

AL LETTORE

Anche la Costituzione si era avviata verso una sua riforma, che, tra l'altro, aveva contemplato la soppressione delle Province. Finalmente, aveva esclamato qualcuno! Ma qualche altro desiderava sapere qualcosa di più e di diverso. La memoria gli rammentava affermazioni ricorrenti in un passato non certo remoto: i discorsi di tanti, che avevano visto, nella eliminazione di questo ente intermedio, un duplice vantaggio per la Repubblica: la semplificazione della politica e la riduzione delle spese pubbliche.

Qualcuno – di coloro che ammaestrano quotidianamente, impugnando tra le mani la penna del censore – aveva detto e scritto di cifre strabilianti: anche di un miliardo di euro ed oltre di minori costi per esercizio. Qualche altro si era limitato a fissare le dimensioni del risparmio in alcune decine di milioni, a regime però: vale a dire, *certus an incertus quando*. Qualche altro ancora – tra di loro, si iscrivono gli autori di queste pagine – avrebbero gradito una elementare resa del conto. Anzi, dei conti: del conto economico-finanziario e di quello politico-istituzionale, dal momento che questa riforma, già scarsamente significativa dal punto di vista della *spending review*, pareva esserlo ancora di meno sotto il profilo del miglioramento della qualità – bassissima qualità – della politica. *Id est*, della democrazia. Nei fatti, si intendeva realizzare l'esatto contrario di quel che constatava Alexis de Tocqueville: “che l'amore di patria è una specie di culto a cui gli uomini si affeziono prendendo parte alla vita pubblica”.

Oggi, la divaricazione tra rappresentanti e rappresentati è enorme. Il cittadino si disinteressa della politica. Si ha un bel dire che tutto è cambiato: tra l'altro, in meglio o in peggio?

MARIO BERTOLISSI

IL CARATTERE DEMOCRATICO
DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

SOMMARIO: 1. La classe dirigente: come problema e come soluzione. – 2. Elezione indiretta dei consiglieri provinciali: un fatto burocratico. – 3. E la democrazia? – 4. Criticità. – 5. L'amministrazione locale. – 6. La Costituzione del 1948. – 7. La riforma costituzionale del 2001. – 8. La riforma costituzionale del 2016. – 9. A questo punto.

1. *La classe dirigente: come problema e come soluzione*

I riflettori sono stati spenti. La campagna referendaria, dedicata alla riforma costituzionale Boschi-Renzi, si è conclusa. Gli italiani, con una maggioranza rivelatasi schiacciante¹, hanno preferito alle novità il vecchio testo. Alle urne, per dire Sì oppure No, si sono recati in

¹ Hanno votato No il 59,7%, Sì il 40,3%: v. M. GALLUZZO, *Il No batte Renzi. Tanti al voto. "Lascio Palazzo Chigi"*, in *Corriere della Sera*, 5 dicembre 2016, p. 2; M.T. MELL, "Non credeva mi odiassero così". *L'idea dell'addio alla segreteria*, *ivi*, p. 3; F. RONCONE, *Lo choc nella notte del Nazareno. E Boschi piange*, *ivi*, p. 4; M. CALABRESI, *Il rischio del salto nel buio*, in *la Repubblica*, 5 dicembre 2016, pp. 1 e 31; C. LOPAPA, *Le dimissioni*, *ivi*, p. 2; G. DE MARCHIS, *La solitudine del premier. "Sotto assedio io non ci sto, piuttosto via dalla politica"*, *ivi*, p. 3.

Titoli da ricordare, a futura memoria. Di lì a qualche giorno, il Governo Gentiloni, fotocopia del Governo Renzi. Di esso farà parte anche Maria Elena Boschi. Comunque, siamo abituati alle smentite di roboanti dichiarazioni: ad es., dell'ex Presidente del Consiglio Matteo Renzi. Un tempo, si diceva – e ci si comportava di conseguenza – così: *Pacta sunt servanda*. Tra i patti, vanno incluse anche le dichiarazioni unilaterali, formulate responsabilmente. Sintomo ulteriore, gravissimo, di un diffuso malessere morale è che si possa affermare impunemente: *Ogni giorno è un altro giorno*. E, poi, ci si sorprende perché non c'è fiducia! D'altra parte – per stare al tema –, come si può avere fiducia in chi approva leggi, *come se fosse già stata licenziata una riforma della Costituzione?* Ha senso – buon senso – chi mette il carro davanti ai buoi? Si può confidare nella sua saggezza?

molti²: è la vera sorpresa. È opportuno non lasciar perdere, perché, continuando ad equivocare, il futuro non sarà roseo. Infatti, corre il rischio di essere gravemente condizionato da omissioni e fraintendimenti. I primi a vivere da alieni sono i protagonisti, al negativo, della politica, i cui vaticini si sono rivelati, fino ad ora, in larghissima misura inadeguati, se non del tutto estemporanei³. *Errare humanum est, perseverare autem diabolicum*.

Per questa elementare ragione, ci si deve chiedere, allora, dove stanno le cause che fanno dell'Italia un Paese in blocco: irrimediabile in assoluto oppure irrimediabile relativamente? Di quel che è avvenuto nel corso del 2016, si possono e si potranno dare letture molteplici, pure tra loro contrastanti. Tuttavia, chi scrive ha sempre creduto che le *riforme cosiddette strutturali* sono quelle che hanno ad oggetto i grandi corpi amministrativi⁴; mentre vi è una pregiudiziale, che

² L'affluenza alle urne è stata pari al 68,5%. Enorme, se si riflette sul fatto che si è trattato di una consultazione referendaria, non di elezioni politiche o amministrative; e che il referendum era privo, diversamente da quel che prevede l'art. 75 Cost. per quello abrogativo delle leggi e degli atti aventi forza di legge, del requisito del *quorum* di partecipazione. Ovvio, che gli si debba riconoscere una forza politica fuori dal comune.

³ È un fenomeno assai diffuso. Per limitarsi ad un es., peraltro eloquente, si pensi alle congetture di analisti, esperti e politici sul dopo-Brexit. In sede di consuntivo, ecco quel che scrive F. CAVALERA, *Previsioni e Brexit, mea culpa in ritardo*, in *Corriere della Sera*, 7 gennaio 2017, p. 21: “Va bene mi arrendo. Abbiamo sbagliato tutto nel 2008 con il terremoto finanziario e abbiamo sbagliato di nuovo tutto con la Brexit’. Andy Haldane è il capo degli economisti della Banca d’Inghilterra e si portava sulle spalle il pesante fardello delle previsioni catastrofiche sull’uscita dall’Europa. Non è stato l’unico in verità ad aver disegnato scenari da incubo: il fronte pro Unione ha agitato a lungo l’arma (perdente) del terrore allo scopo di convincere gli elettori incerti”. Personalmente, sono dell’opinione che l’incapacità di prevedere dipenda, tra l’altro, dall’aver anteposto la quantità (enorme di dati) alla qualità (che corrisponde a istanze coerenti con il *logos*: il pensiero riflesso) e dimenticato (questo è un errore imperdonabile) che cos’è e a che cosa serve la *consecutio temporum*. A proposito di quest’ultima, v. I. DIONIGI, *Il presente non basta. La lezione del latino*, Mondadori, Milano, 2016, e N. GARDINI, *Viva il latino. Storie e bellezza di una lingua inutile*, Garzanti, Milano, 2016. Ma è bene non sorvolare anche sulla nostra maltrattata – in primo luogo, dal legislatore – lingua italiana: a proposito della quale, v. G. ANTONELLI, *Un italiano vero. La lingua in cui viviamo*, Rizzoli, Milano, 2016.

⁴ V., da ultimo, in clima post-referendum, S. CASSESE, *L’imbuto dove tutto si ferma*, in *Corriere della Sera*, 4 gennaio 2017, pp. 1 e 27, chiude le sue considerazioni con queste parole: “Gli Stati si reggono su due basi, la politica e l’amministrazione. La prima stabilisce i fini, la seconda appresta gli strumenti. Se la politica vacilla, come accadrà per qualche anno in Italia [ma così è *ab inmemorabili*], a causa delle incertezze delle forze in campo, solo una buona amministrazione, attenta ai bisogni dei cittadini, può salvare il Paese dal

riguarda la *classe dirigente*, di cui percepiamo la manifesta inadeguatezza⁵. È un punto di vista che si può ritenere coerente con quel che si è sostenuto, quando si è affermato che “l'Italia ha bisogno di una cosa soprattutto: che cambi il clima culturale del Paese, il suo modo di pensare”⁶. Meno persuasivo – mi sembra – quel che si sostiene a proposito di una gerarchia evanescente nel settore pubblico. Non fanno difetto i poteri⁷, ma l'autorevolezza di chi li esercita, demolita da una strutturale propensione al compromesso che corrompe e depotenzia⁸.

Del resto, questo rilievo trova immediata conferma in una serie, quanto mai opportuna, di considerazioni pressoché contestuali. Da un rapporto dedicato a *Gli italiani e lo Stato* emerge che “nell'anno dell'antipolitica [il 2016], mentre si acuisce il distacco dallo Stato e

declina”. Ma come si fa a evitare il declino, se si trascurano sistematicamente i buoni consigli? V., ad es., M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in AA.VV., *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, a cura di A. Barbera e F. Bassanini, il Mulino, Bologna, 1978, p. 18. L'illustre giurista parlava dell'“immaturità politica del ceto politico, il quale non riesce a prender consapevolezza del fatto che nelle società tecnologicamente avanzate la parte più importante dell'attività politica è l'amministrare, e che l'amministrare richiede strumenti semplici e chiari”. Quanto, poi, ai consigli, N. MACHIAVELLI, *Il Principe*, nella versione in italiano moderno curata da P. Melograni, BUR, Milano, 1996, p. 109, ammoniva che “i buoni consigli, da qualunque parte provengano, dipendono sempre dalla saggezza del principe, mentre la saggezza del principe non dipende dai buoni consigli”.

⁵ Mi permetto di citare me stesso, vista la singolarità – nel senso di: eccezione, nel vasto panorama degli scritti dedicati alla riforma costituzionale – delle osservazioni: M. BERTOLISSI, *Riforma costituzionale e contesti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, là dove fa espresso riferimento alla *classe dirigente*: “Senza di essa, anche il più nobile degli intenti è destinato al fallimento” (*ivi*, p. 4). Ma c'è dell'altro, che conferma questo banale assunto. Ha notato S. FOLLI, *La ricerca continua di un padre ideale*, in *la Repubblica*, 7 gennaio 2017, 1, che “gli italiani vorrebbero aver fiducia nelle istituzioni, ma non ci riescono. La crisi di credibilità delle classi dirigenti ha frantumato le certezze”; mentre, rincarando la dose, S. FELTRI, *Una classe dirigente c'è già, ma la politica non la riconosce*, in *il Fatto Quotidiano*, 11 gennaio 2017, p. 5, riferisce l'opinione – nei termini sintetizzati nel titolo dell'articolo – di Giuseppe Laterza. V., inoltre, S. FELTRI, *Quando i politici hanno smesso di studiare al Mulino*, *ivi*, 12 gennaio 2017, p. 11.

⁶ E. GALLI DELLA LOGGIA, *Dov'è finito il principio d'autorità*, in *Corriere della Sera*, 7 gennaio 2017, p. 1.

⁷ Questa è, invece, l'opinione di E. GALLI DELLA LOGGIA, *Dov'è finito il principio d'autorità*, cit., pp. 1 e 20.

⁸ È indispensabile non operare mai in conflitto di interessi. Una simile condizione – è un vero e proprio *status* – si vive soltanto quando si pensa e si agisce in libertà: ritenendo, appunto, che *Amicus Plato, sed magis amica veritas*. La messa in pratica di questo antico brocardo ha dei costi che, forse, soltanto pochi se la sentono di sopportare. Per parte mia, ho sempre ammirato chi si è comportato così: v., infatti, M. BERTOLISSI, *Livio Paladin – appunti riflessioni ricordi di un allievo*, Jovene, Napoli, 2015.

dai partiti, si assiste a un prepotente ritorno della politica. O meglio: della ‘partecipazione politica’⁹. I soggetti attivi della partecipazione sono i *cittadini*: i quali manifestano, indistintamente, una straordinaria fiducia in papa Francesco¹⁰ e nelle forze dell’ordine; scarsa nei confronti delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali¹¹; deprimente, a dir poco, nei riguardi del Parlamento (11%) e dei partiti (6%)¹². Preoccupante quel che segue: “quasi uno su due (48%) ritiene che la democrazia possa ‘farne a meno’ [dei partiti]. Una convinzione creosciuta a partire dal 2013”¹³. Ma c’è anche di peggio: mancano “la

⁹I. DIAMANTI, *Gli italiani e lo Stato*, in *la Repubblica*, 7 gennaio 2017, p. 1.

¹⁰Una ragione, evidentissima? Si può leggere in J.M. BERGOGLIO, *Papa Francesco. Il nuovo papa si racconta*, conversazione con S. Rubin e F. Ambrogetti, Salani Editore, Milano, 2013, p. 30: “È vero, moltissime [persone disoccupate]. Sono persone che non si sentono più tali. Per quanto abbiano famiglia o amici in grado di aiutarli, il loro desiderio è lavorare, guadagnarsi il pane col sudore della fronte. Il fatto è che, alla fine, quel che dà dignità a una persona è proprio il lavoro. Non la dà né il linguaggio, né l’origine familiare, né l’educazione. La dignità in quanto tale viene soltanto dal lavoro”. Senza commenti, ovviamente, salvo un richiamo per memoria: l’art. 1, comma 1, Cost. stabilisce che “l’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro”. Ridiamo la parola a papa Francesco: “Il lavoro è la legge / perché è necessario pagare. / Non esponetevi a patire / una triste situazione. / Sanguina molto il cuore / di chi deve mendicare”: in J.M. BERGOGLIO, *Papa Francesco*, cit., p. 182.

¹¹Difficile negare, ad es., che gli imprenditori non abbiano avuto una qualche parte nella distruzione della Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca: con l’aggravante che nessuno, salvo risibili eccezioni, ha avuto il coraggio di confessare un *mea culpa*, a conferma del fatto che l’atteggiamento più diffuso è improntato al “si salvi chi può”, in una con lo “scarica barile”. Atteggiamento fiero, non c’è che dire! Il che dimostra una cosa soltanto: fin d’ora, che è necessario estrarre dalla società le sue forze migliori; e ciò è possibile unicamente attraverso elezioni dirette e non di secondo grado, mediante le quali è la politica deteriorata che alimenta se stessa. Se ne farà cenno, tra breve: *sub 2*.

¹²L. CECCARINI, *Le istituzioni. Il Papa e le forze dell’ordine in cima al consenso. In crisi Ue e giustizia*, in *la Repubblica*, 7 gennaio 2017, p. 3. V., in particolare, A. SCHIAVONE, *Non ti delego. Perché abbiamo smesso di credere nella loro politica*, Rizzoli, Milano, 2013, p. 63, il quale scriveva: “Un sondaggio condotto da Demopolis a fine dicembre 2012, a due mesi dalle elezioni, ha assegnato al Parlamento italiano la fiducia del 9% dei cittadini. I partiti – nel loro insieme – non sono andati oltre il 4%. Altre rilevazioni, nello stesso arco di tempo, non hanno dato valori diversi. Sono cifre da capogiro. Non è solo uno scollamento della rappresentanza: è una voragine nel cuore della Repubblica, in cui stiamo precipitando ad occhi aperti e con la testa fredda”.

¹³F. BORDIGNON, *Vuole le riforme anche chi votò No al referendum*, in *la Repubblica*, 7 gennaio 2017, p. 3. È pacifico, perché Lorenza Carlassare, Valerio Onida, Alessandro Pace e Gustavo Zagrebelsky, ad es., non ne hanno mai escluso l’esigenza. Quanto alle Province, una riforma degna di questo nome non può disinteressarsi, guardando al micro, del

forza e la volontà di intraprendere progetti per il futuro”, sicché “l’Italia si scopre più delusa, bloccata e impaurita”¹⁴. Credo che, al riguardo, Hans Kelsen e Karl Schmitt abbiano poco da insegnare¹⁵.

Perché è indispensabile partire dai fatti, cui si è accennato un istante fa. Se li si coordina, prendendo atto che: i rappresentanti, a furia di non ascoltare i rappresentati, hanno finito per trasformare il colloquio in soliloquio, isolandosi dalla realtà, che hanno frainteso; i rappresentati non si fidano più di deleghe in bianco, perché giudicano largamente inadeguato il lavoro svolto dalle assemblee legislative e dagli esecutivi; l’esito di tutto ciò è stato infausto, perché è venuta meno la fiducia e, senza fiducia, non c’è futuro; se si prende atto di queste conclusioni, la circostanza che “sia cresciuto, fra i cittadini, il senso civico e critico”¹⁶ rivela in essi la volontà di essere attori sulla scena istituzionale e non semplici spettatori. Inutile dire che, delle elezioni di secondo grado sono spettatori e che le stesse si traducono in accordi tra eletti, la cui ragion d’essere sfugge a chi ritiene che si debba ragionare anche in termini di *bene comune*¹⁷. Chi si colloca in questa prospettiva è *classe dirigente*.

macro: vale a dire, del sistema complessivo dei poteri locali. Scontato, per chi è intellettualmente onesto.

¹⁴L. GARDANI, *Trasporti e scuola deludono e il privato non tira*, in *la Repubblica*, 7 gennaio 2017, p. 3. Ecco il contesto in cui si collocano le frasi citate nel testo: “Il Paese, dunque, si conferma in stallo. Sospeso tra la sfiducia nell’Ue e il timore di abbandonare l’Euro (come invece chiede poco più di un terzo degli intervistati). Senza più la forza e la volontà di intraprendere progetti per il futuro. Poiché questo è sempre più incerto e carico di rischi ormai per quasi metà della popolazione. Ma anche perché continua ad aumentare la paura degli immigrati, considerati un pericolo per la sicurezza personale dal 40% degli italiani. Così, rispetto ad un anno fa, l’Italia si scopre più delusa, bloccata e impaurita e con un grado di fiducia negli altri sempre più basso che oggi riguarda soltanto una minoranza dei cittadini (33%)”.

In questo clima, la politica si balocca – ciascuno pensa unicamente a sé e pronostica l’esito delle prossime elezioni politiche – con la legge elettorale: che il cittadino percepisce come puro e semplice gioco di palazzo: v., ad es., P. DI CARO, *Berlusconi tiene la Lega sul filo. E per le elezioni prende tempo*, in *Corriere della Sera*, 8 gennaio 2017, p. 10. Quanto al resto, è degno di attenzione quel che scrive V. MILANESI, *Europa 2017. Miopia al potere*, in *il mattino di Padova*, 8 gennaio 2017, pp. 1 e 8.

¹⁵Nel rilievo c’è una certa dose di ironia: forse incomprensibile per i non addetti ai lavori.

¹⁶Come ha sottolineato I. DIAMANTI, *Gli italiani e lo Stato*, cit., p. 2.

¹⁷Credenti o no, ritengo ci si possa ritrovare in quel che ha scritto BENEDETTO XVI, *Caritas in Veritate*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2009, p. 9. A suo dire, “È il bene di quel ‘noi-tutti’, formato da individui, famiglie e gruppi intermedi, che si uni-

2. Elezione indiretta dei consiglieri provinciali: un fatto burocratico

Non a caso, Memo Geremia la pensava così: “Le persone passano, ma l’istituzione resta. Compito di chi si trova a ricoprire ruoli di comando è, sopra ogni altra cosa, contribuire a individuare, selezionare, formare e far crescere una classe dirigente che all’istituzione garantisce continuità”¹⁸. Questo avviene, essenzialmente¹⁹, attraverso scelte di persone che si sono presentate dinanzi a elettori e che costoro hanno valutato e scelto. Una classe dirigente non può costituire – in linea generale – il prodotto di elezioni di secondo grado.

D’altra parte, domenica 8 gennaio 2017 sono stati eletti alcuni consiglieri provinciali. Dell’accaduto, vale la pena di dare conto, dal momento che la pura e semplice ripresa di quel che si è detto e fatto contribuisce a una messa a fuoco realistica di uno *status quo* che, di certo, non contribuisce a dare vigore alle istituzioni. Il più delle volte, la premessa anteposta all’evento ha mostrato – chiare – le ammaccature post referendarie²⁰. Si è parlato, infatti, di Province che hanno “ripreso a rumoreggiare”; di lamentazioni dipendenti da una evidente carenza di risorse, tant’è che sono “tutte in dissesto dal primo gennaio 2017”; di Province che “sono riuscite a sopravvivere, sia pure dovendo fare i conti con i rigori imposti dalla legge”²¹; per

scono in comunità sociale. Non è un bene ricercato per se stesso, ma per le persone che fanno parte della comunità sociale e che solo in essa possono realmente e più efficacemente conseguire il loro bene”.

¹⁸ Il brano citato sta in G. SBROCCO, *Nel segno di Memo – lo sport, i giovani, il Petrarca, la sua città*, Cleup, Padova, 2016, p. 73. Per Memo parlano le opere che ci ha lasciato. Di lui, ho scritto così: “Chi ha conosciuto Memo Geremia sa che ogni parola detta per descriverlo od esprimerlo è inadatta”: M. BERTOLISSI, *Gazzettino addio*, Jovene, Napoli, 2007, p. 11.

¹⁹ Checché se ne dica, discettando oziosamente.

²⁰ È difficile contenersi, quando si era suggerito, anche in sede giudiziale, di non eccedere in arroganza, forzando il dettato costituzionale. Non dico un po’ di eleganza, ma almeno un minimo di correttezza, che ha un suo rilievo costituzionale, avrebbe dovuto suggerire di attendere il responso referendario, di cui sarà bene discutere. Non pochi fanno finta di ignorarlo oppure davvero lo ignorano: v. *sub* 8.

²¹ S. RIZZO, *La riscossa delle Province. Ora vogliono i soldi*, in *Corriere della Sera*, 6 gennaio 2017, p. 24. Ma le risorse a che servono, se non per erogare prestazioni e servizi e per adempiere ai compiti stabiliti dalla legge? L’autore dell’articolo ironizza, tacendo un dato lapalissiano: che, comunque, qualcuno deve spendere. Se, poi, si ritiene di dover risparmiare, è probabile che ciò si ripercuota sul cittadino, che non appartiene alla fascia alta della società. In ogni caso, si aggiunge: “Con quello che è accaduto il 4 dicembre scor-

non dire del fatto che qualcuno²² avrà “il coraggio di riproporre prima o poi (se non in questa, nella prossima legislatura) un clamoroso ritorno all’elezione diretta dei consigli provinciali da parte dei cittadini”²³. I *cittadini*, appunto, da espropriare ed emarginare, parrebbe. Oppure no: per i cenni dati²⁴; perché discorrere di un ente, senza mai guardare al singolo ente, nel bene e nel male, in nome di sintesi che alterano la realtà e via dicendo, non sembra davvero un granché. Quanto ai dati che si enumerano, pare di aver di fronte “uno zelante giovane funzionario della fabbrica [che] spiegava tutto, anche quello che non c’era da spiegare e, a ogni passo, sparava raffiche di dati statistici ...”²⁵.

Ci si poteva esprimere altrimenti e ci si è espressi altrimenti, riferendo di una complessità, non priva di contraddizioni, in larga parte cercata. Infatti, “le vecchie ‘care’ Province di una volta ... sono morte due anni fa con la legge Delrio”, che ha delineato “la nuova architettura provinciale”²⁶. Parte integrante della nuova architettura sono stati e sono “tagli ... draconiani (circa due miliardi in due anni), con 20 mila dipendenti in meno su 48 totali, ma le competenze rimangono sempre le stesse: la manutenzione di 135 mila chilometri di strade (la ‘nervatura carrozzabile’ del Paese) e la gestione di 6 mila scuole”²⁷.

Se la logica non è proprio un *optional* superfluo, vien fatto di pensare che, quando si articola un discorso, bisognerebbe coordinare tra loro le frasi che lo compongono: insomma, verificarne il senso. Che senso ha, allora, affermare l’esigenza di trasformare le Province in un ente di secondo grado, snaturandone pure i connotati di carat-

so, e la slavina di voti che ha seppellito la riforma renziana, chi avrà mai più il coraggio di mettere in discussione la loro esistenza?”. Perché dovrebbe, comunque, prevalere il sedicente *homo sapiens*?

²² Appartengo a questa schiera di “derelitti”, anche per quel che sto per scrivere: v., infatti, M. BERTOLISSI, *Province. Torni il voto popolare*, in *il mattino di Padova*, 18 gennaio 2017, pp. 1 e 6.

²³ S. RIZZO, *La riscossa delle Province*, cit., p. 24.

²⁴ *Sub* 1.

²⁵ G. GUARESCHI, *Il compagno don Camillo*, ora in *Giovannino Guareschi. Don Camillo e Peppone*, RCS, Milano, 2007, p. 701. Vale anche per quel che si riferirà tra breve.

²⁶ D. MARTIRANO, *E 38 Province tornano a votare. Ma non dovevano scomparire?*, in *Corriere della Sera*, 6 gennaio 2017, p. 11.

²⁷ D. MARTIRANO, *E 38 Province tornano a votare*, cit., p. 11.

tere psicologico²⁸, dimenticando che la si è concepita all'interno di una prospettiva limitata, quella della *spending review*²⁹, e al di fuori di una, pur modesta, visione d'insieme, peraltro auspicata dalla stessa Corte costituzionale?³⁰ Se non nessuno, senz'altro poco senso; e lo si comprende leggendo, ad esempio, questo appunto: "Non sono precisamente le elezioni più sentite dai cittadini. Se non altro perché, da quando due anni e mezzo fa la riforma Delrio ha trasformato le Province in enti di secondo livello, i cittadini non possiedono proprio il diritto a prendervi parte"³¹. Tuttavia – si aggiunge –, "l'amministrazione di piazza Antenore [sede della Provincia di Padova] mantiene ancora diverse competenze, come la gestione delle strade, l'edilizia scolastica, la tutela ambientale, la pianificazione del trasporto pubblico e quella del territorio"³². Lo si sa – lo san tutti – e i cittadini non possono che prenderne nota, burocraticamente, perché "domani amministratori padovani chiamati al voto per eleggere il nuovo consiglio provinciale. Tutti tranne ex consiglieri comunali di Padova che, essendo decaduti, non potranno eleggere i nuovi componenti

²⁸ Ricordo, incidentalmente, che i giornalisti che riferiscono circa i tragici eventi che, nel mese di gennaio del 2017, hanno colpito l'Italia del Centro e del Sud, non mancano mai di nominare una località, omettendo la Provincia di appartenenza. E Giuseppe Zamberletti – intervistato dal primo canale della Radio-Rai il 19 gennaio, a proposito della Protezione civile e del suo ruolo – ha sottolineato un fatto: che il venir meno delle vecchie Province ha generato un disordine, tanto più grave se comparato con gli eventi di cui stiamo parlando. Con questo, non intendo dire – perché non lo so – che Zamberletti è contro le innovazioni istituzionali, ma ricordarne un rilievo concreto, senz'altro pertinente.

²⁹ Tutti sanno la fine che hanno fatto – eliminati, uno dopo l'altro – titolati esperti, che avrebbero dovuto razionalizzare la spesa dello Stato e non solo. Poi, hanno documentato il loro punto di vista e spiegato le ragioni del fallimento: v., ad es., C. COTTARELLI, *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Feltrinelli, Milano, 2015; ID., *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Feltrinelli, Milano, 2016, nonché R. PEROTTI, *Status quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo)*, Feltrinelli, Milano, 2016.

³⁰ Corte cost., n. 220/2013. Poi, ha salvato tutto, a prescindere: a prescindere, pure, da una riforma costituzionale che, al momento dei giudizi, era soltanto sulla carta. Tempi difficili, non c'è dubbio, che disorientano. Il che mi consente di precisare che in queste pagine non c'è mai un intento polemico. Preoccupazioni sì, perché so bene quanta fatica ci vuole per costruire qualcosa e quanto è facile distruggere, equivocando sulle ragioni.

³¹ D. D'ATTINO, *Provincia, domani si vota. Il capoluogo commissariato non avrà rappresentanti*, in *Corriere del Veneto*, 7 gennaio 2017, p. 8.

³² D. D'ATTINO, *Provincia, domani si vota*, cit., p. 8.

dell'assise di Palazzo Santo Stefano”³³. Tutto qui. E la democrazia?³⁴.

La democrazia è prassi. Sta negli usi e nei costumi, non nelle declamazioni; né può rifugiarsi in luoghi nascosti, quali sono le conventicole dei partiti o di quel che di essi rimane. Quantomeno non può essere così in tempi di crisi. Per cui, ci sarebbero voluti una campagna elettorale, incontri, discorsi, soluzioni: il tutto proiettato all'interno di una piccola-grande visione del mondo. Si sarebbe dovuto parlare non di competenze formali e del contenzioso giuridico con lo Stato, che sottrae piuttosto che attribuire risorse, secondo il collaudato schema del *federalismo alla rovescia o napoleonico*, che dir si voglia. Il cittadino ha potuto soltanto prendere atto di quel che ha letto su un quotidiano o altrove, “nell'indifferenza generale”³⁵. Eppure, motivi per non rimanere indifferenti ce n'erano e ci sono: attengono al da farsi e il da farsi coincide con taluni, non marginali aspetti dello Stato sociale, in lenta agonia.

Dunque, “i 938 mila padovani [vale come esempio, da estendere a tutte le Province] festeggiano i duecento anni dell'istituzione della Provincia ... restando a guardare”³⁶. A mirare, fuori gioco, ciò che è, secondo quel che riferisce il Presidente dell'Unione delle Province italiane, ben informato: “Le funzioni delle Province sono state ridotte e i dipendenti più che dimezzati, passando da 43 mila a 20 mila. La loro spesa corrente è scesa da 7,5 miliardi del 2013 a 4,8 nel 2016. Ma le Province o aree vaste che siano (ce ne sono 76 in tutta Italia) si occupano ancora ... di '120 mila chilometri di strade, spesso le uniche che raggiungono determinate località, e di 5 mila scuole superiori dove studiano 2,5 milioni di studenti’”³⁷. Qualcuno obietterà che i dati non collimano. Tuttavia, qui mi preme soltanto una cosa: mettere in luce quel che finisce in un cono d'ombra, vale a dire il da farsi e

³³L. PREZIUSI, *Provincia, tutti alle urne tranne Padova e Abano*, in *il mattino di Padova*, 7 gennaio 2017, p. 23.

³⁴Quel che non va sta davanti agli occhi di tutti: v., ad es., S. RIZZO, *Regioni, il trucco per avere più fondi. Sono 62 i gruppi di una sola persona*, in *Corriere della Sera*, 7 gennaio 2017, p. 13.

³⁵G. ROSELLI, *In rosso ma ancora in vita. Rieco le Province al voto*, in *il Fatto Quotidiano*, 8 gennaio 2017, p. 4.

³⁶C. BACCARIN, *Trentasette in corsa per la Provincia. Padova e Abano out*, in *il mattino di Padova*, 8 gennaio 2017, p. 21.

³⁷E. MARRO, *Le Province riprendono voce. E (forse) spuntano più soldi*, in *Corriere della Sera*, 8 gennaio 2017, p. 9.

la sua obiettiva rilevanza, istituzionale, costituzionale ed economico-finanziaria, trattato secondo un'ottica essenzialmente ragionieristica. Ben altro deve essere il punto di vista di chi, con senso di responsabilità, riflette sulla circostanza che “le Province ... sono vive e vegete, con le stesse funzioni di prima, ma con meno soldi”³⁸: “È un po' ... come se ad una famiglia da un lato venissero bloccate le entrate e dall'altro venissero continuamente imposti dei prelievi forzosi”³⁹.

Ciò nonostante, pure e semplici curiosità: a proposito del “ricambio del consiglio ma non del presidente” e del “voto ponderato”⁴⁰. Qualcuno inizia a parlare, sommessamente, di “ritorno al voto diretto”⁴¹: questione da affrontare con senso della misura, al di fuori degli automatismi, considerando la temperie in cui vive la democrazia rappresentativa e i riflessi che su di essa ha riversato la consultazione referendaria del 4 dicembre 2016. Certo, c'è anche la curiosità, appunto, di conoscere il nome di chi l'ha spuntata⁴².

³⁸G. ROSELLI, *In rosso ma ancora in vita*, cit., p. 4, aggiunge, replicando quel che si è riferito un istante fa: “sono praticamente tutte a rischio *default*. Hanno mantenuto tre funzioni fondamentali come l'edilizia scolastica (scuole medie superiori), la viabilità e il trasporto pubblico ... E il Governo, in vista della loro sparizione, ha tagliato due miliardi in due anni. Le Province sono in una situazione di collasso economico, impossibilitate a predisporre i bilanci per quest'anno a causa dei ripetuti tagli a cui sono state sottoposte”. Così, in barba al principio costituzionale di buon andamento (art. 97), visto che non si è mancato di stanziare somme enormi per coprire, con i soldi del contribuente, i più dissennati sperperi di denaro: pubblico e dei risparmiatori. Senza aver sanzionato i responsabili. Ovviamente, anche le Province hanno fatto del loro meglio per rendere plausibili le critiche. Tuttavia, non c'è categoria di enti che non riveli simili propensioni, a cominciare dallo Stato, per cui si dovrebbe fare rigorosa applicazione del brocardo *Distingue frequenter* ed accertare le responsabilità. Invece, al solito, linearmente!

³⁹A. PEDERIVA, *Cinque Province tornano al voto*, in *Corriere del Veneto*, 8 gennaio 2017, p. 5. V., altresì, *Allarme Province, tutte in dissesto nel 2017*, in *il mattino di Padova*, 8 dicembre 2016, p. 8, nonché Berti: “La Provincia va abolita. M5S non parteciperà al rinnovo”, *ivi*, p. 22.

⁴⁰*Provincia, oggi si chiude lo spoglio*, in *il mattino di Padova*, 9 gennaio 2017, p. 14.

⁴¹D. MARTIRANO, *Province al voto con un po' di larghe intese. Il ministro Costa: la scelta torni agli elettori*, in *Corriere della Sera*, 9 gennaio 2017, p. 14, nonché F. CAVALLARO, *Il paradosso siciliano delle Province che vogliono tornare alle elezioni dirette*, *ivi*, 13 gennaio 2017, p. 22. Nulla di nulla su che cosa rappresenta l'elezione diretta a una carica. Se si dovesse decidere in ragione del malcostume, non c'è istituzione che si salvi: a cominciare dalla Chiesa!

⁴²C. BACCARIN, *Soranzo riconquista la maggioranza*, in *il mattino di Padova*, 10 gennaio 2017, p. 23, il quale osserva, tra l'altro: “Come nella Prima Repubblica. Tutti contenti ... Un dato comunque è sicuro: risuscitata dal No al referendum costituzionale, la Provincia sembra esercitare – almeno tra gli amministratori, trattandosi di enti di secondo livello – un

Tuttavia, i pensieri si indirizzano altrove, ammalati dal dogma della *spending review*, che tutto domina e tutto regge, peraltro, con discontinuità. Del resto, quale rilievo può mai avere “la calda e rassicurante coperta del voto popolare”?⁴³. Non dovrebbe averne alcuno, perché “la resurrezione di quegli enti rappresenta una garanzia di sopravvivenza per un pezzo enorme di burocrazia statale”: ci sarebbero nientemeno che “300 mila esuberanti”⁴⁴. Infatti, se abolite, “la scure si sarebbe abbattuta su 103 commissioni tributarie, 9 agenzie delle entrate, 93 ragionerie dello Stato, 83 agenzie delle dogane, 109 direzioni del lavoro, 109 archivi notarili, 108 branche del Consiglio nazionale delle ricerche, 106 prefetture, 103 questure, 102 comandi della Guardia di Finanza, 98 comandi forestali, 120 soprintendenze, 105 camere di conciliazione ... Per non parlare delle società partecipate: basta dire che nella sola Città metropolitana di Genova operano 11 aziende pubbliche nel settore dello smaltimento dei rifiuti. Che cosa avrebbe impedito nel prosieguo di fonderle in una sola?”⁴⁵. Mi do-

discreto fascino: su 1.283 aventi diritto (tra sindaci e consiglieri comunali), in una gelida domenica di gennaio, sono andati a esprimere la loro preferenza in 1.039 (ovvero l'80,98%). Padova e Abano, commissariati, non hanno partecipato alla consultazione”. V., inoltre, M. BONET, *Elezioni provinciali senza ribaltoni. Scheda sbagliata, Verona dovrà rifarle*, in *Corriere del Veneto*, 10 gennaio 2017, p. 5.

Osservo, in primo luogo, che l'insistenza su Padova e il Veneto dipende solo dalla circostanza che sono i luoghi della mia residenza e in cui lavoro. Sono, peraltro, esemplari. In secondo luogo, che il voto dell'elettore non ha nulla a che fare – salvo essere voto – con il voto del consigliere comunale già eletto. È, a dir poco, lapalissiano che il primo ragiona come parte della società civile, il secondo come parte della società politicamente organizzata; il primo non esprime il potere, il secondo ne costituisce un elemento ed agirà con la logica propria del potere, appunto, non con quella di chi si limita a scegliere i suoi rappresentanti. Qui un cenno, poi qualcosa d'altro: *sub* 3 e 9.

⁴³ S. RIZZO, *Le Province che mai spariranno*, in *Corriere della Sera*, 17 gennaio 2017, p. 1. C'è un momento in cui il sapere diviene decisivo e fa la differenza. *Intelligenti pauca!*

⁴⁴ S. RIZZO, *Le Province che mai spariranno*, cit., p. 1.

⁴⁵ S. RIZZO, *Le Province che mai spariranno*, cit., p. 28.

Mi viene in mente – è una sorta di concordanza a senso – ancora una volta Giovanni Guareschi e quel che mette in bocca a don Camillo, intento a demolire le granitiche convinzioni del compagno Rondella: “‘Certo’ asserì don Camillo. ‘Il popolo russo è soprattutto un popolo geniale. Geniale non solo perché ha inventato cose enormi come la radio e il veicolo interplanetario, ma geniale anche nelle cose piccole, minute. Guarda nei lavabo delle nostre stanze: i due rubinetti, uno per l'acqua calda, l'altro per la fredda non sono isolati ma uniti con una canna miscelatrice che ti permette di ottenere acqua tiepida alla gradazione che tu preferisci. È una cosa da poco ma la trovi solo qui””: in *Il compagno don Camillo* cit., p. 705. A parer mio, le accennate riduzioni sono rivoluzionarie al pari

mando: che cosa lo impedisce? Nulla, che non abbia a che fare con la volontà: politica, come si dice.

Per una serie elementare di ragioni, del resto. Nessuna delle entità richiamate è elemento costitutivo dello Stato, come lo sono le Province, *ex art.* 114 Cost.; tali entità sono articolazioni burocratico-amministrative dello Stato, il quale agisce in perfetta, sovrana autonomia; nessuna delle medesime entità concretizza un aspetto minimamente qualificante di ciò che si denomina – nell’accezione più scontata – democrazia; infine, è fuori discussione che la Provincia è un ente territoriale caratterizzato dalla politicità, della quale è opportuno discorrere lasciando perdere, ad esempio, l’ottica di una ristrutturazione bancaria, che esige la chiusura di numerose filiali e la rimozione degli esuberanti. Se ci si colloca in questa prospettiva, si deve concludere che tutto è sovrabbondante. Lo sarebbe anche il numero di testate giornalistiche: a proposito delle quali Thomas Jefferson ebbe ad affermare che “se fosse lasciata a me la scelta di decidere se avere un governo senza giornali o giornali senza governo, io non esiterei un momento a preferire l’ultimo”⁴⁶.

3. *E la democrazia?*

Possiamo considerare inattuale questa affermazione? Certo, della democrazia esistono tante definizioni quanti sono i pensatori. Non sempre è stata intesa allo stesso modo – quella dei moderni non

della “canna miscelatrice”: conosciuta da tutti e utilizzata da chi lo voleva. Le soppressioni elencate da Sergio Rizzo si potevano, si possono e si potranno realizzare, in ogni momento anche in vigore della Costituzione del 1948, la quale – lo rammento agli smemorati – all’art. 5 dispone (dopo aver enunciato il principio di unità, indivisibilità e pluralistico) che “la Repubblica ... attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”. Fatto? No. Chi doveva farlo? Le Province, sicuramente, no. Lo Stato, anche in forza di ciò che prevede – dal 1° gennaio 1948 – la VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, mai attuata. Vogliamo leggerne un significativo stralcio? Il comma 2 stabilisce che “leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni”. Il comma 3 aggiunge che “leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento”.

⁴⁶ M. BERTOLISSI, *Gazzettino addio*, cit., p. 75.

coincide con quella degli antichi⁴⁷ –, ma vi sono dei caratteri, in presenza dei quali possiamo dire che un ordinamento è democratico. Ovviamente, qui basta un cenno, che ha comunque di mira una cosa in particolare: porre in luce quel che – nell'anno di grazia 2017 – manca alle nostre ancora gracili istituzioni. Sono evidenti la disaffezione verso di esse da parte del cittadino; la loro precarietà, soprattutto nel tempo attuale; l'incapacità di dare voce a quel che si attende la gente spaurita e priva di speranza nel futuro. Ribadire, perentoriamente, che è necessario razionalizzare, ridurre, eliminare e via dicendo, rivelando nel contempo una proverbiale incapacità nel compiere in concreto quel che si è promesso più volte – ad esempio, evitare enormi spese per opere incompiute –, esclude che la Provincia e le sue tradizioni rappresentino il banco di prova dell'innovazione istituzionale. Delle istituzioni ci si deve occupare consapevoli di ben altro. Questo altro sono il contraddittorio e i luoghi in cui si pratica. In un Paese che stenta a liberarsi dell'impronta giacobina⁴⁸, è bene tenere a mente quel che ha affermato la Corte suprema federale canadese, quando ha ricordato che è indispensabile, per la democrazia, fare ricorso al “mercato delle idee”⁴⁹: il mercato in cui ci si confronta, ci si scontra, si discute alla luce del sole, vale a dire *pubblicamente*, che un vocabolario qualunque rende con la locuzione *al cospetto di tutti*⁵⁰. E, poi, si vota.

Davvero? Non è proprio così: “Detta in poche parole: ‘È vero che in Italia, Paese democratico (dove cioè governa il popolo attraverso una delega) la Costituzione non prevede che si vada al voto dopo un No al referendum, essendoci una maggioranza parlamentare che sostiene un governo. Ma è altrettanto vero che mai i padri costituenti si sarebbero immaginati un Paese dove, all'improvviso,

⁴⁷B. CONSTANT, *La libertà degli Antichi, paragonata a quella dei Moderni*, Einaudi, Torino, 2001.

⁴⁸V., in proposito, A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, ora in AA.VV., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di A. Barbera, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 3 ss.

⁴⁹Corte suprema federale del Canada, parere del 20 agosto 1998, relativamente al quale v. N. OLIVETTI RASON, *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, pp. 889 ss.

⁵⁰G. DEVOTO-G.C. OLI, *Dizionario della lingua italiana*, Le Monnier, Firenze, 1971, *ad vocem*.

è vietato votare. Non vi è cioè una legge elettorale in vigore”⁵¹.

È auspicabile che non si cada nell'errore di ritenere il problema di cui ci si sta occupando altro – nel senso di non connesso – rispetto a quello ora accennato. Entrambi fanno parte integrante di un medesimo modo di percepire e vivere le istituzioni, all'interno delle quali possono ben convivere elezioni dirette e indirette, secondo un *mix* storicamente determinato, in condizioni di normalità. Ma quando la dialettica è trascurata e il ritmo delle decisioni pare essere la panacea di tutti i mali⁵², allora è indispensabile recuperare ciò che manca ed è essenziale: il *ruolo istituzionale del cittadino*, che ha levato la testa – sorpendendo la piccola, disinformata e incolta politica dell'annuncio – in occasione del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Sicché, a tutti dovrebbe apparire evidente una sorta di caduta libera, nella quale ci si è cacciati, quando la legittima preoccupazione di ridurre la spesa pubblica, razionalizzandola, la si è voluta soddisfare incidendo sul rapporto elettorale: Governi non eletti, parlamentari nominati⁵³ e, appunto, elezioni di secondo grado, in assenza di un qualunque ripensamento dell'intero sistema di poteri locali. Naturale, allora, che il destino delle Province non dovesse essere affrontato e risolto isolatamente⁵⁴, ma *nisi tota lege perspecta*: che qui si può tradurre *secondo una visione d'insieme*⁵⁵.

Quanto suggerito da J.P. Morgan⁵⁶ va sottoposto, anche per quel

⁵¹ T. CERNO, *Prontuario post-democratico per il Paese dove è vietato votare*, in *L'Espresso*, 22 gennaio 2017, p. 7.

⁵² È un'accusa ricorrente al parlamentarismo. Come negarla? Ma la soluzione opposta dove conduce?

⁵³ Corte cost., n. 1/2014, sulla legge elettorale denominata *Porcellum*.

⁵⁴ Sotto questo profilo, qualunque soluzione può apparire appropriata: teoricamente appropriata, però.

⁵⁵ Ruggero Meneghelli è stato un vero Maestro. Nel suo ultimo saggio *Stato e democrazia visti dall'alto*, Cedam, Padova, 1999, ricorda – è l'occhietto – un folgorante pensiero di Emmanuel Mounier: “La più grande virtù politica è non perdere il senso dell'insieme”.

⁵⁶ J.P. Morgan – nota banca d'affari, che ha a cuore non l'economia, ma la finanza in un'ottica totalizzante – in un rapporto del 28 maggio 2013 scrive: “I problemi economici dell'Europa sono dovuti al fatto che i sistemi politici della periferia meridionale sono stati instaurati in seguito alla caduta di dittature, e sono rimasti segnati da quell'esperienza. Le Costituzioni mostrano una forte influenza delle idee socialiste, e in ciò riflettono la grande forza politica raggiunta dai partiti di sinistra dopo la sconfitta del fascismo”. E conclu-

che si è accennato, a revisione critica. D'altra parte, se è vero che molto è cambiato – non tutto, perché è escluso dall'idea di limite, che accompagna l'agire dell'uomo –, è altrettanto vero che qualcosa rimane immutato, nel senso che si pone come dato istituzionale essenziale. Per quanto mi riguarda, attiene alla socialità dell'uomo; alla paura che lo insidia se solo; all'esigenza naturale non di vivere soltanto, ma di convivere. Deve vivere insieme, deve organizzarsi, deve darsi delle regole, deve partecipare ai processi sostanziali e ai procedimenti formali che le pongono in essere. Ci devono essere un'assemblea, un esecutivo, un presidente. È così nel pubblico, è così nella società di capitali e non solo: dovunque. La partecipazione non può ridursi a qualcosa di unicamente nominale. Quando si riduce a questo, è indispensabile valorizzare tutte le sedi disponibili, in cui si sperimenta il *principio democratico*. Nel 1946-1947, il Costituente era preoccupato della coercizione autoritaria del ventennio fascista, che aveva inciso pure sulle comunità locali – di Comuni e Province –, e per questo si apprestò a rendere elettive le cariche; si adoperò per creare sedi, in cui formare un ceto politico, destinato a divenire classe dirigente. Nel 2017, è diffusa la convinzione che all'Italia manchi una classe dirigente⁵⁷; ed è almeno ragionevole credere che questo dato, desolante, sia addebitabile a un'infinità di fattori, ma anche a una miope propensione a sostituire la dialettica che spiega e si fa giudicare con la razionalità dell'esperto, che, purtroppo, i risultati conseguiti si incaricano di dimostrare come e quanto fosse inesperto: soprattutto, “delli vizi umani e del valore”⁵⁸, altrui e suoi.

de, grottescamente, senza un grano di sale in testa: “I sistemi politici e costituzionali del Sud presentano le seguenti caratteristiche: esecutivi deboli nei confronti dei parlamenti, governi centrali deboli nei confronti delle regioni, tutele costituzionali dei diritti dei lavoratori [perbacco, non sia mai!], tecniche di costruzione del consenso fondate sul clientelismo [chi finanzia i candidati alla presidenza degli Stati Uniti?], il diritto di protestare se i cambiamenti sono sgraditi [è davvero intollerabile!]. La crisi ha illustrato a quali conseguenze portino queste caratteristiche [ovviamente, silenzio sulle vere cause della crisi]. I Paesi della periferia hanno ottenuto successi solo parziali nel seguire percorsi di riforme economiche e fiscali, e abbiamo visto esecutivi limitati nella loro azione dalle Costituzioni (Portogallo), dalle autorità locali (Spagna), e dalla crescita di partiti populistici (Italia e Grecia)”. Leggere per credere! Leggere, pure, S. SETTIS, *Costituzione! Perché attuarla è meglio che cambiarla*, Einaudi, Torino, 2016, spec. pp. 34, 125-126 e 140.

⁵⁷ V. *sub* 1.

⁵⁸ DANTE, *Inferno*, XVI, p. 99.

C'è un difetto grave, che si è insinuato un po' dovunque e pure nelle istituzioni, che talvolta sembrano evaporate. Consiste nel credere che la cosiddetta globalizzazione – la quale, oltretutto, sta smentendo se stessa, quanto alle promesse – possa impunemente retrocedere il cittadino al rango di suddito: prima che concretamente, idealmente parlando. Consiste nel ritenere che ci si possa dimenticare di questo insegnamento⁵⁹: la democrazia è “un sistema etico politico nel quale *l'influenza della maggioranza è affidata al potere di minoranze concorrenti che l'assicurano*”⁶⁰. Un simile concetto di democrazia è estraneo a quel che è accaduto, tra l'altro, l'8 gennaio 2017⁶¹: perché di tutto si può parlare, meno che di un'esperienza etico-politica, essendo – le elezioni provinciali – rimaste avvolte nelle nebbie degli accordi, più o meno trasversali, fra le varie formazioni politiche e le differenti amministrazioni locali, in assenza di un luogo di confronto, connotato dall'avverbio *pubblicamente*.

Sarà anche *retro* pensare così. Tuttavia, sono in buona compagnia. Assieme a chi ha osservato che “la democrazia è un sistema politico mutevole e insieme vulnerabile. Per rivitalizzarla oggi è indispensabile connettere rappresentanza e partecipazione, economia e politica, famiglia e istituzioni”⁶²; a chi ha scritto che “esiste il disagio della democrazia, la rassegnata accettazione del suo cattivo funzionamento e del progressivo restringimento degli spazi civili e degli orizzonti vitali. Ma dal disagio può avere origine anche la rivitalizzazione della democrazia, il rilancio del suo significato umanistico”⁶³. È il caso di non passare sotto silenzio quel che accomuna entrambe le osservazioni criti-

⁵⁹ Chi l'ha impartito potrebbe essersi ricreduto, ma personalmente sono convinto della sua perdurante attualità. V., con l'occasione, AA.VV., *La politica come scienza. Studi in onore di Giovanni Sartori*, a cura di S. Passigli, Passigli Editore, Bagno di Ripoli, 2015.

⁶⁰ G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1976, 105, il quale prosegue così: “È complicato perché la democrazia è un congegno complicato; ma secondo me questa è la definizione che risponde in sede di accertamento della domanda ‘cos'è una democrazia?’, e che soddisfa l'interrogativo: ‘da cosa dipende il buon funzionamento e la sopravvivenza di un esperimento democratico?’. Siamo arrivati lontano dall'ideale prescrittivo e dalla definizione etimologica: ma, se non vado errato, siamo arrivati a proporzionare la deontologia alle condizioni che più si avvicinano *realiter* a quell'ideale”.

⁶¹ V. *sub* 2.

⁶² P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006.

⁶³ C. GALLI, *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino, 2011.

che: vale a dire, l'attenzione sul da farsi, che consiste nell'assumere come imperativo categorico l'esigenza di *rivitalizzare la democrazia*. È innegabile che questa prospettiva è estranea sia alla legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 14 febbraio 2014, n. 2, sia alla legge statale 7 aprile 2014, n. 56, meglio nota come legge Delrio⁶⁴.

Ha notato Vittorio Gabrieli – in margine ai *Dibattiti di Putney* –, a proposito “del metodo del libero esame della sfera religiosa a quella politica”, che “la possibilità di confrontare opinioni diverse e di vagliarne la validità dalla resistenza che esse offrono all'attrito della discussione era definita fondamento essenziale d'un buon governo, in quanto essa sola poteva permettere di accertare ciò che fosse più vantaggioso per gli interessi dell'intera comunità”⁶⁵.

E le Province? Poca cosa, se viste alla luce dei sommovimenti tellurici di carattere istituzionale in atto. Molto, se le si considera un'occasione per ripensare e ripensarsi, tenendo conto di quel che accade e di quel che si dice a proposito della democrazia.

4. Criticità

Un edificio può crollare per un'improvvisa esplosione. Può ridursi a un ammasso di rovine, a poco a poco: per carenze manutentive ordinarie e straordinarie. Ciò può dipendere dalla sottovalutazione, dal fraintendimento, dalla mancanza di una visione d'insieme⁶⁶. Ci sono sedi per formarsi, politicamente parlando, una coscienza critica? Quel che resta dei partiti non dispone di scuole; e l'improvvisazione imperversa, perché fa difetto la riflessione, sostituita dalla co-

⁶⁴ V. *infra* il contributo di Giuseppe Bergonzini. Per parte mia, noto quanto temeraria sia stata la scelta della Regione Friuli-Venezia Giulia, che ha inteso precorrere eventi che non si sono poi realizzati. La scorrettezza costituzionale non si cancella con argomentazioni di stampo formalistico, ma ponendo sollecitamente riparo a opzioni maldestre, dettate unicamente da uno scopo: quello di apparire, a nulla rilevando l'essere. Ciò che si è.

⁶⁵ V. GABRIELI, *Studio introduttivo a Puritanesimo e libertà. Dibattiti e libelli*, Einaudi, Torino, 1956, p. XXXI. Sulla sovracoperta si legge: “Nel crogiuolo della prima rivoluzione liberale borghese, soldati e ufficiali di Cromwell, artigiani e contadini portano nelle controversie religiose e sociali i fermenti di ardite anticipazioni democratiche ed egualitarie”. È il caso di non dimenticare questo genere di eventi. Oggi ci si connette, ma si rimane soli: spaventosamente soli.

⁶⁶ V. *sub* 3.

municazione dell'attimo fuggente. Il che implica – dovrebbe implicare – una rigorosa, consapevole salvaguardia dei luoghi istituzionali di confronto dialettico pubblico che ci sono e non, invece, il loro smantellamento.

Si è osservato, ad esempio⁶⁷, che “o il capitalismo rimane tale, e perviene ‘realmente’ (cioè dal punto di vista scientifico) all'autodistruzione come conseguenza della distruzione della Terra; oppure si dà uno scopo diverso dal profitto, e anche in questo secondo caso perviene alla distruzione di se stesso. Fra le cose che mirano ad assegnare al capitalismo uno scopo diverso da quello che gli è proprio, si deve dunque annoverare il capitalismo stesso”. Ed ancora: “La perpetuazione del capitalismo si fonda sullo sviluppo tecnologico”⁶⁸. Non è che, per caso, viene in mente di chiedersi se il continuo elogio del progresso, dell'innovazione, della tecnologica e via dicendo, piuttosto che rappresentare la soluzione dei problemi, ne è, almeno in parte, la causa? Si dirà, ancora: e le Province? Se ne parlerà, per quanto importa, nei consigli provinciali, *coram populo*, senza fare di quest'ultimo un mito.

Il fatto è che il *popolo* può divenire *plebe*, quando chi governa se ne dimentica, identificando la volontà altrui con la propria. Tra l'altro, non di rado, con la volontà del mercato – che non va né esaltato né demonizzato –, la cui “logica ... dischiude quello scenario che prevede il dominio della cosa sull'uomo, del prodotto sul produttore perché, in un processo di totale reificazione, è la cosa a definire l'uomo”⁶⁹. Mentre, sono proprio le pregresse e le attuali competenze delle Province, riguardanti aspetti e problemi della vita quotidiana delle persone, ad esigere un confronto dialettico sulla vita vera, resa precaria da tante, sovrabbondanti preoccupazioni, aggravate da dilaganti diseguaglianze⁷⁰, che toccano pure il nostro Paese. Così, il recupero di

⁶⁷ E che esempio!

⁶⁸ E. SEVERINO, *Il declino del capitalismo*, Bur, Milano, 2007, p. 69.

⁶⁹ U. GALIMBERTI, *Psiche e techne. L'uomo nell'età della tecnica*, Feltrinelli, Milano, 1999, p. 325.

⁷⁰ Forse mai nella storia dell'uomo si sono contrapposte ricchezze enormi ed enormi povertà, come nel XXI secolo. V., ad es., T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2014, e M. FLOQUET, *Triste America. Il vero volto degli Stati Uniti*, Neri Pozza, Vicenza, 2016. Diversamente, A. ALESINA, *Le virtù dell'era globale*, in *Corriere della Sera*, 25 gennaio 2017, pp. 1 e 30.

disponibilità finanziarie a carico delle Province non rappresenta che un semplice risvolto di un più ampio, essenziale problema: che ne facciamo dei deboli, dei non protetti, degli ultimi? Vangelo e Costituzione alla mano? Questi problemi – è vero oppure no – non è che nascono e sono riscontrabili proprio all'interno delle comunità meno ampie, vale a dire in quelle comunali e provinciali, secondo una tradizione e prassi collaudate? Non è qui che si erogano prestazioni e servizi?

Come è facile intendere, non si tratta di dare risposta a più o meno sottili questioni giuridiche. In gioco c'è ben altro, perché “questa democrazia apparente, quasi virtuale, ormai divenuta il sistema politico dominante – accettato quasi da tutti – si sta trasformando nella più grande truffa politica della storia. Perché non ammette che questo sistema, insieme al progresso tecnico-scientifico, consente ad una piccola ‘entità’ – in gran parte impersonale – di detenere tutto il potere? Che, aggravante della situazione, il potere politico si sottomette, forse per necessità, agli imperativi dell'economia finanziaria, delle tecnologie avanzate e della scienza? Che la mole delle transazioni finanziarie è cinquanta volte [ora ben di più] superiore a quella dei trasferimenti di beni e servizi?”⁷¹. Forse, è opportuno – più precisamente, necessario – determinarsi a opporre a questa “piccola ‘entità’” un'entità diversa, formata da *cives*. Sono costoro, quelli su cui grava – *ex art.* 53, comma 1, Cost. – il dovere di “concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”.

Forse, a rendere più intensa la debolezza delle nostre istituzioni locali, imputabile a scelte operate dal Parlamento e dal Governo nazionali, hanno contribuito una cultura e una sensibilità che non hanno alcun elemento comune con l'*autogoverno responsabile*. Questo è un argomento ulteriore, da spendere a favore dell'elezione diretta dei

⁷¹ S. ACQUAVIVA, *La democrazia impossibile. Monocrazia e globalizzazione nella società*, Marsilio, Venezia, 2002, pp. 22-23. Dell'illustre sociologo v., altresì, *L'eclisse dell'Europa. Decadenza e fine di una civiltà*, Editori Riuniti, Roma, 2006, là dove rileva: “E quindi, come vivere il presente se non riusciamo a dare un senso, cioè un ideale, alla vita? Che significa vivere per consumare, consumando anche gli anni dell'esistenza, per raggiungere un traguardo senza senso? La società depressiva, drammaticamente europea, è il luogo in cui si verifica la rottura con il significato della vita, con la religione, con la politica, con l'amore. È anche arrivata la noia del mondo”. Da meditare, con animo sgombro da pregiudizi, L. GALLINO, *Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegata ai nostri nipoti*, Einaudi, Torino, 2015.

componenti gli organi delle Province, stante la crisi della categoria del politico. Categoria destinata a rimanere sulla carta, se non è resa concreta da ciò che fa vitale la politica, vale a dire il tributo. Tutti sanno che la fiscalità locale repubblicana è sempre stata priva di un significativo rilievo: perché eterodeterminata ed eventualmente, come accade ora, serva di scelte centrali, che hanno trasformato gli amministratori locali in gabellieri per conto dello Stato: come avviene, normalmente, in tempi di crisi⁷².

È la scienza delle finanze ad insegnarci che l'autonomia locale è elemento genetico della responsabilità e, quindi, fattore costitutivo della democrazia⁷³. Mentre altri – Piero Gobetti, ignorato da tutti, vero Maestro inascoltato – ha osservato, con espressioni che sono ancora vere, che “in Italia il contribuente non ha mai sentito la sua dignità di partecipe della vita statale [oggi, della Repubblica] ... il contribuente italiano paga bestemmiando lo Stato; non ha coscienza di esercitare, pagando, una vera e propria funzione sovrana. L'imposta gli è imposta”⁷⁴.

5. L'amministrazione locale

Prima di opporre critiche scontate, dovute a premesse discutibili, se non altro perché corrispondono alla banalità dei luoghi comuni: oggi, infatti, tutto è mutato, ma – replico io – non certo il tributo e la sua causa di giustificazione; prima di ciò, vale la pena di leggere questo brano: “Supponiamo che si tratti di creare una nuova scuola: i *select men* convocano in un certo giorno, in luogo prestabilito, tutti gli elettori, espongono il bisogno che si fa sentire, fanno conoscere i

⁷²F. GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, il Mulino, Bologna, 1979, p. 21.

⁷³F. REVIGLIO, *La spesa pubblica. Conoscerla e riformarla*, Marsilio, Venezia, 2007, p. 139, ci ricorda che “in base al criterio di responsabilità chi è competente nella spesa deve anche essere responsabile del suo finanziamento. L'applicazione del principio di responsabilità discende dalla constatazione che nelle strutture decentrate dotate di autonomia tributaria vi è una maggiore capacità di controllo della spesa pubblica grazie all'esercizio della responsabilità fiscale e al conseguente maggiore controllo esercitato dagli amministratori sui loro rappresentanti”.

⁷⁴P. GOBETTI, *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia*, Einaudi, Torino, 1974, p. 159.

mezzi di soddisfarlo, il denaro occorrente, il luogo conveniente. L'assemblea, consultata su tutti questi punti, adotta il principio, fissa il luogo, vota l'imposta e rimette l'esecuzione delle sue volontà ai *select men*"⁷⁵. È descritto quel che dovrebbe accadere pressoché ogni giorno. Poiché non accade mai, non deve affatto sorprendere che le istituzioni siano dotate di una scarsa legittimazione, dal momento che questo dato di fatto trova la sua genesi in un rapporto di rappresentanza del tutto evanescente, se non addirittura corrotto. Tra l'altro, il nostro Paese deve registrare una sicura, sistematica prevalenza delle ragioni del centralismo, di stampo burocratico e napoleonico, nonostante vi sia stato chi ha ragionato altrimenti: "La classe politica non si forma tuttavia se l'eletto ad amministrare le cose municipali o provinciali o regionali non è pienamente responsabile per l'opera propria. Se qualcuno ha il potere di dare a lui ordini o di annullare il suo operato, l'eletto non è responsabile e non impara ad amministrare. Impara ad ubbidire, ad intrigare, a raccomandare, a cercare appoggi. Dove non esiste il governo di se stessi e delle cose proprie, in che consiste la democrazia?"⁷⁶.

Come si vede, il discorso cade, inevitabilmente, sulla democrazia, di cui qui discuto, per sommi capi, avendo presente⁷⁷ quali sono le sue attuali condizioni⁷⁸. Condizioni che sono tali sia per le trasformazioni economico-sociali ed istituzionali avvenute negli ultimi decenni sia per non aver mai dato retta alla dottrina che, ragionando di poteri locali, non ha trascurato di guardare al potere in sé: alla sua struttura e alle relative dinamiche. Ad esempio, come non concordare con l'assunto, secondo cui "la verità è che è mancata, nel nostro ordinamento, la cultura del diritto soggettivo"⁷⁹. È una cultura che porta, in-

⁷⁵ A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Bur, Milano, 2007, p. 72. Poco prima aveva sottolineato il fatto – comunque, di rilievo – che "il comune nomina tutte le sue magistrature, si tassa, ripartisce ed esige ogni genere d'imposta. In esso non è ammesso il sistema rappresentativo: gli affari di pubblico interesse si trattano, come in Atene, sulla piazza pubblica e in seno all'assemblea generale dei cittadini" (*ivi*, p. 52). Merita almeno un po' d'attenzione.

⁷⁶ L. EINAUDI, *Via il prefetto!*, ora in *Il buongoverno*, a cura di E. Rossi, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 51-52.

⁷⁷ Per quanto mi è dato capire.

⁷⁸ V. *sub* 1.

⁷⁹ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994, p. 77.

nervato in sé, un profondo senso dell'umano, del personale, di ciò che è e deve essere libero e autonomo. Non contano tanto le prerogative codicistiche – la cui ideologia sottostante sembra essere contaminata dall'individualismo piuttosto che dall'umanesimo integrale –, quanto lo spirito che anima chi fa della libertà e della responsabilità un valore supremo, da trasfondere nelle istituzioni locali.

Questo genere di riflessioni pare coerente con un esemplare avvertimento, che vale sia per lo Stato sia per i poteri locali, quando di essi si prendano in esame gli organi: “le strutture sono ancora incentrate su una concezione che vede la realtà dello Stato-organizzazione come il momento di forza di tutta la politica”⁸⁰. Mentre – ha soggiunto Feliciano Benvenuti – “l'individuo non è soddisfatto se è soltanto passivamente garantito [è quel che ritengo accada nell'ambito delle elezioni di secondo grado]: vuole godere della soddisfazione degli antichi e cioè di quella che dà la partecipazione diretta al potere, e qui non tanto come partecipazione della e nella collettività o come un numero di essa e in essa, ma come partecipazione personale in tutte quelle manifestazioni di sovranità che direttamente e individualmente possono interessarlo o coinvolgerlo”⁸¹.

Opinioni discutibili, certo, ma che hanno il pregio di porre in luce l'aspirazione del cittadino ad intervenire nei processi che gli consentono di essere, almeno per un istante, un frammento della più ampia sovranità dello Stato. La sopravvivenza di quest'ultimo, nonostante molti abbiano creduto nella sua fine, ripropone la dialettica autorità-libertà, tutto-parte, con la naturale conseguenza di dover recuperare, pena il generico e pericoloso dissolversi di ciò che è, i capisaldi di risalenti e collaudate dottrine, là dove queste hanno saputo declinare insieme l'uno e il molteplice; ciò che è dello Stato e quello che deve necessariamente appartenere all'“uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”. Dispone così l'art. 2 Cost., nel quale si legge, altresì, che “la Repubblica ... richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. Possiamo prescindere?

Dopo la consultazione referendaria del 4 dicembre 2016, è opportuno convincersi che sono andate al macero molte cose. Cose qui sta

⁸⁰ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., p. 18.

⁸¹ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., p. 62.

per *idee generali*; convincimenti dedotti da premesse irreali; concezioni che hanno inteso l'elettore alla stregua di un soggetto attivo al momento del voto, destinato ad essere perennemente passivo. È quel che accade – è accaduto⁸² – in occasione delle elezioni indirette dei consiglieri provinciali: ce ne possiamo compiacere soltanto se le si compara con episodi raccapriccianti, indegni della politica, che danno voce al malaffare. C'è, invece, un altro modo di pensare una società politicamente organizzata, che ha a cuore il proprio ambiente, il territorio, la rete dei trasporti locali, il decoro delle scuole, le strade percorse da moltitudini di donne e uomini che molto spesso si conoscono, dialogano, concludono.

Vale la pena di interrogare chi ha saputo interpretare il senso di appartenenza ad una comunità: che è plurale, ma al cui interno si deve convivere, facendo convivere con gli altri se stesso.

Narrando vicende di Bosnia, la vita vissuta su un ponte da uomini appartenenti a razze, religioni e culture diverse, Ivo Andrić si è posto una domanda: “È stata proprio la ‘porta’ che ha conferito il loro carattere agli abitanti della cittadina, oppure, al contrario, essa è stata concepita secondo il loro animo e il loro intendimento e costruita per loro, per le loro esigenze e per le loro abitudini? Domanda superflua e vana. Non esistono costruzioni casuali, staccate dall'ambiente umano dal quale sono sorte, e dalle esigenze, dai desideri e dagli intendimenti degli uomini, allo stesso modo che non esistono linee arbitrarie e forme non motivate nell'architettura”⁸³.

Dicendo di sé, mentre stava per lasciare il Parlamento in seduta comune per prendere possesso del Palazzo del Quirinale, Luigi Einaudi si è rammaricato “di non potere più sentire la gioia, una delle più pure che cuore umano possa provare, la gioia di essere costretto a poco a poco dalle argomentazioni altrui a confessare a se stessi di avere, in tutto o in parte, torto e ad accedere, facendola propria, all'opinione di uomini più saggi di noi”⁸⁴.

Se al vivere insieme togliamo ciò che dà il senso di appartenenza ad

⁸² V. *sub* 2.

⁸³ I. ANDRIĆ, *Il ponte sulla Drina*, Mondadori, Milano, 1995, 14, il quale prosegue: “E la genesi e la vita di ogni grande, bella e utile costruzione, come il suo rapporto con l'abitato nel quale è sorta, spesso portano con sé complessi drammi e misteriose storie. In ogni caso, una cosa è certa: tra la vita della gente della cittadina e questo ponte sussiste un intimo, secolare legame”.

⁸⁴ Sta in M. BERTOLISSI, *Gazzettino addio*, cit., p. 121.

una comunità – che si articola in una molteplicità di livelli, secondo il ritmo e la consistenza delle relazioni interpersonali – rimarrà l’arida quotidianità, misurata unicamente dai numeri⁸⁵. Se gli spazi per il confronto dialettico pubblico saranno ridotti, andrà progressivamente spegnendosi la speranza, senza della quale non c’è futuro. Eleggere direttamente è anche un modo di reagire alla *società liquida*⁸⁶.

6. La Costituzione del 1948

Non intendo soffermarmi, se non brevemente, sul testo della Costituzione originaria. Quel che so è incorporato nella mia personale esperienza e corrisponde a idee che ho manifestato e costantemente riproposto, abbinando all’*autonomia* e al *pluralismo* il principio di *responsabilità*. Inutile dire che quest’ultimo non fa parte integrante né del lessico consueto né della cultura generale né del modo di percepire le istituzioni né, dunque, del modo di pensare e di pensarsi. Del resto, la stessa Costituzione è stata variamente manipolata, in sede interpretativa ed attuativa, anche perché la si è intesa – nell’ottica di una dottrina generale dello Stato: quindi, del potere – come insieme di facoltà, intestate secondo l’ordine delle competenze, piuttosto che come “patto reciprocamente obbligante”⁸⁷. Dimodoché, non deve affatto stupire se

⁸⁵ Oltretutto, i numeri sono sistematicamente errati. La gestione del pubblico denaro dipende esclusivamente dalle persone, da scegliere, controllare ed, eventualmente, sanzionare.

⁸⁶ Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2012. Scrive, tra l’altro: “La ‘liquidità’ della nostra condizione è riconducibile soprattutto a ciò che è compendiato nel termine ‘deregolamentazione’: alla separazione del potere (capacità di fare) dalla politica (capacità di decidere cosa fare), e di conseguenza a un’assenza o debolezza delle agenzie (cioè a un’inadeguatezza degli strumenti rispetto agli obiettivi) e al ‘policentrismo’ dell’azione in un pianeta integrato da una fitta ragnatela di interdipendenze. In parole povere, in condizioni di ‘liquidità’ tutto è possibile, ma nulla può essere fatto con certezza. L’incertezza è il risultato combinato del sentimento di ignoranza (impossibilità di sapere ciò che accadrà) e di impotenza (impossibilità di evitare che accada) e di un paura sfuggente e diffusa, definita in modo vago e difficile da localizzare: una paura che fluttua alla disperata ricerca di un punto fermo” (*ivi*, p. XIII).

A parer mio, le Unioni territoriali intercomunali – individuate imitando le potenze coloniali che hanno fissato i confini di unità statali oggi in decomposizione – di cui alla legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 2/2014, debbono considerarsi espressione della “liquidità” di cui si è detto.

⁸⁷ F. BARBAGALLO, *Da Crispi a Giolitti. Lo Stato, la politica, i conflitti sociali*, in AA.VV., *Storia d’Italia*, vol. 5, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 6.

l'art. 5 Cost. è stato frustrato nelle sue potenzialità innovative. Infatti, è noto a tutti quel che era accaduto nella vigenza dello Statuto albertino e che cosa sottintendesse il concetto di autarchia. Scontati i caratteri fondamentali del diritto amministrativo e del diritto tributario, cui appartenevano, necessariamente, i termini autoritarierà, imperatività, soggezione, nel contesto di una logica essenzialmente piramidale e gerarchica. Sia ben chiaro, non c'è soluzione che possa adattarsi ad ogni tempo e luogo, come si è ben compreso, quando si è dovuto constatare che la democrazia rappresentativa non si può esportare. Tuttavia, se conforme allo Statuto, non poteva dirsi – il regime dell'autarchia – pure conforme a Costituzione, tra l'altro perché i Costituenti avevano ragionato altrimenti approvando proprio l'art. 5, secondo cui “la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

C'era chi le Province le ha volute, chi le ha osteggiate, al pari di quel che è accaduto per le Regioni. L'unico dato certo: autonomie degne di questo nome, nelle mani delle rispettive collettività. Dar conto di un dibattito quanto mai parcellizzato è perfettamente inutile, tanto è noto. Preme ricordare, semmai, l'opinione di chi ha cercato di cogliere il senso complessivo del nuovo ordinamento. Costui – Giorgio Berti – ha osservato che “la popolazione stessa diviene comunità attiva e in questa veste va intesa ed apprezzata”; e ciò alla luce di quel che rappresenta l'elezione diretta degli organi di un ente, che rimane pur sempre poca cosa⁸⁸. Figuriamoci l'elezione di secondo grado! Tut-

⁸⁸ G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Cedam, Padova, 1969, p. 71. Aggiunge, quindi: “diciamo comunità attiva in quanto esprime dei valori reali ed effettivi, sussumibili dall'ordinamento territoriale come contenuto dalla propria azione. È ben chiaro che, nella consueta prospettiva personalistica, la popolazione non riesce a sfuggire ad una condizione di destinatarietà, se non di passività, rispetto all'azione dell'ente territoriale, alla condizione cioè di un insieme definito di destinatari dell'azione pubblica dell'ente. Né si riscatta da questo stato nel momento in cui essa elegge i propri amministratori, giacché questo isolato e periodico intervento, in quanto appunto non inserito in un processo continuo di autoamministrazione, limita il ruolo della popolazione alla funzione di organo straordinario della persona giuridica territoriale. Solo considerando l'ordinamento insomma, può discorrersi di una comunità che si auto amministra e non di una popolazione amministrata” (*ivi*, pp. 71-72). Confesso che quel che mi è accaduto di leggere a proposito del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione e di ascoltare in proposito durante la campagna referendaria è lontano anni luce, rispetto a un simile ap-

tavia, riflessioni ulteriori gli hanno consentito di delineare i contorni di un sistema aperto, molteplice e coordinato rispetto a valori: ovviamente, ai valori costituzionali.

Per molti aspetti è apparso ed è rivoluzionario un suo mirabile contributo alla identificazione del contenuto normativo dell'art. 5 Cost. Tra le numerose annotazioni, degne di un pensatore vero, questa premessa: "Dipende forse dal modo con cui si legge la Costituzione: essa non fotografa un ordine fisso e immobile, descrivibile come una cosa ordinata staticamente, ma disegna un ordine dinamico dove la parola 'stato' può cambiare di significato nel momento in cui l'ordinamento si apre a nuovi valori, onde la contrapposizione tra stato e autonomie si scioglie nella successione tra un tipo di stato e un altro, e non si irrigidisce invece in una contrapposizione, inutile e sterile, tra l'apparato statale e alcune fasce di enti autonomi. E se si vuol subito scorgere un senso nell'accompagnarsi dell'autonomia al decentramento, questo senso sta proprio qui, nell'annuncio cioè di un ordine dove l'unità totale non ha più valore come unità giuridico-amministrativa, ma acquista valore nell'unità di una società che, obbedendo a comuni regole di condotta e di linguaggio, si amministra mediante strutture adatte ai vari livelli e ai vari gruppi sociali"⁸⁹.

Qui ci sono il molteplice, la complessità, la dialettica, la libertà nella ricerca di capisaldi cui ancorare l'ordinamento, vale a dire il luogo della convivenza civile, in cui vivono insieme le persone. Il buon andamento di cui all'art. 97 Cost. – che non viene mai a coincidere con l'efficiantismo contemporaneo, assimilabile alla "perfezione del nulla"⁹⁰ – costituisce il risultato di azioni complesse, la cui sintesi va ricercata antepo-
nendo a tutto l'interesse generale. Da ciò l'esigenza di superare la logica della superstita legislazione comunale e provinciale, che "è in realtà una legge dell'amministrazione statale, che include i comuni e le province come partizioni o addirittura come organi di essa"⁹¹. In questa

proccio connotato da una penetrante sapienza giuridica. Su questo illustre giuspubblicista v., in particolare, P. GROSSI, *Dialogo su Giorgio Berti con Paolo Grossi*, in *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 97 ss.

⁸⁹ G. BERTI, *Art. 5*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 278.

⁹⁰ F. FERRAROTTI, *La perfezione del nulla. Promesse e problemi della rivoluzione digitale*, Laterza, Roma-Bari, 1997, spec. pp. 94 ss.

⁹¹ G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 280.

prospettiva – non conforme a Costituzione – “il decentramento viene ad essere ... l'espressione riduttiva di un autogoverno locale: le amministrazioni comunali e provinciali non divengono cioè organi di autogoverno statale, ma sono punti di confluenza dell'amministrazione gerarchica dello stato”⁹². Oggi, le Province, trasformate in ectoplasmi, non sono neppure in grado di esprimere lamenti; tant'è vero che la loro paventata fine, per decesso finanziario, non turba alcuno. Pura e semplice questione di cronaca quotidiana, mai accompagnata da una riflessione sul significato istituzionale di una simile decomposizione.

Eppure, in gioco c'è qualcosa di non marginale e neppure risibile. Infatti, se correttamente intesa, in forza della Costituzione del 1948, “l'autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello stato. Vi è un notevole passo in avanti in questa formula e forse la più grossa anticipazione di tutta la costituzione: la trasformazione dello stato di diritto accentrato in stato sociale delle autonomie”⁹³.

Quest'ultima affermazione consente un duplice rilievo. Da un lato, è il caso di precisare che, letta in questi termini, la Legge fondamentale poneva le basi di una vera e propria mutazione genetica dell'ordinamento e delle tradizioni statutarie⁹⁴. D'altro lato, è inevitabile concludere – così si è concluso – come “l'esperimento regionale sin qui compiuto (non) sia rappresentativo di una verace attuazione dell'art. in esame, o di un convincente inizio di questa attuazione”⁹⁵: la prova la si ricava “dalle sentenze della Corte costituzionale che celebrano l'unità amministrativa dello stato”⁹⁶ e che fanno applicazione dei limiti di legittimità posti a carico della potestà legislativa regionale, nonché del limite dell'interesse nazionale, mai concepito quale limite di merito. Per non dire della potestà statale di coordinamento della finanza pubblica, che ha pregiudicato sia le Regioni sia Comuni e Province⁹⁷.

⁹² G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 284.

⁹³ G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 286.

⁹⁴ In questo senso, ad es., F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, 1996.

⁹⁵ G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 287.

⁹⁶ G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 289.

⁹⁷ Per tutti, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000.

7. La riforma costituzionale del 2001

Nella vigenza del testo originario della Costituzione, le Province non sono mai state discriminate, al pari di un brutto anatroccolo. Certo, vi era chi – riprendendo, sul punto, il dibattito svoltosi in Assemblea costituente – avrebbe voluto eliminarle, provvedendo, contestualmente, a una revisione complessiva del sistema dei poteri locali. Ma non se ne fece nulla. Anzi, traducendo quel che da più parti si chiedeva ed anche per porre in qualche modo rimedio alle pulsioni leghiste, la maggioranza di centrosinistra approvò la legge costituzionale n. 3/2001, a vocazione federalista.

Il Costituente di allora si era ripromesso – qui basta poco più di un cenno, tuttavia essenziale, in ragione di quel che si preciserà tra poco⁹⁸ – di modificare alcuni profili qualificanti l'intero sistema delle autonomie, reduce da una sistematica compressione di spazi, che si sarebbero dovuti considerare ovviamente riservati alle comunità locali. Questo è il punto di vista di un autonomista impenitente e di tanti altri, che non hanno mai considerato il centralismo burocratico ottuso⁹⁹ un modello da proporre e da imitare. E quando la Costituzione ha creduto di innovare, rispetto al passato, ci si è venuti a trovare di fronte a una cultura restia ad accogliere i germi di un nuovo ordinamento, fondato sulla *partecipazione dei cittadini alla vita pubblica*, la cui essenza è rappresentata – come si è accennato – dalla *dialettica tra le idee*. Di fronte, la logica sottostante le leggi di unificazione amministrativa del 1865, tra le quali era ricompresa la legge comunale e provinciale. Allora, “tutta l'Italia venne ad essere governata da una legislazione amministrativa che non trova alcun precedente nei vari luoghi, e, di conseguenza, non poteva considerarsi, come dovrebbe essere ogni legislazione, espressione non solo di reali esigenze sociali ma, soprattutto, espressione di una reale coscienza sociale”¹⁰⁰.

⁹⁸ V. *sub* 8.

⁹⁹ La vocazione alla linearità è quel che meglio lo esprime.

¹⁰⁰ F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in Atti del Congresso celebrativo del Centenario delle leggi amministrative di unificazione, Neri Pozza, Vicenza, 1969, p. 70. Egli aggiunge: “Legge straniera, dunque, perché legge imposta e non legge espressa da un popolo che di essa fosse consapevole: in una parola di un popolo che ne fosse l'autore”.

Al di là delle giustificazioni che si possono porre alla base di qualunque intento riformatore, non v'è dubbio che nel 2001 si sarebbe voluto – oggettivamente voluto – cambiare passo, imprimendo alla *Repubblica delle autonomie* il ritmo del rinnovamento, ovviamente condizionato dal modo di pensare e di agire, e da collaudate prassi.

Per questo si è messo mano al testo del 1948, apportando modifiche potenzialmente eversive del centralismo. La premessa era – come si è osservato – la seguente: “Dopo il centralismo dell’Italia liberale, dopo il centralismo del partito-Stato sotto il fascismo, dopo il centralismo partitocratico della Repubblica, l’Italia potrebbe tentare la via del federalismo non solo per evitare la minaccia secessionistica portata dalla Lega, ma per restituire autonomia alla società ed efficienza alla pubblica amministrazione”¹⁰¹. Proprio questo avrebbe potuto dar voce, incidendo sui costumi, a “una reale coscienza sociale”¹⁰², intrisa di senso delle istituzioni e di senso di responsabilità.

Sulla carta, a chiara conferma di limpidi intendimenti, l’autore della legge costituzionale del 2001 ha capovolto il criterio della enumerazione delle materie, indicate tassativamente per lo Stato, come è, ad esempio, nella Costituzione degli Stati Uniti d’America; ha stabilito che le Regioni, nelle materie concorrenti, dovessero rispettare soltanto i “principi fondamentali” (art. 117, comma 3); ha escluso che il limite dell’interesse nazionale potesse dar luogo a una sistematica e insindacabile intromissione dello Stato nella sfera delle attribuzioni regionali e, allo scopo, ha cancellato dal testo normativo costituzionale l’espressione “interesse nazionale”; ha ripensato l’autonomia finanziaria e tributaria, lasciando intendere che fosse giunto il momento di realizzare un’incompiuta. A tale proposito, aveva avuto modo di scrivere – un tributarista illustre – che “l’autonomia finanziaria, per consentire in una qualche misura il perseguimento di questo autonomo indirizzo [politico] senza ingerenza dello stato, non può avere solo il ristretto significato di libertà di impiego delle risorse messe a disposizione dallo stato medesimo o dalle regioni senza vincolo sovraordinato di destinazione: pur se la Costituzione sembra riconoscerlo solo per le regioni, essa dovrebbe, con riguardo anche agli altri en-

¹⁰¹ Z. CIUFFOLETTI, *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Laterza, Roma-Bari, 1994, X.

¹⁰² V. la nota 100.

ti territoriali, comprendere in sé l'autonomia tributaria, intendendo quest'ultima come capacità di liberamente autodeterminarsi, nell'ambito dei tributi propri ad essi attribuiti e da essi eventualmente amministrati, parte delle entrate tributarie e di esserne titolari in funzione di un più pieno svolgimento dell'autonomia locale"¹⁰³. Poteva dirsi consacrare questo modo di intendere i rapporti tra amministrati e amministratori la riformulazione dell'art. 114, comma 1, il quale afferma che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

Senonché, molti hanno ritenuto che un'interpretazione conforme alla volontà del Costituente non fosse accettabile: non compatibile, finanche, con la struttura di uno Stato federale¹⁰⁴. Così, l'art. 114 è stato inteso nel senso che esso non comporta affatto una millimetrica equiparazione fra i vari enti ivi indicati (soluzione sensata, se non avesse implicato una aprioristica subordinazione di ogni altro ente allo Stato). Quanto alle materie, la potestà legislativa esclusiva delle Regioni è immediatamente divenuta residuale, espropriabile *ad libitum*. È stata enucleata la categoria delle materie trasversali, dette anche materie-funzione, suscettibili di penetrare all'interno dell'ordinamento regionale: in tal modo si ridava slancio all'interesse nazionale, sacrosanto, ma non declinabile – come, invece, è accaduto – a senso unico, sempre a favore dello Stato. Il principio costituzionale di sussidiarietà, poi, pensato, verticalmente, come regola tale da favorire il ruolo dell'ente territoriale più vicino al cittadino, si è trasformato in "chiamata in sussidiarietà", proveniente dallo Stato, che intende occuparsi di minori incapaci, quali sarebbero i poteri locali. Infine, con l'intento di semplificare, il coordinamento della finanza pubblica ha rappresentato lo strumento, attraverso il quale lo Stato può risolvere a suo favore qualsiasi questione di competenza: perché – come si legge nella favola di Esopo – *superior stabat lupus*¹⁰⁵.

Tutto ciò è avvenuto sulla scorta di una *giurisprudenza costituzio-*

¹⁰³ F. GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, cit., 12. V., altresì, M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1983. Quanto a talune premesse culturali, v. D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano, 1998.

¹⁰⁴ Ometto citazioni perché sono fatti noti.

¹⁰⁵ Ciò che ho scritto corrisponde al risaputo: v., per tutti, AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008.

nale pregiudizialmente favorevole alle ragioni dello Stato. Una tale discriminazione – davvero emblematica – trova specifico riscontro pure sul piano processuale: ad esempio, nel rigore con cui il Giudice delle leggi sottopone a scrutinio la delibera di una Giunta regionale che autorizza la proposizione di un ricorso, e ciò dal punto di vista della prospettazione dei motivi di impugnazione¹⁰⁶; nel pretendere dalle Regioni la prova concreta della lesione subita, della cui esistenza decide a piacimento¹⁰⁷. Il che autorizza ad affermare che le innovazioni potenziali del 2001 sono state stroncate sul nascere dalla Corte costituzionale, a motivo di un elementare, ricorrente assunto: la Costituzione non lo prevede, ma non può non prevederlo.

8. La riforma costituzionale del 2016

È probabile che i riformatori, in particolare quando hanno inteso fare ricorso al dettato di cui all'art. 138, comma 2, Cost., avanzando essi stessi richiesta di referendum, non abbiano valutato le possibili conseguenze di una bocciatura. O perché se ne sono scordati oppure perché erano certi – anzi, certissimi¹⁰⁸ – della vittoria del Sì. Ora, è necessario fare i conti con quel che è successo, non scordando che la procedura attivata era di revisione costituzionale: dunque, costituente¹⁰⁹.

a) Si è sostenuto che “le riforme in corso” portano a compimento il “lavoro incompiuto della Costituzione italiana”. Tant'è vero che “i riformatori odierni hanno in realtà inteso completare ciò che allora non si poté pienamente realizzare, agendo quindi, secondo la nota metafora di Bernardo di Chartres, come nani sulle spalle di giganti”¹¹⁰. Questo esordio ha riguardato, principalmente, il bicamerali-

¹⁰⁶ Con lo Stato, largheggia.

¹⁰⁷ V., ad es., Corte cost., n. 159/2016.

¹⁰⁸ La Regione Friuli-Venezia Giulia ha anticipato tutti e ha stupito il mondo. Oggi, solo qui non ci sono le Province!

¹⁰⁹ Prescindo da irrilevanti distinguo.

¹¹⁰ S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Giappichelli, Torino, 2016. Analogamente – tra tantissimi –, AA.VV., *Perché Sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, con prefazione di M.E. Boschi, Laterza, Roma-Bari, 2016 (gli scritti sono di Carlo Fusaro, Cesare Pinelli, Roberto Bin, Vincenzo Lippolis,

simo perfetto o paritario che dir si voglia, di cui si è proposto il superamento, in specie facendo del Senato della Repubblica luogo di rappresentanza delle istituzioni territoriali (art. 55, comma 4). Ne mutavano la composizione numerica e la provenienza dei componenti (consiglieri regionali e sindaci), secondo uno schema originale, difeso da alcuni e criticato da altri. Alla Camera dei deputati era riservata la prerogativa di concedere o revocare la fiducia, mentre le relative attribuzioni erano esercitate singolarmente oppure in condivisione con il Senato. Tuttavia, a prescindere da queste ed altre innovazioni, il secondo grande ambito di intervento – è quel che rileva, ai nostri fini – era rappresentato dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che nella nuova versione recava: “Le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni”.

È sufficiente questo mero richiamo per rendersi conto che le Province erano scomparse dal testo della Legge fondamentale, sanzionando positivamente quel che avevano inteso realizzare i *Governi Monti, Letta e Renzi* con atti normativi primari, anticipatori. A ciò si aggiunga – sempre in estrema sintesi – la riformulazione dell’art. 116, comma 3, per quanto concerne “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” da attribuire alle Regioni ordinarie richiedenti; il tentativo, declamato, di eliminare la potestà legislativa regionale concorrente; la riattribuzione formale allo Stato di materie regionalizzate nel 2001; la previsione, a favore dello Stato, della clausola di supremazia, stando alla quale, “su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”. Inoltre, risultava rafforzata la già onnipresente e pervasiva funzione di coordinamento della finanza pubblica, suscettibile di attuazione “secondo quanto disposto dalla legge dello Stato” (art. 119, comma 2). Qui, in concreto, la legge diveniva, per se stessa, parametro del giudizio di legittimità costituzionale¹¹¹.

Giulio M. Salerno, Andrea Morrone, Francesco Clementi, Tommaso Edoardo Frosini, Tania Groppi, Lorenza Violini, Marilisa D’Amico, Stefano Ceccanti, Peppino Calderisi, Beniamino Caravita, Salvatore Vassallo); G. CRAINZ-C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Donzelli, Roma, 2016, nonché M. D’AMICO-G. ARCONZO-S. LEONE, *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016.

¹¹¹ Si potrebbe riferire d’altro, ma è sufficiente l’accennato dato, in questo elementare contesto.

b) Che cosa si è detto e scritto in proposito? Ad esempio, che “controriforma è dire troppo. Ma non si può negare che si tratta di un’incisiva e voluta modifica di rotta”¹¹². Infatti, “con le riforme di quegli anni, e in modo particolare con quella del 2001, alle Regioni e agli enti territoriali sono stati attribuiti poteri molto più significativi rispetto a quanto prevedeva il disegno del 1948”¹¹³. Ma c’è di più: “Va evidenziato che, al di là di alcuni aspetti critici certamente esistenti, le modifiche apportate si inseriscono nel solco di quanto auspicato da molti esperti e in sostanziale continuità con la giurisprudenza della Corte costituzionale nel corso degli ultimi anni”¹¹⁴. Altri, sulla medesima lunghezza d’onda, non hanno mancato di ricordare che, in seguito alla riforma del 2001, “il risultato pratico è stato l’accrescimento dei poteri di direzione dello Stato, non solo in materie nazionali e internazionali, ma anche nelle politiche delle autonomie territoriali, con conseguente compressione, talora davvero eccessiva, dei poteri di Regioni ed enti locali. Proprio l’esperienza della riforma del federalismo all’italiana [che mi sono visto costretto a dominare *federalismo napoleonico*] ha confermato la sensazione che la *repubblica delle autonomie* resti ancora un progetto da svolgere”¹¹⁵. Inoltre, per quanto si sostenga da più parti che ricade sulle Regioni la responsabilità di un contenzioso di dimensioni patologiche, nondimeno qualcuno ha osservato che “i dati riportati indicano che la causa (o la ragione) dell’aumento del contenzioso Stato-Regioni sulle leggi è dovuto, in misura nettamente prevalente, al numero di ricorsi statali su leggi regionali”¹¹⁶.

Quanto, poi, alle Province, si è sottolineato il fatto che al loro posto “emergono gli ‘enti di area vasta’ (vale a dire enti sovracomunali, co-

¹¹² G. CRAINZ-C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione*, cit., p. 121.

¹¹³ M. D’AMICO-G. ARCONZO-S. LEONE, *Come cambia la Costituzione?*, cit., p. 37.

¹¹⁴ M. D’AMICO-G. ARCONZO-S. LEONE, *Come cambia la Costituzione?*, cit., p. 37.

¹¹⁵ A. MORRONE, *Perché... ridisegna la Repubblica delle autonomie*, in AA.VV., *Perché Sì*, cit., p. 51. Aveva, un istante prima, rilevato che “l’attuazione del Titolo V è avvenuta soltanto per via giudiziaria, sulla base di una giurisprudenza creativa della Corte costituzionale, la quale è stata chiamata a svolgere un innaturale ruolo di *ri-definizione* dei contenuti dell’autonomia regionale e locale, nel tentativo di risolvere gli innumerevoli conflitti istituzionali che la riforma del titolo V ha causato in concreto”.

¹¹⁶ E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016. L’opera si caratterizza per l’equilibrio con cui discute i contenuti della riforma, offrendo al lettore quel che è necessario per orientarsi, sperimentando la libertà di giudizio.

me lo erano le Province ...). La c.d. legge Delrio (legge n. 56/2014) ha ‘anticipato’ questo profilo della riforma costituzionale, trasformando le Province (e le Città metropolitane) in enti di secondo livello (cioè composti da membri scelti tra gli eletti nei Comuni) e riducendo le loro competenze”¹¹⁷. Quindi, un suggerimento, forse da non sottovalutare: “Dovrebbe far riflettere la circostanza che la riforma, nel contempo ‘abolisce’ le Province, ma riconosce la necessità dell’esistenza di ‘enti di area vasta’ che coordinino le funzioni cui i Comuni non riescono a far fronte da soli (date le loro generalmente modeste dimensioni). Il rischio è che al posto di una Provincia avremo una pluralità di ‘enti di area vasta’, ciascuno dotato dei propri vertici decisionali e di una propria struttura amministrativa”¹¹⁸.

E che dire delle Regioni speciali, gratificate di un regime di favore, che, soprattutto per alcune di esse, ne ha moltiplicato le peculiarità, fino al punto di configurare dei veri e propri privilegi? Anche a questo riguardo, le autonomie differenziate si sarebbero dovute ripensare, considerandole non tanto a parte, ma come insieme, nell’insieme¹¹⁹.

¹¹⁷ G. ZAGREBELSKY, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 77.

¹¹⁸ G. ZAGREBELSKY, *Loro diranno, noi diciamo*, cit., pp. 77-78, il quale prosegue così: “Molto probabilmente, sarebbe stato più razionale accorpate le Province esistenti (eventualmente trasformandole in enti di secondo livello) e aumentare le competenze, a scapito della miriade di enti sovracomunali monofunzionali oggi esistenti (ambiti ottimali rifiuti e idrici, bacini imbriferi, unioni di Comuni, consorzi di varia natura, società partecipate, ecc.)” (*ivi*, p. 78).

Innumerevoli i volumi e i saggi pubblicati, in cui ci si occupa anche di questi temi. V., ad es., L. LABRUNA, *Sì? No? Noterelle di un giurista su riforma costituzionale e referendum*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016; AA.VV., *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?*, a cura di C. Amirante, Giappichelli, Torino, 2016; AA.VV., *La Costituzione bene comune*, Ediesse, Roma, 2016; V. GIACCHÉ, *Costituzione italiana contro Trattati europei. Il conflitto inevitabile*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2015; V. ONIDA-G. QUAGLIARIELLO, *Perché è saggio dire No. La vera storia di una riforma che ha “cambiato verso”*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016, nonché AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, RCS, Milano, 2016. V., in particolare, L. CARLASARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012.

¹¹⁹ Per tutti, E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., p. 199. Nell’esordio, rileva che “uno degli aspetti del disegno di legge di riforma, nella parte riguardante le autonomie regionali, che ha destato maggiori considerazioni critiche concerne il mantenimento dello *status quo* per le Regioni ad autonomia speciale”: cui deve aggiungersi quel che era stabilito nell’art. 39, tra le disposizioni transitorie.

c) Si diceva, un tempo, che, *Si vera sunt ex posita*, le conclusioni da trarre paiono lineari e, per ciò solo, scontate. Certo, qualcuno non ci ha pensato prima. Infatti, il risultato referendario – vale a dire la bocciatura del quesito e del suo oggetto – deve tenere conto di quanto scritto e detto a proposito dei contenuti della riforma. Gli stessi sostenitori del Sì hanno rilevato, a proposito del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, che il medesimo altro non faceva se non conformarsi a quanto stabilito dalla Corte costituzionale, con una serie numerorissima di sentenze, in sede di interpretazione e concreta applicazione della legge costituzionale n. 3/2001. Poco importa quali ne sono state le ragioni. Ed anche ad ammettere che la Corte sia stata chiamata a razionalizzare scelte lessicalmente discutibili del Legislatore costituente del 2001, non v'è dubbio che quel testo era suscettibile di molteplici interpretazioni: in breve, alla luce di un complesso di idee generali presupposte, favorevoli oppure no al pluralismo autonomistico. Fatto sta che la Corte ha finito per riscrivere – interpretandolo – il testo della legge costituzionale n. 3/2001, contraddicendo in radice le opzioni quasi-federaliste del Parlamento.

Da ciò un corollario evidente. Il corpo referendario¹²⁰ ha votato in massa, con una percentuale schiacciante per il No. Il No coinvolge il testo incorporato nel quesito sotto un duplice profilo: per un verso, riconferma la perdurante preferenza per la Costituzione del 1948, così come è stata modificata nel 2001¹²¹; per altro verso, nel fare ciò, sconfessa, indirettamente ma chiaramente, la lettura che della riforma del 2001 ha dato la Corte costituzionale, lettura incorporata nel nuovo testo, bocciato, appunto, dalla consultazione referendaria.

L'esito non deve sorprendere ed è incontestabile: con quel che segue, anche in termini di elezioni dirette oppure di secondo grado degli organi delle Province, la cui perdurante attualità va discussa non alla luce di teorie, ma in forza di un riscontro, che deve avere ben presente quale è lo stato di salute della democrazia¹²².

¹²⁰ V. *sub* 1.

¹²¹ Tutti sapevano che scopo della riforma era correggere la legge costituzionale n. 3/2001 e i suoi asseriti eccessi autonomistici.

¹²² V. *sub* 2 e 3.

9. A questo punto

L'assetto da riservare alle Province, quale ente che concorre a formare l'edificio complessivo della Repubblica, non può dipendere da opzioni estranee al più vasto contesto istituzionale di cui fanno parte né può essere condizionato da emergenze finanziarie, da risolvere attraverso la *spending review*. Sotto quest'ultimo aspetto, non v'è dubbio che, anche costituzionalmente parlando, la democrazia ha un ben altro rilievo; inoltre, conclamate misure di razionalizzazione della spesa pubblica non hanno prodotto alcun significativo effetto: anzi, sono rimaste intatte enormi sacche di inefficienza, che non si possono ridurre se non creando una sensibilità istituzionale coinvolgente, che il Paese forse non ha mai conosciuto, senza dubbio in questi ultimi anni caratterizzati da un'insostenibile decadenza¹²³.

Quasi a voler ridimensionare lo scacco rimediato con la bocciatura referendaria del 4 dicembre 2016, non pochi commentatori hanno virato, concentrando la loro preoccupata attenzione su quello che è davvero il problema dei problemi, vale a dire l'assenza di una classe politica che sia *classe dirigente*. Per essere tale, "l'uomo politico [che la incarna] deve dominare in se stesso, ogni giorno e ogni ora, un nemico del tutto banale e fin troppo umano: la vanità comune a tutti, la nemica mortale di ogni dedizione a una causa e di ogni distanza e, in questo caso, della distanza rispetto a se stessi"¹²⁴.

È la vanità di governanti poco accorti ad aver spinto sull'acceleratore delle riforme, determinati più dal desiderio di conseguire un risultato strumentale al loro successo, piuttosto che dalla consapevolezza di ciò che è e deve essere il *bene comune*. Non ha a che fare con prospettazioni mitiche che sono fuori dalla portata di chiunque, essendo strutturalmente connesso con l'agire quotidiano concreto, il quale rivela anche al più modesto degli indagatori, che va ricostituito un canale di comunicazione tra governanti e governati, per evitare che i primi continuino a confondere il loro autoreferenziale soliloquio con il colloquio. Sono indispensabili i luoghi, le occasioni di incontro, gli scon-

¹²³ V. *sub* 1.

¹²⁴ M. WEBER, *La politica come professione*, in *La scienza come professione – La politica come professione*, Mondadori, Milano, 2006, p. 113. Me ne sono occupato in *Piccoli principi. Notabilato locale e crisi della rappresentanza politica*, libreriauniversitaria.it, Padova, 2016.

tri tra idee che si alimentano con il desiderio di concorrere al consolidamento della vita in comune. Finalità, questa, quotidianamente smentita dalla sordità di chi abita il palazzo.

Il palazzo non è un luogo pubblico¹²⁵, non è luogo di discussione aperta, non è luogo di selezione, è luogo di mediazione. I buoni risultati o le conseguenze nefaste delle scelte effettuate non passeranno al vaglio, per quanto limitato e discutibile, di un corpo elettorale composto di cittadini, ma rimarranno serrati all'interno delle congreghe. Avviene oggettivamente così, come si è potuto constatare l'8 gennaio 2017, in occasione del rinnovo di alcune decine di consigli provinciali: votanti i consiglieri comunali, votati i consiglieri comunali, raggruppati per cordate prive di qualunque manifesto ideale, ripiegati su elementi fattuali e finanziari che non hanno attratto l'attenzione di alcuno. A distanza di pochi giorni, la memoria non ricorda nulla e il cittadino ignora, oltretutto, chi siano gli eletti e non sa chi ricopra la carica di Presidente. Elezioni scontate, marginali, irrilevanti, che nulla hanno a che fare con la dialettica che deve animare al loro interno le istituzioni democratiche.

Il discorso sul da farsi, quindi, non può essere sviluppato prendendo a prestito dottrine generali. A proposito di esse, si potrebbe sostenere che l'amministrazione locale è un *unicum* e un *continuum*, in quanto tale da realizzare in modo omogeneo, attraverso l'innesto nel cuore dei vari enti di germi qualitativamente identici: i primi e i più importanti riguardano l'atto di preposizione alla carica, la qualità delle attribuzioni e la resa del conto a fine esercizio. Se ne può prescindere? Si possono attenuare i meccanismi di riscontro? Un tempo, forse sì; ora, probabilmente, no, perché la democrazia rappresentativa va irrobustita; perché le manifestazioni di democrazia diretta hanno indicato nella partecipazione del cittadino ai procedimenti di selezione delle persone e degli obiettivi politici il fattore che legittima un ordinamento.

Proprio la bocciatura referendaria deve insegnare che, dopo una prolungata disattenzione nei confronti delle *persone* e dei *corpi intermedi*, è venuto il momento di dedicarsi a questi ultimi. Le *Province* ne sono una manifestazione radicata nelle vicende storico-politiche dei nostri territori. La composizione dei suoi organi ben può essere

¹²⁵ V. il testo cui è riferita la nota 50.

considerata disponibile da parte del legislatore, che ha facoltà di operare per le elezioni dirette o di secondo grado. Tuttavia – come ho rilevato – ora è tempo di rettificare scelte che contraddicono le attese del cittadino, il quale ha il diritto-dovere di sollecitare e controllare in via diretta chi è legittimato ad esercitare funzioni pubbliche. L'amministrazione locale è bene sia un aggregato unitario di vasi comunicanti, qualitativamente omogenei. È necessario che il principio di responsabilità sia l'elemento genetico dell'autonomia e che divenga il punto di vista che accomuna tutti: amministratori ed amministrati¹²⁶. Sotto questo profilo, *bisogna ripartire da dove eravamo*: dalla Costituzione del 1948, integrata dalle modifiche introdotte dalla riforma del 2001, che vuole la Provincia – al pari di Comuni, Città metropolitane, Regioni e Stato – ente costitutivo della *Repubblica delle autonomie*. E perché queste ultime funzionino, serve una *classe dirigente*.

¹²⁶M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Jovene, Napoli, 2015.

GIUSEPPE BERGONZINI

PROVINCE, RAPPRESENTANZA, CORTE COSTITUZIONALE:
UN'OCCASIONE PERDUTA

SOMMARIO: 1. Premessa. Oggetto ed origine del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale sulla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 febbraio 2014, n. 2. – 2. La prevedibile – ma non scontata – inammissibilità dell'intervento dell'Unione delle Province del Friuli-Venezia Giulia. – 3. L'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'elezione di secondo grado delle Province friulane. Rilievi critici. a) Oscurità e genericità del *petitum*? – 4. *Segue*: b) Difetto di motivazione sulla rilevanza? – 5. *Segue*: c) Difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza? – 6. Le possibili ragioni dell'inammissibilità. – 7. Rappresentanza di secondo grado e Corte costituzionale alla luce della sentenza n. 50/2015: un'occasione perduta. – 8. Cosa resta dalla pari dignità costituzionale degli enti che compongono la Repubblica, in base all'ancora vigente art. 114 Cost.? – 9. Qualche considerazione conclusiva, anche alla luce dell'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, e dell'anticipata soppressione delle Province friulane.

1. *Premessa. Oggetto ed origine del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale sulla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 febbraio 2014, n. 2*

Con la legge regionale 14 febbraio 2014, n. 2¹, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha riformato il sistema elettorale e la forma di governo delle quattro Province friulane trasformandole in enti di secondo livello, prevedendo l'elezione solo indiretta dei relativi organi; in modo non dissimile da quanto previsto, a livello nazionale, dalla legge 7 aprile 2014, n. 56².

¹ Recante "Disciplina delle elezioni provinciali e modifica all'articolo 4 della legge regionale 3/2012 concernente le centrali di committenza".

² "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

La legge regionale *de qua* trovava ispirazione e ragion d'essere nell'esigenza, espressamente manifestata dal legislatore friulano nell'art. 1 della legge medesima, di dettare una disciplina transitoria delle elezioni per il rinnovo degli organi provinciali, "in vista del riordino del sistema delle autonomie locali del Friuli-Venezia Giulia e in attesa della conclusione del procedimento di modificazione dello Statuto, finalizzato alla soppressione del livello ordinamentale delle province"³. Evidente risulta l'assonanza con la legge n. 56/2014, che ha riformato la disciplina elettorale, la forma di governo e le funzioni delle Province in attesa dell'espressa rimozione di ogni riferimento ad esse dal testo della Costituzione, ad opera della legge di revisione costituzionale che ha formato oggetto del referendum del 4 dicembre 2016⁴.

La nuova legislazione friulana aveva stabilito, in particolare, che i Consigli provinciali non venivano più eletti direttamente dal corpo elettorale, ma esclusivamente dai Sindaci e dai Consiglieri comunali dei Comuni inclusi nel territorio della Provincia (art. 5, comma 1, della legge regionale n. 2/2014). I Consigli provinciali erano poi chiamati, a loro volta, ad eleggere nel loro ambito il Presidente della Provincia e la Giunta provinciale (art. 5, comma 2, della legge regionale n. 2/2014).

³ I motivi principali che hanno indotto il legislatore friulano a prevedere un meccanismo indiretto di elezione degli organi provinciali sono ben riassunti, nei seguenti termini, dalla Relazione di maggioranza che ha accompagnato il disegno di legge: "il primo è l'inopportunità di chiedere ai cittadini di votare per un Ente che tutte o quasi le forze politiche hanno dichiarato di voler chiudere; rappresenterebbe una sconfitta e un'ulteriore motivo di sfiducia nei confronti della politica che apparirebbe, ancora una volta, incapace di rispondere ai suoi compiti"; "il secondo motivo è che avere una governance fatta di amministratori locali può aiutare ad arrivare nel modo migliore al risultato finale perché saranno proprio i sindaci (e i loro assessori e consiglieri comunali) che dovranno stabilire quali nuove responsabilità saranno in grado di assumersi e come farlo, arrivando a decidere con la necessaria consapevolezza" (così la Relazione della V Commissione permanente sul disegno di legge n. 29 "Disciplina delle elezioni provinciali", Consiglio regionale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Atti consiliari, n. 29-A, p. II, reperibile all'indirizzo <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmllex.aspx?anno=2014&legge=2>, nella sezione *iter della legge*).

⁴ Gli artt. 29, 32, 33 e 38 del d.d.l. costituzionale (XVII Legislatura, Atto Senato n. 1429-D, Atto Camera n. 2613-D, "Disposizioni 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") modificavano, in specie, gli artt. 114, 118, 119, 132 e 133 Cost. Si tornerà in argomento, alla luce dell'esito negativo del referendum costituzionale, *sub* 9.

Le elezioni provinciali friulane si caratterizzavano, dunque, come elezioni di secondo grado con riferimento ai Consigli provinciali, e come elezioni di terzo grado per quanto riguarda Presidente della Provincia e Giunta provinciale. A differenza di quanto previsto dalla legge nazionale, il meccanismo rappresentativo indiretto si “arricchiva” di un ulteriore grado⁵, temperato dalla previsione di un legame di fiducia tra i Consigli provinciali, il Presidente e la Giunta, che avrebbe potuto condurre alla contemporanea sostituzione di entrambi gli organi esecutivi, in caso di approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva⁶.

La legge regionale n. 2/2014 ha trovato la sua prima applicazione al rinnovo degli organi di governo della Provincia di Pordenone, le cui consultazioni elettorali sono state convocate per il 26 ottobre 2014. Contro il decreto assessorile di indizione delle consultazioni elettorali hanno proposto analoghi (ma distinti) ricorsi al T.A.R. Trieste sia il Presidente uscente della Provincia di Pordenone, sia l'Unione delle Province del Friuli-Venezia Giulia chiedendone l'annullamento, previa concessione della tutela cautelare e contestuale rimessione alla Corte costituzionale di diverse questioni di legittimità della legge regionale n. 2/2014.

All'esito dell'udienza camerale il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia ha concesso, nel giudizio instaurato dal Presidente uscente della Provincia di Pordenone, tutela cautelare provvisoria con ordinanza n. 120 del 15 ottobre 2014⁷; e sollevato con ordinanza n. 495 di pari data questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 12, 16, 33 e 35 della legge regionale n. 2/2014, per violazione degli artt. 4, comma 1 *bis*, 5 e 59, comma 1, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), nonché degli artt. 1, 3, 5, 48, comma 4, 114, 117, 118, 119 Cost.

⁵ Si ricordi che in base all'art. 1, commi 58 e 69 della legge n. 56/2014, sia il Consiglio provinciale che il Presidente della Provincia sono eletti contestualmente dai Sindaci e dai Consiglieri comunali dei Comuni della Provincia. La legge n. 56/2014 non prevede, poi, il mantenimento della Giunta provinciale; comune ad entrambe le legislazioni è, invece, la previsione dell'organo denominato Assemblea dei Sindaci, e sostanzialmente analoga la sua disciplina.

⁶ Così dispone l'art. 10 della legge regionale n. 2/2014.

⁷ Il ricorso proposto dall'Unione delle Province del Friuli-Venezia Giulia è stato, invece dichiarato inammissibile per carenza di legittimazione ad agire dal T.A.R. Trieste con la sentenza 23 ottobre 2014, n. 507.

Le elezioni della Provincia di Pordenone, nonostante la sospensione concessa dal T.A.R. Trieste, si sono peraltro tenute regolarmente per effetto della successiva pronuncia della Sezione quinta del Consiglio di Stato (ordinanza 21 ottobre 2014, n. 4809) che ha riformato l'ordinanza cautelare del Giudice friulano.

Le questioni di legittimità costituzionale della legge regionale n. 2/2014, sollevate innanzi alla Corte costituzionale dal T.A.R. Trieste, sono state discusse nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2015, unitamente alle questioni – in parte analoghe – sollevate in via principale avverso la legge n. 56/2014 dalle Regioni Lombardia, Veneto, Puglia e Campania.

Al riguardo, è opportuno rilevare che le impugnazioni regionali avevano ad oggetto plurime disposizioni della legge nazionale di riforma delle autonomie locali, ed investivano molteplici profili della disciplina delle Città metropolitane, delle Province e delle Unioni di Comuni. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale dal T.A.R. Friuli-Venezia Giulia era, invece, limitato alla configurazione delle “nuove” Province friulane come enti di secondo livello a legittimazione democratica indiretta: esclusivamente e specificamente su ciò si erano appuntati, infatti, i rilievi critici del ricorrente che aveva sollevato l'eccezione d'incostituzionalità; e tali rilievi il T.A.R. rimettente aveva fatto propri.

La Corte costituzionale si è pronunciata nel merito dei ricorsi in via principale, respingendo tutte le censure prospettate con la sentenza 26 marzo 2015, n. 50. Le questioni sollevate dal T.A.R. Friuli sono state, invece, dichiarate inammissibili con l'ordinanza 17 marzo 2015, n. 39.

I motivi per cui la Consulta ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 2/2014, tutti relativi alla scorretta formulazione dell'ordinanza di rimessione, meritano di essere esaminati in questa sede, anche per svolgere qualche considerazione “aggiornata” sulla *vexatissima quaestio* della legittimità costituzionale delle elezioni di secondo grado; che *vexatissima* è rimasta, pare, anche dopo le – e forse proprio a causa delle – appena ricordate decisioni della Corte.

2. *La prevedibile – ma non scontata – inammissibilità dell'intervento dell'Unione delle Province del Friuli-Venezia Giulia*

Qualche breve cenno deve essere dedicato, in primo luogo, all'inammissibilità dell'intervento dell'Unione delle Province del Friuli-Venezia Giulia dichiarata nel corso dell'udienza pubblica del 24 febbraio 2015, e ribadita dall'ordinanza n. 39/2015.

Nel contesto complessivo del giudizio in via incidentale sulla legge regionale n. 2/2014 si tratta forse – è già possibile anticiparlo – della decisione meno inaspettata.

Alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale restrittiva in tema di intervento nei giudizi di legittimità costituzionale si trattava, in effetti, di una decisione in larga misura prevedibile: la Corte ha avuto buon gioco nel richiamare i suoi noti precedenti sul punto limitandosi a ribadire che “la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale”, e che “a tale disciplina è possibile derogare ... soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura”.

La Corte ha dunque ritenuto l'intervento inammissibile perché l'Unione delle Province del Friuli-Venezia Giulia sarebbe “titolare non già di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, sibbene di un mero indiretto, e più generale, interesse, connesso al suo scopo statutario, a sviluppare, studiare e coordinare gli interessi delle Province della Regione negli ambiti di loro interesse anche al fine di favorire riforme delle vigenti leggi ed atti amministrativi”⁸.

In merito si può tuttavia notare che, oltre allo scopo statutario evidenziato dalla Corte, all'Unione spetta pure, ai sensi dell'art. 3, lett. d) del suo Statuto, “rappresentare le Province nei confronti della Regione e delle sue articolazioni istituzionali, e degli altri soggetti pubblici e privati pur nel rispetto dell'autonomia delle Province associate”.

⁸ Corte cost., ordinanza emessa all'udienza del 24 febbraio 2015, allegata all'ordinanza 17 marzo 2015, n. 39.

Le funzioni di rappresentanza unitaria conferite all'Unione le consentivano di agire nell'interesse collettivo di tutte le Province friulane, ove fossero in gioco le prerogative di tutte, meritevoli di essere valorizzate e protette tramite iniziative congiunte e condivise. Rimane lecito domandarsi, pertanto, se queste funzioni di rappresentanza unitaria non potessero legittimare anche la partecipazione ai giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale⁹ quando – come nel caso di specie – venivano in rilievo unitariamente gli interessi di tutte le Province rappresentate dall'Unione.

La circostanza appena ricordata, pur espressamente portata all'attenzione della Corte nel corso del giudizio, non è stata ritenuta meritevole di accoglimento.

Forse sarebbe stato auspicabile un apposito passaggio argomentativo sul punto nell'ordinanza che ha dichiarato inammissibile l'intervento; in mancanza, non resta che concludere che quell'interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in causa, che legittima la partecipazione al giudizio, secondo la Corte deve essere riconducibile all'interveniente in modo diretto; e non in via mediata, per il tramite di un soggetto interposto, pur dotato di poteri di rappresentanza.

In altre parole, se nel giudizio *de quo* si fossero costituite *singulatim* una o più delle Province friulane, il loro intervento con tutta probabilità sarebbe stato ammissibile. La legge regionale n. 2/2014 era appli-

⁹Nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale il problema si pone in termini diversi, dato che si tratta di un contenzioso costituzionale fra parti in senso proprio, dotate di potestà legislativa. La Consulta su queste basi ha, ad esempio, dichiarato inammissibile l'intervento dell'Unione delle Province d'Italia (oltre a quello di diverse, singole Province) nel giudizio concluso con la sentenza 19 luglio 2013, n. 220: "il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 ('Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale'), si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente innanzi a questa Corte in via incidentale. Pertanto, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza costituzionale in materia (*ex plurimis*, sentenze n. 118 del 2013, n. 245, n. 114 e n. 105 del 2012, n. 69 e n. 33 del 2011, n. 278 e n. 121 del 2010, e ordinanza n. 107 del 2010), deve ritenersi inammissibile l'intervento, nei giudizi di costituzionalità in via principale, di soggetti privi di potere legislativo" (così Corte cost., 19 luglio 2013, n. 220, punto 4 del Considerato in diritto).

cabile a tutte le Province friulane, ed incideva senza dubbio sul loro sistema elettorale e sulla loro forma di governo: difficile negare, dunque, che esse avessero un interesse diretto ed immediato alla questione di legittimità costituzionale in discussione¹⁰.

L'interpretazione restrittiva dei presupposti dell'intervento nel caso di specie sembra quindi condurre, a ben vedere, ad esiti paradossali: le quattro Province friulane avrebbero potuto partecipare singolarmente al giudizio, anche producendo – più che legittimamente – quattro distinti atti di intervento e quattro diverse memorie illustrative, nonché argomentando autonomamente in sede di udienza pubblica.

L'intervento unitario dell'Unione delle Province, che consentiva a queste ultime di dedurre congiuntamente e di comune accordo, in piena rispondenza al principio di economia processuale – al quale senz'altro si ispira l'orientamento restrittivo ricordato –, è stato invece dichiarato inammissibile.

Laddove plurime istanze ed interessi possano trovare utile sintesi in un'istituzione che le rappresenti congiuntamente, negare la legittimazione a tale istituzione significa in realtà moltiplicare, e non limitare, le occasioni di possibili interventi nel giudizio di legittimità costituzionale.

3. L'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'elezione di secondo grado delle Province friulane. Rilievi critici. a) Oscurità e genericità del petitum?

Secondo la Corte, le questioni sollevate dal T.A.R. Friuli erano “nel loro complesso, manifestamente inammissibili per mancanza di chiarezza del *petitum* e per difetto di motivazione, sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza”¹¹.

Quanto al primo dei tre profili d'inammissibilità (oscurità del *pe-*

¹⁰ Sul punto è utile il rinvio a Corte cost., 16 aprile 2014, n. 100, punto 2.1 del Considerato in diritto: è stato ritenuto ammissibile nel giudizio in via incidentale l'intervento della Provincia di Avellino, che non era parte del giudizio *a quo*, “anche in considerazione della diretta ed immediata applicabilità delle norme censurate alle amministrazioni provinciali della Regione Campania”.

¹¹ Corte cost., 17 marzo 2015, n. 39, ultimo capoverso del Considerato.

titum), secondo la Consulta il T.A.R. rimettente avrebbe censurato “genericamente, e in blocco, plurimi contenuti” della legge regionale n. 2/2014: “il rimettente contestualmente adombra che, per effetto delle disposizioni denunciate, risultino: violato il principio generale di autonomia degli enti locali territoriali; modificato surrettiziamente l’assetto istituzionale delle Province; vanificate le funzioni provinciali di indirizzo e coordinamento dell’attività dei Comuni (dato che da detti Comuni la Provincia trarrebbe ora la sua legittimazione); eluso il controllo democratico diretto delle popolazioni interessate sull’esercizio delle funzioni provinciali e sull’utilizzo dei tributi; non adeguatamente garantita la rappresentatività del nuovo organo denominato Assemblea dei sindaci; indebitamente limitato il diritto di elettorato attivo, di cui sono titolari tutti i cittadini; violato anche il principio di ragionevolezza, perché l’obiettivo del taglio dei c.d. costi ‘della politica’”, che si prefigge la normativa censurata, sarebbe stato più utilmente raggiungibile “rimodulando la rappresentanza e la stessa forma di governo provinciale”¹².

La puntuale ed esaustiva elencazione svolta dalla Corte sui vari profili d’illegittimità costituzionale rilevati dal T.A.R. Trieste già da sola consentirebbe di dubitare del fatto che si trattasse di censure generiche della legge regionale n. 2/2014; tanto generiche che la Corte stessa ha dimostrato di averle comprese perfettamente, una per una, sintetizzando così efficacemente l’ordinanza di rimessione.

Ma, continua la Corte, il difetto dell’ordinanza di rimessione che le avrebbe impedito di procedere all’esame del merito sarebbe consistito in ciò: “una siffatta prospettazione impugnatoria – che coinvolge, in modo indifferenziato, plurime disposizioni di pur differente contenuto (talune, per di più, solo formalmente evocate) ... ostacola l’individuazione dell’effettivo oggetto delle questioni proposte (per la difficoltà di isolarle all’interno di un complessivo giudizio critico, che il Tribunale a quo mutua dal ricorrente ...)”¹³.

Tralasciando quest’ultimo, non del tutto felice accenno all’eccezione di legittimità sollevata dal ricorrente¹⁴, il problema vero che af-

¹² Corte cost., 17 marzo 2015, n. 39, primo e secondo capoverso del Considerato.

¹³ Corte cost., 17 marzo 2015, n. 39, terzo capoverso del Considerato.

¹⁴ La Corte sembra accusare il T.A.R. Trieste di non aver sufficientemente rielaborato e fatta propria l’eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dal ricorrente nel corso

fliggeva l'ordinanza di rimessione sarebbe stato rappresentato, sembra sostenere la Corte, da un'argomentazione confusa, che impediva di cogliere appieno *quali* censure si appuntavano su *quali* disposizioni della legge regionale sottoposta al controllo di costituzionalità.

Il rilievo della Corte, anche precisato in questi termini, non convince appieno; specie alla luce delle numerose pronunce processuali rese in argomento dal Giudice delle leggi.

È da escludere, in primo luogo, che nel caso di specie ricorresse un evidente difetto di formulazione del *petitum* in senso stretto, solitamente rappresentato dalla mancata – o poco chiara – individuazione del tipo di decisione che la Corte dovrebbe assumere: veniva richiesta la dichiarazione d'incostituzionalità “semplice” di alcuni articoli della legge regionale n. 2/2014, senza che assumesse rilievo un'eventuale decisione di carattere manipolativo¹⁵. Né era possibile rinvenire nell'ordinanza di rimessione alcuna ambiguità, che portasse a ritenere dubbiosa ed “ancipite” la questione formulata dal T.A.R. Trieste, oppure incerti i presupposti interpretativi sui quali essa si fondava¹⁶.

del giudizio principale. Accusa infelice, si diceva, non solo perché compito primo del giudice *a quo*, quando solleva una questione di legittimità costituzionale su eccezione di parte, è proprio quello di riferire “i termini e i motivi dell'istanza” di parte (art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87); ma anche perché in realtà risulta evidente, dal confronto tra il testo dell'ordinanza di rimessione e quello del ricorso introduttivo contenente l'eccezione di parte, l'opera di rielaborazione svolta dal giudice *a quo*.

¹⁵ Per la quale, come noto, la giurisprudenza consolidata della Consulta pretende a pena d'inammissibilità l'inequivoca indicazione del verso della decisione (tra le altre, in questo senso: Corte cost., 17 dicembre 2015, n. 269, nono capoverso del Considerato; Corte cost., 18 luglio 2014, n. 220, punto 7.1 del Considerato in diritto; Corte cost., 18 luglio 2014, n. 218, punto 2.1 del Considerato in diritto; Corte cost., 8 aprile 2014, n. 81, punto 6 del Considerato in diritto), che rappresenti l'unica soluzione costituzionalmente obbligata (*ex multis* Corte cost., 31 ottobre 2014, n. 248, punto 4 del Considerato in diritto, Corte cost., 24 ottobre 2014, n. 241, punto 6 del Considerato in diritto, Corte cost., 18 luglio 2014, n. 241, punto 4.2 del Considerato in diritto, Corte cost., 21 giugno 2013, n. 156).

¹⁶ Anche su ciò, la giurisprudenza è costante. Si vedano, ad es.: Corte cost., 3 marzo 2016, primo capoverso del Considerato; Corte cost., 14 gennaio 2016, n. 4, secondo capoverso del Considerato; Corte cost., 3 dicembre 2015, n. 247, punto 4.3 del Considerato in diritto; Corte cost., 22 ottobre 2015, n. 207, secondo capoverso del Considerato; Corte cost., 31 ottobre 2014, n. 248, punto 3 del Considerato in diritto; Corte cost., 6 ottobre 2014, n. 228, punto 2 del Considerato in diritto; Corte cost., 28 marzo 2014, n. 60, punto 7 del Considerato in diritto; Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 318; Corte cost., 4 luglio 2013, n. 176.

Nemmeno era configurabile, alla luce del dispositivo e della motivazione dell'ordinanza di rimessione, un'ipotesi di vera e propria genericità dell'oggetto; ravvisabile solo nei casi in cui il giudice *a quo* abbia prospettato una questione di legittimità di un'intera legge, omettendo *in toto* di specificare quali siano le disposizioni sospettate d'incostituzionalità, e quali le ragioni di essa¹⁷.

L'ordinanza n. 495/2014 del T.A.R. Trieste indicava puntualmente le disposizioni della legge regionale n. 2/2014 rimesse al giudizio della Consulta e – ciò che più conta – manifestava in modo esplicito i motivi per cui riteneva non manifestamente infondate le relative questioni di costituzionalità.

È sufficiente in via di sintesi ricordare¹⁸ come, dopo aver espressamente richiamato il testo delle disposizioni sospettate d'incostituzionalità, il T.A.R. avesse delineato e chiaramente motivato la violazione del principio di autonomia delle Province, di cui all'art. 59, comma 1, dello Statuto speciale, così concludendo sul punto: “pare conseguenza obbligata di quanto si è venuti finora dicendo che gli artt. 5 e 12 della legge regionale n. 2 del 2014, negando ai cittadini il diritto di elettorato attivo ed attribuendolo solo ai Sindaci e ai consiglieri comunali ‘in carica nei Comuni della Provincia alla data delle elezioni’ violino il principio generale dell'ordinamento della Repubblica, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale, costituito nel principio di autonomia degli enti locali territoriali, di cui agli artt. 5, 114 e 118 Cost.”¹⁹.

Il T.A.R. rimettente, poi, aveva esteso espressamente (e diffusamente) analoga censura all'art. 3 della legge regionale n. 2/2014, che disciplinava l'assemblea dei Sindaci, ritenendo che tale organo non avesse “carattere originario” e non fosse “autonomo, venendo costituito con la volontà altrui, di enti da esso diversi e portatori di interessi distinti”²⁰.

¹⁷ In merito, Corte cost., 18 luglio 2014, n. 218, punto 2.1 del Considerato in diritto, e Corte cost., 23 giugno 2014, n. 181, punto 2.2 del Considerato in diritto.

¹⁸ Ci si limita, in questa sede, a richiamare alcuni passaggi salienti dell'ordinanza del T.A.R. Friuli; rinviando, per ogni più ampia considerazione, al testo dell'ordinanza *de qua* pubblicato in questo volume, alle seguenti pp. 77-90.

¹⁹ T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste, ordinanza 15 ottobre 2014, n. 495, in questo volume, p. 83.

²⁰ T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste, ordinanza 15 ottobre 2014, n. 495, in questo volume, p. 84.

Altrettanto specificamente era stata dedotta la violazione, da parte delle ricordate disposizioni regionali, dell'art. 48 Cost.: “non può ammettersi, mediante la legge regionale qui impugnata, una disparità di trattamento nei diritti di partecipazione politica dei cittadini a livello locale a seconda che essi vengano in considerazione ora come appartenenti alla comunità comunale, che elegge direttamente i propri rappresentanti, ora come rappresentanti della comunità provinciale, che possono nominarli solo in via mediata in secondo grado”²¹.

Tutt'altro che generico doveva ritenersi, poi, il rilievo in base al quale “l'elezione di secondo grado, di cui ai censurati articoli 5 e 12 della legge regionale n. 2 del 2014, affida ... gli interessi provinciali ai rappresentanti degli interessi dei Comuni, ontologicamente diversi quando non contrapposti, che sono i consiglieri e i sindaci dei Comuni”. Il che determinava il sostanziale venir meno delle “funzioni proprie della Provincia, in quanto determinate da altri enti”: “di conseguenza, sarebbe inutile e superata la funzione dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, sanciti dall'art. 118 Cost. ...”. “Del pari sfuggirebbe, con l'introduzione delle elezioni di secondo grado, il controllo democratico diretto delle popolazioni interessate sul governo delle funzioni provinciali e sull'utilizzo dei relativi tributi, non avendo i nuovi organi provinciali autonomia di spesa, in violazione dell'art. 119 Cost. perché detti tributi propri sarebbero stabiliti ed applicati da organi eletti da rappresentanti di altri enti”²².

Né appare priva di sufficiente specificazione la contestata violazione del procedimento di revisione costituzionale: “il declassamento, attraverso le censurate norme regionali, delle Province ad enti di secondo grado, avrebbe pertanto comportato, con tesi che non appare manifestamente infondata, la modifica dello Statuto regionale, attraverso l'apposito procedimento di revisione costituzionale *ex art.* 138 Cost., al fine di ridisegnare l'assetto istituzionale di detto ente, del tutto diverso a quello previsto dallo Statuto. Invero a tale modifica istituzionale, ad avviso del Collegio, palesemente mirano gli artt. 1, 3, 5 e 12 della legge regionale n. 2 del 2014, in via pertanto del tutto surretti-

²¹ T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste, ordinanza 15 ottobre 2014, n. 495, in questo volume, p. 86.

²² T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste, ordinanza 15 ottobre 2014, n. 495, in questo volume, pp. 87-88.

zia, con ciò violando le disposizioni dell'art. 4, comma 1° *bis*, dell'art. 59 della legge Cost. 31.1.1963 n. 1 e dell'art. 138 Cost.”²³.

Quanto, infine, alla prospettata violazione dell'art. 3 Cost., è vero che la censura riguardava “l'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2014 e in genere l'impianto della legge”²⁴. Ma non per questo essa poteva dirsi indefinita: la stessa Corte aveva ribadito che “mentre è inammissibile l'impugnazione di un'intera legge attraverso generiche censure che non consentano di individuare la questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, è, al contrario, consentita l'impugnativa di intere leggi caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime”²⁵. Nel caso di specie, in effetti, il T.A.R. rimettente aveva rilevato proprio l'irragionevolezza complessiva del sistema elettorale di secondo grado (e della conseguente, riformata forma di governo provinciale): alla luce dell'obiettivo che il legislatore regionale si era posto (la riduzione dei c.d. “costi della politica”), “lo stravolgimento dell'assetto della Provincia si risolve in una assai ridotta limitazione dei costi, a fronte del sacrificio della rappresentanza diretta e di una forte riduzione dei componenti dei Consigli provinciali di secondo grado”²⁶.

In definitiva, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte costituzionale, la formulazione dell'ordinanza n. 495/2014 del T.A.R. Trieste non sembrava affatto impedire – né ostacolare – la corretta individuazione dell'oggetto delle questioni di legittimità sollevate.

Semmai, l'ordinanza di rimessione poteva essere ritenuta persino ridondante, quanto alle plurime contestazioni di legittimità costituzionale mosse – in particolare – agli artt. 3, 5 e 12 della legge regionale n. 2/2014. Ma questo non consentiva di considerare inammissibili le relative questioni; e anche laddove si fossero ritenute generiche le doglianze sollevate con riferimento ad alcune delle altre disposizioni del-

²³ T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste, ordinanza 15 ottobre 2014, n. 495, in questo volume, pp. 86-87.

²⁴ T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste, ordinanza 15 ottobre 2014, n. 495, in questo volume, p. 88.

²⁵ Così Corte cost., 15 luglio 2015, n. 158, punto 3 del Considerato in diritto, e Corte cost., 25 marzo 2015, n. 44, punto 2 del Considerato in diritto.

²⁶ T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste, ordinanza 15 ottobre 2014, n. 495, in questo volume, p. 88.