

2018: un anniversario importante per celebrare ma anche per ripensare le autonomie. Un confronto tra Italia e Spagna

Gianluca Gardini

Sono trascorsi quaranta anni dall'approvazione della Costituzione spagnola del 1978, pietra tombale sul regime centralistico e antidemocratico alimentato per altrettanti anni dalla dittatura franchista, e tuttavia la questione territoriale in Spagna è ancora lontana da una soluzione stabile.

Quelli spagnoli sono “territori inquieti”, come li ha recentemente definiti Luciano Vandelli¹, grande studioso del fenomeno autonomistico in Europa, il quale, nel porre in relazione l'articolazione politico-istituzionale del Regno di Spagna con il suo substrato geofisico, evidenzia il radicale cambio di prospettiva che, nell'arco di due secoli, si è verificato rispetto all'idea di territorio resa universale dalla Rivoluzione francese. Al punto che il territorio, come criterio fondamentale e persino esclusivo nella rappresentanza delle comunità (una comunità, un municipio) e nell'organizzazione dello spazio politico amministrativo, ha progressivamente perso centralità nella comprensione del fenomeno sociale e dell'architettura istituzionale del Paese. Ciò, segnala Vandelli, accade non solo in Spagna, ma nell'intera area europea.

Il processo di trasformazione, infatti, coinvolge le relazioni tra le persone e i territori, tra le comunità e i luoghi in cui esse si radicano, rimodellando l'idea stessa di identità. Per questa ragione, secondo alcuni studiosi, l'identità avrebbe cessato di essere un elemento statico, saldato

(1) Relazione alle *Jornadas sobre la organización territorial de los Estados: experiencias y problemas en América y Europa*, organizzate dall'Istituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA), Università di Salamanca, 21 e 22 gennaio 2019.

ad un territorio definito, com'era tradizionalmente nello Stato moderno, per divenire una nozione dinamica e evolutiva, sempre più condizionata dall'appartenenza a sistemi sovranazionali e globali (Luciano Parejo Alfonso)². Altri autori, estremizzando gli effetti delle trasformazioni socioculturali in atto, ipotizzano la “fine dei territori” e della loro funzione tipica nell'organizzazione politico-istituzionale (Bertrand Badie).

Si tratta di tematiche complesse e affascinanti, che ci porterebbero però lontano dall'argomento affrontato in questo numero della Rivista: i quarant'anni del fenomeno autonomistico in Spagna e il rapporto che questo ordinamento ha con il suo territorio. La scelta di questo tema ci è sembrata estremamente opportuna non soltanto per ragioni convenzionali, legate alla celebrazione di una ricorrenza significativa (anzi due, visto che ricorre anche il trentennale dell'approvazione della Carta Europea delle Autonomie Locali da parte del Regno di Spagna, come sottolinea nel suo saggio Alfredo Galán Galán, ma anche perché l'analisi del “sistema delle autonomie” mette in luce molti punti di contatto tra l'ordinamento spagnolo e quello italiano, mostrando una curiosa anticipazione da parte del primo di molte esperienze attraversate dal secondo solo anni dopo. Lo studio dell'esperienza spagnola risulta perciò di grande utilità al fine di cogliere la traiettoria delle autonomie territoriali all'interno del nostro Paese.

La circostanza che i due ordinamenti mostrino ampie convergenze non significa che, in relazione al fenomeno autonomistico, il bilancio debba necessariamente essere unico e condiviso. A questo proposito è significativo notare la dichiarazione risoluta con cui si apre il saggio di Alfredo Galán Galán: «En el caso de los gobiernos locales, cabe adelantar ya que el balance general debe ser muy positivo, sin perjuicio de que continúen existiendo algunas sombras». Dubito fortemente che uno studioso italiano, nel ripercorrere quarant'anni di autonomia territoriale nel nostro Paese, sarebbe in grado di fare una dichiarazione altrettanto netta.

(2) L. PAREJO ALFONSO, *Las reformas territoriales en España*, in T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, C. TUBERTINI (a cura di), *Las reformas del Estado. Coloquio internacional en homenaje al prof. Luciano Vandelli*, Iustel, 2019, p. 48.

Il fatto stesso che, come si ricava dalla lettura dei saggi qui pubblicati, vengano tenute attentamente separate, fino a risultare divaricate, le valutazioni concernenti le Regioni e i cd. nazionalismi periferici, da un lato, e quelle concernenti gli Enti locali minori, dall'altro, rivela una cesura profonda nell'ambito della "questione territoriale" spagnola. Una scissione che, tutto sommato, non trova equivalente nel nostro ordinamento, dove è invece presente una visione più continuista, o comunque meno divaricata, del fenomeno autonomistico. Nel nostro Paese la questione autonomistica rappresenta un "blocco unitario", dal punto di vista concettuale, al quale vengono ricondotte le diverse problematiche che fanno capo ai livelli di governo comunale, provinciale e regionale. In Italia il "sistema delle autonomie" identifica una modalità di organizzazione del potere pubblico nato per contrapposizione al metodo accentratore e uniformante inaugurato dai governi post-unitari, valorizzato dall'esperienza fascista, e riproposto periodicamente dalla legislazione dell'emergenza e della crisi. All'interno della "famiglia delle autonomie territoriali" non si registra dunque quella spaccatura netta tra enti maggiori (Regioni) ed enti minori (Comuni, Province, Città metropolitane) che caratterizza invece il Regno di Spagna. E, seppure una articolazione viene fatta tra i diversi livelli di governo, non è percepita come una contrapposizione, dal punto giuridico e politico, ma piuttosto come una differenziazione.

È solo accettando l'ottica "dualistica" presente nell'ordinamento spagnolo che possono comprendersi le diverse posizioni espresse dagli Autori che hanno contribuito alla realizzazione di questo numero della Rivista. Solo conoscendo la doppia anima del dibattito autonomistico, riescono infatti a conciliarsi le affermazioni di Brunetta Baldi, secondo cui «nei suoi 40 anni di vita, la Costituzione spagnola non pare avere trovato soluzione alla storica "questione territoriale" che segna la vita dello Stato spagnolo fin dalle sue origini», con quelle di segno decisamente diverso espresse da Alfredo Galán Galán, sopra ricordate; e con l'opinione ancora difforme di Luis Cosculluela Montaner, il quale sottolinea «el carácter bifronte del Régimen Local, deducido por el Tc de lo dispuesto en el art. 149.1.18^oCE, que reserva al Estado la legislación de las Bases del Régimen Local, y a las Comunidades Autónomas su "desarrollo", o mejor».

Nel tentativo di tracciare un quadro d'insieme della "questione territoriale" in Spagna, anche al fine di trarne indicazioni utili per le vicende domestiche, si può cominciare con il dire che, all'origine, essa si pone in riferimento alle richieste di autonomia avanzate da tre Regioni storiche del Paese: Catalogna, Paesi Baschi e Galizia. Queste richieste portarono al riconoscimento, nella Costituzione della II Repubblica spagnola del 1931, di una forma di Stato intermedia tra il modello unitario e quello federale, entro la quale convivevano più o meno pacificamente uno Stato nazione e tre nazionalismi periferici. Dopo la fine del regime franchista, che di fatto portò alla cancellazione delle conquiste ottenute da queste tre Regioni storiche, il problema dell'autonomia dei territori regionali si ripropose con rinnovata forza all'Assemblea costituente, in seguito alle elezioni democratiche del 1977.

È in questo quadro che nasce lo Stato autonomico disegnato dalla Costituzione del 1978, allo scopo principale di trovare un punto di equilibrio sostenibile tra le esigenze di decentramento e autogoverno, legate alle differenze storiche, culturali, linguistiche di alcune Regioni (cd. *hechos diferenciales*), e la necessità di garantire la tenuta unitaria di uno Stato moderno, costruito faticosamente sulle ceneri di un regime accentratore e antidemocratico.

Il punto di equilibrio sostenibile è costituito da un compromesso politico sulla forma di Stato, che conduce alla codificazione di «un testo costituzionale compatibile con lo sviluppo tanto di uno Stato semi-centralista, quanto di uno pienamente regionale e perfino di uno quasi-federale» (Baldi).

Si realizza così uno "schema aperto" che descrive più un meccanismo, un processo di costruzione, che non un preciso modello di autonomia prescelto dalla Costituzione. Uno schema aperto che, in sostanza, non decreta la nascita di uno Stato regionale, ma semmai "regionalizzabile", dal momento che il testo della Costituzione spagnola si limita a prevedere il procedimento attraverso il quale le Province possono volontariamente organizzarsi in Regioni (*Comunidades autonomas*), in seguito ad una complessa negoziazione con lo Stato per l'approvazione degli Statuti regionali, dapprima elaborati ed approvati dalle istituzioni regionali e quindi ratificati dal Parlamento nazionale con *ley organica*. Uno schema aperto che, come tale, è indeterminato e si presta ad interpre-

tazioni diverse e ugualmente legittime, finendo per generare incertezze, frustrazioni, e, soprattutto, pericolose tensioni tra i territori. La libertà concessa alle comunità provinciali di dare vita a enti dotati di maggiore autonomia politica e finanziaria, sulla base di iniziative volontarie e consensuali, finisce infatti per produrre una spinta generalizzata verso una maggiore autonomia da parte di tutti i territori, in una sorta di inseguimento continuo in cui le Regioni storiche fungono da apripista alle altre *Comunidades* che invocano altrettanta autonomia politica. Si parte dall'autonomia speciale o differenziata per arrivare al regionalismo indifferenziato, uniformante, accordato dallo Stato con la stessa facilità con cui viene offerto, si afferma non senza ironia, un *café para todos*. Osservata da questa angolazione, la dinamica regionalista in Spagna sembra muovere in senso quasi opposto a quella che caratterizza la formazione delle Regioni italiane. È pur vero che anche nel nostro Paese il progetto di autonomia regionalista è inizialmente concepito come rimedio alle difficoltà che investono alcune aree del territorio nazionale, strette tra contrasti socio-culturali e spinte secessioniste³. In Italia, come anche nel Regno di Spagna, le Regioni rappresentano una sorta di livello intermedio di governo in grado di ricomporre quella frattura troppo netta che separa la dimensione statale da quella provinciale. Da questo punto di vista, le Regioni appaiono l'articolazione territoriale più idonea per la riorganizzazione dei poteri pubblici, chiamati dopo le devastazioni della guerra a intervenire nell'economia, a svolgere nuove funzioni di pianificazione economica, sociale e territoriale. In Italia, come anche nel Regno di Spagna, la sperimentazione regionale prende il via da alcuni territori caratterizzati da peculiarità storiche, geografiche, linguistiche, culturali e sociali: con il r.d.l. 18 marzo 1944, n. 91, viene istituito l'Alto commissario per la Sicilia, a cui poco dopo si affianca una "Consulta regionale"; nello stesso periodo, vengono avviate forme di governo autonomo nelle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta. Si tratta, in tutti questi casi, di aree "speciali" del Paese, in cui le spinte separatiste si fanno sentire in modo particolare e per le quali la risposta istituzionale non può attendere i tempi della riforma costituzionale in atto.

(3) In Italia il progetto regionalista venne presentato nel 1860 da Farini, allora Ministro dell'Interno, e portato nel 1861 davanti al Parlamento da Minghetti.

Tuttavia, la “specialità” delle Regioni italiane non ha alcuna pretesa di esclusività, non contribuisce particolarmente allo sviluppo delle relazioni tra Stato e territori e si configura come una sorta di eccezione rispetto al disegno simmetrico del regionalismo italiano che si afferma a partire dagli anni Settanta. Con l’istituzione delle Regioni ordinarie, infatti, le Regioni a Statuto speciale finiscono per chiudersi progressivamente in un volontario isolamento, prediligendo il canale bilaterale nei rapporti con lo Stato e perseguendo in silenzio i propri interessi senza badare agli aspetti di sistema.

Al contrario, in Spagna il progetto autonomistico originario si caratterizza in senso fortemente dualistico, e nell’ambito di esso le “nazionalità storiche” vengono collocate su un piano differente rispetto alle più comuni Regioni, poiché solo alle nazionalità storiche viene consentito accedere immediatamente al livello superiore di autonomia. La Costituzione spagnola del 1978, osserva giustamente Baldi nel saggio qui pubblicato, «delinea un quadro a geometria variabile che pure rinvia alla negoziazione, approvazione e possibile riforma degli statuti regionali. Essa riconosce un livello ordinario di autonomia a tutte le comunità che si costituiscono (art. 148), ma anche la possibilità di un livello superiore, acquisendo competenze che sarebbero altrimenti riservate allo Stato (art. 149), attraverso negoziazioni fra la singola Regione e il Governo/Parlamento nazionale nella fase di elaborazione dello Statuto di autonomia». Le Regioni spagnole non devono necessariamente coprire l’intero territorio dello Stato, non sono previste in numero predeterminato dalla Costituzione, dunque non sono enti costituzionalmente necessari. È solo la sottoscrizione degli Accordi autonomici del 1981, siglati fra i due principali partiti statali (UCD al governo e PSOE all’opposizione), che consente di generalizzare e uniformare il processo di autonomia, approvando in blocco tutti gli Statuti delle comunità ordinarie e dotandole di un’assemblea legislativa. Si innesca, a partire da questo momento, una rincorsa permanente tra Regioni storiche e Regioni che aspirano all’autonomia. Una dinamica che, lungi dal risolvere le tensioni tra Stato e territori, determina semmai la mobilitazione dei partiti autonomisti contro quella che viene definita «la deriva “uniformadora” dello Stato Autonomico». In sostanza, e questa è la prima grande diversità tra Spagna e Italia che si vuole qui sottolineare, il regionalismo spagnolo nasce

differenziato, asimmetrico in favore di alcune Regioni storiche, e progressivamente subisce una torsione verso l'uniformità e l'omogeneizzazione sotto la spinta degli altri territori che puntano a ottenere maggiore autonomia. Una spinta che, di riflesso, provoca una nuova fuga in avanti delle "nazionalità storiche" (Catalogna *in primis*), le quali rifiutano l'assimilazione giuridica alle altre Regioni, soprattutto dal punto di vista fiscale. Secondo i dati del 2018, riportati nel saggio di Fabio Garcia Lupato, il 61 per cento dei cittadini catalani auspica un rafforzamento dell'autonomia regionale, mentre cresce rapidamente in questa regione il *favor* per l'indipendenza, salito di oltre l'11 per cento negli ultimi 10 anni, ossia a partire dall'inizio della crisi economica.

Il regionalismo italiano, al contrario, è immaginato come uniforme nella Costituzione del 1948, fatta eccezione per cinque Regioni che storicamente godono di un'autonomia speciale in ragione delle peculiarità geografiche, sociali e culturali. Le Regioni italiane sono dall'origine previste come enti a numero chiuso, nominalmente indicati in Costituzione, che devono essere necessariamente presenti su tutto il territorio nazionale. Lo Stato italiano è regionale, non regionalizzabile, e ad eccezione di alcune Regioni che hanno storicamente ottenuto un trattamento differenziato a causa delle loro peculiarità geografiche e sociali, il regime giuridico delle Regioni è previsto nella Costituzione del 1948 come uniforme. Solo con la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, viene introdotta nel testo costituzionale una norma di apertura al cd. regionalismo differenziato, che consente di attribuire "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni che ne facciano richiesta. Norma che, dopo 17 anni di letargo, ha conosciuto un improvviso risveglio nel 2018 grazie ad alcune iniziative concrete assunte da alcune Regioni italiane, che, anche a seguito della bocciatura referendaria della proposta di riforma costituzionale avvenuta nel 2016, hanno iniziato ad invocare maggiore autonomia rispetto alle altre in ragione dei propri meriti nella gestione delle competenze e delle risorse. L'insoddisfazione di alcune Regioni italiane rispetto all'attuale assetto autonomistico non risparmia critiche nemmeno all'indirizzo delle Regioni a statuto speciale, la cui specialità sembra oggi sempre meno giustificarsi in base a fattori culturali o identitari, e sempre più legata alla dimostrazione dell'utilizzo che queste Regioni hanno fatto della propria specialità,

nella risoluzione dei problemi di convivenza tra gruppi diversi in determinati territori, nello sviluppo di tali territori, nella riduzione delle differenze in termini di sviluppo rispetto alla media nazionale.

Per quanto concerne “*el gobierno local*”, i punti di contatto tra l’ordinamento spagnolo e quello italiano sembrano molto più evidenti, sia sotto il profilo del regime giuridico che delle criticità.

È molto significativa, da questo punto di vista, l’indicazione dei punti qualificanti una futura riforma dell’ordinamento locale in Spagna, contenuta nel saggio di Alfredo Galán Galán. In primo luogo, afferma l’A., occorrerebbe articolare in modo più chiaro le relazioni tra il livello regionale e quello locale, attribuendo – sembra di capire – in modo pieno alle Regioni (*Comunidades autonomas*) la competenza normativa in materia di *gobiernos locales*. Si tratta della cosiddetta «*interiorización autonómica del régimen local*», rispetto alla quale tuttavia la dottrina spagnola non sembra avere una posizione unanime (si veda infatti la difforme opinione espressa da Luis Cosculluela Montaner, in questo volume). In merito a questo punto specifico, nell’ottica di un parallelismo con il nostro ordinamento, basterà ricordare l’acceso dibattito sollevato dal d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi, che consegnava al legislatore statale l’intera disciplina dell’ordinamento locale, ivi compresa l’intelaiatura delle forme associative e degli enti di area vasta (che si riteneva ormai acquisita alla competenza esclusiva regionale), compiendo un passo nella direzione opposta a quella – auspicata da molti studiosi – di un’estensione alle Regioni ordinarie di una potestà legislativa paragonabile a quella primaria assegnata alle Regioni speciali, e confermando l’attrazione dell’intero ordinamento locale nella sfera di competenza statale.

In secondo luogo, ci dice Galán Galán, una seria riforma locale richiede la «*ruptura de la excesiva uniformidad del régimen local, con un mayor reconocimiento de la diversidad*». Anche su questo aspetto sono notevoli le consonanze con il nostro ordinamento. Come per molti altri Paesi europei continentali, le origini del modello a cui si ispira l’ordinamento locale italiano affondano nella tradizione amministrativa francese, e risalgono alle concezioni rivoluzionarie del 1789, successivamente perfezionate (ed esportate) dall’impero napoleonico: robusto accen-

tramento, centralità dei prefetti, corrispondenza tra comunità e municipalità (da cui la parcellizzazione comunale), uguaglianza intesa come uniformità di regole. In Italia l'opzione a favore dell'uniformità avviene con le leggi di unificazione del 1865, che procedono ad una identica attribuzione di funzioni tra i Comuni, a prescindere da dimensioni e caratteristiche di questi enti. Solo con la legge 142/1990 l'uniformità viene messa realmente in discussione: attraverso il riconoscimento della potestà statutaria, il riparto delle funzioni tra livelli diversi, il regime delle aree metropolitane, si incrina l'equivalenza tra uguaglianza e uniformità. Inizia così ad affermarsi, tra repentini slanci e brusche interruzioni, l'idea della differenziazione, che si consoliderà poi con le riforme Bassanini del 1997.

In terzo luogo, prosegue Galán Galán, occorre migliorare l'articolazione tra i distinti livelli di governo locale, evitando duplicazioni, sovrapposizioni, disfunzioni legate alla coesistenza di più enti sul medesimo territorio. Inutile sottolineare le convergenze con il dibattito sul mantenimento in vita della Provincia, sulla stessa funzione di area vasta, che da decenni si è sviluppato nel nostro Paese.

Infine, Galán Galán sottolinea l'importanza prioritaria di riformare e migliorare *«el sistema de financiación local»* in assenza della quale *«ninguna reforma que se emprenda será valorada positivamente»*.

A questi aspetti, che sicuramente costituiscono altrettanti punti prioritari nell'agenda del riformatore italiano, se ne aggiungono un paio più specifici, legati alle peculiarità sociali e culturali dell'ordinamento spagnolo, che, pur essendo oggetto di interesse anche nel nostro Paese, non rivestono analoga importanza nel dibattito interno. Nell'elenco delle riforme da intraprendere con urgenza, infatti, Galán Galán indica la *«adopción de medidas eficaces para la lucha contra el denominado éxodo rural»*, e il *«refuerzo de la garantía de la autonomía local»*. Per quanto riguarda il primo aspetto, *el éxodo rural*, esso consiste in un processo inarrestabile di svuotamento delle campagne a favore delle grandi realtà urbane. Questo fenomeno è noto mediaticamente come *«España vacía»* o *«España vaciada»*. Il secondo aspetto peculiare riguarda l'accesso diretto alla giustizia costituzionale da parte degli Enti locali, riconosciuto in Spagna con la *Ley orgánica 7/1999*, che si è però rivelato poco funzionale come tecnica di difesa della autonomia locale, sia per le re-

strizioni imposte nella legittimazione ad agire degli enti interessati, sia per la complessità del procedimento dinanzi al *Tribunal constitucional*.

Vi è però un elemento che rappresenta qualcosa di più di un semplice punto di convergenza tra due sistemi: il regime giuridico della Provincia. È infatti verosimile che il legislatore italiano del 2014, nel ridisegnare i contorni di questo ente intermedio, abbia utilizzato come modello di riferimento diretto la *Diputación provincial* spagnola. In quest'ottica, 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 (cd. casa dei Comuni).

Veniamo alle tendenze attualmente in atto nell'ordinamento spagnolo. Il saggio di Luis Cosculluela Montaner evidenzia molto chiaramente come la *Ley de racionalización* del 2013 abbia puntato sulle *Diputaciones provinciales* quali enti di coordinamento, collaborazione e assistenza nei confronti dei piccoli municipi, generando un effetto complessivo di "provincializzazione" della vita locale. La medesima legge stabilisce inoltre che dev'essere la Provincia, laddove i Comuni con popolazione inferiore ai 20 mila abitanti non siano in grado di garantire l'esercizio delle funzioni di base, ad assumere su di sé alcuni compiti municipali (riscossione delle imposte, amministrazione elettronica e contrattazione centralizzata, prevenzione ed estinzione degli incendi), compensando in questo modo le inefficienze dei piccoli Comuni. Nell'ordinamento spagnolo la riforma del 2013, legata evidentemente alla razionalizzazione delle funzioni amministrative nel periodo di crisi, ha riportato alla ribalta il tema delle *Diputaciones provinciales*, enti che fino a poco tempo fa sembravano destinati ad un ruolo marginale o addirittura alla soppressione, e che ora conoscono un nuovo momento di protagonismo.

In riferimento a questa nuovo orientamento manifestato dal legislatore spagnolo, Alfredo Galán Galán pone un problema molto delicato, che interessa da vicino il dibattito che si è sviluppato in Italia sulle Province in seguito alla bocciatura referendaria della riforma costituzionale del 2016:

il collegamento tra funzioni e elezione diretta degli organi di governo della Provincia. Anche in Spagna, si evince dallo scritto di Galán Galán, esiste un'accesa polemica sulle competenze da attribuire alla Provincia e, conseguentemente, sulle modalità di elezione degli organi di governo provinciali. La dottrina spagnola si domanda infatti se, seguito dell'attribuzione di nuove funzioni, la Provincia debba continuare a considerarsi un ente dotato di competenze solo formali e strumentali, dal momento che le funzioni provinciali risultano sostanzialmente rivolte ai Comuni (Provincia come municipio di municipi, che presta attività di cooperazione e assistenza ai municipi), ovvero debbano riconoscersi alla Provincia finalità sostanziali e generali, in quanto ente posto al servizio diretto della collettività (provincia come ente che presta simultaneamente anche servizi pubblici a favore dei cittadini). La scelta in favore dell'una o dell'altra opzione, ci dice Galán Galán, determina il tipo di legittimazione democratica da ricondurre all'ente provinciale: legittimazione indiretta o di secondo grado, nel caso in cui si opti per la natura di ente a servizio dei Comuni, legittimazione diretta se invece si vuole configurare la Provincia come ente prestatore di servizi, che rivolge la sua attività direttamente alla collettività. Mi pare molto interessante questa impostazione, perché, come si è detto, il modello spagnolo ha ispirato la riforma delle Province introdotta in Italia con la legge 56/2014. Anche per rispondere alle sollecitazioni dell'Unione europea⁴, il legislatore italiano ha rivisto il livello di governo intermedio, quello d'area vasta: attualmente, le Province italiane vedono notevolmente ridursi il perimetro delle proprie 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, le Province vedono drasticamente ridurre il personale e le risorse a loro disposizione.

Il naufragio della riforma costituzionale, di cui la riforma Delrio voleva rappresentare una sorta di anticipazione amministrativa, ha determinato

(4) 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 «accorpare le Province sarebbe l'unica vera misura di taglio dei costi della politica».

la riapertura del dibattito sulle Province a tutti i livelli⁵. È plausibile che le Regioni che hanno proceduto a riaccentrare su di sé le funzioni provinciali, in vista della riforma costituzionale poi fallita, ripensino alle scelte sin qui fatte, in favore di una maggiore valorizzazione dell'area vasta provinciale; è inoltre prevedibile che molti processi di accorpamento forzato delle Province (si pensi ai "quadranti funzionali" di area vasta del Piemonte) vengano ripensati su base convenzionale o associativa, in assenza di obblighi di fusione. Lo scenario post-referendario, unito all'allentarsi del morso della crisi, ha aperto la strada ad una differenziazione tra livelli di governo sinora sconosciuta al nostro ordinamento: quante più funzioni di area vasta (oltre a quelle fondamentali) le Regioni conferiranno alle Province del loro territorio, tanto più si caratterizzeranno come enti di indirizzo; quante più funzioni di area vasta tratterranno su di sé o su agenzie/distretti regionali, tanto più agiranno come enti di amministrazione. Ma è soprattutto in riferimento alle modalità di elezione degli organi provinciali che il dibattito attualmente in corso in Spagna può risultare utile a fini interni. Com'è noto sono state recentemente presentate le "Linee guida in materia di riforma dell'ordinamento delle Province e delle Città metropolitane"⁶, che mirano a riportare questi enti alla prece-

(5) Di recente la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune leggi regionali della Toscana nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, e di verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate. Nel pensiero della Consulta «Mentre, infatti, con riferimento ad altre competenze amministrative in materia ambientale, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, conseguente all'accordo in Conferenza unificata, ha lasciato spazio all'attività legislativa ed amministrativa regionale, altrettanto non può dirsi per le funzioni contemplate dalle norme impugnate, che il Cod. ambiente riserva espressamente alle amministrazioni provinciali. Le norme contenute nel Cod. ambiente, infatti, per espressa previsione dell'art. 3-bis "possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica"; e la mancanza di tale dichiarazione espressa nella legge n. 56 del 2014 non può essere colmata né dagli interventi legislativi regionali, né dalle intese intervenute nella Conferenza unificata» Cfr. Corte cost., 28 maggio 2019, n. 129.

(6) V. Bozza di linee guida presentate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Conferenza Stato-città ed autonomie locali, Tavolo tecnico-politico per la «redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni».

dente modalità di investitura, ossia all'elezione diretta degli organi provinciali da parte dei cittadini. A mio avviso è essenziale, in una corretta prospettiva di riforma, non perdere di vista il rapporto tra la tipologia di funzioni attribuite ad un ente e la sua legittimazione democratica. Questo perché, al di là della compatibilità tra il metodo dell'elezione indiretta ed il principio di autonomia⁷, è la sostanza dei compiti, la concretezza delle funzioni esercitate da un ente a richiedere una certa forma di legittimazione agli occhi dei cittadini. I quali risulterebbero disorientati di fronte alla realizzazione di un modello istituzionale astratto di area vasta, forse conforme al principio di legalità e al metodo della rappresentanza democratica, ma assai poco rispondente al comune sentire e alla vita concreta di una comunità.

(7) Su cui si veda la nota sentenza della Corte costituzionale, n. 50 del 2015.