

Editoriale

Le autonomie ai tempi della crisi

“Il federalismo è morto”.

Questa affermazione del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, Vasco Errani, che il 27 settembre scorso commentava alla stampa il declassamento del *rating* di undici enti territoriali italiani da parte dell'agenzia Standard and Poor's, sintetizza meglio di tante analisi tecniche gli effetti delle manovre economiche realizzate dal governo negli ultimi due anni.

Come sempre accade, la forza delle cose è molto più potente dei proclami politici, di governo e di opposizione, che ancora raccontano di un disegno federalista, o addirittura vagheggiano scenari secessionisti per il futuro del nostro paese. Di fatto l'impianto decentrato di rappresentanza politica e di governo, previsto dal Titolo V della Costituzione, è entrato in crisi insieme ai conti pubblici. Pertanto l'evoluzione in senso federale del sistema delle autonomie territoriali appare ormai una prospettiva irrealizzabile, sicuramente per i prossimi cinque o sei anni, probabilmente per un tempo assai più lungo.

Le crisi fiscali ed economiche, si sa, inducono ad interventi sulle istituzioni pubbliche per ridurne i costi e contenere le spese degli apparati; ma è in particolare nell'ultimo anno e mezzo che i tagli nei confronti del sistema delle autonomie sono stati pesantissimi, e progressivi.

Così, la finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) ha disposto una significativa riduzione dei trasferimenti erariali agli enti locali, e previsto la soppressione di tutta una serie di enti e figure istituzionali, per contrastare l'eccesso di spesa pubblica del nostro paese. Nel segno del risparmio ha sancito la soppressione dei consorzi di funzioni, delle circoscrizioni di decentramento, dei difensori civici e dei direttori generali dei Comuni fino a 100 mila abitanti; ha definitivamente soppresso il finanziamento statale delle Comunità montane;

ha previsto la possibilità per i Comuni inferiori a 3 mila abitanti di fare a meno della Giunta.

Ad un solo mese di distanza, il decreto legge 2/2010 è venuto ad aggiungere nuovi tagli a quelli già stabiliti nella legge finanziaria, disponendo la soppressione delle autorità di ambito territoriale, costituite obbligatoriamente per gestire le funzioni locali nel servizio idrico e nella gestione dei rifiuti urbani. Subito dopo, nel maggio 2010, un ulteriore decreto (d.l. 79/2010, convertito nella legge 122/2010) è intervenuto sui piccoli Comuni (sotto i 5 mila abitanti) vincolandoli all'esercizio associato delle funzioni fondamentali – come definite dalla legge sul federalismo fiscale –, sopprimendo l'Agenzia per la gestione dei segretari comunali, limitando la costituzione di società pubbliche locali.

Infine, come un macigno, nell'estate 2011 è calata sul paese la manovra economica, recando con sé "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo" (d.l. 13 agosto 2011, n. 138). L'effetto della manovra è quello di ridurre ulteriormente le risorse finanziarie destinate dallo Stato alle autonomie territoriali, in particolare nel settore delle politiche sociali e degli investimenti infrastrutturali, sterilizzando ogni stimolo alla crescita e, di fatto, preannunciando l'avvio della recessione.

Ciò che colpisce, in questa serie di interventi a ondate, è l'approccio squisitamente economico utilizzato dal legislatore, cui fa da *pendant* la totale assenza di un disegno organico di riforma istituzionale, la disattenzione alle tematiche sociali coinvolte dal riassetto istituzionale, l'indifferenza ai vincoli costituzionali.

Le istituzioni, soprattutto quelle decentrate, sono trattate come meri capitoli di spesa da tagliare, numeri da ridurre, mentre il legislatore dell'urgenza non sembra tenere in alcuna considerazione il fatto che, in assenza di risorse adeguate, gli enti territoriali non potranno fare altro che tagliare i servizi pubblici, ridurre le politiche a sostegno delle famiglie e delle imprese, e in definitiva "abbassare" lo Stato sociale. Ciò che salta all'occhio in questa riforma "a ondate" è la mancanza di una *pars construens*, di quella sistematicità indispensabile anche nell'urgenza: in questo modo, lo stratificarsi di tanti interventi frammentari rischia di seppellire definitivamente il modello autonomistico

tratteggiato dalla nostra Carta costituzionale, senza però proporre uno alternativo.

Durante l'*iter* di approvazione della manovra finanziaria del 2011 la Conferenza delle Regioni ha formulato varie osservazioni alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, proponendo emendamenti per ridurre l'impatto sul sistema delle istituzioni territoriali delle misure di carattere più strettamente finanziario, e chiedendo un proporzionale sacrificio di spesa anche per le amministrazioni dello Stato.

Contestualmente, le Regioni hanno formulato una lunga lista di rilievi di costituzionalità nei confronti della parte del decreto 138/2011 rivolta alla "Riduzione dei costi degli apparati istituzionali", che racchiude norme sulla composizione degli organi regionali e delle relative indennità (art. 14), sulla soppressione e la modifica degli organi delle Province (art. 15), sulle unioni municipali e sulla modifica degli organi comunali (art. 16).

Sulla scorta di questi rilievi il Parlamento, in sede di conversione del decreto, ha inserito nel testo di legge una delega che persegue finalità di razionalizzazione e riduzione della spesa storica *anche* per le amministrazioni dello Stato, da realizzarsi entro 12 mesi. Tuttavia, a parte le affermazioni di principio sull'introduzione di un meccanismo di *spending review* applicabile anche all'amministrazione centrale, e fatta eccezione per la disposizione-manifesto volta a incentivare la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario, ben poco è stato fatto per riequilibrare l'impatto della manovra finanziaria tra centro e autonomie.

Questa impostazione, evidentemente, è criticabile.

Nessun sistema può razionalmente intraprendere un processo di decentramento senza pensare di intervenire sul centro del sistema stesso: è evidente che anche l'amministrazione statale è parte del decentramento amministrativo, ne viene direttamente coinvolta, dal momento che l'architettura del centro e delle autonomie risultano strettamente legate. Centro e autonomie (non solo territoriali, ma anche funzionali) si condizionano a vicenda, al punto che l'assetto finale di un ordinamento decentrato rappresenta il frutto di un razionale equilibrio tra le amministrazioni, al fine di contenere i costi, ma soprattutto nella prospettiva di offrire una risposta adeguata alle esigenze dei diversi

settori e soddisfare i bisogni dei cittadini. È questa logica di interdipendenza, di reciproco condizionamento tra amministrazioni centrali e decentrate, a mancare del tutto nelle misure di stabilizzazione finanziaria degli ultimi anni.

Si riproduce così uno dei difetti principali che, riguardato ad una distanza di oltre dieci anni, ha reso fragile il decentramento amministrativo lanciato dalla riforma Bassanini del 1997.

Allora, come oggi, il governo muoveva dalla necessità di dotare le istituzioni di un assetto più moderno, trasferire alle autonomie territoriali maggiori poteri e risorse, rendere le amministrazioni più efficienti ed imparziali. Questo, si badi, non in un'ottica di mero risparmio di spesa, ma con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni erogati ai cittadini. Contrariamente a quanto si pensa, infatti, il nostro paese conta un numero di dipendenti pubblici (rispetto alla popolazione) e ha un costo del personale (rispetto al P.I.L.) leggermente inferiore alla media OCSE: il problema che abbiamo è rendere più efficiente, non tanto e non solo ridurre la sfera pubblica.

Allora, come oggi, la profonda redistribuzione di poteri e funzioni tra Stato, Regioni ed enti locali non è stata accompagnata dal contestuale ridimensionamento (o smantellamento, in alcuni casi) delle strutture centrali titolari dei compiti trasferiti. Ne è scaturita un'irrazionale (e costosa) duplicazione di strutture, con frequenti sovrapposizioni di compiti tra livelli di governo differenti, unita ad una accentuata frammentazione decisionale tra centro e periferia.

Il centro si è progressivamente spogliato di funzioni a favore delle autonomie, senza tuttavia adeguare le proprie strutture e personale ai nuovi compiti di regia a cui esso veniva chiamato. Basti pensare alla vicenda emblematica del Corpo Forestale dello Stato, che, pur di non essere smantellato in seguito al trasferimento alle Regioni di gran parte dei compiti, beni, personale e risorse operato dalla legge 59/1997 (e conseguenti decreti di attuazione), è stato trasformato in quinto corpo di polizia dello Stato, obbligando le Regioni ad assumere nuovo personale per l'espletamento delle funzioni e delle attività di gestione del patrimonio forestale¹. Si pensi, ancora, all'inutile ipertrofia

(1) Cfr. F. BASSANINI, Intervento in *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla riforma Bassanini*, a cura di G. D'ALESSIO e F. DI LASCIO, Torino, Giappichelli, 2009, p. 260 ss.

dell'amministrazione periferica dello Stato, rimasta indifferente all'istituzione degli Uffici territoriali del governo, e sopravvissuta inalterata nella struttura attuale delle Prefetture. Al punto che, nella manovra dell'agosto 2011, il legislatore è stato costretto a porre nuovamente mano alla questione della "razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato", indicando come soluzione privilegiata la concentrazione tendenziale di esse in un "ufficio unitario a livello provinciale"².

Tuttavia, anche dopo le correzioni portate in sede di conversione, l'equazione "riduzione della spesa = riduzione dell'autonomia" continua a rappresentare uno dei cardini fondamentali del d.l. 138/2011. I tagli alle risorse trasferite a Regioni ed enti locali, questo è il punto politico, non sono fissati in modo proporzionale alla responsabilità imputabile a questi enti nella determinazione della complessiva spesa pubblica³.

Anche la parte del decreto rivolta alla "Riduzione dei costi degli apparati istituzionali" risulta sostanzialmente confermata nel testo della legge di conversione, con la sola eccezione della norma rivolta alla soppressione delle Province – in aperto contrasto con l'art. 133, comma 1, Cost. –, di cui sopravvive la disposizione che dimezza i consiglieri e gli assessori provinciali, a decorrere dal primo rinnovo degli organi di governo delle Province. Restano in piedi, pressoché inalterate, tutte le limitazioni concernenti i Comuni, soprattutto i più piccoli, e le loro unioni, da cui derivano pesanti interferenze con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali, e sovrapposizioni rispetto alle competenze regionali in materia di associazionismo intercomunale e riordino territoriale. Resta in piedi, altresì, la sostanza della c.d. Unione municipale, nel momento in cui viene mantenuto l'obbligo per tutti i Comuni fino a mille abitanti di esercitare le fun-

(2) Art. 01, comma 1, d.l. 13 agosto 2011, n. 138.

(3) Secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato riportati dalle Regioni durante le audizioni parlamentari, la somma dei tagli ai trasferimenti e al patto di stabilità complessivamente apportati dalle ultime tre manovre finanziarie e correttive ammonta a 104,75 miliardi di cui 25,5 a carico dello Stato (24,34%); 60,45 a carico delle Regioni (57,7%, laddove le Regioni gestiscono meno del 20% della spesa pubblica complessiva); 4,1 a carico delle Province (3,91%); 14,7 a carico dei Comuni (14,03%).

zioni e i servizi in unioni assoggettate ad un regime giuridico speciale, estremamente stringente e limitativo dell'autonomia comunale. Il legislatore statale interviene finanche su tematiche consegnate alla competenza statuaria e regolamentare degli enti locali, visto che la manovra finanziaria disciplina persino l'orario in cui devono tenersi le riunioni dei consigli.

Secondo un'antica tradizione mai del tutto abbandonata, dunque, viene dettata dal centro una disciplina estremamente minuziosa e rigida, che comprime fortemente gli spazi di autonomia normativa e amministrativa riconosciuti dalla Costituzione a favore di Regioni e enti locali. In questo modo il federalismo, annunciato in modo trasversale da tutte le forze politiche e presente nei programmi elettorali dei diversi schieramenti, finisce per essere relegato sul piano delle mere dichiarazioni di intenti.

* * *

Non si vuole fingere, ovviamente, che le autonomie territoriali non abbiano alcuna responsabilità nel progressivo incremento dei costi dell'amministrazione.

Com'è noto, in Italia i Comuni di dimensioni piccole o piccolissime sono particolarmente numerosi, ed a questo fenomeno di "polverizzazione" amministrativa è riconducibile buona parte dell'inadeguatezza economica, organizzativa e funzionale che caratterizza l'amministrazione locale. Basti pensare che su 8.094 Comuni italiani, 7.467 sono inferiori a 15 mila abitanti, mentre circa 2 mila hanno meno di mille abitanti.

La definizione di soglie demografiche o territoriali adeguate per l'esercizio delle funzioni amministrative comunali non è certo un problema di oggi: il tema fu posto con forza già da Massimo Severo Giannini nel famoso *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* del 1979, e da allora non si è conseguito alcun risultato significativo. Tutte le iniziative di riordino territoriale messe in campo nel corso degli anni per aggregare i Comuni minori in enti di dimensioni adeguate, con interventi incentrati di volta in volta sul versante strutturale (fusioni) o funzionale (cooperazione e associazione intercomunale), sono invariabilmente naufragate a causa delle resistenze cam-

panilistiche dei municipi e della indisponibilità della classe politica locale. Le aree metropolitane, previste sin dalla legge 142/1990 come modelli organizzativi per l'amministrazione d'area vasta, esistono ad oggi solo nei disegni di legge e nelle analisi degli studiosi.

Le stesse Regioni hanno una parte non secondaria nel fallimento delle politiche e dell'amministrazione d'area vasta, avendo tradito la "missione" istituzionale ad esse assegnata dalla Costituzione. Il testo originario della Carta costituzionale, infatti, prevedeva di contenere al massimo gli apparati burocratici regionali e di affidare l'esecuzione amministrativa ad enti che già operavano a livello locale, sfruttandone la dotazione tecnico-amministrativa. Il modello originario di amministrazione regionale era quello dell'amministrazione indiretta: le funzioni amministrative regionali dovevano essere normalmente esercitate mediante deleghe agli enti locali o avvalimento dei loro uffici (art. 118, comma 3, Cost. vecchio testo). In questo senso le Regioni nascono come enti "ad amministrazione indiretta necessaria", incaricati di svolgere un'attività di indirizzo, programmazione, pianificazione e assistenza tecnico-amministrativa nei confronti degli enti territoriali minori, ma il modello costituzionale viene totalmente disatteso. Nel corso degli anni le Regioni hanno fatto scarssissimo uso del metodo del decentramento per l'esercizio dei propri compiti amministrativi e, anche a causa dell'inadeguatezza degli enti locali, l'art. 118, comma 3, Cost. non ha mai ricevuto piena attuazione. Nel tempo le Regioni sono divenute "grossi enti di amministrazione", che svolgono precipuamente il ruolo di centri di spesa e di erogazione di contributi. Si è così assistito ad una proliferazione di società e consorzi, istituiti per la gestione di servizi idrici, raccolta di rifiuti, produzione e distribuzione di energia e gas, trasporto, consulenza e formazione, gestione di immobili, attività informatiche e di telecomunicazioni e altri servizi di interesse per il territorio regionale. A questo fenomeno si è accompagnata la crescita imponente di apparati ed enti strumentali delle Regioni, soprattutto agenzie, che hanno finito per sovrapporsi alle funzioni storicamente radicate in capo all'amministrazione locale. Si è venuta a creare, in altre parole, una vera e propria "galassia economica" riconducibile alle Regioni, che, oltre ad interferire con l'attività di amministrazione diretta svolta dai Comuni, risulta oggi assai costosa e inefficiente.

Quasi tutte le Regioni, poi, hanno interpretato la riforma del 1999 e del Titolo V Cost. come occasioni non per razionalizzare l'organizzazione e la forma di governo, ma per incrementare il numero dei consiglieri regionali previsti dallo Statuto regionale, in base a logiche del tutto svincolate da criteri di proporzionalità con la popolazione residente sul territorio regionale. Si è giunti così alla forbice insensata tra gli 80 consiglieri della Sardegna, dove vivono 1.671.937 abitanti, contro i 50 consiglieri dell'Emilia-Romagna, dove vivono 4.366.448 abitanti.

Anche l'autonomia speciale non si può certo dire che sia stata utilizzata dalle Regioni con misura e in proporzione alle peculiarità dei rispettivi territori. Prescindendo in questa sede dal dibattito sul mantenimento di un regime di specialità per queste aree, non si può fare a meno di evidenziare la differenza di spesa che separa la Regione Lombardia, con i suoi 2.193 euro *pro capite*, dalla Regione Sicilia, che spende invece 5.883 euro *pro capite*, nel quadro di una media italiana delle Regioni ordinarie che si attesta sui 3.018 euro *pro capite*. Allo stesso modo appaiono davvero eccessivi, in termini assoluti, i costi di gestione della Regione Sicilia, che con i suoi 144 mila dipendenti diretti e indiretti, spende 1,7 miliardi di euro per amministrare 5 milioni di persone, ossia circa otto volte quanto spende la Lombardia per amministrare una popolazione pari al doppio.

* * *

Qualche scintilla di speranza, però, sembra brillare sotto la cenere delle recenti manovre economiche, e spinge ad attendere ancora prima di annunciare la morte definitiva del federalismo come modello organizzativo.

A ben vedere, infatti, la crisi economica e le manovre fiscali ad essa collegate non hanno prodotto solo effetti negativi sulle autonomie territoriali. A volte occorre guardare oltre le conseguenze immediate di un fenomeno per cogliere gli sviluppi virtuosi che da esso possono scaturire. O forse è solo l'ottimismo della volontà che non vuole cedere al pessimismo della ragione.

Nell'attuale situazione colpisce, e ridà speranza, la compattezza dimostrata dagli enti territoriali rispetto alle misure assunte dal governo

nell'ultimo anno e mezzo. Per una volta almeno Regioni, Province e Comuni hanno fatto fronte comune e si sono mobilitati unitariamente per opporsi agli effetti della manovra economica sui bilanci delle autonomie territoriali. Per una volta le posizioni degli enti territoriali non si sono frammentate in una pletora di istanze particolari e le richieste politiche di questi soggetti non hanno imboccato mille rivoli separati, ma si è formata una linea comune, coerente ed unitaria, volta a riportare al centro del dibattito politico i temi dello sviluppo economico, a chiedere con forza un nuovo patto di stabilità, a pretendere la garanzia dei servizi essenziali per i cittadini.

Si è creato un blocco delle autonomie contrapposto al dilagare dello Stato centrale, secondo quelle che sono le dinamiche classiche delle organizzazioni decentrate. Questo comportamento riaccende la speranza: la contrapposizione centro-autonomie riporta ordine nel caos di una congiuntura estremamente difficile, e lascia vedere una via d'uscita dall'impasse istituzionale che ha bloccato la formazione di un vero stato autonomista nel nostro paese.

Riuniti a Perugia il 23 settembre scorso, i Presidenti di Regioni, di Province autonome, i Presidenti delle Province e i Sindaci hanno levato una sola voce per ribadire l'insostenibilità della manovra estiva per il sistema delle autonomie territoriali, per denunciare il *vulnus* recato alla continuità dei servizi pubblici, per richiamare l'attenzione delle forze politiche sulla necessità di predisporre misure di stimolo alla crescita, per richiedere una riforma organica di tutte le istituzioni, improntata a criteri di rigore della spesa, efficienza e buon andamento degli apparati amministrativi.

L'urgenza e la gravità del momento hanno costretto le amministrazioni locali a rinunciare alle diffidenze che, storicamente, portavano gli enti minori a schierarsi dalla parte dello Stato per prevenire un ben più temibile neocentralismo regionale; e, all'inverso, hanno indotto le Regioni a farsi finalmente portavoce del sistema locale, rappresentandone unitariamente le esigenze e gli interessi.

L'auspicio è che questa crisi possa generare gli anticorpi necessari a sconfiggere quella malattia che per anni ha bloccato il nostro paese in una triangolazione di livelli di governo, il cui punto di equilibrio risiede nella reciproca contrapposizione. Negli Stati federali o comunque

fondati sul principio di autonomia, le spinte centrifughe dei territori e delle comunità locali trovano normalmente una camera di compensazione nel livello regionale, che mette ordine e rappresenta gli enti territoriali minori. Svolgendo una funzione di sintesi rispetto alle istanze locali, negli ordinamenti autenticamente autonomistici l'ambito "regionale" riesce a stimolare la differenziazione e, al tempo stesso, a contenere gli eccessi dell'autonomia territoriale, limitando i rischi di rottura dell'unità dell'ordinamento e, in definitiva, garantendo la stabilità dello Stato centrale.

Una dinamica bipolare di questo tipo non ha mai trovato terreno fertile nel nostro paese, dove "le Regioni invece di contribuire alla differenziazione e all'eterogeneità (e, quindi ad un'autentica autonomia), hanno, loro malgrado, suscitato un movimento opposto: gli enti locali vedendo in esse un controllore più vicino e pericoloso dello Stato, cercano da questo garanzie"⁴.

La speranza, dunque, è che l'attuale crisi porti non alla morte, bensì alla crescita e alla maturazione del "federalismo". Un termine che, sino ad oggi, ha rappresentato per i cittadini italiani uno slogan politico più che un metodo efficace per l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi pubblici.

Gianluca Gardini

(4) S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998, p. 86.