



EDITORIALE – 31 GENNAIO 2018

Le province della post-modernità: la città territoriale

di Paolo Carrozza

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa



Le province della post-modernità: la città territoriale*

di Paolo Carrozza

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Sommario: 1. Rappresentanza e dimensione territoriale degli interessi. 2. Che fare? “*Economie in cerca di città*” ... 3. Inseguire le dimensioni ottimali o pensare a un'altra forma dell'autonomia? Dall'ordinamento al sistema. 4. Il possibile (e utile) ruolo della provincia nell'agire relazionale del sistema delle autonomie. La città territoriale.

1. Rappresentanza e dimensione territoriale degli interessi.

L'idea di autogoverno democratico che sta al fondamento della nozione costituzionale di autonomia suppone la perfetta corrispondenza tra rappresentanza politica elettiva e dimensione territoriale e personale degli interessi che mediante la rappresentanza sono curati e soddisfatti: suppone insomma, oltre ad un governo e a un corpo elettorale, un confine, un territorio definito, secondo la teoria dell'ordinamento giuridico dovuta a Santi Romano per cui ogni ordinamento giuridico è composto necessariamente da tali tre elementi¹.

Questa dimensione territoriale e personale, fatta di confini (virtuali: persino i confini statali, cioè le frontiere, sono tali nell'ambito UE), è in tutta Europa come nel nostro paese frutto, insieme, di storicità e casualità.

Storicamente nasce come un sistema di sovranità, autonomie e reciproche relazioni per lo più a tre “livelli” (stato, province – dipartimenti – municipalità, essendo le regioni creazioni relativamente più recenti), che si è modellato addirittura agli albori delle rivoluzioni liberali; si è poi consolidato nel corso dell'ottocento, per arrivare sino a noi con modifiche e variazioni di quei confini originari prevalentemente per disaggregazioni (e quindi aggiungendo nuovi enti piuttosto che accorpando quelli esistenti), frutto più di disegni politici occasionali e contingenti che di un reale intento razionalizzatore mirante ad adeguare la rappresentanza politica delle istituzioni all'evoluzione dei rapporti economici e sociali dei territori. Basta pensare alla proliferazione, dopo l'avvento della L. n. 142/1990, delle “nuove” province, una proliferazione spesso dovuta più alla volontà di dotare il territorio di organismi di decentramento statale

* Sul tema della riorganizzazione territoriale si segnala una recente ricerca intitolata “*Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*”, condotta da B. Caravita, G.M. Salerno, F. Fabrizzzi, S. Calzolaio e F. Grandi, di prossima presentazione.

¹ Cfr. S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, 1977 (1918).

(quali tribunali, direzioni “provinciali” di ministeri, questure ecc.) piuttosto che di più adeguate istituzioni rappresentative locali.

Da qualche decennio si è diffusa la consapevolezza che in un mondo sempre più globalizzato quella corrispondenza governo – popolo – territorio, manifestazione della modernità politico istituzionale e del costituzionalismo del Novecento, sia venuta in buona parte meno ed appaia sempre più in crisi.

Globalizzazione dell’economia e della società, competizione tra i territori, sempre più facile e veloce mobilità, reale e virtuale, nuove forme di comunicazione rendono quella perfetta corrispondenza sempre più labile. Si potrebbe dire che la mancanza di corrispondenza tra gli elementi costitutivi dell’ordinamento sia uno dei fattori tipici della condizione politico – istituzionale post-moderna ², e che sia nel contempo uno dei principali fattori di crisi della rappresentanza politica: si elegge un governo perché decida, ma se questo governo non è in grado di prendere decisioni o le sue decisioni non sono da sole sufficienti a risolvere i problemi demandati al governo nascono problemi che sono, per dirlo con Bobbio ³, di rappresentatività delle istituzioni.

Con una non secondaria conseguenza: pressoché nessuno dei confini che hanno oggi le istituzioni territoriali pare idoneo a consentire l’adeguato esercizio (il “governo”) delle funzioni tipiche di quel determinato “livello” istituzionale.

E’ insomma raro che i problemi di un determinato territorio possano essere adeguatamente risolti mediante l’esercizio delle funzioni di governo delle istituzioni di quel territorio: secondo un processo tipico dell’era della globalizzazione buona parte dei problemi tipici dell’agenda di un sindaco o di un presidente di provincia o di regione dipendono non tanto dalla decisione della corrispondente istituzione secondo la logica classica della rappresentanza che esaurisce in se ogni decisione e gli effetti della decisione, bensì dall’interazione, dalla relazione con altre istituzioni e con le loro decisioni, sia in senso orizzontale che in senso verticale; con processi decisionali sempre più complessi e articolati che fanno dipendere il buon esito e l’efficacia di una politica pubblica (di qualsiasi politica pubblica, si potrebbe dire) dal coordinamento e della coerenza delle decisioni assunte su tale politica a ciascun livello di governo, da quello Europeo a quello nazionale a quelli regionali e locali.

² Il termine post-moderno è qui utilizzato per contrasto con l’accezione di “moderno”, riferita alle istituzioni, fatta propria da G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?* Laterza, 2013.

³ Ci si riferisce alla distinzione tra rappresentanza istituzionale e rappresentatività politica (di tale rappresentanza) su cui ha molto insistito N. Bobbio, *Rappresentanza e interessi*, in G. Pasquino (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, 1988, p. 3 ss.

Si è anche inventato un termine, *governance*⁴, per significare un modo d'essere dei processi decisionali alternativo o comunque più ampio e complesso delle decisioni del governo istituzionalmente inteso (il *government*), assunte attraverso la deliberazione a contenuto regolativo dell'organo di rappresentanza.

E' questo un aspetto del c.d. governo multilivello che si tende a dimenticare e a rimuovere dal dibattito quotidiano, forse per non diminuire l'aura di decisività della politica fatta da leggi e regolazioni e per non minare la legittimazione delle classi politiche locali e nazionali.

Questa condizione, ormai tipica della post-modernità, è del resto propria degli stessi stati nazionali, grandi o piccoli che siano: difficile pensare che i problemi dello sviluppo, della disoccupazione, dell'immigrazione, dell'ambiente o dell'energia si possano risolvere a "colpi di sovranità", come vorrebbero i nostalgici del sovranismo; i quali, invocando la chiusura di ogni istituzione statale o locale in se stessa, non spiegano poi come quei problemi la ritrovata piena sovranità (o autonomia) potrebbe risolvere ...

Così viviamo una condizione di schizofrenia politico-istituzionale: ogni giorno si moltiplicano le azioni e le iniziative tese a rivalutare e promuovere le identità (locali, regionali e nazionali: le province sono forse state più immuni da questo atteggiamento); ma, contemporaneamente, nessuna di queste identità raggruppate intorno alla loro istituzione, al loro ente esponenziale, è capace di dare una risposta ai problemi reali di ciascuna più o meno ampia comunità sociale.

2. Che fare? "Economie in cerca di città" ...⁵

Sino a qualche tempo fa la consapevolezza dell'inadeguatezza della dimensione territoriale delle istituzioni a curare gli interessi loro affidati induceva a ripensarne i confini, secondo un approccio funzionalista che ha visto la sua massima espansione per le attività (un tempo dette "municipali") dirette alla produzione ed erogazione dei servizi impropriamente detti locali ed in realtà momento essenziale dei diritti costituzionali di cittadinanza, specie di quelli di welfare (acqua, energia, rifiuti, trasporti ecc., ma anche servizi alla persona e assistenze tra rappresentanza e interessi).

Per essere più chiari e precisi, invece di lavorare sul "governo" e sulle sue tecniche di decisione e d'azione, si è ritenuto che la soluzione a tutti i problemi di disallineamento tra governo e territorio consistesse nell'adeguamento dei confini delle istituzioni: modificando e adeguando, in genere accorpendo, gli enti

⁴ La discussione su cosa sia la *governance* è infinita: per la nozione originaria si rinvia a R.A.W. Rhodes, *The new governance: governing without government*, in *Political Studies*, vol. 44 (1996), p. 652 ss. Ma si veda anche il divertente saggio di S. Belligni, *Miss Governance, I presume*, in www.dircost.di.unito.it.

⁵ E' il titolo dello studio, non recentissimo ma di perdurante attualità, di un economista "locale": A. Calafati, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, 2009. Per un vero e proprio manifesto della teoria economica dello "sviluppo locale", si veda C. Trigilia, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, 2005.

territoriali esistenti, i loro governi diventano (più) efficienti ed efficaci grazie al principio delle economie di scala, o, semplicemente, alle maggiori risorse disponibili.

Insomma l'economia, non solo dei servizi a "rilevanza economica", spinge verso l'aggregazione, la ricomposizione dei territori e delle loro istituzioni rappresentative: gli studiosi di economia locale come Calafati ritengono che solo un cambio drastico dei confini istituzionali possa risolvere la questione urbana tipica del nostro paese; la tesi è che la non elasticità dei confini delle istituzioni autonome, storicizzate e mantenute pressoché intoccabili nel tempo ⁶, costituisca un freno allo sviluppo corretto dei territori, e costringa le economie a ricercare istituzioni (città) che non esistono, e che possono esistere solo con confini diversi da quelli storici.

Ora una simile tesi contiene *in nuce* la soluzione: secondo una tendenza diffusa in tutta Europa, la polverizzazione antieconomica delle municipalità si risolve autoritativamente (con fusioni o associazioni obbligatorie tra enti) oppure incentivando le c.d. unioni di comuni e comunque la cooperazione orizzontale tra enti, sino ad immaginare, per le realtà urbane più importanti, forme istituzionali speciali, le c.d. città metropolitane ⁷.

Dunque la forma più elementare di aggregazione istituzionale "funzionalistica" è costituita dall'unione o fusione o associazione dei piccoli comuni e, soprattutto, dai comuni montani, che, per carenza di mezzi, personale e popolazione e quindi risorse, incontrano estrema difficoltà nell'erogare servizi che altrove costituiscono la normalità: le tanto vilipese (in quanto considerate fonti di diseconomie) comunità montane, ormai disciolte, avevano questa finalità aggregativa; lo stesso risultato si è cercato di ottenere con le unioni comunali o con le associazioni obbligatorie per piccoli comuni e più in generale con le associazioni volontarie tra enti.

Ma questa tendenza non riguarda solo i comuni: si pensi al dibattito sulle c.d. macroregioni, che parte dalla constatazione dell'incapacità o impossibilità, per le più piccole autonomie regionali, di mettere in campo la massa critica sufficiente (ma per lo più anche necessaria) per assumere con successo funzioni di sviluppo economico e di razionalizzazione delle infrastrutture e della logistica.

⁶ La variazione territoriale dei confini e del numero delle istituzioni autonome, pur essendo il loro confine storico del tutto casuale, è presidiata da una legislazione che rende difficile ogni modifica: si guardi, per i comuni, l'art. 15 e per le province l'art. 21, c. 3 ss. del TUEL, attuativi dell'art. 133 Cost. Mentre per la modifica del numero delle regioni occorre una legge costituzionale (art. 132, c. 1, Cost.), e occorre una legge statale per consentire che comuni e province siano staccate da una regione e passino a un'altra (art. 132, c. 2 Cost.). Il tutto sempre previo referendum delle popolazioni interessate.

⁷ Qualche dato sul paese che, in Europa, costituisce ormai il modello per eccellenza: in Germania, con estensione e popolazione ben superiori all'Italia, tra il 1968 e il 1994 i comuni sono stati ridotti da 24.282 a 6.293, le province da 425 a 92.

Lo stesso approccio ha investito direttamente le province: prima dell'infausta decisione di abolirle - forse perché considerate l'anello più debole della catena delle autonomie, per quanto anche le circoscrizioni siano state fortemente limitate in nome della c.d. antipolitica -, si discuteva, infatti, se ridurle di numero; era lo stesso legislatore statale a fissare parametri di popolazione e superficie tali da consentire di ridurle ad una settantina. Laddove a questa diminuzione, solo quantitativa, avrebbe dovuto corrispondere non tanto la razionalizzazione della rappresentanza politica locale, quanto la corrispondente diminuzione di numero degli organi di decentramento amministrativo statale tradizionalmente modellati sui confini provinciali (tribunali, prefetture, questure, camere di commercio, direzioni locali di tesoro e uffici finanziari, come INPS, INAIL e quant'altri enti strumentali) ad imitazione, sin dall'unità, del vecchio modello napoleonico.

Si tratta dell'ennesima puntata dell'ossessiva ricerca della natura e della dimensione ottimale dell'ente intermedio o di "area vasta", pressoché coeva all'avvento delle regioni ordinarie, che tuttavia presenta, rispetto agli esempi fatti, una specificità del tutto particolare: l'ente intermedio deve essere un ente locale rappresentativo della popolazione ovvero un terminale della regione non condizionato dagli enti locali, un mero strumento di decentramento regionale? E la risposta deve tenere conto che il testo costituzionale pre-2001 (e quello successivo alla riforma del Titolo V non è poi così diverso) all'art. 118, c. 3 stabiliva che *"La regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni ..."* ma anche *"ad altri enti locali..."*, non risolvendo il dilemma di cui si parla.

È chiaro che se ci si pone nell'alveo della prima scelta, il ragionamento si dirige soprattutto verso lo stabilire la più adeguata dimensione delle province intese come enti rappresentativi delle popolazioni dei rispettivi territori, dove l'adeguatezza va posta in rapporto alle funzioni proprie dell'ente, secondo la legge statale; che poi alle funzioni proprie si aggiungano quelle trasferite dalla regione è altro e distinto problema.

Mentre se ci si orienta nell'altro senso, i risultati sono variabilissimi e dipendono soprattutto dai parametri presi a riferimento per determinare l'adeguatezza della dimensione territoriale in relazione (non alle funzioni demandate alle province dalla legge statale bensì) solo dalle funzioni che la regione intende esercitare in forma decentrata sul proprio territorio, a prescindere dall'esistenza delle province di cui all'art. 114 Cost., nel senso che i due enti (provincia e ente intermedio regionale) possono coincidere ma anche non coincidere territorialmente.

Un efficace esempio della variabilità dei risultati conseguenti a tale approccio è quello offerto, in Toscana, dalla serie di studi e ricerche pubblicate negli ultimi anni dall'IRPET (l'ente della Regione Toscana per le ricerche economiche). Secondo il parametro socioeconomico considerato (la mobilità, l'omogeneità sociale, l'occupazione ecc.) o della funzione che si intende attribuire all'ente intermedio regionale, si

ottengono risultati diversi e tra loro inconciliabili: un assetto a 4-5 enti se si pensa a sviluppo economico e infrastrutture di “area vasta”, a una ventina di enti se si guarda ai sistemi di mobilità e di lavoro, tra i trenta e i quaranta o più se si guarda ai sistemi economici locali ⁸.

Da ultimo la Toscana, senza poter abolire le province e comunque mantenendo accanto ad ogni sede provinciale una sede regionale decentrata (in cui è transitata la metà circa del personale già provinciale avendo la regione, con la L.R. n. 22/2015, ripreso tutte le funzioni già decentrate a province e comuni), pare orientata verso la costituzione di una ventina di “Punti regione”, per consentire agli organi politici regionali di dialogare con le “Conferenze permanenti di ambito”, composte da rappresentanti della Regione, dai Sindaci e dai Presidenti di Provincia.

Una bella confusione istituzionale, figlia dell’incertezza dei tempi e della crisi finanziaria e politica, che segna, in Toscana, l’abbandono del modello introdotto dalla L.R. n. 77/1995: la legge che configurava, finalmente in armonia con lo Statuto, la regione quale “ente di governo”, che legifera e programma trattenendo le *«sole funzioni amministrative corrispondenti a specifici interessi di carattere unitario tassativamente individuate dalla legge»* (art.4), mentre tutte le altre funzioni amministrative erano attribuite (e non meramente “delegate”) a comuni e province, senz’altri enti intermedi ⁹.

E’ evidente, in questa ricerca funzionalistica dell’ambito ottimale, la confusione tra i diversi profili dell’ente intermedio – provincia (ente rappresentativo secondo la legge statale o amministrazione territoriale decentrata della regione); che a sua volta si innesta sulla questione dell’associazionismo obbligatorio tra comuni montani e non. Questa confusione di prospettive, non accompagnata da una visione d’insieme, ha determinato la vacuità e la superficialità del dibattito e delle proposte di riforma che dal 2010 hanno accompagnato il disegno di abolizione delle province, fino alla Legge c.d. Delrio (n.

⁸ La ricerca, in Toscana, dell’ambito ottimale del nuovo “ente intermedio” ha condotto a risultati di grande incertezza: nella delibera del Consiglio Regionale n. 219 del 26 luglio 1999, la regione era articolata in 33 (poi divenuti 42) Sistemi Economici Locali (SEL) costituenti l’unità territoriale minima di riferimento, costruiti incrociando dati economici, demografici, sociali. Ma con la L.R. n. 40/2001 si individuavano 49 livelli ottimali quali base territoriale per le unioni di comuni. Nel documento *“Quali assetti istituzionali per la Toscana”* (presentato al Consiglio nel 2012) IRPET riprendeva gli indirizzi governativi sulla riduzione delle province (minimo 350.000 abitanti e 250 kmq.) e spiegava l’utilità di dividere la regione, per i servizi e per gli aspetti di scambio economico, in tre grandi aree vaste, Pisa-Livorno, Pistoia-Lucca-Prato-Massa Carrara, Siena – Arezzo - Grosseto, oltre alla Città Metropolitana di Firenze. Finalmente nel nuovo Piano regionale di Sviluppo (adottato nel 2017) si fa riferimento, sempre sulla base di uno studio dell’IRPET, a Servizi Locali Lavoro (SLL), definiti *“Zone, aventi valenza istituzionale, anche con riferimento ai processi di fusione dei Comuni. Nell’idea della Regione esse dovrebbero essere le aree di riferimento per la co-pianificazione urbanistica e per i processi di fusione dei Comuni, luoghi di co-progettazione di servizi e interventi dei Comuni ed in particolare di “progetti di innovazione territoriale”, aree di riferimento per le politiche di formazione e del lavoro”*.

⁹ Un assetto che faceva della Toscana un modello di regione “leggera”, particolarmente coerente col testo costituzionale: sia consentito rinviare, sul punto, a P. Carrozza, *L’identità regionale toscana. Evoluzione istituzionale della Toscana dalla Costituzione allo Statuto del 2005*, in P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, 2015, p. 6 ss.

56/2014) e alla mancata abolizione della loro previsione costituzionale per effetto dell'esito del referendum del 4 dicembre 2016.

Se queste incertezze non bastassero, stato e regioni hanno complicato ulteriormente il quadro già abbastanza complesso e problematico mediante l'introduzione di vari altri soggetti istituzionali ed enti, frutto di un atteggiamento funzionalista, diretti alla cura di interessi settoriali: le autorità di bacino per i fiumi, vari ambiti territoriali ottimali sia per il ciclo delle acque sia per quello dei rifiuti (naturalmente in un numero diverso tra i due "cicli" ...), le ASL e le zone socio-sanitarie, un certo numero di consorzi di bonifica e via dicendo; il tutto accanto alle autonomie funzionali tradizionali (università, porti, aeroporti, camere di commercio). Ciascuno di questi soggetti è dotato in genere di un forte potere di veto sulle politiche di governo del territorio di province e comuni o su altri aspetti della politica locale; qualche volta, poi, questi enti settoriali sono configurati in modo da salvare le apparenze di una partecipazione al loro governo degli enti locali e/o della regione, altre volte sono concepiti in veste di corpi puramente tecnici, con sullo sfondo il modello statale delle agenzie e delle aziende.

Con il paradossale risultato che la ricerca della dimensione ottimale e sinergica, che spinge a restringere il numero di enti, fondendoli tra loro, non ha minimamente intaccato il problema della non sovrapposibilità ai confini degli enti territoriali politicamente rappresentativi di queste dimensioni territoriali di specifici interessi, tutte diverse una dall'altra.

Né la tentata abolizione e poi il ridimensionamento del peso e delle risorse delle province hanno contribuito a semplificare il quadro del rapporto tra rappresentanza e dimensione territoriale degli interessi: anzi, si può ben dire che al di là dei danni arrecati all'esercizio delle loro funzioni (si pensi allo stato delle strade e delle scuole secondarie) si è persa l'ennesima occasione di semplificazione del quadro istituzionale, poiché buona parte delle funzioni attribuite a questi enti settoriali potevano essere concentrate nelle province.

Alle figure mitologiche anni fa utilizzate da Luciano Vandelli nel suo divertente "*Sindaci e miti*" per descrivere ironicamente (ma non troppo ...) la difficile condizione di sindaco¹⁰, occorre oggi aggiungere un'ulteriore figura, il Sindaco – Idra, il mostro dalle 100 teste, ogni testa orientata a seguire una diversa dimensione territoriale di cura di interessi al fine di rispondere alle domande dei cittadini: i quali nulla vogliono sapere dell'ATO del ciclo dell'acqua o del consorzio di bonifica o dell'autorità di bacino, ma pretendono dal proprio sindaco e dal proprio consiglio che le fognature nella strada dove vivono funzionino e siano regolarmente mantenute ...

¹⁰ Ci si riferisce a L. Vandelli, *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalò e Damocle nell'amministrazione locale*, Il Mulino, 1997.

3. Inseguire le dimensioni ottimali o pensare a un'altra forma dell'autonomia? Dall'ordinamento al sistema.

La variabilità, la dimensione territorialmente variabile degli interessi sembra dunque dominare la scena, con buona pace della semplificazione istituzionale e dei meccanismi di responsabilità e di rappresentanza: è questa una sorta di rovescio della medaglia della non corrispondenza tra rappresentanza degli interessi, fondata su elezione diretta di sindaci e consiglieri e, fino alla legge Delrio, di presidenti di provincia e consiglieri provinciali, e dimensione territoriale degli interessi, che spesso nulla hanno (più) a che fare coi confini dell'autonomia territoriale democraticamente istituita e regolata.

A fronte di questo quadro complesso, sembra possibile indicare due vie d'uscita.

La prima, che sembra però decisamente tramontata anche se pare la più semplice in termini di impatto e leggerezza della riforma, consiste nel prendere a punto di riferimento, come una sorta di "unità base", l'ente territoriale più omogeneo territorialmente in tutto il paese e nel costruire su di esso un meccanismo semplificatorio, che riduca per quanto possibile la discrasia tra confini delle autonomie territoriali, rappresentanza politica e cura di interessi settoriali affidata a enti tecnici o pseudotecnici, dei quali si cerca la legittimazione mediante forme - per lo più del tutto ininfluenti - di partecipazione di rappresentanti degli enti locali.

Ora, gli enti autonomi più omogenei territorialmente nel nostro paese, e non solo, non sono i comuni (si va da poche decine di abitanti a ben oltre il milione), e neppure le Regioni (si pensi alla distanza di popolazione e di peso economico tra la Lombardia e il Molise o l'Umbria o la Basilicata), ma sono proprio le province, che pure si volevano, e forse ancora qualcuno vorrebbe abolire, come ente inutile, non riuscendo a percepire la loro utilità dal punto di vista che qui si considera.

Prendendo le mosse dalle province con l'attuale assetto elettivo di secondo grado dei suoi organi (non è necessario a questo fine tornare all'elezione diretta) non è difficile modellare conferenze dei sindaci a geometria variabile in funzione della dimensione ottimale propria di ciascuna funzione settoriale, sostituendo agli attuali organismi gestionali delle varie istituzioni la conferenza dei sindaci dell'appropriata dimensione, continuando i corpi tecnici di tali enti a svolgere le funzioni gestionali loro proprie ma nell'ambito degli indirizzi della conferenza.

Un modello che poi potrebbe portare anche alla "delega" in favore della provincia di funzioni oggi attribuite ai comuni ma che funzionalisticamente sembra più utile esercitare ad un "livello" superiore, secondo la logica "dell'ascensore della sussidiarietà" voluto dall'art. 118 Cost.¹¹

¹¹ Metafora assai efficace e molto utilizzata che pare potersi ascrivere a R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 2001², p. 96: "... Usando una metafora potrebbe dirsi che la sussidiarietà funziona come un ascensore".

La provincia, dunque, oltre alle funzioni proprie e/o fondamentali, svolgerebbe la funzione (delicata perché di puro indirizzo politico amministrativo e non solo istituzionale) di organizzare, coordinare e orientare la sua corrispondente conferenza dei sindaci con riferimento sia agli enti e alle funzioni sub-provinciali, comprese quelle comunali associate, sia alle istituzioni per le quali si richiede la sovraprovincialità, sia, naturalmente, per gli “ambiti” settoriali che coincidessero con i confini provinciali.

A questa ipotetica soluzione non sembra possibile contrapporre valide alternative razionali, che muovano da una visione d’insieme dei problemi, se non una definitiva concentrazione delle responsabilità gestionali di tutti questi enti e interessi in capo alla regione, cancellando forme di partecipazione comunale o provinciale oggi esistenti ma prive di qualsiasi rapporto effettivo con i cittadini e con la loro rappresentanza politica.

Esiste, come anticipato, un’altra possibilità, che tuttavia richiede un ripensamento complessivo del modo di configurare l’autonomia e l’autogoverno democratici.

Per spiegare in che consiste questo generale ripensamento della forma e del modo di concepire l’autonomia (in definitiva della stessa sovranità, se si guarda agli stati) si possono utilizzare alcune metafore, che cercano di sintetizzare i possibili modi di configurare un ente autonomo o addirittura sovrano, sia esso un comune, una provincia, una regione o, addirittura, uno stato.

La metafora di partenza è quella dell’ente “ordinamento”: si pensi al comune e alla provincia disegnati dalla legge n. 142 del 1990, che affidava la gestione delle funzioni proprie di tali enti, quali esse fossero, al regolare funzionamento della scala della gerarchia di legittimità *statuto – regolamenti – atti generali – atti puntuali*. La legittimità intesa come modo di presidiare le funzioni fa pensare a un organismo chiuso in se stesso, che fa dell’attività regolatoria il suo principale modo di essere e di agire e dunque di rappresentare e curare gli interessi dei cittadini.

Tutto bene se per governare la società e la comunità di riferimento bastassero solo alcune regole: ma oggi, accanto alla funzione regolatoria, sono altre le funzioni decisive (*allocazione di risorse, produzione ed erogazione di servizi, programmatoria, di governance, ecc.*), poiché le politiche pubbliche di sviluppo e di welfare solo in minima parte sono costituite da “regole”.

A questa forma classica di autonomia si è a poco a poco accompagnato il concetto di ente “azienda”: ogni ente, ogni istituzione, non è solo una forma di rappresentanza politica che decide in forma democratica come esercitare le proprie funzioni, ma è anche una “macchina”, una burocrazia complessa, che va organizzata e fatta funzionare in modo economico, come un’azienda – sottinteso: privata - sì da massimizzare l’impiego e l’utilità delle risorse pubbliche.

Efficienza ed efficacia, analisi costi – benefici, contabilità economica e bilanci gestionali (i c.d. PEG) si affiancano così all’idea di regolarità amministrativa derivante dalla catena delle norme e consentono di

pensare all'organizzazione e alla programmazione di ciascun ente (una rivoluzione copernicana, si disse nel 1995 ...) come funzioni degli obiettivi, e quindi dei risultati, sposandosi perfettamente con l'elezione diretta del vertice politico, tutta fondata su programmi e quindi su obiettivi da perseguire.

Eppure anche il modello "aziendalistico", per quanto in grado di ottimizzare dal punto di vista dell'impiego delle risorse l'attività di un'istituzione pubblica, rimane chiuso in se stesso, rimane fondato sull'identità e corrispondenza tra rappresentanza politica e interessi da curare e gestire come definiti dai confini territoriali e personali di ciascun ente. Anzi, introducendo meccanismi di programmazione e di contabilità derivati dall'esperienza aziendale privatistica nella pubblica amministrazione si finisce in qualche modo per esaltare questa chiusura: qualsiasi fattore "esterno" e qualsiasi imprevisto rischiano di comprometterne l'equilibrio di funzionamento.

Il modello che meglio rappresenta la condizione post-moderna dell'autonomia e della stessa sovranità è offerto da un'ulteriore evoluzione dei precedenti ideal-tipi: si tratta dell'ente "sistema", che vive nella consapevolezza dell'impossibilità di circoscrivere regolativamente ed entro i suoi confini e la sua comunità le funzioni e le attività decisive per il benessere dei suoi cittadini.

E' dunque un soggetto istituzionale che fonda il proprio agire, i suoi progetti, i suoi programmi partendo dal presupposto che non vi sia (più) corrispondenza tra rappresentanza politica e territorio, che nessuno dei problemi del suo territorio sia risolvibile (solo) agendo all'interno dei propri confini; che è dunque consapevole che buona parte delle proprie funzioni possano trovare adeguate soluzioni solo interrelandosi e facendo sistema con altri soggetti istituzionali, con altri territori, con altre rappresentanze politiche.

L'ente "sistema" appare perciò prevalentemente "relazionale", piuttosto che regolativo; i suoi vertici politici e amministrativi sono tesi soprattutto a costruire relazioni di sistema con gli altri enti omologhi (e dunque in senso "orizzontale"), con il governo multilivello (e quindi con soggetti istituzionali di altra natura, stabilendo relazioni politico – istituzionali di tipo "verticale") e con la società civile (e dunque in senso sussidiario, valorizzando gli apporti della comunità sociale, il partenariato pubblico – privato, l'apporto del terzo settore e via dicendo).

Tutto questo è già sotto i nostri occhi: gli enti che abbiamo oggi dinanzi a noi non sono altro che una sorta di *mix* di tali metafore, con una tendenziale prevalenza, che sarà sempre più accentuata, dell'ente sistema: solo che gli strumenti di azione di questi enti hanno bisogno, per l'appunto, di essere adeguati alla nuova e prevalente esigenza di relazionalità, perché stabilire relazioni istituzionali orizzontali e verticali diventa decisivo per la soddisfazione degli interessi dei cittadini.

E si comprende bene il salto di qualità di questa impostazione: non mutare i confini, inseguendo il mito funzionalista, adeguandoli ad una supposta esigenza di sinergie economiche ed efficacia regolativa, ma

dotare questi enti di strumenti che favoriscano la loro relazionalità; una riforma delle autonomie locali, che aspettiamo ormai da troppi anni, dovrebbe partire proprio da questo dato.

4. Il possibile (e utile) ruolo della provincia nell'agire relazionale del sistema delle autonomie. La città territoriale.

Se l'ipotesi sommariamente tracciata corrisponde al possibile futuro del sistema post-moderno delle autonomie, il ruolo della provincia acquista un peso ed una rilevanza ben diversi rispetto all'attualità.

Ma per giustificare il nuovo ruolo possibile della provincia non basta configurarla quale ente di "area vasta", per darle una dimensione fisica, e "casa dei comuni", al fine di sottolineare la centralità del ruolo sindaci nel nuovo ente, e neppure rivendicare un processo di ri-trasferimento delle funzioni ora accentrate in regione (il discorso vale soprattutto per le regioni, come la Toscana, che hanno "ripreso" le funzioni a suo tempo delegate e poi trasferite alle province).

Infatti, immaginare che la relazionalità tipica della post-modernità si sviluppi in un sistema "binario", fondato sul confronto regione / comuni, non sembra realistico: i comuni sono troppi, diversificati e frammentati (tra capoluoghi e piccoli comuni di montagna la distanza politica e culturale è enorme) per poter intavolare efficacemente una relazionalità diretta con la regione. E ben si comprendono le difficoltà in cui si muovono le regioni, come la Toscana, legata ad una tradizione concertativa con i suoi enti locali, che immagina di creare una ventina di "punti regione" sul suo territorio nei quali meglio dialogare e relazionarsi con i comuni dei rispettivi ambiti.

Un ente intermedio delle dimensioni appropriate (e dunque non è detto in numero identico alle attuali province) può infatti svolgere quel ruolo di organizzazione e coordinamento dei sindaci e dei loro strumenti di partecipazione (le conferenze) nelle funzioni proprie dei comuni alla ricerca di un ambito più adeguato, in quelle provinciali, in quelle affidate ad enti e soggetti di ambito ottimale deputati alla cura di qualche interesse settoriale, ma anche nei confronti delle autonomie funzionali e, soprattutto, della regione, contribuendo a sintetizzare gli interessi di ciascun territorio altrimenti rappresentati frammentariamente e disordinatamente dai comuni o dal suo capoluogo.

Non è scontato che così accada: occorre precostituire le condizioni istituzionali e politiche perché un sistema così complesso (ma la complessità è un fattore connaturato alla dimensione post-moderna delle istituzioni) possa funzionare.

Con qualche incertezza e qualche elemento da comporre: si pensi, ad esempio, al ruolo in questo disegno dei comuni "capoluoghi" dei rispettivi territori (e non si tratta solo dei capoluoghi di provincia); ed anche alla posizione delle città metropolitane, che nell'assetto attuale sono congegnate quali "province metropolitane" e quindi con una dimensione che non coincide per niente con la nozione storica di

“metropolitano” inteso come distretto urbano composto da una grande città e dai comuni della sua “cintura” geografica (chi scrive ritiene che nel nostro paese città che possano essere configurate quali “metropolitane” in senso europeo sono solo tre o quattro: Roma, Milano Napoli, forse Torino).

Tutte le città capoluogo del rispettivo territorio sono oggi “metropolitane”, nel senso, poco sopra accennato, che le loro funzioni ben difficilmente possono essere decise, organizzate e gestite guardando ai confini di ciascun comune e richiedono una dose maggiore e spesso crescente di integrazione relazionale con le funzioni dei comuni contermini (le “economie in cerca di città” ...).

Ed è proprio questo il nodo centrale del ragionamento che si sta sviluppando: occorre ripensare i confini istituzionali e della rappresentanza o piuttosto occorre pensare e disegnare l'autonomia in forma diversa da quella classica, sviluppandone i profili di relazionalità?

La nozione che può essere utile a spiegare il ruolo delle province nel contesto che si va disegnando è quella di “città territoriale”, l'idea di un urbanista, Vanni Maciocco, che consiste nel processo di conoscenza e di costruzione del potenziale urbano proprio di ciascun territorio, fatto, naturalmente, non solo di città, ma anche di campagna, di montagna, di coste, di frazioni e via dicendo ¹².

Città territoriale significa dunque un territorio complesso e articolato (immaginiamo pure quello delle attuali province) nel quale si costruisce un sistema di relazioni che tendano a redistribuire servizi ed opportunità sull'intero territorio, annullando gli effetti storicizzati di contrapposizioni quali città/campagna, montagna/pianura, centro/periferia.

Ecco perché la dimensione provinciale sembra la più idonea a inverare questa idea – guida, questo progetto di solidarietà diffusa che distribuisce opportunità e risorse su tutto il territorio, a prescindere dalle caratteristiche fisiche e geografiche, fornendo servizi e rendendo esigibili i diritti di cittadinanza.

E' un'idea – guida che si fonda, insieme, sull'identità, sull'essere e sentirsi comunità e sulla conseguente solidarietà, sulla capacità di costruire una comunità capace non solo di produrre ricchezza ma anche di redistribuirla, di rendere tutto il territorio “città” e dunque luogo storicamente privilegiato della conoscenza, delle opportunità, dei diritti, in poche parole della piena ed eguale cittadinanza ¹³.

Facile a enunciarsi come progetto politico, più difficile a costruirsi, a realizzarsi: eppure per rilanciare il sistema delle autonomie occorrono idee – guida forti, capaci di aggregare consenso intorno a progetti e iniziative di governo dello sviluppo. E quella appena accennata può essere un'idea – guida, un punto di ri-partenza in un contesto che sembra sempre più ostile nei confronti delle autonomie territoriali e che

¹² Per questa nozione si veda G. Maciocco (ed.), *The Territorial Future of the City*, Springer, 2008.

¹³ Cfr. L. Mumford, *La cultura delle città*, Comunità, 1999 (1938): sin dalle prime righe dell'introduzione al suo poderoso saggio, Mumford avverte che “*la città, quale si rivela nella storia, è il punto di massima concentrazione dell'energia e della cultura di una comunità*”: diffondere sul territorio, su tutto il territorio, questa cultura e questa energia è il compito della democrazia e della solidarietà che dovrebbero guidare il governo delle comunità.



populismi e isterismi collettivi sembrano guidare verso la chiusura, l'isolamento, piuttosto che la relazionalità. E questa possibile ri-partenza delle autonomie, non chiuse in sè, ma aperte verso il mondo, vede proprio nell'istituzione provincia una delle dimensioni territoriali e istituzionali elettive per sperimentare e costruire l'idea di "città territoriale" fondata sulla democrazia solidale che dovrebbe essere propria di ciascuna comunità.