

Crisi delle autonomie e autonomie nella crisi

di Giovanni Boggero, Daniel Bosioc e Nicola Dessì

La razionalizzazione del sistema locale in Italia ed in Europa, Istituzioni del Federalismo n. 3/2012, ANNO XXXIII, ottobre-dicembre

Il penultimo numero di *Istituzioni del Federalismo* (n. 3/2012) è dedicato all'evoluzione dei sistemi delle autonomie locali in Europa ed offre una serie di contributi alquanto eterogenei, legati però insieme da un filo rosso, il fatto cioè che gli enti locali e regionali del nostro Continente si trovano sotto una spinta molto forte (l'ennesima) all'aggregazione o alla gestione associata delle proprie funzioni sia in un'ottica nazionale, sia in un'ottica transfrontaliera. La crisi economica e finanziaria sembra inoltre aver accelerato questo fenomeno.

1. L'esperienza greca, fotografata nel paper di **GeorgiosDmitropoulos, Christina Akrivopolou e Stylianos-Ioannis Koutznatis** ha il merito di analizzare alcune disposizioni poco note dei *Memoranda of Understanding* – sottoscritti dal Governo greco con il FMI, la BCE e la Commissione europea – in grado di incidere sull'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali. In particolare, il *III Memorandum* promette di voler affidare all'agenzia della Commissione europea (*Task Force for Greece*) il compito di implementare e completare la riforma degli enti locali, varata dal governo Papandreou nel gennaio 2010 (cd. programma Kallikratis). La legge Kallikratis interviene tredici anni dopo l'ultima riforma degli enti locali e regionali (cd. riforma Kapodistrias). La riforma Kapodistrias del 1997 aveva già tentato di favorire il decentramento in un sistema connotato da una forte presenza dello Stato centrale (si pensi al controllo delle prefetture prima e delle regioni poi), disincastando e in parte anche eliminando o fondendo i vari livelli di governo locale (comunità e municipalità) che, in maniera del tutto affine all'Italia, erano caratterizzati da fenomeni di duplicazione o accavallamento delle funzioni amministrative (prefetture e municipalità da un lato; regioni e prefetture dall'altro) e infine di assenza di adeguato finanziamento, peraltro tutto comunque sbilanciato sulla finanza derivata. La riforma Kallikratis del 2010 accorpa massicciamente comunità e municipalità, riducendone il numero, dà vita ad un processo di fusione delle partecipate locali per creare economie di scala (la privatizzazione è stata esclusa nei *Memoranda*), trasforma le prefetture da enti decentrati dell'amministrazione statale in enti territoriali (regioni), allunga la durata del mandato politico degli eletti, estende il voto ai diciottenni e agli immigrati regolari. In ottemperanza all'articolo 101 CG, la riforma mantiene un livello di governo decentrato, individuando per accorpamento sette nuovi enti, diversi dalle regioni, con i componenti dei cui organi designati direttamente dal Consiglio dei Ministri, incaricati di un controllo sugli atti degli enti locali di primo e secondo livello. Il paper cerca quindi di vagliare i profili di costituzionalità del nuovo sistema sulla base della pregressa giurisprudenza del Consiglio di Stato, generalmente ritenuto omologo della nostra Corte Costituzionale. In generale emerge come il *judicial self-restraint* nei confronti dei poteri esecutivo e legislativo sia bilanciato dalla tendenza delle corti a privilegiare lo Stato centrale a discapito delle autonomie. Questo anche in ragione dell'assenza di uno strumento di ricorso diretto al Consiglio di Stato da parte degli enti locali e regionali. Nel tempo la giurisprudenza ha quindi, da un lato, avallato il consolidamento degli enti locali coartato dallo Stato centrale senza neppure coinvolgere i cittadini o gli amministratori locali (la tutela è nei confronti del primo e secondo livello di governo e non di un particolare ente), ma dall'altra ha interpretato restrittivamente l'espressione "affari locali" di cui all'art. 102 CG, negando la possibilità di dotare gli enti locali di alcune funzioni per le quali è sempre necessaria una supervisione statale, tra cui ad esempio l'istruzione, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali. Secondo gli autori, la legge Kallikratis dovrebbe comunque superare il vaglio di costituzionalità, dal momento che la riforma non mette in discussione il primo o il secondo livello

di governo, ma, come avvenuto in passato, procede all'accorpamento degli enti locali *ope legis*. Meno chiaro è il profilo riguardante le competenze delle nuove regioni, sul quale il paper colpevolmente tace.

2. Nel suo paper **Neil McGarvey** cerca di fare luce sulla mancata diffusione di schemi di cooperazione intercomunale nell'ordinamento britannico, un esercizio utile anche per il lettore italiano, alle prese con il problema parallelo della non facile sistematizzazione delle varie forme di gestione associata delle funzioni. Infatti, al di là delle differenze evidenti rispetto al sistema italiano, sembrano esservi somiglianze in ordine allo schema di incentivi. Secondo McGarvey, non vi sarebbero incentivi adeguati per superare i costi (politici) troppo alti che impediscono agli enti locali di cooperare. Degno di menzione è poi l'ostacolo creato a schemi giuspubblicistici di cooperazione dalle norme europee sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato. Nel Regno Unito esistono quindi figure tipiche del diritto privato emerse negli anni '80, mentre sono ancora pochi i casi in cui gli accordi di cooperazione sfociano nella creazione di un nuovo organo terzo, dotato di personalità giuridica (es. *Joint Committees* in Scozia). Tuttavia, secondo l'autore il modello continentale della cooperazione intercomunale inizia a prendere piede anche nel Regno Unito, sia grazie al mutato quadro legislativo di fine anni '90-inizio anni 2000 (riforme anni 90 primi 2000 gli enti locali hanno ottenuto maggiore autonomia organizzativa) sia per motivi di carattere extragiuridico (maggiore fiducia reciproca tra amministrazioni locali, in particolare in Scozia dove di recente tutti i governi locali sono diventati governi di coalizione). Più di tutto avrebbe contato però la spinta del Governo centrale. Il fenomeno della cooperazione intercomunale sarebbe in altri termini il prodotto di una spinta nazionale e regionale (top-down anziché bottom-up), dovuta alla necessità di contenere i costi in tempi di crisi. Non diversamente dal caso greco, insomma, i tagli del governo centrale impongono scelte di consolidamento, che possono sostanziarsi o in accorpamenti tra enti locali, come avvenuto in Grecia, o in una spinta alla gestione associata delle funzioni, come sta avvenendo in Gran Bretagna e nelle regioni italiane. Il paper di McGarvey, a metà tra il politologico e l'aziendalistico, manca tuttavia di argomentazioni giuridiche stringenti a partire dagli innumerevoli testi normativi citati ed in grado di illustrare quali modifiche agli *Acts* in vigore andrebbero apportate per facilitare la conclusione di accordi giuspubblicistici di cooperazione intercomunale.

3. Il caso francese, descritto da **Alain Boyer**, è invece caratterizzato dall'idea che le unioni comunali, avocando a sé molte competenze dei comuni che ne fanno parte, rischiano di violare il principio di libera amministrazione sancito all'art. 72 della Costituzione, secondo cui ogni ente locale deve avere un'amministrazione dotata di competenze effettive. Secondo l'autore, la cooperazione intercomunale (della quale sono individuate le diverse formule) agevola quindi la "libera amministrazione", nel senso che permettono ai comuni di superare le difficoltà poste dalla limitatezza delle dimensioni, senza minare le loro prerogative costituzionali. Lo stesso art. 72 Cost. vieta d'altra parte ad un ente territoriale di "esercitare una tutela" su un altro ente; dunque, in un'unione comunale, occorre far sì che il comune principale non si imponga sugli altri. D'altro canto, però, un comune può anche essere costretto (ad esempio dal prefetto) a partecipare ai vari enti di cooperazione: mentre sono previste condizioni gravose per uscire dall'ente. Sulla distinzione fra enti locali ed enti di cooperazione, si nota che i primi (o almeno: i dipartimenti e le regioni) si differenziano per la possibilità di svolgere funzioni non riconosciute espressamente dalla legge, ma connesse all' "interesse pubblico locale": attualmente, comunque, gli enti di cooperazione sono enti dotati di attribuzioni specifiche, i cui membri sono eletti a suffragio diretto; di conseguenza, sono sempre minori le differenze coi piccoli comuni, dei quali l'autore ipotizza una progressiva scomparsa, a favore di enti più grandi. Come in Germania, esistono poi

figure di cooperazione tese a realizzare politiche integrate in vari settori. In particolare Boyer ricorda gli enti *a fiscalità propria*: comunità di comuni e comunità di agglomerazione (in base agli artt. L5214-16 e ss. codice degli enti locali o CGCT, sono sempre competenti in fatto di gestione del territorio e sviluppo economico, e possono inoltre scegliere – rispettivamente – una o tre materie da un elenco di sei materie predisposto dalla legge; nel caso delle comunità di agglomerazione, la legge definisce con maggiore precisione le competenze da trasferire dal comune alla comunità); comunità urbane e metropoli (“enti ibridi”: oltre alle funzioni comunali, possono anche attrarre a sé – rispettivamente – funzioni riservate ai dipartimenti e alle regioni; sostanzialmente, comunità urbane e metropoli esercitano pieni poteri in tutte le materie strategiche per lo sviluppo della città).

4. Il contributo di **Jens Woelk** sulla cooperazione intercomunale in **Germania** ha tenore più che altro ricognitivo. Dopo aver tratteggiato la fisionomia del sistema tedesco delle autonomie locali, con particolare attenzione alle specificità regionali, l’autore ripercorre le tappe principali delle riforme territoriali che dagli anni '70 fino ai giorni nostri si sono poste come obiettivo l'accorpamento degli enti locali al fine di accrescerne efficacia ed efficienza. Passa poi in rassegna le molteplici forme di aggregazione che consentono la cooperazione amministrativa tra enti locali nei diversi *Länder*, con particolare riguardo all'ordinamento bavarese, utilizzato come modello forse perché tra i più ricchi quanto ad offerta di figure aggregative giuspubblicistiche (comunità di lavoro, accordi di scopo, consorzi di scopo, unioni amministrative di comuni, aziende municipalizzate comuni). Nel finale è invece esaminato il quadro legislativo sulle forme di cooperazione tra città e periferia (sarebbe peraltro stato utile un raffronto con le funzioni esercitate dai *Kreise*, enti territoriali di livello sovracomunale), del quale è messa in luce la criticità principale, comune a ciascuno di questi organismi: l'inesistenza di meccanismi di controllo democratico (anche se non sono indicati eventuali antidoti rispetto a tale deficit). Particolarmente interessante – anche rispetto alla nota di McGarvey – l'analisi di Woelk sulle conseguenze della legislazione europea: diversamente da quanto sostenuto dall'autore britannico, lo sviluppo recente del diritto UE sembra infatti aver posto le basi affinché gli enti locali possano gestire con più facilità le funzioni amministrative in maniera associata.

5. In **Spagna**, la resistenza nei confronti dell'accorpamento potrebbe portare al fiorire della cooperazione orizzontale tra municipi, come spiega nel suo articolo **Marcos Almeida Cerredá**. L'autore si impegna ad indagare tale ambito dato che, rispetto all'eventualità di procedere ad unioni dei municipi di ridotte dimensioni, peraltro osteggiate dagli stessi per ragioni politiche ed etniche, ed una volta accantonata la possibile ridefinizione delle competenze degli enti locali per ragioni di tempo contrarie ad una rapida risoluzione della crisi economica, la cooperazione intermunicipale può rappresentare la soluzione migliore per una gestione efficace ed efficiente dei servizi pubblici locali con una generale riduzione dei costi. Il pregio del contributo è quello di mettere in luce con estrema chiarezza i punti di forza, senza tuttavia nascondere le principali criticità, dei (numerosi) strumenti di cooperazione intermunicipale (*convenios, encomienda de gestión intermunicipal, agrupaciones de municipios, comunidades de municipios, redes de cooperación territorial, mancomunidades, consorcios intermunicipales, sociedades intermunicipales, fundaciones intermunicipales*), divisi secondo una precisa classificazione. Almeida avanza qualche proposta per migliorare la disciplina fissata sia a livello statale sia a livello di comunità autonome e le condizioni di attuazione della cooperazione (specie in materia di consorzi), così da potenziarne lo sviluppo contro la naturale tendenza all'individualismo dimostrata dagli enti locali spagnoli in questi anni. In particolare, l'Autore punta sulla previsione di incentivi

economici per ottenere un maggior utilizzo di questi sistemi di cooperazione (come del resto già sperimentato in alcune Comunità autonome).

6. L'articolo di **Pedro Cruz e Silva** esamina la recente riforma dell'organizzazione amministrativa territoriale in **Portogallo** (l. n. 22/2012). In primo luogo, si fornisce un breve, ma compiuto, quadro ricostruttivo del governo locale portoghese, la cui peculiarità è rappresentata dalla presenza di un ente territoriale di base "inferiore" al municipio, storicamente radicato nel tempo, che gode di attribuzioni proprie individuate con legge ordinaria: la *freguesia*. Dopo aver individuato l'ambito materiale della riforma, ossia le riorganizzazioni amministrative del territorio delle *freguesias* (obbligatoria *ex lege*) e dei municipi (facoltativa), l'autore decide di «[concentrare] l'attenzione» solo sul primo profilo, «in quanto la fusione dei municipi è solo e soltanto volontaria»; tuttavia, al lettore potrebbe sorgere spontanea la domanda su quali siano i rapporti tra la fusione di *freguesias* (obbligatoria) e quella di municipi (facoltativa), dal momento che le prime si collocano all'interno dei confini dei secondi. In seguito, è tracciata con estrema chiarezza la disciplina fissata dal legislatore in ordine ai criteri individuati per l'accorpamento, nonché ai termini ed agli organi coinvolti, mettendo in luce il *deficit* di coinvolgimento della *freguesia* nel procedimento che riguarda proprio la sua aggregazione (e conseguente estinzione). In conclusione, oltre a riflettere sulla logica e sulla tenuta costituzionale del procedimento, l'autore scende alla radice stessa del concetto di *freguesia*, la cui *ragion d'essere* risulta oggi in crisi: da un lato, la riforma è considerata priva di «un pensiero strutturato o di risposte sul futuro», dall'altro, sarà destinata ad avere una portata ben superiore alla semplice creazione di una nuova mappa dell'amministrazione locale.

7. La strategia di consolidamento e razionalizzazione amministrativa delle regioni è oggetto del contributo di **Laura Berionni** che indaga la nascita delle macroregioni in **Europa**, in particolare nell'Unione Europea. Il fenomeno ha assunto una certa rilevanza attraverso il "Fondo di sviluppo regionale europeo" (EFSR), volto a incentivare politiche di cooperazione fra regioni limitrofe, anche transfrontaliere. Più che da una definizione normativa o da un'elaborazione teorica (anche se in Italia l'eco delle macroregioni è da legare all'opera di Gianfranco Miglio e della Fondazione Agnelli), tale strategia nasce dall'esperienza della "Macroregione Baltica". Il ruolo di impulso a creare la macroregione è affidato in sussidiarietà ai territori interessati. Se l'UE riconosce il progetto si elaborano, a livello nazionale, "piani d'azione" per la macroregione, contenenti priorità individuate a livello europeo. Secondo la Commissione, il sistema ottimale di *governance* consiste nell'affidare l'attuazione della strategia macroregionale non già agli Stati membri o ad un organismo intergovernativo, bensì direttamente alla UE (più precisamente al Consiglio Affari Generali per le scelte politiche in senso stretto e alla Commissione per il monitoraggio); ciò in quanto si ritiene che l'UE posseda maggiore capacità istituzionale e dia maggiore visibilità alla macroregione, e che, operando a livello europeo, si possano ridurre al minimo i rischi di frammentazione fra le varie realtà. Nel merito, la strategia elaborata dalla Commissione per il Baltico tende più a chiarire cosa *non* debba farsi ("dottrina dei tre no": no a nuovi fondi, a nuove normative e a nuovi organi) che a indirizzare l'opera della macroregione, evidentemente nel tentativo di garantire flessibilità. In sostanza, la macroregione così come disegnata in sede UE non è un'istituzione aggiuntiva. La macroregione è un progetto che coinvolge organi territoriali già esistenti, utilizzando i finanziamenti a disposizione, per intraprendere iniziative concrete affrontando singoli temi con un *approccio integrato*, sotto la supervisione delle istituzioni europee. Ciò induce a ipotizzare, più che un'Europa "delle Regioni", un'Europa "del partenariato" tra regioni in cui si realizza, in sede sovranazionale, un modello di *governance* multilivello. Attualmente, le macroregioni UE in fase di definizione sono due: la "Macroregione Adriatico-Ionica" e la

c.d. *European Danube Strategy*. Va infine ricordata l'esperienza del c.d. "Gruppo europeo di collaborazione territoriale" (GECT), che dava alle forme di cooperazione un preciso quadro normativo dotandole di personalità giuridica: esperienza fallita, perché fin dall'origine prevedeva procedure rigide e di difficile attuazione, suscettibili di causare sovrapposizioni con le varie normative nazionali. Sembra così comprensibile la scelta da parte della Commissione di non prevedere una normativa *ad hoc* per la strategia macroregionale; nondimeno, è opportuno il richiamo del Comitato delle Regioni alla massima "flessibilità e risolutezza", e dunque alla necessità di una forte *governance* che consenta di raccordare tutti gli attori del processo, dando loro una precisa direzione e prevenendo ogni tensione che metta a repentaglio il progetto.

8. A chiudere il quadro un contributo sull'Italia di **Claudia Tubertini**, la quale individua i motivi all'origine del processo di razionalizzazione degli enti locali: la riqualificazione della spesa pubblica dovuta alla crisi economica in atto e la crisi di credibilità della democrazia rappresentativa. Analizzando nel dettaglio le direttrici di razionalizzazione seguite dal legislatore statale, l'autrice distingue tre ambiti. Il primo ambito è la scelta dei modelli organizzativi da adottare per le autonomie locali; in particolare, davanti alle ridotte dimensioni dei Comuni non si è ridisegnato i confini geografici: si sono ridiscussi e ridimensionati le funzioni e i poteri dei Comuni; così, l'ente locale è stato messo in difficoltà, senza incidere in modo strutturale sulla questione. Per l'autrice sarebbe stato più opportuno procedere a interventi differenziati su base regionale, anche ampliando il ruolo della Regione nella determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province. Il secondo ambito è la connotazione stessa del sistema delle autonomie locali come tradizionalmente ripartito (in comuni e province); in tema di riordino delle province, si rileva l'assenza di una disciplina degli aspetti organizzativi e finanziari successivi all'accorpamento delle province, ma soprattutto la contraddizione che sorge dalla previsione di un consiglio provinciale formato da consiglieri scelti dai consigli comunali al loro interno: se la Provincia deve "coordinare" i consigli comunali, una simile situazione farebbe coincidere parzialmente il coordinatore e il coordinato. Infine, ci si sofferma sulle forme di rappresentazione democratica e tutela delle minoranze. Si nota che alla diminuzione dei consiglieri comunali e (soprattutto) provinciali non corrisponde affatto un rafforzamento dei poteri esecutivi locali (si pensi all'eliminazione delle Giunte in Province, Città metropolitane e Comuni sotto i 1.000 abitanti). In questo senso, quindi, non solo si è avuta una deminutio degli organi politici deliberativi, ma anche di quelli esecutivi. In conclusione, l'autrice, pur riconoscendo l'esigenza di una razionalizzazione del sistema delle amministrazioni locali, contesta le scelte adottate dal legislatore, che riducono a tal punto il potere decisionale delle autonomie da mettere in dubbio il principio della promozione delle stesse ex art. 5 della Costituzione.

G.B. (1, 2, 4)

D.B. (5, 6)

N.D. (3, 7, 8)