

1.

Nel ringraziare per l'invito a questa interessante iniziativa, di cui condivido sostanzialmente gli obiettivi scientifici e politico-culturali, cerco di dare un mio piccolo contributo ai lavori, nella prospettiva di sottolineare la necessità di una effettiva partecipazione e valorizzazione delle istituzioni autonomistiche esponenziali delle comunità politiche locali – e quindi, in definitiva, dei cittadini – nei processi di programmazione regionale. In tal senso chiarisco subito che sono in piena sintonia con l'accento espresso sia da Lobrano che da Cecchetti sul valore della sussidiarietà e sul ruolo democratico dei governi locali come elementi essenziali nelle dinamiche dello sviluppo e dell'assetto del territorio, sia sul versante dell'esercizio di poteri autonomi che sul piano della partecipazione all'esercizio di competenze di altri soggetti di livello regionale o nazionale, fino alla dimensione europea.

Senza ovviamente ripetere quanto è stato detto, mi limito solo a ribadire il nesso stretto tra autonomia dei territori e democrazia, per cui la rivitalizzazione delle autonomie locali (comunali e provinciali) è da considerare elemento imprescindibile per una programmazione che tenga realmente conto della volontà dei cittadini interessati e non sia espressione soltanto di scelte operate dall'alto e poi calate in vario modo nelle realtà territoriali. In concreto, per sviluppare questa prospettiva di riflessione nei limiti di tempo previsti per questo intervento, mi soffermerei soprattutto su tre punti, che mi sembrano importanti, anzi decisivi, sia sul piano metodologico che della valutazione di sistema indispensabile per un orientamento utile.

Il primo punto riguarda la cornice generale, a partire dalla Costituzione, di cui ha già detto benissimo Marcello Cecchetti, con il quale mi ritrovo totalmente nella ricostruzione del valore e della portata del principio autonomistico. Vorrei aggiungere solo qualche considerazione per sottolineare l'esigenza di effettiva attuazione del quadro costituzionale legato a questo principio, che è stato in larga misura aggiornato nel 2001 proprio mirando ad un rafforzamento delle autonomie territoriali, ma che è rimasto poi sostanzialmente senza seguito, con una serie di problemi e di guasti, frutto anche della crisi economica post 2008, che ha fatto perdere di vista proprio la prospettiva di ricostruzione del sistema a partire dalle autonomie riconosciute in base all'art. 5 e valorizzate dal titolo V della Carta fondamentale. In secondo luogo, vorrei riservare qualche battuta alla questione delle istituzioni provinciali, tema spesso controverso, ma sul quale mi pare indispensabile fare chiarezza proprio ai fini di questo Seminario, essendo a mio avviso difficile, se non impossibile, immaginare un reale percorso partecipato dei territori alle scelte programmatiche regionali senza un coinvolgimento e un ruolo proprio degli enti di area vasta. Infine, vorrei dedicare qualche cenno anche alla questione dei Consigli delle autonomie locali, previsti dall'art. 123 Cost., che rappresentano in certo modo l'unica eccezione alla complessiva disattenzione della Costituzione per le relazioni interistituzionali sia tra le autonomie che tra queste e lo Stato.

2.

In ordine al primo punto, comincerei con una sorta di provocazione, dicendo che è necessario decidere se prendere sul serio o meno il disposto costituzionale, visto che la Carta offre una serie di punti di riferimento inequivoci nel titolo V sull'orizzonte autonomistico da realizzare, aldilà dell'opzione di fondo dell'art. 5, nel quale oltretutto è sancito esplicitamente che la legislazione deve essere costantemente conformata alle esigenze delle autonomie e del decentramento. In particolare, le previsioni degli artt. 114, 117, 118 e 119 appaiono determinanti per dar vita ad un assetto istituzionale plurale, in cui – senza mettere in discussione l'unità del sistema – sia la funzione legislativa che ancor più quella amministrativa siano devolute il più ampiamente possibile

alle autonomie regionali e locali, coniugando in modo operativo una visione sussidiaria e solidale dell'ordinamento democratico della Repubblica. Ma questo quadro costituzionale – al quale si potrebbe aggiungere per certi versi anche quello previsto dagli statuti delle Regioni speciali, ivi compreso quello sardo - è in larga misura disapplicato, le varie riforme prefigurate in chiave autonomistica si sono per lo più arenate o sono state talora concretate in modo fuorviante, come nel caso delle Province – su cui ritornerò – o del riparto delle competenze normative, talora condizionato anche da interpretazioni stato centriche del giudice costituzionale.

Il nodo principale è, dunque, proprio quello della distanza tra gli enunciati e il dover essere previsto dalle norme costituzionali (o statutarie) e la realtà effettiva, contrassegnata da un dilagante centralismo statale, sia normativo che amministrativo, che sacrifica l'autonomia di enti locali e Regioni, queste ultime peraltro a loro volta per lo più propense ad impostazioni neocentralistiche o paragerarchiche nel rapporto con le istituzioni infraregionali. Di conseguenza le autonomie locali sono troppo spesso finte, in larga misura dipendenti o pesantemente condizionate da Stato o Regione, e non soggetti in grado di operare proprie scelte responsabili - nell'esercizio di funzioni proprie, e non meramente delegate - con il supporto di risorse organizzative e finanziarie adeguate e commisurate alle funzioni attribuite.

Questa falsa autonomia si è accentuata – come già accennato – con la legislazione dell'ultimo decennio, che per far fronte alla crisi economica ha accentrato non solo le decisioni di finanza pubblica, ma ha frequentemente messo in discussione gli spazi di autonomia e autoordinamento in precedenza in parte riconosciuti alle istituzioni comunali e provinciali. L'esempio più probante è costituito, oltre che dalla successione confusa di misure sulle forme associative dei Comuni, dalla legge Delrio n. 56/2014, le cui opzioni – a cominciare da quelle sul radicale ridimensionamento dell'autonomia provinciale - appaiono oltretutto largamente in contrasto con norme costituzionali vigenti, anche se la legge in questione è stata poi per così salvata dalla Corte costituzionale con una sentenza assai opinabile, imperniata su una riforma costituzionale (Renzi) che mirava addirittura a sopprimere le province, ma che non era stata ancora approvata, anzi è stata poi bocciata dal referendum del dicembre 2016.

Il quadro di riferimento costituzionale resta oggi a pieno titolo quello delineato con la novella del 2001, richiamata qui da Cecchetti e Fois, che hanno ribadito il valore potenziale dell'autonomia riconosciuta alle comunità territoriali, senza alcuna distorsione gerarchica, come opzione basilare per il volto della Repubblica. E – vorrei aggiungere – si tratta di un quadro di riferimento certamente applicabile, nelle sue linee portanti, anche alle Regioni speciali, che pure – come anche nel caso della Sardegna – sono dotate di un potere di ordinamento degli enti locali ricompresi nel territorio regionale. E' evidente, infatti, come tra i vincoli di sistema - di una Repubblica che, pur plurale, è unificata da alcuni principi fondamentali comuni – deve essere certamente ricompreso anche quello sulla garanzia delle autonomie locali, non essendo possibile immaginare che nelle Regioni speciali ci sia una condizione di minorità rispetto a quanto la Costituzione prevede in materia di poteri autonomi e funzioni proprie e fondamentali (e relative risorse) di Comuni e Province, istituzioni di diverso livello territoriale, ma egualmente rappresentative di comunità politiche, tra le quali non può sussistere una logica gerarchica, ma piuttosto la ratio della sussidiarietà e della collaborazione.

Per sviluppare e rendere effettivo il disegno autonomistico è ovviamente necessario aver chiaro anche l'ordine di priorità che dovrebbe caratterizzare un intervento, anzitutto statale, di organico rilancio di autonomie forti e responsabili. In tal senso un primo passaggio essenziale è certo quello del completamento della determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, da considerare come invarianti di tutto il sistema (ex art. 117 lett. p) e presupposto anche per il riparto delle altre funzioni amministrative (ex 118) e delle risorse finanziarie (ex 119). In parallelo sono da considerare altresì prioritarie le determinazioni legislative finalizzate ad assicurare la tenuta unitaria e la coesione del sistema plurale - specie con riferimento ai LEP, alle leggi quadro e al coordinamento solidale della finanza pubblica – che condizionano in vario modo l'effettivo dispiegamento dell'autonomia legislativa delle Regioni.

A quest'ultimo proposito, vorrei aggiungere che proprio la carenza di questi presupposti a

garanzia dell'unità e della solidarietà nazionale dovrebbero rendere cauti rispetto alle tendenze emergenti dal dibattito corrente sulle autonomie, che appare quasi del tutto incentrato sulle possibili prospettive di un'autonomia differenziata per le Regioni ordinarie, sulla scia della richiesta di tre Regioni di applicazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. In effetti, a prescindere da altre certo non trascurabili questioni procedurali e di merito, il nodo principale per poter procedere nell'eventuale riconoscimento di maggiore autonomia in talune materie a singole Regioni interessate è costituito proprio dalla assenza di un quadro generale di garanzie e di principi comuni, che il legislatore statale dovrebbe chiarire prima di esaminare le specifiche istanze. Fermo restando che la eventuale maggiore autonomia attribuita a singole Regioni dovrebbe comunque rispettare quanto le norme costituzionali garantiscono agli enti autonomi locali in base al principio di sussidiarietà: il che dovrebbe escludere che il potenziamento dell'autonomia regionale possa trasformarsi in una sorta di deminutio del ruolo amministrativo di Comuni e Province o Città metropolitane.

Una ragione in più, quella appena accennata, per procedere anzitutto alla determinazione in via generale delle funzioni locali, evitando il rischio di una ulteriore amministrativizzazione delle Regioni, sia ordinarie che speciali, che da tempo hanno mostrato una propensione a rafforzare un proprio ruolo operativo sul piano dell'amministrazione, in certo modo a detrimento di quello legislativo e programmatico ad esse proprio. Una deriva che la ricordata legge Delrio ha contribuito a rafforzare, avendo previsto il possibile accentramento a livello regionale di funzioni di area vasta spettanti alle Province, con una sorta di conseguente provincializzazione della fisionomia di molte delle Regioni ordinarie.

### 3.

Chiarito quanto sopra, si può ora aggiungere più agevolmente qualche considerazione specifica sulla questione delle Province, in vario modo oggetto nell'ultimo decennio di interventi che – in nome di una fuorviante semplificazione degli apparati e di una riduzione dei costi pubblici - hanno mirato a ridurre ruolo e funzioni, degradando la loro fisionomia istituzionale, fino a proporre addirittura la soppressione nell'elenco delle istituzioni costitutive della Repubblica, contenuto nell'art. 114 Cost. Basti richiamare alcune campagne di stampa, cui ha fatto seguito nell'estate del 2011 addirittura una lettera in materia della BCE, per arrivare infine alle già menzionate previsioni di ridimensionamento della legge Delrio, che le ha trasformate in una sorta di agenzia dei Comuni, privandole di molte funzioni e risorse proprie, con organi di secondo grado, investiti di compiti a titolo gratuito. Si sono, in sostanza, messe in discussione, da un lato la loro veste di punto di riferimento istituzionale delle funzioni locali cd. di area vasta, dall'altro la loro veste di istituzione esponenziale di una comunità territoriale autonoma, in una prospettiva che, secondo taluni, avrebbe dovuto portare a considerarle una forma associativa dei Comuni, mentre per altri avrebbe dovuto escludere la loro stessa ragione d'essere (“enti inutili”, come ebbe a qualificarli Franco Pizzetti in un convegno Anci del 2011).

Di questo disorientamento sulle prospettive delle istituzioni provinciali forse risente in certo modo anche il documento preparatorio di questo Seminario, che non le menziona espressamente tra le espressioni del territorio che dovrebbero concorrere alla programmazione regionale. Ma credo che non si possa prescindere da un chiarimento su questo punto, perché altro è immaginare la partecipazione locale alla programmazione regionale affidata solo a Comuni e Unioni di Comuni, altro è invece far riferimento anche al ruolo di sintesi politico-amministrativa e di scelte territoriali che dovrebbero competere ad una istituzione autonoma distinta dai Comuni o loro associazioni, in grado di rappresentare le istanze complessive dell'area vasta, con le molteplici funzioni che dovrebbero caratterizzarla, che sono ovviamente diverse da quelle di base o di prossimità proprie delle istituzioni di primo livello.

Se pensiamo a queste variegate funzioni di area vasta, riguardanti ad esempio le infrastrutture, i trasporti e l'assetto territoriale e ambientale, così come l'edilizia scolastica e taluni servizi essenziali, ci rendiamo subito conto che è imprescindibile, in un sistema non surrettiziamente

semplificato, il concorso alla programmazione regionale dell'istituzione che rappresenta – o dovrebbe rappresentare – tali interessi. D'altra parte, non credo di dover qui insistere oltre sulla necessità di “riconoscere” – usando non a caso il verbo significativo dell'art. 5 Cost – la dimensione provinciale come una realtà territoriale espressione di una comunità unitaria, con una propria ragion d'essere legata al rapporto, storicamente consolidato, tra un capoluogo e il territorio circostante, in cui sono radicate le distinte autonomie comunali.

Se questa impostazione è corretta, anche perché pienamente in sintonia con quanto prevede la Carta europea dell'autonomia locale (CEAL) sui soggetti politico-territoriali di secondo livello, bisogna superare senza esitazioni le forzature che hanno condotto anni addietro pure il legislatore a mettere in discussione la esistenza o la autonoma fisionomia istituzionale delle Province e recuperare e sviluppare con coerenza una prospettiva che ne valorizzi il ruolo nell'ambito degli stessi modelli di programmazione regionale di cui ci stiamo occupando in questa sede. Tutto ciò dovrebbe valere anche in una Regione speciale come la Sardegna, che ha mostrato dopo il 2001 vari disorientamenti nel por mano all'assetto delle istituzioni provinciali, da un lato con qualche rischio di artificialità nella loro moltiplicazione, dall'altro con qualche confusione tra il loro ruolo e quello delle unioni di Comuni, forse sulla scia di un'ambiguità della legge Delrio, che non stabilisce il limite massimo di dimensione delle unioni, aprendo ad una loro possibile trasformazione in associazioni di area vasta. D'altra parte, anche nel Friuli Venezia Giulia, che aveva addirittura soppresso qualche anno fa le Province, sostituendole con nuove forme associative dei Comuni – con una scelta certamente viziata sul piano costituzionale (ma non impugnata dall'allora Governo in carica) –, si stanno adottando alcune iniziative finalizzate al ripristino di autonome istituzioni politico-territoriali di area vasta.

Sul tema delle Province aggiungo ancora una battuta per evidenziare una questione non trascurabile, credo in sintonia con quanto qui sostenuto dal prof. Sabbatini, ossia che le funzioni provinciali hanno molto spesso un forte contenuto di carattere tecnico e richiedono quindi quadri operativi attrezzati per gestire questi compiti (ingegneri, geologi, forestali, ambientalisti, ecc.). Tra le conseguenze improvvise della legge Delrio vi è anche quella di aver rapidamente sguarnito i quadri tecnici delle Province, che spesso si sono trasferiti a livello regionale, al seguito delle funzioni accentrate in Regione, oppure hanno operato scelte professionali diverse, a fronte del trend di marginalizzazione delle amministrazioni provinciali. Quindi si è impoverito il territorio di competenze in grado di gestire funzioni tecniche di area vasta, con una evidente difficoltà ad avere oggi a disposizione funzionari di livello adeguato, anche a fronte di una inversione di tendenza sul ruolo delle Province. Non conosco da vicino la situazione organizzativa del personale tecnico locale in Sardegna, ma temo che la situazione non sia molto diversa dal restante territorio nazionale, per cui sarebbe urgente affrontare fin da subito una questione decisiva per l'operatività dell'autonomia locale.

#### 4.

Qualche parola, infine, prima di chiudere, sulla questione dei Consigli delle autonomie, in ordine ai quali sono senz'altro condivisibili sia le considerazioni e ipotesi propositive formulate nel documento preparatorio del Seminario, sia le sottolineature del prof. Cecchetti sull'esigenza di non trascurare – come invece è per lo più accaduto nella normazione sia costituzionale che ordinaria – le prospettive di compartecipazione di più soggetti autonomi all'esercizio di poteri in cui vi è concorso o nesso di competenze, come ad esempio frequentemente in materia ambientale. In tal senso si può certamente affermare che l'autonomia – come osservato dal prof. Lobrano – si può valorizzare anche riconoscendo spazi partecipativi nell'esercizio di competenze altrui, purché nell'ambito di un modello non gerarchico, ma improntato a collaborazione interistituzionale, come previsto appunto per i CAL, rappresentativi delle autonomie locali, che debbono interagire con la Regione, in base a quanto sancito dall'art. 123 Cost.

Si tratta peraltro di una previsione costituzionale piuttosto timida, che si limita ad affidare agli statuti regionali il compito di disciplinare questi nuovi organi, per i quali sono prefigurate solo

funzioni consultive. Ciò non esclude, a mio avviso, che gli statuti possano rafforzare il ruolo di questi Consigli, coinvolgendoli anche in procedimenti propositivi o deliberativi, come talora è avvenuto, almeno sulla carta. Ma va detto che finora anche l'applicazione di questa norma ha sofferto di scarsa effettività, con varie Regioni che non hanno provveduto a sviluppare in modo adeguato le potenzialità di questa forma collaborativa, basata appunto su una visione non gerarchica dei rapporti tra Regione ed enti locali. Permangono oltretutto in alcune realtà regionali forme di relazione con gli enti locali del tipo delle conferenze, basate su una impostazione sostanzialmente regionocentrica, visto il potere pieno delle Regioni sulla convocazione e sull'impostazione dei lavori, mentre la ragione d'essere di queste strutture dovrebbe legarsi ad una visione partecipata delle scelte regionali, con almeno la garanzia di un ruolo necessario – pur se solo consultivo – delle autonomie locali nel processo decisionale.

Ogni Regione – ivi comprese le Regioni speciali, a maggior ragione per i poteri di ordinamento in materia di enti locali ad esse riconosciuto – ha comunque la responsabilità di prefigurare e configurare un sistema di relazioni con Comuni, Province e Città metropolitane in grado di valorizzare queste istituzioni del territorio ai fini delle determinazioni regionali, in modo da realizzare un circuito virtuoso, con stimoli e apporti provenienti in definitiva dalle realtà locali più interessate: un modello che dovrebbe valere a maggior ragione per una programmazione regionale partecipata.

Se da questo Seminario scaturisse un indirizzo chiaro in questa direzione sarebbe ovviamente un contributo utile per un'impostazione sarda coerente con la ratio costituzionale delle relazioni interne ad un effettivo sistema regionale di autonomie non separate, ma collaborative, superando anche quel riferimento datato alle “deleghe”, che permane nello statuto della Sardegna. Ma sarebbe anche un buon esempio per le altre Regioni e per lo stesso legislatore nazionale, che dovrebbe finalmente affrontare in modo organico la questione delle forme strutturali e procedurali di coordinamento e collaborazione tra le varie istituzioni che compongono la Repubblica, a cominciare da una partecipazione delle autonomie regionali e locali alla vita del Parlamento nazionale che superi il bicameralismo paritario, come già previsto dall'art. 11 della riforma costituzionale del 2001.