



italiadecide

## L'assetto costituzionale del governo regionale e locale nei suoi rapporti con lo Stato

di Cesare Pinelli

1. 'Decentramento' e 'autonomia', 'Repubblica' e 'Stato' nell'art. 5 Cost. 2. Un'eredità rimossa: ostacoli e storture della prima regionalizzazione. 3. Le disavventure del nuovo Titolo V. 4. L'incerta distribuzione delle funzioni amministrative. 5. Fra nuovi e vecchi problemi: a) carenze delle amministrazioni locali e conseguente funzione di supplenza delle amministrazioni periferiche dello Stato; b) emergere di nuovi interessi pubblici da tutelare (sicurezza urbana, immigrazione); c) contraddizione tra enfasi sulla sussidiarietà ed esigenze di governo del territorio e di distanza dagli interessi privati; d) contrazione delle risorse finanziarie. 6. Accorpamenti e riordino degli enti locali nel disegno della *spending review*. 7. La missione costituzionale degli uffici territoriali del Governo.

1. Se colleghiamo il titolo della relazione a quello generale del nostro convegno, si comprende subito perché il contributo dovrà incentrarsi sull'articolazione territoriale delle pubbliche amministrazioni in una prospettiva costituzionale: non sul riparto di poteri legislativi Stato-Regioni o sull'assetto della finanza degli enti territoriali, se non per quanto rilevino sul tema prescelto, né sull'amministrazione periferica dello Stato in quanto tale, bensì sulla sua rilevanza costituzionale, il che equivale a trattare del rapporto che essa intrattiene con i governi regionali e locali.

L'equivalenza emerge fin dall'art. 5 Cost., che dopo aver individuato nell'unità-indivisibilità della Repubblica e nelle autonomie locali i principi destinati a ispirare congiuntamente l'organizzazione costituzionale sotto il profilo territoriale aggiunge subito che la Repubblica "attuа nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo" e "adequa i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Alla mente dei Costituenti era dunque ben chiaro che il regionalismo non avrebbe mai potuto decollare se lo Stato non avesse decentrato i propri servizi nella misura più ampia possibile, e che la stessa Repubblica andava intesa quale ordinamento generale, distinta dallo Stato, come risulta dalla stessa scelta di differenziare i due soggetti, scelta compiuta, per giunta, al momento di formulare uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

Eppure ambedue queste condizioni stenteranno notevolmente a realizzarsi nella nostra esperienza, e quando lo saranno, difficoltà di altro genere interverranno a complicare le *chances* di attuazione della promessa dischiusa dall'art. 5, fino a porre oggi la questione se, nonostante gli enunciati

costituzionali, non siamo di fatto condannati a un mesto pendolare fra centralismo e un pluralismo autonomistico incerto e malfermo. Diventa a maggior ragione indispensabile ricercare le ragioni di tali difficoltà, a partire da quelle, importantissime, relative ai rapporti fra pubbliche amministrazioni in sede locale.

2. Ambedue le condizioni cui l'art. 5 subordinava, per quanto qui interessa, il varo dell'impianto costituzionale delle autonomie – il più ampio decentramento dei servizi statali e la considerazione della Repubblica quale ordinamento generale – hanno incontrato notevoli ostacoli nell'esperienza, anche al di là della prima regionalizzazione degli anni Settanta del secolo scorso. Ciò fu dovuto in parte alla stessa Costituzione, e in parte a resistenze dell'amministrazione centrale. Come videro subito i costituzionalisti più avvertiti, il testo del Titolo V della II Parte in vigore dal 1948 al 2001 si discostava non poco dalla visione dinamica di Stato regionale presente nell'art. 5. A parte i controlli governativi sulle leggi regionali, giova qui ricordare che l'art. 114 stabiliva che "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni", così riferendo il termine Repubblica al territorio piuttosto che all'ordinamento generale, e per ciò stesso alimentando quella identificazione della Repubblica con lo Stato viceversa non accreditata dall'art. 5. Del resto, sulla base della medesima identificazione, la Corte costituzionale ricavò dall'art. 5 un interesse nazionale come limite di legittimità delle leggi regionali, che veniva così convertito rispetto a quello che per Costituzione era soltanto un limite di merito, politicamente apprezzabile dal Parlamento e mai fatto valere nell'intera storia repubblicana: in questo modo l'interesse nazionale divenne un'arma che il Parlamento poteva brandire a piacimento, cosa che la stessa Corte ritenne tardivamente non ammissibile (sent. n. 177 del 1988). Infine, nel testo previgente del Titolo V l'amministrazione era ancora risolta in mera attuazione delle leggi, tanto che la ripartizione fra Stato e Regioni delle relative funzioni si basava sul criterio del parallelismo rispetto al riparto di potestà legislativa (art. 118).

A loro volta, le resistenze dell'amministrazione centrale alla regionalizzazione erano sostenute da una visione dello Stato molto più orientata a tenere in piedi la tradizione gerarchica e centralistica che a far valere la promessa dell'art. 5, e non si fermarono con i trasferimenti di competenze operati con i decreti del 1972 e con il d.P.R. n. 616 del 1977. Eppure si era già allora consapevoli che tali trasferimenti non bastavano se, contestualmente, le amministrazioni centrali non si fossero adeguate alla regionalizzazione, onde evitare duplicazioni e sprechi, e porre le premesse per soddisfare anche sul piano legislativo quelle "esigenze dell'autonomia e del decentramento" enunciate dall'art. 5. Ma la legge di delegazione n. 382 del 1975, che lo aveva previsto, non trovò seguito sul punto nel decreto n. 616 del 1977. A una riforma organica dei Ministeri, la prima dall'Unificazione, si arriverà solo più di venti anni dopo (d.lgs. n. 300 del 1999, di attuazione della l.n. 59 del 1997), nel quadro di una terza regionalizzazione a Costituzione invariata, e avviata stavolta nel segno di un "federalismo di esecuzione" fortemente ispirato a istanze di modernizzazione degli apparati amministrativi.

Ecco perché la fondazione dello Stato repubblicano fu non solo “lentissima”<sup>1</sup>, ma carica di incognite e di storture, talune non superabili senza una revisione dello stesso testo costituzionale.

3. Il nostro è sì “un paese troppo lungo”<sup>2</sup>, ma anche dalla memoria troppo corta. Per questo ho voluto ricordare brevemente vicende ormai totalmente rimosse dagli stessi costituzionalisti, e che invece aiutano non poco a spiegare le ragioni originarie della riforma del Titolo V.

Con l’entrata in vigore della l.cost.n. 3 del 2001, tutti si sono lasciati alle spalle le storture del vecchio testo e si sono avventati su quelle del nuovo come se nascesse dal nulla. L’editorialista di un grande quotidiano ha addirittura scritto che col nuovo Titolo V “cominciano tutti i nostri guai. Perché dal troppo poco passiamo al troppo e basta...E allora scriviamo nella Costituzione che la competenza legislativa generale spetta alle Regioni, dunque il Parlamento può esercitarla soltanto in casi eccezionali. Aggiungiamo, a sprezzo del ridicolo, che lo Stato ha la stessa dignità del Comune di Roccadisotto (articolo 114). Conferiamo alle Regioni il potere di siglare accordi internazionali, con la conseguenza che adesso ogni ‘governatore’ ha il suo consigliere diplomatico, ogni Regione apre uffici di rappresentanza all’estero. Cancelliamo con un tratto di penna l’interesse nazionale come limite alle leggi regionali. E, in conclusione, trasformiamo le Regioni in soggetti politici, ben più potenti dello Stato”<sup>3</sup>.

Nemmeno la recente scoperta di sprechi enormi delle classi politiche regionali, con la spiegabile reazione popolare che ha suscitato, può cancellare elementari dati testuali. Nonostante la favola dell’equiordinazione, o della parità, fra gli enti di cui si compone la Repubblica secondo l’art. 114 continui a circolare anche fra gli studiosi e alimenti il facile dileggio verso l’intero Titolo V, l’art. 114 Cost. non ha affatto conferito allo Stato “la stessa dignità del Comune”. Da tempo la Corte costituzionale ha affermato che “il nucleo centrale” delle “idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico...presenti e attive sin dall’inizio dell’esperienza repubblicana” ha trovato “una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 Cost., nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare” (sent. n. 106 del 2002).

Gli enti territoriali “sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica”: questo dice l’art. 114, nulla di meno ma anche nulla di più: se ne deve inferire la tassatività dell’elenco degli enti ivi indicati, ma dall’essere tutti e solo quelli gli enti costitutivi della Repubblica non si può inferire nulla in ordine alla posizione reciproca, sia essa o meno di pari ordinazione. Come dalla individuazione delle parti di un insieme nulla si può inferire circa le reciproche relazioni, così il testo costituzionale, una volta individuati tali enti, li tratta

---

<sup>1</sup> M.S.Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, 1981, 17 ss.

<sup>2</sup> G.Ruffolo, *Un paese troppo lungo. L’unità nazionale in pericolo*, Torino, Einaudi, 2009, a proposito delle storiche difficoltà degli italiani a organizzare in modo accettabile la loro convivenza su basi territoriali.

<sup>3</sup> M.Ainis, *I pachidermi delle Regioni*, in *Corriere della sera*, 22 settembre 2012, 1.

diversamente, tanto che nessuno dei criteri ricavati dalla giurisprudenza per differenziare la condizione dello Stato da quella degli altri enti è desunto dal primo comma dell'art. 114. D'altra parte il secondo comma, nel qualificare Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni come "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione", già esclude lo Stato, che non può essere autonomo da se stesso, così differenziandolo dagli altri enti territoriali, il che creerebbe un irrimediabile contrasto col primo comma se questo avesse inteso sancire la equiordinazione fra gli enti stessi.

Non solo. Scorgendo nel nuovo testo dell'art. 114 una "positiva eco" del principio autonomistico sancito dall'art. 5, la Corte costituzionale conferma come tale formulazione risponda assai meglio della precedente a quella visione della Repubblica come ordinamento generale distinta dallo Stato che appunto per questo non concede ma "riconosce e promuove le autonomie locali" e richiede il più ampio decentramento dei servizi che dallo Stato dipendono.

Ancor meno sensata appare l'altra ricorrente accusa che il nuovo Titolo V abbia "cancellato con un tratto di penna l'interesse nazionale". Nel vecchio testo, lo abbiamo visto, l'interesse nazionale compariva come limite di merito, e in quanto tale non ha mai operato per quaranta anni, per cui confermarlo avrebbe comportato una evidente presa in giro; viceversa, introdurre *ex novo* l'interesse nazionale come limite di legittimità, vista l'amplissima ingerenza del Parlamento che così era stata legittimata nelle sfere di competenza regionale, avrebbe significato vanificare l'intera riforma. Il che non vuol dire affatto che il nuovo testo non abbia soddisfatto le istanze della Repubblica una e indivisibile, come dimostra, oltre al riferimento all'"unità giuridica ed economica" che orienta il potere sostitutivo del Governo nelle fattispecie descritte dall'art. 120 Cost., la compresenza di un nutrito numero di competenze legislative statali trasversali (art. 117, secondo comma), su cui la Corte costituzionale ha potuto far leva al punto da far parlare di una "ricentralizzazione del regionalismo italiano"<sup>4</sup>.

Il contrasto fra realtà giuridica e rappresentazioni mediatiche del nostro regionalismo non potrebbe essere più forte. Per comprendere come si sia formato, bisogna risalire al contesto nel quale la riforma del 2001 venne varata e poi attuata.

Come tutte le riforme costituzionali, la revisione del Titolo V richiedeva il maggiore consenso politico e sociale possibile, dunque un metodo concertato, una grande determinazione e una buona presentazione. Solo in una prima fase, però, il processo di riforma fu condotto con una larga concertazione con le istituzioni e le amministrazioni interessate, che perse significato non appena il progetto fu approvato dalla sola maggioranza dell'epoca alla fine della XIII Legislatura. Inoltre, una volta compiuta la scelta di andare avanti con l'approvazione, per ridurre i guasti si sarebbe dovuto spiegare con grande chiarezza ai cittadini, chiamati oltretutto a votare sul progetto, cosa si voleva fare con la riforma. Invece la maggioranza dell'epoca non ci provò nemmeno, col risultato che alla fine quella che si deve considerare (qualunque giudizio se ne voglia dare) la più estesa e importante revisione della Costituzione del 1948 venne delegittimata prima di nascere. Risultò figlia di nessuno. Non era il viatico migliore per attuarla, e infatti l'attuazione rivelò fortissimi squilibri.

---

<sup>4</sup> M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, Roma, 2012, specie 22 ss.

Occorre premettere che, a differenza della prima regionalizzazione, nella quale l'esercizio della potestà legislativa regionale era subordinato ai trasferimenti delle funzioni amministrative dallo Stato, l'approvazione del nuovo testo del Titolo V era stata preceduta da un massiccio "conferimento" di funzioni amministrative, previsto dalla l.n. 59 del 1997, per cui si trattava solamente di verificare come le Regioni avrebbero potuto legiferare in assenza di leggi cornice. Visto il ritardo del Parlamento, al quesito dovette rispondere la Corte costituzionale, col risultato di rendere inutili le successive prescrizioni della legge di attuazione n. 131 del 2003<sup>5</sup>.

D'altra parte, nonostante logica e buon senso suggerissero l'opposto, la normativa sul "federalismo fiscale" in attuazione dell'art. 119 Cost. non è stata preceduta dalla individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), e quindi di quelle amministrative in attuazione dell'art. 118. Se la prima ha avuto la precedenza, lo si deve ad esigenze di tenuta della maggioranza parlamentare dell'epoca, e se la seconda (con la c.d. *spending review*: d.l. n. 95 del 2012 conv.in l.n. 135 del 2012) si è infine potuta in parte realizzare, lo si è dovuto solo all'emergenza economica.

Il bilancio dell'attuazione del Titolo V rivela insomma incongruenze che ben poco hanno a che vedere col testo, e che però hanno finito col delegittimarlo ulteriormente. Le accuse rivolte alla riforma del Titolo V sono spesso frutto di rimozioni dell'eredità pregressa e di scarsa o di cattiva volontà politica, e più precisamente dell'assenza di una consapevole politica costituzionale. Tutte cose che non si possono addebitare a una riforma che, nel disancorare l'organizzazione territoriale della Repubblica dalle ipoteche centralistiche che il vecchio testo e ancor più la sua attuazione avevano mantenuto in vita, ha avviato un ambizioso disegno di articolazione pluralistica della convivenza, certo più conforme all'ispirazione dell'art. 5.

4. A tale disegno non hanno però corrisposto le giunture necessarie ad assicurarne un buon funzionamento. Oltre alla mancata trasformazione del Senato in camera di rappresentanza territoriale, il cui rinvio, peraltro, era consapevole (v. art. 11 l. cost.n. 3 del 2001), e ad alcuni noti limiti circa il riparto della funzione legislativa, mi riferisco al disegno delle pubbliche amministrazioni. I testi degli artt. 117 e 118 non riflettono soltanto diversissime modalità di ripartizione delle rispettive funzioni fra enti territoriali, ma addirittura culture istituzionali eterogenee. Se infatti la ripartizione della funzione legislativa è avvenuta, nelle intenzioni originarie, sotto il segno di un garantismo ancor più accentuato di quello del testo previgente, la distribuzione della funzione amministrativa rispecchia le istanze di modernizzazione emerse nella stagione del "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", cui infatti risalgono i tre principi chiave della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza. La convinzione che traspare dal testo è che la tradizionale concezione dell'amministrazione come attuazione della volontà legislativa, di cui era espressione il criterio del parallelismo rinvenibile nel vecchio testo dell'art. 118, debba cedere il passo a un'idea di amministrazione che eroga soprattutto servizi ai cittadini, i quali sono prevalentemente dislocati in ambito locale. Da cui un disegno che sacrifica la ripartizione stabile delle competenze a vantaggio di una loro allocazione mobile come quella sottesa alla sussidiarietà.

---

<sup>5</sup> S.Mangiameli, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), ottobre 2012, p. 9.

L'assenza di raccordi fra legislazione e amministrazione, che costituisce a mio avviso la maggiore incongruenza della riforma, solo molto parzialmente potrà essere sanata da una celebre pronuncia della Corte costituzionale, là dove ribadisce che l'esercizio della funzione amministrativa è retto dal principio di legalità, quale che ne sia l'ente titolare (sent. n. 303 del 2003).

E' vero che la ripartizione della potestà regolamentare fra Stato e Regioni prevista dall'art. 117 ha fatto parlare di un nuovo parallelismo<sup>6</sup>, cui quindi poteva ancorarsi la stessa distribuzione della funzione amministrativa in quanto volta ad attuare la legislazione. Ma solo a patto di complicare, non di risolvere, il problema ora indicato.

In questo quadro normativo, l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali non rispondeva soltanto all'obiettivo dovuto di attuare la Costituzione, ma di attuarla al fine di ordinare l'intricata rete di relazioni interistituzionali che si andava profilando nel governo regionale e locale, e in cui le stesse amministrazioni periferiche statali erano immerse. La latitanza del Parlamento sul punto si è invece combinata con una malintesa concezione della sussidiarietà verticale in sede locale, il che da un lato ha aggravato problemi risalenti, dall'altro ha paralizzato la capacità delle istituzioni di affrontare quelli sopravvenuti.

5. Una prima serie di problemi ha riguardato il trasferimento di ulteriori funzioni amministrative statali, che si è scontrato con frequenti inadeguatezze e ritardi in sede regionale e locale. Così, nel settore dell'istruzione, i ritardi regionali nel definire le dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche costrinsero la Corte costituzionale ad avvertire che una legge nazionale la quale attribuiva a un organo statale il potere di distribuire il personale docente fra le varie istituzioni scolastiche nell'ambito della Regione, pur contrastando con la Costituzione, non poteva venire caducata immediatamente senza provocare "effetti ancor più incompatibili con la Costituzione" vista l'esigenza di assicurare la continuità del servizio, "giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali" (sent. n. 13 del 2004).

Le carenze delle amministrazioni locali nel rendere servizi ai cittadini che corrispondono al godimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, al di là di inadeguate provviste finanziarie, sono dovute a una quantità di fattori di ordine logistico e organizzativo. La Costituzione prevede bensì allo scopo il rimedio della sostituzione del governo (art. 120, secondo comma), che però risulta molto spesso sproporzionato, dispendioso e pesante. L'unica soluzione praticabile diventa allora quella della supplenza delle amministrazioni periferiche dello Stato, che tuttavia rimane soluzione impropria, sia perché distoglie certi uffici pubblici dalle funzioni cui sono preposti, sia perché deresponsabilizza quelli che dovrebbero provvedervi. Questo non vuol dire, come vedremo, che agli uffici territoriali del governo non possano o non debbano spettare specifici compiti nella garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Vuol dire che tali compiti non possono consistere nel surrogare quelli spettanti alle amministrazioni locali.

Una seconda serie di problemi è derivata dal fatto che esigenze regolative non ancora sufficientemente avvertite all'epoca della riforma si sono tradotte in

---

<sup>6</sup> R.Bin, *La funzione amministrativa*, in *Il nuovo Titolo V° della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, a cura di S.Mancini, Giuffrè, Milano, 2002, 114 ss.

altrettanti interessi pubblici, o hanno modellato diversamente interessi già perseguiti in sede amministrativa. Procedendo anche qui in via esemplificativa, mi riferirò ai casi della sicurezza urbana e dell'immigrazione, la cui portata problematica non si esaurisce nella riserva di legge statale circa la disciplina di forme di coordinamento Stato-Regioni nelle stesse materie (art. 118, terzo comma, Cost.), anche se la mancata adozione di tali discipline ha a sua volta notevolmente aggravato l'erraticità del quadro delle attribuzioni.

Al di là di enfasi sociologiche da un lato e della patetica vicenda delle ronde dall'altro, l'emergere del concetto di sicurezza urbana ha consentito di dimostrare come il confine fra ordine pubblico e sicurezza meritasse un adeguato ripensamento. Ma gli interventi legislativi realizzati sul punto non sembrano essere giunti a un corrispondente ragionevole assetto delle attribuzioni, specie dopo che la Corte costituzionale ha caducato le norme che conferivano ai sindaci il potere di emettere ordinanze contingibili e urgenti per violazione del principio di legalità (sent. n. 115 del 2011)<sup>7</sup>. Sul tema vastissimo dell'immigrazione, mi limito a notare come sul piano legislativo alcune Regioni abbiano temperato col benessere della Corte indirizzi improntati alla politica della paura in sede nazionale, ma non senza creare così forme di protezione a macchia di leopardo, in una materia che in tanto deve ritenersi riservata alla legislazione statale esclusiva in quanto ricade integralmente sotto l'impero del principio di eguaglianza. Ed è appena necessario evocare, sul versante amministrativo, gli annosi e delicati problemi di coordinamento fra le attribuzioni spettanti a diverse autorità in ordine, rispettivamente, alla gestione dei flussi migratori e all'erogazione dei servizi sociali agli immigrati.

E' poi necessario interrogarsi, ed è un terzo ordine di questioni, in ordine agli effetti del riconoscimento del principio di sussidiarietà sui comportamenti delle amministrazioni locali. Intesa quale prossimità agli interessi dei cittadini, la sussidiarietà è stata rapidamente ipostatizzata, con la conseguenza di lasciare in ombra le istanze di buongoverno che essa può premiare solo in connessione con i principi di differenziazione e adeguatezza, contestualmente riconosciuti dalla Costituzione ma scarsamente praticati. Fra gli altri sintomi si può addurre il rifiuto, nonostante le prime misure risalgano alla l.n. 142 del 1990, di procedere ad accorpamenti o a forme di consorzio dei "Comuni-polvere", secondo l'efficace immagine di Massimo Severo Giannini, preceduto da antiche denunce di Silvio Trentin<sup>8</sup>. Ma alla stessa visione particolaristica sono da ricondurre le resistenze in ordine alla istituzione delle Città metropolitane e soprattutto la proliferazione delle Province.

Nello stesso tempo l'enfasi sulla sussidiarietà trascura che la prossimità delle amministrazioni agli interessi dei cittadini può comportare fenomeni di cattura delle istituzioni pubbliche da parte dei privati, specie in settori come i beni culturali e l'ambiente, e che tenere a distanza gli amministratori locali dai soggetti interessati è talvolta l'unica strada per assicurare l'imparzialità e la legalità dell'azione amministrativa<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. F.Paolozzi, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, 887 ss., nonché, sul tema generale, T.F.Giupponi, *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e "ronde"*, *ivi*, 707 ss.

<sup>8</sup> S.Trentin, *L'odierna crisi dei Comuni in Italia ed i suoi rimedi amministrativi*, in *Riv.dir.pub.*, 1911, 236 ss.

<sup>9</sup> C.Pinelli, *Legalità e sussidiarietà tra diritto interno e diritto comunitario*, in S.P.Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2002, 58-59.

Infine, va menzionata la contrazione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti locali, la quale costituisce il catalizzatore di tutti questi problemi. Il settore più critico è quello della spesa per i servizi sociali, visto che la terza regionalizzazione e il nuovo Titolo V hanno consegnato a regioni ed enti locali le chiavi del welfare, al punto da far parlare di un "welfare municipale"<sup>10</sup>. Si è detto che gli obblighi di contenimento della spesa connessi al patto di stabilità europeo, traducendosi in tagli operati dal centro senza tener conto del grado di virtuosità del comportamento di ciascun ente autonomo, hanno peggiorato il livello di welfare erogato in ambito locale<sup>11</sup>. E, in riferimento alle più recenti misure di razionalizzazione e riordino previste dalla *spending review*, ci si è chiesti se esse siano mosse dal solo fine di fare cassa o anche da quello di rendere più efficiente l'organizzazione e l'azione delle istituzioni territoriali<sup>12</sup>. La questione coglie un punto scabroso della normativa nazionale sulla spesa, ma va inquadrata in un sistema di relazioni fra centro e periferia come quello sopra descritto, dove in nome del principio autonomistico e della sussidiarietà le istituzioni locali sono state lasciate libere di procedere a riforme che non intendevano fare, nonché di anteporre enormi sprechi di risorse pubbliche ai pur obbligatori compiti di fornire servizi il più possibile decenti ai cittadini. In questa prospettiva, e a parte il fondamentale capitolo dei controlli sulla spesa, dobbiamo anzitutto chiederci se, e in che cosa, le misure di tipo organizzativo della *spending review* hanno segnato una inversione di rotta.

6. Con tali misure, riforme istituzionali da molto tempo promesse, ma affidate all'iniziativa degli stessi enti autonomi, diventano obbligatorie. E' il caso dell'istituzione delle città metropolitane, e dell'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, mentre la pur non obbligatoria unione dei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti diventa per essi una condizione di sopravvivenza dal punto di vista finanziario; obbligatorio diventa pure il riordino-accorpamento delle province, assoggettato a un procedimento nel quale il Consiglio delle autonomie locali e poi la Regione propongono il riordino delle province che insistono sul territorio regionale, ma sulla base di scelte del legislatore statale circa la quota minima di abitanti riservata a ciascun ente provinciale (artt. 17-19 l.n. 135 del 2012).

Se l'*iter* sul riordino delle Province si presta a considerazioni specifiche alla stregua dell'art. 133 Cost., le restanti disposizioni consentono un più ampio discorso sulla loro compatibilità con la Costituzione. Forti dubbi sono stati espressi in proposito ponendo a raffronto misure volte a contenere la spesa con un disegno costituzionale che, rispetto al previgente art. 128, restringe notevolmente gli spazi discrezionali a disposizione del legislatore statale nel definire poteri e funzioni delle autonomie locali, che trovano una diretta garanzia nella equiordinazione desunta dall'art. 114, e dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118)<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> P.Carrozza, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in M.Campedelli, P.Carrozza, e L.Pepino (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, il Mulino, 2010, 231.

<sup>11</sup> P.Carrozza, *Riforme istituzionali*, cit., 240.

<sup>12</sup> S.Civitarese Matteucci, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, 409.

<sup>13</sup> S.Gambino, *Riordino delle province e (obbligatorietà dell'esercizio associato delle) funzioni comunali: qualche dubbio sulla idoneità di una legge di spesa a farsi carico delle esigenze di attuazione (sia pure parziale) della Carta delle autonomie*, in [www.astridonline.eu](http://www.astridonline.eu), 6 agosto 2012.



L'argomento della restrizione della discrezionalità legislativa derivante dal nuovo Titolo V appare in quanto tale fondato, ma non sufficiente a contrastarne altri. Si è già detto, in primo luogo, che l'equiordinazione fra gli enti di cui si compone la Repubblica va riferita esclusivamente all'essere parti di tale ordinamento, senza poter pregiudicare la misura e la dimensione dei rispettivi poteri, e si è cercato di spiegare perché il principio di sussidiarietà avrebbe meritato tutt'altra attuazione nella prassi. Secondariamente, bisogna ricordare che fra tali enti sono annoverate le città metropolitane, finora non istituite proprio perché oggetto di decisioni da assumere in sede regionale e locale, e che d'altra parte i tentativi legislativi di aggregazione dei comuni minori, legittimati dai principi costituzionali di differenziazione e adeguatezza, sono stati anch'essi vanificati dall'inerzia degli enti interessati. E tali argomenti consentono altresì di rovesciare la visione che riduce il disegno di riordino in esame a una serie di misure di contenimento della spesa, dovendosi distinguere gli obiettivi attesi dagli effetti ulteriori sull'intero quadro del governo regionale e locale che dal disegno sicuramente derivano.

Ma le riserve di ordine costituzionale possono rivelare altro. La preoccupazione di un ritorno all'accentramento, che in effetti equivarrebbe al compimento di una parabola del nostro regionalismo. L'obiezione, pur a mio avviso fondata, che le istituzioni locali uscirebbero rafforzate, non indebolite, dal riordino in esame non farebbe fino in fondo i conti con il dilemma di politica costituzionale se la dimensione repubblicana della convivenza territoriale che traspare dal testo della Costituzione sia traducibile nell'esperienza, oppure sia destinata a fungere da paravento di una ripresa centralistica dello Stato. In questo senso, il ripensamento delle strutture e delle funzioni delle amministrazioni periferiche dello Stato si rivela un importantissimo banco di prova.

7. Risalgono al d.lgs. n. 139 del 2000, attuativo della legge di delegazione n. 266 del 1999, le prime disposizioni che delineano un modello di funzionario prefettizio aggiornato ai principi di semplificazione e accorpamento degli apparati periferici dello Stato, e di raccordo e collaborazione fra livelli di governo, in linea con gli indirizzi di modernizzazione amministrativa avviati dalla l.n. 59 del 1997<sup>14</sup>.

Di questa prospettiva, l'unicità delle strutture periferiche statali avrebbe dovuto essere condizione essenziale. Ma basta leggere l'art. 10 della l.n. 135 del 2012 per comprendere che non è stata realizzata, vista la previsione, fra le norme generali regolatrici della materia oggetto di regolamento ex art. 17, comma 2, l.n. 400 del 1988, della "realizzazione dell'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato ed istituzione di servizi comuni" (lett. d)), nonché della "attribuzione delle singole funzioni logistiche e strumentali di tutte le strutture periferiche dello Stato, di cui alla lettera d), ad un unico ufficio, che ne assume la responsabilità diretta ed esclusiva" (lett. d-bis)).

Non è difficile tracciare un parallelismo con quanto in questi anni è avvenuto negli enti locali: gli obiettivi di semplificazione e riordino degli apparati sono stati parimenti frustrati. Ma una volta imboccata, con la *spending review*, la via dell'obbligo di accorpamento in ambedue i casi, essa non potrebbe venire seguita solo dalle autonomie territoriali senza giustificare il sospetto verso uno

---

<sup>14</sup> P.Orrei, *Il prefetto: collegamento e mediazione*, in P.G.Marcellino e R.Martucci (a cura di), *Il prefetto nella storia e nelle istituzioni. Bicentenario dell'istituzione prefettizia*, Quodlibet, Macerata, 2003, 179 ss.

Stato che comanda cose che si guarda dal compiere al proprio interno. L'inerzia, o l'insufficiente adempimento delle disposizioni accennate, suonerebbe come riflesso di una tradizione statalistica più forte di obblighi richiesti a tutte le istituzioni repubblicane.

Le innovazioni relative al profilo funzionale sono complementari a quelle concernenti le strutture. La disciplina di riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio prevede che "Le funzioni di rappresentanza unitaria...sono assicurate, tra l'altro, mediante costituzione presso ogni Prefettura-Ufficio territoriale del Governo di un ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato" (art. 10, primo comma, l.n. 135 del 2012). La disposizione mira ad agevolare, proprio per il fatto di riferirsi a un compito attualmente non previsto, l'attribuzione delle singole funzioni delle amministrazioni statali periferiche a un unico ufficio, e soprattutto si segnala per il significato del nuovo compito assegnato.

Che le amministrazioni periferiche potessero assolvere a compiti di "garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato" è ipotesi del tutto estranea a una tradizione imperniata sulla preminente attribuzione ai prefetti di funzioni di ordine pubblico. Questa tradizione non viene superata, ma piuttosto ripensata, con l'accento posto sulla garanzia dei rapporti coi cittadini. Per un verso lo stesso momento strettamente autoritativo della gestione dell'ordine pubblico viene inserito in più ampie e complesse strategie, che presuppongono una conoscenza accurata degli insediamenti sociali territoriali, e una necessaria connessione con le funzioni relative alla sicurezza, compresa quella sicurezza urbana cui si è fatto riferimento. Per altro verso, quella garanzia passa per un rinnovato raccordo degli uffici territoriali del Governo con le autonomie locali. Si pensi alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, la cui determinazione spetta alla legislazione statale ma la cui erogazione è attribuita agli enti locali. Dove questi non tutelino i livelli essenziali, il Governo può sostituirsi ad essi (art. 120, secondo comma, Cost.). Ma prima di pervenire a questa pesante misura, e magari per evitarla, vi è tutta un'opera di intermediazione con le istituzioni locali cui gli uffici territoriali del Governo possono utilmente provvedere, e che non si può confondere con un'impropria funzione di supplenza.

E' solo un esempio, cui altri potrebbero aggiungersi, di quella che potrebbe definirsi la missione costituzionale degli uffici territoriali del Governo, una missione al servizio della Repubblica.