

La riforma del potere locale in Portogallo

Pedro Cruz e Silva (*)

Abstract

L'articolo, dopo un breve inquadramento sul sistema del governo locale in Portogallo, si sofferma sulle riforme istituzionali in atto, volte ad una significativa riduzione e accorpamento degli enti territoriali di base dell'ordinamento portoghese (le freguesias). L'autore evidenzia i limiti e le criticità di questo processo, destinato a produrre modificazioni organizzative ben superiori a quella della semplice creazione di una nuova mappa dell'amministrazione locale.

1. Breve quadro istituzionale del governo locale in Portogallo

L'esistenza di un concetto o dell'idea di governo locale in Portogallo si perde nel tempo. Nel corso della storia, vari sono stati i momenti costituzionali e legislativi in cui si è affermata, in un modo o in un altro, l'essenzialità del potere locale come elemento strutturale dell'organizzazione del potere politico nazionale. Tale dato è confermato anche nell'ordinamento giuridico attuale: il comma 1 dell'articolo 6 della Costituzione della Repubblica Portoghese (CRP) del 1976 definisce perentoriamente, e a titolo di principio fondamentale, il potere locale, stabilendo che: "Lo Stato è unitario e rispetta nella sua organizzazione e funzionamento il regime autonomistico insulare ed i principi della sussidiarietà, dell'*autonomia delle autarchie locali* e della decentralizzazione democratica della pubblica amministrazione". Potere locale che è, quindi, previsto e descritto come *autonomo* e *democratico*. In forma più ampia, la stessa Costituzione, all'articolo 235, inserito nel Titolo VIII della Parte III, dedicato al "Potere locale", stabilisce, al

(*) Traduzione a cura di Daniele Veratti.

comma 1, che “l’organizzazione democratica dello Stato comprende l’esistenza di autarchie locali”. E conclude, da un lato, specificando che “l’organizzazione delle autarchie locali comprende un’assemblea eletta dotata di poteri deliberativi e un organo esecutivo collegiale responsabile di fronte ad essa (art. 239, comma 1); dall’altro, che “l’assemblea è eletta a suffragio universale, diretto e segreto da parte dei cittadini censiti nell’area della rispettiva autarchia, secondo il sistema della rappresentanza proporzionale” (art. 239, comma 2).

Il nucleo del potere locale democratico in Portogallo è, così, costituito dalle *autarchie locali*. Espressione dell’autonomia del potere locale, ossia aspetto del potere centralizzato dello Stato, le autarchie locali sono definite nel testo stesso della Costituzione della Repubblica Portoghese come “persone collettive territoriali dotate di organi rappresentativi, che mirano a perseguire gli interessi propri delle rispettive popolazioni” (art. 235, comma 2). La stessa Costituzione precisa quali sono le autonomie locali, menzionando “le *freguesias*, i municipi e le regioni amministrative” (art. 236, comma 1). Qui risiede una delle principali originalità dell’organizzazione amministrativa territoriale portoghese: la *freguesia*. In effetti, facendo ricorso al diritto comparato, non vi è, negli ordinamenti giuridici comunitari, uno che meglio accolga questa figura giuridica-pubblica della *freguesia*¹. Essendo

(1) Come eccezione, si registra, da un lato il Titolo III dello Statuto della Galizia, dal titolo “Sulla Amministrazione Pubblica Gallega”, il quale prevede, all’art. 40, che “la legge della Galizia può riconoscere personalità giuridica alla parrocchia rurale”, previsione che, a livello procedurale, trova attuazione negli articoli dal 153 al 164 della legge 22 luglio 1997, n. 5 denominata *Ley de Administración Local de Galicia*; dall’altro la Legge organica 7/1981 (Statuto di autonomia del Principato delle Asturie) prevede all’art. 6, che “si riconoscerà personalità giuridica alla parrocchia rurale come forma tradizionale di convivenza del popolo asturiano”; dall’altro ancora, la legge 19 maggio 1994, n. 6 (Legge regolatrice delle entità locali minori di Cantabria) dispone, all’art. 1, che “nella Comunità autonoma di Cantabria, le entità territoriali inferiori al municipio per l’amministrazione decentrata di nuclei separati di popolazione siano denominati tradizionalmente Juntas Vicinai (Giunte di Vicinato), che godono di personalità giuridica e capacità di agire”, sviluppando, agli articoli 4 e 5, rispettivamente le competenze e la composizione degli organi delle giunte di vicinato. Per ultimo, si deve registrare l’esistenza di determinate circoscrizioni territoriali, di amministrazione civile, i cui organi non obbediscono ad un modello unitario, denominate *parishes*, presenti in alcune regioni della Gran Bretagna e in alcuni Stati nordamericani, come la Louisiana.

un'autarchia locale, peraltro costituzionalmente garantita, essa non necessita di una migliore, né di una più precisa definizione rispetto al municipio. La *freguesia* è un'autarchia locale di base, con una dimensione storica radicata nel tempo², la quale riceve, dalla legge ordinaria, un insieme di attribuzioni proprie e specifiche, in ordine al perseguimento dei propri fini di utilità pubblica, con una particolare inclinazione verso il valore della prossimità che fornisce ai cittadini. Lo statuto del potere locale in Portogallo deriva, ancora più della stessa Costituzione della Repubblica Portoghese, dal seguente *corpus* legislativo fondamentale: dalla legge 1° agosto 1996, n. 27 (Legge di tutela amministrativa), dalla legge 14 settembre 1999, n. 159 (che stabilisce i principi per il conferimento delle funzioni alle autarchie locali), dalla legge 18 settembre 1999, n. 169 (che stabilisce il quadro di competenze, così come il regime giuridico di funzionamento, degli organi dei municipi e delle *freguesias*³), dalla Legge organica 24 agosto 2000, n. 4 (che disciplina il regime giuridico del referendum locale), dalla Legge organica 14 agosto 2001, n. 1 (Legge elettorale

(2) In questo senso, A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editrice, 1993, p. 38 ss.

(3) È da sottolineare, in questo contesto, che l'opzione legislativa è stata quella di creare quadri paralleli tra la *freguesia* ed il municipio; così, da un lato l'organizzazione delle autarchie locali comprende un'assemblea deliberativa (assemblea di *freguesia* e assemblea municipale) e degli organi esecutivi collegiali (giunta di *freguesia* e camera municipale); dall'altro le competenze di ognuno di questi tipi di organi sono, in virtù della loro natura, somiglianti. Le assemblee, oltre a monitorare e controllare l'attività degli organi esecutivi, deliberano sulle questioni più rilevanti per le rispettive autarchie, come il piano di attività e di bilancio, il rendimento dei conti, la contrattazione dei prestiti, l'alienazione dei beni o l'organizzazione dei servizi (della *freguesia* o municipali); gli organi esecutivi, oltre ad eseguire e vigilare sull'attuazione delle delibere delle assemblee, hanno competenza su tutti gli atti di gestione quotidiana della rispettiva autarchia: comprano ed alienano immobili fino ad un determinato valore, fissano le tariffe della fornitura di servizi pubblici, organizzano la rete di trasporto scolastico, deliberano sulla concessione di aiuto finanziario e su altri incarichi, sottopongono alle assemblee i piani necessari alla realizzazione delle attribuzioni autarchiche, attuano le opzioni del piano e del bilancio, concedono licenze di costruzione e di utilizzo di edifici o deliberano sulle forme di aiuto e concertazione con altre autarchie locali. Per altro si veda M. ALMEIDA CERREDA, *Portugal: el debate sobre la reforma de la Administración Local*, in *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, a cura di L. COSCULLUELA MONTANER e L. MEDINA ALCOZ, Madrid, Civitas, 2012, pp. 426-428.

degli organi delle autarchie locali), dalla legge 15 gennaio 2007, n. 2 (Legge delle finanze locali) e dal decreto legge 23 ottobre 2009, n. 305 (che approva il regime giuridico dell'organizzazione dei servizi delle autarchie locali).

2. La riforma in atto del potere locale

Il 17 maggio 2011, a causa di una serie di forti pressioni di natura economica e finanziaria che sono ben conosciute da tutti, lo Stato portoghese, nell'ambito del Programma di assistenza economica e finanziaria, ha stipulato un memorandum d'intesa – noto come Memorandum d'intesa in materia di condizionalità di politica economica – che, al punto 3.44, stabilisce quanto segue:

riorganizzare la struttura dell'amministrazione locale. Esistono attualmente 308 municipi e 4.259 *freguesias*. Fino al luglio 2012, il Governo svilupperà un piano di consolidamento per riorganizzare e ridurre significativamente il numero di queste entità. Il Governo implementerà questi piani sulla base di un accordo con la CE e il FMI. Queste modificazioni, che dovranno entrare in vigore nel prossimo turno elettorale locale, rinforzeranno la prestazione del servizio pubblico, aumenteranno l'efficacia e ridurranno la spesa.

Occorre chiarire, tuttavia, che le prossime elezioni locali saranno nell'ottobre del 2013. Emerge, così, l'opportunità e la finestra temporale della riforma legislativa in corso per il potere locale⁴. Condizionato a livello temporale e materiale, il Governo portoghese fa

(4) L'obbligo così assunto dallo Stato portoghese con i suoi creditori internazionali ha abbastanza punti in comune con l'accordo raggiunto dalle stesse entità con la Grecia; infatti, al punto IV del citato *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, del 2 maggio 2010, dedicato alle riforme strutturali, si può leggere: "Parliament adopts legislation reforming public administration at the local level, notably by merging municipalities, prefectures and regions with the aim of reducing operating costs and wage bill. Parliament adopts legislation requiring online publication of all decisions involving commitments of funds in the general government sector". Nel caso dell'Irlanda, invece, nel citato *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, del 3 dicembre 2010, è stato praticamente omissivo qualsiasi riferimento alle esigenze di riforma del rispettivo potere locale, ad eccezione di alcune note molto generali in materia di equità fiscale, come quelle contenute nel suo *Item IV – Structural Fiscal Reforms*.

pubblicare il *Libro verde della Riforma dell'Amministrazione Locale – Una riforma di Gestione, una riforma del Territorio e una riforma Politica*, con il quale stabilisce che la riforma del potere locale ruoterà intorno a quattro aree tematiche centrali: il settore dell'impresa locale, l'organizzazione del territorio, la gestione municipale e intermunicipale, così come il suo finanziamento, e, per ultimo, la democrazia locale, in cui è previsto un intervento legislativo futuro amplissimo, che coinvolge, tra le altre, la legge elettorale delle autarchie locali, lo statuto degli eletti locali, le competenze degli organi delle autarchie locali (tanto quelli esecutivi, quanto quelli deliberativi) e le attribuzioni delle *freguesias*.

Allo stato attuale, solo uno dei settori di questo ampio programma di riforma è già stato definito a livello legislativo⁵. Il regime giuridico della riorganizzazione amministrativa territoriale autarchica è stato approvato con la legge 30 maggio 2012, n. 22, che ha come obiettivo, come meglio si può constatare nella formulazione del suo articolo 1, quello di stabilire gli obiettivi, i principi ed i parametri della riorganizzazione amministrativa territoriale autarchica e la definizione e l'inquadramento dei termini della partecipazione delle autarchie locali nella realizzazione di questo processo (comma 1). Nel suo ambito materiale, poi, la legge 22/2012, avendo come destinatarie le due principali categorie di autarchie locali in Portogallo (le *freguesias* e i municipi), manifesta un programma chiaro: stabilisce l'obbligatorietà della riorganizzazione amministrativa del territorio delle *freguesias*, regola ed incentiva la riorganizzazione amministrativa del territorio dei municipi (art. 1, comma 2). In altre parole: dovendo rispettare quanto imposto dal memorandum d'intesa con i creditori internazionali dello Stato portoghese, il quale ha imposto, come sopra citato, "una riduzione significativa del numero" di autarchie locali, il legislatore ha fatto una scelta: ha sancito l'obbligatorietà della estinzione

(5) Si deve fare, tuttavia, un richiamo alle altre due aree in cui il procedimento legislativo è già in corso: il Governo, in tal senso, ha già elaborato la proposta di legge n. 57/XII, relativa alla creazione del nuovo statuto del personale dirigente della pubblica amministrazione locale, e la proposta di legge n. 58/XII, che stabilisce il nuovo regime giuridico del settore imprenditoriale locale.

delle *freguesias* ed ha risparmiato in questo modo i municipi, i quali beneficiano di un regime di mero incentivo per la loro fusione o aggregazione.

Ancora prima di entrare nell'analisi del procedimento previsto a livello legislativo, è opportuno un breve inquadramento istituzionale, al fine di valutare la stessa validità delle soluzioni proposte da tale ultima riforma legislativa. Così, da un lato, è materia di esclusiva competenza dell'Assemblea della Repubblica la "creazione, estinzione e modificazione delle autarchie locali ed il rispettivo regime, fatti salvi i poteri delle regioni autonome" (art. 164, riga *n*, CRP), dall'altro, "la creazione o l'estinzione di municipi, così come l'alterazione della rispettiva area, è realizzata per legge, previa consultazione degli organi delle autarchie interessate" (art. 249 CRP); da un altro lato ancora, la Carta europea dell'autonomia locale⁶, all'articolo 5, sotto il titolo "Protezione dei limiti territoriali delle autonomie locali", stabilisce che "le autonomie locali interessate devono essere consultate preventivamente in relazione a qualunque modificazione dei limiti territoriali locali, eventualmente per mezzo di un referendum, nei casi in cui la legge lo consenta". In sintesi: per rispettare il modello istituzionale definito dall'ordine giuridico portoghese, una legge per l'estinzione di *freguesias* e/o municipi dovrebbe: 1) non compromettere la responsabilità esclusiva del parlamento nazionale nella definizione di "nuove autarchie locali" che nascessero dall'aggregazione o dalla fusione di quelle già esistenti, 2) consultare gli organi delle autarchie locali, *obbligatoriamente* nel caso di municipi, *preferibilmente* nel caso di *freguesias*. Quali sono, quindi, le soluzioni previste dalla legge? La legge 30 maggio 2012, n. 22, ha una vocazione chiaramente *procedurale*, nel senso che stabilisce un *percorso* per la fusione delle autarchie locali, identificando gli organi autarchici coinvolti, nello stesso momento in cui fissa le scadenze e le tappe del procedimento stesso. Prima di tutto, il legislatore è stato chiaro: il criterio per la fusione delle *freguesias* (concentriamo l'attenzione su di essa, in quanto la fusione dei munic-

(6) Il Portogallo ha firmato la Carta europea dell'autonomia locale il 15 ottobre 1985, ratificandola il 18 dicembre 1990 e facendola entrare in vigore, nell'ordinamento giuridico portoghese, il 1° aprile 1991.

pi è solo e soltanto volontaria⁷) è essenzialmente⁸ demografico. Ossia: tutti i municipi del Paese sono classificati in tre livelli di popolazione (art. 4); il *livello I* è riservato ai municipi con una densità di popolazione superiore a 1.000 abitanti per km² e con una popolazione uguale o superiore a 40.000 abitanti ed il *livello III* (l'ultimo) è riservato ai municipi con una densità tra i 100 ed i 1.000 abitanti per km² e con una popolazione inferiore ai 25.000 abitanti, così come ai municipi con una densità inferiore a 100 abitanti per km².

Per concretizzare questa classificazione, l'Allegato I alla legge 22/2012 identifica, esso stesso, tutti i 308 municipi del Paese, inserendoli nel livello di corrispondenza. Questo è, dunque, il primo passo del procedimento: la *classificazione dei municipi* (poiché è dentro i loro confini che si collocano le rispettive *freguesias*) *per livello di popolazione*. Il secondo passo del procedimento presuppone la conoscenza del concetto di luogo urbano. In questo senso, è *luogo urbano* "il luogo con popolazione uguale o superiore a 2.000 abitanti" (di cui all'art. 5, comma 1). Luogo urbano è concetto estraneo a quello di *freguesia*, nel senso che segue: ogni luogo urbano può avere una o più *freguesias*. L'Allegato II alla legge 22/2012 stabilisce, d'altro lato, con riferimento a ciascun municipio del Portogallo, quanti luoghi urbani ci sono nel territorio di ognuno di questi municipi. Luogo urbano è, così, un concetto non giuridico e puramente demografico. Conosciuto il livello di popolazione di un certo municipio e il luogo o i luoghi urbani che sono presenti, dentro ai rispettivi confini, si passa, quindi, all'applicazione del criterio di aggregazione propriamente detto. L'articolo 6 della legge 22/2012, il cui titolo è "Parametri di aggrega-

(7) Come sopra è stato detto, il comma 2 dell'art. 1 della legge 22/2012 stabilisce che "la presente legge sancisce l'obbligatorietà della riorganizzazione amministrativa del territorio delle *freguesias* e regola e incentiva la riorganizzazione amministrativa del territorio dei municipi"; per chiarire, il comma 1 dell'art. 16 (inserito nel capitolo III, denominato "Riorganizzazione amministrativa del territorio dei municipi") comincia con "i municipi che intendono concretizzare processi di fusione devono...".

(8) Più avanti si mostrerà l'esistenza di altri criteri non demografici, ma che assumono una natura puramente complementare al criterio base, poiché l'applicazione di questi criteri complementari non può mettere in discussione, in nessun caso, l'estinzione di *freguesias* derivante dall'applicazione del criterio demografico.

zione”, contiene la misura o il criterio modello che dovrà condurre all’estinzione del numero di *freguesias* nel territorio nazionale. E lo fa in questo modo: ogni municipio di livello I, per esempio, dovrà ridurre del 55% le *freguesias* il cui territorio risulti situato, totalmente o parzialmente, in ogni luogo urbano o nei luoghi urbani contigui e del 35% le altre *freguesias* non ubicate nel luogo urbano (art. 6⁹, comma 1, punto *a*). Dall’applicazione di questo criterio non può risultare l’esistenza di *freguesias* con meno di 150 abitanti (comma 2 dello stesso art. 6¹⁰). Come si vede, il legislatore non ha cercato di conservare o eliminare qualsiasi *freguesia* in concreto; ha stabilito un modello che determina solamente il numero finale di *freguesias* che sostituiranno le precedenti nel territorio di ciascun municipio. Stabilito il metodo, è ora importante verificare quali sono le entità responsabili (e in quale momento) per l’applicazione del criterio fissato a livello legislativo. In primo luogo, è l’assemblea municipale, l’organo deliberativo del municipio¹¹, che delibera sulla riorganizzazione amministrativa del territorio dei municipi, rispettando i parametri di aggregazione contenuti nella legge (art. 11, comma 1, legge 22/2012). L’assemblea municipale deve, quindi, adottare una delibera¹², che, applicando il metodo o il modello della legge, identifichi le *freguesias* da sostituire, elaborando,

(9) Le righe *b*) e *c*) dello stesso numero dell’articolo 6 contengono i parametri di aggregazione per i municipi di livello II e di livello III, nel territorio dei quali l’aggregazione di *freguesias* si farà seguendo lo stesso metodo (luogo urbano e luogo non urbano), benché, rispettivamente, in percentuali minori.

(10) In Portogallo, nonostante l’elemento “popolazione” sia indispensabile per la sua stessa esistenza giuridica, non sono fissati limiti minimi e massimi di popolazione per le autarchie locali. D’altra parte, visto che i numeri sono piuttosto dissimili, diventa un’operazione puramente matematica, senza alcuna rilevanza giuridica, evidenziare la popolazione media dei municipi e delle *freguesias*. A titolo meramente informativo, si noti, per esempio, che esistono 43 *freguesias* con più di 20.000 elettori e, allo stesso tempo, 127 *freguesias* con meno di 150 elettori.

(11) Ai sensi dell’articolo 250 CRP: “gli organi rappresentativi del municipio sono l’assemblea municipale e la camera municipale”, dove “l’assemblea municipale è l’organo deliberativo del municipio ed è costituita dai membri eletti direttamente in numero superiore ai presidenti di giunta di *freguesia*, che la integrano” (art. 251 CRP).

(12) In base all’art. 11, comma 3, della legge 22/2012, la delibera che verrà presa dalle assemblee municipali assume il valore di “pronuncia dell’assemblea nazionale” (al fine di rispettare il dato costituzionale in materia di competenza sulle revisioni territoriali).

così, la nuova mappa autarchica del rispettivo municipio. D'altro lato, le assemblee di *freguesia*¹³ devono elaborare pareri sulla riorganizzazione amministrativa autarchica in corso nel rispettivo municipio, pareri questi che devono essere presi in considerazione nel quadro della delibera dell'assemblea municipale (art. 11, comma 4, legge 22/2012).

3. *La tenuta costituzionale delle riforme in atto*

Preso atto di questo quadro, è importante, anche se in forma succinta, fare un test di compatibilità delle soluzioni della legge in relazione all'ordinamento giuridico portoghese. In primo luogo, il legislatore, suscitando l'intervento delle assemblee municipali, ha risposto alla previsione legale e costituzionale di fare intervenire gli organi delle autarchie locali nel procedimento di estinzione di queste stesse autarchie.

In un certo senso, ci si è ancor più allontanati da ciò che il quadro costituzionale imponeva, nella misura in cui, come si vede, è solo per l'estinzione di municipi che diventa obbligatoria la partecipazione dei rispettivi organi e non per le *freguesias*, le quali sono, chiaramente, l'oggetto della legge in esame. In secondo luogo, va detto che il procedimento elaborato dalla legge colloca la partecipazione dell'organo deliberativo della *freguesia* – l'assemblea della *freguesia* – in un ruolo assai secondario, ridotto ad emettere solo un parere (quando ciò che sarà potenzialmente in causa è la sua stessa estinzione), parere questo che sarà, come risulta dalla legge, non vincolante e con effetto limitato alla valutazione che su di esso verrà effettuata in sede di pronuncia dell'assemblea municipale. Per questo, bisogna riflettere se il procedimento fissato a livello legislativo dalla legge 22/2012 violi il contenuto essenziale della Carta europea dell'autonomia locale, specificatamente in quella parte in cui si stabilisce l'obbligatorietà delle autarchie locali (vale a dire tutte le specie di autarchie locali riconosciute in Portogallo: *freguesias*, municipi

(13) Ai sensi dell'art. 245, comma 1, CRP, "l'assemblea di *freguesia* è l'organo deliberativo della *freguesia*", dato che "gli organi rappresentativi della *freguesia* sono l'assemblea di *freguesia* e la giunta di *freguesia*" – (art. 244 CRP).

e regioni) ad essere preventivamente consultate in relazione a qualsiasi alterazione dei loro confini territoriali (art. 5), *soprattutto* quando è in causa, come è ora evidente, la loro stessa estinzione. Il ricorso che si fa all'assemblea municipale può essere considerato, se ci è consentita l'immagine, come *la domanda giusta alla persona sbagliata*, nella misura in cui si va ad interrogare un organo (l'assemblea municipale) di un ente (il municipio) sulla sussistenza di un altro ente (la *freguesia*), senza coinvolgere (con uno strumento più vincolante del parere) l'organo (l'assemblea di *freguesia*) dell'ente da estinguere¹⁴.

Quanto al termine per la realizzazione di detta pronuncia, la legge ha fissato un limite di 90 giorni dalla data della sua entrata in vigore (art. 12), il che, dato il regime atipico di calcolo dei termini di cui all'articolo 20¹⁵, stabilisce nel giorno 15 ottobre 2012 la data limite per l'emissione delle pronunce delle assemblee municipali.

Nel caso in cui non ci sia pronuncia da parte dell'assemblea municipale? Al fine di evitare che il procedimento in corso rimanesse bloccato a causa del mancato intervento delle assemblee municipali, la legge 22/2012 ha creato un'entità o servizio¹⁶, chiamato "Unità tecnica

(14) È certo, oltretutto, che la legittimità democratica di ciascuno dei due organi è esattamente la stessa, nella misura in cui l'elezione dell'assemblea municipale e dell'assemblea di *freguesia* si svolgono "per suffragio universale, diretto e segreto dei cittadini censiti nell'area della rispettiva autarchia, secondo il sistema della rappresentanza proporzionale" (art. 239, comma 2, CRP).

(15) "Il calcolo dei termini previsti nella presente legge è fatta nei termini previsti nel codice di procedura civile".

(16) La natura giuridica continua ad essere incerta. Recentemente, nella misura in cui si mostra privo di personalità giuridica, optiamo per qualificarlo come *servizio amministrativo* (questo è, nell'accezione classica, un'organizzazione permanente di attività amministrativa, orientata allo svolgimento regolare delle attribuzioni di un determinato ente), senza tuttavia escludere la sua natura di *organo amministrativo ad hoc* (di fatto, nonostante non risulti espressamente dalla legge, sta nella natura della sua attività che la sua esistenza venga limitata nel tempo, il quale mostra che la *permanenza*, come elemento definitorio centrale del servizio amministrativo, non si sposa bene con la figura che si intende definire; non sembra fuori luogo, dunque, qualificare l'Unità tecnica come organo amministrativo *ad hoc*, come un centro istituzionalizzato di poteri, cioè, atto a produrre la volontà giuridicamente vincolante dell'ente, ove essa si integri, con esistenza limitata nel tempo, sia per l'atto legislativo creatore, che per la natura delle

per la riorganizzazione amministrativa del territorio” (art. 13), il quale opera a fianco dell’Assemblea della Repubblica ed ha come competenze quella di presentare a questo organo parlamentare nazionale proposte concrete di riorganizzazione amministrativa del territorio in caso di assenza di pronuncia delle assemblee municipali (articolo 14, comma 1) – fissando in tal modo la *sanzione* che corrisponderà alla non emissione della pronuncia nei termini di legge – nonché quella di emettere pareri sulla conformità o non conformità delle pronunce delle assemblee municipali rispetto alle regole ed ai parametri fissati dalla legge.

Ancora nello spirito di *coinvolgimento* delle autarchie locali nell’attuazione del processo in corso, la legge ammette che, nel caso in cui ci siano pareri non conformi alla pronuncia di una determinata assemblea municipale, l’Unità tecnica elabori un progetto di riorganizzazione amministrativa territoriale delle *freguesias* di questo municipio e lo proponga alla stessa assemblea municipale, attribuendo in tal caso alla stessa assemblea un lasso di tempo supplementare di 20 giorni per la presentazione di un progetto alternativo (o, si presume, per deliberare l’approvazione di quello proposto dalla Unità tecnica, facendo suo tale contenuto)¹⁷.

4. I criteri complementari di riorganizzazione del sistema locale

È importante dare, infine, uno sguardo alla previsione di criteri che potremmo dire *complementari* al modello demografico come metodo di estinzione delle *freguesias*. Da un lato è permesso all’assemblea municipale di raggiungere l’obiettivo della riduzione globale delle *freguesias* che sono presenti all’interno del territorio del rispettivo municipio, applicando proporzioni differenti da quelle previste per il binomio luogo urbano/luogo non urbano. Questo, purché non sia compromesso il numero finale di *freguesias* da estinguere che risulta dall’applicazione del modello generale: è consentito all’assemblea

funzioni in oggetto). Così P. CRUZ E SILVA, *Notas sobre a Proposta de Lei n. 44/XII do Governo para a reorganização administrativa territorial autárquica*, in *Direito Regional e Local*, n. 17, gennaio/marzo 2012, p. 39 ss.

(17) Art. 14, comma 1, riga *d*) ed art. 15 della legge 30 maggio 2012, n. 22.

municipale di un municipio qualificato, per esempio, di *livello I*, estinguere meno del 55% delle *freguesias* situate in un luogo urbano, a condizione che, naturalmente, ne vengano estinte di più di quanto previsto dal parametro del 35% nel luogo non urbano (art. 7, comma 2). D'altro lato, la legge stabilisce una prerogativa discrezionale in favore delle assemblee municipali che si concretizza nella possibilità per questo organo, nell'ambito dei suoi poteri di pronuncia e in casi debitamente giustificati, di proporre una riduzione del numero di *freguesias* del rispettivo municipio fino al 20% in meno del numero globale di *freguesias* da ridurre, risultante dall'applicazione del parametro normativo. Tale opzione, prevista dall'art. 7, comma 1, della legge 22/2012, è, del resto, in linea con uno dei proclamati principi della riorganizzazione amministrativa territoriale autarchica (che si traduce nella "preservazione dell'identità storica, culturale e sociale delle comunità locali [...]"), come è previsto dall'art. 3, riga *a*, e costituisce, chiaramente, un *incentivo*, forse l'unico¹⁸ di carattere sostanziale, all'estinzione di *freguesias* per effetto della loro fusione.

5. Conclusioni

Un'ultima e molto breve considerazione conclusiva: non vi è dubbio che le *freguesias* che si aggregano tra loro, in conseguenza dell'applicazione dei parametri previsti dalla legge in discussione, molto semplicemente, si estinguono; d'altra parte, e in forma perentoria, l'art. 9,

(18) Oltre a questa possibilità che si apre alle assemblee municipali, le quali emettono, a tempo debito, la loro pronuncia, il comma 4 dell'art. 10 della legge 22/2012 prevede un premio di carattere finanziario alla fusione di *freguesias*, stabilendo che "la partecipazione al Fondo di finanziamento delle *freguesias* della *freguesia* creata per aggregazione è aumentata del 15% fino alla fine del mandato seguente l'aggregazione". Ai sensi del comma 2 dell'art. 238 della CRP, il regime delle finanze locali è determinato per legge e riguarda la giusta ripartizione delle risorse pubbliche da parte dello Stato e delle autarchie locali e la necessaria correzione di disuguaglianze tra autarchie dello stesso grado. La partecipazione delle *freguesias* alle imposte di Stato si trova definita nella legge 15 gennaio 2007, n. 2, con modificazioni introdotte dalla legge 29 giugno 2007, n. 22-A (Legge delle finanze locali). Per l'anno 2012, l'ammontare globale del FFF è stato fissato in € 184.038.450, tenuto conto dell'ammontare attribuito a ciascuna *freguesia* della mappa XX allegata alla legge 30 dicembre 2011, n. 64-B, che approva il Bilancio dello Stato per il 2012 - LOE/2012 (art. 55, commi 5 e 6).

comma 2 di questa legge prevede che “la *freguesia* creata per effetto dell’aggregazione costituisce un nuovo ente territoriale, dispone di una unica sede e integra il patrimonio, le risorse umane, i diritti e gli obblighi delle *freguesias* aggregate”. Nulla resterà, dunque, della *freguesia* che si è aggregata, né il territorio, né la personalità giuridica, né il patrimonio, né credito ed obblighi, né il personale. Scomparirà. D’altro lato, date le mete ambiziose che sono insite nel metodo della legge (*più della metà* delle *freguesias* che sono situate in un luogo urbano ed approssimativamente *un terzo* di quelle non situate in un luogo urbano di ogni municipio si estingueranno), ci sarà, fatalmente, una sostanziosa eliminazione di *freguesias* nel territorio nazionale portoghese. L’esistenza di questo ente territoriale, oltre a ragioni di memoria storica, aveva il suo fondamento istituzionale in ragioni di prossimità al cittadino nelle modalità di prestazione di servizi pubblici essenziali¹⁹. Come conseguenza di questa riforma, ci saranno, dentro ciascun municipio, “grandi *freguesias*”, potenzialmente con una popolazione di varie migliaia di persone, il che mette in crisi il concetto stesso, la ragione d’essere, di *freguesia*. È sulla completa assenza di un pensiero strutturato o di risposte sul futuro di questa *ragion d’essere* della *freguesia* che si radica la principale lacuna della legge 20 maggio 2012, n. 22. In un Paese, come il Portogallo, che non possiede una dimensione locale superiore al municipio (le regioni autonome esistono solo negli arcipelaghi di Madeira e delle Azzorre), i termini e le condizioni su cui si basano le soluzioni della legge 22/2012 provocheranno profonde alterazioni alla *base* dell’organizzazione amministrativa autarchica, con una portata ben superiore a quella della semplice creazione di una nuova mappa autarchica. Costituiranno, inoltre, un serio test di resistenza all’inquadramento costituzionale del potere locale, i cui risultati potranno essere efficacemente analizzati in un prossimo futuro.

(19) In questo senso, “the parish is a sub-municipal local government which aims to pursue the personal interests of the local parish community”, P. COSTA GONÇALVES, A.R. MONIZ, *Local Government in Portugal*, in *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, a cura di A.M. MORENO, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, p. 508.

