

Un nuovo statuto costituzionale per le autonomie?

Francesco Bilancia

A far data, convenzionalmente nel 2008, dalla consapevole assunzione sui bilanci sovrani dei costi della crisi generata dalla creatività finanziaria dell'autonomia privata – soprattutto nel sistema del capitalismo anglosassone (collasso del sistema dei titoli derivati e crisi dei mutui *subprime*, per intenderci) – l'insostenibilità dei costi del debito pubblico ha generato in diversi Paesi europei l'avvio di profondi processi riformatori ispirati da intenti di riduzione della sfera pubblica. Quindi di tagli alle risorse finanziarie destinate ai sistemi delle amministrazioni locali e per il servizio delle prestazioni sociali. In alcuni ordinamenti statali, in particolar modo in Spagna ed Italia, la necessità di ridefinire la dimensione ed il posto dell'amministrazione statale quale professata ricetta per il riequilibrio dei bilanci pubblici, attraverso il contenimento dei disavanzi e la riduzione del debito e dei relativi oneri, ha comportato l'avvio di un'approfondita riflessione politica sul riordino del sistema delle autonomie territoriali. Costituisce sintomo di questo approccio teorico la nota lettera inviata dalla Banca centrale europea al Governo italiano il 5 agosto del 2011, firmata da Jean Claude Trichet e Mario Draghi, attuale e futuro Presidente di tale istituzione, che al fine di fronteggiare il gravissimo rischio di collasso finanziario connesso con la crisi del debito pubblico italiano suggeriva, insieme a misure di riforma del mercato del lavoro, di liberalizzazione dei servizi pubblici locali, di riduzione del pubblico impiego, di interventi sui sistemi previdenziale e fiscale, "un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)".

Il seguito politico-istituzionale di tale processo è rifluito negli intenti riformatori dapprima del governo "di emergenza" presieduto dal Senatore Mario Monti, con la tendenza già a svuotare di competenze le Province ed a ridurne la potenziale attitudine alla spesa mediante la rior-

ganizzazione istituzionale, la ridefinizione delle relative funzioni e la riforma degli organi di governo, prevedendo la soppressione e trasformazione in Città metropolitane di alcune di esse, ed addirittura escludendo l'eleggibilità dei relativi vertici, in attesa di una revisione costituzionale tendente, forse, alla loro completa soppressione. Su tali misure, incautamente introdotte con decreto-legge, si è abbattuta l'ovvia censura della Corte costituzionale (sent. n. 220 del 2013). La discussione sul tema delle autonomie territoriali quali fonte di costo e di inefficienze, riprendendo tratti di un dibattito assai risalente negli anni, ha comunque proseguito il suo cammino, poi, anche nel corso dell'attuale legislatura. Fino al momento di licenziare questo fascicolo della *Rivista* – è attualmente in carica il I Governo Renzi – allorché, ma questa volta non più con decreto-legge (l'iniziativa ha seguito la più ortodossa via del disegno di legge – c.d. d.d.l. Del Rio, dal nome del ministro proponente –), è stata approvata la legge 7 aprile 2014 n. 56, contenente nuove «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni»; oltre ad un d.d.l. costituzionale che appunto, tra le altre cose, prevede addirittura la definitiva soppressione delle Province (approvato in Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2014 ed appena incardinato presso il Senato). In attesa, ancora una volta, della soppressione di tali enti di autonomia, i loro vertici istituzionali – Presidente e Consiglio – perdono, quindi, il carattere della diretta rappresentatività per divenire organi elettivi di secondo grado, scelti nel loro seno da parte dei sindaci e dei consiglieri comunali del territorio della Provincia. Ma l'analisi dei potenziali effetti di questa radicale ma incerta riforma – che suscita anch'essa forti dubbi di costituzionalità – sono davvero soltanto agli inizi, così come prematuro sarebbe valutarne l'efficacia e la pratica applicabilità in concreto.

La discussione sulla riforma della pubblica amministrazione, ed in particolare delle autonomie territoriali, può però forse farsi risalire fino al momento dell'entrata in vigore della prima attuazione del disegno costituzionale del sistema delle autonomie, nel corso degli anni '70 del Novecento, per essere proseguita poi, tra alterne vicende, lungo un articolato percorso che ha anche condotto a importanti trasformazioni di tale sistema, per via di legislazione ordinaria, nel corso di tutti gli anni '90, fino all'infelice riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione.

ne, nel 2001 (a seguito della, pur essa, significativa riforma degli Statuti e del sistema di governo regionali, nel 1999).

Dopo le questioni dell'autonomia degli enti territoriali, prima, e dell'efficienza del sistema di governo locale, poi, la più importante novità degli ultimi anni, in tema di riforme istituzionali, è però senz'altro rappresentata dall'ingresso di un nuovo dogma ad orientare la discussione pubblica e la progettazione degli interventi di trasformazione istituzionale: il denunciato bisogno di una drastica e rapida riduzione dei costi delle pubbliche amministrazioni al fine dell'abbattimento del debito pubblico e del risanamento finanziario. In questa prospettiva ogni ulteriore questione, democraticità del sistema delle autonomie, razionalità del sistema organizzativo e di governo degli enti territoriali, capacità di assolvere alle essenziali funzioni ad essi assegnate, protezione dei diritti dei cittadini e soddisfazione dei loro bisogni, garanzie di trasparenza e partecipazione, tutela giurisdizionale, per citare le principali, è finita in secondo piano, se non addirittura negletta a fronte della evocata necessità del taglio dei costi, dei risparmi di spesa, della riduzione semplificatrice. Tutte questioni gestite sul piano della comunicazione mediatica in termini di estrema urgenza, di necessaria svolta modernista, di riscatto civile dei cittadini nei confronti della corruzione, morale e materiale, della classe politica. Come sempre, in casi del genere, mischiando verità e menzogna, analisi plausibili con semplificazioni populiste, ammodernamento con asservimento ideologico. Nei complessi ed alterni cicli dei sommovimenti culturali e politici si affaccia nuovamente una fase di predominio dell'economico sul giuridico, generando un diffuso atteggiamento di discredito nei confronti degli approcci di analisi critica e di ogni cautela motivata dal dubbio fondato su ragioni oggettive e scientificamente argomentate, tacciato per incertezza, figlia della conservazione.

Al cospetto di un discorso pubblico tutto orientato dalla comunicazione politica spiccia e dalla spinta a presentare all'opinione pubblica soluzioni di immediato impatto emotivo, asseritamente foriere di un mondo migliore e, soprattutto, di una rinnovata e salvifica crescita economica – quando non addirittura dal furore iconoclasta motivato dalla necessità di individuare un colpevole nemico –, le Province e le altre autonomie territoriali stanno subendo, in questi ultimi tempi, violente detrazio-

ni populiste, forse seconde soltanto a quelle che si accinge a scontare la moneta unica – insieme all’Unione europea –. Ci troviamo, infatti, alla vigilia di una campagna elettorale per l’elezione del Parlamento europeo che, per la prima volta da quando tale istituzione è eletta a suffragio universale e diretto, dal 1979, si preannuncia come polarizzata e diffusamente costruita contro un nemico immaginario. Nemico che, per quanto riguarda l’Italia, è identificabile, dagli estremismi demagogici, nell’euro, nell’Europa stessa e nel relativo processo di integrazione, nella Germania, nella Cancelliera tedesca Angela Merkel. Senza nemmeno poter qui accennare alle difficoltà strutturali della moneta unica, è certo, però, che per la prima volta dall’avvio del processo di integrazione, nel 1951, l’Unione europea, sorta proprio al fine di neutralizzare il potenziale di conflitto generato dalla questione economica – si pensi solo alla gestione del bacino carbosiderurgico della Ruhr ed al polemico confronto franco-tedesco tra le due guerre, radice storica della stessa istituzione, nel secondo Dopoguerra, della Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio –, più precisamente monetaria, stia attraversando una fase di grave crisi di legittimazione. Crisi aggravata dal latente conflitto polemico tra gli stessi cittadini degli Stati membri, divisi questa volta lungo la frattura segnata dal differenziale di crescita economica e di ricchezza tra Stati in *surplus* e Stati in *deficit*.

Dal ridotto punto di osservazione del sistema delle autonomie questo focolaio di crisi si riflette sulle denunciate spinte riformatrici, purtroppo caratterizzate da andamenti sincopati, discontinui, irrazionali e dagli obiettivi conseguentemente confusi e difficilmente prevedibili nei risultati. Questo stato delle cose ha indotto gli studiosi che si raccolgono dietro il progetto culturale del *Gruppo San Martino* a proporre un momento di analisi e di riflessione comune, che proprio da questi eventi prendesse le mosse. La spinta è venuta, oltre che dal bisogno di confezionare un’analisi meditata che muovesse da un metodo di ricerca obiettivo e razionale, proprio dalla necessità di depurare la riflessione contemporanea dagli elementi emotivi o, comunque, strumentali e inconferenti, con l’obiettivo di tenere insieme la questione degli effetti finanziari e di bilancio della crisi economica sui conti pubblici con le più profonde e significative esigenze di un eventuale ripensamento delle forme e del ruolo del sistema delle autonomie territoriali. I piani di ana-

lisi proposti sono stati diversi, ed esemplarmente raccolti da parte dei relatori e di quanti sono intervenuti nella discussione tenutasi nel corso dell'incontro bolognese. L'analisi dello statuto costituzionale delle autonomie – in origine ed a seguito delle importanti riforme del 1999 e del 2001 – e dei relativi processi di attuazione; il tema delle riforme costituzionali e del loro metodo di progettazione, in quanto già realizzate, o in atto, o ancora *in itinere*, e della relazione necessitata o meno tra i mutamenti costituzionali e la riforma delle autonomie territoriali, in termini di realizzabilità e di efficacia rispetto agli obiettivi; le conseguenze della crisi economica sugli assetti dei pubblici poteri e sul sistema dei poteri locali, anche a seguito della recente riforma degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione; la questione delle Province. L'incontro, di grande interesse, svoltosi l'8 di novembre del 2013, ha consentito di fare luce su molte delle vicende indicate, e su molte altre ancora che nel progettare il seminario noi coordinatori non avevamo neanche immaginato. Nelle pagine di questo fascicolo la Rivista è lieta, ora, di ospitarne la memoria, nei contributi che i relatori e gli intervenuti all'incontro hanno accettato di inviarci. Un grazie particolare agli autori, pertanto, dalla Rivista e, per il tramite del suo coordinamento, dal *Gruppo San Martino*.

