



**PROCESSI DI TRASFORMAZIONE DEI POTERI LOCALI IN EUROPA:
CAUSE, DINAMICHE, CONSEGUENZE***

di

Giuseppe Piperata

*(Professore associato di Diritto Amministrativo
Università IUAV di Venezia)*

27 febbraio 2013

1. E' strana la storia delle istituzioni, e il suo andamento appare mutevole e spesso contraddittorio. Ci sono state epoche in cui l'aumento delle funzioni amministrative o il diffondersi di enti e uffici pubblici ha determinato fenomeni di sviluppo per le collettività di riferimento. Ad esempio, nella Calabria del '500, come ricorda Giuseppe Galasso, la scelta dei regnanti spagnoli di moltiplicare gli uffici regi determinò una crescita demografica, economica e sociale della regione e favorì il superamento del baronaggio e di altre dinamiche di controllo sociale di stampo medievale. Venendo ad epoche a noi più vicine, fino a poco tempo fa poteva risultare un vanto definire l'Italia come il "paese dei mille campanili", sottolineando così la frammentazione della nostra società in tanti piccoli centri di identità e di nuclei di autogoverno.

Oggi, la situazione risulta completamente capovolta, in quanto la presenza pubblica, a volte, viene ritenuta eccessiva ed indicata come fattore che soffoca la crescita economica e la società; la moltiplicazione e la diffusione dei livelli di governo, soprattutto locale, è considerata ingiustificata e irrazionale. Non si tratta di un fenomeno che interessa solo l'Italia.

* Intervento al seminario "La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa" svoltosi presso la Scuola di specializzazione in studi sull'Amministrazione Pubblica dell'Università di Bologna (S.P.I.S.A.) il 17 dicembre 2012.

Negli ultimi tempi, tutta l'Europa è attraversata da un vento riformista, che vede nella revisione dei confini dei pubblici poteri e nella razionalizzazione dei livelli e dell'organizzazione delle strutture di governo gli interventi necessari per ristabilire un riallineamento tra istituzioni e società.

Non c'è settore dell'amministrazione pubblica che non risenta di tale cambiamento. Ma è soprattutto a livello locale che gli effetti delle riforme progettate, tentate o realizzate si possono cogliere con maggiore evidenza. I poteri locali appaiono alla ricerca di una nuova legittimazione e anche di una nuova veste organizzativa idonea a rilanciarne il ruolo. In alcune realtà, come ad esempio in Italia, è l'intero sistema istituzionale di governo locale ad essere messo in discussione, fino alle sue radici costituzionali.

Il cambio di prospettiva è certamente notevole. Sembra essersi esaurita quella spinta, anche ideologica, che aveva sempre sostenuto i poteri locali, spesso visti come momento di autogoverno, espressione di pluralismo e presenza istituzionale più vicina ai cittadini rispetto allo Stato. Sembra, inoltre, che il principio di autonomia abbia perso quel potere di garantire e giustificare, da solo, il livello di governo locale, al quale, oggi, si richiede di superare una specie di "prova di resistenza", da svolgere però alla luce di altri principi, come quelli dell'economicità, dell'efficienza, del buon andamento.

Le cause che si collocano all'origine di tali fenomeni sono varie, anche se la crisi economica rappresenta quella sicuramente più incisiva e comune alle tante esperienze europee. Cambiano, invece, le soluzioni che nelle varie realtà interessate da questo cambio di rotta sono state pensate. Infine, una certa convergenza si ha anche con riferimento agli effetti che le trasformazioni messe in moto nei singoli paesi stanno producendo sui pilastri portanti e sulle caratteristiche del sistema di governo locale (e non solo). Su questi punti, però, è utile spendere qualche considerazione, prendendo anche spunto dal ricco quadro delineato nel numero monografico della rivista *Istituzioni del federalismo* (n. 3 del 2012) dedicato a *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa*.

2. Si diceva, per prima cosa, delle cause che stanno a monte del processo europeo di revisione dei livelli di governo locale e delle loro caratteristiche fondamentali.

Sappiamo che la crisi economica non è l'unica fonte che ha generato il processo in questione. In Italia, ad esempio, incidono su tali fenomeni anche altre cause, come la delegittimazione della classe politica, l'irrazionalità di alcune scelte organizzative e funzionali con riferimento alla pubblica amministrazione, la crescita, a volte sproporzionata, dell'amministrazione strumentale, la mancata definizione spesso del ruolo pubblico e di quello privato e del confine

tra Stato e mercato, ecc. Rimane, comunque, il fatto che la recente crisi economica, vuoi per la portata che essa ha, vuoi perché ha amplificato gli altri fattori, sta imponendo agli Stati europei più esposti una reazione sul piano delle riforme istituzionali diretta a risolvere i problemi sopra evidenziati e, in particolare, a ripensare il sistema dei poteri locali.

Del resto, come ci insegnano i politologi, ad ogni crisi economica, piccola o grande che sia, corrisponde una conseguenza sulle istituzioni. Ed effettivamente così è stato anche in questo caso.

Ogni crisi economica è diversa, e quindi ogni crisi genera reazioni a livello istituzionale completamente differenti. Per quanto appartenga alla vulgata giornalistica – e non solo – dire che l'attuale crisi economica richiama molte dinamiche della crisi del '29 (ed oggettivamente i punti di contatto ci sono), a mio parere, però, tale parallelismo viene fatto più per esorcizzare il pericolo di un epilogo tragico, evocando una precedente crisi conclusasi, comunque, con un ritorno alla normalità, che non per far valere reali somiglianze o sovrapposizioni.

I punti di contatto tra le due esperienze sono, infatti, pochi, mentre grandi sono le differenze. Non dimentichiamo che dal '29 si è usciti con un potere pubblico rafforzato, più ampio e sostenuto da soggetti o politiche in grado di portare le istituzioni in qualsiasi snodo dell'economia e della società: in Italia è nata l'IRI, in America è stato lanciato il *New Deal*, giusto per ricordare alcune delle conseguenze prodotte dalla crisi del '29.

Le cose appaiono andare diversamente, invece, con riferimento alla crisi attuale. Come giustamente ricordato da Giulio Napolitano, solo in un primo momento è stato invocato l'intervento di uno "Stato salvatore", ovvero si è pensato di far fronte a quei mercati che hanno dimostrato di non essere autosufficienti attraverso l'intervento dei pubblici poteri e di maggiore regolazione pubblica sui fenomeni economici.

Ben presto, però, tale spinta è stata sostituita da un'altra: quella diretta alla riduzione della sfera pubblica, in particolare con processi caratterizzati dall'introduzione di misure di razionalizzazione delle amministrazioni (di tagli se vogliamo) e da una significativa revisione istituzionale e territoriale. Non solo, quindi, interventi per rendere più coerente ed efficiente il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, bensì iniziative di trasformazione del sistema istituzionale, da far passare anche attraverso il ripensamento della presenza di livelli istituzionali o dei loro caratteri fondamentali, fino al punto da mettere in discussione persino il disegno di ripartizione territoriale del potere pubblico.

Potrebbe sembrare il punto estremo di un processo quasi rivoluzionario; ma così non è, trattandosi di un dato non del tutto nuovo nel panorama scientifico e legislativo. Basta, infatti, andare a rivedere un importante contributo sui governi locali nelle democrazie contemporanee

pubblicato nel 2002 da Luigi Bobbio per leggere che *“la ripartizione del territorio nazionale, ossia il numero dei livelli di governo e l’ampiezza dei loro confini, è una questione altamente problematica che è oggetto di continuo dibattito e di frequenti riforme”*; e ciò non solo in Italia. Le parole di Bobbio, scritte peraltro in un momento di crescita economica, di grande espansione del pubblico e di stabilità dei mercati, conferma che la storia delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni è sempre stata caratterizzata da continui interventi diretti a ritoccare l’assetto territoriale. A maggior ragione, ciò non poteva non avvenire in un’epoca caratterizzata dalla necessità di trovare risposte anche sul piano istituzionale per far fronte ad una crisi dell’economia (ma anche delle istituzioni politiche e amministrative) così profonda. Cosa cambia allora rispetto al passato? Quali sono le novità e le peculiarità che ci spingono a ragionare anche in prospettiva comparata su questi fenomeni?

Secondo me ci sono alcune evidenti peculiarità, che caratterizzano i processi in atto e che differenziano, rispetto al passato, la vicenda presa in considerazione.

La prima peculiarità è legata al fatto che la problematica che Luigi Bobbio considerava un tratto caratterizzante di alcune riforme amministrative, oggi, non riguarda solo uno Stato ma è un fenomeno generale e comune a molti dei paesi europei. Detto altrimenti, in questo momento stiamo assistendo a un ripensamento delle istituzioni, dei loro territori e dei loro poteri non solo in Italia, ma in tutta Europa, comprese le nazioni economicamente più stabili come la Germania e l’Inghilterra. Ovviamente, nel nostro Paese, come in altri che presentano difficoltà simili, i tratti dei processi di riforma sono più marcati, in quanto la risposta alla crisi impone decisioni anche drastiche. Ma pure negli Stati con economie più solide e meno esposti alla crisi, anche solo per riflesso di quanto sta avvenendo a livello europeo, si è aperto un dibattito sulla “pianta locale” e la dislocazione istituzionale dei relativi poteri.

Altro tratto caratteristico di questi fenomeni, che colpisce per la sua peculiarità, è che questi interventi pur essendo finalizzati a fronteggiare la crisi economica sembrano andare in una direzione contraria rispetto alle ultime riforme cui eravamo stati abituati e, soprattutto, rispetto ai principi sui quali queste si fondavano.

Fino a pochi mesi fa le parole chiave erano “federalismo”, “sussidiarietà”, “pluralismo istituzionale”, “autonomia”: tutti concetti intesi come espressione di conquista di un ruolo ampiamente riconosciuto dei poteri locali nell’ambito dell’apparato pubblico e di una loro necessaria presenza sul territorio.

Se guardiamo, invece, alle ultime riforme sembra quasi che le parole chiave siano cambiate, che “sussidiarietà” ed “autonomia”, ad esempio, siano state sostituite da “razionalizzazione”, “riduzione dei livelli”, “efficienza”: concetti che vanno anche a rimettere in discussione i

principi che fino a poco tempo fa accompagnavano le principali riforme in materia di pubblica amministrazione.

Un altro dato significativo è rappresentato dal fatto che questa tendenza, comune a tutta l'Europa, impatta principalmente sulle autonomie locali, rischiando di trasformare profondamente il governo locale e di dar vita a nuove dinamiche di potere, nuovi rapporti tra centro e periferia e, infine, nuove figure di amministrazione e di governo della collettività.

Si è detto, però, che le trasformazioni al sistema locale ipotizzate dai singoli legislatori non sempre operano alla medesima scala dimensionale e con la stessa intensità. Vengono, a seconda dei contesti statali presi in considerazione, messi in discussione i singoli livelli, comunali o sovracomunali, di governo locale, oppure si opera per ridurre le irrazionalità strutturali o funzionali, o ancora per limitare gli spazi di presenza o di intervento dei poteri pubblici. Non solo. I processi di trasformazione paiono essere spesso soluzioni immediate per far fronte a situazioni emergenziali, piuttosto che meditati percorsi di riforma complessiva degli assetti istituzionali esistenti. Insomma, spesso gli interventi appaiono estemporanei, privi della necessaria visione d'insieme. Per non parlare, poi, del fatto che, molte volte, si basano sulla enfattizzazione dell'emergenza per proporre cambiamenti al limite (se non oltre) della compatibilità con i principi, soprattutto di garanzia valevoli per i poteri locali, presenti nelle singole costituzioni e anche nella Carta europea dell'autonomia locale

Tentando di scomporre le misure introdotte dalle recenti riforme istituzionali troviamo da un lato misure di riduzione che, talvolta con l'accetta, vanno a tagliare rami che si ritengono secchi o poco efficienti e funzionali e dall'altro misure che tendono invece a razionalizzare il sistema e che provano a dare alla molteplicità di istituzioni e di livelli di governo una parvenza di efficienza, di efficacia e di razionalità.

Analizzando, poi, i processi di riforma portati avanti nei diversi paesi europei, si può notare che il panorama è composto da un mix di misure del primo e del secondo tipo. In alcune realtà come Italia, Grecia e Portogallo gli interventi di riduzione dei livelli di governo sono più impattanti: in Grecia, ad esempio, il "Pogramma Kallicrates" immagina una riduzione netta del numero dei comuni, mentre in Portogallo si dovranno ridurre le cosiddette *freguesias*, ossia quelle sub articolazioni municipali che nel paese lusitano hanno raggiunto numeri importanti.

Viceversa ci sono altre realtà europee che tendono a preferire misure di razionalizzazione degli apparati amministrativi, ricorrendo a meccanismi che incentivano o obbligano le autonomie locali a muoversi verso accorpamenti o gestioni associate di funzioni e servizi, o

introducendo formule di riduzione dei costi del governo. In altri termini, misure dirette a migliorare l'assetto dei poteri locali, senza per questo dover necessariamente eliminare livelli istituzionale di presenza territoriale. E' il caso, ad esempio, della Francia, della Germania e della Spagna, dove le misure di razionalizzazione si muovono in questa direzione.

3. Ma veniamo alle conseguenze che tali processi potranno determinare sull'ordinamento giuridico e costituzionale, ma in generale sul sistema politico-istituzionale dei singoli paesi. Non è semplice provare a trarre da tutte le esperienze in atto punti fermi: si tratta di esperienze molto diverse, anche se accomunate dall'aver origine in cause simili; si tratta di esperienze che operano in contesti giuridici e istituzionali molto differenti. Se poi guardiamo al caso italiano, qui gioca anche l'incertezza determinata dalla sospensione – se così si può dire – del principale processo di trasformazione, legato alla revisione del governo locale attraverso il riaccorpamento delle province.

Pur con le difficoltà indicate, in ogni caso, appare corretto richiamare l'attenzione quantomeno su due aspetti che sembrano emergere dai processi di razionalizzazione del sistema locale e che possono apparire come conseguenze prodotte dalle esperienze in atto.

Il primo aspetto riguarda la tendenza alla ricentralizzazione delle politiche pubbliche, ossia l'incardinamento sul centro statale di molte dinamiche di azione, prima invece interessate da un processo di trasferimento verso la periferia. Attenti sociologi come Paolo Perulli hanno da tempo segnalato il «*ritorno del potere centrale in tempo di crisi [che] sembra essere il segno di tendenze generali in corso in Europa*». Colpisce, però, che questa ripresa di vigore del “centro” non sia accompagnata da un ripensamento dello stesso, con il rischio che si ricentralizzi il sistema, ma avendo un “centro” debole e con le vecchie disfunzioni.

La seconda conseguenza, invece, interessa la “periferia”. Partiamo da alcune domande: tutte queste misure che gli stati europei si apprestano ad adottare o hanno adottato cambiano il volto del governo locale? E se sì, verso quale modello di governo locale stiamo andando in Europa?

In verità, si ha la forte impressione che tutte le misure di razionalizzazione e riduzione di cui nelle varie sedi si discute siano sostenute dalla valorizzazione di una specie di principio della “sostenibilità dell'autonomia locale”. Mutuo il termine dall'esperienza legislativa di un *Länder* tedesco (quello di *Mecklenburg-Vorpommern*), il quale nel 2010 ha approvato una *Legge per la creazione di strutture sostenibili nei Kreise del Mecklenburg-Vorpommern*, estendendolo al fenomeno dell'autonomia locale in generale. In altri termini, si ha l'impressione che il legislatore imponga all'autonomia locale di far i conti con una specie di

concetto di sostenibilità amministrativa, quasi a voler dire che se nel passato bastava il riconoscimento dell'autonomia per consentire a un livello istituzionale di fare quello che voleva, oggi, il livello di governo può avere autonomia ma deve guadagnarsela, dimostrando, cioè, che questa sia sostenibile in termini di efficienza, economicità ed efficacia.

Se si guarda con attenzione al caso italiano, tutta la legislazione più recente è disseminata di soglie dimensionali e limiti minimi di sostenibilità amministrativa che le amministrazioni locali devono rispettare per poter agire. Quindi, se in passato, la presenza di enti locali di ridotte dimensioni era un costo che si poteva sopportare in nome dell'autonomia e dell'esigenza di assicurare un governo più vicino possibile ai cittadini. Oggi, non è più così. Lo stesso dicasi per le province e altri aspetti organizzativi e funzionali che caratterizzano il governo locale.

E' evidente che, davanti a questi fenomeni, si è portati subito ad interrogarsi sulla tenuta costituzionale delle riforme. Tuttavia, in tale prospettiva, si potrebbe anche affermare che la legislazione anticrisi riduce lo spazio di operatività del principio di autonomia, consentendo una maggiore espansione di altri principi costituzionali, come quello di buon andamento, di pareggio di bilancio di rispetto degli impegni internazionali, ecc. Detto più banalmente: è come se il legislatore italiano con queste misure abbia voluto potenziare il principio di buon andamento piuttosto che quello di autonomia.

Ha scritto recentemente Marco Cammelli che l'autonomia per un livello di governo o un apparato amministrativo è un punto di partenza, non di arrivo, poiché rappresenta una dimensione che può essere una garanzia solo se si dimostra di essere in grado di poterla utilizzare e non una garanzia fine a se stessa.

Sembra che il legislatore italiano, insieme ad altri nel panorama europeo, abbiano intrapreso questa strada. Rimane, però, da capire se stiamo dinnanzi ad una situazione emergenziale che terminerà con la fine della crisi economica oppure se queste riforme sono destinate ad inaugurare una stagione di profonde trasformazioni dei poteri locali. In quest'ultimo caso, c'è da augurarsi che un simile processo acquisisca i caratteri di un disegno armonico di riforma istituzionale, possibilmente condiviso a tutti i livelli.