

La quiete dopo il *referendum*. Democrazia della crisi o crisi della democrazia?

Gianluca Gardini

Tutte le crisi economiche, da sempre, portano con sé una tendenza al riaccentramento della filiera decisionale pubblica, dovuta in larga parte alla necessità di ricorrere a soluzioni emergenziali per affrontare la congiuntura negativa.

L'idea di fondo che accompagna questo movimento centripeto è semplice e antica al tempo stesso: si ritiene che concentrare la formazione delle politiche pubbliche in un'unica postazione centrale, prevalente rispetto ad altre sedi decentrate ed autonome, consenta di ridurre al minimo la frammentazione decisionale, di garantire una migliore coesione del sistema socio-economico nazionale, di esercitare un controllo più efficace sulla spesa pubblica.

Nell'ultimo decennio, anche la giurisprudenza costituzionale ha offerto un supporto importante ad un legislatore statale che, forte del fatto di dover fronteggiare la crisi economica in corso, ha operato in modo sempre più esplicito per riappropriarsi di materie che la riforma del Titolo V del 2001 aveva formalmente devoluto alla competenza regionale, allargando a dismisura i confini delle materie di propria competenza. In questi anni la Corte costituzionale ha fornito letture sempre più estensive di materie trasversali come il «ordinamento civile», la «tutela della concorrenza», la «tutela dell'ambiente», i «livelli essenziali delle prestazioni»; ha contribuito ad avallare un'interpretazione «onnivora» della materia «coordinamento della finanza pubblica»¹; ha giustificato continue invasioni del legislatore statale nella sfera di competenza delle autonomie territoriali in virtù della «prevalenza» della mate-

(1) G.C. DE MARTIN, *Unitarietà della Repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche: l'organizzazione delle Regioni*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, II, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 603 ss.

ria toccata dall'intervento legislativo. Tutto ciò ha avuto l'effetto di riportare allo Stato decisioni che la riforma costituzionale del 2001 aveva voluto riservare ai Consigli regionali, quali legislatori di prossimità più attenti alle esigenze espresse dai territori. L'interesse nazionale, di fronte alla crisi economica, ha finito per coincidere con quello dello Stato, di cui diviene sostanzialmente sinonimo: con buona pace dell'art. 114 Cost., che, nel disegnare un modello policentrico e paritario di livelli di governo autonomi, ipotizzava che la Nazione, o meglio la Repubblica, potesse essere vista oltre che come una comunità di persone, anche come una comunità di comunità².

Un chiaro segnale di questa tendenza al riaccostamento era rinvenibile anche nella proposta di revisione costituzionale per «il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione», approvata dal Parlamento italiano il 12 aprile 2016, sottoposta a *referendum* confermativo il 4 dicembre 2016 e respinta con una affluenza alle urne pari al 65,47% degli elettori ed una percentuale di voti contrari pari al 59,12% dei voti validi.

Il testo della proposta andava in direzione di una netta compressione della competenza legislativa regionale, prevedendo il passaggio alla potestà esclusiva dello Stato di gran parte delle materie prima affidate alla competenza concorrente Stato-Regioni e la radicale eliminazione di quest'ultima. Alle Regioni era indubbiamente assicurata la competenza legislativa esclusiva su alcune materie di rilevanza territoriale, espressamente elencate nel nuovo comma terzo dell'art. 117 Cost. (rappresentanza delle minoranze linguistiche, pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, dotazione infrastrutturale ecc.), ma questa scelta era in parte dovuta alla necessità di evitare che la funzione regionale di "indirizzo politico" risultasse esposta ad una eccessiva compressione a causa della *vis attractiva* esercitata da alcune materie trasversali (infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto; produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'ener-

(2) G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 767.

gia; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici etc.) che avrebbero dovuto transitare nella competenza esclusiva dello Stato.

In particolare, il progetto di riforma veniva ad aggiungere alle materie di esclusiva competenza statale l'«ordinamento dei Comuni e Città metropolitane», insieme con le «disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni» e «i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta» (art. 40, comma 4 ddl Renzi-Boschi). In pratica il ddl costituzionale 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 – di fatto già avvenuta – dell'intero ordinamento locale nella sfera di competenza statale.

Una parte di queste scelte può spiegarsi con la comprensibile necessità di riportare al centro materie fin dall'origine malamente assegnate alle Regioni (es. grandi reti, energia, ordinamento della comunicazione) e di chiarire definitivamente la competenza legislativa in materie sulle quali – complice la Corte costituzionale, appunto – da tempo la competenza era di fatto divenuta statale. Ma è altrettanto vero che l'elenco delle materie riservate allo Stato si era progressivamente gonfiato, durante il lungo percorso di approvazione del progetto, al punto da creare un diffuso allarme sull'eccessivo accentramento del potere legislativo che la riforma avrebbe prodotto. L'accentramento, a ben vedere, avrebbe colpito solo le Regioni ordinarie, dal momento che le Regioni a Statuto speciale, pur partecipando al nuovo Senato delle autonomie (secondo alcuni risultando in quella sede addirittura sovrappresentate), non sarebbero state in alcun modo toccate nell'esercizio autonomo delle proprie competenze legislative. In tal modo il divario tra Regioni speciali e Regioni ordinarie sarebbe divenuto ancor più profondo, generando una divaricazione intollerabile tra enti che, secondo molti commentatori, hanno da tempo perdu-

to gli elementi distintivi alla base del regime giuridico differenziato. Il progetto di riforma costituzionale, com'è noto, si proponeva di riequilibrare questo riaccentramento attraverso la partecipazione diretta dei rappresentanti delle Regioni nel Senato. Ma ciò non cambia il giudizio sostanziale sulla forma di Stato che ne sarebbe scaturita. Al netto dei correttivi inseriti nel testo nel corso dell'*iter* di riforma, che avevano indebolito (attraverso il non chiaro riferimento alla necessaria «conformità con le scelte espresse dagli elettori») o quantomeno reso incerta la rappresentanza delle istituzioni territoriali all'interno del nuovo Senato, il modello immaginato dal riformatore si caratterizzava in senso accentrato e verticistico. Se la riforma fosse stata approvata, le principali politiche pubbliche sarebbero state elaborate al centro (seppure, in alcuni casi, con la partecipazione del Senato delle autonomie) anziché a livello decentrato, come invece ipotizzava la riforma del 2001. Inoltre, lo Stato avrebbe sempre potuto "superare" eventuali scelte regionali di segno difforme mediante il ricorso alla clausola di supremazia: su proposta del Governo, la legge dello Stato avrebbe potuto intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo avesse richiesto la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale. Accentramento e semplificazione delle sedi politiche non rappresentano necessariamente aspetti negativi, ma è evidente la distanza dal modello policentrico voluto dalla riforma del 2001.

Il mutamento "genetico" della forma di Stato che sarebbe scaturito dalla proposta di modifica del Titolo V della Costituzione, laddove fosse stata confermata dagli elettori, non era di poco momento: i Comuni sarebbero rimasti gli unici enti locali direttamente eletti dalla base sociale, disciplinati in modo uniforme dal centro; le Province, oltre ad essere espressione indiretta dei Comuni (e come tali esposte alla contaminazione degli interessi di prossimità), avrebbero potuto essere soppresse sulla base di scelte discrezionali del legislatore statale, insieme alle funzioni di area vasta ad esse riconducibili; le Regioni avrebbero assunto su di sé funzioni operative prima devolute alle Province e ai livelli intermedi di governo, e si sarebbero progressivamente trasformate in apparati di macro-amministrazione, perdendo di

vista l'originario ruolo di enti di indirizzo³; lo Stato avrebbe riconquistato la posizione di legislatore principale che aveva perso dopo la riforma costituzionale del 2001, e dal centro avrebbe deciso le principali politiche del Paese, comprese quelle riguardanti i territori (ancorché con il coinvolgimento necessario del Senato delle autonomie). Una virata decisa verso un modello Stato-centrico, basato su due soli livelli di governo: un reticolo di Municipi tendenzialmente indifferenziati (con l'unica eccezione delle Città metropolitane) e grandi amministrazioni regionali (probabilmente da ridisegnare) esautorate dalle principali competenze legislative, per non a dire escluse dalla funzione legislativa *tout court*. Un modello organizzativo forse più efficiente e funzionale, ma sicuramente meno decentrato del precedente. Inevitabile supporre che la netta bocciatura popolare della proposta di riforma costituzionale costringerà a ripensare l'intero sistema territoriale, a rivedere gli equilibri istituzionali sin qui indicati dalla Corte costituzionale, e a reinserire nell'agenda pubblica termini progressivamente fuoriusciti dal lessico politico, come decentramento, autonomia, federalismo.

Oltre che sui centri di esercizio del potere, le fasi di crisi economica incidono sul funzionamento dei sistemi di welfare nazionali, che rappresentano i primi recettori del disagio sociale. I vincoli di bilancio e le politiche di *austerity* imposte dall'Unione europea negli ultimi anni hanno costretto alcuni Stati, segnati da un particolare indebitamento pubblico, ad adottare misure di contenimento della spesa pubblica che hanno comportato un forte ridimensionamento del *welfare* domestico. Molti Stati europei, al

(3) Effetto che, a ben vedere, sia è già in parte verificato con l'assorbimento a livello regionale delle funzioni amministrative spettanti alle Province, in seguito alla riforma dell'area vasta operata dalla legge 56/14 "a Costituzione invariata". Come viene giustamente rilevato, «si è presentata decisamente prevalente una tendenza volta ad elevare a livello regionale – eventualmente demandandone l'esercizio ad agenzie – il complesso delle funzioni in precedenza conferite alle Province e non rientranti tra quelle considerate fondamentali dalla legge 56», al punto che le Regioni, «fortemente irrobustite in compiti di gestione in ambiti quali agricoltura, difesa del suolo, ambiente, caccia e pesca, formazione professionale, difficilmente possono configurarsi come quegli enti di (mera) legislazione e programmazione in passato da molti preconizzati e auspicati». Cfr. L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 2017.

fine ottenere sostegno finanziario dall'Europa, hanno dovuto abbassare drasticamente il livello di protezione di molti diritti sociali.

Lo scoppio della crisi ha determinato, più in generale, una palese contrazione della spesa per la protezione sociale in tutta Europa: si è così aggravata la disoccupazione, la vulnerabilità e l'esclusione sociale, con un peggioramento delle condizioni di vita soprattutto nei paesi a più forte indebitamento pubblico, dove le misure di *spending review* richieste dalle istituzioni europee hanno provocato un ripensamento del modello di Stato sociale che si era consolidato dopo la seconda guerra mondiale. Ciò, inevitabilmente, ha causato profonde fratture nel tessuto sociale, oltre a gravi rischi per la coesione sociale e per la tutela i diritti. In vari Paesi europei (Italia, Germania, Austria, Spagna) il numero di persone a rischio di povertà ha ripreso a crescere a partire dal 2009, dopo anni di flessione costante. Intere categorie sociali che prima avevano un ruolo importante, si trovano ora ai margini nelle società occidentali⁴. Di fronte all'esigenza di contenere la spesa sociale sono state avanzate proposte per la transizione ad un modello di "*welfare* selettivo": anziché seguire un approccio "generalista", con interventi a favore di tutti i soggetti che versano in condizioni di svantaggio, finalizzati a ridurre le differenze sociali, si vorrebbe concentrare la protezione sociale su alcune situazioni di disagio ritenute prioritarie rispetto alle altre. Queste proposte sembrano però contraddire il principio universalistico che è alla base dello Stato sociale: il rischio, in questo modo, è quello di sconfessare la funzione redistributiva del welfare stesso, nonché il principio solidaristico che ne costituisce il fondamento; e di favorire al contempo un "*welfare* fondato sul mercato", ossia sull'acquisto dei vari servizi sociali da parte di chi ne ha bisogno.

La crisi economica, dunque, costituisce un fattore determinante di cambiamento della forma dello Stato non solo sotto il versante organizzativo, ma anche con riferimento alla sua dimensione "sociale".

Queste alterazioni della forma di Stato, più o meno diffuse nei paesi dell'Unione europea, non potevano lasciare indifferenti le popolazioni interessate dal cambiamento. La graduale ripresa economica dell'area

(4) A. MONTANINO, *Riconquistare i perdenti della crisi*, su *La Stampa*, 15 dicembre 2016.

europea, accompagnata da un disagio sociale che non può certo dissolversi d'incanto con l'incremento del tasso di occupazione e della produzione industriale, ha prodotto una serie di reazioni "emotive" nella base sociale europea. I cittadini europei, chiamati a esprimersi direttamente sulle questioni politiche e istituzionali più varie, hanno risposto manifestando tutto il proprio malessere e insofferenza verso una classe politica considerata inadatta a rappresentare i propri bisogni.

Da questo punto di vista il *referendum* inglese sulla *Brexit* e quello italiano sulla riforma costituzionale presentano più di un tratto in comune: in entrambi i casi i quesiti referendari sono presentati all'elettorato come «*single issue politics*», ma in realtà nascondono questioni ben più complesse, con effetti e conseguenze così ramificati da rendere sostanzialmente impossibile una risposta consapevole da parte dei cittadini, che hanno interpretato la consultazione popolare come una opportunità per reagire con forza all'abbassamento del livello delle garanzie dei propri diritti. In entrambi i casi, molti elettori hanno votato non in base ad un ragionamento politico, ma sull'onda di sentimenti, umori, ideologie che ben poco hanno a che vedere con il merito del quesito referendario.

Le diseguaglianze, che la democrazia ha sempre considerato come imperfezioni accettabili nell'ambito di un progetto di crescita complessiva, oggi sono vissute dall'individuo come esclusioni inaccettabili. Sembra quasi che il denominatore comune delle democrazie europee sia rappresentato dall'avanzare di un'ondata populista, che contesta rabbiosamente i benefici della globalizzazione e chiede a gran voce soluzioni immediate per la redistribuzione della ricchezza e la riduzione delle diseguaglianze. Di più: di fronte ad una crisi economica che da congiunturale è divenuta sistematica, cronica, la democrazia non basta più a se stessa. Come è stato giustamente sottolineato, «Quando l'individuo non si sente rappresentato e non sa più che farsene dei suoi diritti di cittadino perché non si traducono in realtà, siamo di fronte ad una vera e propria crisi della democrazia»⁵ come ideologia e modello di convivenza. All'orizzonte si profila la rottura del patto sociale che ha consentito a lungo di tenere insieme i forti e i deboli.

(5) E. MAURO, *Populisti, i nuovi untori*, su *La Repubblica*, 31 dicembre 2016.

Nel nostro Paese la sottoposizione alla conferma popolare della riforma costituzionale Renzi-Boschi ha prodotto, innanzitutto, una prevedibile reazione contro i promotori della riforma stessa: il *referendum*, nella percezione generale, prima ancora che la Costituzione aveva ad oggetto il sistema politico e di governo. In primo luogo, il *premier* Renzi⁶. Al tempo stesso la campagna referendaria, per quanto aspra, ha rieducato gli italiani ai temi della Carta costituzionale, ha concentrato l'attenzione intorno alla distribuzione del potere, ha prodotto una sorta di ritorno di interesse verso le questioni dell'autonomia territoriale e del federalismo. Tra i commentatori, qualcuno ha prontamente rilevato che la netta prevalenza del "NO" al *referendum* confermativo della revisione costituzionale, tenutosi il 4 dicembre scorso, «ha il marchio di un consapevole federalismo offeso dalla pulsione neocentralista del renzismo»⁷. Questa valutazione è senz'altro vera per quanto riguarda il voto del Nord, dove la voce federalista non ha mai smesso di farsi sentire negli anni di crisi, assumendo prevalentemente toni antieuropeisti e xenofobi; ma riflette in qualche misura anche la situazione del Sud del Paese, che attraverso il voto referendario ha espresso una profonda avversione non solo ai contenuti della riforma, ma anche alle politiche centralistiche di un Governo che nella riforma costituzionale ha voluto identificarsi⁸.

L'insoddisfazione dell'elettorato del Mezzogiorno riguarda soprattutto la drastica riduzione dell'intervento statale ordinario in quest'area del Paese: un fenomeno che, a partire dal 2011, ha aggravato gli effetti della cri-

(6) XIX Rapporto "Gli italiani e lo Stato" curato da Demos, La Repubblica, 7 gennaio 2017, con commento di Ilvo Diamanti.

(7) L. FESTA, *Altre 10 "ricostruzioni per l'uso" dopo il NO al referendum*, in *Loccidentale.it*, 12 dicembre 2016.

(8) Sui poco più di 6 milioni di voti di scarto in favore del NO, circa 3,5 milioni provengono dal Sud, dove si trova poco meno di un terzo dei votanti e le percentuali del voto, seppur in crescita rispetto alle elezioni europee del 2014, sono state più basse del resto d'Italia. Sicilia e Sardegna si sono rivelate le Regioni dove gli elettori hanno espresso le maggiori percentuali di dissenso alla revisione costituzionale (rispettivamente 71,6% e 72,2%), Agrigento ed Oristano le città capoluogo di Provincia ove si è raggiunta la maggiore percentuale dei no (75,52%). Cfr. G. ARMAO, *L'esito del referendum costituzionale nel mezzogiorno alla ricerca di una strategia di sviluppo*, in questo fascicolo.

si economica generale, portando ad un graduale abbandono dell'intrapresa industriale e produttiva, ad un aumento della disoccupazione, a preoccupanti fenomeni di emigrazione giovanile ed intellettuale, all'invecchiamento progressivo della popolazione. Per questo motivo il voto del Mezzogiorno esprime in senso lato un'istanza regionalista o federalista: da questi territori si leva una voce potente contro il neocentralismo dilagante della crisi, una difesa della "specialità" regionale, una richiesta di maggiore attenzione alle esigenze delle aree più sofferenti, delle Isole soprattutto, alla valorizzazione delle risorse locali e alla ripresa del dialogo collaborativo con lo Stato. Al Sud Italia le politiche di risparmio messe in campo dalle istituzioni nazionali ed europee non solo hanno peggiorato le condizioni di vita delle categorie tradizionalmente fragili e più esposte, ma hanno addirittura creato nuove categorie di soggetti bisognosi, come ad esempio i giovani e i cd. quadri (dirigenti), che si sono improvvisamente trovati in una situazione di indigenza a causa della forte disoccupazione e della difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro. In queste aree, più che altrove, la crisi ha aggravato la condizione economica delle famiglie, specialmente di quelle più disagiate, mettendo in discussione un modello sociale che ha rappresentato le fondamenta dello Stato democratico in Europa per tutto il ventesimo secolo. In tempi di crisi le fratture si allargano perché si accentuano le distanze sociali: questo spiega perché, nelle proposte di alcuni leader e forze politiche, riemerge oggi con forza il tema del rapporto con il territorio. In tempi di crisi le fratture si allargano perché si accentuano le distanze sociali: questo spiega perché, nelle proposte di alcuni *leader* e forze politiche, riemerge oggi con forza il tema del rapporto con il territorio⁹. Una chiave fondamentale per comprendere il voto referendario del Sud è il senso di abbandono. Come evidenzia efficacemente Gaetano Armao in questo numero della Rivista dedicato agli esiti del *referendum* costituzionale, «il Sud é divenuto un mero mercato di risulta e, dal 2011, la drastica riduzione dell'intervento statale ordinario ha aggravato gli effetti di

(9) Così I. DIAMANTI, su *L'Espresso*, 26 marzo 2017. Il settimanale dedica uno speciale *dossier* alla questione meridionale ("*Sud Side Story. La rivolta a Mezzogiorno*"), in cui viene analizzata la crescita di movimenti di protesta e l'emersione di una domanda di rappresentanza politica nel Sud Italia in seguito al *referendum* del 4 dicembre 2016.

una crisi senza precedenti». In questo modo, sottolinea ancora l'A., «si è realizzato, nell'ultimo quindicennio, il progressivo indebolimento della “*carrying capacity* del contesto meridionale”¹⁰». In questo quadro è comprensibile che gli abitanti del Mezzogiorno abbiano utilizzato il *referendum* non come strumento di validazione di una proposta riformatrice, ma come occasione irripetibile per esprimere il proprio dissenso nei confronti delle scelte operate dai governi degli ultimi anni. Il voto del Sud è stato un voto contro le politiche “accentratrici” del Governo nazionale e contro le misure sostanzialmente “imposte dall'alto” del governo europeo, considerati i due principali responsabili delle condizioni di vita in cui versa l'intera area meridionale, in particolare le isole.

Del resto i segnali di una crescente insoddisfazione, o comunque di una maggiore diffidenza nei confronti delle politiche “neocentraliste” dei Governi della crisi erano visibili anche prima della pronuncia referendaria. Basti pensare al repentino *revirement* della Corte costituzionale, che, in altre fasi della crisi economica, aveva mostrato una chiara propensione a slanci in avanti, e ad adoperare come parametro di legittimità non il testo vigente della Costituzione, bensì il nuovo assetto disegnato dalla riforma costituzionale ancora *in itinere*¹¹. Si ebbe a dire, in quella circostanza¹², che la Corte aveva utilizzato una tecnica di controllo di costituzionalità piuttosto discutibile sotto il profilo metodologico, che dava vita ad una nuova tipologia di decisione: una pronuncia “anticipata” di legittimità, da cui si trae un giudizio in via preventiva sulla conformità di una legge dello Stato rispetto ad una riforma costituzionale che ancora non è divenuta efficace. Una tecnica molto pericolosa, che rischia di divenire fallimentare se il presupposto giuridico (la rifor-

(10) L'espressione è di A. GIANNOLA, *Mezzogiorno oggi: una sfida italiana*, in S. CASSESE (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, Bologna, 2016, p. 257.

(11) Nella notissima sentenza n. 50 del 2015, la Corte aveva espresso un giudizio di conformità della legge n. 56/14 non tanto alla Costituzione esistente, quanto alla nuova Costituzione che – eventualmente – sarebbe dovuta entrare in vigore dopo la conferma da parte dell'elettorato italiano.

(12) Sia consentito un rinvio a G. GARDINI, *Brevi note sull'incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *federalismi.it*, 9, 2016.

ma costituzionale, appunto) su cui si fonda il giudizio di legittimità non viene poi ad inverarsi¹³. Come evidenzia Giovanni Boggero nel saggio qui pubblicato, la legge Delrio sin dall'origine si muove al limite della costituzionalità, essendo stata approvata allo scopo di «ridimensionare il ruolo della Provincia e istituire le Città metropolitane a Costituzione invariata, sulla base del presupposto che la legge costituzionale allora in gestazione avrebbe consentito di darvi piena copertura soltanto una volta promulgata e cioè, per così dire, a posteriori». Laddove questa “condizione sospensiva” di legittimità non dovesse realizzarsi, come di fatto è avvenuto, la Corte avrebbe molte difficoltà a giustificare il proprio operato qualora un giudice della Repubblica sollevasse una qualsiasi questione inerente il procedimento di riordino dell'area vasta: ad esempio, ponendo in dubbio la legittimità costituzionale dei commi della legge n. 56/14 che autorizzano lo Stato e le Regioni a derogare al riparto di competenze legislative fissato in Costituzione, tramite accordo in Conferenza unificata, al fine di definire il perimetro delle funzioni provinciali non fondamentali oggetto di riordino.

Consapevole dell'azzardo, e fiutando forse il cambiamento del vento referendario in favore del NO, subito prima del voto del 4 dicembre la Consulta rivede radicalmente il proprio orientamento e metodo di ragionamento. Fino a quel momento piuttosto indifferente alla “leale collaborazione” tra Stato e Regioni, in un clima complessivo di fuga dalle autonomie e riaccentramento della filiera decisionale pubblica, a ridosso del voto referendario la Corte costituzionale decide improvvisamente di bloccare l'iter delle riforme concernenti la pubblica amministrazione (cd. riforma Madia), dichiarando lesive della competenza legislativa regionale residuale, nonché del principio di leale collaborazione, le norme della legge delega n. 124/15 che dettano al Governo principi

(13) La medesima tecnica sembra essere utilizzata dalla Corte anche nella sentenza n. 143 del 2016, emanata a seguito di alcune censure sollevate dalla Regione Puglia con riferimento al comma 420 dell'articolo unico della legge n. 190/14, che fa divieto alle Province di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti determinate materie, a spese per relazioni pubbliche ed attività affini, all'assunzione di dipendenti a tempo indeterminato, anche nell'ambito delle procedure di mobilità, all'acquisizione di personale mediante il ricorso al comando e alla proroga dei comandi cessati. Curioso sottolineare che le due sentenze, 50 del 2015 e 143 del 2016, sono state redatte dalla stessa mano, appartenente al giudice redattore Mario Rosario Morelli.

e criteri direttivi molto puntuali in tema di dirigenza regionale e servizi pubblici locali. La delega, secondo la Consulta, «nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, prescrive, per l'adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, una forma di raccordo con le Regioni – il parere in Conferenza unificata – da ritenersi lesiva del principio di leale collaborazione perché non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze. Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento delle Regioni¹⁴. Da notare che, fino a quel momento, non solo la Corte aveva largamente sopasseduto a ripetute compressioni della competenza regionale in vista della (probabile) riforma costituzionale, ma non si era mai spinta con tanta determinazione a richiedere l'applicazione del principio di leale collaborazione (sotto forma di un'intesa, non meglio definita, in Conferenza Stato-Regioni) in riferimento ad una legge-delega, da attuarsi con *atti aventi forza di legge* del Governo che incidono su ambiti materiali riconducibili tanto alla competenza esclusiva del legislatore statale, quanto alla competenza residuale del legislatore regionale, dando vita ad un inestricabile intreccio di competenze¹⁵.

(14) Corte cost., sent. 25 novembre 2016, n. 251.

(15) Sul punto, la dottrina osserva che «la Corte, fino a questa sentenza, aveva mantenuto ferma una posizione di *self-restraint* nei confronti di un'estensione del principio di collaborazione alla sfera del procedimento legislativo, ripetendo più volte che tale principio non poteva estendersi alla sfera legislativa». Proprio per questo, consapevole dell'impatto della decisione, a conforto della propria argomentazione la Corte evoca «il ben noto precedente della chiamata in sussidiarietà, che dell'intesa ha fatto il presupposto giustificativo della pretesa accentratrice statale». Cfr. R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3, 2017.

Secondo altra parte della dottrina, in base alla pregressa giurisprudenza della Corte, «Il coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso le Conferenze sarebbe costituzionalmente necessitato ogniqualvolta l'atto legislativo dovesse incidere "su ambiti materiali di pertinenza regionale" o comunque laddove l'applicazione del cd. principio di prevalenza di una materia sulle altre dovesse rivelarsi impossibile (sentt. nn. 65/2016; 250/2015; 139/2012; 50/2008; 50/2005), in tal modo privilegiandosi un'interpretazione, per così dire, surrogatoria dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), "in ragione della perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi" (sentt. nn. 423 e 6/2004; 383/2005; 401/2007;

Alla luce di questa innovativa giurisprudenza della Corte, lo schema di decreto legislativo sulla dirigenza pubblica, varato il 24 novembre (e mai pubblicato), viene prontamente ritirato dal Governo, che si vede contestualmente scadere il termine per esercitare la delega parlamentare. Stessa sorte tocca allo schema di decreto sui servizi pubblici locali, anch'esso ritirato dal Governo a delega ormai scaduta. Lo scenario che si prospetta è tutt'altro che lineare.

Si potrebbe forse notare che, in un quadro costituzionale diverso, un simile incidente di percorso non sarebbe potuto accadere, visto che la Corte stessa considera il principio di leale collaborazione tanto più rilevante quanto più si percepisce la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi»¹⁶. Forse è una valutazione fondata, o comunque verosimile. Probabilmente un Senato delle autonomie avrebbe esercitato preventivamente un potere di richiamo rispetto alla legge di delegazione deliberata dalla Camera e fatto valere in via anticipata il principio di leale collaborazione, senza giungere alla demolizione dell'intero pacchetto di riforma per violazione delle prerogative regionali.

Ma queste sono solo congetture, i fatti si limitano a dire che buona parte della riforma recante la firma del ministro Madia è attualmente appesa ad un filo e la situazione non consente di fare previsioni sul futuro. Dopo il 4 dicembre, la necessità di fronteggiare le emergenze politiche ed economiche ha condotto alla formazione del Governo Gentiloni, nato sulle ceneri del precedente, ma non ha attribuito ad esso la forza politica sufficiente per riproporre una riforma modellata sulla falsariga di quella del ministro Madia.

Per questo motivo, in seguito alla bocciatura della riforma costituzionale, più che sull'analisi politica del voto sembra utile concentrarsi su quelli che saranno in futuro i rapporti tra enti locali, Regioni e Stato. Uno Stato che sembra aver perso buona parte della propria centralità

278/2010)». Cfr. A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *federalismi.it*, 25, 2016.

(16) Corte cost., n. 251/16, cit. (p. 15).

nella gestione della crisi. Oggi, in particolare è necessario chiedersi che cosa accadrà alle Province a fronte della conservazione del testo costituzionale vigente, in cui le Province sono considerate enti necessari ed elementi costitutivi della Repubblica.

Non dimentichiamo infatti che la riforma Delrio viene alla luce per anticipare con fonte ordinaria una riforma più ampia, che sarebbe dovuta scaturire dalla modifica del Titolo V della Costituzione. Quale dunque il futuro delle Province? A dispetto della sua genesi, la “nuova Provincia” (ossia l’ente di area vasta disciplinato dalla legge n. 56/14) sembra capace di resistere alla bocciatura della riforma costituzionale Renzi-Boschi. La Provincia come ente di secondo grado, esponenziale dei Comuni ricompresi nella circoscrizione provinciale, è in grado di sopravvivere anche se il presupposto principale che ne giustificava la trasformazione – una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali (Regioni e Comuni) di diretta rappresentanza delle rispettive comunità – non si è realizzato. Già prima del *referendum* del 4 dicembre non era ragionevole pensare che, dopo gli sforzi profusi nel disegnare e implementare un ente di secondo grado, la riforma costituzionale *in itinere* avrebbe avuto l’effetto di costringere il legislatore a sopprimere le Province¹⁷. A maggior ragione non è razionale pensarlo ora, quando l’ipotesi di riforma è ormai sfumata.

Del resto, è facile rilevare che, nel progetto di riforma, l’eliminazione di tutti i richiami alle Province dal testo costituzionale non si accompagnava ad una disciplina transitoria, che disponesse la cessazione delle Province da ogni funzione entro un termine prefissato; né il testo del progetto di riforma rimetteva ad una legge ordinaria, da approvarsi entro il predetto termine, la disciplina dell’attribuzione delle funzioni, del trasferimento dei beni patrimoniali, delle risorse umane e finanziarie intestate alle Province soppresse. L’assenza di queste previsioni era di per sé significativa: la riforma costituzionale non richiedeva in via automatica la soppressione delle Province, come disegnate dalla legge n. 56/14, dal momento che questi enti presentavano tutti i requisiti per rimanere in vita come “aree vaste”, nel senso indicato dall’articolo 40 del ddl

(17) Sul punto, sia nuovamente consentito rinviare a G. GARDINI, *Brevi note sull’incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, cit.

Renzi-Boschi. A suffragio di questa tesi può essere inoltre portato il fatto che, con il tramonto della prospettiva di riforma costituzionale, viene a cadere anche l'art. 29 (Abolizione delle Province) del testo delle ddl Renzi-Boschi, che, secondo alcuni, avrebbe in qualche modo vincolato il legislatore nazionale all'abolizione di questi enti di area vasta.

Ne discende che, dopo il *referendum*, la Provincia continuerà ad essere un ente costitutivo della Repubblica al pari dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Regioni e dello Stato, dotato di protezione costituzionale e di autonomia statutaria, poteri e funzioni secondo i principi stabiliti dalla Costituzione (art. 114 Cost.). In base al redivivo art. 133, comma 1, la legge statale potrà disporre solo il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione. Una competenza che, peraltro, si auspica che il Parlamento voglia esercitare quanto prima, dal momento che, si fa notare, l'attuale disciplina legislativa per la revisione della mappa provinciale impone il conseguimento di tre maggioranze distinte e cumulative: dei Comuni, della popolazione, dei consiglieri (art. 21, comma 3, lett. d, TUEL). «Tre requisiti non richiesti dalla Costituzione e che irrigidiscono dimensioni e logiche territoriali risalenti e probabilmente in molte situazioni non più corrispondenti a quella dimensione richiesta dall'ordinamento»¹⁸.

Le nuove Province si configurano oggi come enti di secondo grado dotati di funzioni sovracomunali sia proprie che delegate, e al contempo come enti di servizio e coordinamento orizzontale per i Comuni. Nel disegno della legge Delrio è indubbiamente insita un'ambivalenza, che ha generato una notevole forbice nella dotazione funzionale delle Province a seconda della Regione di appartenenza. Come si è rilevato, «la legislazione regionale adottata in questi due anni dall'entrata in vigore della legge 56 mostra come le Regioni, per un verso, abbiano dato maggiore o minore consistenza alle funzioni provinciali del primo tipo (quelle "proprie"), per altro verso, abbiano incoraggiato con differente intensità il nuovo ruolo provinciale di cooperazione all'esercizio delle funzioni

(18) Così ancora L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, cit.

comunali»¹⁹. Si spazia così da Regioni che hanno fortemente compresso le funzioni provinciali, sin quasi ad azzerarle (assecondando quello che sembrava essere il fine ultimo di soppressione dell'ente provinciale), fino all'estremo opposto rappresentato dalle Regioni che hanno cercato di mantenere il più possibile invariate le funzioni provinciali, garantendo a proprie spese l'assetto funzionale preesistente, almeno in via transitoria. Tra questi due estremi, «si collocano i modelli intermedi, che, pur limitando le funzioni provinciali entro un elenco tassativo, fanno intravedere soluzioni future di segno diverso, non escludendo la possibilità di assegnare anche altre funzioni alle Province, ad esito dell'adeguamento dell'intera legislazione regionale di settore»²⁰.

Il naufragio della riforma costituzionale determina una riapertura delle opzioni in campo. È plausibile che le Regioni in cui le funzioni provinciali sono state fortemente riaccentrate a livello regionale 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'assetto funzionale delle Province conseguente alla legge Delrio, apre 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 (in questa direzione sembrano essersi orientate sin qui Veneto, Piemonte, in un certo senso Emilia-Romagna); quante più funzioni di area vasta tratterranno su di sé o su agenzie/distretti regionali, tanto più agiranno come enti di amministrazione (in questa direzione sembrano invece essersi orientate Toscana, Umbria, Marche, Lazio).

La conferma referendaria dell'attuale Titolo V Cost., infatti, porta ad una riespansione della potestà legislativa regionale rispetto al confe-

(19) C. TUBERTINI, *Le Province a due anni dalla legge 56/14*, in *Astrid Rassegna*, 16, 2016.

(20) *Ibidem*.

rimento di funzioni alle Province, che i Consigli regionali hanno utilizzato con grande prudenza ipotizzando che, presto o tardi, la riforma costituzionale sarebbe entrata in vigore. In particolare, l'allocazione delle funzioni provinciali realizzata mediante la legislazione regionale potrebbe essere oggetto di significativi ripensamenti da parte dei Consigli regionali, finora costretti a decidere sotto la pressione dell'imminente riforma costituzionale e a muoversi nel rispetto della primazia dello Stato, la cui legislazione sembrava destinata ad estendersi al ritaglio territoriale, alla forma di governo, nonché alla stessa esistenza in vita delle Province. Se da un punto di vista politico è difficile ipotizzare che vi siano le condizioni per ribaltare l'assetto di funzioni e personale sin qui deciso dalle Regioni, è forse lecito aspettarsi che i legislatori regionali rivedano alcune delle scelte fatte nel recente passato, quando la riforma costituzionale sembrava alle porte. Le funzioni provinciali, soprattutto, potranno essere differenziate e modulate attraverso nuove leggi regionali, in base alle esigenze dei diversi territori, con l'unico limite delle funzioni fondamentali indicate dalla legge Delrio. Molto dipenderà dal sostegno finanziario che lo Stato intenderà garantire alle Province, condizionando il modello di ente intermedio da realizzare su base regionale. Se non verranno finanziate adeguatamente, da sole le Regioni non potranno rivitalizzare le Province: anche laddove volessero devolvere ad enti intermedi (Province o consorzi interprovinciali) ulteriori funzioni di area vasta, le Regioni non potranno agire in autonomia, ma dovranno attendere ancora una volta un intervento dall'alto. Serve lo Stato, insomma, per garantire la continuità degli enti provinciali, ormai sull'orlo della chiusura. Lo Stato dovrà necessariamente tener conto del voto referendario, che, in modo indistinto, ha confermato a gran voce l'attuale assetto costituzionale e i livelli di governo ivi indicati.

La differenziazione dei modelli su base regionale, del resto, non solo è possibile, ma auspicabile, visto che per la prima volta nel nostro ordinamento troverebbe attuazione il principio sancito all'art. 118 Cost. Differenziazione tra Province e Province, a seconda della Regione di appartenenza; tra Province e Città metropolitane, le prime destinate a gestire in forma unitaria funzioni sovracomunali, di spessore diverso a seconda delle scelte compiute dai legislatori regionali, le secon-

de configurate come enti di area vasta, con il compito di curare e promuovere lo sviluppo del territorio metropolitano e l'integrazione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazioni di interesse della Città e, dunque, legate allo sviluppo strategico del territorio; tra Città metropolitane, le quali si differenziano già sensibilmente al proprio interno in base alle diverse scelte statutarie, in alcuni casi sfruttando l'opportunità prefigurata legislativamente dell'elezione diretta del sindaco metropolitano, ed evidenziando in ciò un ulteriore elemento differenziazione rispetto alle Province.

Dopo il *referendum* del 4 dicembre le Regioni hanno maggiori margini – o comunque minori vincoli – nel decidere se configurarsi prevalentemente come enti di indirizzo e di sintesi tra sistema locale e Stato, da una parte, ovvero come enti amministrativi vocati alla gestione più che alla direzione, dall'altra. Si apre così un inedito scenario di differenziazione anche su base regionale.

La legge n. 56/14 contiene il “meccanismo di innesco” del principio di differenziazione che fino ad oggi era mancato nel nostro ordinamento: una volta venuta meno la prospettiva di una riforma costituzionale in senso centralista (e quindi uniformante), è probabile che questo principio assurga, insieme a quello di sussidiarietà, ad elemento portante della complessiva articolazione dei soggetti che costituiscono la Repubblica, destinato a rimpiazzare la celebre, ma poco praticata, scelta per la «equiordinazione» espressa nel 2001. La soluzione proposta dal progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi avrebbe probabilmente trasformato le Regioni in enti di macro-amministrazione, concorrenti con quelli di area vasta e con i Comuni. O, nella migliore delle ipotesi, le avrebbe convertite in enti di snodo tra Stato e municipalità, con il compito di attuare le politiche pubbliche decentrate a livello territoriale, in sostituzione delle strutture burocratiche periferiche dello Stato, e di rappresentare “al centro” gli interessi territoriali attraverso i “propri” senatori.

I Comuni sono invece disciplinati in modo uniforme per quanto riguarda le funzioni e - salvo qualche isolata norma che ne differenzia il sistema elettorale, la composizione degli organi, le regole sul personale

e contabilistiche - anche per quanto riguarda il modello organizzativo²¹. È così nel testo costituzionale rimasto in vigore dopo il 4 dicembre (da tempo la dottrina è unanime nell'affermare che lo Stato ha di fatto una competenza piena sull'ordinamento degli enti locali), ma sarebbe stato così anche se l'elettorato avesse approvato la proposta di riforma costituzionale, che attribuiva espressamente l'ordinamento municipale alla competenza esclusiva (bicamerale, certo) del legislatore statale.

Nella strategia del legislatore della crisi si coglie dunque una sorta di ambivalenza: la sensazione è che lavorasse con la mano sinistra ad un progetto istituzionale per il livello territoriale intermedio basato sui principi di sussidiarietà e differenziazione (legge Delrio), mentre con la mano destra operava alacramente affinché la disciplina e il controllo sui Comuni italiani rimanessero centralizzati e indifferenziati, secondo la migliore tradizione preunitaria (ancora legge Delrio e art. 117, lett. *p*), ddl costituzionale). Su questo punto la riforma territoriale del governo Renzi mostra tutti i suoi limiti. Solo la differenziazione delle regole riguardanti gli Enti locali, e i Comuni in particolare, permette di superare il reticolo uniforme della maglia amministrativa, tipico degli Stati accentrati. Questa differenziazione deve essere realizzata attraverso scelte assunte e praticate da soggetti che abbiano diretta conoscenza della realtà territoriale, se non si vuole che l'intera operazione si riveli artificiosa ed inefficace. Dal centro non si possono differenziare le funzioni amministrative dei Comuni, per il semplice fatto che occorre conoscere le realtà municipali per poterne modulare i compiti e, di riflesso, l'organizzazione. Ciò, quantomeno, in un ordinamento come il nostro, dove la storia dell'uniformità locale coincide sostanzialmente con la storia del centralismo gerarchico dello Stato: altri Paesi hanno conosciuto una significativa differenziazione tra regimi organizzativi e funzionali dei governi locali anche in assenza delle Regioni, come segnala nel saggio qui pubblicato Stefano Civitarese in riferimento all'esperienza britannica, ma, nel contesto italiano, sembra essere «difficile ipotizzare governi locali

(21) C. PINELLI, *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale* (1993), in ID., *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 122 ss.

differenziati senza puntare a un ruolo chiave delle Regioni su questo»²². Le Regioni rappresentano i soggetti che, meglio di chiunque altro, potrebbero realizzare una differenziazione utile e opportuna tra le funzioni di prossimità, affidate ai Comuni. Il modello avanzato dalla riforma costituzionale andava in direzione diametralmente opposta e accentuava, per quanto concerne l'ordinamento degli Enti locali, la divaricazione tra le Regioni ordinarie e le Regioni speciali; al tempo stesso, concorreva a diminuire la stessa autonomia delle Regioni speciali, nei cui confronti le regole poste dallo Stato avrebbero potuto considerarsi principi di riforma economica e sociale²³. Da questo punto di vista il *referendum* costituzionale, che ha seccamente bocciato (tra l'altro) l'espressa attribuzione dell'ordinamento comunale al legislatore statale, potrebbe ridare fiato alla tesi di coloro che, da anni, auspicano un'estensione alle Regioni ordinarie di una potestà legislativa in materia di enti locali analoga a quella (primaria) assegnata dalla Costituzione alle Regioni speciali. Una strategia di questo genere potrebbe essere intrapresa anche a Costituzione invariata, valorizzando la competenza legislativa residuale delle Regioni (ordinarie) in tutti gli ambiti dell'ordinamento locale non espressamente coperti dalla potestà statale esclusiva *ex art. 117, comma 2, lett. p) Cost.*

Il tramonto dell'ipotesi di riforma costituzionale sembra dunque ridare spazio ai temi del federalismo e dell'autonomia territoriale, che durante gli anni della crisi sono stati marginalizzati dal discorso pubblico. È una conclusione che si limita a prendere atto degli esiti del voto referendario.

In primo luogo, a voler prendere sul serio il voto espresso il 4 dicembre dagli italiani, il *referendum* sulla riforma costituzionale si traduce in una valorizzazione, o comunque in una conferma del modello regionalistico, che viene ritenuto preferibile rispetto ad un modello di rappre-

(22) S. CIVITARESE, *Il governo delle Province dopo il referendum*, in questo fascicolo.

(23) G. FALCON, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 4 ss.

sentanza territoriale in seno al Parlamento nazionale. In altri termini il nostro paese continua a puntare su una forma di Stato decentrata e autonomistica, in cui le Regioni godono di ampie competenze legislative e di indirizzo politico sui temi di interesse territoriale, piuttosto che scommettere su un sistema accentrato, in cui la rappresentanza territoriale era prevalentemente indiretta, istituzionale e basata sul coinvolgimento del Senato delle autonomie nella funzione legislativa statale. Le Regioni dovranno ripagare adeguatamente questa attestazione di fiducia, dimostrando di saper agire come centri di elaborazione delle politiche territoriali, legislatori capaci di modulare e adeguare le regole nazionali alle necessità del territorio, enti di governo dotati di rappresentanza popolare diretta e collocati allo snodo tra il centro e le autonomie.

In secondo luogo, il voto popolare ha assicurato l'esistenza e le funzioni delle Province, che restano enti necessari e costitutivi della Repubblica. Posto ciò, le Regioni dovranno progressivamente assumere un ruolo di indirizzo e direzione rispetto alle Province, senza sostituirsi ad esse né caricarsi di compiti amministrativi, operativi, che finirebbero per snaturare (o comunque modificare profondamente) la naturale vocazione regionale, che è quella di esercitare un ruolo di coordinamento e guida rispetto al sistema locale. Le Regioni dovranno altresì selezionare e differenziare le Province che sono in grado di svolgere adeguatamente i compiti di area vasta, concernenti la soprintendenza e il coordinamento delle funzioni prossimità esercitate dai Comuni, da quelle che risultano a ciò assolutamente inadeguate per dimensioni, struttura e tradizione.

In terzo luogo, i Comuni si confermano gli unici enti locali in cui si esprime direttamente la volontà politica della base elettorale. Il disegno territoriale della legge Delrio sopravvive infatti al tentativo di riforma costituzionale: i consiglieri provinciali e metropolitani sono oggi sindaci e consiglieri comunali in carica, e dunque solo indirettamente indicati dalle popolazioni interessate. L'autonomia politica delle Province (e in larga misura delle Città metropolitane) cede il passo ad un meccanismo di cooperazione e integrazione tra enti territoriali, secondo un modello diffuso in altri paesi europei. In questo modo, il governo del territorio per livelli separati, tipico del modello napoleonico, lascia spazio – almeno per quanto concerne l'area vasta – ad un governo

di tipo integrato²⁴. Pertanto, salvo che la Corte costituzionale non riveda la propria posizione circa la compatibilità tra l'elezione indiretta delle Province e l'autonomia costituzionale di cui esse beneficiano (posizione per vero fortemente condizionata dal presupposto della riforma costituzionale imminente, in cui le Province avrebbero perso ogni copertura costituzionale)²⁵, negli anni a venire i Comuni rappresenteranno il perno esclusivo del principio di sussidiarietà, essendo gli unici enti amministrativi deputati a curare gli interessi della comunità di riferimento e da essa direttamente espressi.

Ma, come ci ricorda l'art. 118 Cost., la corretta realizzazione del modello autonomistico richiede che il principio di sussidiarietà si accompagni sempre ai principi di differenziazione e di adeguatezza. In questo quadro, spetterà al legislatore statale il compito di aprire spazi di differenziazione tra i Comuni italiani, muovendo dalla capacità dei diversi enti di prossimità di gestire le funzioni fondamentali e conferite, associando a questo criterio quello dimensionale ed organizzativo. In quest'opera di differenziazione, il legislatore statale dovrà valersi delle competenze specifiche dei legislatori regionali, integrando la visione dall'alto con lo sguardo ravvicinato sui territori, mediante l'attribuzione di specifiche deleghe ai Consigli regionali, riconoscendo a questi ultimi di ampi margini di discrezionalità nell'attuazione della disciplina nazionale. Solo così si potrà evitare di ricostituire, passata la tempesta della crisi, un sistema che da un lato pretende di avvicinare il più possibile le funzioni amministrative ai diretti interessati, dall'altro è incapace di selezionare gli enti che sono effettivamente in grado di esercitare le funzioni di prossimità e di soddisfare i bisogni della popolazione.

La democrazia è in crisi e va salvata con interventi dal basso, prima an-

(24) V. M. DE DONNO, *Crisi, coordinamento e collaborazione tra i livelli di governo territoriale. Il ruolo delle Unioni di Comuni*, in corso di pubblicazione nel volume PRIN *Le autonomie territoriali. Trasformazioni e innovazioni dopo la crisi economica*, a cura di L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI, edito da Maggioli, collana Orizzonti del diritto pubblico, 2017

(25) Il riferimento, naturalmente, è alla sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale. In effetti, «solo dimostrando che era in realtà il d.d.l. Renzi-Boschi a garantire una sorta di copertura costituzionale anticipata al sistema di elezione stabilito dalla legge Delrio, si potrebbe argomentare nel senso di un obbligo di ripristinare il voto a suffragio universale e diretto per gli organi politici delle Province». Così, G. BOGGERO, *In attesa della riforma del Titolo V (...). L'attesa è finita: quid juris?*, in questo fascicolo.

cora che con riforme calate dall'atto. «Quell'insieme di regole che ci siamo creati per la combinazione della nostra libertà con le libertà altrui e far prosperare l'insieme, può anche deperire come sta accadendo»²⁶. I partiti e lo stesso Parlamento, le organizzazioni sindacali e quelle imprenditoriali risultano in fondo alla classifica della fiducia degli italiani: evidentemente è in discussione il fondamento stesso della nostra democrazia, dal momento che i principali attori della rappresentanza politica e sociale vengono sfiduciati e ritenuti corrotti²⁷. La sfida dei prossimi anni consisterà proprio nel fornire risposte concrete al sentimento di spaesamento, di solitudine che il cittadino sperimenta di fronte alla crisi economica permanente, al fallimento della globalizzazione, al vacillare del principio universalistico che rappresenta la base dello Stato sociale. Se si vuole evitare che il risentimento e l'odio anti-sistema divenga l'unico motivo che guida le scelte individuali, la politica e le istituzioni devono prendere sul serio il voto espresso dai cittadini italiani in occasione del *referendum* costituzionale, tradurlo costruttivamente in soluzioni che consentano di avvicinare l'amministrazione ai destinatari della funzione amministrativa, e dare risposte concrete a esigenze concrete. Le istituzioni sono chiamate oggi a offrire soluzioni ai bisogni del cittadino, e gli enti territoriali hanno un ruolo di primissimo piano nella riuscita di questa operazione.

L'esito del *referendum* dimostra che gli italiani non chiedono nuovi modelli, ma pretendono però che quello esistente funzioni in modo fattivo, reale. I bisogni veri, la vita reale sono alla base delle trasformazioni in atto, sociali e culturali. Bisogna allora operare tutti insieme – Stato, Regioni e enti territoriali – affinché l'insieme di valori che chiamiamo democrazia possa governare la crisi, come si è verificato durante tutto il Novecento, e far sì che il secolo che si apre davanti a noi non diventi invece lo scenario finale della crisi della democrazia.

(26) E. MAURO, *Populisti, i nuovi untori*, su *La Repubblica*, 31 dicembre 2016.

(27) XIX Rapporto "Gli italiani e lo Stato" curato da Demos, cit.