

NOTA SUL REGIONALISMO E L'ASSETTO ISTITUZIONALE

PRIMA PARTE: IL CONTESTO

Le proposte di modifica della Costituzione nel primo dopoguerra

1) La fase regionalista

Le idee di riforma della nostra Costituzione - che pure è ritenuta fra le migliori del mondo - si sono sviluppate a partire dai lontani anni '60, quando assumevano i contorni autoritari del presidenzialismo da parte delle forze, generalmente di destra, che la Costituzione avevano subito.

Oltre alla figura del Presidente della Repubblica, peraltro, anche l'organo che già in sede di Costituente aveva dato luogo a maggiori differenziazioni di opinioni, il Senato, era stato oggetto di proposte di riforma, come quella assai strana e dimenticata, di provenienza DC, che avrebbe voluto attingere i candidati al Senato - peraltro sempre visto come elettivo - dai deputati di maggiore anzianità, creando una specie di Albo.

E' stato però dopo il fervore di riforme degli anni '70 che l'esigenza di un cambiamento si è fatta più pressante, in relazione ai mutamenti nel frattempo intervenuti nelle istituzioni e nella società (finanziamento pubblico dei partiti, innalzamento della maggiore età, referendum su divorzio e aborto, ecc.) e alla discussione sul trasferimento di funzioni alle Regioni - appena costituite ma operanti con difficoltà, come vedremo - generata dalla legge di delega n. 382/1975, alla quale avrebbero fatto seguito il DPR 616/77 e gli altri decreti delegati.

In questa fase, infatti, le Regioni rivendicavano, in nome del decentramento e dell'autonomia - concetti che avevano allora il sopravvento - più poteri rispetto a quelli loro concessi dalla cosiddetta "legge Scelba" del 1953, e dalle timide modifiche apportate con la c.d. "legge finanziaria regionale" (n. 281/1970: in realtà una vera legge-quadro), che le ingabbiava nella loro azione legislativa nei "principi generali dell'ordinamento", e alle poche funzioni trasferite non accompagnava né mezzi, né personale sufficiente per esercitarle.

D'altra parte erano state le stesse Regioni, al loro sorgere negli anni 1972 e 1973, a mancare di coraggio nell'organizzare le funzioni loro spettanti, limitandosi, come la Liguria, a cristallizzare in "leggi di procedura" la loro attribuzione a questo o

a quell'organo, nella speranza che più del contenzioso facesse premio la pressione politica, favorita dal clima profondamente mutato.

La discussione sui contenuti dei decreti di trasferimento in applicazione della l. 382 avvenne dunque in un clima generale di accentuato regionalismo, visto come un modo concreto per realizzare uno svecchiamento complessivo delle strutture dello Stato. In questo contesto, si svolsero i lavori della c.d. Commissione Giannini, che avrebbero però portato, dopo una fase estenuante di consultazioni con le Regioni, ad un testo del DPR 616 ritenuto deludente rispetto agli stessi lavori della Commissione.

Avevano cioè prevalso le forze della conservazione, e questo fallimento - collegato a quello dell'esperienza delle larghe intese e del Governo di unità nazionale - avrebbe frustrato definitivamente lo slancio innovatore dei regionalisti per gli anni a venire.

2) Le prime proposte di modifica complessiva delle istituzioni

Esaurita dunque - e forse per sempre - la fase "regionalista", l'attenzione si rivolse più in generale alla struttura complessiva dell'ordinamento. Così, dopo una proposta del Ministro Visentini su una sorta di semipresidenzialismo, si addivenne nel 1983 alla istituzione della prima delle "Commissioni bicamerali", che avrebbero dovuto studiare e proporre una revisione della Costituzione improntata a criteri di rinnovamento, la cui presidenza fu affidata al liberale Bozzi, e nei cui lavori comparve per la prima volta una funzione differenziata del Senato nel processo legislativo.

L'idea delle bicamerali, formate da un numero ridotto di parlamentari in modo da facilitare la discussione in un luogo neutro rispetto alle Commissioni "di merito", scaturiva dall'esperienza della cosiddetta "Commissione dei 75", che aveva dato origine alla Costituzione repubblicana.

Successivamente, gli anni '80 furono contrassegnati dalla presenza debordante del socialista Craxi, la cui visione piuttosto eversiva nei confronti del testo costituzionale si manifestò però soltanto a parole, essendo i suoi interessi prevalenti rivolti altrove, e il tutto poi sfociò nella stagione degli scandali della c.d. Tangentopoli.

Fu dunque nel quadro di sconvolgimento politico scaturito da questa stagione che si ebbero: nel 1993-1994 la Commissione bicamerale De Mita - Jotti, che delineò un'inedita ipotesi di "cancellierato", attraverso l'elezione in Parlamento del Premier

e l c.d. “sfiducia costruttiva”(ed ebbe termine con la fine della legislatura); nel 1995, con legge n. 43, la prima riforma elettorale regionale, la quale inaugurò il sistema maggioritario senza però poter incidere sulla figura costituzionale del Presidente della Giunta; nel 1996 la Commissione Maccanico (di iniziativa governativa) e nel 1997 la terza Bicamerale - ricordata tale per antonomasia - presieduta dall'on. D'Alema e istituita con legge costituzionale n. 1/1997.

In effetti, nei lavori di questa Commissione, che fallì soprattutto per il rigetto da parte di Berlusconi del taglio semipresidenzialistico, erano già presenti in germe alcuni concetti successivamente sviluppati negli altri testi, quali il principio di sussidiarietà, la differenziazione delle funzioni fra le due Camere, la competenza regionale intesa come residuale rispetto a quella dello Stato: si trattava comunque di un testo criticabile, ma complessivamente dignitoso e meditato.

3) Le riforme “Bassanini” e la riforma del Titolo V

Dopo il fallimento di questa Bicamerale, e in relazione ai mutamenti del quadro politico, si è aperto il ciclo legato alla presenza al Governo del Ministro Bassanini, che diede luogo ad una serie di riforme che dovevano preludere alla riforma costituzionale del Titolo V, senza la quale si riteneva che l'effetto dirompente di dette leggi di riforma non potesse pienamente manifestarsi.

Queste norme (la legge base n. 59/1997, che sarebbe sfociata nel Decreto legislativo 112/1998, la cosiddetta “bis” sulla semplificazione amministrativa n. 127/1997, la l.50/1999 e le loro modifiche, senza dimenticare la riforma della struttura del Governo, operata con d.lgs 300/1999) erano fundamentalmente ispirate ai principi della trasparenza e del massimo decentramento amministrativo, da attuarsi attraverso la rigorosa fissazione di competenze dello Stato e l'applicazione, per il resto, del criterio della “sussidiarietà”.

Si trattava obiettivamente di un concetto nuovo per l'ordinamento italiano, che avrebbe come tale dato non poche gatte da pelare, e che consisteva in una sussidiarietà verticale, la quale avrebbe dovuto collocare l'esercizio delle funzioni amministrative al giusto livello - e quindi al più basso livello possibile in relazione alle potenzialità dell'ente - , e in una sussidiarietà orizzontale, riferita alla presenza sul territorio, accanto a quelle pubbliche, di idonee strutture private, che avrebbero potuto esercitare funzioni di supplenza.

Fu dunque la sussistenza di problemi di possibile conflitto con l'assetto istituzionale previsto dalla Costituzione a suggerire di avviare un processo di riforma della stessa, che avrebbe portato alla votazione del nuovo Titolo V. D'altra

parte, come già detto, il concetto di sussidiarietà aveva già improntato i lavori dell'abortita (e vituperata per ragioni politiche) Bicamerale D'Alema.

Così la riforma del Titolo V - voluta in realtà dal Governo di centro-sinistra sulla spinta unanime delle Associazioni degli Enti locali che vedevano aprirsi con essa importanti occasioni di autonomia, ma anche per ingraziarsi gli elettori leghisti bloccando le loro spinte secessioniste - venne approvata dal Parlamento a maggioranza di pochi voti e successivamente con referendum confermativo, ed è ora fortemente in discussione (l.cost. n. 3/2001).

Parallelamente, si è proceduto a due riforme: la prima (l.cost.n.1/99) risolveva il problema dell'elezione diretta del Presidente e conferiva alle regioni potestà statutaria e autonomia elettorale. La seconda riguarda la legge elettorale, varata con l.270/2005 (c.d. "legge Calderoli" dal nome del relatore, che però preferì definirla "porcellum").

4) La revisione costituzionale (fallita) del Governo Berlusconi e la bozza Violante

Un'altra importante revisione costituzionale, operata dal Parlamento nel 2005, non doveva invece avere fortuna, perché fu bocciata nel successivo Referendum confermativo, tenutosi nel 2006. Un ulteriore progetto di riforma (c.d. progetto Violante) doveva poi arenarsi dopo l'approvazione in Commissione nel 2007.

La riforma bocciata dagli elettori prevedeva una riduzione del numero dei parlamentari, ma soprattutto conferiva maggiori poteri al Premier (definito Primo Ministro) in relazione agli altri organi e distingueva nettamente le funzioni legislative della Camera e del "Senato Federale". I due rami del Parlamento avevano cioè competenze differenziate, la Camera sulla legislazione esclusiva dello Stato e il Senato su quella concorrente, mentre su alcune leggi più importanti veniva mantenuta la competenza di entrambe, temperata in caso di dissenso da una Commissione paritetica: come si vede, un meccanismo non semplice, ma per certi versi meno astruso e antidemocratico di quello del ddlc Renzi-Boschi.

Quanto alla riforma Violante, rimasta al livello delle Commissioni, essa si ispirava in gran parte al ddl bocciato, ma introduceva per la prima volta il concetto di elezione di secondo grado per i componenti del Senato, al quale veniva lasciata solo la competenza, oltre che sui grandi disegni di interesse generale (riforme istituzionali, legge elettorale, ecc.), sulla materia specifica del rapporto Stato-autonomie locali. Era dunque previsto che i Senatori fossero eletti in parte in seno ai Consigli regionali, e in parte da un "Consiglio delle autonomie" costituito in ogni regione fra i consiglieri provinciali e comunali.

5) Le riforme costituzionali ed elettorali attuate di recente o in atto

Le fasi successive sono vicine ai giorni nostri, e riguardano, dal punto di vista costituzionale, la grave modifica operata nel 2012 (l.cost. n. 1) sulla spinta delle istituzioni europee, con riferimento al pareggio di bilancio (art. 81 Cost.), l'istituzione nell'anno seguente, da parte del Presidente Napolitano, di una Commissione di "saggi" per un'ipotetica revisione dell'ordinamento, che produsse un documento al riguardo, e oggi la riforma Renzi-Boschi, che concerne principalmente le funzioni del Senato, e il cosiddetto Italicum, o riforma elettorale ipermaggioritaria.

Sulle nuove funzioni del Senato - che a questo punto si sarebbe potuto sopprimere - si è detto molto, ma colpisce il continuo richiamo all'assetto federale tedesco.

In realtà, il modello tedesco del Bundesrat rivela una composizione del tutto diversa dal Parlamentino delineato dalla riforma Renzi-Boschi. Qui infatti i rappresentanti dei Laender sono espressione pura e semplice dei governi regionali (Presidente e membri di Governo, in numero da 3 a 6 a seconda della popolazione del Land, tanto è vero che l'importantissima funzione di Presidente del Bundesrat è svolta a rotazione annuale dai Presidenti dei vari Laender) ed esprimono attraverso un membro il cosiddetto "voto plurimo", pesato cioè secondo la consistenza del Land.

Non si ha quindi in Germania la riproposizione di un Parlamento nazionale di secondo grado, falsato da inevitabili dosaggi partitici in sede locale, che darebbe ai singoli rappresentanti tutte le prerogative parlamentari, in particolare quella del "non vincolo" di mandato, con conseguente alterazione fittizia dei rapporti politici e duplicazione artificiosa della rappresentanza: in Germania sono le Regioni a pieno titolo a determinare, attraverso i loro Governi, le scelte del secondo ramo del Parlamento, e dunque gli elettori al momento delle elezioni regionali.

E poiché a volte il rimedio è peggiore del male, la sinistra PD ha invece tentato di reintrodurre il voto diretto del cittadino con una formula da ingenui o da analfabeti del diritto (o magari semplicemente per lavarsi la coscienza), rinviando ad una legge approvata da entrambe le Camere che dovrebbe regolare "le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri...fra i consiglieri (leggi: regionali) e i sindaci nonché quelle per la loro sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun consiglio".

In effetti, i limiti di operatività di questa legge ordinaria sarebbero assai ristretti, perché lo stesso articolo della Costituzione, nel testo Renzi-Boschi, prevede al secondo comma l'elezione da parte dei Consigli regionali “con metodo proporzionale, (de)i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i Sindaci dei comuni dei rispettivi territori”.

Orbene, per la scelta del Sindaco (perché di uno per regione si tratta) non c'è da stabilire nessuna ulteriore modalità (infatti una eventuale riserva per i sindaci metropolitani violerebbe il predetto secondo comma), mentre per l'elezione dei senatori fra i componenti del Consiglio l'affermato metodo proporzionale “scavalca” l'attribuzione in ragione dei voti espressi, qualora si volesse dire che il riferimento, da parte del Consiglio, va fatto ai voti e non alla composizione del Consiglio stesso, eventualmente determinata da un sistema maggioritario. Una legge ordinaria non potrebbe dunque mai derogare al metodo proporzionale “fra i propri componenti”, stabilendo eventuali listini votati separatamente.

Siamo dunque arrivati, alla fine del processo, a realizzare una creatura mostruosa che richiederebbe, ben prima dell'agognato (da Renzi) Referendum, un ripensamento ispirato alla dignità e al buon senso.

Quanto al riparto di competenze a suo tempo operato dalla riforma del Titolo V, mentre è indiscutibile che la suddivisione fra leggi di competenza esclusiva statale e regionale e quelle per cui si manteneva la competenza concorrente è fonte di continui conflitti, il problema non viene risolto, come fa il testo Renzi-Boschi, sottraendo competenze alle Regioni e complicando vieppiù il quadro con la soppressione “al buio” delle Province e l'istituzione di Città metropolitane su una parte sola del territorio. Senza contare i conflitti cui ora potranno dare luogo certe definizioni ambigue, quale quella di “disposizioni generali” nell'ambito delle singole materie attribuite alle Regioni, che spetterebbero allo Stato.

Infine, un altro problema non affrontato e non risolto è quello dei controlli, la cui totale soppressione dopo le riforme degli Enti locali - per un malinteso concetto di autonomia, non applicabile in maniera indifferenziata - ha creato un trauma soprattutto nei piccoli Comuni, che negli organi di controllo precedentemente succedutisi vedevano una garanzia della legittimità dei loro atti e comportamenti, e che ora, in mancanza di regole certe (revisori dei conti, difensore civico, segretario comunale), si trovano spesso preda di improvvisati consulenti.

6) Il ruolo delle Regioni e degli enti locali nel quadro costituzionale

Il ruolo delle Regioni è rimasto indefinito fin dall'anno della loro istituzione, in quanto, dopo una prima fase di entusiasmo, lo stesso personale politico eletto nei Consigli

regionali, proveniente in gran parte dagli Enti locali, favorì un modello simile a quello dei Comuni e delle Province, piuttosto che a quello dell'Amministrazione Statale, le cui funzioni in effetti avrebbero dovuto essere più affini.

Nel quadro fondativo del nuovo ente, una discussione che diede luogo ad un grande travaglio senza portare ad alcuna soluzione fu quella sulla sostituzione della Provincia, nata parallelamente alle Prefetture di impianto napoleonico, e come tale di ispirazione centralistica, con un Ente intermedio fra Regione e Comune, di ispirazione democratica, di cui si intravedeva la necessità senza però riuscire a definirne bene le funzioni.

Era infatti dubbio se queste funzioni dovessero essere di gestione su un'area vasta, per rimediare alla insufficiente dimensione comunale, ovvero di programmazione, nell'ottica del decentramento regionale: l'impossibilità di trovare un accordo (ma forse anche dei concreti interessi a non alterare lo status quo), è sfociata, dopo vari tentativi in sede regionale di istituire "comprensori" della più varia natura, nella conferma della Provincia, che tutti a parole dichiaravano di voler sopprimere.

Dopo anni di discussione, e permanendo intatto il problema, nasceva parallelamente l'idea della Città metropolitana, non sostitutiva di Province, ma come riorganizzazione e decentramento delle grandi aree urbane (l.142/1990), da suddividersi in Comuni diversi, attraverso un'azione di riassetto istituzionale affidata una volta tanto alla Regione.

Pertanto diverse Regioni, fra cui la nostra, si sforzarono di delimitare queste aree urbane, lasciando fuori dalle stesse i Comuni della Provincia di appartenenza non propriamente urbani, e ipotizzando così la creazione di Province "residuali". D'altra parte, parallelamente, continuava, da parte del Governo, l'incontrollata creazione di Province nuove, che arrivarono a superare il numero di 110.

L'insurrezione degli Enti locali di fronte ad un atto che veniva considerato di lesa maestà da parte delle Regioni portò col TU 267/2000 all'elaborazione di un concetto differente di Città metropolitana, secondo il quale essa si identificava praticamente con una Provincia dotata di poteri speciali e, per quanto riguarda il territorio, dava luogo ad un meccanismo complicato di scelta autonoma dei Comuni chiamati a farne parte: un meccanismo successivamente abrogato, ma con un'abrogazione poi dichiarata incostituzionale.

L'involuzione del concetto iniziale e l'impraticabilità delle soluzioni prospettate ha condotto - dopo tentativi andati a vuoto, che avrebbero avuto una loro logica, di accorpate e ridurre così di numero le Province - all'attuale l. 56/2014, che all'indebolimento delle Province in vista della loro soppressione per via costituzionale, aggiunge una disciplina specifica della Città metropolitana che ricalca totalmente quella della Provincia di

appartenenza, alla quale essa succede in tutti i rapporti giuridici, rinunciando così del tutto a qualsiasi autonoma configurazione e giustificazione, se non meramente nominalistica.

Inoltre, la possibilità di decentramento del Comune capoluogo, già prevista dalla l. 142/1990, permane soltanto come facoltativa, ed è legata ad una procedura complicatissima come le tante in materia di aggregazioni e disaggregazioni, di pratica impossibile realizzazione. Ma - vedi caso - solo a questa procedura è legata la possibilità di un'elezione diretta del Sindaco metropolitano, che altrimenti rimane quello del Comune capoluogo, con una duplicazione e sovrapposizione di funzioni che - lo stiamo sperimentando a Genova - ne rendono arduo l'esercizio.

Ciò dà luogo ad un quadro istituzionale complessivo stravolto, con la restituzione alla Regione di numerose funzioni amministrative prima delegate alle Province. Inoltre, la scomparsa o l'attenuazione dei poteri di queste realizza un ingolfamento delle Regioni di funzioni estranee al loro ruolo legislativo e programmatico, completando così il loro processo di snaturamento rispetto alle funzioni per cui esse sono nate, e il predominio in quasi tutte le Regioni di una Città metropolitana che insidia fortemente le competenze e la dimensione regionale.

A ciò si aggiunga, per il nostro territorio, che questo vuoto amministrativo colmato in maniera impropria dalla Regione in vista dell'abolizione delle Province, in Liguria è stato già vissuto con la soppressione delle Comunità montane, la quale ha fatto in questo modo scomparire del tutto un ente che gestiva le funzioni amministrative di area vasta.

In questo quadro continua poi a sussistere il problema della dimensione comunale, che appare inadeguata e che richiederebbe forme autoritative di aggregazione per l'esercizio associato di funzioni anche minimali amministrative e di programmazione territoriale e socio-economica.

Se a ciò si associa la citata sottrazione in atto di funzioni legislative da parte dello Stato, la Regione si riduce man mano ad un grosso ente di gestione, in competizione sul territorio con la propria Città metropolitana. Diventano così inevitabili le propuginate aggregazioni sovraregionali, che dovrebbero ragionevolmente fare salve le Città metropolitane, promosse al rango regionale sul modello delle Città-stato tedesche.

7) La recente legge di riforma degli Enti locali e la legge regionale di riordino delle funzioni già provinciali

Ma vediamo meglio la citata cosiddetta legge di riforma degli Enti locali (n.56/2014), che come usa oggi, da quando il Governo Renzi ha adottato sistematicamente il metodo della fiducia, consta di un solo articolo di ben 151 illeggibili commi.

Secondo la legge, residuano in capo alle Province – peraltro in via di soppressione - le seguenti funzioni:

- 1) Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento;
- 2) Tutela e valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza;
- 3) Pianificazione dei servizi provinciali di trasporto e relative autorizzazioni e controlli;
- 4) Costruzione e gestione delle strade provinciali e relativa disciplina della circolazione;
- 5) Programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica;
- 6) Raccolta ed elaborazione di dati e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, anche attraverso intese per la gestione coordinata di gare e concorsi;
- 7) Controllo delle discriminazioni sul lavoro e pari opportunità.

Pertanto la spoliazione immediata delle Province riguarda altri compiti importanti, quali quelli in materia di difesa del suolo (ivi comprese la prevenzione delle calamità naturali, la tutela delle risorse idriche ed energetiche, lo smaltimento rifiuti, gli scarichi delle acque, le emissioni atmosferiche e sonore, l'igiene ambientale), di formazione professionale, di turismo, di caccia e pesca nelle acque interne e protezione della flora e della fauna, di parchi e riserve naturali, oltre alle più rilevanti in materia di cultura, sport e spettacolo.

In questo contesto, la legge prevede che al momento della sottrazione alla Provincia di tali compiti, la Regione provveda al riordino di dette funzioni attribuendole secondo criteri che tengano conto di ambiti ottimali per il loro esercizio, di efficacia del loro svolgimento da parte di comuni e unioni di comuni, di sussistenza di esigenze di deleghe e avvalimenti fra gli enti territoriali coinvolti, mediante intese e convenzioni, e di riconosciute esigenze unitarie.

Al riguardo, peraltro, la legge regionale 10 aprile 2015 n. 15, che avrebbe dovuto provvedere in Liguria alla bisogna, si rivela opera diligente di copiatura della legislazione statale, senza un briciolo di fantasia e di autonomia, a dimostrazione della concezione subalterna ormai accettata dall'ente regionale.

In effetti, la maggioranza delle Regioni sembra essersi attestata su una tattica "attendista", dando luogo a un florilegio farraginoso di norme più che altro rivolte a risolvere il problema delicato del trasferimento del personale. Interessante è peraltro la soluzione della Regione Piemonte, che invece suddivide il territorio tra la Città metropolitana di Torino e tre aree vaste omogenee, con ciò dimostrando di voler cominciare ad attuare qualcosa che assomigli ad un riordino.

Abbiamo dunque, nel processo di eutanasia della Provincia - non ancora abolita ma che singolarmente viene trattata come se fosse già scomparsa (oltraggio alla istituzioni!) -, un recupero di funzioni, che bene si adattavano ad un ente di area vasta, in capo ad un ente (la Regione) che invece dovrebbe svolgere ben altri compiti (quelli già detti di legislazione e programmazione).

E in questo processo viene travolto in Liguria anche il soggetto nuovo, la Città metropolitana, che avrebbe ben potuto continuare a svolgere le predette funzioni di area vasta, e alla quale è concessa solo, nel suo ambito territoriale, la formulazione di pareri (sui piani di bacino, sulla formazione professionale), la possibilità di "concordare, anche tramite intese" azioni e progetti, e una non meglio definita collaborazione.

Infatti la legge regionale ligure, per quanto riguarda il riordino, si limita a rimandare alle precedenti n. 1/2014 in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti, n. 25/2007 (art. 31) e n. 33/2013 in materia di trasporti, n.13/2014 in materia di paesaggio e n. 3/1999 per la parte che concerne la materia della viabilità, oltre alle norme statali vigenti nel settore dell'ambiente e qualità dell'aria.

Se si vanno a leggere queste ultime norme, il richiamo a esse sembra più che altro formale: la legislazione statale parla infatti semplicemente di collaborazione delle Province nell'ambito delle funzioni regionali.

Le leggi regionali citate mancano invece di una visione organica, e soprattutto sono state redatte in costanza delle precedenti competenze provinciali. Valga il vero: la legge in materia ambientale prevede per il servizio idrico l'individuazione di ambiti ottimali (ATO), il cui "ente d'ambito" segue per la sua costituzione la sorte delle Province; nella stessa legge, invece, è previsto che le Province operino tranquillamente in materia di rifiuti (anche se la legge regionale attuativa sembra restringere questa competenza al "fornire ai comuni assistenza tecnico-amministrativa"), essendo la funzione di ente d'ambito affidata direttamente alla Regione.

Quanto ai trasporti, con le leggi citate si erano pure individuati degli ambiti ottimali, ma le Province, oltre a ricevere deleghe, esercitavano in questi ambiti un ruolo che oggi andrebbe chiarito. In materia di viabilità, sono confermate in capo alle stesse diverse competenze autorizzative.

In materia di paesaggio, infine, le Province sembrano rimanere titolari delle funzioni in precedenza loro affidate di controllo sostitutivo e di ausilio dei Comuni per l'esercizio delle loro competenze.

Come si vede, siamo di fronte ad un assetto che tutto può definirsi, fuorché un riordino, il quale quindi dovrà essere necessariamente effettuato in un secondo momento, una volta soppresses le Province.

In questo quadro, che abbiamo definito di lenta eutanasia, si è cioè proceduto ad una sottrazione graduale di funzioni all'ente Provincia in un'ottica sbagliata, che non riguarda al dopo, cioè a come sostituire la stessa con un altro ente di area vasta (magari semplicemente associativo), ma complica il passaggio restituendo le funzioni alla Regione, che come ente programmatico e legislativo non dovrebbe fare altro che delegarle nuovamente ad un altro soggetto.

Così la legge regionale citata regola minutamente le funzioni restituite, assecondando la graduale trasformazione della Regione in un ente di gestione, un grosso Comune, e ponendola in questo modo in competizione con la Città metropolitana. Di dette funzioni, infatti, la legge dà una dettagliata descrizione, a dimostrazione del fatto che anziché un riordino di funzioni provinciali da affidare a soggetti da individuare, essa opera un riordino di quelle, fra di esse, trasferite alla Regione.

La quale Regione, in questo contesto, subisce ovviamente anche un pesante trasferimento di personale e mezzi.....che poi si vedrà costretta a decentrare sul territorio, nelle precedenti sedi provinciali! (vedi art. 12, comma 3 delle l.r. per quanto riguarda la difesa del suolo, con la rinascita di fatto dei Geni Civili).

SECONDA PARTE: LE PROPOSTE

1) Dimensione comunale

Appare necessaria la predisposizione di strumenti legislativi per l'aggregazione programmata dei Comuni sotto una certa soglia di abitanti (3000 - 5000), onde rendere concretamente possibile l'esercizio di un minimo di funzioni amministrative, di gestione e programmatiche a livello locale.

Il processo potrebbe prevedere, da parte della Regione, l'indicazione di aree omogenee entro le quali realizzare le fusioni, lasciando la scelta dei soggetti ai singoli Comuni, e la fissazione di un termine entro il quale attuare detti accorpamenti, scaduto il quale si procederebbe d'autorità. I Comuni originari verrebbero mantenuti come "comunità municipali", che garantirebbero così il necessario decentramento di certi servizi "di base" (ad es. l'anagrafe).

2) Ente intermedio

Nell'ottica della sussidiarietà, si ravvisa indispensabile il mantenimento di un Ente intermedio di area vasta, sia esso l'attuale Provincia - se sopravvissuta dopo la fase referendaria - ovvero un altro soggetto di nuova creazione, con funzioni amministrative, gestionali e di programmazione territoriale ed economica quando necessarie a livello sovracomunale, da definirsi possibilmente attraverso l'individuazione, da parte della Regione, di bacini territoriali socio-economici omogenei.

A tale riguardo va rilevata la differenziazione e l'incoerenza delle delimitazioni stabilite nel tempo dalla Regione Liguria nelle diverse materie - da ultimo peraltro superate dal continuo richiamo alla Provincia in attesa della sua soppressione (vedi ambiente, ATO per il servizio idrico e ambiti per rifiuti e trasporti) - e la conseguente necessità di una omogeneizzazione in capo al futuro Ente intermedio.

In questo quadro, non vanno trascurate le importanti funzioni della sanità e dei servizi sociali, da gestire anch'esse - a differenza di quanto finora avvenuto - in stretta connessione con le altre politiche del territorio in ambiti con esse omogenei.

3) Città metropolitana

Nell'ottica sopra descritta, si rende necessario l'affidamento all'Ente intermedio Città metropolitana - come originariamente prevedeva la l. 142/90 - di ulteriori, specifiche funzioni, legate alla natura prevalentemente urbana dell'Ente, il quale però, per avere una propria identità e giustificare la propria presenza accanto al Comune capoluogo, dovrebbe vedere disaggregato detto Comune in Comuni diversi (sul modello delle metropoli estere, e nei modi indicati dalla stessa l. 142).

Il processo di disaggregazione, dovendo prevedere il decentramento sul territorio di importanti compiti organizzativi e gestionali, sarebbe naturalmente di estrema complessità. In particolare, esso implicherebbe una fase delicata di attribuzione ai nuovi Comuni delle risorse derivanti dalla tassazione, attribuzione che dovrebbe competere alla Città metropolitana, tenendo conto di criteri di riequilibrio economico fra le diverse aree. Il tutto richiederebbe dunque prudenza e tempi lunghi di attuazione.

4) Funzioni della Regione

Il quadro sopra definito comporterebbe dunque la riduzione delle funzioni della Regione a quella legislativa e a quella programmatica, a livello territoriale, ambientale ed economico, con ciò recuperando l'originario ruolo ad essa assegnato dalla Costituzione, e distinguendola così nettamente dagli Enti intermedi (in particolare dalla Città metropolitana), destinati unicamente a compiti amministrativi e di pianificazione locale di area vasta.

Ciò rende particolarmente delicata la scelta di un sistema elettorale adeguato a queste funzioni, e cioè teso a valorizzare il ruolo politico del Consiglio, e quindi del principio di rappresentanza dei cittadini, più che della cosiddetta "governabilità", principio adatto ad un organo esecutivo e ad un ente di gestione.

5) Partecipazione

Il disegno enunciato presuppone però la rivitalizzazione, attraverso meccanismi di elezione diretta degli organismi intermedi (Città metropolitana, Enti di area vasta), del concetto di partecipazione, andato completamente smarrito con gli introdotti meccanismi di elezione di secondo grado. Al riguardo, un meccanismo intermedio che eviti la lottizzazione delle cariche potrebbe consistere nella presenza diretta degli eletti (Sindaci o membri di Giunta) nell'organismo di secondo grado, presenza legata alla permanenza in carica.

La rivitalizzazione del concetto di partecipazione passa anche attraverso una nuova "politica istituzionale" che affermi il diritto alla partecipazione dei cittadini all'elaborazione e alla messa in opera delle politiche della Regione, degli Enti intermedi e dei Comuni. Tale partecipazione va promossa e agevolata dalle istituzioni tramite appositi supporti e strumenti (una legge, nel caso della Regione).

Una premessa indispensabile di tutto ciò appare però la sostituzione del sistema elettorale della Regione Liguria con un altro che garantisca la governabilità senza mortificare la rappresentanza: ciò non è assicurato dall'attuale legge, che ha fatto sì che una coalizione con un terzo dei voti dei cittadini abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi in Consiglio regionale. E' quindi auspicabile la scelta fra un meccanismo a doppio turno quale quello dei Comuni maggiori e un ritorno al sistema proporzionale, che attraverso alleanze diverse ha dato luogo a salde maggioranze nel primo trentennio di esistenza dell'Ente.

5) Decentramento degli organi dello Stato

In collegamento col processo di riforma delle Regioni e degli Enti locali, dovrebbe parallelamente svilupparsi una profonda riforma delle strutture decentrate dello Stato (Prefetture e organismi locali dei Ministeri: Agenzie finanziarie, Soprintendenze, Ragioneria, Uffici previdenziali e del lavoro, Forze Armate, Polizia, Uffici giudiziari, Poste e telecomunicazioni, ecc.), in modo da

poter uniformare a livello territoriale le competenze statali fra di loro e con quelle come sopra definite a livello locale.