



**SUL DISALLINEAMENTO TRA IL DDL DELRIO
ED IL DISEGNO COSTITUZIONALE ATTUALE***

di

Annamaria Poggi

*(Professore ordinario di Diritto pubblico
Università di Torino)*

8 gennaio 2014

1. Tra i meriti principali del ddl. N. 1542 “*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni*” presentato alla Camera dei deputati il 20 agosto 2013 e approvato in prima lettura dalla stessa Camera il 21 dicembre vi è senza dubbio quello di istituire le città metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria) come enti territoriali di area vasta, con l’obiettivo specifico della promozione e gestione integrata dei servizi fondamentali allo sviluppo economico e sociale dell’area stessa e come volano di una maggiore integrazione europea dell’area stessa.

E’ indubbio, infatti, che città metropolitane così costituite avranno sia la “massa” critica adeguata (in termini di territorio di riferimento), sia la forza politica unitaria per costituire punti privilegiati per insediamenti economico-produttivi di significative dimensioni, nonché per divenire in progressione di tempo snodi di comunicazione strategici per l’intera area europea (si pensi a Torino, Genova, Venezia...).

In questa prospettiva, poco hanno da lamentare Regioni, Province e Comuni per il mancato attivo e proattivo coinvolgimento nella stesura del ddl. Entrambi tali enti, infatti, hanno la responsabilità politica di aver frenato in questi anni l’istituzione dell’area vasta, a causa degli infiniti litigi sulla leadership politica della stessa. Il testo in questione tira dritto e punta all’attuazione dell’art. 114, così come rivisitato nel 2001, cercando di proiettare anche il nostro Paese nella visione europea della capitale reticolare.

* Intervento al Seminario di federalismi del 13 dicembre 2012 “Il Ddl Delrio e il governo dell’area vasta”

2. Tolte le città metropolitane, tuttavia, il ddl presenta parecchi problemi la cui causa principale, va detto subito, è dovuta al disallineamento tra ambizioni dello stesso ddl in termini di ricostruzione di un razionale assetto del sistema territoriale e disegno costituzionale.

Iniziamo dalle ambizioni del ddl n. 1542.

Non c'è dubbio e lo conferma in pieno la Relazione illustrativa che l'obiettivo principale di questo è un obiettivo "politico" (alto, si intende): ricostruire la filiera di comando e di gestione del sistema territoriale sulla figura e sul ruolo istituzionale dei sindaci. Sono questi i motori delle città metropolitane; tantè che se le Regioni esprimessero pareri contrari alla loro istituzione (di ulteriori città metropolitane, si intende) l'art. 2, comma 2 prevede una procedura di neutralizzazione della contrarietà della Regione. Ed ancora: il sindaco metropolitano è "di diritto" il sindaco del comune capoluogo, almeno in prima istituzione; il presidente della Provincia quale ente di secondo grado può solo essere un sindaco. Infine gli enti destinati a sostituire le Province sarebbero le unioni di comuni che diventerebbero, entro certi limiti di popolazione, obbligatorie.

Il sindaco, dunque, quale perno della riorganizzazione del sistema locale. Il sindaco in quanto figura che più immediatamente esprime la vicinanza all'elettore e di cui l'elettore può valutare prontamente i comportamenti. Una giusta reazione, si potrebbe dire, all'antipolitica che pervade discussioni e comportamenti oramai in larga parte estesi anche al livello delle istituzioni politiche.

Perciò il ddl si preoccupa prevalentemente di costruire "contenitori" (organi) e non bada tanto ai "contenuti" (le funzioni che dovrebbero svolgere), rovesciando in qualche misura il percorso argomentativo che aveva animato le riforme degli anni 1997-1999. Queste ultime, infatti, si fondavano prevalentemente sull'idea dell'esercizio ottimale delle funzioni amministrative (sussidiarietà, adeguatezza, livello ottimale di esercizio della funzione...) per risalire poi al livello politico di direzione e comando delle stesse, sostanzialmente concertato. Nell'impalcatura di quel disegno di riorganizzazione delle funzioni amministrative e politiche del sistema locale, infatti, emergevano le conferenze e i consessi, più che i singoli, nella convinzione che questi sarebbero stati costretti dalle necessità funzionali del sistema ad andare d'accordo.

Il ddl rovescia quell'impalcatura: sono i vertici politici che emergono. Ed il sindaco, più di qualunque altra figura istituzionale esprime la "singolarità" del comando, anche se indubbiamente impersona l'ente più prossimo alla logica sussidiaria. La valorizzazione del

sindaco d'Italia e del *frame* istituzionale che ne consegue costituisce un obiettivo di politica "costituzionale" di tutto rispetto, ma ovviamente pone una serie di problemi che andrebbero affrontati.

3. Prima questione è che il vertice politico di una istituzione non può assumere tutto il livello di decisione politica dell'area che governa. Non solo per ovvi problemi di democrazia, ma altresì per motivi di funzionalità amministrativa. Tale coincidenza (vertice politico e amministrativo) è tollerabile in scale ridotte (Comuni sotto i 3.000?), ma su scale più estese fallisce per quella che i sociologi della politica chiamerebbero "implosione" del centro decisionale. Questo ddl ignora tale problema: dichiara le Province "enti territoriali di area vasta" ma le priva di un livello di decisione politica. Il problema è che l'area vasta necessita di un livello di decisione politica che si ricomponga in una sintesi unitaria, come del resto è previsto per le città metropolitane con il consiglio metropolitano.

Ancora più allarmante, in questa prospettiva, la figura dell'unione di comuni, tanto più se sono destinate a sostituirsi o sovrapporsi alle Province: qui addirittura manca il "soggetto" istituzionale.

4. Seconda questione riguarda le Regioni e la loro prospettiva di collocazione nel contesto istituzionale che si andrebbe a ridisegnare.

Non c'è dubbio che si tratta dell'ente più in crisi a livello locale. La riforma costituzionale del 2001, infatti, sull'onda dell'enfasi dell'Europa delle Regioni, l'ha sovraccaricata di compiti legislativi che non avrebbe mai potuto svolgere. Schiacciata tra la legislazione europea e quella nazionale, infatti, la Regione non può costituire un punto di vista di interessi di una certa proporzione, anche per la dimensione eccessivamente ridotta di più di metà delle nostre Regioni. Proprio partendo da tale constatazione la Commissione per le riforme costituzionali ha imboccato decisamente la via della riduzione delle competenze legislative, con conseguente ricalibratura del ruolo di cassa di risonanza dei territori a livello centrale (v. Camera delle autonomie).

Al di fuori di un contesto di riforma costituzionale, in sostanza, è assai imprudente attribuire altri ruoli alle Regioni, come potrebbe avvenire se il ddl in questione una volta trasformato in legge attribuisse parte delle funzioni amministrative ora di competenza delle province ad esse, come parrebbe far intendere di una disposizione finale.

Insomma, non si possono toccare gli equilibri del sistema locale, sia a livello politico che amministrativo, senza pensare di incidere indirettamente sul ruolo delle Regioni che rimarrebbero senza più né capo, né coda: con funzioni legislative solo sulla carta e con un carico di funzioni amministrative inadeguato alla loro struttura amministrativa poco flessibile e funzionale, poiché clonata sull'organizzazione ministeriale.

5. La terza e ultima questione si può solo citare, perché aprirla significa dover affrontare problemi che insistono sul versante dell'organizzazione statale.

Il comma 7 dell'art. 23 (*Disposizioni finali*) prevede che “*sono abrogate le disposizioni vigenti che prevedono obbligatoriamente il livello provinciale o della città metropolitana per l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni o che comunque prevedono un collegamento necessario della medesima organizzazione con il territorio dell'ente provincia o della città metropolitana*”. Dovrebbero essere le pubbliche amministrazioni, secondo il comma successivo, a riorganizzare la propria rete periferica individuando altri ambiti ottimali di esercizio delle funzioni.

L'intento è ovvio, ma se non si pongono norme preventive sostitutive, l'effetto sarà disastroso. Esempio emblematico (e rilevante per l'impatto sociale): tutta l'organizzazione scolastica, in questo momento, è a base provinciale (programmazione, dimensionamento); se salta questo punto di riferimento (gli Uffici scolastici provinciali) senza averne individuato precedentemente un altro, il sistema andrà nel caos totale: chi farà i dimensionamenti? Chi le graduatorie dei docenti e delle supplenze?.....

6. Insomma: le ambizioni di questo ddl travalicano il disegno costituzionale attuale e proiettano una visione politica e amministrativa del sistema territoriale (anche condivisibile), assai diversa da quella attuale, con la conseguenza che se non “seguirà” la riforma costituzionale e non “precederà” quella dell'organizzazione amministrazione statale periferica avremo seri problemi.

In altri termini non è pensabile oggi far procedere le riforme istituzionali senza quelle costituzionali: le prime da sole non bastano più. Così come non bastò cambiare le leggi elettorali nazionali per dare più stabilità ai governi (come la recente storia si è data carico di dimostrare), allo stesso modo non si può pensare di ricostruire la filiera della decisione politica locale, senza mutare gli assetti costituzionali tra gli enti territoriali e locali e tra questi e quelli di livello nazionale.