

Editoriale

I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?

1. Crisi economica e trasformazione dei sistemi istituzionali

La crisi economica che da alcuni anni sta interessando l'intero pianeta, negli ultimi tempi ha coinvolto anche il debito sovrano e la finanza pubblica di alcuni Stati, in particolare quelli appartenenti all'Unione europea, tra cui l'Italia, la Spagna, la Grecia, il Portogallo, l'Irlanda.

Come tutte le crisi, anche questa è arrivata all'improvviso, frutto di cause che per il momento si può provare solo ad individuare sommariamente, senza pretendere di farlo in modo esaustivo e certo. Così come estremamente difficile è anche prevedere quando tale crisi potrà finire, lasciando spazio ad un periodo di ripresa e di rilancio dell'economia. Nella fase attuale, invece, è molto più facile registrare gli effetti che stanno producendo recessione, crolli di importanti mercati e rischio di insolvenza di alcuni Stati, in particolar modo generando profonde trasformazioni nelle società nazionali, ma soprattutto nelle loro istituzioni, così come nelle istituzioni internazionali.

Le crisi economiche, come si sa, hanno sempre un'interferenza con il sistema politico e istituzionale degli Stati interessati. Anzi, più forte è la crisi e più si registrano ripercussioni sul piano dell'assetto dei pubblici poteri, del sistema legislativo, finanche sulla complessiva articolazione costituzionale e istituzionale di una nazione¹. A seconda della sua intensità, poi, le trasformazioni indotte travalicano i confini dei singoli Stati, andando ad incidere anche sulle istituzioni sovranazionali e mettendo in discussione non solo i loro tratti specifici, ma anche la loro stessa sopravvivenza. Non è da escludere, infine, che la stessa

(1) Cfr. G. PASQUINO, *Crisi*, in *Dizionario di politica*, dir. N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, Torino, Utet, 1990, p. 272.

crisi interagisca con altre crisi, determinando un'amplificazione degli effetti tale da portare al superamento dei più tradizionali modelli di configurazione dei principali attori istituzionali e anche cambiamenti rispetto ai diritti fondamentali dei cittadini².

Non mancano anche i raffronti con le crisi del passato³, fatti, a volte, quasi a voler cercare, scaramanticamente, auspici positivi sulla capacità di superare le difficoltà del periodo contingente, altre volte, più scientificamente, per cercare parallelismi e similitudini in grado di aiutare ad impostare le risposte da dare ai problemi concreti. Si è tutti d'accordo nel ritenere l'attuale crisi economica paragonabile a quella che si manifestò nel periodo 1929-1932. Come la prima, quella attuale ha portata planetaria e si sta sviluppando lungo un arco temporale consistente. Tra le due, però, non mancano le differenze, a partire proprio dalle diverse conseguenze che entrambe hanno determinato sugli assetti istituzionali, quantomeno in alcuni Stati. La crisi del '29, infatti, come noto, generò forti tensioni negli assetti politici, soprattutto europei⁴, ma fu all'origine anche di una forte reazione da parte degli Stati, i quali elaborarono un sistema di politiche e di interventi pubblici con l'obiettivo di stimolare la ripresa economica e assicurare anche una copertura sociale alle classi più bisognose e più colpite. Negli Stati Uniti il presidente Roosevelt lanciò il c.d. *New Deal*, un programma di riforme economiche e sociali destinate a trasformare il volto della società americana. In Italia, alla crisi si rispose nel 1933 con la creazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI) e di altre società a partecipazione pubbliche, con le quali si affermò un modello di intervento pubblico in economia rappresentato dal c.d.

(2) Cfr. S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in Astrid Rassegna, n. 13/2012 (www.astrid-online.it/rassegna), e per altri versi A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solido e sostenibile)*, in *Rivista Aic* (www.rivistaaic.it), n. 4/2011.

(3) Come giustamente ricorda G. NAPOLITANO nella *Presentazione a Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, a cura di G. NAPOLITANO, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 13 ss.

(4) Sulle quali, da ultimo, F. CATALANO, *La grande depressione. Le conseguenze politiche ed economiche del '29*, Milano, Res Gestae, 2012, spec. p. 169 ss.

“Stato imprenditore”⁵. Due esempi, quindi, che dimostrano come la crisi del '29 abbia favorito l'espansione dei pubblici poteri nella società, la loro presenza anche come operatori economici, il rafforzamento delle strutture pubbliche chiamate a sostenere una economia che si era dimostrata estremamente fragile e non in grado di autoregolarsi da sola.

Se si va dal passato al presente, invece, si nota che la crisi attuale sembra avere sulle istituzioni un altro impatto. È vero che, in un primo momento, la crisi economica si è manifestata come il fallimento di alcuni rilevanti mercati, soprattutto quello finanziario e bancario, dinanzi al quale gli Stati sono dovuti intervenire con misure di sostegno delle economie, dei risparmiatori e di alcune categorie di operatori economici, anche *in primis*. Agli Stati, sia singolarmente sia a livello di istituzioni internazionali, è toccato il compito di proporsi nuovamente sotto la veste di “Stato salvatore”⁶, al fine di ricostruire equilibri economici e sociali che potevano risultare compromessi definitivamente. Tuttavia, nel momento in cui la crisi economica ha iniziato a produrre le sue conseguenze negative sul debito sovrano soprattutto di quei Paesi europei che non godevano di grande fiducia da parte degli investitori, ecco che ha avuto inizio un profondo processo di ripensamento dell'articolazione istituzionale interna dello Stato, imposto dalla forza delle cose (necessità di realizzare risparmi di spesa e risanare le finanze pubbliche troppo compromesse), ma soprattutto dalle istanze internazionali o comunitarie come contropartita agli aiuti concessi o alle novità introdotte negli impianti ordinamentali delle istituzioni europee (si pensi ad esempio, al c.d. *fiscal compact*)⁷.

Uno dei settori maggiormente interessati da tali trasformazioni è il governo locale. Qui, la crisi economica sembra aver amplificato criticità

(5) Ricorda tale vicenda S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 17 s.

(6) Per usare una espressione di G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 1083 ss.

(7) Cfr. G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *Comunità int.*, 2012, p. 3 ss. e anche E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 783 ss.

già presenti (la crisi della classe politica; l'inefficienza degli apparati pubblici; l'impermeabilità dei mercati locali alla concorrenza; la frammentazione e la dimensione dei poteri locali; ecc.), giustificando interventi legislativi diretti a rivedere gli assetti esistenti, fino al punto da mettere in discussione gli stessi fondamenti di quelle istituzioni.

Non si tratta di un fenomeno localizzabile in Italia o in un altro paese, bensì è una tendenza presente in tutto lo scenario europeo, anche se interessa i singoli Stati con differente intensità. Nel nostro Paese, come in altri che presentano difficoltà simili, i tratti sono più marcati, in quanto la risposta alla crisi impone decisioni anche drastiche. Ma pure negli Stati con economie più solide e meno esposti alla crisi, anche solo per riflesso di quanto sta avvenendo a livello europeo, si è aperto un dibattito sulla "pianta locale" e la dislocazione istituzionale dei relativi poteri.

2. Caratteri ed effetti di un fenomeno europeo: i processi di revisione e di razionalizzazione del sistema locale

Molti dei paesi europei stanno ripensando l'assetto dei propri governi locali: per alcuni ciò rappresenta una necessità, per altri una scelta, per tutti dovrebbe essere un'occasione per rilanciare, quantomeno in termini di maggiore efficienza – e forse anche ripensare – il ruolo delle istituzioni più vicine ai cittadini.

Dietro a tale fenomeno si scorgono misure differenti per caratteristiche ed effetti.

Da un lato, si registrano misure dirette alla revisione strutturale del sistema di governo locale, con interventi radicali di soppressione di livelli istituzionali o ricomposizione degli stessi; dall'altro, invece, percorsi di razionalizzazione del funzionamento dei poteri locali, in una prospettiva di miglioramento dell'esercizio dei compiti e delle funzioni affidate. Inoltre, in alcuni casi si tratta di processi imposti, in quanto voluti dal governo centrale e subiti dall'ambito pubblico locale; in altri, incentivati attraverso sistemi premiali; in altri ancora, solamente previsti e affidati alla libera scelta dei destinatari.

Chi conosce l'evoluzione più recente dei sistemi di governo locale – in Italia e non solo – sa benissimo che tali fenomeni non sono nuovi. Da sempre, gli ordinamenti del governo locale di molti paesi europei

conoscono dinamiche di accorpamento organizzativo e gestionale e finanche misure di revisione territoriale o istituzionale. Ciò perché “la ripartizione del territorio nazionale, ossia il numero dei livelli di governo e l’ampiezza dei loro confini, è una questione altamente problematica che è oggetto di continuo dibattito e di frequenti riforme”⁸. Oggi, però, la situazione (proprio perché profondamente condizionata dalla crisi economica) presenta delle caratteristiche singolari. Innanzitutto, i processi di trasformazione paiono essere spesso soluzioni immediate per far fronte a situazioni emergenziali, piuttosto che meditati percorsi di riforma complessiva degli assetti istituzionali esistenti. Insomma, spesso gli interventi appaiono estemporanei, privi della necessaria visione d’insieme. Per non parlare, poi, del fatto che, molte volte, si basano sulla enfattizzazione dell’emergenza per proporre cambiamenti al limite della (se non oltre la) compatibilità con i principi, soprattutto di garanzia valevoli per i poteri locali, presenti nelle singole Costituzioni e anche nella Carta europea dell’autonomia locale⁹.

Tali processi, poi, vanno in direzione contraria rispetto alle riforme che faticosamente nell’ultimo ventennio molti dei paesi membri dell’UE avevano avviato. Il riferimento è a quei percorsi di riconoscimento pieno delle autonomie locali, di valorizzazione delle amministrazioni più vicine ai cittadini in ossequio al principio di sussidiarietà e democraticità, di trasformazione dell’impianto del sistema istituzionale secondo logiche federaliste in sostituzione di dinamiche più tradizionalmente centralistiche¹⁰. Acqua passata, si potrebbe dire;

(8) Così L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 64.

(9) Segnala, ad esempio, la presenza di criticità al riguardo con riferimento al caso italiano, G. BUGGERO, *La conformità della riforma delle province alla Carta europea dell’autonomia locale*, in *Federalismi.it*, n. 20/2012.

(10) Pare muoversi ancora nella dimensione più sensibile ai temi delle autonomie e del loro pieno riconoscimento, invece, il legislatore inglese, che negli ultimi tempi ha approvato interessanti riforme (tra le quali il *Localism Act* del 2011) che rafforzano gli enti locali: cfr. M. HERNANDO RYDINGS, *Inghilterra: nuevas iniciativas sobre régimen local. Descentralización y lucha contra la crisis económica*, in *Crisis económica y reforma del régimen local*, a cura di L. COSCULLUELA MONTANER, L. MEDINA ALCOZ, Madrid, Civitas, 2012, p. 473 ss. Non mancano, in tale quadro, gli interventi di semplificazione e

al massimo, riforme sospese in attesa del superamento della crisi, se non interrotte definitivamente. Non rimane allora che constatare quanto sta avvenendo e coglierlo nella sua dimensione globale: “lo stato ritorna sui suoi passi, frena il processo di devoluzione. La crisi economica e finanziaria lo aiuta: il rispetto dei limiti europei e il taglio delle risorse pubbliche significano meno trasferimenti dal centro alla periferia. La lievitazione del *deficit* e del debito pubblico viene imputato, in Italia come in Francia, alle collettività locali e regionali e alla moltiplicazione dei livelli che intermediano sulle medesime aree di *policy*”. Insomma, attraverso la rinazionalizzazione delle politiche anticrisi, i governi (e i legislatori) hanno favorito il “ritorno del potere centrale in tempo di crisi [che] sembra essere il segno di tendenze generali in corso in Europa”¹¹.

Il fenomeno è generale, si è detto, e come tale accomuna molte esperienze che stanno maturando in alcuni paesi dell'UE. Tuttavia, le trasformazioni al sistema locale ipotizzate dai singoli legislatori non sempre operano alla medesima scala dimensionale e con la stessa intensità. Vengono, a seconda dei contesti statali presi in considerazione, messi in discussione i singoli livelli, comunali o sovracomunali, di governo locale, oppure si opera per ridurre le irrazionalità strutturali o funzionali, o ancora per limitare gli spazi di presenza o di intervento dei poteri pubblici.

Proviamo, in termini estremamente sintetici, a tracciare una panoramica veloce su quanto sta accadendo in Europa.

Nel periodo attuale, la necessità di contenere la spesa pubblica ha riportato in auge la riflessione sull'utilità delle province e, in generale, sugli enti intermedi tra comuni e regioni. In Italia, come vedremo, le ipotesi più estreme di soppressione dell'ente provinciale hanno lasciato il posto ad un progetto più contenuto di sostituzione di alcune

rationalizzazione, nonché di contenimento della spesa, ma che operano sul piano del funzionamento degli enti; così come anche la cooperazione intercomunale è un altro strumento a disposizione degli enti locali per garantire dal basso una maggiore efficienza: cfr. al riguardo N. MCGARVEY, *Inter-Municipal Cooperation: The United Kingdom Case*, in questa *Rivista*.

(11) Così P. PERULLI, *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, in *Stato e mercato*, 2010, pp. 382 e 386.

province con la città metropolitana e di revisione complessiva dei confini territoriali di tutte le altre.

Anche in Germania, paese meno colpito dalla crisi, si registrano interventi diretti a rivedere la pianta degli enti sovracomunali (i *Kreise*), al fine di ridurne il numero (attualmente quantificato in 307)¹². In tale realtà, sono i *Länder*, titolari per materia del potere legislativo relativo alla disciplina dei poteri locali e delle loro competenze, a svolgere il ruolo degli artefici delle riforme in questione. I *Länder* tedeschi, invece, non hanno toccato i comuni, imponendo fusioni o revisioni territoriali. Forse in tale scelta ha pesato quanto avvenuto negli anni '60 e '70 dello scorso secolo, quando la decisione di ridurre di 2/3 il numero dei comuni tedeschi generò una forte conflittualità, politica e giuridica (che ora si sta ripresentando con riferimento alla compatibilità costituzionale dei processi legislativi di razionalizzazione territoriale dei *Kreise*); o anche il fatto che già il sistema di governo comunale presenta una differenziazione razionale tra enti municipali; o ancora l'esistenza di un ampio ventaglio di soluzioni di cooperazione inter-municipale, in grado di assicurare "una via decentrata ad una efficienza maggiore" del governo locale¹³.

Anche se non si registrano ancora interventi significativi al riguardo¹⁴, c'è da aspettarsi che pure in Spagna il livello provinciale (e in generale sovracomunale) subisca numerosi cambiamenti, considerato che sono noti i punti deboli di una istituzione che ha avuto sempre un ruolo subalterno e condizionato dalla presenza di forti enti regionali¹⁵.

(12) Cfr. J. ORTEGA BERNARDO, *Alemania: reformas de la legislación de régimen local en el contexto de la crisis económica*, in *Crisis económica y reforma del régimen local*, cit., p. 447 ss.

(13) Cfr., su tali aspetti, J. WOELK, *La cooperazione inter-municipale in Germania: alla ricerca di un equilibrio fra autonomia ed efficienza*, in questa Rivista.

(14) Ma circolano diverse versioni di un progetto di riforma della *planta local* e il 26 ottobre 2012 il Governo spagnolo ha costituito la *Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas* con il compito di elaborare uno studio finalizzato a dar vita ad una amministrazione pubblica austera ed efficiente e a razionalizzarne le strutture, i procedimenti e le risorse.

(15) Cfr. L. COSCULLUELA MONTANER, *Problemática de la provincia como entidad local*, in *Crisis económica y reforma del régimen local*, cit., p. 99 ss.

Come in Italia, anche in Spagna il dibattito riguardante le conseguenze della crisi economica sull'assetto dei poteri locali è molto vivace e le soluzioni che si avanzano sono differenti¹⁶. L'attenzione, in particolare, sembra essere concentrata sul problema del numero dei municipi e sul fatto che il sistema locale attualmente è caratterizzato da disomogeneità organizzativa e funzionale, frammentazioni e duplicazioni delle strutture, costi dei servizi troppo alti soprattutto nei piccoli comuni. Tuttavia, non sembra, quantomeno in dottrina, che la strada da preferire per razionalizzare il *mapa municipal* passerà dalla soppressione dei piccoli municipi, ma dal potenziamento delle formule di collaborazione intercomunale: soluzione, questa, meno "impattante" della prima, la quale si presterebbe, in un sistema come quello spagnolo, a forti resistenze politiche e sarebbe esposta a critiche sotto il profilo costituzionale, giuridico-organizzativo e anche dell'opportunità¹⁷.

Alla riduzione del numero di enti comunali o subcomunali puntano, invece, alcuni recenti interventi legislativi di razionalizzazione del sistema di governo locale approvati in Francia, Grecia e Portogallo.

I francesi come gli italiani conoscono molto bene il fenomeno del *morcellement communal*, considerata la presenza nel territorio del Paese d'oltrealpe di un numero elevato di comuni, molte volte di piccole o piccolissime dimensioni. Per farvi fronte, la legislazione più recente ha provato a semplificare le procedure di cooperazione intermunicipale, in modo da incentivare la costituzione da parte dei comuni di *établissements publics de coopération intercommunale à politique intégrée et fiscalité propre (EPCI)*. Il processo dovrebbe essere facoltativo, anche se si riconosce un ruolo forte in capo al prefetto, che può d'ufficio incorporare un comune in una istituzione a fiscalità

(16) A dimostrazione della ricchezza delle riflessioni esistenti al riguardo, si vedano, tra i tanti lavori, oltre al già citato volume *Crisis económica y reforma del régimen local*, i contributi ospitati in *Anuario de derecho municipal 2011*, Madrid, Marcial Pons, 2012, e *Anuario de gobierno local 2011. Gobierno local ¿crisis o renovación?*, a cura di T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2012.

(17) In questi termini, M. ALMEIDA CERREDA, *La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España*, in questa *Rivista*, e analogamente anche M. REBOLLO PUIG, *La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios*, in *Crisis económica y reforma del régimen local*, cit., p. 195 ss.

propria. A ciò si aggiunga la previsione di processi di fusione che dovrebbero portare ad una significativa riduzione del numero dei comuni¹⁸.

I greci, a loro volta, sono passati dal “Programma Kapodistrias” al “Pogramma Kallikrates”: un piano di razionalizzazione dell’amministrazione locale imposto dalle istituzioni europee e dal FMI, ossia gli attori principali che hanno gestito il salvataggio della Grecia, come contropartita degli aiuti concessi. In attuazione di tale piano i comuni sono stati significativamente ridotti: si è passati così da 1.034 a 370 unità¹⁹.

Stessa cosa è avvenuta in Portogallo: in virtù di un Memorandum di intesa con UE e FMI, il legislatore portoghese ha preferito sacrificare un livello di governo infracomunale (le *freguesias*) per salvarne altri (i municipi)²⁰.

In molte delle esperienze richiamate, le trasformazioni dei poteri locali sono state soltanto previste e disciplinate dalla legge, ma richiedono ancora un passaggio attuativo dalla durata non sempre certa.

3. Il caso italiano: una rivoluzione progettata per decreto

E veniamo così al caso italiano, che merita una maggiore attenzione, non solo poiché a noi più vicino, ma anche perché caratterizzato dalla presenza di più processi di trasformazione, molto incisivi e affidati a misure differenti. A ciò si aggiunga che tempi, strumenti e procedure finora seguiti non paiono rispondere ad una esigenza di condivisione e di coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali (e non) interessati, con la conseguenza che molte delle trasformazioni ipotizzate sono state avviate in un clima di sostanziale conflittualità e di profonda in-

(18) Cfr. su tali aspetti, A. BOYER, *La cooperation intercommunale en France*, in questa *Rivista*.

(19) Cfr. C. AKRIVOPOULOU, G. DIMITROPOULOS, S.G. KOUTNATZIS, *The “Kallikratis Program”: The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government*, in questa *Rivista*.

(20) Cfr. P. CRUZ E SILVA, *La riforma del potere locale in Portogallo*, in questa *Rivista*, ma anche M. ALMEIDA CERREDA, *Portugal: el debate sobre la reforma de la Administración Local*, in *Crisis económica y reforma del régimen local*, cit., p. 415 ss.

certezza interpretativa, e presumibilmente verranno accompagnate e sostenute con costanti interventi legislativi correttivi ed emergenziali. In Italia, infatti, la risposta alla crisi economica si è concretizzata prevalentemente nella progettazione governativa di un'ipotesi di riordino istituzionale destinato a cambiare profondamente il volto del governo locale, ma a Costituzione invariata. Dopo aver anticipato alcune misure con interventi emergenziali adottati nei mesi finali del 2011 e nel primo semestre del 2012, il governo ha, prima della pausa estiva, emanato il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. con modif. in legge 7 agosto 2012, n. 135, meglio noto come decreto sulla *spending review*.

Per come si sono svolte le cose e come si sono definiti gli equilibri politici nazionali e gli assetti istituzionali statali nel nostro Paese, il processo ricordato ha avuto (e sta avendo) un'unica regia, governativa e centrale, con una presenza parlamentare passiva e l'assenza delle regioni tra i principali attori, per ragioni riconducibili non solo al momento di profonda crisi e di legittimazione della classe politica di riferimento, ma anche per quella debolezza istituzionale e quelle criticità nell'individuazione del ruolo che soprattutto questi ultimi enti dovrebbero svolgere nel nostro sistema di governo pubblico; criticità che nei passaggi storici così difficili come quello attuale, si manifestano in tutta la loro evidenza. Così, il governo in carica, forte del mandato "tecnico" ricevuto per trovare soluzioni rapide, efficaci e idonee ad evitare l'aggravarsi della crisi economica e il possibile *default* dello Stato, preferisce dialogare, all'esterno, con le istituzioni sovranazionali di governo dell'economia, presentando, all'interno, le misure adottate attraverso la decretazione d'urgenza come scelte necessarie, in quanto attese dalla comunità internazionale e dai mercati come prova della capacità di poter riformare fin dalle fondamenta le nostre amministrazioni e così poter recuperare una credibilità istituzionale.

Il progetto di trasformazione delle autonomie locali che si sta delineando, anche se ancora non del tutto definito e completato, presenta alcune linee di sviluppo più marcate delle altre, che lasciano emergere la direzione del cambiamento che si vuole imprimere all'amministrazione locale italiana e i nuovi tratti caratteristici che alla stessa si vogliono dare. La riflessione sulla portata e sulle possibili conseguenze del cambiamento voluto per gli apparati e il funzionamento

del governo locale in Italia è già oggetto di ampio dibattito. In questa sede, appare opportuno soltanto richiamarne alcuni aspetti²¹.

Una prima linea di trasformazione riguarda *la revisione istituzionale e dimensionale del livello provinciale*: si tratta della trasformazione di maggior impatto, quella sulla quale si sono concentrati i maggiori dubbi e le principali critiche. Al più tardi dal 1° gennaio 2014, dieci province italiane lasceranno il posto alla città metropolitana (art. 18 d.l. 95/2012), che finalmente vedrà la luce dopo essere stata più volte prevista legislativamente, riconosciuta a livello costituzionale, ma mai istituita²². Per le altre province delle regioni a statuto ordinario, fin da subito, è stato avviato un processo di revisione territoriale che porterà ad una notevole riduzione delle stesse sulla base di criteri e parametri dimensionali (art. 17 d.l. 95/2012), alla fine del quale solo alcuni degli attuali enti sovracomunali potranno essere confermati, mentre per gli altri si imporrà un accorpamento, onde poter raggiungere i limiti minimi, demografici e territoriali, previsti dalla legge e idonei a giustificare come razionale e sostenibile un autonomo livello provinciale.

Una scelta, quindi, in controtendenza rispetto al passato: negli ultimi anni, infatti, abbiamo assistito all'aumento del numero delle province italiane, non accompagnato, però, dalla capacità da parte degli enti stessi di sapere interpretare il ruolo di ente di governo intermedio e di assumere, anche agli occhi dell'opinione pubblica, un'identità ben definita di livello di amministrazione locale necessario. Tra l'altro, le ultime leggi di grande riforma amministrativa (a partire dalle "Leggi Bassanini" degli anni '90) avevano ampliato le funzioni e i compiti spettanti all'ente provinciale, provando a rafforzarne l'importanza

(21) Per una analisi puntuale e completa delle misure, fino ad oggi, adottate con riferimento alla trasformazione del governo locale in Italia, si rinvia a C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in questa *Rivista*. Cfr. anche G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in questa *Rivista*, 2011, p. 457 ss.; F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, 2011, p. 599 ss.; L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, Libro dell'anno del Diritto, Treccani, 2011.

(22) Sul processo di istituzione delle città metropolitane, cfr. V. CERULLI IRELLI, *L'istituzione della città metropolitana*, in www.astrid-online.it; G. PANASSIDI, *La città metropolitana nel decreto legge sulla spending review*, in www.lexitalia.it, n. 9/2012.

all'interno degli assetti dei poteri locali. Ciò, però, rappresentava per le province un punto di partenza, e non certo di arrivo, poiché, come giustamente ricordato, tali enti, forti dell'apertura legislativa, avrebbero dovuto "conquistarsi sul campo una nuova immagine: non più ente sostanzialmente inutile, tenuto in piedi solo per motivi clientelari, ovvero per distribuire qualche poltrona e piccole fette di potere a uomini politici di seconda o terza fila; bensì autentico organo di governo locale, incisivo ed efficace, capace di gestire con intelligenza, e correttamente, le nuove e numerose funzioni assegnategli"²³.

Il fatto che il governo italiano sia intervenuto nel senso sopra indicato dimostra che le province non hanno saputo vincere fino in fondo la sfida; anzi, molte delle irrazionalità e delle inefficienze che hanno riguardato la loro distribuzione territoriale ed il loro funzionamento hanno aggravato quelle debolezze oggettive che, da sempre secondo alcuni, ne caratterizzano l'origine e la collocazione nello scenario istituzionale italiano²⁴. In un primo momento, era stato persino ipotizzato un percorso più radicale di soppressione del livello provinciale, abbandonato, però, alla luce degli evidenti rischi insiti nella scelta di rimuovere un ente con un riconoscimento costituzionale che potrebbe essere letto in termini di garanzia e di necessarietà²⁵. Si è preferito, pertanto, seguire un'altra strada, quella della revisione territoriale, la quale, tuttavia, non è del tutto priva di criticità, come dimostrato

(23) Così C. BACCETTI, *La nuova politica locale*, Torino, Utet, 2008, p. 148.

(24) Cfr. P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia dal 1848 ad oggi*, Roma, Carocci, 2010, p. 10, dove l'A. dà scarso rilievo alla provincia, giustificando tale scelta alla luce del fatto che "tale istituzione ha giocato, fin dalla nascita, un ruolo piuttosto marginale nell'assetto complessivo degli ordinamenti locali. Sulla sua debolezza oggettiva hanno pesato la genesi 'artificiale', la ristrettezza delle funzioni, la scarsità delle risorse finanziarie, la stretta dipendenza dalle autorità statali periferiche, l'irrazionalità delle circoscrizioni territoriali".

(25) Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in questa *Rivista*, 2011, p. 467 ss., anche per i profili di commento alle riforme attuali, mentre definisce la provincia "ente non solo necessario ma addirittura a rilevanza costituzionale", F. BENVENUTI, *La provincia nell'ordinamento costituzionale*, in *Unione delle Province d'Italia: XIX Assemblea Generale Ordinaria* (Milano, 5-8 novembre 1959) (ora in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, II, Milano, Vita e pensiero, 2006, p. 1861). Cfr. anche A. STERPA, *L'indisponibile autonomia: la riduzione delle province*, in *Federalismi.it*, n. 11/2010.

dall'acceso dibattito che intorno al progetto di trasformazione si sta sviluppando²⁶. Del resto, tali criticità sono destinate ad aumentare, considerato che ad una riduzione del numero attuale delle province ed ad un riordino delle stesse attraverso un aumento dimensionale fino ai livelli di sostenibilità amministrativa immaginati dal legislatore corrisponde anche una riduzione degli organi dell'ente e una trasformazione dello stesso in amministrazione elettiva di secondo grado (art. 23 d.l. 201/2011). Una simile scelta – è evidente – apre molteplici problemi di compatibilità con il testo costituzionale²⁷ e di ricomposizione del sistema degli enti locali. Al riguardo, è facile prevedere che ciò avverrà secondo nuove linee di relazione tra province e comuni, i quali si troverebbero a dover dialogare istituzionalmente con un ente di area vasta la cui legittimazione democratica non trova più origine nel corpo elettorale, ma che si colloca nello scenario istituzionale come espressione e istanza rappresentativa dei comuni stessi.

Un'altra linea di riforma riguarda, invece, *la razionalizzazione del funzionamento dei comuni di piccole dimensioni attraverso l'incentivazione dell'associazionismo locale*. L'obiettivo è evidente: conseguire una riduzione dei costi di funzionamento degli apparati e di esercizio delle funzioni, costringendo gli enti comunali più piccoli a gestirle in forma associata.

Oggettivamente, la situazione attuale non si presta ad una valutazione positiva. L'Italia ha circa 8.100 comuni. Il numero è elevato, ma a connotarlo in termini molto negativi è il fatto che non sempre dietro l'istituzione comunale si trovano soglie dimensionali e demografiche sufficienti a giustificarne la sopravvivenza o garantirne un funzionamento in termini di efficienza e di adeguatezza. Se ci si pone dal lato

(26) Tra i vari contributi già forniti dalla dottrina, si segnalano quelli di B. CARAVITA, F. FABRIZZI, *Riforme delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, in *Federalismi.it*, n. 2/2012; G. MANFREDI, *Riordino delle province e leggi-manifesto*, in www.giustamm.it, n. 9/2012; G. VESPERINI, *Le nuove Province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 272 ss.

(27) Già evidenziati, ad esempio, da L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in www.astrid-online.it, ottobre 2012, il quale, tuttavia, propende per la compatibilità di questo modello di secondo grado con la Costituzione, differenziando a tale proposito le province dai comuni.

dei numeri, si può facilmente notare che se da un lato comuni come Roma o Milano superano ampiamente il milione di abitanti, sono numerosi i comuni che non superano la soglia di cento abitanti, a partire da Monterone, che nell'ultimo censimento ha registrato la cifra record di 33 cittadini residenti! Il 72% dei comuni ha meno di 5.000 abitanti, mentre solo l'1,7% supera i 50.000. Tuttavia, solo una parte minore della popolazione italiana vive nei comuni più piccoli (il 18,6%), concentrandosi, invece, prevalentemente nei comuni superiori ai 5.000 abitanti.

Dal punto di vista dell'esercizio delle funzioni nei piccoli comuni, poi, la situazione descritta appare aggravata dalla presenza di altre criticità, rappresentate dalla carenza di risorse umane e finanziarie, dalla ridotta dimensione dei bacini di utenza.

Anche in questo caso, il progetto di trasformazione dei poteri locali portato avanti dall'attuale governo italiano propone diverse soluzioni: si va dall'imposizione ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane) dell'obbligo di gestire in forma associata tutte le funzioni fondamentali (art. 14, commi 26 ss., d.l. 78/2010), al rilancio e alla ridefinizione dell'unione, come modello organizzativo di riferimento, alla previsione di uno scadenziario temporale di attuazione. Ancora una volta emerge il conflitto tra autonomia locale e modelli organizzativi predefiniti a livello legislativo, e si può discutere – come si sta facendo – se non sia meglio preferire dinamiche di aggregazione strutturate dal basso secondo logiche di adeguatezza e proporzionalità, piuttosto che percorsi imposti dall'alto secondo schemi rigidi e rispondenti ad una astratta razionalità²⁸. Nessuno mette in discussione che la realtà fattuale della parcellizzazione della presenza comunale sul territorio italiano imponeva un intervento legislativo finalizzato a impedire che la dimensione ridotta dell'ente incida negativamente sul buon andamento dello stesso. Tuttavia, non si può nascondere che le strade che si sarebbero potute seguire erano diverse, che la scelta

(28) Si interroga sulle opzioni possibili, sui soggetti coinvolti, sui principi da tenere in considerazione in tali dinamiche P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali*, Milano, Franco Angeli, 2012.

compiuta rischia di essere vittima della sua stessa rigidità e che, anche muovendo nella direzione delineata dal decreto legge 95/2012, sarebbe stato possibile facilitare il cambiamento e la razionalizzazione in altro modo (ad esempio, attraverso misure finanziarie e incentivanti)²⁹. Pertanto, si deve sottolineare come in questo caso le trasformazioni ipotizzate non si esauriscono nella previsione e imposizione legislativa; la loro concreta attuazione dipenderà soprattutto dal ruolo che svolgeranno anche le regioni (che al riguardo hanno una importante competenza) e dal coinvolgimento degli enti comunali stessi.

L'ultima linea di trasformazione, qui considerata, passa attraverso *la riduzione e i limiti all'amministrazione strumentale degli enti locali*. Nella prospettiva seguita dalle ultime misure anticrisi, la riduzione della spesa pubblica si può raggiungere non solo attraverso la revisione dimensionale o l'aggregazione funzionale in modo da avere istituzioni adeguate ai compiti da svolgere, ma anche attraverso le limitazioni alla capacità (di diritto pubblico e di diritto privato) degli enti locali di dar vita ad organismi strumentali mediante i quali svolgere i compiti (funzioni, servizi, attività strumentali, mere attività economiche) loro spettanti. In pratica, le politiche di razionalizzazione del sistema locale colpiscono, oltre alla crescita ingiustificata delle province e alla polverizzazione dei comuni, anche un altro fenomeno, rappresentato dalla moltiplicazione degli enti, pubblici o privati, riconducibili alle autonomie comunali³⁰.

Al riguardo, basta ricordare che gli enti locali non possono più costituire "enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e

(29) In tal senso si vedano le riflessioni di C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, cit., e P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, n. 16/2012.

(30) Del resto, non poteva essere diversamente, dato che, come è stato notato, "la crisis económica es inquietante en todos los ámbitos, pero la turbación alcanza cotas de mayor gravedad en la esfera local [...]. Pero hay más circunstancias que acentúan la crisis [...]. Así la multiplicación de la estructura municipales ha ramificado en una suerte de frondoso racimo de organismos autónomos, entes públicos empresariales, sociedades municipales, fundaciones" (F. SOSA WAGNER, M. FUERTES, *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*, Madrid, Marcial Pons, 2011, p. 102 ss.).

funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione", mentre per quelli esistenti si prevede un processo obbligatorio di soppressione o accorpamento che assicuri la riduzione dei relativi costi di almeno un 20% (art. 9 d.l. 95/2012). Ma si tratta di una disposizione che si colloca nella scia di altre disposizioni di analoga portata, che già hanno introdotto limitazioni alla costituzione, ad esempio, di società pubbliche e che, quindi, indicano un precisa tendenza legislativa in tal senso.

4. Verso un modello di amministrazione locale razionale e sostenibile?

Fino a pochi anni fa si riteneva che, in virtù dei principi costituzionali in tema di autonomia locale, ogni comune potesse costituire articolazioni strumentali, anche di diritto privato, e in ciò si sarebbe manifestato l'esercizio del potere di organizzazione a questi spettante, cioè uno dei tanti poteri insito nell'autonomia garantita all'ente. Oggi, invece, i comuni sotto i 5.000 abitanti non possono più costituire società; gli altri comuni potrebbero eventualmente (e salvo il rispetto di altre limitazioni di dettaglio) costituire società per la gestione di servizi pubblici locali, ma se a queste si vuole affidare attività strumentali, allora si deve dimostrare che si tratta di attività necessarie alla realizzazione di finalità istituzionali dell'ente; è vietata, invece, la costituzione *ex novo* di qualsiasi società, ente, agenzia o organismo comunque denominato se il compito da affidargli è riconducibile alle funzioni fondamentali di cui all'art. 118 Cost. Gli esempi potrebbero continuare.

Allo stesso tempo, il procedimento di revisione previsto dall'art. 133 Cost. era stato sempre utilizzato per dare fondamento ad iniziative di costituzione di nuove province, non certo per ridurne il loro numero, e valorizzando in termini di autonomia la scelta manifestata dai comuni interessati e appoggiata dalla stessa regione, a differenza di quanto si registra nella situazione attuale, la quale si presenta caratterizzata da un disegno di riordino imposto e in alcuni casi avversato dagli stessi destinatari.

Soglie dimensionali e limiti minimi di sostenibilità amministrativa ritornano, poi, a proposito dell'esercizio delle funzioni fondamentali

dei comuni, che possono essere garantite in proprio solo se l'ente possiede "uno spessore amministrativo" predeterminato dal legislatore. In passato, la presenza di enti locali di ridotte dimensioni era un costo che si poteva sopportare in nome dell'autonomia e dell'esigenza di assicurare un governo più vicino possibile ai cittadini. Oggi, non è più così; e gli esempi lo dimostrano.

Come abbiamo visto, la limitazione dell'autonomia locale con l'obiettivo di recuperare maggiore efficienza ed economicità nell'azione degli apparati rappresenta una tendenza non solo italiana, ma comune a molti paesi europei. Razionalizzazione, revisione, sostenibilità³¹ sono le chiavi di lettura di una trasformazione in atto, alla base della quale vi è una precisa scelta a favore di principi e approcci al governo locale più efficientisti, quasi manageriali.

L'autonomia, quindi, non basta più per giustificare l'esistenza di un livello di amministrazione locale ed il suo funzionamento. A nulla serve chiamare in ausilio altri principi, come quello di sussidiarietà, di democraticità, che in tempi più o meno a noi vicini hanno rafforzato il principio stesso e ne hanno permesso una valorizzazione in varie direzioni. Oggi, la crisi economica e i pericoli che essa implica per le istituzioni e i cittadini hanno spinto molti Paesi a rivedere la natura, i caratteri, le dimensioni e i compiti dei poteri locali, seguendo non più la prospettiva dell'autonomia, della sussidiarietà, della democraticità degli organi di governo, ma preferendo – se così si può dire – la logica del buon andamento, dell'efficienza e dell'economicità³². In tale prospettiva, l'autonomia dei poteri locali sembra "venire dopo"; appare, cioè, condizionata dalla necessaria sussistenza di alcuni elementi, territoriali, funzionali, dimensionali, che rendono razionale, sostenibile e giustificabile la presenza di un livello amministrativo di governo

(31) Per esempio, in alcuni *Länder* tedeschi, sono state approvate leggi di riforma dell'ordinamento locale che parlano di amministrazione sostenibile, come ricordato da J. ORTEGA BERNARDO, *Alemania: reformas de la legislación de régimen local en el contexto de la crisis económica*, in *Crisis económica y reforma del régimen local*, cit.

(32) Segnalano in maniera differente la tendenza a superare il modello autonomistico, indicando anche i rischi che ciò comporta, G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, cit., p. 458 ss., e S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012.

e la sua azione. Insomma, agli enti locali, al fine di giustificare il loro ruolo, non può essere solo richiesta una prova di “vitalità”, come diceva M.S. Giannini³³; ma questi, stando ai nuovi criteri introdotti recentemente, devono dimostrare di rispondere a modelli organizzativi razionali e essere dimensionalmente, demograficamente ed economicamente sostenibili.

Si è portati subito a domandarsi, almeno per quanto riguarda l’ordinamento italiano, se tale cambiamento sia compatibile con l’impianto costituzionale, se debba essere visto come una evoluzione del sistema adattabile alla Costituzione in via interpretativa oppure come una rottura non giustificabile neanche dalla situazione di emergenza che stiamo vivendo. La Corte costituzionale ha già rilevato il pericolo, provando ad indicare un criterio-guida, secondo il quale “l’eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l’ordinamento costituzionale”³⁴.

Ci sembra condivisibile la posizione cauta di chi ha sostenuto che “la crisi non travolge la Costituzione, ma di certo conduce a conformare il significato di molte delle sue disposizioni in modo diverso da quanto prima si riteneva”³⁵. In tale prospettiva, si potrebbe anche affermare che la legislazione anticrisi riduce lo spazio di operatività del principio di autonomia, consentendo una maggiore espansione di altri principi costituzionali, come quello di buon andamento, di pa-

(33) Richiamato giustamente da C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, cit.

(34) Corte cost., 11 ottobre 2012, n. 223, par. 13.3 cons. dir.

(35) Così G. FALCON, *La crisi e l’ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 2012, p. 9 ss.

reggio di bilancio, di rispetto degli impegni internazionali, ecc. Senza dimenticare, poi, che, “dal punto di vista positivo, sia il concetto che il sistema costituzionale dell’autonomia possono essere risolti in modi perfino opposti fra loro e ciò solo perché ogni interprete, in definitiva, può scegliere la soluzione che, in funzione del dato normativo positivo, corrisponde alla sua filosofia”³⁶.

Si potrebbe prendere in prestito la “filosofia” già espressa da Gaetano Salvemini, artefice di una visione di autonomismo locale molto intensa, il quale a proposito di province ricordava che erano istituzioni “naturali”, molto più delle regioni, e come tali a presenza necessaria, con la conseguenza che si poteva arrivare a riscriverne i confini, ma seguendo processi “decisi localmente dagli interessati, e non dai bastioni di Roma, ispirati da chi sa quale Dio”³⁷! Tuttavia, oggi, a Roma ci sono dei tecnici chiamati a dare, più che risposte a non meglio precisate divinità, soluzione ai problemi generati da una crisi senza precedenti. Ciò, però non toglie che alcune misure vadano passate al vaglio di costituzionalità, poiché non mancano i punti in cui sembrano distanziarsi dal paradigma costituzionale. Si pensi, a proposito delle misure riguardanti le province, alla posizione passiva riservata ai comuni interessati rispetto ad una procedura, come quella prevista dall’art. 133, che sembra richiedere la loro piena condivisione; o ancora alla trasformazione delle province in enti con organi rappresentativi dei comuni e non elettivi, come, invece, li qualifica la VIII disp. trans. fin. della Costituzione³⁸.

Non solo. Oltre a pretendere che le misure adottate e quelle che verranno rispondano al quadro costituzione, è auspicabile anche che il processo di trasformazione del governo locale progettato faccia un salto di qualità, nel senso che acquisisca i caratteri di disegno armonico di riforma. Per raggiungere tale obiettivo, le cose da fare sono

(36) Così F. BENVENUTI, *Le autonomie locali*, in *Atti del 20° anniversario della Costituzione (ciclo di lezioni)*, 1969 (e ora in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, III, cit., p. 2718).

(37) G. SALVEMINI, *Movimento socialista e questione meridionale*, a cura di G. ARFÈ, Milano, 1963 (ora anche in *Federalismo e autonomia in Italia dall’Unità a oggi*, a cura di C. PETRACCONE, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 295).

(38) *Contra*, L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento*, cit., pp. 11-12.

tante, e tra queste: evitare ritorni a modelli tradizionali del passato, inutili, se non dannosi³⁹; provare a coinvolgere più che possibile le regioni e le amministrazioni locali interessate, cercando di recuperare attraverso processi di differenziazione dei modelli quelle linee di efficienza, economicità e razionalità che si vuole imporre attraverso percorsi uniformanti; rivedere anche in termini consequenziali anche aspetti dell'organizzazione statale, nella consapevolezza che se cambia il governo locale il centro non può rimanere uguale a sé stesso. Solo così facendo, forse, si potrà tentare di trasformare questo momento di profonda crisi e debolezza delle nostre istituzioni pubbliche in una occasione per il loro rilancio.

* * *

I problemi, non solo giuridici, del cambio di prospettiva istituzionale introdotto in Italia ed in Europa con riferimento al governo locale in conseguenza della crisi economica sono tanti e di ampia portata. Nelle pagine che precedono abbiamo provato a cogliere i tratti principali e, lì dove presenti, comuni alle trasformazioni in atto, cercando di capire fino a che punto i processi avviati implicino un cambio di paradigma nel modo di intendere i poteri locali. Nelle pagine che seguono, la rivista *Istituzioni del federalismo* ospita alcune analisi fatte con riferimento all'Italia e ad altri Paesi che hanno adottato misure anticrisi con ricadute sui sistemi di governo locale. In parte, si tratta di relazioni, rivedute ed aggiornate, di un convegno svoltosi presso l'Università degli studi di Udine sul tema dei modelli di cooperazione intermunicipale in Europa, organizzato da Elena D'Orlando e Roberto Scarciglia. Altri, invece, sono saggi elaborati in risposta ad una *call for papers* lanciata dalla Rivista, con lo scopo di registrare i fenomeni di razionalizzazione e revisione del sistema locale in Europa e di stimolare un primo confronto tra giuristi dei vari paesi.

(39) Al riguardo, non possiamo non condividere la lucida riflessione di M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Astrid Rassegna*, 19/2012.