

La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?

Claudia Tubertini

Abstract

Sotto la spinta della crisi economica, l'ordinamento degli enti locali italiani è stato oggetto di riforme che ne hanno profondamente modificato i tratti caratterizzanti. Se l'obiettivo di queste riforme – la riduzione della spesa pubblica – appare chiaro, ed altrettanto evidente è il loro effetto – la riduzione dell'autonomia –, non altrettanto chiaro è il modello di amministrazione locale che sta emergendo. Il saggio ripercorre i tratti salienti di questo processo di razionalizzazione, valutandone l'impatto sulla capacità degli enti locali di rispondere efficacemente alle esigenze delle collettività di riferimento.

1. L'impatto della crisi economica sui sistemi amministrativi europei: il caso italiano

All'interno dell'ampio e variegato panorama delle misure di contenimento della spesa pubblica poste in essere dai paesi europei per affrontare la crisi del debito sovrano, il modello seguito dal nostro legislatore sembra distinguersi per uno specifico profilo che, se appare dai confini e, soprattutto, dagli esiti sfumati, è tuttavia ben evidente nelle intenzioni. Ci si riferisce alla razionalizzazione dell'ordinamento degli enti locali nella direzione di un ridimensionamento di alcuni dei tratti dell'autonomia locale più tipici (o, per meglio dire, più avanzati) del sistema amministrativo italiano.

Questa impressione sembra essere confermata da un primo raffronto tra le misure di natura ordinamentale introdotte, con rapida successione, a partire dalla fine del 2007 e, soprattutto, tra la fine del 2009 ed il 2012 in Italia¹ e le riforme poste in essere dai principali paesi

(1) Ci si riferisce in particolare all'art. 2, commi 17-34, della legge 24 dicembre 2007, n.

europei; misure che, proprio per il loro rapidissimo succedersi, solo di recente cominciano ad essere oggetto di letture trasversali atte a coglierne tutte le possibili implicazioni e scenari di sviluppo², e sulle quali, dunque, il giudizio conclusivo è ben lungi dal poter essere dato in questa sede.

È certamente vero che in tutt'Europa il rafforzamento del carattere vincolante del patto di stabilità ha portato ad una centralizzazione dei meccanismi di controllo dei flussi finanziari e ad una netta riduzione non solo dell'autonomia di spesa, ma anche dell'autonomia di entrata degli enti sub-statali; tanto che è possibile affermare, senza timore di essere smentiti, che la crisi economica ha profondamente ridisegnato – in forma probabilmente irreversibile – i precedenti modelli di relazione finanziaria tra lo Stato centrale e le sue articolazioni territoriali. È altrettanto vero che anche la dottrina dei paesi a noi più vicini ha dovuto prendere atto che la crisi e il discredito della politica e la sfiducia nelle istituzioni democratiche rendono più che mai necessaria un'analisi approfondita, trasparente e partecipata dei compiti a cui dovrebbero dedicarsi le autorità locali e delle relative formule organizzative³, ed è giunta alla conclusione che la razionalizzazione

244 (legge finanziaria per il 2008); all'art. 2, commi 184-186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010), come modificati dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, di conversione del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2 (*Interventi urgenti concernenti enti locali e Regioni*); all'art. 16 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; all'art. 23, commi 14-22, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, c.d. "Salva Italia"), convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214; ed infine, agli artt. 17-20 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

(2) Cfr. A.M. MORENO (a cura di), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, Madrid, INAP, 2012; L. COSCULLUELA MONTANER, L. MEDINA ALCOZ (a cura di), *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*, Madrid, Civitas, 2012, p. 415 ss.

(3) M. CASTELLANOS GARIJO, *Las entidades locales en momentos de crisis: ¿es este el mejor tiempo para las reformas?*, in T. FONT Y LLOVET, A. GALAN GALAN (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2010*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, p. 319 ss.

del settore locale passa necessariamente attraverso il ridisegno di una mappa delle amministrazioni coerente con le necessità demografiche, economiche e sociali attuali e orientato a forme più adeguate di prestazioni di servizi ai cittadini, eliminando o evitando il più possibile le duplicazioni e sovrapposizioni di competenze⁴.

A questa presa d'atto, del resto, sono riconducibili sia i diffusi processi di razionalizzazione degli enti pubblici e dei relativi apparati, anche mediante il forte ridimensionamento dell'amministrazione indiretta, sia i provvedimenti volti a ridefinire il riparto delle competenze amministrative secondo un principio di rifunionalizzazione volto ad eliminare sovrapposizioni e duplicazioni⁵.

È anche vero, tuttavia, che, se si esclude il caso della discussa, quanto tormentata, riforma dell'ordinamento locale avviata in Grecia nel 2010⁶, l'Italia è il paese il cui l'ordinamento degli enti locali sembra essere oggetto delle trasformazioni più significative.

Si potrebbe dire che tale circostanza si giustifica pienamente alla luce della scelta, operata in Italia dalla riforma costituzionale del 2001, di fare delle autonomie locali il baricentro dell'amministrazione pubblica⁷, scelta che ha condotto – nonostante il pervicace attaccamento

(4) E. MONTOYA MARTIN, *Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización*, relazione al VII Congresso AEPDA “*Estructuras administrativas y racionalización del gasto*”, Tarragona, 10-11/2/2012, p. 78 (in www.aepda.es).

(5) Sul punto si vedano le analisi delle singole misure adottate da Grecia, Spagna, Germania, Regno Unito e Francia, in G. NAPOLITANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano e le misure di “riduzione dello Stato”*, in *GDA*, 2010, p. 1303 ss. Una rassegna delle misure adottate in Spagna per la riorganizzazione del sistema locale dei servizi e la riduzione degli enti strumentali locali, nel contesto della crisi economica, è contenuta nel numero monografico dell'*Anuario del Gobierno local 2011*, *Gobierno local: ¿crisis o renovacion?*, Barcelona, 2012. Sulle motivazioni di contenimento della spesa pubblica alla base delle recenti riforme adottate in Francia, G. MARCOU, *La réforme des collectivités territoriales: pourquoi?*, in *Cahiers français*, n. 382, 2011, p. 30 ss.

(6) Cfr. il saggio di C. AKRIVOPOULOU, G. DIMITROPOULOS, S.I.G. KOUTNATZIS, in questo stesso numero. Per un quadro generale delle riforme in corso in Grecia, L. XENOU, *Le misure della Grecia contro la crisi: un ventaglio di opportunità per le riforme fondamentali?*, in *La crisi del debito sovrano e le misure di “riduzione dello Stato”*, cit., p. 1303 ss.

(7) Per usare la nota espressione di M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, 2001, p. 1278 ss.

delle amministrazioni statali alle proprie preesistenti competenze⁸ – ad un costante incremento delle funzioni amministrative esercitate a livello locale e dei relativi apparati⁹: ma è la direzione imboccata – quella, già anticipata, del ridimensionamento di alcuni tratti tipici dell'autonomia locale – a segnare il tratto distintivo di questa trasformazione, dando adito ad una serie di perplessità ed interrogativi.

Le critiche a questo modo di procedere sono state formulate da più parti, e molte e diverse sono state le argomentazioni addotte; anche se l'instabilità del quadro complessivo delle riforme porta spesso a concentrarsi, più che sui contenuti, sulle ragioni dell'intervento del legislatore, sui possibili correttivi, o su veri e propri auspicabili cambi di direzione.

Generale è, innanzitutto, la critica alla tecnica legislativa utilizzata, da cui si fa discendere la natura "improvvisata" e, per altri aspetti, "imprecisa e lacunosa"¹⁰, o addirittura "approssimata"¹¹ delle norme ordinali introdotte; così come le obiezioni di legittimità costituzionale, più o meno ampie ed articolate, e concentrate sulla incompatibilità delle misure stesse rispetto al "nuovo" Titolo V¹², di cui si invoca ora la coerente attuazione, ora la riscrittura.

Quanto alle motivazioni sottese agli interventi, si sottolinea per lo più come all'interno di esse gli obiettivi di contenimento dei costi prevalgono nettamente su quelli di buon andamento delle amministrazioni

(8) Dimostrato, se non altro, dalla sostanziale invarianza, nell'ultimo decennio, del personale statale: sul punto, v. IRPA, *Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione*, Rapporto n. 2/2012, in www.irpa.eu.

(9) Sottolinea quale caratteristica delle leggi di riforma degli enti locali successive al 1990 quella dello sviluppo dei poteri locali, sia in funzione correttiva al rafforzamento del potere centrale, seguito alla riforma maggioritaria per il parlamento, sia a compensazione del potenziamento dei poteri sovranazionali, G. VESPERINI, *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in *RTDP*, 2010, p. 960.

(10) G. D'AURIA, *La "Manovra di agosto"*, in *GDA*, 2012, p. 11.

(11) V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *Federalismi.it*, 2/2012, p. 3 ss.

(12) Sul rischio, insito in questo cambio di prospettiva, che la crisi porti a superare definitivamente il modello autonomistico tratteggiato dalla nostra Carta costituzionale, senza però proporre uno alternativo, G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in questa *Rivista*, 2011, pp. 458-459.

(in tutta l'ampiezza di significati che l'espressione può assumere, in base all'art. 97 Cost.); e le logiche istituzionali (e spesso le stesse preoccupazioni costituzionali) risultino del tutto secondarie e recessive rispetto a quelle economiche¹³.

Ancora, si sottolinea in senso negativo l'influenza che le istituzioni finanziarie europee, prima ancora di quelle politiche¹⁴, hanno avuto nella scelta del nostro legislatore di ridimensionare l'autonomia locale, sino ad intravedere in ciò una nuova dimostrazione dell'affermazione di una opaca tecnocrazia che finisce per separare la nozione di sovranità da quella di territorio, creando un *vulnus* al principio democratico¹⁵.

Non mancano, peraltro, le letture volte a connettere il ridimensionamento dell'autonomia locale alla c.d. questione morale, ovvero, alla profonda crisi di sfiducia dell'opinione pubblica verso la politica ed i suoi costi; un clima culturale e politico nel quale gli enti elettivi, in un disperato recupero di efficienza e soprattutto di credibilità delle istituzioni pubbliche, finiscono per essere il capro espiatorio.

Al contempo, la constatazione che si tratta, quasi sempre, di misure i cui effetti sono legati alla messa in atto di adempimenti procedimenta-

(13) L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Il libro dell'anno del Diritto 2012*, Roma, Treccani, p. 309 ss.

(14) Il riferimento è alla lettera spedita il 5 agosto 2011 scorso al governo italiano dal presidente della Bce, Jean-Claude Trichet, e dal suo successore in pectore, Mario Draghi, che sottolineava "l'esigenza di prendere immediatamente misure per garantire una revisione dell'amministrazione pubblica allo scopo di migliorare l'efficienza amministrativa e la capacità di assecondare le esigenze delle imprese", in particolare, di "un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)", lettera dalla quale sono scaturiti molti dei contenuti del d.l. 138/2011.

(15) A sostegno di questa conclusione si sottolinea come il Parlamento europeo abbia solo richiamato gli Stati all'esigenza di articolare le competenze secondo un principio di efficienza, non mettendo in alcun dubbio la necessità di un ramificato ed esteso quadro di autonomie territoriali: così, ad esempio, si esprime la Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2011 sulla "Crisi finanziaria, economica e sociale: raccomandazioni sulle misure e le iniziative da adottare", che – constatati i poteri e le responsabilità crescenti degli enti regionali e locali e ricordato che due terzi degli investimenti pubblici in Europa rimangono a livello subnazionale – rileva che "la scelta del livello al quale stanziare ed eseguire gli investimenti pubblici incide notevolmente sull'efficacia di tali investimenti" e sottolinea pertanto l'importanza di garantire che gli investimenti pubblici siano effettuati al livello di *governance* più efficace.

li complessi e, quindi, a tempi tutt'altro che rapidi, porta a dover ammettere la natura strutturale, piuttosto che congiunturale, dell'impatto degli interventi annunciati¹⁶. Vi è, così, chi sottolinea come la spinta della crisi economica rifletta in realtà un'esigenza da sempre avvertita nell'ordinamento locale italiano: che, cioè, le autonomie debbono essere fondate sul "principio di vitalità", di gianniniana memoria, la quale "può raggiungersi solo se l'ente ha un sufficiente livello di popolazione; quindi di contribuenti tali per numero e qualità da permettere all'ente di munirsi del personale necessario per l'espletamento almeno dei servizi fondamentali, o quantomeno di essere in grado di pagarsi i servizi di base, se resi da organizzazioni speciali e non dall'apparato del Comune. Il criterio, detto correntemente della sufficienza finanziaria, costituisce perciò il criterio base per la sussistenza stessa di un ente comunale"¹⁷.

In questo senso, secondo alcune letture, la crisi, creando una *policy window* maggiormente aperta ed innovativa, può essere considerata anche come occasione per accelerare processi di riforma già da tempo necessari; e il senso di incertezza che sembra prevalere è in realtà imputabile non tanto all'inadeguatezza del legislatore, ma alle peculiari caratteristiche di questa crisi economica, rispetto alla quale, ad uno sguardo comparato delle diverse politiche pubbliche, risulta che "there has been no new paradigm for governance emerging as a result of the crisis ... no common ideas about how best to govern"¹⁸.

2. Il ruolo preponderante della legislazione statale

Le principali misure che hanno inciso sull'ordinamento locale sono, come già anticipato, frammentate in numerosi testi normativi statali, per lo più articoli (o parti di essi) di leggi finanziarie o decreti contenenti le c.d. manovre correttive.

Abbandonata definitivamente la prospettiva di un rapido adeguamen-

(16) G. D'AURIA, *La "Manovra di agosto"*, cit., p. 11.

(17) M.S. GIANNINI, *Legge 142/1990: una mezza riforma*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1992, 2, p. 44 s.

(18) G. PETERS, *Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?*, in *Public Organization Review*, 2011, p. 13 ss.

to dell'ordinamento locale alla riforma costituzionale del 2001 attraverso l'attuazione della delega legislativa contenuta nella legge c.d. La Loggia (legge 131/2003), né il Governo né il Parlamento sono riusciti, almeno sinora, a portare a termine tale complessiva riforma; tanto che l'iniziativa parlamentare volta all'approvazione della c.d. "Carta delle autonomie", ormai svuotata ed anticipata nei suoi contenuti essenziali, è in procinto di essere trasformata in un nuovo disegno di legge delega, volto a disciplinare solo quegli aspetti dell'ordinamento locale rimasti estranei alle riforme degli ultimi anni¹⁹.

Né si può pensare che la mancata realizzazione di questo ridisegno organico sia imputabile esclusivamente alle modificazioni costituzionali intervenute sul riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni nella "materia" dell'ordinamento locale; materia che, nonostante l'evidente cambio di prospettiva delineato dall'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., con la sua riserva al legislatore statale della sola disciplina di "organi di governo, sistema elettorale e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"²⁰, è rimasta, per una serie di ragioni – prima fra tutte, l'interpretazione estensiva data alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica – saldamente nelle mani del legislatore statale.

Sul punto, va precisato che non sono certo mancate, in questi anni, anche iniziative legislative regionali in materia, le quali, tuttavia, non hanno potuto intervenire che su aspetti interstiziali, generando, peraltro, modelli organizzativi ibridi, la cui compatibilità con il complesso delle regole statali ancora vigenti appare dubbia.

Molto più spesso, l'intervento del legislatore regionale è stato in qualche modo indirizzato, se non addirittura reso obbligato, dal legislatore statale, che ha finito, quindi, per condizionare fortemente anche gli spazi in cui esse avrebbero potuto esercitare effettivamente un ruolo autonomo.

(19) Ci si riferisce all'ultimo disegno di legge ora in discussione in Parlamento (S 2259), più volte modificato, se non totalmente riscritto, dalla competente Commissione.

(20) G. VESPERINI, *I "signori" dell'ordinamento locale nella nuova disciplina costituzionale*, in *GDA*, 2003, p. 769 ss., già sottolineava la complessità che avrebbe generato il "policentrismo dell'ordinamento locale" (ovvero, la compresenza di più fonti di disciplina) costituzionalizzato dalla riforma del Titolo V.

Emblematica, sul punto, è la vicenda delle Comunità montane, sulle quali, pure, la Corte costituzionale ha riconosciuto a più riprese un ampio spazio di intervento al legislatore regionale²¹. Il definitivo venir meno del loro finanziamento da parte dello Stato, giustificato alla luce dell'esigenza della riduzione della spesa pubblica ed avallato dalla Corte costituzionale proprio sulla base della prevalente competenza regionale in materia, ha condotto la maggioranza delle Regioni alla decisione forzata della loro soppressione²².

Molto spesso, poi, negli interventi legislativi statali più recenti il rinvio alla legislazione regionale, laddove presente, è operato entro limiti ben precisi, finendo per collocare la legge regionale in una dimensione meramente esecutiva-attuativa di scelte d'indirizzo operate dall'alto²³. Si può dire, quindi, che nonostante la riforma costituzionale del 2001 lo spazio della legislazione regionale in materia di ordinamento locale sia rimasto inalterato, se non, addirittura, ridimensionato; e questo potrebbe considerarsi un primo elemento di prova della direzione riduttiva dell'autonomia locale imboccata dal legislatore statale.

Questa conclusione è plausibile a patto che si ritenga, come chi scrive, che gli enti locali possano avere maggiore influenza sul legislatore regionale che su quello statale nell'ottenere un quadro di regole rispondente ai propri concreti interessi, e che per loro sia quindi preferibile un ordinamento locale "regionalizzato": argomento, quest'ultimo, che non appare affatto scontato e che anzi, per lo più viene respinto, anche se perfettamente coerente con un modello realmente federale di organizzazione dei pubblici poteri.

(21) Sul tema mi sia consentito rinviare a C. TUBERTINI, *Riflessioni sullo stato attuale e futuro delle Comunità montane nel quadro delle forme associative tra enti locali*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 4696 ss.

(22) F. PALAZZI, *Transizione e prospettive del governo locale: verso la soppressione delle Comunità montane*, in *Astrid Rassegna* (www.astrid-online.it/rassegna), n. 3/2012.

(23) "Le Regioni sono diventate delle mere comparse, soggette ai poteri sostitutivi dello Stato ove non adempiano ai compiti che la legge affida loro. Tutto questo getta una luce sinistra sulla fase di attuazione della riforma e rende incerta ogni previsione, a riforma attuata (se mai ci si arriverà), circa l'assetto e la funzionalità del nuovo sistema dell'autonomia locale": P. CARETTI, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2012.

Neppure la costituzionalizzazione dell'autonomia regolamentare locale sembra aver avuto quell'effetto di "alleggerimento" del carattere uniformante ed omnicomprensivo della legislazione statale in materia di ordinamento locale che si pensava potesse conseguire all'entrata in vigore della riforma del Titolo V. Sul punto basti pensare che molte disposizioni del Testo unico degli enti locali che, secondo la dottrina immediatamente successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale, dovevano considerarsi abrogate (o comunque cedevoli) perché eccessivamente dettagliate o incidenti sull'autonomia organizzativa degli enti locali – si pensi, ad esempio, alle norme in materia di organismi di decentramento²⁴, o le condizioni per la nomina del direttore generale²⁵ – sono state confermate ed anzi spesso rese ancor più cogenti²⁶.

In conclusione, quindi, il ridimensionamento ha riguardato sia lo spazio delle fonti regionali, sia quello delle fonti locali in materia²⁷; e ha confermato l'influenza preponderante della legislazione statale nel ridisegno dell'amministrazione locale.

3. Le direttrici di trasformazione dell'ordinamento degli enti locali

Ma quali sono le principali direttrici seguite dal legislatore statale nel processo di razionalizzazione in corso? Proprio in ragione dell'incertezza e della contraddittorietà delle misure, ci si concentrerà in questa sede solo sui tre ambiti dell'ordinamento locale nei quali la traiettoria di cambiamento appare evidente. Il primo riguarda l'autonomia loca-

(24) F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, 2002, p. 456.

(25) A. CORPACI, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in *Regioni*, 2002, p. 1030.

(26) Il legislatore statale ha sancito l'obbligo di soppressione delle circoscrizioni di decentramento da parte dei Comuni (ad eccezione di quelli con popolazione superiore a 250.000 abitanti); i circondari provinciali sono stati direttamente soppressi *ex lege*. Anche per il direttore generale si è stabilito l'obbligo di soppressione, tranne per i Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti (art. 2, commi 185-bis e 186 della legge 191/2009, come modificata dal d.l. 2/2010).

(27) Sul punto si vedano le conclusioni di C. MAINARDIS, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dall'entrata in vigore del Titolo V)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it).

le nella scelta dei modelli di organizzazione e di gestione, anche in forma associata, delle rispettive funzioni e servizi; il secondo riguarda la connotazione stessa dell'ordinamento locale quale ordinamento tradizionalmente ripartito in due livelli, comunale e provinciale, ed il rispettivo ruolo ad essi assegnato; il terzo è costituito dalle forme e dagli strumenti della rappresentanza democratica degli interessi e di garanzia delle minoranze.

L'elencazione appena compiuta pone in ordine decrescente gli ambiti in ragione della maggiore o minore evidenza, all'interno di ciascuno di essi, della traiettoria riduttiva dell'autonomia locale: molto evidente nel primo ambito, quello dell'autonomia organizzativa; ormai piuttosto delineata anche nel secondo, sia pure con un più accentuato profilo di incertezza nella finale configurazione delle Province; non apertamente dichiarato, ma comunque presente, nel terzo ambito, che investe direttamente l'assetto degli organi di governo locale.

Rispetto agli ambiti sopra delineati, l'ambito più importante, quello dell'autonomia finanziaria – sul quale la direzione in senso riduttivo è altrettanto evidente – fa da sfondo e taglia trasversalmente tutti i profili citati, proprio alla luce del contesto e dell'obiettivo di breve periodo – la riduzione della spesa pubblica – a cui tutte le misure vengono ricondotte; contribuendo a potenziare quell'effetto di complessivo ridimensionamento dell'autonomia a cui si è più volte già fatto riferimento.

3.1. L'autonomia locale nella scelta delle forme e dei modelli di gestione, anche in forma associata, di funzioni e servizi

Esaminiamo, dunque, in primo luogo e in una prospettiva generale, la traiettoria delle misure adottate in materia di organizzazione e modalità di svolgimento delle funzioni e dei servizi locali. Si tratta di un ambito assai vasto, al quale possono essere ricondotte le misure in materia di personale, quelle in materia di organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali, nonché il tema delle forme associative e di cooperazione locale (organizzazione interna ed esterna, diretta e strumentale); in questa sede ci si concentrerà prevalentemente su quest'ultimo aspetto, non senza aver prima accennato agli altri due profili.

Sulle misure in materia di personale, è lampante l'incremento costante dei vincoli nella gestione derivanti dalle manovre finanziarie annuali; vincoli che appaiono dettati dalla pressante esigenza di riduzione del debito pubblico, ma che finiscono via via per perdere il loro carattere transitorio, stante la continua reiterazione; e tuttavia, nell'ottica di un rapido rientro dal deficit, appaiono quasi inevitabili, benché si possa certamente contestare – come spesso hanno fatto gli enti locali – il particolare accanimento del legislatore statale sul comparto locale, rispetto a quello delle amministrazioni centrali e degli enti pubblici nazionali, solo di recente (e, in particolare, con il d.lgs. 95/2012) riequilibrato mediante l'introduzione di misure significative di contenimento della spesa del personale statale.

Ciò che sembra invece frutto di una consapevole e definitiva scelta riduttiva dell'autonomia locale è la riforma operata con il d.lgs. 150/2009, che, com'è noto, ha, da un lato, ridotto gli spazi per la contrattazione collettiva, dall'altro, ridotto gli spazi per una disciplina differenziata del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni locali, puntando ad una uniformazione che va oltre la semplice ricerca del controllo della spesa.

Sul punto, i giudizi appaiono variegati, non mancando coloro che, con buone argomentazioni, sostengono che la ricerca di una maggiore efficienza organizzativa doveva, necessariamente, condurre al superamento dell'insieme variegato di "eccezioni" nella disciplina e nel trattamento giuridico del personale locale, e che l'uniformazione di alcune regole (per esempio, quelle in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali, di responsabilità disciplinare, di controlli) rappresenta un passo obbligato verso il citato obiettivo. Resta indubitabile, tuttavia, che in questo modo viene a ridimensionarsi fortemente il ruolo delle fonti locali e quella capacità di adattamento alle situazioni organizzative proprie di ciascun ente locale che rappresentava uno dei tratti caratteristici della disciplina del TUEL in materia di personale²⁸.

(28) A. PIOGGIA, *Gli enti locali di fronte all'attuazione della riforma Brunetta. Chi crede nelle autonomie?*, in G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna, BUP, 2012, p. 79 ss.

Quanto all'organizzazione, interna ed esterna, ed alle forme di gestione dei servizi pubblici locali, le previste misure di razionalizzazione, seppure giustificate alla luce dell'eccessiva proliferazione dell'amministrazione locale, specie strumentale, sono destinate a cambiare profondamente l'assetto organizzativo locale, per lungo tempo dominato dall'atipicità ed autonomia²⁹ nella scelta dei modelli offerti dall'ordinamento per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi. In questo caso, sull'obiettivo della razionalizzazione vi è ormai ampia convergenza di opinioni favorevoli³⁰; ma le modalità scelte spesso appaiono opinabili, fondandosi su parametri rigidi o dettando previsioni che, di fatto, elidono l'autonomia organizzativa locale, non permettendo alcuna soluzione alternativa.

Emblematica, sul punto, è la previsione, introdotta dall'art. 14, comma 32, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, circa il divieto di costituzione (e relativo obbligo di dismissione di quelle detenute che abbiano subito perdite o riduzioni di capitale) di società pubbliche da parte dei Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti (a meno che non si tratti di società costituite da più Comuni, la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti), che si accompagna alla facoltà di mantenere solo una società, per i Comuni tra i 30.000 e i 50.000 abitanti³¹; si è determinato, così, un vero e proprio spartiacque nel

(29) Il riferimento è a G. PIPERATA, *Tipicità ed autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005.

(30) Il tema della proliferazione dell'amministrazione locale, nella formula dell'organizzazione indiretta o strumentale, rappresenta un tratto comune anche ad altri ordinamenti: per esempio, in Spagna, "el sector público local ha crecido, se ha multiplicado y se ha reproducido casi como una plaga, un desarrollo trepidante que non parece tener fin. Son centenares los organismos públicos, entes, instituciones, sociedades, consorcios y fundaciones, muchos de los cuales no aparecen en los registros públicos y, lo que es peor, se duda sobre las normas aplicables para su control. (...) Lo que debían ser técnicas de descentralización para gestionar mejor algún servicio público, se ha inflamado y el sector público local padece una grave patología" (F. SOSA WAGNER, M. FUERTES, *Bancarotta del Estado y Europa como contexto*, Madrid, 2011, pp. 105-108).

(31) Con la sentenza n. 148/2012, la Corte costituzionale ha respinto le censure di legittimità sollevate contro questa disposizione sulla base della seguente argomentazione: escludendo per determinati soggetti pubblici (i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti) l'idoneità a costituire società partecipate, essa incide in modo permanente sul diritto societario e dunque ricade nella materia dell'ordinamento civile, di

differente grado di autonomia fondato su un parametro unico (quello della dimensione demografica dell'ente), valevole su tutto il territorio nazionale, la cui rigidità ha già portato a numerosi problemi interpretativi e a proroghe di termini³².

L'irrigidimento dei modelli organizzativi sulla base di parametri dimensionali uniformi appare in maniera ancor più eclatante nella nuova disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali.

Sotto la spinta della crisi, il legislatore italiano è intervenuto in maniera incisiva in materia di esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni, nell'intento di garantire, attraverso la riscrittura delle scarse norme sinora presenti, una significativa riduzione della spesa pubblica locale. Quest'ultimo costituisce infatti il principale, se non l'unico, obiettivo ispiratore delle nuove norme (si veda l'art. 14, comma 25, d.l. 78/2010).

Dove, per lungo tempo, l'intercomunalità era stata soprattutto concepita come modalità di attuazione del principio costituzionale di

competenza esclusiva dello Stato. Appare significativo che la Corte sia giunta a tale conclusione dopo aver invece enunciato, nell'*incipit* del considerato in diritto, questo fondamentale principio: "le disposizioni costituzionali non attribuiscono allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Al contrario, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte indicate da questa Corte). *La Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali*, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost. Deve essere dunque ribadita *l'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative*, anche nel caso in cui ricorrano le situazioni eccezionali prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato".

(32) La Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia, con i pareri n. 602 e 603 del novembre 2011, ha chiarito che il termine per la dismissione delle quote detenute dai Comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti per tutte le proprie società, tranne una, è fissato nel 31 dicembre 2013, mentre per i Comuni fino a 30.000 abitanti tale termine è da ritenere fissato al 31 dicembre 2012. Questa differenziazione, secondo il supremo organo contabile, "non risulta in alcun modo essere incongrua o contraddittoria e risponde ad una logica che tiene conto delle differenti condizioni".

buon andamento dell'azione amministrativa, e, successivamente, del principio costituzionale di adeguatezza³³, in funzione del miglioramento anche qualitativo delle modalità di esercizio delle competenze amministrative locali, attraverso l'omogeneizzazione del livello e delle caratteristiche dei servizi offerti dai Comuni, o il vero e proprio ampliamento dell'offerta di prestazioni, ora essa viene ricollocata decisamente all'interno degli strumenti per la razionalizzazione della spesa³⁴.

Il legislatore statale sembra ormai aver definitivamente abbandonato quei caratteri che avevano finora contrassegnato la legislazione in materia, e che erano stati consolidati nel TUEL, ovvero:

- a) la tendenziale volontarietà della scelta, da parte dei Comuni, di dar vita a forme associative e di cooperazione, strutturali o funzionali, a prescindere dalla loro dimensione demografica³⁵;
- b) la pluralità dei modelli organizzativi consentiti, specie strutturali, anche alla luce dell'interpretazione della loro elencazione come non tassativa;
- c) la gradualità permessa nell'assegnazione all'ente associativo delle funzioni e dei servizi comunali da svolgere;
- d) l'ampia autonomia statutaria locale nella disciplina dell'organizzazione e delle modalità di funzionamento delle forme associative,

(33) Riconducono espressamente le forme associative al principio di differenziazione V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, Treccani, 2003, p. 3; F. PIZZETTI, *Piccoli Comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in *Comuni insieme, più forti*, a cura di D. FORMICONI, Torriana, EDK, 2008; S. MANGIAMELI, *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Roma, Donzelli, 2009, p. 38; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 74 ss.

(34) Che la riduzione della spesa pubblica costituisca il criterio principale, se non l'unico, delle recenti proposte di riorganizzazione territoriale, senza tener conto di altri criteri che pure sarebbero opportuni, come il miglioramento della qualità della democrazia, è sottolineato anche da T. FONT I LLOVET e A. GALAN GALAN, *Gobierno local y reorganización territorial: la reforma vendrá de Europa?*, in *Anuario del Gobierno local 2011*, cit., p. 12.

(35) Va ricordato come gli unici limiti dimensionali originariamente previsti dalla legge 142/1990 per la costituzione di forme associative fossero quelli riguardanti le Unioni, e che proprio in seguito alla loro abrogazione, operata dalla legge 265/1999, si è avuta una crescente diffusione di questo modello associativo.

assicurata da una disciplina legislativa statale limitata ad alcune disposizioni di carattere generale.

Dalle disposizioni introdotte a partire dalla legge 244 del 2007 ma, soprattutto, dal d.lgs. 78/2010 (art. 14, commi 26-31), così come modificato ed integrato dal d.l. 138/2011 e dal d.l. 95/2012, emerge invece un modello fondato su:

a) l'obbligatorietà, per la stragrande maggioranza dei Comuni (tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a Comunità montane)³⁶, dell'esercizio in forma associata, entro ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni, di tutte le funzioni fondamentali, come definite dal legislatore statale al comma 27 del citato articolo;

b) la conferma dell'Unione di Comuni quale unica forma strutturale riconosciuta dal legislatore statale per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali³⁷, accompagnata dal divieto generale per gli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, per l'esercizio delle funzioni fondamentali e di funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione³⁸;

(36) Attualmente i Comuni entro i 1.000 abitanti sono 1.948, a cui si aggiungono 3.738 Comuni tra i 1.000 e i 5.000 abitanti. Secondo questo criterio, dunque, l'85% dei Comuni italiani si colloca al di sotto della "soglia minima di adeguatezza" dei 5000 abitanti (5.800 è la popolazione media dei municipi in Europa).

(37) Questo *favor* per l'unione è dimostrato anche dalla previsione in base al quale le Unioni costituite in prevalenza da Comuni montani assumono la denominazione di "Unioni montane" e possono esercitare anche le specifiche competenze di tutela e promozione della montagna (nuovo art. 32 TUEL): previsione che tende chiaramente a cancellare la possibilità per le Regioni di mantenere in vita le Comunità montane, favorendo la creazione, in loro vece, di Unioni. Per quanto concerne i consorzi di funzioni, l'art. 2, comma 186, lett. e) della legge 191/2009 ne ha stabilito direttamente l'obbligatoria soppressione.

(38) Quest'ultimo divieto, previsto all'art. 9, comma 6, del d.l. 95/2012, si accompagna alla previsione, contenuta nello stesso articolo 9, per cui per le Province e i Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali o funzioni amministrative conferite. Sono espressamente escluse dal riordino le aziende speciali, gli enti e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali. La concreta

c) la predeterminazione legislativa di una precisa scansione temporale per l'attivazione concreta delle gestioni associate, tale da condurre rapidamente ad un integrale passaggio delle competenze all'ente associativo, accompagnata dalla minaccia dell'intervento sostitutivo statale in caso di inerzia³⁹;

d) l'ispessimento della disciplina legislativa sulle Unioni, con l'inserimento di norme di dettaglio relative alla composizione degli organi, alla gestione economico finanziaria e del personale, riducendo, così, l'autonomia statutaria e regolamentare a loro riconosciuta dall'art. 4 della legge 131/2003;

e) l'introduzione di forti elementi di differenziazione nella disciplina applicabile in base alle soglie demografiche di appartenenza: oltre la già citata soglia dei 5.000 abitanti, valevole ai fini dell'applicazione della regola dell'obbligatoria gestione associata di tutte le funzioni fondamentali, si introduce infatti un ordinamento speciale per i Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, per i quali si prevede – sia pure in forma alternativa rispetto all'Unione “ordinaria”⁴⁰ – la possibilità di costituire una Unione “di diritto speciale”, caratterizzata dal massimo grado di integrazione nello svolgimento del complesso delle competenze dei Comuni aderenti e da una apposita disciplina della gestione economico-finanziaria.

La prima conseguenza di questa nuova impostazione è che l'interco-

applicazione di questa disciplina prevede l'identificazione, previa intesa in Conferenza Unificata, degli enti ed organismi a cui si applica (!) e una norma di chiusura che dispone la soppressione automatica di tali enti, in caso di inadempimento da parte delle amministrazioni locali interessate.

(39) I Comuni dovranno gestire in forma associata almeno 3 funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2013, e tutte le altre entro il 1° gennaio 2014. L'elencazione delle funzioni fondamentali, peraltro (come già la precedente, più sintetica, dettata in via provvisoria dal d.lgs. 42/2009), appare di per sé foriera di una serie di problemi interpretativi di non poco conto.

(40) L'alternatività tra i due modelli è frutto di un ripensamento del legislatore che, con il d.l. 95/2012, è intervenuto sulla disciplina (di dubbia legittimità costituzionale) introdotta dal d.l. 138/2012, permettendo ai Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti di decidere se gestire in forma associata le sole funzioni fondamentali attraverso una Unione o una o più convenzioni, ovvero se conferire l'insieme delle proprie competenze al nuovo e speciale ente associativo previsto dall'art. 16 del d.l. 138/2011.

munalità, da prassi amministrativa fondata prevalentemente su processi di cooperazione volontaria, diviene una scelta vincolata per la stragrande maggioranza dei Comuni italiani che si collocano sotto la nuova soglia dell'esercizio associato obbligatorio.

La seconda conseguenza è che l'autonomia locale viene limitata anche nella scelta dei modi e dei tempi della cooperazione, in quanto è lo stesso legislatore statale, da un lato, a individuare le forme consentite⁴¹, dall'altro, a definire una precisa scansione temporale per la concreta attivazione delle gestioni associate, in modo tale da assicurare, entro tempi certi, il passaggio all'esercizio associato della quasi totalità delle competenze dei Comuni ed evitare fenomeni di duplicazione e sovrapposizione di competenze tra Comuni e rispettive forme associative.

La terza conseguenza è infine il prevedibile disimpegno del legislatore statale nel sostegno economico all'intercomunalità⁴², finora sempre incentivato, dimostrato anche dalla mancata previsione di specifiche forme di autonomia finanziaria per gli enti associativi e la loro (sia pur parziale, per il momento) sottoposizione alla disciplina del patto di stabilità⁴³. Nella medesima ottica di riduzione della spesa, la preferenza è accordata alle forme di cooperazione, come le Unioni, destinate ad operare con il personale e le risorse già a disposizione degli enti locali aderenti, ed anzi, destinate a perseguire ulteriori razionalizzazioni di spesa⁴⁴.

(41) In tal senso la legislazione italiana sembra discostarsi notevolmente da quella spagnola, che tuttora prevede un elenco (peraltro non tassativo) particolarmente variegato di forme di cooperazione, sia strutturali che funzionali (cfr. M. ALMEIDA CERRREDA, *La cooperación entre municipios. Una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España*, in questo stesso numero).

(42) A parziale compensazione di questo disimpegno vi è però la previsione di nuovi e più consistenti incentivi ai Comuni che procedano alla fusione (cfr. art. 19 d.l. 95/2012).

(43) In base alle nuove norme, a partire dal 2014 le Unioni delle quali facciano parte Comuni sotto i 1.000 abitanti, che esercitino per conto dei Comuni tutte le loro competenze, saranno assoggettate al patto di stabilità.

(44) Tutte le Unioni di Comuni sono infatti già assoggettate al regime vincolistico in tema di assunzioni di personale previsto dall'articolo 1, comma 562, legge 296/2006 (spesa del personale non superiore a quella sostenuta nel 2004) e al vincolo relativo all'incidenza della spesa di personale su quella corrente previsto dall'articolo 14, com-

Questa forte accelerazione ai processi di cooperazione interlocale presenta, al contempo, opportunità e rischi. L'opportunità è quella di dare finalmente una soluzione efficace a quel fenomeno di "polverizzazione amministrativa" a cui è riconducibile buona parte dell'inadeguatezza che caratterizza l'amministrazione locale italiana, già evidenziata con forza da Massimo Severo Giannini nel famoso *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* del 1979; fenomeno, quest'ultimo, a cui non sono riuscite a rispondere in maniera soddisfacente le iniziative di riordino territoriale messe in campo, soprattutto a partire dagli anni Novanta, per incentivare i Comuni minori a giungere a dimensioni adeguate, con interventi incentrati di volta in volta sul versante strutturale (fusioni) o funzionale (cooperazione e associazione intercomunale⁴⁵).

In questo senso, l'introduzione di precisi limiti alla discrezionalità delle amministrazioni locali nella scelta dell'*an* e del *quomodo* della cooperazione sembra segnare un cambiamento di rotta deciso in vista della realizzazione di un efficace e diffuso sistema di forme di cooperazione, quanto mai necessario per assicurare ai Comuni la dimensione adeguata a rispondere a bisogni economici, sociali, culturali della propria popolazione.

Ma forti sono anche i dubbi che sollevano le nuove disposizioni, irte di incertezze interpretative⁴⁶ e problemi attuativi, al contempo troppo rigide e, forse, ancora insufficienti.

ma 9, d.l. 78/2010 convertito in legge 122/2010. A questi vincoli ora si aggiunge la previsione in base alla quale la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti; si dispone inoltre che, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa ed una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

(45) Secondo uno studio di SDA Bocconi e Legautonomie pubblicato nel 2009, circa il 45% delle Unioni di Comuni ha chiuso in perdita i bilanci del 2006, e spesso il costo di produzione unitario dei servizi nell'Unione supera il costo originario che i Comuni sopportavano singolarmente.

(46) Sui dubbi interpretativi cfr. M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni. Profili costituzionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, marzo 2012.

Sotto quest'ultimo profilo, non si può fare a meno di notare come il legislatore italiano sia intervenuto sul versante funzionale, relativo ai modelli organizzativi per l'esercizio, anche in forma associata, delle competenze dei Comuni, piuttosto che su quello strutturale del riordino territoriale, attraverso la modificazione dei confini o la fusione degli enti; una scelta che sembra derivare non solo dai vincoli di ordine costituzionale che precludono un ridisegno unilaterale e dall'alto della mappa municipale italiana, ma anche dalla particolare influenza politica della classe amministrativa comunale, che, forte dell'investitura democratica diretta, da sempre difende con forza la propria esistenza, a dispetto dell'evidenza empirica della difficoltà dei piccoli Comuni a far fronte alle esigenze delle proprie collettività⁴⁷.

Anche sotto questo profilo, dunque, le nuove regole posso risultare foriere di incertezze, non essendo in grado di superare le tradizionali debolezze dell'approccio meramente funzionale, ma neppure sposando del tutto l'approccio strutturale al tema dell'inadeguatezza dimensionale dei Comuni.

Ma l'elemento di maggiore criticità è probabilmente rappresentato dall'uniformità della disciplina statale, che tocca indistintamente sia i Comuni già appartenenti a forme di cooperazione, anche strutturale, sia i Comuni che ancora svolgono in prevalenza le proprie funzioni in forma singola. Essa, da un lato, pretende di superare, sotto la minaccia di interventi sostitutivi, resistenze alla gestione associata che, in alcuni casi, hanno radici molto lontane, e cause difficili da risolvere in così breve tempo (inadeguatezza della classe politica locale, impreparazione del personale dei Comuni e della stessa cittadinanza a cogliere l'importanza della gestione associata, crisi finanziarie in atto, ecc.); dall'altro, si applica anche laddove le forme di cooperazione già esistono ed operano, imponendone, molto spesso, una drastica

(47) Sull'influenza dell'attitudine dei *leaders* locali rispetto alle scelte adottate dai singoli ordinamenti in materia di riordino territoriale cfr. F. LÓPEZ RAMÓN, *Políticas ante la fragmentación del mapa municipal*, in *Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica* (REALA), n. 313-314/2010, p. 74, il quale osserva anche come in tutti gli Stati la questione risulti condizionata dalla contestuale presenza di forze politiche immobiliste, favorevoli al mantenimento dello *status quo*, quanto di forze che propugnano la modernizzazione amministrativa continua.

modificazione in tempi che non permettono alcuna seria analisi di fattibilità.

Di fronte a queste obiezioni, è legittimo chiedersi se avrebbe avuto maggior successo – fermo restando il principio della necessaria ricerca di una soglia dimensionale adeguata per l'esercizio delle funzioni comunali – permettere soluzioni differenziate su base regionale, concordate tra la Regione ed il proprio sistema delle autonomie, anche assistite dalla previsione di un possibile intervento sostitutivo statale in caso di inerzia, ma adeguate alle specificità dei territori⁴⁸. Tale diversa scelta avrebbe permesso di tener conto delle profonde differenze esistenti tra le Regioni sia nella composizione della mappa comunale, che nel livello di penetrazione nel sistema di forme di gestione associata di funzioni e servizi⁴⁹. Non solo: essa avrebbe permesso di adattare le diverse soluzioni organizzative alla disciplina delle funzioni amministrative comunali contenuta nella legislazione regionale, la quale spesso interviene nella disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni locali con propri modelli di cooperazione e raccordo di cui il legislatore statale non sembra tener alcun conto⁵⁰.

Un soluzione di questo tipo necessiterebbe tuttavia, per poter essere presentata come effettiva e possibile alternativa, un cambio di prospettiva nell'interpretazione degli spazi di competenza legislativa regionale in materia di ordinamento locale che, al momento, appare

(48) Sul punto non si può che concordare con P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, n. 16/1012, p. 4: il legislatore statale, al posto di lasciare alle singole realtà regionali e alla loro autonomia legislativa la facoltà di "sperimentare" propri modelli fino a trovare quello ottimale, ha optato per "mettere le mani" direttamente sul sistema, su pressione dell'emergenza.

(49) Per un quadro della differente estensione territoriale e funzionale delle attuali unioni G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *La dimensione territoriale e socioeconomica delle Unioni di Comuni*, in *Amministrare*, 2011, p. 349 ss.

(50) In questa direzione vanno le proposte di F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Regioni*, 2011, p. 603. Sulla necessità di affidare l'ordinamento locale alle Regioni, per far sì che il potere locale sia strutturato con la necessaria flessibilità escludendo una indifferenziata *reductio ad unum* in contrasto con la complessità dei fenomeni da regolare, A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 ottobre 2012, p. 5.

poco probabile, salvo un vero e proprio *revirement* del legislatore e del generale clima istituzionale, assai diffidente nei confronti della capacità delle Regioni di contribuire, in modo positivo, al superamento della crisi in atto.

C'è da augurarsi che le Regioni utilizzino comunque gli scarni spazi lasciati liberi dalla legislazione statale per applicare i nuovi obblighi di gestione associata in modo coerente con l'articolazione territoriale e funzionale del proprio sistema locale. Il generale ritardo, salvo qualche eccezione⁵¹, delle leggi regionali di attuazione di questa nuova disciplina non permette, allo stato attuale, di formulare previsioni in merito.

3.2. L'articolazione dell'ordinamento locale ed il rispettivo ruolo assegnato a Comuni e Province

Il settore dell'ordinamento locale in cui l'intervento riformatore appare più instabile e contraddittorio è senz'altro quello che riguarda le Province, oscillando tra una mera riscrittura del profilo dell'amministrazione provinciale ed il suo definitivo superamento.

Al momento in cui si scrive, il legislatore statale sembra orientato a realizzare in tempi brevissimi (31 dicembre 2012), oltre che una razionalizzazione delle competenze, un drastico riordino territoriale delle Province attraverso l'applicazione di una soglia minima (demografica e territoriale) omogenea su tutto il territorio nazionale. Si tratta di un approdo a cui il legislatore è pervenuto solo negli ultimi mesi, dopo che, per molto tempo, il dibattito circa l'abolizione delle Province era rimasto confinato tra gli studiosi o al più si era tradotto in infruttuosi tentativi di riscrittura del testo costituzionale da parte di alcune forze politiche favorevoli alla loro definitiva soppressione⁵².

La svolta ha avuto inizio con l'approvazione del d.l. 201/2011, il cui articolo 23 ha prefigurato una profonda modifica dell'attuale ordinamento delle Province, disponendo che:

(51) Si vedano la l.r. Toscana n. 68/2011 (in corso di revisione ed aggiornamento) e la recentissima l.r. Piemonte n. 11/2012.

(52) Per una completa analisi delle meno recenti proposte di riforma delle Province si rinvia all'ampio saggio di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in questa *Rivista*, 2011, p. 467 ss.

a) la Provincia dovesse esercitare esclusivamente funzioni di indirizzo e di coordinamento⁵³ delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze; veniva esclusa, pertanto, la possibilità di mantenere in capo alle Province un sia pur residuale esercizio di funzioni di natura strettamente amministrativo/gestionale;

b) fatte salve le funzioni sopra indicate, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, dovevano trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse fossero acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si prevedeva l'intervento in via sostitutiva con legge dello Stato;

c) lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedessero altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della Provincia;

d) gli organi di governo della Provincia fossero solo il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia, entrambi eletti non più a suffragio universale e diretto, ma dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio⁵⁴.

Le nuove norme non toccavano dunque il profilo inerente all'esistenza delle Province, né incidevano sui loro confini territoriali. Al contempo, tuttavia, il sostanziale svuotamento delle loro funzioni amministrative e delle connesse risorse finanziarie e di personale portava a ritenere che la *ratio* fosse quella di avviare un percorso di definitiva soppressione delle Province mediante apposita legge di revisione costituzionale. In tal senso, del resto, si era pronunciato il Presidente

(53) Si noti come la formulazione originaria della norma, contenuta nel d.l. prima della sua conversione in legge, circoscrivesse ulteriormente le funzioni provinciali al solo indirizzo e coordinamento "politico" delle attività dei Comuni: termine poi eliminato in sede di conversione in legge.

(54) A tale fine gli organi provinciali che dovevano essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012, al termine del loro mandato, sono stati sostituiti da un Commissario.

del Consiglio dei Ministri nell'illustrare i contenuti della manovra economica in Parlamento.

Le numerose obiezioni di legittimità costituzionale avanzate nei confronti di questa disciplina⁵⁵, oltre che la viva contrarietà delle autonomie locali e le perplessità fondate sulla complessità organizzativa dell'operazione e sulla sua dubbia efficacia in termini di risparmio di spesa⁵⁶, hanno condotto al ripensamento operato con l'art. 17 del d.l. 95/2012. Le nuove disposizioni, innanzitutto, riattribuiscono alle Province un nucleo significativo di funzioni amministrative in materia di programmazione territoriale, ambiente, trasporti, viabilità, edilizia scolastica, espressamente qualificate come funzioni fondamentali. Pur non incidendo sulla già prevista redistribuzione delle funzioni amministrative provinciali, ne attenuano notevolmente l'impatto, evitando quell'effetto di svuotamento che aveva suscitato le principali obiezioni di legittimità costituzionale e di fattibilità. Viene confermata, invece, la scelta a favore della trasformazione della Provincia in ente a rappresentanza territoriale di secondo grado, e la sostituzione del sistema di elezione diretta, non solo del Presidente, ma anche del Consiglio, con un inedito sistema di elezione di secondo grado da parte (e all'interno⁵⁷) dei rappresentanti dei Comuni.

(55) I ricorsi di legittimità costituzionale proposti in via diretta da un corposo gruppo di Regioni, ancora in attesa di una pronuncia da parte della Corte, sono consultabili nel *Dossier sul riordino delle Province* in *Federalismi.it*, n. 18/2012.

(56) Le problematiche più rilevanti sono relative alla difficoltà della redazione dei bilanci di previsione di tutte le amministrazioni territoriali coinvolte nel processo di riforma; alla difficoltà, se non impossibilità, di rispettare i vincoli derivanti dal patto di stabilità da parte delle amministrazioni destinatarie delle competenze e delle risorse finanziarie ed umane già delle Province; all'impatto che lo spostamento delle funzioni provinciali avrebbe sulla normativa tributaria di Regioni, Province e Comuni e, in particolare, sui decreti attuativi del federalismo fiscale, imperniati sull'elenco delle funzioni fondamentali delle Province, contenuto nella legge n. 42/2009, non più rispondente al nuovo assetto.

(57) Secondo il disegno di legge recante "Modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia" approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 aprile 2012, ed ora in discussione alla Camera (C5210), gli organi delle Province potranno essere formati esclusivamente da componenti dei Consigli e delle Giunte comunali, ma resteranno in carica anche se durante il mandato dovessero perdere la loro carica presso il Comune di appartenenza; il Presidente verrà eletto contestualmente all'elezione dei consiglieri provinciali.

Ma l'aspetto senz'altro più innovativo è rappresentato, come si è anticipato, dall'avvio di un procedimento volto a conseguire, entro il 31 dicembre del 2012, una significativa riduzione del numero complessivo delle attuali Province attraverso l'adeguamento delle loro dimensioni a parametri demografici e territoriali minimi ed uniformi su tutto il territorio nazionale. Con l'esclusione delle Province destinate a trasformarsi in Città metropolitane, delle Province in cui si trova il capoluogo di Regione e di altre specifiche e limitate eccezioni, si stabilisce che tutte le Province debbano essere oggetto di riordino sulla base dei parametri definiti con deliberazione del Consiglio dei Ministri. La procedura si incentra sull'iniziativa legislativa affidata al Governo, da esercitarsi, a sua volta, sulla base di una proposta formulata da ciascuna Regione, a partire da ipotesi formulate ai Consigli delle Autonomie locali. Il procedimento è scandito da termini temporali tassativi, e tali da permettere, comunque, al Governo di procedere anche in assenza delle previste proposte regionali. Si tratta di un procedimento che, dichiaratamente, viene presentato come alternativo alla mera revisione di singole circoscrizioni provinciali, e, per questo, in parte sottratto ai vincoli procedurali dettati dalla Costituzione: argomento, quest'ultimo, che ha trovato sostegno solo da una parte, seppure autorevole, della dottrina⁵⁸.

Anche questa nuova disciplina, quindi, oltre a presentare numerose incertezze interpretative, appare minata da gravi dubbi di legittimità costituzionale; dubbi che si incentrano prevalentemente sul diritto all'integrità territoriale degli enti locali e sul conseguente carattere indefettibile della partecipazione delle comunità locali al relativo procedimento, partecipazione che, nel caso della revisione delle circoscrizioni provinciali, è assicurata dal diritto di iniziativa riconosciuto ai Comuni dall'art. 133, comma I⁵⁹.

L'unico profilo della riforma che sembra trovare ampi consensi è quello che riguarda la costituzione delle Città metropolitane. La nuova

(58) Si vedano i pareri di V. ONIDA e V. CERULLI IRELLI contenuti nel *Dossier sul riordino delle Province*, cit.

(59) Si v. il parere di P.A. CAPOTOSTI in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province, nel già citato *Dossier*.

disciplina dettata dall'art. 18 del d.l. 95/2012, peraltro, parte anch'essa da una definizione dall'alto dei confini del nuovo ente, che viene istituito nel perimetro della corrispondente Provincia (e in sua sostituzione), salva diversa iniziativa dei Comuni interessati. All'Assemblea dei sindaci, chiamata ad elaborare il nuovo statuto metropolitano, viene demandata anche la scelta tra i diversi modelli di elezione degli organi previsti dalla legge, che pare comunque accordare la preferenza alle forme di rappresentanza indiretta e di secondo grado⁶⁰.

Alle incertezze circa la tenuta costituzionale della procedura di riordino si sommano, anche in questo caso, le incertezze derivanti dall'assenza di un coerente quadro di norme volte a disciplinare i profili successori, finanziari ed organizzativi conseguenti all'accorpamento delle Province, così come all'istituzione delle Città metropolitane. La disciplina di tali aspetti sembra essere affidata, separatamente, ai provvedimenti statali ed alle leggi regionali in materia di riordino delle funzioni provinciali, senza tener conto dell'inestricabile intreccio tra fonti statali e regionali che, in molti settori, notoriamente si riscontra nella disciplina delle funzioni amministrative. Ma se il risultato da conseguire deve essere una riduzione della spesa in un ragionevole lasso di tempo, allora, forse, si sarebbe dovuto dare maggior spazio alla disciplina di questi profili, anche mediante la previsione di meccanismi nuovi o derogatori per favorire la ricollocazione sul territorio del personale provinciale in eccedenza, o il trasferimento della proprietà dei beni, o l'adeguamento delle norme relative al finanziamento delle funzioni provinciali.

Quand'anche questa complessiva procedura di riordino territoriale non superasse il vaglio di legittimità costituzionale, o dovesse arenarsi, i caratteri dell'amministrazione provinciale resterebbero, comunque, ridimensionati nei tratti di autonomia rispetto al passato: non tanto per il ridimensionamento delle funzioni, quanto per il passaggio

(60) Lo dimostrerebbe, se non altro, il fatto che l'opzione a favore dell'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, sia pur prevista, presuppone un passaggio (lo scorporo del Comune capoluogo) particolarmente impegnativo, sia dal punto di vista della complessità della procedura che dell'impatto complessivo sugli equilibri territoriali: così V. CERULLI IRELLI, *L'istituzione della Città metropolitana*, in www.astrid-online.it.

da un sistema di elezione a suffragio universale e diretto ad un sistema di elezione di secondo grado.

Anche sulla legittimità costituzionale di questo passaggio, peraltro, le opinioni della dottrina non sono uniformi: anche se all'orientamento contrario, che fino a poco tempo fa sembrava prevalere⁶¹, si affiancano ormai posizioni che sempre più decisamente sottolineano la possibilità di ridisegnare con legge ordinaria le Province come enti rappresentativi di secondo grado, espressioni cioè della rappresentatività diretta e di primo grado dei Comuni, rinvenendo una differente posizione costituzionale delle Province rispetto alle Regioni (che hanno una compiuta disciplina costituzionale) ed ai Comuni (cui l'art. 118 Cost. riserva una posizione assolutamente centrale)⁶². Sulla base di questa seconda lettura, una asimmetria tra ordinamento comunale e provinciale non trova ostacoli nel contesto costituzionale; nel quale, anzi, non mancano elementi per una lettura in questa direzione⁶³. Quale che sia la corretta interpretazione da dare alla diversa collo-

(61) Tale orientamento valorizza in primo luogo l'art. 114 della Costituzione laddove colloca sullo stesso piano Comuni e Province quali elementi costitutivi della Repubblica e, soprattutto, quali enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni. Il medesimo orientamento dottrinale richiama anche la Carta europea delle autonomie locali, ratificata con legge n. 439 del 1989, la quale connette al concetto di autonomia locale la presenza di Consigli o assemblee costituite da membri eletti a suffragio universale e diretto. In linea con questo orientamento si v. B. CARAVITA, F. FABRIZZI, *Riforme delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine*, in *Federalismi*, n. 2/2012, p. 2 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia*, cit., p. 481; G. VESPERINI, *Le nuove Province*, in *GDA*, 2012, p. 276.

(62) Secondo questo secondo orientamento, la tutela costituzionale delle Province non presuppone la necessaria presenza di organi politico-rappresentativi, come dimostrerebbe il fatto che l'art. 114 Cost. menziona anche le Città metropolitane (per le quali si prevede espressamente anche la forma di elezione indiretta tra le possibili alternative rimesse all'autonomia statutaria locale). A sostegno di tale argomentazione, si rammenta come la stessa Corte costituzionale (a partire dalla sent. 274/2003) abbia rilevato, seppure in un contesto nel quale oggetto di discussione era la diversa posizione dello Stato rispetto agli altri livelli di governo, come il riconoscimento costituzionale a Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato del carattere di "elementi costitutivi della Repubblica" non comporta affatto una totale equiparazione tra tali enti, con poteri profondamente diversi tra loro. Si v. M. RENNA, *Brevi considerazioni su Province e altri enti intermedi o di area vasta*, in *Astrid Rassegna*, n. 36/2006.

(63) L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/ 2012, p. 11.

cazione costituzionale dei Comuni e delle Province ed ai suoi riflessi sul sistema degli organi, quel che preme sottolineare in questa sede è che la traiettoria percorsa dal legislatore è indubbiamente riduttiva dei tratti tipici dell'ordinamento locale, e, in particolare, proprio di quei tratti tipici che la riforma del Titolo V aveva voluto "cristallizzare" per impedire possibili interpretazioni riduttive, o ritorni al passato.

In ogni caso, con gli organi provinciali composti direttamente da amministratori locali, risulterà sostanzialmente superata l'alterità della Provincia rispetto al livello comunale. È necessario chiedersi, al riguardo, se sia legittimo mantenere in capo alle Province funzioni amministrative che appaiano espressione di interessi di livello superiore a quello comunale e che presuppongono una "terzietà" tra soggetto coordinante e soggetto coordinato. È il caso – solo per fare uno degli esempi più importanti – delle funzioni attualmente svolte dalle Province in materia di pianificazione, che trovano nel piano territoriale di coordinamento provinciale la loro più importante espressione. È chiaro che tale "funzione fondamentale" andrà profondamente rivisitata nei suoi contenuti concreti, per poter continuare ad essere esercitata da un ente che appare di diretta derivazione comunale.

Profondamente contraddittorio rispetto alle finalità della riforma sembra, peraltro, conservare un nucleo rilevante di funzioni amministrative ad un ente del tutto privo di esecutivo; per altro verso, proprio l'eliminazione delle Giunte provinciali determina l'ennesima rottura della tradizionale simmetria che da sempre ha caratterizzato l'articolazione degli organi comunali e provinciali secondo un modello tripartito (Consiglio, Giunta, Presidente), creando un modello binario "Consiglio-Presidente" analogo a quello introdotto per i Comuni-polvere.

3.3. Le forme e gli strumenti della rappresentanza democratica degli interessi e di garanzia delle minoranze

In questo quadro assai frastagliato⁶⁴, sembra dunque emergere anche un *favor* del legislatore verso la semplificazione dei livelli territoriali

(64) Sulla profonda contraddittorietà del quadro generale del sistema degli enti territoriali F. PIZZETTI, *Gli enti territoriali nell'Italia del 2011*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *Osservatorio riforme 2012: a che punto siamo?*, Rimini, EDK, 2011, p. 9 ss.

direttamente rappresentativi: ne è chiaro segno la prevista trasformazione dell'ente intermedio provinciale in un modello ibrido, assai vicino ad una forma associativa sovracomunale, ma titolare di funzioni proprie. Il conseguente ulteriore accrescimento delle funzioni amministrative comunali che dovrebbe derivare da questo processo, avviene, peraltro, in un momento, nel quale, come si è visto, mancano ancora le condizioni di garanzia della capacità del tessuto locale di far fronte adeguatamente alle funzioni di cui è titolare; ed in cui, al contempo, le tradizionali forme e strumenti della rappresentanza democratica degli interessi e di garanzia delle minoranze tipiche dell'ordinamento locale escono indebolite dalle misure di razionalizzazione della spesa.

Ci si riferisce ai reiterati interventi del legislatore statale volti a ridimensionare la composizione dei Consigli; interventi che hanno portato senz'altro, come primo effetto, la riduzione nella rappresentanza delle minoranze, a fronte di un ben esiguo risparmio di spesa; così come gli interventi volti a ridurre fortemente gli organismi di decentramento, con gli stessi effetti sopra indicati.

Sotto il primo profilo, basti ricordare come prima delle modifiche apportate dalla legge finanziaria 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191), come modificata dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, di conversione del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, l'art. 37 del TUEL prevedeva che il Consiglio comunale fosse composto dal Sindaco e da un numero di consiglieri oscillante tra i 60 e i 12; 12 era il numero massimo previsto per i Comuni sino a 3.000 abitanti, mentre i Comuni tra i 3.000 ed i 10.000 potevano avere un Consiglio composto da un massimo di 16 membri. L'art. 2, comma 184, della legge finanziaria 2010 ha disposto una prima riduzione del 20 per cento del numero dei consiglieri comunali e provinciali operante a partire dal 2011 e, per tutti gli anni a seguire, per gli enti che sarebbero andati a nuove elezioni. Ma un'ulteriore ed ancor più drastica riduzione è poi intervenuta con l'art. 16, comma 17 del d.l. 138/2011, che ha ridotto a 6 i consiglieri per tutti i Comuni con popolazione sino a 3.000 abitanti e a 7 per i Comuni tra i 3.000 e i 5.000, prevedendo inoltre che nei Comuni fino a 1.000 abitanti le funzioni esecutive siano concentrate in capo al solo Sindaco; ed ha dimezzato la composizione dei Consigli provinciali.

Estremamente esigua è, poi, la composizione prevista per i Consigli delle nuove Province che, qualora fosse confermato il contenuto del disegno di legge attualmente in discussione, avrebbero un organo assembleare composto da non più di sedici consiglieri, come, del resto, le nuove Città metropolitane⁶⁵.

Si potrebbe dire che tali misure siano frutto di una consapevole scelta di ulteriore rafforzamento del potere esecutivo locale a scapito dell'organo assembleare, in linea con l'esigenza di un recupero di efficienza decisionale ed in armonia con la forma di governo locale; ma questa affermazione sembra essere smentita dalla contestuale presenza di disposizioni volte a comprimere fortemente anche la composizione delle Giunte, fino addirittura ad escluderne la presenza (nel caso, già ricordato, dei Comuni con popolazione fino a mille abitanti, delle nuove Province e delle Città metropolitane).

C'è senz'altro, in questa parte dell'intervento di riforma, il maggior riflesso del dibattito politico e mediatico sui costi della politica, come dimostra il fatto che il legislatore abbia imposto lo stesso ridimensionamento anche alle Regioni, smentendo, in tal modo, la scelta operata con la riforma costituzionale del 1999 di attribuire agli statuti regionali questo ambito di discrezionalità⁶⁶; ma è evidente che l'effetto indotto è ancora una volta un indebolimento dei tratti tipici dell'autonomia locale, sinora intesa come autonomia espressa anche mediante l'ampia rappresentanza degli orientamenti politici della collettività locale.

4. Osservazioni conclusive

L'analisi appena compiuta ha, in conclusione, fatto emergere – al di là di tutte le contraddizioni ed i dubbi di legittimità, le resistenze applicative e gli inevitabili rallentamenti che ci saranno nell'attuazione – la direzione imboccata dal nostro ordinamento nel porre mano alla riforma del sistema locale.

(65) Sull'incongruità delle nuove dimensioni dei Consigli provinciali rispetto all'esigenza di rappresentare pluralisticamente le componenti politiche, di maggioranza e di opposizione, in un contesto in cui questi territori tendono complessivamente ad aumentare la propria ampiezza, L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento*, cit., p. 14.

(66) Ci si riferisce alla previsione contenuta nell'articolo 14 del già citato d.l. 138/2011, norma ritenuta dalla Corte costituzionale legittima (sent. 198/2012).

Ritenere che si tratti di una direzione di marcia contingente e provvisoria, dettata da ragioni di emergenza, vorrebbe dire sottovalutare l'impatto strutturale di queste misure, che toccano nel profondo tutti gli aspetti essenziali (organi, competenze, organizzazione) degli enti locali. Sembra, piuttosto, che il nostro legislatore abbia preso atto dell'insostenibilità economica del sistema plurilivello dell'articolo 114 Cost.; e stia cercando di operare una trasformazione del sistema dal suo interno, senza modificare le norme costituzionali.

È indubbio, tuttavia, che le riforme avviate mettono in discussione la garanzia costituzionale dell'autonomia locale⁶⁷ e finanche la c.d. "garanzia istituzionale", ovvero la garanzia di tenuta dei tratti essenziali e tipici dell'autonomia locale; contraddicendo la stessa premessa su cui si basavano, ovvero, quella di superare le tradizionali debolezze dei Comuni facendone il perno forte del sistema amministrativo. La funzione "promozionale" delle autonomie locali, che l'art. 5 Cost. prefigura come compito della Repubblica, sembra essersi esaurita, di fronte alle necessità della crisi economica.

Di fronte a questa trasformazione, occorre allora forse chiedersi quali elementi dell'autonomia locale sono da considerarsi davvero irrinunciabili, ponendosi nell'ottica dei cittadini che vogliono senz'altro una amministrazione locale efficiente, capace di assicurare un adeguato livello dei servizi, ma anche in grado di rappresentare le loro istanze e di garantire quella partecipazione democratica che passa anche attraverso la rappresentanza dei loro interessi.

Ben vengano, quindi, gli interventi sulle funzioni amministrative locali e sulle loro modalità di esercizio, volti ad eliminare le duplicazioni e sovrapposizioni e a semplificare l'amministrazione indiretta⁶⁸. Altret-

(67) Difesa, peraltro, già indebolita nel quadro costituzionale per la mancanza di uno strumento processuale di garanzia dell'autonomia locale dinanzi alla Corte costituzionale: sul punto v. L. VANDELLI, *Gli enti locali nel processo di regionalizzazione, tra garanzia e partecipazione*, relazione al seminario ISSIRFA, *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Roma, 11 giugno 2012.

(68) Sull'importanza di una nuova analisi delle funzioni, da porre a fondamento di una più razionale e sistemica ristrutturazione degli ordinamenti locali affidata al processo democratico, S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, 17/2012, spec. pp. 5 e 17.

tanto fondamentali sono le norme volte a condurre i Comuni al raggiungimento di una soglia dimensionale ottimale per l'esercizio delle proprie competenze, ivi compresa la soluzione della fusione, in applicazione del citato principio di vitalità. Entrambi i profili dovrebbero essere affrontati in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, permettendo anche al legislatore regionale di svolgere efficacemente il suo ruolo di programmazione ed indirizzo sul proprio sistema locale.

Va evitato, invece, ove possibile, che la riforma porti a privare gli enti locali della propria autonomia d'indirizzo politico-amministrativo, attraverso un depauperamento della loro rappresentatività, prima che le vecchie forme di rappresentatività siano sostituite appieno da nuove forme di coinvolgimento democratico dei cittadini. Il discorso vale, in modo particolare, per le Province, sulla cui fisionomia (ente associativo, ente intermedio autonomo o altro) occorrerebbe comunque imboccare una precisa direzione e seguirla coerentemente nel ridisegno delle relative competenze.

Più che la sostenibilità finanziaria del sistema multilivello, è dunque la frammentazione multilivello delle funzioni amministrative che va sottoposta ad una seria revisione: cercando innanzitutto una razionalizzazione delle funzioni. Se tale razionalizzazione debba, o meno, passare dalla soppressione o riduzione degli enti che ne sono titolari, è questione che dovrebbe essere valutata a valle, e non a monte, di questo processo di riordino⁶⁹.

(69) Sulla necessità che la distribuzione più razionale delle funzioni e delle competenze preceda le altre riforme, in ossequio all'espressione, risalente a M. S. Giannini, per cui "in principio sono le funzioni", M. CLARICH, *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in *GDA*, 1/2012, p. 105 ss.

