

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

(Estratto)

**La strana applicazione della sostenibilità al sistema delle autonomie locali.
Se la politica istituzionale va a detrimento dello Stato sociale***

di Elena di Carpegna Brivio

(Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano)

(data di pubblicazione: 15 gennaio 2018)

* Testo rielaborato di un intervento al II Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, dedicato ad *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Roma, 20-21 settembre 2017.

SOMMARIO: 1. Gli interventi statali sui poteri locali e le loro motivazioni. – 2. Una sostenibilità di derivazione europea? – 3. Effetti della politica istituzionale sullo Stato sociale garantito dalle autonomie. – 4. Alcune conclusioni e qualche auspicio per il futuro.

1. *Gli interventi statali sui poteri locali e le loro motivazioni*

La tendenza del legislatore statale a intervenire in modo molto incisivo sul sistema delle autonomie locali è nata durante la crisi economica ed è stata ampiamente analizzata dalla dottrina che, identificando la categoria della «legislazione statale della crisi», ha efficacemente codificato i mutamenti dell'ordinamento italiano degli anni 2011-2012¹.

In quel biennio il legislatore, quasi compulsivamente, ha prescritto: la riduzione del numero e delle indennità dei Consiglieri regionali², il dimezzamento di consiglieri e funzionari provinciali³, l'obbligo di esercizio associato delle funzioni per i Comuni sotto i 1.000 abitanti⁴, l'obbligo di gestione associata di alcune funzioni per i Comuni sotto i 5.000 abitanti⁵, la revisione delle funzioni e della composizione degli organi provinciali⁶, la riduzione dei trasferimenti statali alle Regioni ordinarie⁷, il divieto per le Province di procedere a nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato⁸, la riattribuzione alle Province di buona parte delle tradizionali funzioni fondamentali e l'avvio di un percorso di riduzione del loro numero⁹, l'istituzione delle Città metropolitane e la

¹ S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in AA. VV., *Piccolo codice del federalismo*, a cura di M. Carabba e A. Claroni, Quaderno SVIMEZ, 2012, 13 ss.; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *le Regioni*, 2012, 9 ss.; G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, 8 ss.; L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 2011; A. GENTILINI, *Regioni ed enti locali nella "legislazione della crisi": uno sguardo di sintesi*, in www.issirfa.cnr.it; A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012; D. TRABUCCO, *Il territorio delle Province: tra riordini generali e puntuali. Dal Decreto-legge n. 95/2012 alla Legge ordinaria dello Stato n. 56/2014*, in www.federalismi.it, 2015.

² D.l. 138/2011, art. 14.

³ D.l. 138/2011, art. 15.

⁴ D.l. 138/2011, art. 16.

⁵ D.l. 201/2011, art. 23, comma 4.

⁶ D.l. 201/2011, art. 23, commi 14 e ss.

⁷ D.l. 95/2012, art. 16, comma 2.

⁸ D.l. 95/2012, art. 16, comma 6.

⁹ D.l. 95/2012, art. 17.

soppressione delle corrispondenti Province¹⁰, la modifica delle funzioni fondamentali dei Comuni e l'incentivazione alla fusione di Comuni¹¹, l'accorpamento delle Province¹².

Allo stato attuale, però, si è reso evidente come la crisi economica sia stata soltanto l'innescò di un'instabilità istituzionale che ha assunto caratteri strutturali ed in cui è fondamentale mutata la relazione tra legislatore statale e governo locale.

Dal complesso degli interventi di politica istituzionale emerge infatti un disegno che, nonostante il «caos normativo»¹³ con cui è stato portato avanti, è però chiaro e unitario nei suoi obiettivi: i tratti istituzionali del sistema delle autonomie locali, stratificatisi e cristallizzatisi nel corso dell'intera evoluzione dell'ordinamento repubblicano, sono divenuti, nel giro di pochi anni, un ambito che può essere decostruito e ricostruito dal legislatore statale sulla base di esigenze proprie, per lo più di carattere finanziario¹⁴.

Il caso più evidente riguarda senz'altro le Province, vero caposaldo dell'ordinamento italiano sin dall'Unità e oggi ridotte ad uno stato che rende difficile definirne il ruolo tanto alla luce della Costituzione quanto alla luce della legge Delrio.

La l. 56/2014, da un lato, ha prescritto la creazione di dieci Città metropolitane e, dall'altro, ha prefigurato la trasformazione delle Province in enti di area vasta preposti al coordinamento dei Comuni del territorio¹⁵. Senonché quest'idea è stata presto sovvertita dalla legge di stabilità 2015 che, contraddicendo quanto stabilito solo qualche mese prima, ha provveduto a dimezzare gli organici provinciali e ha imposto alle Province un contributo al risanamento della finanza pubblica pari a un miliardo nel 2015, due miliardi nel 2016 e tre miliardi nel 2017¹⁶. Il tutto senza operare alcuna distinzione tra funzioni fondamentali e funzioni delegate e ignorando il percorso concertativo con le Regioni che, pur faticosamente, era stato avviato¹⁷.

¹⁰ D.l. 95/2012, art. 18.

¹¹ D.l. 95/2012, artt. 19 e 20.

¹² D.l. 188/2012.

¹³ Ad un caos normativo si riferisce espressamente F. FABRIZZI, *Il caos normativo in materia di Province*, in *www.federalismi.it*, 8 gennaio 2014.

¹⁴ G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit.; P. GIANGASPERO, *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in *le Regioni*, 2013, 273 ss.

¹⁵ G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 786 ss.

¹⁶ Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 418, 420, 421. In proposito cfr. C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale intermedio*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2015, 569 ss.

¹⁷ Il percorso concertativo è previsto dai commi 91 e 92 dell'art. 1 della l. 56/2014. L'accordo *ex* comma 91 è stato raggiunto l'11 settembre 2014, mentre il DPCM è stato adottato il 26 settembre 2014. Sulla deviazione seguita con la legge di stabilità 2015 cfr. M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *www.federalismi.it*, 2017, 11. Cfr. in proposito anche le sentenze della Corte cost. 143/2016, 159/2016, 202/2016 e 205/2016.

Anche Comuni e Regioni non sono stati trattati con grande riguardo.

Dopo varie disposizioni di emergenza che hanno stabilito obblighi di esercizio associato delle funzioni per i piccoli Comuni¹⁸, la Legge Delrio ha operato una serie di ritagli e modifiche alle normative precedenti. Il legislatore statale ha poi continuato a rimaneggiare la disciplina generale rendendo la normativa particolarmente instabile e compromettendo la possibilità dei Comuni di pensare politiche di riordino di una qualche durata¹⁹.

Per quanto riguarda invece le Regioni, la ricentralizzazione delle competenze, già ampiamente realizzata negli anni della crisi economica attraverso il grimaldello del coordinamento della finanza pubblica²⁰, avrebbe dovuto essere messa a sistema dalla legge di revisione costituzionale del 2016 che prevedeva, tra le altre cose, la capacità dello Stato di divenire il solo custode degli elementi unitari del sistema costituzionale²¹.

Per riuscire a comprendere pienamente il significato costituzionale delle scelte del legislatore statale è necessario tenere presente come le disposizioni di finanza pubblica ne siano divenute il veicolo di realizzazione privilegiato: attraverso il filtro quantitativo dei risparmi da produrre figure giuridiche complesse, come le autonomie territoriali, hanno potuto essere ridotte a semplici capitoli di spesa, da ridimensionare, tagliare o anche abolire qualora sia necessario integrare parametri aggregati che lo Stato, in un dato momento della sua esistenza, si vede costretto a dover raggiungere²².

Nel presente lavoro si cercherà di far emergere l'effetto di durata del nuovo corso della politica statale: continuando a perseguire risparmi che consentano nell'immediato di ridurre l'ammontare

¹⁸ Il termine per l'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni comunali, originariamente stabilito dall'art. 14, comma 31-ter del d.l. 78/2010, è stato prorogato ogni anno coi decreti milleproroghe. Attualmente il termine è fissato per il 31 dicembre 2017 dall'art. 5, comma 6 del d.l. 244/2016. Sugli effetti negativi di questa politica statale cfr. ANCI, *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, Commissione affari costituzionali, Camera dei deputati, 4 novembre 2015.

¹⁹ In proposito E. VIGATO, *Le unioni e le fusioni di comuni nel Disegno di legge "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni"*. *Quali novità all'orizzonte per i piccoli Comuni?*, in *www.federalismi.it*, 23 ottobre 2013; S. GAMBINO, *Riordino delle Province e (obbligatorietà dell'esercizio associato delle) funzioni comunali: qualche dubbio sull'idoneità di una legge di spesa a farsi carico delle esigenze di attuazione (sia pure parziale) della Carta delle autonomie*, in *www.astrid-online.it*, 6 agosto 2012; G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Astrid Rassegna*, 2016, 1; G. MASSARI, *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l'alternativa della fusione: uno sguardo critico*, in *www.federalismi.it*, 6/2016.

²⁰ In proposito C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in corso di pubblicazione su questa *Rivista*.

²¹ In proposito S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, in *le Regioni*, 2015, 59 ss.; G. FALCON, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, *ivi*, 2015, 3 ss.

²² S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?* In AA.VV., *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, a cura di S. Mangiameli e G. M. Napolitano, Milano 2016, 379; ID., *La nuova parabola del regionalismo italiano*, cit., 13; ID., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico - Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *www.rivistaaic.it*, 2013, 26 ss.

complessivo della spesa pubblica, lo Stato ha ormai affermato una nozione di sostenibilità intesa principalmente come economicità delle istituzioni pubbliche che però sta producendo, dal punto di vista costituzionale, una significativa selezione di ciò che, in futuro, potrà continuare a far parte dell'ordinamento giuridico italiano²³.

Fanno da sfondo all'intero tema le norme di diritto europeo. Anche se spesso invocate dallo Stato italiano come la fonte che impone la riduzione della spesa pubblica e che quindi giustifica una semplificazione della struttura territoriale, le prescrizioni europee si rivelano essere l'elemento che invece consente di costruire l'approccio al tema della sostenibilità attraverso l'eguaglianza tra generazioni²⁴. La nozione di sostenibilità, nata nel diritto ambientale e arrivata ad influenzare molti altri settori, mira infatti a tutelare i beni del presente perché essi possano continuare ad avvantaggiare anche le generazioni di domani.

Si cercherà quindi di proporre una visione della politica istituzionale basata sul bilanciamento della componente di spesa con altre rilevanti esigenze ed in particolare con la conservazione dello Stato sociale, ambito oggi quasi integralmente rimesso alla responsabilità politica e gestionale delle autonomie territoriali ed autentico patrimonio costituzionale che le generazioni attuali hanno il dovere di preservare e trasmettere alle generazioni future²⁵.

2. Una sostenibilità di derivazione europea?

Si è già accennato a come le riforme che hanno portato a ridimensionare il ruolo istituzionale delle autonomie territoriali abbiano spesso cercato di legittimarsi attraverso la necessità di rispettare richieste europee di maggiore sostenibilità del sistema pubblico italiano.

²³ G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2012, 503 ss.; S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano*, cit., 13; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, 457 e ss.; F. OSCULATI, *Costituzione centralista*, in *Astrid Rassegna*, 2016, 4.

²⁴ M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Introduzione*, in AA.VV., *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, a cura di M. Cartabia e A. Simoncini, Bologna 2010, 13; L. LANZALACO, *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in AA.VV., *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, a cura di P. Messina, Padova 2009, 185; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, in *Amministrazione in cammino*.

²⁵ In proposito G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli 2012, 145 ss.; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in www.rivistaaic.it, 2011.

La relazione tra ordinamento europeo e distribuzione territoriale del potere politico deve però essere interpretata facendone emergere tutta la complessità.

L'Europa ha cercato di assicurare una crescente partecipazione ai livelli di governo substatuali.

Il Trattato di Maastricht e il Libro bianco sulla *governance* del 2001 hanno considerato il pieno coinvolgimento delle autonomie territoriali come un passaggio necessario per aumentare la democraticità dell'integrazione europea e superare una visione meramente tecnocratica delle istituzioni comunitarie²⁶.

Quest'impostazione ha poi trovato ampio riscontro nelle riforme interne ai singoli Stati membri: se all'avvio dell'esperienza europea i *Länder* tedeschi e le Regioni speciali italiane erano le uniche entità sub-statali esistenti²⁷, oggi tutti gli Stati europei presentano una più o meno accentuata devoluzione²⁸.

In Italia la riforma del 2001 sembrava proprio inserirsi in questa tendenza: la connessione tra struttura democratica dei processi decisionali e autonomie locali avrebbe dovuto essere l'ossatura di una Repubblica capace di produrre un nuovo sistema di unificazione ordinamentale proprio grazie ai raccordi tra livello di governo substatuale, statale e sovranazionale²⁹.

Negli anni della crisi economica, però, questo legame tra autonomie locali e costruzione di una nuova democrazia è divenuto meno evidente.

Le risposte elaborate dall'Europa ai problemi della crisi hanno rivitalizzato un metodo intergovernativo in controtendenza con l'idea di un'integrazione multilivello³⁰.

²⁶ *La governance europea*, COM (2001) 428. S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in ID., *L'esperienza costituzionale europea*, Roma 2008, 355 e ss.; M. ESPOSITO, *Dal Libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 124 ss.; A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *le Regioni*, 1998, 1401 ss.; P. PERULLI, *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, in *Stato e mercato*, 2010, 382 ss.; F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, in *le Regioni*, 2002, 935 ss. Sull'impostazione seguita dall'Europa durante la crisi economica cfr. G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., 5.

²⁷ A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale*, cit., 1402.

²⁸ Cfr. in proposito AA. VV., *Le Regioni in Europa, esperienze costituzionali a confronto: Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Polonia, Spagna e Svizzera*, a cura di B. Caravita, Lugano 2002.

²⁹ F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, cit., 940; G. BERTI, *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *le Regioni*, 2002, 9 ss.; A. MATTIONI, *La Regione oggi in Costituzione*, in AA.VV., *Turismo. Diritto e diritti*, a cura di L. Degrassi e V. Franceschelli, Milano 2010, 4 ss. In proposito sia consentito rinviare anche a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano 2015.

³⁰ E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 784 ss.; S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., 9 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *La comunità internazionale*, 2012, 3 ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 114 ss.

Il Fondo europeo di stabilità finanziaria, il Meccanismo europeo di stabilità e il Fiscal Compact sono stati i passi determinanti per una modificazione permanente degli equilibri istituzionali dal momento che hanno creato un nuovo circuito decisionale che attenua il ruolo delle autonomie proprio perché esse non sono in grado di intercettare le condizioni aggregate che consentono di dimensionare il complesso della finanza pubblica statale³¹.

Ciononostante l'Europa ha continuato ad indicare, anche nel periodo della crisi economica, la via per un nuovo sviluppo del sistema autonomistico.

Già gli indirizzi espressi da Europa 2020, ponendo sostenibilità e inclusività tra le priorità da perseguire per superare la crisi economica, avevano considerato il dialogo permanente tra i vari livelli di governo come lo strumento che consente di portare le priorità dell'Unione più vicino ai cittadini e creare una nuova coesione economico-sociale³².

La Carta della *governance* multilivello in Europa (2014) ha poi ulteriormente declinato questi obiettivi indicando i principi di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato come lo strumento per costruire una rete di Regioni e città in tutta Europa capace di condividere le buone pratiche, sviluppare la democrazia partecipativa e promuovere il confronto multiattoriale con le parti sociali, le università, le ONG e i gruppi espressivi della società civile³³.

Da queste indicazioni è possibile trarre una visione del governo locale che, complessivamente, non contempla una riduzione dell'autonomia degli enti territoriali, ma che anzi dovrebbe essere attuata attraverso il riconoscimento di risorse proprie sufficienti e proporzionate alle competenze rimesse dalla Costituzione e dalla legge³⁴.

Occorre inoltre tenere presente come negli anni della crisi economica l'Europa sia divenuta un importante fattore di sostegno all'economia locale e di trasformazione dell'amministrazione³⁵.

Le risorse provenienti dall'UE attraverso i Fondi strutturali e di investimento (Fondi SIE) sono state il principale strumento di contrasto alla crisi degli investimenti e hanno contribuito a riorientare

³¹ Sulle relazioni tra FESF, MES, *Fiscal Compact*, da un lato, e *six pack*, semestre europeo e *two pack*, dall'altro, cfr. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., 13 ss.; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano 2015, 204 ss.; S. FABBRINI, *Le implicazioni istituzionali della crisi dell'Euro*, in *Il Mulino*, 2012, 96 ss.

³² Commissione europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva*, COM (2010) 2020 definitivo, punto 5.

³³ In proposito cfr. S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, cit.

³⁴ Cfr. in questo senso Consiglio d'Europa, *Carta europea dell'autonomia locale*, 15 ottobre 1985, art. 9.

³⁵ Sul carattere macroeconomico che i finanziamenti europei hanno assunto nel periodo della crisi economica C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, cit.

l'azione di Regioni ed Enti locali verso i settori maggiormente in grado di far ripartire la crescita economica³⁶.

La necessità di gestire in modo efficace ed efficiente i fondi europei, poi, ha avviato nuove forme di cooperazione territoriale e ha riattivato rilevanti capacità progettuali e di programmazione a livello locale³⁷.

Complessivamente quindi la cultura amministrativa proveniente dall'UE può essere oggi, a seguito della crisi economica, il principale riferimento per superare definitivamente alcune interpretazioni dell'autonomia territoriale particolarmente radicate nel nostro Paese³⁸.

L'autonomia, pensata dalla Costituzione per dare rappresentanza a un forte pluralismo economico-sociale, è stata spesso interpretata nell'ordinamento interno in termini di isolamento e di separazione delle competenze.

Il contesto globale uscito dalla crisi economica richiede invece una profonda integrazione dei livelli di governo al fine di riuscire a magliare le esigenze di un tessuto sociale divenuto particolarmente fluido ed aperto alla relazione tra una molteplicità di attori istituzionali³⁹. Ciò implica sicuramente uno sfoltimento dei livelli amministrativi, ma soltanto nella misura in cui essi si dimostrino essere una riproduzione, su scala locale, di inefficienze da sradicare innanzitutto a livello centrale.

E infatti, se si guarda all'atto europeo che ha dato avvio alla legislazione statale della crisi in Italia, e cioè alla lettera che la BCE ha indirizzato al Governo italiano il 4 agosto 2011, si evince chiaramente come le principali azioni richieste dall'Europa per rendere sostenibile il bilancio italiano riguardassero solo marginalmente l'articolazione territoriale della Repubblica.

Gli interventi ritenuti più urgenti erano invece l'aumento della concorrenza, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici e il ripensamento dei sistemi regolatori e fiscali legati alla competitività delle imprese e del mercato del lavoro, vale a dire priorità che avrebbero richiesto

³⁶ I settori sono quelli indicati dall'UE attraverso la strategia Europa 2020. In proposito G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e Fondi SIE nella programmazione 2014-2020*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, 511 ss.; C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, cit.; R. L. BUBBICO, A. CATALINA RUBIANES, *L'impatto della crisi sugli investimenti pubblici in Europa. Il ruolo dei Fondi Strutturali nel sostegno dei potenziali di crescita regionali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2015, 37 ss.

³⁷ C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, cit.; B. BALDI, *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, 505 ss.

³⁸ C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, cit.

³⁹ G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, artt. 1-12, 278 ss. Sia consentito rinviare, anche per quanto riguarda i riferimenti bibliografici, a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 45 ss.

soprattutto una riforma strutturale dello Stato e del suo ruolo di raccordo tra l'Europa, da un lato, e la società civile, dall'altro⁴⁰.

Rileggendo quella lettera a distanza di anni la centralità che il ripensamento del governo locale ha assunto nella legislazione italiana successiva crea non poco stupore: perché lo Stato italiano ha voluto occupare buona parte dell'attività degli organi costituzionali con riforme delle istituzioni territoriali che hanno suscitato non pochi problemi di costituzionalità e non sono approdate a nessun punto fermo?⁴¹

A questa domanda è possibile rispondere soltanto se si guarda alla politica istituzionale dello Stato italiano non come a una forma di attuazione di indicazioni provenienti dall'Europa, quanto piuttosto come all'applicazione di una precisa volontà di realizzare nell'immediato una riduzione di spesa che consentisse al livello centrale di governo di rispettare i parametri europei anche senza modificare le storture dell'ordinamento interno⁴².

Le *fiscal rules* europee hanno inciso la figura istituzionale delle autonomie territoriali soltanto attraverso il filtro di decisioni direttamente imputabili al legislatore nazionale⁴³.

Dalle scelte del legislatore interno è però derivata una serie di gravi conseguenze per lo Stato sociale italiano che saranno analizzate nel prossimo paragrafo per poi cercare di delineare, in sede di conclusioni, quali siano oggi le prospettive per riuscire a pensare per il futuro una democrazia italiana coesa con una democrazia europea.

⁴⁰ Si tratta di punti già evidenziati dall'Europa in occasione della procedura per disavanzo eccessivo avviata nei confronti dell'Italia nell'ottobre 2009: cfr. la raccomandazione della Commissione SEC (2009) 1525 definitivo e la raccomandazione del Consiglio 15757 ECOFIN 768 – UEM 294.

⁴¹ L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 201; S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, cit.; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, cit., 11; G.C. DE MARTIN, *Riforme autonomistiche incomplete e problemi culturali*, in *Amministrazione in cammino*, 28 gennaio 2013; ID., *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in *Amministrazione in cammino*, 18 febbraio 2014, 4 ss.; ID., *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, cit.; P. CARETTI, *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, in *le Regioni*, 2012, 751 ss.; R. BIN, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, 8 novembre 2013, in Astrid-online.it; A. GENTILINI, *Regioni ed enti locali nella "legislazione della crisi": uno sguardo di sintesi*, cit.; F. FABRIZZI, *Il caos normativo in materia di Province*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2014.

⁴² C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in questa rivista; S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, 25; G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in www.rivistaaic.it, 2016, 8 ss.

⁴³ S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., 22 ss.; C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, cit.

3. Effetti della politica istituzionale sullo Stato sociale garantito dalle autonomie

L'evoluzione dello Stato sociale italiano è una storia di progressivo avvicinamento alle autonomie territoriali e corrispondente allontanamento dallo Stato⁴⁴.

La Repubblica italiana, dopo aver costruito i fondamenti della redistribuzione anche attraverso una significativa centralizzazione⁴⁵, ha poi voluto rendere Regioni ed enti locali responsabili dell'amministrazione di quasi tutte le prestazioni sociali.

Oggi soltanto l'istruzione e la previdenza continuano ad essere gestite direttamente dallo Stato, mentre tutti gli altri grandi servizi alla cittadinanza e alla comunità (tutela della salute, servizi sociali, programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico, formazione professionale, tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali, promozione delle attività culturali, degli spettacoli e dello sport) sono ormai integralmente rimessi alla responsabilità degli enti territoriali⁴⁶.

La devoluzione delle funzioni a carattere sociale non è però mai stata seguita da una corrispondente articolazione della finanza pubblica e del prelievo fiscale. Anzi, negli anni Settanta il legislatore, proprio mentre avviava la territorializzazione dei servizi sociali, ha disposto una centralizzazione della programmazione economica che ha sempre mantenuto le autonomie locali in una condizione di forte dipendenza dalle decisioni finanziarie prese dal centro⁴⁷.

Soltanto sul finire degli anni Novanta, con le riforme Bassanini e la revisione costituzionale del Titolo V, il problema di ripensare le proporzioni tra responsabilità nella gestione dei servizi e risorse finanziarie è tornata all'attenzione del dibattito politico⁴⁸.

Nella nuova geometria istituzionale, lo Stato sarebbe dovuto diventare il garante della conciliazione tra la molteplicità e diversità dei bisogni e l'uguaglianza nel godimento dei diritti⁴⁹,

⁴⁴ Cfr. i contributi contenuti in AA.VV., *La tutela multilivello dei diritti sociali*, a cura di E. Balboni, Napoli 2009.

⁴⁵ In proposito G. AMATO, *Democrazia e redistribuzione*, Bologna 1983; L. VANDELLI, A. MATRAGOSTINO, *I Comuni e le Province*, Bologna 1998.

⁴⁶ S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?*, cit., 388.

⁴⁷ P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in AA.VV., *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, a cura di M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino, Bologna 2010, 230.

⁴⁸ AA.VV., *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, a cura di G. Falcon e M. Malo, Bologna 1998.

⁴⁹ E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'uguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 27 ss.; ID., *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli 2005, 285 ss.; L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di eguaglianza nel sistema italiano*, in AA.VV., *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Milano 2003, 100; A. MARZANATI, *Il ruolo dello Stato nel policentrismo repubblicano: l'assistenza sociale*, in AA.VV., *La tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., 275 ss.

mentre le autonomie territoriali dovevano essere pensate come una rete di servizio alla persona che ha il suo perno nel ruolo di prossimità del Comune e che si sviluppa poi, con il concorso di Province e Regioni, in un esercizio coordinato di poteri e in un utilizzo integrato delle risorse disponibili⁵⁰.

In termini fiscali l'attuazione di questa impostazione avrebbe dovuto comportare, da un lato, la responsabilizzazione dei soggetti periferici sulle decisioni di spesa e di imposizione e, dall'altro, una ristrutturazione del livello statale basata sull'introduzione di strumenti cooperativi⁵¹.

La legge delega sul federalismo fiscale ha tentato di legittimarsi proprio attraverso questi presupposti, ma la sua attuazione, avvenuta nel periodo più duro della crisi, ha costituito di fatto l'occasione per l'imposizione di tagli lineari al sistema delle autonomie⁵².

È noto come i decreti legge del periodo della crisi abbiano spesso impiegato i meccanismi contenuti nella l. 42 del 2009 come fattori capaci di porre a carico delle autonomie quote di riduzione della spesa aggregata⁵³. La revisione costituzionale dell'art. 81 e l'approvazione delle leggi 243/2012 e 164/2016 hanno poi consacrato la disparità tra centro e periferia riservando tutti i margini di flessibilità alla sola dimensione nazionale presieduta dallo Stato⁵⁴.

Nell'ordinamento interno la crisi economica ha quindi assicurato allo Stato uno strumento finanziario di riscrittura del sistema istituzionale in cui le autonomie sono state ridotte ad una

⁵⁰ G. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, cit., 2225 ss.

⁵¹ C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano 2011, 61 ss.; R. PEREZ, *Conti uniformi e vincoli finanziari nel governo della finanza locale*, in *Astrid Rassegna*, 2013, 12 e 13; G. LADU, *Intervento*, in AA.VV., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Roma 2002, 179; G. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 2270; P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, cit., 235.

⁵² In proposito S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., 27 ss.; L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *le Regioni*, 2014, 20 ss.; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, cit., 10.

⁵³ Cfr. L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale*, cit., 18 ss.; M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, cit., 63 ss.; S. MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova: la differenziazione regionale*, in AA.VV., *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, cit., 502 s.

⁵⁴ E. JORIO, *Quanto peserà la legge attuativa del "pareggio di bilancio" sull'attività di Regioni ed enti locali?*, in *astrid-online.it*; M. SALERNO, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, 1; A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir., Annali*, VII (2014), 183; D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *www.forumcostituzionale.it*, 27 gennaio 2012; G.M. NAPOLITANO, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013, 94 ss.; T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014, 70; C. BUZZACCHI, *Equilibrio di bilancio versus autonomie locali e 'Stato sociale'*, in *Amministrare*, 2014, 63 ss.; R. VALICENTI, *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica delle autonomie territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 2012, 1; F. OSCULATI, *Costituzione centralista*, cit., 20; G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *www.rivistaaic.it*, 2016, 8 ss. In proposito sia consentito rinviare anche a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Quali prospettive per le autonomie locali dopo l'introduzione dell'equilibrio di bilancio?*, in *www.federalismi.it*, 2015.

semplice frazione della spesa pubblica integralmente esposta alle decisioni di bilancio del livello centrale e priva di poteri di codecisione sulla propria sorte finanziaria.

La dimensione di servizio concretamente esercitata dagli enti territoriali è rimasta completamente sullo sfondo: le disposizioni di finanza pubblica che hanno imposto tagli e contributi al risanamento non si sono preoccupate di garantire l'efficienza delle prestazioni alla cittadinanza ed è chiaro che, in presenza di spese inderogabili come le spese per il costo del personale, le decisioni dello Stato si siano tradotte in un progressivo deterioramento dei servizi rimessi agli enti territoriali⁵⁵.

Il caso delle Province è ancora una volta emblematico.

Imponendo pesanti prelievi alla finanza provinciale e dimezzando gli organici, la legge di stabilità 2015 è riuscita a produrre dei risparmi che però hanno gettato nel dissesto una serie di rilevanti funzioni amministrative a rilevanza sociale, dalla manutenzione delle strade all'edilizia scolastica, dalla tutela dell'ambiente al trasporto pubblico locale⁵⁶.

La gravità della situazione creatasi è testimoniata dall'azione dello Stato stesso che ha dovuto affrettarsi ad adottare strumenti correttivi⁵⁷.

Per coprire le spese relative alle funzioni di viabilità ed edilizia scolastica la legge di stabilità per il 2016 ha dovuto stanziare, per le Province delle Regioni ordinarie, 495 milioni per il 2016, 470 milioni per gli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni a partire dal 2021⁵⁸.

La medesima legge ha poi dovuto prevedere un contributo straordinario per il riequilibrio dei bilanci provinciali per complessivi 60 milioni⁵⁹.

Con la l. 160/2016, inoltre, è stato stanziato un contributo di 48 milioni per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province delle Regioni a statuto ordinario e ulteriori 100 milioni per l'attività di manutenzione straordinaria della relativa rete viaria⁶⁰.

⁵⁵ F. OSCULATI, *Costituzione centralista*, cit.

⁵⁶ Cfr. UPI, *Riparto del contributo della manovra finanziaria 2015 per Province e Città metropolitane. Nota dell'Unione Province d'Italia alla Conferenza Stato-Città Autonomie locali*, 31 marzo 2015. S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *Italian papers on federalism*, 2017, 6 ss.

⁵⁷ M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, cit., 12.

⁵⁸ L. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 754: la norma ha previsto per il 2016 245 milioni a favore delle Province non metropolitane delle Regioni a statuto ordinario, mentre 220 milioni per gli anni dal 2017 al 2020 e 150 a partire dal 2021.

⁵⁹ Altre misure a favore delle Province sono state l'approvazione del bilancio provinciale solo su base annuale e l'estensione all'anno 2016 della possibilità di rinegoziare le rate dei mutui con Cassa Depositi e prestiti L. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, commi 764, 756 e 759 lettera a).

⁶⁰ L. 7 agosto 2016, n. 160, art. 7 bis, commi 1 e 2.

Il tutto, però, senza che si ripristinassero autentici spazi di autonomia finanziaria capaci di sostenere appieno il nucleo delle funzioni provinciali⁶¹.

Nonostante i condizionamenti finanziari sempre più stringenti, le autonomie hanno saputo comunque farsi carico della tenuta sostanziale dello Stato sociale producendo notevoli margini di efficienza e continuando a garantire il nucleo essenziale delle prestazioni rimesse alla loro responsabilità⁶².

È però chiaro che il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica abbia fortemente influito sulla capacità di scelta delle autonomie in relazione alle prestazioni da sostenere ed abbia esposto il contesto nazionale ad un aggravio delle differenze territoriali.

Sono stati i territori che già possedevano buone capacità gestionali ad affrontare al meglio le sfide poste dalle nuove regole di finanza pubblica e ad utilizzare le poche risorse disponibili, come ad esempio i Fondi europei, per mantenere il proprio livello di servizio.

Complessivamente, quindi, dall'analisi della politica istituzionale degli ultimi anni si evince come la dissociazione tra devoluzione della responsabilità nella gestione dei servizi e la centralizzazione delle decisioni di finanza pubblica sia ormai diventata un muro contro il quale si scontra la possibilità di continuare a garantire uno Stato sociale diffuso ed egualitario⁶³.

Uno Stato che non si fa remore ad attaccare il funzionamento dello Stato sociale semplicemente perché esso è affidato ad altri soggetti istituzionali dimostra però di essere uno Stato preoccupato esclusivamente della propria autoconservazione e incapace di elaborare forme democratiche basate su un concreto progresso materiale e spirituale della società.

In questo modo le generazioni successive alla crisi economica rischiano di non poter usufruire dei diritti sociali non perché essi siano divenuti un lusso che non ci si può permettere in tempi di

⁶¹ M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, cit.

⁶² La Corte dei conti (*Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*, 219 ss.) ha evidenziato per il 2016 un saldo positivo pari a 3,9 miliardi per i Comuni e 6,1 miliardi per le Regioni, mentre Province e Città metropolitane hanno conseguito risultati ben peggiori, circostanza che consente di confermare la gravità della condizione degli enti di area vasta. In proposito anche C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, cit.

⁶³ S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., 33: «Si potrà ancora riformare e deformare il sistema regionale e locale, decretare persino la soppressione delle Regioni, oltre che delle Province, ma se non si decide di riformare lo Stato e, in particolare, la sua amministrazione (compresa la giustizia), riducendo la spesa e riorganizzando i servizi e le prestazioni, la crisi continuerà a logorare le imprese e le famiglie italiane».

riduzione delle risorse⁶⁴, quanto piuttosto perché essi sono stati trascurati della volontà di uno Stato intenzionato a non ristrutturare le proprie inefficienze⁶⁵.

Prospettive di riforma che possano essere compatibili con un'autentica preservazione dello Stato sociale devono quindi muoversi nella direzione di un riallineamento delle decisioni di bilancio alla natura policentrica del nostro sistema sociale.

4. *Alcune conclusioni e qualche auspicio per il futuro*

Da quanto illustrato nei paragrafi precedenti emerge chiaramente come le scelte di politica istituzionale compiute dallo Stato nei confronti delle autonomie territoriali mettano in serio pericolo la tutela delle generazioni future e possano compromettere seriamente la sostenibilità del sistema costituzionale italiano.

Indirizzare le restrizioni economiche proprio a carico delle amministrazioni che oggi garantiscono lo Stato sociale vuol dire essere disposti a selezionare i servizi di cui la cittadinanza può sperare di godere in futuro sacrificando proprio quella parte dello Stato costituzionale che più si lega ai principi a cui si ispira la Costituzione repubblicana.

Un approccio corretto e di durata al problema della sostenibilità del sistema pubblico italiano avrebbe dovuto invece tradursi in azioni di cui si discute da tempo quali l'abbassamento del debito pubblico, la lotta all'evasione fiscale e la piena ristrutturazione della spesa pubblica.

⁶⁴ Il fatto che sia insensato vedere soltanto nei diritti sociali dei «diritti che costano» è stato ampiamente messo in luce dalla dottrina: cfr. in proposito G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit.; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in www.costituzionalismo.it, 2012, 3; C. BUZZACCHI, *Equilibrio di bilancio versus autonomie locali e 'Stato sociale'*, cit.

⁶⁵ S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., 29: «la condizione ordinamentale della Repubblica è diventata contraddittoria, dal punto di vista economico-finanziario: lo Stato non eroga servizi ai cittadini e taglia la spesa degli enti che erogano servizi; l'autonomia finanziaria regionale e locale è incisa dallo Stato, che prende gettiti dei tributi regionali e locali e non svolge i compiti di perequazione. Su queste basi appare problematico quanto la legislazione della crisi compie sul piano istituzionale per rafforzare le scelte economico-finanziarie del Governo. Infatti, dal complesso dei decreti legge e delle leggi finanziarie e/o di stabilità emerge la scelta di rinviare continuamente la riforma del Parlamento, della legge elettorale, del finanziamento pubblico dei partiti, del bicameralismo e dei procedimenti di decisione pubblica e, soprattutto di non riformare gli apparati dell'amministrazione centrale. Per contro, la legislazione della crisi ha ridotto l'organizzazione e la rappresentatività delle Regioni e degli enti locali, senza considerare i limiti costituzionali che ancora esistono».

La realizzazione di un autentico federalismo fiscale avrebbe consentito, in questo senso, di rendere coerenti queste misure con un pluralismo territoriale di enti autonomi dotati di competenze proprie e politicamente responsabili di fronte alle loro comunità di riferimento⁶⁶.

Lo Stato italiano ha invece deciso di adattarsi alla crisi economica senza rimeditare seriamente le proprie cattive abitudini e accettando di perpetrare molti problemi strutturali che già gravano sulle generazioni attuali⁶⁷.

I possibili percorsi di riforma sono già stati indicati dall'Europa che, come si è visto, pur prescrivendo il mantenimento di finanze pubbliche sane e il divieto di disavanzi eccessivi, ha invece continuato a vedere nel territorio e nelle istituzioni territoriali il veicolo privilegiato per realizzare uno sviluppo sociale integrato capace di inserire la società italiana in una più ampia dimensione politica europea.

Ne consegue che lo Stato italiano non possa più permettersi di continuare a considerare semplici voci di spesa le autonomie territoriali: in un contesto in cui non vi è più un'aspettativa di crescita costante della ricchezza e dell'espansione delle prestazioni, occorre moltiplicare i punti di contatto tra ordinamento giuridico e interessi sociali per riuscire a rispondere ai bisogni differenziando i percorsi, i trattamenti e le priorità⁶⁸.

Le autonomie territoriali sono l'elemento istituzionale che può consentire di raggiungere quest'obiettivo, ma ciò richiede che Stato e autonomie sappiano interpretare il loro ruolo costituzionale in modo molto diverso dal passato.

Lo Stato, invece che perseguire soltanto la propria autoconservazione a carico degli enti territoriali, deve favorire il raccordo con gli indirizzi sovranazionali e farsi garante di un'eguaglianza sostanziale che trova nella perequazione tra territori il proprio principale obiettivo.

Le autonomie, d'altro canto, devono abbandonare un'interpretazione garantistica delle proprie competenze e funzioni per esercitarle attivamente all'interno di un processo decisionale unitario che integri il loro ruolo nel contesto nazionale e sovranazionale⁶⁹.

⁶⁶ S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., 26.

⁶⁷ S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., 33; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, cit.

⁶⁸ P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, cit., 246.

⁶⁹ S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale*, cit., 9 e ss.; ID., *Dove vanno le Regioni?*, cit., 369.

Soltanto in questo modo sarà possibile consegnare alle generazioni future un nuovo sviluppo sociale all'altezza del contesto europeo e non soltanto le consolidate inefficienze del nostro sistema pubblico.