo periodo, la dottrina francese abbia avuto un compito ancora più gravoso da svolgere, impegnata com'è a verificare anche l'efficacia – a distanza di vent'anni – della riforma costituzionale del 2003 e i risultati conseguiti – dopo quarant'anni – dal c.d. *Acte I de la décentralisation*, avviato con le riforme del 1982-1983.

Alla penna di Eloisa Carbonell Porras e di Laetitia Janiqot e Michel Verpeaux è parso opportuno affidare, perciò, una sintesi di quanto sta accendendo oltre i nostri confini.

Proprio infatti la difficile attuazione delle riforme territoriali intraprese durante la crisi ha indotto, da un lato, anche la dottrina di questi due Paesi ad operare una complessiva valutazione dei loro limiti, e, dall'altro, i governi nazionali a rilanciare possibili prospettive di riforma.

Con riferimento al primo aspetto, anche in Spagna e in Francia i bilanci non sono stati del tutto positivi. E questo vale soprattutto per le riforme che più direttamente hanno inciso sulle Province; qualche buona notizia giunge invece dalla Francia per ciò che concerne gli interventi sul

c.d. blocco comunale (fusioni di Comuni, cooperazione intercomunale e *métropoles*).

Ed è interessante notare, ad una lettura comparata e trasversale dei saggi e, più in generale, ad un'analisi del dibattito istituzionale e scientifico⁹, che le cause della difficile attuazione delle riforme sono da imputare, ovunque, all'eccessiva compressione dell'autonomia locale durante la fase della crisi e, quindi, ad una altrettanto eccessiva complessità della legislazione di quel periodo, cagionata, in Francia ma anche in Italia, dal frenetico susseguirsi di interventi normativi di riordino, e, in Spagna, dalla scarsa chiarezza e qualità tecnica della *LRSAL*.

A queste cause vanno poi aggiunte, in Francia ma con profili di assoluta convergenza con l'Italia, anche la stessa scarsa attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà e, in Spagna ma, di nuovo, con significativi tratti di somiglianza con il nostro Paese, anche l'eccessiva uniformità, rigidità e staticità del regime giuridico locale: limiti, tutti questi, che hanno ostacolato l'effettiva evoluzione e la stessa capacità di trasformazione delle amministrazioni locali in quest'ultimo periodo¹⁰.

4. Sul piano invece delle prospettive di riforma, è soprattutto sul caso francese che al lettore converrà soffermarsi. A differenza dell'Italia ma anche della stessa Spagna – dove pure non sono mancate e non mancano le proposte di riforma –, il legislatore francese ha infatti già adottato alcuni correttivi tra il 2019 e il 2022, sia pure con interventi non ancora organici e di largo respiro.

In ogni caso, ciò che appare significativo è che, in tutti e tre i Paesi, le linee di tendenza paiono spostarsi all'unisono verso tre assi molto simili, secondo peraltro orientamenti nuovi che vanno delineandosi anche a

⁹ Interessante è, per la Francia, la lettura del Rapporto Woerth del maggio 2024, *Décentralisation: Le temps de la confiance*; del Rapporto della Corte dei conti del 2023, *La décentralisation 40 ans après: un élan à retrouver* e del Dossier sulla *Loi 3Ds* pubblicato nella *Revue française de droit administratif* (RFDA) fasc. 3, 2022 e coordinato da M. Verpeaux. Per un primo bilancio sui dieci anni della *LRSAL* si vedano invece i diversi contributi pubblicati dalla *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA) nel fasc. 19, 2023.

¹⁰ Su questo aspetto si veda anche T. FONT I LLOVET, M. VILAITA REIXACH, *La ciudad en busca de autor. Hacia un estatuto europeo de las grandes ciudades*, in *Anuario del Gobierno Local* 2022, p. 11 ss.

livello europeo¹¹: la *differenziazione*, sul piano normativo e istituzionale; la *flessibilità*, sul piano organizzativo; e la *cooperazione*, sul piano delle relazioni interistituzionali¹².

Ciò che porta innanzitutto, sotto il primo profilo, la dottrina e alcune Comunità autonome spagnole, rispettivamente, a richiedere e introdurre un regime giuridico speciale per i piccoli Comuni, necessario anche per contrastare fenomeni di spopolamento particolarmente forti nella penisola iberica. Ed è ancora il principio di differenziazione ad essere invocato anche dalla dottrina italiana contro ogni pretesa uniformante e di omologazione spinta tra i territori e gli enti provinciali e metropolitani; senza ovviamente tacere del fatto che persino il legislatore francese del 2022, con la c.d. *Loi 3Ds*, ha introdotto e fatto applicazione per la prima volta proprio di questo principio così lontano dalla tradizione amministrativa della Francia.

A ragione quindi Donati critica la tendenza contraria, che trapela dal testo unificato, volta ad equiparare i due enti di area vasta italiani. Una tendenza che si presenta «non solo miope ma (...) anche contraria all'impianto costituzionale», che, facendo menzione distinta dei due enti, «di certo intende promuovere una differenziazione virtuosa che non lascia spazio a gelosie ingiustificate».

Il che – prosegue ancora – «non significa non essere pienamente convinti della necessità di recuperare un più forte ruolo in capo alle Province ma, piuttosto, evidenziare l'esigenza costituzionale di una loro differenziazione» rispetto alle stesse Città metropolitane. In caso contrario, il rischio avvertito dall'Autore è condivisibile: la forzata introduzione dell'elezione diretta non solo per le Province ma anche per le Città metropolitane

¹¹ Dove si sta progressivamente consolidando un'attenzione per le questioni territoriali secondo sensibilità anche innovative. Si vedano, in questo senso, le strategie fissate dall'Agenda Territoriale 2030 ma anche quelle sottese alle politiche di coesione territoriale del nuovo ciclo 2021-2027.

¹² Cfr. ancora T. FONT I LLOVET, M. VILALTA REIXACH, *op. ult. cit.*, p. 15. Una conferma di queste tendenze giunge proprio dal nuovo Programma di Riordino Territoriale 2024-2026 della Regione Emilia-Romagna, che individua espressamente tra i principali elementi di novità proprio la promozione di «una *governance* multilivello rafforzata e flessibile che veda il consolidamento di una rete istituzionale basata su principi di collaborazione e sussidiarietà» e il *favor* per la «collaborazione funzionale tra Unioni di comuni, Province e Città metropolitana per l'organizzazione delle gestioni associate e per lo sviluppo di strategie territoriali vicine ai bisogni delle comunità».

svuoterebbe di senso queste ultime, con un ritorno «da uno schema (forzatamente) cooperativo a uno (naturalmente) competitivo, antagonista». Verso una convinta applicazione del principio di differenziazione nella disciplina delle Unioni di comuni si indirizzano, del resto, anche gli auspici di Tubertini, che in nome di un «dovere di collaborazione, riconducibile ad un principio di solidarietà interterritoriale insito negli stessi principi di buon andamento, differenziazione e adeguatezza» propone di declinare le varie formule della cooperazione intercomunale secondo soluzioni differenti «adeguate ai diversi contesti[,] da progettare con il concorso delle stesse autonomie locali» e nelle quali coinvolgere finalmente anche i Comuni di maggiori dimensioni.

Per usare, allora, le parole di Carloni, proprio «il combinato sussidiarietà-adequazione-differenziazione» andrebbe inteso come il reale «baricentro del complessivo sistema delle autonomie territoriali, (...) in grado di illuminare l'architettura di fondo del sistema repubblicano», a cominciare dalla questione municipale e dei piccoli Comuni, in vista del fine ultimo che dovrebbe essere proprio della futura riforma locale: assicurare – come osserva Celati – che proprio i Comuni siano in grado di «offrire prestazioni adeguate alle necessità di chi “abita” il territorio».

Ed è – crediamo – alle Regioni, come sottolineano ancora Poggi e Merloni, che andrebbe affidato il compito di calare questi principi nei singoli contesti territoriali¹³, anche guardando a quanto è successo in questi anni nelle Regioni a Statuto speciale: le cui involuzioni sulle sorti dell'ente intermedio non devono portare ad escludere, come afferma Pressi, che è proprio dalle sperimentazioni regionali che possono provenire «profili maggiormente interessanti e duraturi di differenziazione».

A maggior ragione, quindi, il riordino delle competenze provinciali con il conseguente ri-accentramento regionale di molte di esse, sia pure per ragioni di carattere temporale e di sostenibilità economica delle stesse scelte di allocazione, ha rappresentato un'occasione persa per molte Regioni ordinarie di assumere un ruolo rilevante nel disegno dei propri sistemi locali. Scelte, quindi, che andrebbero riviste, dopo attenta meditazione.

¹³ Su questi aspetti, *funditus*, v. G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022.

Peraltro, è sempre dalla Francia che sembrano giungere ulteriori segnali significativi anche sotto gli altri due profili.

Si pensi, sul piano della flessibilità organizzativa, alla valorizzazione del c.d. principio di sperimentazione introdotto con la riforma costituzionale del 2003, e il cui regime giuridico è stato modificato dalla *loi du 19 avril 2021* proprio al fine di agevolarne la diffusione e le potenzialità innovative. L'applicazione di questo principio può portare, infatti, lo Stato francese a trasferire specifiche competenze amministrative (in particolare, in materia di transizione ecologica, reti viarie e mobilità, politiche abitative e digitalizzazione) ad altri enti che ne facciano richiesta al fine di adattare le politiche pubbliche alle esigenze specifiche e differenziate dei territori: una sorta di art. 116, comma 3 della Costituzione italiana, ma, per un verso, limitato giocoforza alle sole funzioni amministrative e, per l'altro, esteso direttamente anche agli enti locali.

Quindi si considerino ancora, nel senso del rafforzamento della cooperazione interistituzionale e delle soluzioni di co-amministrazione, le disposizioni della *Loi 3Ds* atte a rafforzare il principio di *chef de file* e a migliorare i meccanismi di delegazione negoziata delle competenze anche nell'ambito delle *Conférences territoriales de l'action publique*, già introdotte dalla *Loi MAPAM* e pure toccate dalla legge del 2022.

Una soluzione istituzionale, quest'ultima, molto prossima ai Consigli delle autonomie locali italiani. Ed essa, con i dovuti accorgimenti, ben potrebbe essere valutata anche dalle Regioni e dal Governo italiano, il quale ultimo, del resto, ha voluto inserire tra i principi generali dello schema di delega proprio la «valorizzazione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio delle funzioni amministrative mediante intese e convenzioni tra gli enti territoriali (...) con particolare riferimento alla innovazione amministrativa, alla transizione digitale, alla salvaguardia e sicurezza nei territori e alla gestione integrata delle risorse a fini di risparmio, tutela ecologica e ambientale»¹⁴. Una previsione che già di per sé tanto ricorda, in fondo, il comma 89 della stessa legge Delrio e l'applicazione che di esso hanno fatto proprio alcune leggi regionali.

¹⁴ Cfr. art. 2, comma 1 lett. g).

Già la Francia, del resto, ha proceduto ad un rafforzamento funzionale anche dei Dipartimenti. E questa – si noti – è apparsa la soluzione naturale proprio in conseguenza dell'accrescimento di taglia delle Regioni dopo il processo di fusione avviato nel 2015, e, quindi, del ruolo di supporto per i piccoli Comuni e le loro forme associative, che le stesse Province francesi si sono ritrovate a svolgere in questi anni specialmente nei territori rurali soggetti a spopolamento.

Sono aspetti rilevanti e interessanti per l'osservatore italiano, che non solo testimoniano la forte tradizione comune tra i nostri due Paesi (e quindi tra questi e la Spagna), ma soprattutto permettono di riconoscere somiglianze e analogie con quanto di buono si è verificato nel corso di questi anni anche in Italia, dove, come noto, è proprio il modello cooperativo della Provincia "casa dei Comuni" ad aver attecchito e dato buona prova di sé.

A dimostrazione – come osserva ancora Carloni – dell'intima «funzione equilibratrice [svolta dalla Provincia italiana] per quanto attiene all'esercizio delle funzioni amministrative sul territorio». Una funzione che porta questo ente ad essere una «sorta di sede di compensazione (...) delle carenze degli altri livelli» e a svolgere un «ruolo importante di supporto "sussidiario"», benché le sue funzioni non possano evidentemente limitarsi a quest'unica vocazione.

Quali che siano, perciò, le scelte del legislatore sulla forma di governo provinciale, una cosa appare chiara e imprescindibile anche secondo Merloni: la necessità di mantenere l'Assemblea dei Sindaci, cui riconoscere «poteri significativi sulle decisioni più rilevanti». E ciò risulta indispensabile per assicurare ancora, dopo il ripristino dell'elezione diretta, una sia pur minima integrazione istituzionale tra il livello comunale e quello intermedio, il cui conseguimento era stata la principale novità e l'obiettivo più importante della legge n. 56, contro i limiti manifestati nel tempo dal c.d. *millefeuille territorial*.

Queste ed altre sono le considerazioni degli Autori di questo fascicolo, che si sono cimentati nel fornire diverse proposte al legislatore, così come altre ancora, più in generale, sono le soluzioni che la dottrina italiana è andata formulando in questi dieci anni di lunga attesa.

Con l'auspicio quindi che queste voci non rimangano inascoltate, non resta che esortare la convinta ripresa del cammino della riforma, anche

alla luce di quanto sta succedendo oltralpe, valutando attentamente se i tempi sono propizi per più semplici manutenzioni alla legge Delrio oppure per più importanti rimaneggiamenti del TUEL. Come scrive ancora Merloni, «*sarebbe* giunto il tempo per una vera “grande riforma di sistema”». Eppure, ancora per il momento, il condizionale sembra anche a noi, prudentemente e con un po' di scaramanzia, d'obbligo.

The Hardest Reform

Marzia De Donno

Parole chiave: Riforme locali; Legge Delrio; Crisi economica; Bilanci e prospettive; Francia; Spagna

Keywords: Local Reforms; Delrio Law; Economic Crisis; Balances and Perspectives; France; Spain