



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001
1 A G O S T O 2 0 2 2

Il ritaglio territoriale ed il legislatore “inefficace”

di Federica Fabrizzi

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma



Il ritaglio territoriale ed il legislatore “inefficace”*

di **Federica Fabrizzi**

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il contributo intende analizzare il problema del ritaglio territoriale e le difficoltà che il sistema sembra incontrare nel tradurre in termini giuridici talune evidenze raggiunte in ambito economico, statistico, geografico circa la “taglia” ottimale degli enti. Partendo dal quadro costituzionale vigente e dalle procedure particolarmente aggravate previste negli artt. 132 e 133 Cost, il contributo passa in rassegna la giurisprudenza costituzionale in tema di territorio proponendo infine come soluzione estrema quella dell’approvazione di un’apposita legge costituzionale che porti ad un ridisegno complessivo.

Title: Territorial rescaling and the “ineffective” decision makers

Abstract [En]: The contribution intends to analyze the problem of territorial cutting and the difficulties that the system seems to encounter in translating into legal terms some of the evidence obtained in economic, statistical, geographical sphere about the optimal "size" of the entities. Starting from the current constitutional framework and from the particularly aggravated procedures provided for in Articles 132 and 133 of the Constitution, the contribution reviews the constitutional jurisprudence on territory, finally proposing as an extreme solution that of the approval of a specific constitutional law that leads to an overall rescaling.

Parole chiave: enti locali, ritaglio territoriale, taglia ottimale, regioni, città metropolitane

Keywords: local government, zoning, optimal size, regions, metropolitan cities

Sommario: 1. La domanda preliminare. 2. Il quadro costituzionale vigente, tra enti costitutivi, principio di differenziazione e procedure. 3. La giurisprudenza costituzionale in tema di territorio, dalla sent. 347/1994 alla sent. 240/2021. 4. Come superare l’impasse?

1. La domanda preliminare

C’è una domanda che attanaglia – e non può non attanagliare – il giurista che si avventura a studiare il tema del riordino territoriale in Italia. Armato delle migliori intenzioni, infatti, il suddetto giurista farà, in primo luogo, una ricognizione della situazione in cui versa il Paese dal punto di vista delle circoscrizioni territoriali e delle dimensioni geografiche degli enti e si imbatte immediatamente in alcuni evidenti limiti strutturali del sistema dei quali non potrà che prendere atto. Anche senza spingersi troppo in analisi interdisciplinari che coinvolgano la geografia amministrativa e funzionale, l’economia, la statistica, egli risconterà in modo lampante che la penisola è afflitta – da sempre, peraltro – da un eccesso di frammentazione, da una scarsa corrispondenza tra esigenze di efficienza della struttura e strumenti di gestione del territorio, da una drammatica divergenza tra dimensione ottimale e confine amministrativo, sia esso regionale, comunale o dell’area vasta, con tutte le inevitabili conseguenze negative che questo

* Articolo sottoposto a referaggio.

comporta. Altrettanto facilmente potrà e dovrà verificare come gli interventi normativi approntati a far data dall'Unità d'Italia non siano stati in alcun modo risolutivi di tali problemi atavici, che però sono – è bene ribadirlo – assolutamente noti alla letteratura scientifica¹.

La domanda di cui si diceva in apertura, allora, non potrà che essere: cosa impedisce di tradurre in termini giuridici le conclusioni raggiunte in ambito economico, statistico, geografico?

Certamente sarebbe ingenuo, oltre che sbagliato, ridurre il fenomeno giuridico della delimitazione territoriale delle autonomie locali alla mera trasposizione di evidenze numeriche, dal momento che la dimensione di un ente tiene in considerazione anche elementi culturali, storici ed identitari imprescindibili e – soprattutto – risponde ad un'esigenza “politica” (nel senso di attuazione di politiche pubbliche per dare risposta ad un interesse) che non può essere ricondotta alla sola logica costi/benefici. Tuttavia, anche la negazione di quella logica rappresenta un errore al quale si dovrebbe porre rimedio.

Peraltro, proprio l'esperienza della delimitazione delle Regioni sulla base delle circoscrizioni statistiche preesistenti è lì a dimostrare che, anche quando ci si para dietro dati “oggettivi” per non affrontare problemi politicamente scottanti – quale è sempre il ritaglio territoriale – persino in quelle occasioni il dato quantitativo non rende esenti da errori.

Lasciando, dunque, ad altri il compito di illustrare nel dettaglio le analisi economiche e geografiche, insieme all'illustrazione delle evidenze scientifiche cui queste analisi conducono² – e questo non già per volerle trattare come un mero “corollario”, ma al contrario proprio per rimarcare la rilevanza – proviamo a vedere, invece, quali sono gli elementi *giuridici* che intervengo nel discorso sul riordino territoriale. Non si riuscirà forse a dare risposta univoca alla domanda di apertura, ma si tenterà quanto meno di rintracciare la causa di quella che sta assumendo le sembianze di una perdurante incapacità del legislatore di trasporre in una disposizione di legge la migliore regola possibile in termini di efficacia ed efficienza³.

¹ Già nel *Rapporto annuale della Società Geografica Italiana* del 2014, intitolato “*Il riordino territoriale dello Stato*”, si descriveva con nettezza il quadro critico dell'incongruenza fra processi materiali e leva amministrativa sul territorio come “problema storico, grave e ora gravissimo del Paese” (p. 54); anche in tempi più recenti, il *Gruppo AGEI Territori amministrati* ha affermato in un convegno che l'idea di fondo da cui prendere le mosse è che “la regolazione normativa delle autonomie locali, nel nostro Paese, sia stata storicamente inefficiente, e tale sia anche l'attuale, generando il contrario di ciò che dovrebbe generare la buona amministrazione, ossia l'acuirsi dell'inefficienza e conseguentemente della marginalizzazione territoriale” (S. Zilli, G. Modaffari (a cura di), *Confìn(at)i/Bound(aries)*, in *Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici*, n. 18/2020, p. 455).

² Si vedano, a questo proposito, i contributi di F. Dini e A. D'Orazio e quello di S. Iommi pubblicati in questo stesso numero.

³ Parlano di “una sorta di *mala radice*, o *mala tradizione*, nel modo in cui l'intelligenza del nostro Paese ha affrontato (o scelto di non affrontare) il problema della congruenza fra amministrazione e territorio” F. Dini e S. Zilli nell'introduzione al volume AA.VV, *(S)radicamenti*, Società di studi geografici. Memorie geografiche, NS 15, p. 15

2. Il quadro costituzionale vigente, tra enti costitutivi, principio di differenziazione e procedure

In primo luogo, ed inevitabilmente, occorre prendere le mosse dai vincoli costituzionali, ossia dai riferimenti contenuti nella Carta costituzionale circa l'organizzazione del territorio.

Non è questa certamente la sede per affrontare in modo disteso ed esaustivo l'analisi del principio autonomista di cui all'art. 5 Cost. per il quale non si può che rimandare alla principale letteratura in materia⁴. Fermo restando, comunque, il valore interpretativo ed ordinante di tale articolo⁵ - spostato non a caso dal Comitato di redazione dell'Assemblea costituente tra i primi dodici articoli della Carta - è dalla declinazione che se ne trova nel Titolo V, a cominciare dall'art. 114 Cost., che si deve partire. Per la verità, anche sull'interpretazione dell'art. 114, così come novellato nel 2001, moltissimo è stato scritto⁶ e nei venti anni trascorsi da allora il significato attribuito a tale riscrittura si è sensibilmente evoluto. Così, oggi, consolidata sembra la lettura per la quale il principio di equiordinazione, fortemente enfatizzato nell'immediatezza della riforma, debba in realtà essere ridimensionato rispetto agli entusiasmi della prima ora.

Certamente, a voler rimanere all'aspetto che qui ci interessa ossia quello del ritaglio territoriale, meritano di essere sottolineati almeno due aspetti rintracciabili nell'art. 114. Da un lato, l'elenco degli enti costitutivi della Repubblica solo in parte è un elenco "a cerchi concentrici", che esordisce con la cellula più piccola, il Comune, per allargare man mano il raggio, in una dinamica in cui il minore è ricompreso nel maggiore. Lo è solo in parte perché la costituzionalizzazione della Città metropolitana ha scardinato questo meccanismo, trattandosi di un ente 'sovrapponibile' alla Provincia. La prima deduzione che si può e si deve trarre da questo dato è che, insieme alla valorizzazione della pari dignità istituzionale, il testo dell'art. 114 Cost. enfatizza anche la differenziazione tra questi enti.

In altri termini, il cambiamento dalla ripartizione, di cui si parlava nel testo del 1948, alla elencazione degli enti costitutivi della Repubblica impone un mutamento di paradigma, il passaggio cioè da un sistema in cui necessariamente una fetta di territorio appartiene contemporaneamente a più livelli amministrativi, ad uno nel quale, invece, non necessariamente una tipologia di ente territoriale deve insistere su di una determinata porzione di territorio.

⁴ Per tutti G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca, *Commentario alla Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975; C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; R. Bifulco, *Art.5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 132 ss.

⁵ Cfr. G. Rivosecchi, *Art. 5*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, p. 46-47.

⁶ Tra i tanti, si vedano B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie locali fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, p. 34 e ss; M. Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art.114, 1° comma)*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, 37 ss; G. Demuro, *Art.114*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006.

Questo diverso modo di *pensare* la partizione territoriale, cui sembra spingere il dettato dell'art. 114 Cost., ha appunto un impatto decisivo se si prende in considerazione quella particolare dimensione territoriale che in Italia – e solo in Italia!⁷ – definiamo area vasta. E' evidente, infatti, che l'istituzione della Città metropolitana non solo comporterebbe, o potrebbe comportare, l'eliminazione della corrispondente Provincia, meccanismo che infatti troviamo alla base della legge 56/2014, ma altresì che l'ente Città metropolitana potrebbe portare a ritenere 'inutile' l'ente Comune del capoluogo che è divenuto Città metropolitana. Per non parlare dell'impatto che l'istituzione della Città metropolitana inevitabilmente comporta in generale sull'assetto regionale e, nello specifico, sulla Regione nel cui territorio ricade: come è stato da più parti sottolineato, l'istituzione del nuovo ente comporta, infatti, innanzitutto una sorta di "asimmetria" ed una sostanziale "geometria variabile" tra regioni nel cui territorio insiste una Città metropolitana e regioni prive di tale ente. Le prime subirebbero una vera e propria trasformazione "ontologica"⁸ data proprio dalla presenza di una "regione urbana" al loro interno⁹, capace peraltro di porsi come interlocutore diretto su piani strategici fondamentali quali, ad esempio, l'utilizzo di risorse di provenienza europea.

Con specifico riferimento al governo metropolitano, dunque, un elemento sembra, a chi scrive, abbastanza evidente: nella scelta tra i due possibili modelli che si possono applicare e che sono rinvenibili anche a livello europeo - ossia quello strutturale, per il quale il governo dell'area metropolitana è attribuito ad una apposita istituzione, e quello funzionale, basato sulla conferma dell'assetto del governo locale esistente e sul ricorso a forme di cooperazione interistituzionale – la scelta del legislatore costituzionale del 2001 è andata chiaramente verso la prima soluzione.

Quanto questa sia stata una scelta consapevole e, soprattutto, efficace, questo è tutto da verificare, soprattutto se si va a vedere come tale scelta è stata poi tradotta a livello di legislazione ordinaria; ciò nonostante, è un dato costituzionale con il quale fare i conti.

Sul tema della coerenza dell'impianto delineato dal Titolo V novellato, è abbastanza agevole verificare come a fronte di un art. 114, comma 1, Cost. che ha inteso riconoscere agli enti territoriali carattere costitutivo, istituzionale e rappresentativo delle comunità di riferimento, il comma 2 dello stesso articolo

⁷ Si legge in F. Dini, *Eziologia dell'area vasta*, in F. Salvatori (a cura di) *L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme. Atti del Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017)*, A.Ge. I., Roma, 2019, p. 2219: "Invenzione lessicale e normativa tutta italiana, il termine *area vasta* è privo di riscontri nel panorama amministrativo europeo e, non suscettibile di traduzione, risulta incomprensibile a studiosi ed amministratori non madrelingua. Naturalmente il termine si può tradurre in ogni lingua nel senso di uno spazio di rilevanti dimensioni, ma in nessun altro ordinamento esiste una categoria geografico-amministrativa denominata in modo così generico".

⁸ Questo l'aggettivo utilizzato da A. Patroni Griffi, *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 14/2016, p. 6.

⁹ Fa osservare A. Patroni Griffi, *op. ult., cit.*, che, ad esempio la città metropolitana di Napoli raccoglie metà degli abitanti di tutta la regione.

fissa l'esistenza di funzioni "proprie" delle Città metropolitane (così come dei Comuni, delle Province e delle Regioni), concetto ripreso poi dall'art. 118 Cost.

Senza poter ora tornare sulla lunga disquisizione – terminologica sì, ma che sottintende un problema sostanziale - tra funzioni proprie, funzioni fondamentali, funzioni storiche¹⁰, con riferimento al ragionamento che qui si sta conducendo non si può non notare che il principio di adeguatezza, motore del concetto di sussidiarietà verticale, potrebbe confortare logiche basate su forme di cooperazione tra gli enti locali.

Allo stesso modo, però, come noto, l'art. 118 Cost. valorizza, accanto al principio di adeguatezza, anche quello di differenziazione. Se ci si domanda, dunque, che cosa 'differenzia' le istituzioni locali le une dalle altre, le risposte possibili possono essere due, non necessariamente alternative tra di loro: l'ambito territoriale di riferimento ovvero le funzioni fondamentali (o proprie).

A voler provare ad individuare, dunque, un primo errore che si è compiuto - e che il legislatore continua a compiere - in Italia, sembra si possa citare la perdurante distinzione che si mantiene tra questi due elementi, quello della dimensione territoriale e quello delle funzioni: nonostante il notissimo richiamo gianniniano per cui "in principio sono le funzioni", la dimensione territoriale continua a essere individuata quasi *a prescindere* dalle funzioni assegnate e i due piani continuano a viaggiare paralleli e svincolati.

La fallacia di questo approccio è tanto più evidente proprio se si prende come esempio, di nuovo, l'istituzione della Città metropolitana, giacché la fetta di territorio della cosiddetta area vasta (dimensionalmente superiore al Comune, ma inferiore alla Regione) potrebbe essere, al contempo, gestita dall'ente Provincia e dall'ente Città metropolitana. E se è vero che la Città metropolitana è titolare di funzioni, *ex lege* 56/2014, diverse e ulteriori rispetto a quelle della provincia, il paradosso è che tale distinzione non prende le mosse da una diversificazione territoriale, dal momento che la circoscrizione metropolitana coincide con la precedente circoscrizione provinciale.

Può essere di una qualche utilità domandarsi quali sarebbero le possibili alternative sul fronte della costituzione dell'ente Città metropolitana, fingendo che il processo debba ancora compiersi. Stante il quadro descritto *supra* di ente costitutivo della Repubblica non necessariamente presente in tutto il territorio della Repubblica stessa, ma solo laddove ne ricorra la necessità funzionale, il disegno della circoscrizione metropolitana dovrebbe/potrebbe avvenire attraverso tre meccanismi: 1. quello dell'assorbimento da parte del Comune capoluogo dei comuni contermini che, in ragione delle funzioni amministrative, è opportuno ricadano nell'ente istituendo; 2. l'associazione tra Comuni esistenti che, fondendosi, danno vita ad un nuovo soggetto istituzionale; 3. la sovrapposizione dell'ente Città

¹⁰ Cfr. R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, p. 365 e ss.

metropolitana, all'ente Provincia con conseguente assunzione dell'ente neoistituito anche delle funzioni provinciali¹¹.

Sappiamo verso dove ci si è indirizzati e sappiamo anche che non tutta la dottrina ha considerato condivisibile la scelta della sovrapposizione *tout court*, anzi¹². D'altro canto, le 'anomalie territoriali' cui questa scelta ha condotto (il riferimento è, per citarne solo una, all'incorporazione della zona dell'Aspromonte nella Città metropolitana di Reggio Calabria) sono a volte talmente evidenti da essere difficilmente difendibili.

Al di là delle considerazioni sulle condizioni politico-istituzionali nelle quali la legge 56/2014 è giunta – condizioni che certamente hanno avuto un ruolo decisivo nella scelta del mantenimento della circoscrizione provinciale esistente – è chiaro che, sulla delimitazione territoriale delle Città metropolitane al momento della loro creazione, un ruolo decisivo lo ha giocato il silenzio assoluto della Costituzione rispetto al percorso istitutivo: il legislatore costituzionale del 2001 ha, infatti, messo pesantemente mano alla riscrittura degli articoli 114, 118, 117 lettera p), 119, ma nulla ha specificato circa le circoscrizioni territoriali delle Città metropolitane e ha lasciato inalterati gli art. 132 e 133 Cost.¹³.

Proprio questi ultimi sembrano rappresentare, a ben vedere, *ostacoli* di non poco conto sulla strada di un ripensamento razionale e complessivo del ritaglio territoriale e ad essi occorre, dunque, dedicare attenzione.

Partendo da una considerazione di fatto: la circostanza per cui la procedura di revisione territoriale contenuta nell'art. 132, comma 1¹⁴, non sia mai stata attuata nonostante in modo ricorrente negli anni siano state avanzate ipotesi di intervento per ridurre il numero delle Regioni, qualcosa dovrà pur dire. Così come, però, qualcosa deve voler dire anche che quella previsione sia stata inserita nel testo costituzionale: in Assemblea costituente, l'idea che l'elenco delle Regioni contenuto nell'art. 131 fosse definitivo, imm modificabile e dunque 'perfetto' evidentemente non trovava accoglienza. Certamente, la procedura prevista si connota per essere particolarmente aggravata e volta, dunque, a scoraggiare interventi poco meditati¹⁵.

¹¹ A. Pajno, *Semplificazione territoriale e sistemi di governo metropolitano*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 07.12.2006

¹² Molto critico su questo profilo, peraltro ben prima dell'approvazione della legge 56/2014, B. Caravita, *Problemi di impostazione nella istituzione delle Città metropolitane e nella disciplina di Roma Capitale*, in *federalismi.it*, n. 19/2012.

¹³ Una modifica è in verità stata introdotta nel secondo comma dell'art. 132, che in luogo del generico riferimento al referendum, oggi prevede *"l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum"*.

¹⁴ Il cui testo afferma *"Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse"*.

¹⁵ Cfr. A. Patroni Griffi, *Artt. 131, 132 e 133*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, p. 435.

Il comma in questione, peraltro, disciplina allo stesso modo due fattispecie che hanno in verità esiti assai differenti: se da un lato, infatti, la *fusione* di Regioni esistenti comporta sostanzialmente che da due (o più!) enti se ne costituisca uno solo, giungendo così alla riduzione del numero complessivo, la *creazione* di nuove Regioni presuppone, invece, il ritaglio di una parte di territorio, potenzialmente anche da una sola Regione (non necessariamente da più di una)¹⁶, con la conseguenza che quel numero aumenterà. Che le due situazioni siano disciplinate allo stesso modo sta a significare, a parere di chi scrive, che l'intento fosse certamente quello di regolamentare situazioni singole e puntuali: l'esigenza di un ridisegno complessivo nel senso di una riduzione del numero delle Regioni è, infatti, un'esigenza sconosciuta, comprensibilmente e per diverse ragioni, al costituente del 1948.

Non è, invece, senza significato che nel riscrivere il Titolo V nel 2001, il legislatore abbia inserito il comma 8 dell'art. 117 che aprirebbe la strada a forme di cooperazione, coordinamento, raccordo, tra Regioni che, operando dal basso, potrebbero facilmente prefigurare la futura formazione di Regioni più ampie per territorio, oltre che per qualità e peso della loro azione comune, anche attraverso la costituzione di organi comuni¹⁷.

Peraltro va altresì ricordato che anche quando si è trattato di procedere alla creazione della nuova Regione Molise, nel 1963, comunque non si è seguita la procedura dettata dall'art. 132, comma 1, articolo che tuttavia è lì e costituisce - con la previsione della legge costituzionale, sentiti i consigli regionali, su richiesta dei consigli comunali e previa approvazione da parte delle popolazioni interessate tramite referendum - non un paletto, ma un vero e proprio muro rispetto a ipotesi di riordino complessivo.

Non è forse un caso che, al contrario, la fattispecie disciplinata dal comma 2 dell'art. 132 Cost., ossia lo spostamento di Province o Comuni da una Regione ad un'altra, abbia trovato, invece, applicazione seppur sporadica nel corso degli anni: trattasi, con tutta evidenza, di una circostanza singola, di un evento *unico* la cui realizzazione si riesce ad ottenere quando una serie di circostanze favorevoli si riescono a verificare. Difficile, dunque, ma non impossibile.

Ora, se è vero che la procedura aggravata di cui all'art. 132, comma 1, si fonda essenzialmente sull'imprescindibile necessario consenso dei soggetti interessati i quali, in forza del principio democratico ed autonomista, vantano il diritto a non vedersi 'calare dall'alto' una ristrutturazione complessiva magari non condivisa, è però altrettanto vero che occorrerebbe trovare la 'giusta misura' che consenta di preservare quel coinvolgimento senza tuttavia paralizzare la procedura: come è stato correttamente

¹⁶ Cfr. Corte cost. 278/2011.

¹⁷ Sull'art. 117, comma 8, Cost, vedi T. Cerruti, *La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione* , in questo fascicolo.

osservato “il vero nodo gordiano riguarda [...] il *quantum* di partecipazione, le relative modalità di esercizio e il livello di consenso da raggiungere”¹⁸.

Ragionamento del tutto analogo a quello fin qui compiuto per l’art. 132, tra l’altro, può essere fatto anche con riferimento all’art. 133, comma 1, per il quale, egualmente e specularmente rispetto al precedente, si può ipotizzare che l’idea del Costituente fosse quella di interventi puntuali e singoli, non già complessivi e di riordino totale.

In questo caso il tema della riduzione del numero delle Province, che ha tenuto banco negli anni tra il 2010 ed il 2014, rappresenta un precedente illustre giacché uno degli elementi di maggiore criticità che si presentarono nel momento in cui in Governo Monti ipotizzò il riordino provinciale fu proprio quello di ottemperare alla prescrizione costituzionale della necessaria iniziativa comunale. Come noto, in quell’occasione la stessa Corte costituzionale ebbe modo di pronunciarsi (sebbene non entrando nel merito della legittimità costituzionale della procedura che era stata adottata) e sul punto lo stesso Giudice delle leggi è stato costretto a tornare anche in seguito, come vedremo, a dimostrazione che c’è effettivamente una difficoltà interpretativa e che è necessario compiere un bilanciamento tra esigenze diverse.

Il tema della fusione dei Comuni, che porta con sé il grave problema della loro iperframmentazione, sconta, a ben vedere, il medesimo peccato originale: da un lato, quella descritta nell’art. 133, comma 2, Cost. è una procedura pensata per casi singoli e non per interventi complessivi e di sistema; dall’altro, quel “sentite le popolazioni interessate” fa sì che quasi il 50% dei procedimenti di fusione che vengono avviati si incaglino e naufraghino nella fase referendaria. E d’altro canto, però, la Corte costituzionale su questo specifico profilo del necessario coinvolgimento delle popolazioni interessate è stata categorica già diversi anni fa. Con la sent. 214/2010, giudicando della legittimità costituzionale di una legge della Regione Puglia che introduceva un procedimento semplificato per la modifica delle circoscrizioni comunali in caso di permuta e/o cessione di terreno tra due amministrazioni confinanti, la Corte, nel ribadire che l’istituto referendario garantisce, appunto, l’esigenza partecipativa delle popolazioni interessate, ha ribadito che il legislatore regionale dispone in materia soltanto del potere di regolare il procedimento che conduce alla variazione; ha poi a chiare lettere detto che “posto che l’art. 133, secondo comma, Cost. impone l’osservanza di tali forme ogni qual volta si verifichi l’effetto di una modifica delle circoscrizioni territoriali, *non sono ammesse deroghe* per ipotesi ritenute di minor rilievo” (corsivo nostro). Oltre al testo della Costituzione è, dunque, anche alla giurisprudenza della Corte che occorre guardare.

¹⁸ A. Patroni Griffi, *Artt. 131, 132 e 133*, op. cit., p. 438.

3. La giurisprudenza costituzionale in tema di territorio, dalla sent. 347/1994 alla sent. 240/2021

Le circoscrizioni territoriali e le procedure previste per intervenire su di esse sono state oggetto di attenzione della giurisprudenza costituzionale soprattutto in tempi recenti e soprattutto con riferimento alla dimensione “meso”, dapprima con occhi rivolti alle Province e da ultimo alle Città metropolitane.

Già nella sent. 347/1994, la Corte costituzionale aveva fissato il principio per cui l’istituzione di una nuova Provincia (o la modifica della circoscrizione di una Provincia esistente) possa essere effettuata, oltre che con legge formale delle Camere, anche mediante il ricorso ad una delega legislativa, nel rispetto dei limiti richiamati nell’art. 76 della Costituzione. In particolare, in quell’occasione la Corte sottolineava come non vi fossero ostacoli di natura costituzionale nel prevedere che gli aggravamenti e gli adempimenti procedurali, rappresentati dalla iniziativa dei Comuni e dal parere della Regione, potessero intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata.

Al di là della questione inerente alla fonte legislativa, vi sono in quella pronuncia almeno un paio di passaggi che allora potevano apparire forse secondari ma che, letti a quasi 30 anni di distanza, assumono una diversa luce.

Il primo passaggio è quello in cui la Corte si esprime sul rapporto tra iniziativa comunale e legge istitutiva della nuova Provincia di Lodi; secondo i giudici costituzionali “non può assumere rilievo [...] il fatto che la Provincia di Lodi, nella sua configurazione finale, abbia incluso soltanto 61 Comuni rispetto ai 66 che all’inizio avevano avanzato domanda ai sensi dell’art. 133, primo comma, della Costituzione” e questo in considerazione del fatto che “nel procedimento in esame le singole iniziative comunali, per quanto coordinate allo stesso fine, mantengono [...] una reciproca autonomia, mentre *spetta soltanto al potere legislativo valutare, nella fase conclusiva dello stesso procedimento, l’idoneità e l’adeguatezza dell’ambito territoriale destinato a costituire la base della nuova Provincia*” (corsivo nostro).

Un secondo passaggio attiene, invece, al rapporto tra istituzione della nuova provincia e delimitazione territoriale della Città metropolitana di Milano. Alla censura secondo la quale la Provincia di Lodi sarebbe stata istituita senza una previa delimitazione territoriale dell’area metropolitana di Milano e senza una valutazione della compatibilità della nuova Provincia con tale area, la Corte costituzionale oppone due obiezioni. Innanzitutto instilla proprio il dubbio circa l’operatività di un limite di questo genere con riferimento all’istituzione di nuove province e, comunque ad ogni buon conto, la pronuncia riporta la delibera del Consiglio regionale che, in sede di approvazione del parere di cui al quarto comma dell’art. 63 della legge 142, rilevava che “l’istituzione della nuova Provincia di Lodi e l’istituzione della città metropolitana sono, in concreto, assolutamente indipendenti l’una dall’altra”, avendo la Giunta regionale “in vista della delimitazione dell’area metropolitana di Milano, adottato un procedimento che esclude il

territorio dell'istituenda Provincia di Lodi dall'area metropolitana". Sembra quasi che il messaggio voglia essere: i due temi sono distinti, ma fino ad un certo punto.

Questa sentenza è stata richiamata a distanza di due decenni, in occasione dell'impugnazione dei decreti del Governo Monti che intervenivano sull'assetto delle Province. Ne è scaturita, come è noto, la sent. 220/2013, il cui passaggio centrale, relativo all'inadeguatezza della fonte decreto-legge per intervenire in modo organico sul riordino degli enti locali, è talmente conosciuto da non dover essere qui richiamato¹⁹. Più interessanti forse i numerosissimi passaggi di quella pronuncia nei quali viene dato conto delle posizioni espresse dalle sette Regioni ricorrenti, volte ad evidenziare come l'intervento «demolitorio» attuato con le disposizioni impugnate travalicasse la competenza esclusiva statale in materia elettorale, di organi di governo e di funzioni fondamentali delle Province, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., giacché «l'esercizio di tale competenza incontra [...] i limiti derivanti dalla correlazione con le previsioni contenute negli artt. 5 e 114 Cost., e dunque può avvenire soltanto nel rispetto dell'esistenza delle Province, secondo la configurazione delineata dalla Carta» (punto 4.4.3 del *Ritenuto in fatto*).

Resta il fatto che con quella sentenza, la Corte ha costretto il legislatore ordinario a rimettere mano alla disciplina dell'area vasta, con la conseguente approvazione della legge n. 56/2014 che qui interessa soprattutto in quanto istitutiva delle Città metropolitane.

A dire il vero, la legge Delrio non innova né interviene – non può e non vuole! – sul profilo delle circoscrizioni territoriali, nel senso che non inventa nulla, ma semplicemente adotta le circoscrizioni di quelle province che presentano una Città metropolitana e le battezza, appunto, “Città metropolitane”. E' evidente, tuttavia, che anche questa *semplice* operazione comportava una serie di criticità, anche e soprattutto in ragione di quel silenzio della Costituzione in materia già segnalato *supra*, criticità che sono state ampiamente segnalate nei ricorsi delle Regioni che hanno impugnato la legge 56/2014.

Nella sent. 50/2015, con la quale la Corte costituzionale ha “salvato il soldato Delrio”, tra le tante censure, venivano indicate come potenzialmente assorbenti rispetto a tutte le altre, la presunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., sul presupposto che la istituzione e la disciplina delle Città metropolitane non rientri in alcuno dei tre ambiti di competenza legislativa statale lì richiamati e la violazione proprio dell'art. 133, primo comma, Cost., non essendo stato seguito il procedimento “rinforzato” lì previsto.

La tesi di fondo sposata dai giudici costituzionali, per dare una lettura conforme a Costituzione della legge 56/2014, poggiava sulla complessità dell'intervento tale da giustificare procedure e soluzioni adottate.

¹⁹ Tra i tanti commenti, si vedano R. Dickmann, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in *Consulta On Line*, 3 settembre 2013; A. Severini, *La riforma delle Province, con decreto legge, "non s'ha da fare"*, dalla Rivista Telematica dell'AIC- Associazione Italiana dei Costituzionalisti, luglio 2013; M. Massa, *Come non si devono riformare le province*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; G. Di Cosimo, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

Poiché, infatti, con la legge in esame il legislatore aveva inteso realizzare una “significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell’ordinamento degli enti territoriali”, la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell’art. 133 Cost. trovava giustificazione nel fatto che esse sarebbero riferibili solo ad interventi singolari. La necessità di consentire l’avvio in condizioni di omogeneità su tutto il territorio nazionale rendeva, dunque, costituzionalmente legittima la consultazione delle popolazioni interessate “con forme diverse e successive”.

Ad ulteriore conferma della competenza statale, peraltro, la Corte definiva l’istituzione dell’ente Città metropolitana come una vera e propria “esigenza costituzionale”, dettata dalla riscrittura dell’art. 114 Cost. che, richiamando al proprio interno, per la prima volta, l’ente territoriale Città metropolitana, avrebbe imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. Il che, però, non risolve, a dire il vero, la questione del *chi* e del *come* di quella istituzione.

Anche sulle forzature e sulle criticità degli argomenti portati della sent. 50/2015 è stato scritto moltissimo²⁰ e non occorre forse richiamarle qui: come è stato chiaramente detto, la legge 56/2014 andava allora salvata senza troppe sottigliezze e questo richiamo alla *realpolitik* è, per chi scrive, sufficiente per non ritenere utile tornare su quegli argomenti.

Non esime, però, dal sottolineare come le ragioni di *realpolitik* spesso abbiano vita breve: a distanza di sei anni, il giudizio della Corte costituzionale su quel testo normativo è stato quasi del tutto rivisto, oggi, nella sent. 240/2021.

Questa recente pronuncia si segnala, nel complesso, per i numerosi profili di interesse che offre, su molti dei quali, tuttavia, in questa sede non ci si potrà intrattenere²¹. Merita, invece, di essere segnalato il passaggio nel quale la Corte, nell’elencare le ragioni per cui la legge Delrio non è (più) in sintonia con le coordinate costituzionali, cita la mancata soppressione dell’ente provincia. L’argomento a sostegno è il

²⁰ I commenti alla pronuncia sono stati numerosissimi; tra i tanti, si vedano almeno L. Vandelli, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015, p. 393 e ss.; A. Sterpa, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell’oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in *federalismi.it*, n. 8/2015; A. Lucarelli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all’istituzione delle Città metropolitane*, in *federalismi.it*, n. 8/2015; A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50 del 2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; G. Mobilio, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge “Delrio”*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2015; E. Carloni, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50 del 2015*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2015, 145 e ss.

²¹ Hanno commentato la pronuncia M. Cecchetti, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell’ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*; A. Poggi, *La sentenza 240: un nuovo strappo all’incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*; G. Boggero, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*; M. De Donno, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*; M. Di Folco, *Brevi notazioni sull’organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, G. Scaccia, *La sentenza 240 del 2021: prime note*; A. Sterpa, *Le città (metropolitane) invisibili: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta?*, S. Ceccanti, *Conclusioni*; tutti paper pubblicati in *federalismi.it*, n. 29/2021.

seguito: poiché la mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale, cui la legge dichiaratamente si ricollegava, ha comportato la permanenza nel sistema delle Province, è venuto meno il presupposto sul quale si basava l'intervento stesso, ossia "l'operare delle Città metropolitane come *unici enti di area vasta*" (corsivo nostro).

Pur non essendo il fulcro della questione sottoposta alla attenzione della Corte (chiamata ad esprimersi sul tema dell'elezione indiretta del sindaco metropolitano), il tema della delimitazione territoriale viene così chiamato in causa, quasi a voler ristabilire l'ordine consequenziale delle cose: l'istituzione delle Città metropolitane, nei termini in cui è stata prevista dalla legge 56/2014, aveva senso *se* corredata dalla eliminazione delle Province dagli enti costitutivi della Repubblica, circostanza che, con il fallimento del referendum, non si è verificata.

Che l'intento del legislatore costituzionale fosse quello di fare della Città metropolitana l'*unico* ente di area vasta non sembra corrispondere pienamente alla realtà, poiché occorre forse ricordare che il testo della riforma prevedeva una norma finale (art. 40, comma 4) in base alla quale: "Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale"²².

Al di là di questo, tuttavia, è bene sottolineare che l'eliminazione delle province dal novero degli enti costitutivi della Repubblica non avrebbe comunque risolto il problema dei "cerchi concentrici" cui si è fatto cenno *supra*, in quanto non potendo evidentemente qualificare come "Città metropolitane" tutte le aree vaste del Paese, in alcune zone della penisola l'ente intermedio semplicemente non ci sarebbe stato. O meglio, in alcune zone si sarebbe passati dall'unità più piccola (il comune) a quella più grande (la Regione) senza livelli intermedi.

Tornando alle argomentazioni della Corte costituzionale, secondo i giudici della Consulta "la conseguente, perdurante, operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente [...] anche alle Città metropolitane, rende [...] urgente un riassetto degli organi di queste ultime" e questo – ed ecco l'altro passaggio di interesse ai fini della riflessione che si sta compiendo – "anche perché *il territorio delle prime è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza quindi differenziare* le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori" (corsivo nostro).

²² Ho svolto qualche considerazione su tale previsione in F. Fabrizzi, *La Corte e le province, tra Costituzione vigente e Costituzione riformata. Note a margine delle sentt. 143 e 159/2016*, in *federalismi.it*, n. 15/2016.

La giurisprudenza costituzionale avvalora, dunque, la lettura dell'art. 114 Cost. quale principio di differenziazione e collega, correttamente, questo aspetto alla delimitazione territoriale degli enti. Sarà interessante vedere che seguito verrà dato (se ci sarà un seguito) a questo monito dal legislatore ordinario. Prima di provare a tirare delle conclusioni, vi è infine, un'ultima pronuncia recentissima che merita di essere citata in questa breve rassegna, perché sintomatica di quella inefficienza/inefficacia del legislatore in materia di delimitazione territoriale attorno alla quale ruotano queste riflessioni.

Ci si riferisce alla sent. 68/2022 nella quale la Corte costituzionale si è vista costretta a pronunciarsi nuovamente sulla legittimità delle norme regionali sarde che fissano l'assetto territoriale degli enti locali della Regione.

Occorre dire che nel caso delle province e della/delle Città metropolitana/e della Regione Sardegna la schizofrenia del decisore politico ha raggiunto livelli speriamo insuperabili (ma abbiamo quasi paura a scriverlo...). Senza neppure citare tutta la lunga, nota e poco edificante, vicenda riguardante il numero delle province sarde (passate da quattro a otto, poi ritornate a quattro e ora divenute sei) e volendosi limitare alla questione che attiene, invece, alla istituzione della Città metropolitana, i commentatori non hanno neppure fatto in tempo a soffermarsi sull'elogio della legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 che istituiva la Città metropolitana di Cagliari, ritagliandone il territorio *senza* ricalcare quello della preesistente provincia ma circoscrivendolo ad una cerchia di comuni attorno a quello capoluogo, che sul punto si è improvvidamente fatta marcia indietro. La legge regionale 12 aprile 2021, n. 7 ha, infatti, istituito la Città metropolitana di Sassari, ha modificato la circoscrizione territoriale della Città metropolitana di Cagliari, ri-ampliandola a tutti i comuni che facevano parte della provincia di Cagliari, ed ha istituito 6 province nel restante territorio regionale²³.

Un intervento, questo, sulla cui *ratio* ispiratrice non ci si può non interrogare e che lascia il giurista di cui abbiamo parlato in apertura certamente spiazzato. Giurista che non trova conforto, occorre dirlo, neppure nel ricorso che lo Stato ha presentato nei confronti di questa legge regionale sarda e che ha

²³ Le circoscrizioni territoriali definite dalla legge regionale 12 aprile 2021, n. 7 sono così definite: la circoscrizione territoriale della città metropolitana di Sassari (art. 3, comma 1) è costituita dai medesimi 66 comuni della ex provincia 2005-2015 di Sassari; la circoscrizione territoriale della città metropolitana di Cagliari (art. 4, comma 1) è costituita dai medesimi comuni della ex provincia 2005-2015 di Cagliari (tranne il comune di Seulo, aggregato alla provincia di Nuoro) e i comuni di Seui e Genomi (nell'assetto 2005-2015 aggregati rispettivamente alle province di Ogliastra e Oristano); la circoscrizione territoriale della provincia del Nord-Est Sardegna (art. 5, comma 1, lett. a) è costituita dai medesimi 26 comuni della ex provincia 2005-2015 di Olbia Tempio; la circoscrizione territoriale della provincia dell'Ogliastra (art. 5, comma 1, lett. b)) è costituita da medesimi 21 comuni della ex provincia 2005-2015 dell'Ogliastra (ad eccezione del comune di Seui, ora aggregato alla città metropolitana di Cagliari); la circoscrizione territoriale della provincia del Sulcis Iglesiente (art. 5, comma 1, lett. c) è costituita dai medesimi 23 comuni della ex provincia 2005-2015 di Carbonia-Iglesias; la circoscrizione territoriale della provincia del Medio Campidano (art. 5, comma 1, lett. d)) è costituita dai medesimi 28 comuni della ex provincia 2005-2015 del Medio Campidano (inizialmente denominata Villacidro-Sanluri); la circoscrizione territoriale della provincia di Nuoro (art. 5, comma 2) risulta costituita dai medesimi 52 comuni della ex provincia 2005-2015 di Nuoro ed il comune di Seulo (nell'assetto 2005-2015 aggregato alla ex provincia 2005-2015 di Cagliari, poi alla città metropolitana); la circoscrizione territoriale della provincia di Oristano non viene modificata.



portato la Corte costituzionale a pronunciarsi nuovamente, come detto, sull'assetto delle circoscrizioni degli enti locali della Sardegna. Nell'impugnativa in via principale, infatti, oggetto di censura è stato l'art. 6 della legge, rubricato "Accertamento della volontà dei territori interessati" e concernente il passaggio referendario previsto solo come eventuale che, a detta dell'Avvocatura, sarebbe stato in contrasto con le previsioni contenute nell'art. 43 dello Statuto speciale, il quale disegnerebbe tali referendum come "parti integranti del procedimento legislativo 'rinforzato'".

Censurando i tempi ed i modi di svolgimento eventuale del referendum così come previsti nella legge regionale, il ricorso statale faceva sostanzialmente perno sulla constatazione, certamente ad effetto, che ci si troverebbe al cospetto di "un classico caso in cui la democrazia rappresentativa ostacola la democrazia diretta". L'istinto sarebbe quello di commentare che il problema è piuttosto comprendere quale sia la logica che guida le decisioni della democrazia rappresentativa e che probabilmente il cittadino dovrebbe essere messo a conoscenza delle motivazioni che inducono il legislatore a tornare per l'ennesima volta sui suoi passi. Ma capiamo che questa è più constatazione di buon senso che argomento da spendere in un ricorso davanti alla Corte costituzionale.

Significativo è, invece, ai fini della riflessione che qui si sta conducendo, che la difesa della Regione risponda sottolineando come l'art. 43, secondo comma, dello statuto speciale, facendo richiamo alla volontà espressa dalle popolazioni di "ciascuna delle province interessate", si riferirebbe a modifiche territoriali circoscritte e non a riforme complessive del territorio. Secondo la difesa regionale, infatti, la "omogeneità" tra l'art. 133 Cost. e l'art. 43, secondo comma, dello statuto della Regione autonoma Sardegna consentirebbe di estendere alla legge reg. Sardegna n. 7 del 2021 e alla disposizione statutaria violata il ragionamento svolto dalla Corte nella sentenza 50/2015²⁴. In quel caso, come abbiamo visto, la Corte aveva chiaramente distinto tra una procedura puntuale ed una di riordino complessivo e, sulla base di tale giurisprudenza, la regione Sardegna ha difeso il proprio operato, asserendo che il referendum preventivo applicato ad una riforma complessiva la renderebbe irrealizzabile, "potendo le volontà dei diversi territori interessati entrare in conflitto tra loro".

Purtroppo, la Corte costituzionale ha valutato il ricorso come inammissibile poiché, in luogo di impugnare l'intera legge regionale lo Stato si è limitato ad impugnare il citato art. 6 e la eventuale dichiarazione di incostituzionalità limitata a tale articolo non avrebbe comunque inciso sull'impianto normativo e sul riassetto territoriale che sarebbe rimasto in piedi: "la legge reg. Sardegna n. 7 del 2021

²⁴ E' di avviso contrario G. Arconzo, *La sentenza n. 68/2022 Corte cost.: una pronuncia di inammissibilità da cui traspare l'incostituzionalità del nuovo assetto territoriale della Regione Sardegna?*, in *federalismi.it*, n. 13/2022, secondo il quale: "L'art. 133 Cost. richiede infatti che siano i Comuni ad assumere l'iniziativa della modifica, circostanza invece non contemplata dalla previsione dello statuto sardo, che "si limita" a richiedere la conformità tra la legge e la volontà popolare. Nel procedimento delineato dall'art. 43, comma 2, dello statuto, dunque, la riforma delle Province non è subordinata all'iniziativa dei Comuni. Il che comporta di conseguenza l'assoluta impossibilità di assimilare le due fattispecie".

resterebbe – scrivono i giudici costituzionali - complessivamente in vigore, immune da ogni censura, con le sue variazioni territoriali ormai produttive di effetti giuridici, [...]. Ed anzi, il risultato finale cui l'accoglimento del ricorso condurrebbe sarebbe, paradossalmente, l'espunzione totale o parziale, dalla legge regionale stessa, delle procedure dirette ad assicurare, comunque sia, la possibilità di un accertamento della volontà delle popolazioni interessate dalle variazioni in discussione”.

Un'occasione persa, certamente, per poter avere dalla Corte costituzionale una presa di posizione nel merito della questione, che qui ci occupa, dell'applicazione delle previsioni di cui all'art. 43 dello statuto a qualunque variazione, anche complessiva, delle circoscrizioni territoriali oppure solo a quelle di limitata estensione. Ma d'altra parte, quando la Corte vuole tenersi 'alla larga' da questioni scottanti, c'è sempre un profilo di inammissibilità che può venire in soccorso.

4. Come superare l'impasse?

Quanto detto sin qui dovrebbe portare a dare una qualche risposta alla domanda se sia possibile o meno tradurre in un precipitato normativo le risultanze degli studi geografici, economici, statistici che spingono nella direzione di una razionalizzazione dell'attuale sistema degli enti territoriali. Preliminarmente, tuttavia, occorre rispondere alla obiezione - che pure viene mossa quando si affrontano questi temi – circa l'effettiva necessità di compiere questo sforzo di riordino. O meglio: l'obiezione maggiormente accreditata è quella che attiene alle motivazioni sottese al riordino, per cui la molla non può essere di tipo economico ed il criterio guida non può ridursi ai precetti della *spending review*, soprattutto laddove l'applicazione di quei precetti dovesse condurre alla mortificazione del principio di autonomia. Ciò è evidentemente incontrovertibile e lo si è ribadito in diversi passaggi di queste riflessioni, ad esempio con riferimento al coinvolgimento delle popolazioni interessate: è chiaro che non si può ricondurre il problema affrontato sin qui ad un mero tema di sostenibilità amministrativa dello svolgimento della funzione, perché sarebbe fuorviante oltre che riduttivo. Il “convitato di pietra” di tutto il discorso è il principio di autonomia garantito dall'art. 5 Cost. che sottintende e ricomprende tutte le valutazioni di tipo storico, sociale, identitario che impongono di non ridurre la riflessione a brutali meccanismi di qualità della spesa. Ciò posto, tuttavia, occorre anche compiere una lettura sistemica del testo costituzionale e applicare anche in questo ambito quel bilanciamento tante volte invocato dalla Corte costituzionale per cui un principio costituzionale non può farsi tiranno rispetto ad un altro principio costituzionalmente garantito. Accanto al principio di autonomia si deve porre, dunque, il principio di eguaglianza, che certamente non si contrappone al primo, ma anzi trova la sua esplicazione anche attraverso la sua applicazione. Se dal livello teorico, scendiamo a quello fattuale, dobbiamo quindi chiederci: siamo certi che quando la taglia di un comune è talmente piccola da non consentire a quel comune di fruire di

finanziamenti europei perché non ci sono risorse umane ed una struttura di supporto adeguata per partecipare ai bandi o non consente di investire in miglioramenti perché le entrate sono assorbite per la quasi totalità dalle spese di funzionamento dell'ente o, in generale, non permette di svolgere adeguatamente le funzioni assegnate, li si stia inverando correttamente lo spirito della Costituzione? In tutti questi casi ad essere mortificato non è forse il principio di eguaglianza che fa del cittadino del comune in questione un cittadino di serie B rispetto al suo più fortunato connazionale abitante di una Città metropolitana?

In altri termini, l'errore da non compiere è quello per cui, in nome di un (mal interpretato) principio di autonomia non solo si pretermette il principio di buon andamento *ex art. 97 Cost.*, ma si mortifica il principio di eguaglianza. E non occorre neppure specificare che principio di eguaglianza significa trattare in modo diverso situazioni diverse: ecco che, dunque, proprio in base a quel principio, il legislatore statale ben potrebbe essere legittimato ad intervenire per dettare norme *ad hoc* per territori con caratteristiche specifiche, come avviene, ad esempio, per l'insularità²⁵. Per non dire che, a bene vedere, è con questo approccio che si deve compiere anche una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 116, comma 3 Cost. che, nel prevedere la possibilità di un regionalismo differenziato, muove appunto dalla valorizzazione della differenziazione in un quadro volto, però, a garantire il principio di eguaglianza.

Il punto è, dunque, non tanto quello di non intervenire dirigisticamente sui territori imponendo soluzioni dall'altro; il punto è casomai stabilire chi sia il soggetto più "titolato" per intervenire: se lo Stato, forte di un maggiore distacco dai particolarismi locali ma con il rischio di uniformare troppo, o le Regioni, più consapevoli dei bisogni specifici delle realtà locali ma con il rischio di frammentare eccessivamente il quadro.

Guardiamo ai fatti: che nell'isola d'Elba – poco meno di 32mila abitanti per una superficie di 223 Km² – ci siano oggi 7 (sette!) comuni (perché nel 2018 si è completato l'iter di fusione tra i due comuni di Rio marina e Rio nell'Elba, altrimenti sarebbero stati 8...) è evidentemente un *non-sense*. Se domani mattina qualcuno – Stato o Regione Toscana che sia – decidesse di farne un comune unico, qualcuno potrebbe onestamente dire che sarebbe un intervento destituito di fondamento? Si dirà: non si può mortificare il principio di autonomia, la strada è descritta in Costituzione e quella va seguita. Ebbene: nel 2013 si è svolto un referendum consultivo sulla proposta di legge regionale di iniziativa popolare di istituzione del Comune unico dell'Elba che è stato bocciato dai cittadini con percentuali che non lasciavano dubbi.

²⁵ Come condivisibilmente afferma G. Demuro, *Il principio di insularità ritorna in Costituzione: opportunità e vantaggi*, in *lacostituzione.info*, 18 maggio 2022, commentando un'ipotesi di riforma costituzionale che riporterebbe nell'art. 119 Cost. il riferimento all'insularità, "si tratta di una riforma che rafforza l'eguaglianza delle persone nella dimensione democratica perché, nel riconoscere le differenze determinate dalle condizioni geografiche, promuove e utilizza tutti gli strumenti normativi per tenere insieme la Repubblica".

Siamo certi che per preservare il coinvolgimento delle popolazioni interessate, cardine del principio di autonomia, sia stata compiuta una scelta che va effettivamente in favore delle popolazioni interessate?

Chi scrive sa perfettamente, peraltro, che, così come la democrazia diretta non sempre è garanzia di scelte consapevoli e ponderate, allo stesso modo la democrazia rappresentativa non assicura criteri di ragionevolezza: abbiamo visto il caso eclatante della Sardegna.

Ma allora che fare? Due le risposte cui questo quadro, che sembrerebbe senza via d'uscita, conduce.

La prima attiene al livello costituzionale ed alle eventuali modifiche che potrebbero essere apportate alla Carta. Occorre dirsi, senza troppi infingimenti, che su di un aspetto quale quello della organizzazione territoriale trascorre dei decenni dall'approvazione del testo costituzionale ad oggi ha avuto ed ha, forse più che su altri temi, un impatto relevantissimo. L'Italia è oggettivamente cambiata: nuovi mezzi di comunicazione, nuovi mezzi di trasporto, digitalizzazione, smaterializzazione, per citare solo i dati più eclatanti; la struttura territoriale pensata oltre 70 anni fa non può non subire i contraccolpi di questi cambiamenti. Ed il testo costituzionale dal punto di vista delle procedure per la modifica è impreparato, inadeguato. Quei procedimenti così aggravati pensati per modifiche puntuali potrebbero continuare ad avere un senso per altre future modifiche puntuali, ma per un ripensamento complessivo occorrerebbe una previsione costituzionale diversa.

Quando si è tentato di procedere ad un riordino complessivo delle province con legge ordinaria, attraverso la procedura prevista dall'art. 17 del decreto legge 95/2012, vi è stato chi autorevolmente ha ritenuto che, nel silenzio della Carta, l'intervento del legislatore statale fosse legittimo²⁶; ma l'interpretazione non era certamente unanimemente condivisa, la qual cosa spinge a ritenere che la *best choice* sarebbe in realtà l'approvazione di una legge costituzionale che disciplini il riordino complessivo garantendo in tal modo tutti i soggetti coinvolti. Ciò pur nella consapevolezza delle difficoltà sottese all'approvazione di una legge di rango costituzionale, peraltro su un tema così scivoloso: difficoltà giustificate, certamente, dalla posta in gioco che potrebbe addirittura giustificare l'istituzione di una apposita Commissione bicamerale, integrata magari da rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. Anche perché – e questo avvalorerebbe l'idea dell'intervento di rango costituzionale – un razionale intervento di riorganizzazione non potrebbe evidentemente riguardare un solo livello territoriale, ma dovrebbe coinvolgerli tutti (regioni, province, città metropolitane e comuni).

Per portare a compimento il processo di approvazione di una legge costituzionale *ad hoc* dovrebbe, però, essere chiara la direzione verso la quale ci si vuole muovere. Sotto questo profilo, i geografi ammoniscono già da tempo che “non è scientificamente possibile indicare quale sia il più opportuno modello

²⁶ Cfr. V. Onida, *Parere sui profili di legittimità costituzionale art. 17 d.l. 95/2012, convertito in l. 135/2012, in tema di riordino delle province e delle loro funzioni*, in *federalismi.it*, n. 17/2012.

amministrativo (e istituzionale) [...]. Esso infatti va scelto *politicamente*. E tale scelta senz'altro va fatta in base alla valutazione di costi e benefici che più competenze scientifiche sono tenute ad indicare, ma soprattutto a partire dall'*idea* e dal *progetto di Paese* considerati desiderabili per l'interesse collettivo".

Questo monito è senza dubbio fondato: senza un disegno chiaro, qualsiasi intervento rischia di essere fallimentare. Ciò non toglie, tuttavia, che l'*idea* ed il *progetto di Paese* possano e debbano essere orientati da meccanismi di valutazione delle politiche pubbliche, rispetto ai quali l'Italia deve in verità fare ancora molti passi in avanti.

Risiede qui la seconda possibile risposta da approntare immediatamente per uscire dal "guado": incrementare gli studi e le analisi sull'impatto delle politiche pubbliche prendendo a riferimento anche il parametro del territorio. Poiché è noto, infatti, quanto sia cruciale conoscere l'efficacia delle politiche economiche, cioè la loro capacità di produrre gli effetti desiderati e il loro impatto su crescita e benessere, non si capisce per quale ragione non ci si chieda anche se la "taglia" territoriale - che è il binario su cui camminano le politiche - sia quella giusta.

Se si guarda al tema della coesione territoriale – come noto, missione del PNRR - e nell'ottica di superare le disomogeneità che caratterizzano il Paese, individuare alcuni riferimenti attraverso i quali definire la partizione amministrativa più idonea a rispondere al bisogno può e deve essere l'obiettivo di un legislatore consapevole.

L'organizzazione amministrativa italiana si fonda su un apparato centrale e su enti locali che agiscono su base territoriale: la dimensione degli enti e le loro concrete circoscrizioni territoriali di riferimento sono, dunque, un elemento tutt'altro che indifferente. Eppure, prendendo in prestito le considerazioni dei geografi, "Stato differenziato, Regioni ritardate, Province inadeguate e Comuni in numero eccessivo costituivano i quattro elementi di una geografia del potere amministrativo buona per una cartografia *storica*, ma non per una pronta replica alle sollecitazioni imposte dal primato del mercato (globalizzato) e dalla piena adesione all'Unione Europea"²⁷ (enfasi nostra).

Se non si fa carico il giurista – ed il legislatore di conseguenza – di rispondere a questa esigenza e di aggiornare la geografia del potere, chi dovrebbe farlo?

²⁷ F. Dini, S. Zilli, *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*, in *Documenti geografici*, n. 1/2020, p. 158.