

Federalismo, regionalismo e decentramento nella prospettiva della comparazione tra i sistemi di amministrazione (o governo) locale

Mauro Mazza

[...] il sistema federativo è esattamente il contrario della gerarchia o centralizzazione amministrativa e governativa, che è il contrassegno, indistintamente, delle democrazie imperiali, delle monarchie costituzionali e delle repubbliche unitarie¹.

Abstract

Le esperienze di organizzazione decentrata dello Stato possono essere esaminate sia nella prospettiva diacronica che in quella sincronica. Il saggio muove dall'esame delle vicende storiche della Francia, e quindi analizza i sistemi giuridici dei Paesi che appartengono alla tradizione di civil law di matrice francese-napoleonica. Sono poi analizzati gli ordinamenti dei Paesi che seguono la tradizione di common law, con particolare riguardo a Gran Bretagna e Stati Uniti d'America. Vengono inoltre considerate le esperienze degli Stati di civil law di lingua tedesca, come anche i Paesi dell'Europa orientale durante la lunga fase della transizione post-socialista. Nemmeno è trascurato il caso peculiare dei Paesi baltici, che si trovano – anche dal punto di vista geogiuridico – sul confine fra Paesi dell'Est europeo e Paesi scandinavi. Questi ultimi, ossia i Paesi dell'Europa nordoccidentale, sono altresì fatti oggetto di specifica analisi. Vengono, infine, esaminate le tendenze evolutive del decentramento politico-amministrativo, anche alla luce delle questioni finanziarie poste dalla crisi economica globale esplosa nel 2008 e che non è tuttora superata.

(1) P.-J. PROUDHON, *Du principe fédératif*, cit. da M.L. GHEZZI, *Introduzione*, in C. CATTANEO, *Federalismo*, Milano-Udine, Mimesis, 2011, p. 7.

1. I modelli di amministrazione territoriale infranazionale, considerati anche dal punto di vista della storia delle istituzioni locali

Sul piano della comparazione diacronica, è agevole rilevare che le istituzioni giuridiche poste a fondamento delle amministrazioni locali sono preesistenti alla stessa creazione degli Stati nazionali. L'osservazione vale in maniera trasversale ai differenti modelli ed alle esperienze che nel presente studio si intende esaminare. Naturalmente, si utilizzerà lo strumento tassonomico dei modelli nel senso della individuazione delle polarità di riferimento, nella ormai acquisita consapevolezza che nell'ambito delle tradizioni giuridiche gli aspetti di ibridazione sono sempre più numerosi ed evidenti.

I governi municipali italiani e dell'Europa continentale esistevano già nel Medioevo, mentre nel regno sassone si formarono le suddivisioni territoriali poi evolute nelle contee inglesi. Da un lato, la Scozia, la Catalogna e la Baviera ebbero istituzioni indipendenti di governo locale in epoca anteriore alla loro incorporazione negli ordinamenti nazionali britannico, spagnolo e germanico; dall'altro lato, anche al di là dell'Oceano le amministrazioni di alcune *township* e *municipalities* furono create prima della costituzione della Federazione statunitense. Queste antiche esperienze di governo locale, tuttavia, non rivestirono importanza fondamentale dopo la nascita degli Stati nazionali, in un'epoca grosso modo collocabile fra la fine del XVIII e gli ultimi anni del XIX secolo. Gli Stati nazionali, infatti, furono ben presto assai attivi nel procedere all'individuazione delle ripartizioni territoriali interne, con l'intento di riorganizzare i governi locali secondo linee e criteri tendenzialmente uniformi. I governi locali prestatati subirono una radicale trasformazione, venendo assorbiti quali parti costitutive dei rispettivi modelli nazionali. Ciò avvenne sia nelle esperienze come quelle italiana, francese e spagnola dove i precedenti assetti del potere locale furono azzerati in vista della creazione delle nuove architetture nazionali, sia nell'evoluzione delle istituzioni locali dei Paesi di *common law* – specialmente di Gran Bretagna e Stati Uniti d'America – come anche della Germania, dove si verificò una minore discontinuità rispetto al passato, nel senso del manifestarsi di una certa salvaguardia e conservazione post-nazionale delle istituzioni del governo locale preesistenti. Interessante fu altresì, in tale contesto, il

fenomeno della circolazione dei modelli nazionali originari in altre esperienze, tanto per effetto di imitazione che di imposizione (attraverso le vicende della colonizzazione), segnatamente in Europa ma anche in America, Australia e Africa².

La successiva evoluzione, nel corso del XX secolo, determinò prima una forte espansione del ruolo delle amministrazioni locali nel settore dell'erogazione dei servizi ai cittadini, con particolare riguardo alle funzioni concernenti l'istruzione, la sanità e l'assistenza, mentre in un secondo momento, che coincide all'incirca con gli ultimi due decenni del secolo scorso, si ebbe il manifestarsi sempre maggiore della crisi dello Stato sociale, la quale ha comportato un ridimensionamento, più o meno rilevante, delle risorse finanziarie a disposizione degli enti territoriali locali³. Quest'ultima tendenza è, ora, diventata di stringente attualità, in connessione con la grave crisi economico-finanziaria⁴ iniziata nel 2008 e non ancora conclusa, la quale crisi esige il ripensamento anche delle tradizionali impostazioni in tema di governo regionale e locale, attraverso in particolare l'avvio di processi di amalgamazione o accorpamento degli enti territoriali con finalità di (drastica) riduzione della spesa pubblica (tanto a livello centrale che locale)⁵.

(2) Si vedano, per aggiornate indagini a vasto raggio concernenti il livello di base delle amministrazioni subnazionali, G. PAVANI, L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, Donzelli, 2006; H. KUDO, G. LADU, L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'Oriente. Il governo locale in Europa orientale, Asia e Australia*, Roma, Donzelli, 2008, nonché prima, circa le linee evolutive delle forme di governo degli enti locali, L. BOBBIO, *Come cambiano le forme di governo locale in Europa*, in A. BRASCA, M. MORISI (a cura di), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 219 ss. Nella prospettiva della comparazione con la riforma statutaria lombarda del 2008, cfr. M. Mazza, *Il nuovo Statuto regionale lombardo e i modelli comparati di autonomia territoriale subnazionale*, in S. TROILO, M. GORLANI (a cura di), *Il nuovo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 381 ss.

(3) Cfr., ad es., O. POLLICINO, *Stato sociale*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Atlante di diritto pubblico comparato*, Torino, UTET, 2010, p. 115 ss.

(4) Sulla quale v., ad esempio, G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2012; G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012.

(5) V., infatti, le osservazioni di S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del re-*

Nonostante le modificazioni intercorse, i modelli originari di amministrazione locale sono tuttora rintracciabili negli ordinamenti nazionali, così da sollecitare l'opera del comparatista pubblicista al fine della loro classificazione, secondo il criterio tradizionale delle famiglie giuridiche. Le scelte operate dagli studiosi interessati alla tassonomia delle amministrazioni locali sono molteplici. La più semplice appare quella per cui si possono distinguere i modelli di governo locale a seconda che essi abbiano subito oppure no l'influenza del modello francese-napoleonico di amministrazione locale decentrata. In tal modo, si avrebbero i principali Paesi dell'Europa meridionale, vale a dire Francia, Italia e Spagna, contrapposti agli Stati dell'Europa settentrionale, con i casi notevoli rappresentati in quest'ultimo caso dalla Gran Bretagna e dai Paesi scandinavi. Non mancano, ovviamente, ricostruzioni più articolate e sofisticate, le quali tuttavia sembrano comunque muovere da questa prima distinzione di massima. Così avviene per le teorie che separano i governi locali modellati sull'esempio francese e realizzati nell'Europa meridionale sia dal modello anglosassone, che è recepito oltretutto in Gran Bretagna anche negli Stati Uniti d'America nonché in Australia e Nuova Zelanda, sia da un ulteriore modello definibile come nordico-mitteleuropeo, che si trova accolto tanto nei Paesi di lingua tedesca – ossia in Germania, Austria e Svizzera – quanto nei Paesi scandinavi. È evidente che, sulla base del criterio di classificazione da ultimo ricordato, mentre rimane omogenea l'area degli Stati dell'Europa meridionale si opera, invece, una scissione nell'ambito della tradizione giuridica occidentale (ed europea) sotto il profilo della contrapposizione fra il modello dei Paesi anglosassoni (pur tenendo conto delle differenze fra Gran Bretagna e Stati Uniti d'America, su cui v. *infra*), da un lato, e, dall'altro lato, il paradigma accolto in materia di assetto dei governi locali nei Paesi di cultura tedesca come anche nei Paesi del Nord Europa. Lo schema potrebbe, inoltre, diventare ancora più complesso qualora si preferisse distinguere, nell'ambito della macroarea della tradizio-

gionalismo, in *Federalismi.it*, 2012, n. 20 (online all'indirizzo www.federalismi.it), e E. BALBONI, M. CARLI, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, *ivi*, 2012, n. 21.

ne nord-mitteleuropea di amministrazione locale, fra il modello dei Paesi dell'area germanofona e quello dei Paesi appartenenti all'area scandinava-nordestica⁶.

2. Le caratteristiche essenziali del modello originario francese

Le amministrazioni locali che seguono il paradigma francese trovano la loro origine storica direttamente nella rivoluzione giacobina del 1789, allorché venne deciso dagli Stati generali riuniti in assemblea nazionale di dare vita alle nuove suddivisioni amministrative repubblicane, rappresentate da dipartimenti e Comuni. Il modello in esame è detto altresì napoleonico, sebbene in base a quanto si è appena osservato esso abbia in realtà avuto origine prima della presa del potere da parte di Napoleone, il quale peraltro innovò il modello giacobino nella misura in cui soppresse il carattere elettivo dei consigli municipali e introdusse la figura istituzionale del prefetto. La disciplina fondamentale delle amministrazioni locali secondo la sistemazione napoleonica fu adottata con la legge 28 piovoso anno VIII (1800)⁷. In

(6) Per un'efficace sintesi di questi criteri ordinatori in tema di amministrazioni locali nella prospettiva comparatistica, v. L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

(7) Cfr., ampiamente, M. MAZZA, *Decentramento e riforma delle autonomie territoriali in Francia*, Torino, Giappichelli, 2004, sub cap. I, nonché, su storia, schema istituzionale e considerazione sistemica dell'amministrazione territoriale francese, l'importante contributo di A. BRETTE, *Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789*, Paris, Comély, 1907, e poi le disamine di F. BONINI, *Il governo locale in Francia*, in *Annali della Facoltà di giurisprudenza della Lumsa 2005-2006*, a cura di G. IGNESTI, Torino, Giappichelli, 2007, p. 383 ss.; P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 335 ss.; A. VERGNE, *Province, région, pays, gouvernement, généralité e intendance durante l'ultimo secolo dell'Ancien Régime*, in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale ISAP* (Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica), n. 20, 2012, p. 45 ss. Nella prospettiva di ulteriori riforme del sistema francese di governo locale, v. M. MAZZA, *Verso l'atto III del decentramento amministrativo in Francia?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, p. 629 ss., e inoltre G. MARCOU, *La réforme territoriale: ambition et défaut de perspective*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 2010, p. 357 ss., sul progetto di riforma adottato dal governo transalpino il 21 ottobre 2009 in tema di *État territorial* e per la modernizzazione delle strutture locali della Francia. La riorganizzazione degli enti territoriali decentrati è stata, infine, approvata con la legge 16 dicembre 2010, n. 1563 su cui v. N. KADA, *La réforme de l'état territorial*, in *Rev. fr. adm. pub.*, 2012, 109 ss. R. CHIROUX, *Une profonde réforme de notre organisation territoriale*, in

virtù del prestigio, ovvero in forza delle armi, il modello francese di matrice napoleonica conobbe una impressionante espansione, sia in Europa dove fu accolto in Italia, Spagna, Belgio e Paesi Bassi, sia anche al di fuori dell'Europa, dal momento che lo schema francese delle relazioni fra il centro e la periferia si irradiò verso l'America latina, per il tramite dell'esportazione del modello spagnolo (mutuato, come si è visto, dall'archetipo francese), nonché nell'Africa nordoccidentale quale conseguenza dell'influenza diretta del diritto francese, ma non mancarono esempi di recezione volontaria, come accadde per gli ordinamenti di Grecia e Turchia.

I profili storici fondamentali dell'organizzazione francese in tema di amministrazioni locali è relativamente semplice, nel senso che essa obbedisce ad un vigoroso impulso centralizzatore, nell'ambito del quale un ruolo centrale viene attribuito alla figura del prefetto. L'istituzione prefettuale ha storicamente una pluralità di funzioni, strettamente correlate al funzionamento degli enti territoriali decentrati, così da apparire la vera chiave di volta del sistema originario francese

Revue administrative, 2011, 209 ss.; P. SADLAN, *Vers une nouvelle architecture du territoire?*, in *Regards sur l'actualité*, n. 369, 2011, p. 19 ss.; M. VERPEAUX, *"Une" réforme ou "la" réforme des collectivités territoriales?*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 2011, p. 225 ss.; ID., *La réforme des collectivités territoriales: vers l'acte III de la décentralisation?*, in *Regards sur l'actualité*, n. 369, 2011, p. 8 ss., i quali si interrogano sull'effettiva portata della riforma territoriale del 2010, se cioè essa costituisca *acte III de la décentralisation* ovvero, al contrario, *acte I d'une re-centralisation*. Da ultimo, sulle "significative aperture al decentramento politico-amministrativo" nell'ordinamento francese, v. R. DELUSSU, *La curva del decentramento: problemi e possibili soluzioni nella classificazione delle esperienze federali*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 13, spec. p. 1, nonché, sul processo di diversificazione statutaria nell'Oltremare francese, basato su statuti d'integrazione differenziata all'interno della *République française*, E. JOS, *Les nouvelles collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution: des statuts "sur mesure" destinés à répondre aux aspirations des élus et électeurs locaux*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 2012, p. 73 ss.; ID., *La diversité des statuts constitutionnels des collectivités territoriales situées outre-mer*, in C. PUIGELIER (a cura di), *La diversité du droit. Mélanges en l'honneur de J. Sainte-Rose*, prefaz. di F. TERRÉ, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 637 ss. Infine, la rifondazione dello Stato "territoriale" francese (vale a dire dell'amministrazione territoriale dello Stato e, quindi, del diritto delle collettività locali) quale aspetto centrale del programma denominato *Révision Générale des Politiques Publiques* (RGPP) valido per gli anni 2007-2012 è stata recentemente esaminata in J.-C. NEMERY (a cura di), *RGPP et réforme des collectivités territoriales*, Paris, L'Harmattan, 2012.

di governo locale. Da un lato, il prefetto è un funzionario dello Stato centrale, il quale peraltro veniva posto nell'ordinamento amministrativo francese storicamente configuratosi in epoca napoleonica a capo dell'ente territoriale intermedio, vale a dire dei dipartimenti. Inoltre, il prefetto aveva compiti di vigilanza, controllo e "tutela" nei confronti delle amministrazioni comunali, con poteri che in certi periodi arrivarono sino alla nomina dei sindaci, e che comunque includevano la verifica di legittimità e anche in ordine alla opportunità delle deliberazioni adottate dai consigli comunali. D'altro canto, fino alle riforme degli anni '80 del secolo scorso in materia di regionalizzazione, poi "approfondite" dalla revisione costituzionale del 2003 in materia di organizzazione decentrata della Repubblica francese, il prefetto era nel diritto francese delle amministrazioni locali anche il Presidente del consiglio generale (assemblea) dipartimentale, nonché l'organo esecutivo del dipartimento stesso. In definitiva, nell'esperienza originaria francese troviamo il prefetto che riveste un triplice ruolo, poiché egli è nel contempo rappresentante dello Stato centrale, vertice istituzionale del livello di governo territoriale intermedio e controllore delle amministrazioni locali di base, vale a dire degli enti municipali⁸. In un certo senso, dunque, il centralismo napoleonico era finalizzato al controllo del territorio in modo analogo all'assolutismo dell'Antico regime; tuttavia, il modello originario francese-napoleonico è da considerare altresì figlio del centralismo rivoluzionario giacobino, il quale ebbe lo scopo di affermare l'uguaglianza dei cittadini anche di fronte alla pubblica amministrazione centrale e locale, con la centralizzazione (o accentramento) volta a evitare il prevalere di localismi e interessi particolaristici, assicurando la preminenza invece dei superiori interessi generali della nazione⁹.

Il centralismo franco-napoleonico non esclude tuttavia, fin dal suo momento genetico, l'affermarsi nell'ordinamento transalpino del principio della democrazia comunale, che garantisce la democraticità del

(8) *Id est*, i governi locali minori.

(9) Proprio nella nazione, fra l'altro, risiede il principio di sovranità secondo la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

modello francese di amministrazione locale. L'autonomia delle istituzioni municipali venne contemplata già dai decreti del 1789, nonché riconosciuta e tutelata dalla Costituzione del 1791. Espressione rilevante della democrazia municipale sarà, a decorrere dalla rivoluzione giacobina, l'elettività dei membri del consiglio comunale. Essa subì, invero, talune soppressioni, ma venne altrettante volte ripristinata, ad esempio nel 1831 e 1848. Il consiglio comunale divenne definitivamente elettivo durante la terza Repubblica, alla fine del XIX secolo. Il forte radicamento storico del principio della democrazia municipale nel modello francese di amministrazione territoriale locale è dimostrato, ancora oggi, dall'elevato numero di Comuni, tanto che si può parlare di frammentazione o "polverizzazione" delle collettività locali nell'esperienza francese di autogoverno decentrato. Si pensi, infatti, che le amministrazioni comunali al tempo della Rivoluzione giacobina erano circa 44.000 ed attualmente si attestano intorno ai 36.000.

Il principio rivoluzionario affermato dai giacobini dell'assoluta uguaglianza dei cittadini davanti alla pubblica amministrazione (così come ai tribunali e alla legge) si converte, dal punto di vista del diritto delle amministrazioni locali, nel principio di uguaglianza fra gli enti locali di ciascun livello, con la conseguenza della piena uniformità di organizzazione e funzionamento fra i dipartimenti nonché, al livello inferiore, fra le amministrazioni comunali. In primo luogo, quindi, non vi sono "aree libere", nel senso che le amministrazioni municipali coprono per intero il territorio nazionale. In secondo luogo, i Comuni rurali e quelli delle aree urbane, così come le città di maggiori dimensioni e i villaggi meno abitati, hanno tutti la stessa organizzazione, imperniata su consigli comunali elettivi e sindaci (*maires*). Il principio di uniformità delle amministrazioni locali non tollerava, nel modello originario francese, la presenza di statuti speciali e tantomeno di privilegi, con la sola parziale eccezione rappresentata dalla capitale Parigi, città che dal 1795 dispone anch'essa di un consiglio comunale elettivo e del sindaco, ma che in precedenza era posta sotto il controllo diretto dello Stato e amministrata mediante il dipartimento della Senna.

Infine, l'esperienza francese di amministrazione locale si caratterizza storicamente per la contestuale presenza nel medesimo ambito territoriale sia delle strutture dei governi locali che dei servizi de-

concentrati dello Stato. In tale contesto istituzionale, se da un lato il prefetto è il rappresentante dello Stato centrale a livello periferico, d'altra parte anche il sindaco è non solo a capo dell'amministrazione comunale, ma in relazione all'esercizio delle funzioni delegate dallo Stato alle amministrazioni municipali è altresì rappresentate dello Stato centrale, cosicché finiscono per essere intrecciate fra il centro e la periferia sia le funzioni, che possono essere proprie dei Comuni, delegate dallo Stato alle amministrazioni municipali o svolte direttamente dai servizi deconcentrati dello Stato per le funzioni ritenute di interesse nazionale, sia le strutture, con riferimento (in base a quanto si è appena detto) alle figure istituzionali del prefetto e del sindaco.

3. La diffusione oltralpe del modello francese-napoleonico di auto-governo delle collettività territoriali decentrate

Il paradigma originario francese di organizzazione territoriale decentrata non soltanto resistette tenacemente nel corso della storia istituzionale transalpina post-rivoluzionaria, ma conobbe altresì un'intensa circolazione in ordinamento stranieri. Nel passaggio dal modello genetico al modello importato si verificarono mutazioni, alcune di sapore nominalistico ed altre invece più contenutistiche. Fra le prime, si può ricordare che la suddivisione amministrativa intermedia (ovvero, il livello *meso* di governo) ereditata dalla rivoluzione giacobina, vale a dire il dipartimento, fu ridenominata Provincia nelle esperienze italiana, spagnola, belga e olandese, mentre assunse il nome di distretto nel diritto pubblico portoghese e di *nómoi* nell'ordinamento giuspubblicistico ellenico. Fra le seconde, bisogna notare che il ruolo istituzionale del prefetto francese risultò normalmente depotenziato nelle esperienze che ne recepirono il modello originario; ad esempio, in Italia al prefetto furono attribuiti compiti rilevanti in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di controllo sulle amministrazioni municipali, senza però riconoscimento dei poteri incisivi di direzione e coordinamento nei confronti degli altri organi periferici dello Stato di cui invece dispone il suo omologo francese.

I fenomeni principali di recezione del modello francese-napoleonico di amministrazione locale si ebbero, dunque, in Italia, Spagna, Portogallo, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. I caratteri fondamentali di

tale recezione sono rintracciabili negli ordinamenti menzionati anche dopo l'avvenuta creazione, nella seconda metà del secolo scorso, di un ulteriore livello intermedio di governo territoriale decentrato, rappresentato dalle Regioni costituite in Italia, Spagna e Belgio, oltretutto nella stessa Francia. Se, infatti, è innegabile che l'ente regionale altera la tradizionale bipartizione franco-napoleonica delle amministrazioni territoriali decentrate imperniata sul dipartimento (o denominazioni derivate) e Comune, occorre subito aggiungere che esattamente nella dottrina italiana si è rilevato come il governo regionale ha rapporti istituzionali non esclusivi con i governi locali, poiché vi sono concorrenti rapporti fra governo centrale e governi locali, a differenza di ciò che avviene in ordinamenti federali assai distanti dal modello francese, come accade per gli Stati Uniti d'America, la Germania e la Svizzera, dove invece troviamo i governi degli Stati membri che effettivamente intrattengono rapporti diretti ed esclusivi con i governi locali, rispetto ai quali ultimi si atteggiano ad autentici "padroni"¹⁰. In definitiva, l'evoluzione dell'organizzazione amministrativa decentrata nei Paesi che seguono il modello di derivazione francese ha sperimentato modificazioni, specialmente sotto il profilo¹¹ del ridimensionamento dei poteri attribuiti ai prefetti¹², nonché dal punto di vista della riduzione dei controlli esercitati dallo Stato centrale sulle amministrazioni territoriali decentrate, al punto che siffatti controlli sono stati talvolta del tutto soppressi. Inoltre, la frammentazione delle amministrazioni municipali ereditata dalla rivoluzione giacobina e mantenutasi in Francia è stata soltanto attenuata nei Paesi di maggiori dimensioni attraverso il ricorso a meccanismi che potremmo considerare da questo punto di vista come finalizzati a realizzare una sorta di "aggiramento" della frammentazione medesima, nella misura in cui si è tentata la via degli accorpamenti comunali mediante associazioni

(10) Si veda l'analisi di L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990.

(11) Già sopra accennato.

(12) I quali sono denominati governatori civili negli ordinamenti spagnolo e portoghese, commissari del re secondo il diritto pubblico olandese e *nomarchi* nell'esperienza greca.

intercomunali, consorzi, unioni, sindacati di Comuni, ecc. Tuttavia, una significativa riduzione della frammentazione comunale si è avuta negli Stati di più ridotta estensione territoriale, secondo la traiettoria evolutiva manifestatasi in Belgio e nei Paesi Bassi. Da ultimo, nelle esperienze che traggono le caratteristiche fondamentali dal modello originario napoleonico si è a più riprese dibattuto in ordine alla eventuale eliminazione di dipartimenti e Province, peraltro senza esito alcuno.

4. Le esperienze di governo locale estranee alla matrice francese-napoleonica

Mentre come si è visto innanzi i Paesi che seguono la tradizione francese-napoleonica in tema di decentramento amministrativo conservano una certa omogeneità di strutture, quantomeno a livello giuridico-formale poiché invero la prassi applicativa manifesta divergenze anche marcate, la cui analisi compete però più al politologo e al sociologo dell'amministrazione pubblica che al giurista in generale e al pubblicista comparatista in particolare, occorre notare che i Paesi estranei alla tradizione in questione sono invece piuttosto diversificati fra di loro. Emergono, comunque, alcuni caratteri salienti anche di questa seconda tipologia di ordinamenti. In primo luogo, il principio di uniformità affermato dai rivoluzionari giacobini, che perseguivano l'obiettivo della omogeneità strutturale delle istituzioni locali ai vari livelli del decentramento amministrativo, non è condiviso dagli ordinamenti appartenenti alla contrapposta esperienza dei modelli non influenzati dalla tradizione francese-napoleonica, dove invece troviamo autonomie locali differenziate. Ciò avviene in forza di almeno due elementi. Da un lato, sono sopravvissute quantomeno alcune delle istituzioni del governo locale ereditate da epoche lontane, le quali invece come è stato esaminato in precedenza furono spazzate via dal vento innovatore della Rivoluzione francese. Inoltre, lo "spirito geometrico" dei giacobini impegnati a razionalizzare le strutture amministrative locali non ha inciso in modo determinante nelle esperienze estranee al modello originario francese-napoleonico, con la conseguenza che i modelli non napoleonici conoscono divaricazioni anche marcate fra lo schema organizzativo delle amministrazioni create nelle

aree rurali rispetto a quelle operanti nelle aree urbane. Dall'altro lato, bisogna rilevare la tendenziale maggiore importanza del ruolo istituzionale svolto dalle amministrazioni locali negli ordinamenti estranei alla tradizione francese-napoleonica, dal momento che nei sistemi ora in esame troviamo in genere l'attribuzione di più estese competenze ai governi locali, e spesso anche un numero più elevato di dipendenti assegnati ai ruoli del personale della pubblica amministrazione locale. È essenziale notare, però, che (già lo si diceva sopra) in realtà le cose sono un poco complicate dal fatto che gli ordinamenti di matrice non francese-napoleonica si differenziano ulteriormente fra di loro¹³, di modo che abbiamo da un lato i Paesi anglosassoni, con la distinzione tra i modelli britannico e statunitense, e dall'altro lato i Paesi dell'Europa centro-occidentale e del Nord Europa (ovvero della Scandinavia).

5. Il modello britannico di amministrazione territoriale decentrata

Allorché il Parlamento di Westminster decise di procedere alla razionalizzazione e al riordino del "paesaggio" britannico delle amministrazioni locali, adottando prima il *Local Government Act* (LGA) del 1888 e poi il LGA del 1895¹⁴, fu introdotta una fondamentale distinzione tra

(13) Per queste nozioni, dal punto di vista della macrocomparazione intersistemica, cfr. U. MATTEI, P.G. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, Padova, CEDAM, 1997, p. 51 ss.

(14) Sui profili storici del *self-government* britannico, v. A. TORRE, *Il territorial government in Gran Bretagna*, Bari, Cacucci, 1991; S. TROLO, *Il local government britannico. L'ente locale tra rappresentanza della comunità e amministrazione dei servizi pubblici*, Padova, CEDAM, 1997; ID., *Il local government britannico tra devolution interna e integrazione europea*, in A. TORRE, L. VOLPI (a cura di), *La Costituzione Britannica / The British Constitution*, atti del Convegno di Bari, 29 e 30 maggio 2003), II, Torino, Giappichelli, 2005, p. 1471 ss.; G. MORI, *Una nuova forma di governo per gli enti locali inglesi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2001, p. 807 ss. (a commento del *Local Government Act 2000*, emanato il 28 luglio 2000); M. CHISHOLM, *Structural Reform of British Local Government*, Manchester, Manchester University Press, 2000. Da ultimo, cfr. R. LE MESTRE, *L'administration territoriale britannique: du Local government à la Local governance*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, 2011, p. 221 ss.; M. CHISHOLM, S. LEACH, *Disbonest Government: Local Government Reorganisation, England 2006-2010*, in *Local Government Studies*, 2011, 19 ss.; S. DIEZ SASTRE, *El régimen local británico antes y después de la "devolution"*, in *Federalismi.it*, 2011, n. 9.

aree rurali e minori centri urbani, per un verso, e, per l'altro verso, le città di maggiori dimensioni (ovvero le grandi aree urbane). Nel dettaglio, la legislazione adottata nel Regno Unito verso la fine del XIX secolo in tema di autogoverno locale prevedeva innanzi tutto la creazione nelle aree rurali di due livelli di governo, rappresentati dalle contee al livello di base (o primo livello) e dai distretti al secondo livello (o secondo anello). I distretti, a loro volta, erano configurati come rurali se comprendenti esclusivamente zone di campagna e urbani qualora in essi fossero inclusi centri urbani di minori dimensioni. La struttura su due livelli di autogoverno territoriale non era, invece, replicata per quanto riguarda l'organizzazione amministrativa delle grandi aree urbane, poiché in quest'ultimo caso si ebbe la creazione di un solo livello di governo, il quale svolgeva le funzioni sia di contea che di distretto e che fu denominato contea urbana.

La "filosofia" del decentramento amministrativo radicata nelle isole britanniche era assai differente da quella storicamente incarnata dal modello francese-napoleonico. Sia il Regno Unito che la Francia ebbero, infatti, forti governi centralizzati, ma nell'esperienza britannica dell'autogoverno locale fu altresì lasciato ampio margine di manovra alle amministrazioni locali, laddove invece nel caso francese si mantenne fermo l'obiettivo di un controllo diffuso e capillare del centro sulla periferia. La differenza più vistosa è forse rappresentata dall'assenza nel modello istituzionale britannico della figura del prefetto, la quale mancanza sta ad indicare in modo evidente che il governo centrale in definitiva controlla le amministrazioni locali soltanto a distanza, per il tramite dei ministeri, ma si limita essenzialmente a definire le politiche poi attuate a livello decentrato dagli organi dell'autogoverno locale, ai quali spetta in particolare l'erogazione dei servizi ai cittadini. Un'altra importante differenza fra il modello britannico e quello francese-napoleonico di amministrazione territoriale decentrata consiste nel fatto che gli enti locali non dispongono nel diritto britannico della protezione costituzionale – in assenza come ben noto di Costituzione scritta – ma sono unicamente contemplati dalla legislazione ordinaria, con la conseguenza che è compito del Parlamento nazionale deliberare in ordine alle strutture degli organi dell'autogoverno locale, come anche circa le loro competenze e risorse finanziarie, nonché

con riguardo alle stesse modificazioni dei confini degli enti territoriali decentrati. Da questo punto di vista, si tratta dunque di un'autonomia "debole", in quanto pienamente disponibile per il legislatore e addirittura, in ipotesi, totalmente reversibile sulla base delle scelte del Parlamento nazionale. Inoltre, gli enti dell'autogoverno locale britannico dispongono unicamente di una competenza speciale, non invece di una competenza piena e generale come avviene per le amministrazioni locali create secondo il modello francese, e quindi le iniziative intraprese dai *local governments* britannici devono essere espressamente previste dalla legislazione nazionale sugli enti locali, incorrendo altrimenti nel divieto che discende dalla c.d. clausola *ultra vires*. Storicamente, dunque, i governi locali britannici sono stati configurati come una sorta di agenti del governo centrale, con il quale sono cioè legati da un rapporto di agenzia (*agency*) finalizzato a implementare le politiche nazionali decise a livello centrale; bisogna tuttavia rilevare che questa tradizionale impostazione britannica dei rapporti fra il centro e la periferia è stata innovata dal LGA del 2000, che ha attribuito agli organi dell'autogoverno locale una competenza generale in alcune materie, concernenti specialmente lo sviluppo economico locale, con il conseguente parziale superamento della piena operatività della (sopra esaminata) clausola *ultra vires*.

In ogni caso, l'intreccio che si presenta negli ordinamenti che seguono il modello francese-napoleonico di amministrazione territoriale fra, da un lato, lo Stato centrale (ovvero l'amministrazione statale) e, dall'altro lato, i governi locali, non si manifesta o è comunque assai più ridotto nell'esperienza britannica di autogoverno locale. Ciò, in virtù della c.d. *dual polity*, per la quale il potere centrale non si espande, ovvero più esattamente si autorestringe, da Londra verso la periferia. Ulteriore dimostrazione di questo fatto è la duplicità dei canali ordinari di accesso al potere centrale e locale, nel senso che in Gran Bretagna l'*élite* politica nazionale viene selezionata in minima parte fra gli amministratori locali, mentre nei Paesi il cui ordinamento territoriale decentrato è di matrice francese-napoleonica accade esattamente l'opposto, ossia i politici di livello nazionale (membri del Parlamento o del governo) sono stati in passato amministratori locali, oppure anche lo sono attualmente laddove (come in Francia) sia consentito il cumulo dei mandati elettorali.

6. *L'esperienza statunitense in materia di governo locale*

Il diritto statunitense delle amministrazioni locali condivide innanzi tutto con il sub-modello britannico dei Paesi anglosassoni la suddivisione su due livelli dei governi locali, naturalmente creati all'interno degli Stati membri della Federazione, i quali sono rappresentati dalle contee nonché dai governi municipali variamente denominati¹⁵. Oltre al fatto che, come in Gran Bretagna, non troviamo ovviamente nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America la figura del prefetto, tipica dei sistemi di governo locale di matrice francese-napoleonica¹⁶, bisogna notare che la presenza di un sistema di tipo federale come anche della Costituzione federale non ha diretta incidenza sulla conformazione del modello statunitense di amministrazione territoriale substatale, poiché gli enti locali non sono contemplati dalla Carta costituzionale federale potendo quindi essere liberamente disciplinati dalla legislazione statale analogamente a quanto avviene per i *local governments* del Regno Unito. Inoltre, i governi locali statunitensi sono soggetti in via generale alla clausola *ultra vires*, in modo non dissimile da quanto avviene per i governi locali britannici¹⁷.

Nonostante questi indubitabili elementi comuni fra il modello di *self-government* britannico ed il modello di *local government* nordameri-

(15) Si tratta di *municipalities, towns e townships*.

(16) V. quanto è stato detto *supra*, nei paragrafi 2 e 3.

(17) Per una visione storica e di sistema, cfr. M. VILLONE, *Modelli di governo locale negli Stati Uniti. Prospettive di riforma del sistema italiano*, in *Studi parl.*, n. 42, 1978, p. 15 ss.; G. FREDDI, *Governo locale e intervento socio-economico negli Stati Uniti: discontinuità politiche e proprietà permanenti di un assetto istituzionale*, *ivi*, n. 59, 1983, p. 17 ss.; G.F. FERRARI, *Localismo ed eguaglianza nel sistema americano dei servizi sociali*, Padova, CEDAM, 1984; V. OSTROM, R. BISH, E. OSTROM, *Il governo locale negli Stati Uniti*, Milano, Edizioni di Comunità, 1984; G. D'IGNAZIO, *Amministrazioni locali e modelli di governo negli Stati Uniti d'America*, in S. GAMBINO (a cura di), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*, presentaz. di G. DE VERGOTTINI e prefaz. di C. AMIRANTE, Rimini, Maggioli, 1992, p. 325 ss.; ID., *Accentramento statale ed autonomia locale negli Stati Uniti d'America: il riparto territoriale delle competenze*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, p. 853 ss. Nella letteratura anglofona, v. i classici studi di D.G. GRANT, H.C. NIXON, *State and Local Government in America*, Boston, Allyn and Bacon, 1963; C.R. ADRIAN, *State and Local Governments*, New York, McGraw-Hill, 1960.

cano, occorre però notare che storicamente le istituzioni comunali d'oltreoceano nacquerò in parte prima della stessa Federazione degli Stati Uniti d'America, particolarmente negli Stati costituenti le ex colonie della Nuova Inghilterra, ossia gli attuali Stati del Nord-est degli USA. Qui furono create, infatti, forme peculiari di democrazia municipale partecipativa, con rappresentanti eletti per un mandato di breve durata e con la messa a disposizione dei *settlers* elettori di strumenti di democrazia diretta finalizzati a far valere la responsabilità dei cittadini eletti negli organi deliberativi delle comunità locali. Tuttavia, l'espansione del modello di amministrazione locale sperimentato nella Nuova Inghilterra non fu senza contrasti dopo la creazione degli Stati Uniti d'America, soprattutto con riguardo agli Stati del Sud della Federazione, dove non trascurabile fu l'influenza del modello francese, così da configurare il profilarsi di elementi di commistione o ibridazione nel sistema statunitense di governo locale. Negli Stati meridionali della Federazione si verificò, dunque, la costituzione di amministrazioni locali con competenze comparativamente più limitate rispetto a quelle attribuite agli enti locali negli altri Stati membri degli USA, ossia negli Stati del Sud vi fu radicamento della democrazia municipale ma con caratteri meno forti sul piano istituzionale rispetto a quanto verificatosi negli Stati che seguirono più da vicino il prototipo di governo locale sperimentato nella Nuova Inghilterra.

Ancora oggi prevale negli Stati Uniti la considerazione delle istituzioni comunali come una espressione di libera volontà associativa dei cittadini, tanto è vero che da un lato vi sono tuttora aree rurali nelle quali viene esercitata l'amministrazione diretta delle contee (senza, cioè, che in quella porzione del territorio statale siano costituiti governi comunali), e che, dall'altro lato, i cittadini possono chiedere agli Stati membri della Federazione di essere autorizzati a realizzare forme di partecipazione democratica attraverso la creazione di nuove istituzioni comunali¹⁸.

Ciò che è essenziale rilevare nella presente sede è che gli Stati mem-

(18) Spetta, infatti, agli Stati federati concedere lo statuto di ente locale, a seguito della presentazione di apposita petizione da parte dei cittadini residenti.

bri della Federazione non incontrano ostacoli nella determinazione dello statuto giuridico degli enti locali americani, non sussistendo in particolare restrizioni di livello costituzionale in tema di disciplina legislativa statale dei governi locali statunitensi¹⁹. Ne consegue che le norme dettate dagli Stati federati sul governo locale sono fra di loro differenziate, cosicché gli ordinamenti degli enti locali sono almeno in numero pari a quello degli Stati membri della Federazione. Tuttavia, il livello di complessità e varietà delle forme dei governi locali è assai più elevato, dal momento che alcune amministrazioni territoriali substatali hanno ottenuto condizioni speciali di autonomia²⁰, potendo in tal caso sottrarsi all'applicazione della clausola *ultra vires* (della quale si è detto *supra*) ed esercitare quindi non una competenza speciale bensì una competenza generale. Esistono, inoltre, organismi specializzati delle amministrazioni locali²¹, alcuni dei quali sono eletti direttamente dai cittadini ed altri invece costituiscono emanazione delle amministrazioni decentrate, che si occupano di determinati settori, come la distribuzione dell'acqua, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, il trasporto pubblico locale nonché la gestione delle scuole pubbliche²². Bisogna precisare, altresì, che la creazione di organismi locali specializzati non è sempre prevista, non essendo in altri termini esclusa la presenza nel sistema statunitense di amministrazione locale decentrata della figura istituzionale del governo locale onnicomprensivo.

Certamente il sistema americano di governo locale è altamente composito e frammentario, ma ha resistito a vari tentativi di riforma nella direzione della sua semplificazione e razionalizzazione, in quanto in definitiva l'insieme eterogeneo delle istituzioni locali, formato da con-

(19) Il principio della libera regolazione delle amministrazioni locali per iniziativa del livello statale di governo fu chiaramente affermato dal giudice Dillon della *Iowa Supreme Court* nel 1869, al quale si deve l'enunciazione della c.d. *theory of state preeminence over local governments* (conosciuta come *Dillon's rule*).

(20) Mediante il riconoscimento della c.d. *home rule*.

(21) Denominati *special districts*.

(22) In questo caso si parla di *school districts*, guidati da un consiglio elettivo chiamato *school board*.

tee, municipalità, *special districts* e *school districts*, consente di realizzare l'obiettivo della partecipazione democratica all'amministrazione territoriale sub statale, soprattutto alla definizione delle politiche pubbliche locali che sfuggono così alla tentazione dello statalismo, ossia nel linguaggio americano all'ingerenza del *big government*.

7. Le autonomie locali nei Paesi di lingua tedesca dell'Europa centrale (con alcuni cenni al diritto est-europeo)

La tradizione dei Paesi centro-europei di lingua tedesca, vale a dire Germania, Austria e Svizzera²³, è differente da quella dei Paesi dell'Europa meridionale per quanto concerne l'assetto delle amministrazioni locali, cosicché si può parlare di un ulteriore modello che si contrappone a quello degli ordinamenti che sono ispirati al paradigma originario francese-napoleonico. La caratteristica fondamentale dei sistemi austro-tedesco ed elvetico di governo locale si riannoda all'ordinamento federale dello Stato. Per quanto riguarda il diritto pubblico germanico, tale caratteristica venne mantenuta fin dalla unificazione degli antichi Stati tedeschi nel corso della seconda metà dell'Ottocento, fatta eccezione soltanto per il periodo di assoluto accentramento realizzato durante la dittatura nazionalsocialista, ed è stata riaffermata dalla vigente Costituzione federale del 1949.

L'autogoverno municipale nella storia del diritto tedesco conserva un ruolo fondamentale²⁴. Esso era già contemplato da una legge prussiana del 1808, che attribuiva alle città il potere di amministrare gli affari locali attraverso istituzioni municipali elettive. La tradizione prussiana in tema di autogoverno locale è transitata dal principale Stato preu-

(23) Più esattamente, considerato il plurilinguismo elvetico, si può parlare di esperienza germanofona e svizzera.

(24) Sul diritto germanico degli enti locali, v. M. MISTÒ, *L'autonomia locale nel sistema federale tedesco*, in G. PAVANI, L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, cit., p. 165 ss.; F. PALERMO, J. WOELK, *Il riordino territoriale dei Comuni in Germania*, in *Amministrare*, 2001, p. 423 ss.; M. MÖLLER, *Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung*, Baden-Baden, Nomos, 2009; M. BURGI, *Kommunalrecht*, 2ª ed., München, Beck, 2008; M.-E. GEIS, *Kommunalrecht*, München, Beck, 2008; A. GERN, *Deutsches Kommunalrecht*, 3ª ed., Baden-Baden, Nomos, 2003.

nitario all'attuale Federazione tedesca, nella misura in cui in primo luogo esistono alcune città-Stato, rappresentate dai *Länder* di Amburgo, Brema e Berlino. In secondo luogo, premesso che i governi locali sono garantiti a livello della Costituzione federale²⁵ la quale peraltro ne attribuisce la relativa disciplina alla legislazione degli Stati federati, con la conseguenza che le amministrazioni locali hanno regimi differenziati nei vari *Länder*, bisogna notare che un ulteriore elemento di complessità è dato dalla disciplina diversificata del governo locale nelle aree rurali rispetto alle aree urbane. Mentre, infatti, nelle zone rurali troviamo due livelli di autogoverno, rappresentati dai circondari²⁶ e dai comuni²⁷, nelle città di una certa dimensione²⁸ i due livelli coincidono e sono riassunti nell'unico livello di autogoverno municipale²⁹.

Il modello germanico di governo locale ha caratteristiche in larga misura analoghe ai sistemi austriaco³⁰ e svizzero³¹, con la particolarità

(25) È questa una rilevante differenza rispetto a quanto si è visto sopra a proposito dell'ordinamento del governo locale nel diritto degli Stati Uniti d'America.

(26) *Landkreise*.

(27) *Gemeinden*.

(28) Si tratta all'incirca di un centinaio di agglomerati urbani.

(29) Una caratteristica che il sub-modello germanico di governo locale condivide con il modello di derivazione francese-napoleonico è costituita dall'istituzione negli Stati federali di un sistema prefettizio: i *Regierungspräsidenten* sono, infatti, i rappresentanti dei governi degli Stati membri nell'ambito di ciascuna circoscrizione distrettuale, con la precisazione che quest'ultima ripartizione amministrativa (*Regierungsbezirke*) comprende una pluralità di circondari.

(30) Su cui v. E. D'ORLANDO, *L'ordinamento locale e le nuove dinamiche del federalismo cooperativo in Austria*, in G. PAVANI, L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, cit., p. 143 ss.; F. PALERMO, *I poteri ordinamentali dei Länder nei confronti dei Comuni in Austria*, in *Le Regioni*, 2000, p. 917 ss.; T. FRANZ, *Kommunalrecht*, Wien-New York, Springer, 2010; H. NEUHOFFER, *Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich*, Wien-New York, Springer, 1998.

(31) Per il quale cfr. G. GUIGLIA, B. KNAPP, *L'organizzazione dei poteri e il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2000, ed ivi spec. *sub* 9, *La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons*, p. 303 ss.; O. MAZZOLENI (a cura di), *Federalismo e decentramento. L'esperienza svizzera e le nuove sfide europee* (atti del Convegno internazionale sul tema "Il federalismo

che nell'esperienza elvetica specialmente dei cantoni di lingua tedesca trovano tuttora attuazione a beneficio dei cittadini e nell'ambito delle amministrazioni locali di ridotte dimensioni alcune forme di democrazia diretta.

Infine, è interessante osservare che alcune note identificative del modello di amministrazione locale dei Paesi di lingua tedesca sono state accolte durante la fase di riorganizzazione dei governi locali negli Stati post-socialisti dell'Europa centro-orientale, soprattutto in Polonia, Ungheria e Slovenia nonché con speciale riguardo all'attribuzione di autonomia territoriale differenziata fra le municipalità rurali e i distretti urbani³².

8. Il modello dei Paesi nordeuropei/scandinavi, e sue proiezioni nelle Repubbliche baltiche

Nei Paesi dell'area scandinava³³ si trovano in materia di disciplina

svizzero fra centro e periferia", tenutosi a Bellinzona dal 9 al 10 maggio 2003), Lugano, Casagrande, 2005. Nel quadro istituzionale delineato dalla Costituzione federale della Confederazione svizzera del 29 maggio 1874, ora sostituita dalla Costituzione federale svizzera del 18 aprile 1999, entrata in vigore il 1° gennaio 2000, v. inoltre P. SALADIN, *Bund und Kantone*, in *Rev. de droit suisse*, 1984, p. 431 ss.; V. MARTENET, *L'autonomie constitutionnelle des Cantons*, Bâle-Genève-Munich, Helbing & Lichtenhahn, 1999. Sul piano della comparazione con l'esperienza italiana, cfr. S. GEROTTO, *La partecipazione di Regioni e Cantoni alle funzioni dello Stato centrale. Gli ordinamenti italiano e svizzero a confronto*, Bâle-Genève-Munich, Helbing & Lichtenhahn, 2003.

(32) Si vedano M. MAZZA, *Il diritto delle autonomie territoriali in Slovenia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, p. 1837 ss.; ID., *Il diritto degli enti territoriali in Polonia*, in *Quad. reg.*, 2008, p. 83 ss., nonché più in generale R. SCARCIGLIA, *La forma di governo locale e la circolazione dei modelli nell'Europa centro-orientale*, in R. SCARCIGLIA, M. GOBBO (a cura di), *Nuove tendenze dell'ordinamento locale. Fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2001, p. 125 ss., e M.A. ORLANDI, *Transizione democratica, integrazione europea e decentramento nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, I, Napoli, Jovene, 2007, p. 573 ss., la quale parla di un processo di decentramento che avviene fra perplessità e timide aperture. Con riguardo alla ex Jugoslavia e all'Albania, cfr. A. TORRE, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani Occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 45 ss. Per l'affacciarsi del modello di regionalismo economico nella Cina popolare, v. M. MAZZA, *Decentramento e governo locale nella Repubblica popolare cinese*, Milano, Giuffrè, 2009.

(33) Sulle istituzioni di diritto pubblico dei Paesi del Nord Europa, v. ora l'accurata di-

delle amministrazioni locali sia elementi della tradizione francese-napoleonica che elementi più direttamente riconducibili all'esperienza dei Paesi anglosassoni nonché anche del modello dei Paesi germanofoni e della Svizzera, cosicché appare lecito fare riferimento ad un'ulteriore variante tipologica che si viene a delineare nella panoramica mondiale dei principali schemi organizzativi e funzionali delle amministrazioni locali decentrate. Il sistema dei governi locali prevede due livelli³⁴, rappresentati dalle contee e dai Comuni. Gli ordinamenti locali nordici condividono almeno due aspetti con il modello originario di matrice francese, vale a dire l'accoglimento del principio di uniformità fra le amministrazioni locali di uguale livello, e quindi il netto disconoscimento dell'opposto principio della varietà, frammentazione e complessità della struttura degli enti locali che è invece realizzato sia nei sistemi dei Paesi di *common law* (nelle differenziate esperienze britannica e statunitense) che in quelli dei Paesi di lingua tedesca dell'Europa centrale³⁵, come anche la presenza della figura

samina di F. DURANTI, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2009, cui *adde*, sul piano dell'analisi sistemologica, A. SIMONI, F. VALGUARNERA, *La tradizione giuridica dei Paesi nordici*, Torino, Giappichelli, 2008. Per l'evoluzione del diritto delle *nordic municipalities*, v. E. ALBÆK, L. ROSE, L. STRÖMBERG, K. STÅHLBERG, *Nordic Local Government*, Helsinki, Suomen Kuntaliitto (Associazione finlandese delle autorità locali e regionali), 1996; T. KLEVEN, T.S. FLORIS, M. GRANBERG, S. MONTIN, O. RIEPER, S.I. VALO, *Renewal of local government in Scandinavia: Effects for local politicians*, in *Local Government Studies*, 2000, p. 93 ss.; H. BALDER-SHEIM, *Local government reforms in the Nordic countries. Bringing politics back in?*, in N. KERSTING, A. VETTER (a cura di), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen, Leske & Budrich, 2003, p. 29 ss.; P. BOGASON, *The fragmentation of local government in Scandinavia*, in *European Journal of Political Research*, 2006, p. 65 ss.; R.V. PEEL, *Local government in Scandinavia*, in *National Municipal Review*, 2007, p. 528 ss. Sui profili della comparazione, v. H. WOLLMANN, *La réforme de l'administration locale entre changement et continuité. Une perspective comparatiste sur l'Angleterre, l'Allemagne, les pays scandinaves, l'Espagne et la Hongrie*, in G. MARCOU, H. WOLLMANN (a cura di), *Annuaire 2008 des Collectivités Locales*, Paris, CNRS Éditions, 2008, p. 165 ss.; H. WOLLMANN, K. STÅHLBERG, *From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries*, in *Local Government Studies*, 2002, p. 74 ss.

(34) C.d. *two tier-system of local government*.

(35) Detto altrimenti, negli ordinamenti dei Paesi nordici non sussistono differenze fra gli organi di autogoverno delle comunità locali che si trovano nelle aree rurali rispetto agli organi istituzionali delle comunità territoriali decentrate situate nelle aree urbane.

istituzionale del prefetto, il quale esercita funzioni di controllo (per la verità, non troppo estesi e penetranti)³⁶ sulle amministrazioni territoriali decentrate. D'altra parte, i sistemi nordeuropei di governo locale assegnano alle amministrazioni decentrate un numero considerevole di funzioni di rilevante interesse per le comunità territoriali, specialmente dal punto di vista dell'erogazione in favore dei cittadini (e, più in generale, dei residenti) delle prestazioni assicurate dallo Stato sociale, il quale come è noto si è potentemente affermato quale gestore di servizi nel contesto istituzionale dei Paesi scandinavi. Quest'ultimo aspetto avvicina, dunque, le amministrazioni locali nordeuropee alla condizione in cui si trovano ad operare gli enti locali nelle esperienze nordamericana/statunitense e britannica³⁷.

Attualmente, peraltro, si registra una spiccata tendenza alla regionalizzazione delle amministrazioni territoriali nei Paesi nordeuropei. Il fenomeno appare interessante, così da richiedere un breve approfondimento.

Cominciando dall'ordinamento danese, la riforma territoriale approvata dal Parlamento nazionale (dan. *Folketinget*) il 24 giugno 2005 ha abolito le contee, che sono state sostituite da cinque Regioni; nel contempo, è stato drasticamente ridotto il numero dei Comuni, diminuiti da 271 a 98³⁸.

(36) L'incidenza del sistema prefettizio sui governi locali è stata ridotta da riforme introdotte in Svezia, Norvegia e Danimarca.

(37) È significativo il dato statistico per il quale nei Paesi scandinavi i lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche locali sono circa due terzi del totale degli addetti al pubblico impiego (statale e degli enti territoriali decentrati): cfr. L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 31.

(38) Le trattazioni più aggiornate sul diritto amministrativo danese concernente (le Regioni e) gli enti locali/comunali (in lingua autoctona, *kommunal og regional forvaltning*, ovvero *decentraliseret forvaltning*) sono: J. GARDE, K. REVSBECH, *Kommunalret*, København (Copenhagen), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009, 2ª ed.; J. GARDE, J.A. JENSEN, O.F. JENSEN, H.B. MADSEN, K. REVSBECH, *Forvaltningsret. Almindelige emner*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009, 5ª ed., ed ivi spec. p. 54 ss. (il testo riguarda l'intero diritto amministrativo); S. RØNSHOLDT, *Kommunalret i grundtræk*, København, Forlaget Thomson, 2008. Un ampio commento analitico, condotto articolo per articolo, della legge danese sul governo locale si trova in H.B. THOMSEN, P. CHRISTENSEN, L. BRANDI-HANSEN, *Lov om kommunernes styrelse. Normalfor-*

La tendenza alla regionalizzazione (nonché ad una inedita sotto-regionalizzazione) sembrerebbe affermarsi ed espandersi nei Paesi del Nord Europa³⁹, come dimostra anche la recente riforma dell'organizzazione territoriale finlandese, che ha comportato profonde innovazioni per le venti Regioni (fin. *maakunta*, sved. *landskap*)⁴⁰ con decorrenza dal 1° gennaio 2010. Il diritto finnico delle amministrazioni locali è, inoltre, "arricchito" dalla presenza di ben 72 sub-Regioni (fin. *seutukunta*, sved. *ekonomisk region*); tali *second-order administrative divisions* sono formate da aggregazioni di governi locali all'interno delle venti regioni⁴¹. La riforma è stata adottata prima dal governo nazionale il 23 aprile 2009, poi dal Parlamento unicamerale nazionale (*Eduskunta*) l'11 novembre dello stesso anno e quindi promulgata il successivo 20 novembre dal Presidente della Repubblica. Un apposito gruppo di lavoro costituito a livello ministeriale aveva in precedenza esaminato, nel corso del 2008, alcuni progetti in materia di riforma della pubblica amministrazione e di sviluppo regionale elaborati a partire dall'estate del 2007⁴².

Nella stessa Svezia, d'altro canto, si sta da tempo dibattendo in ordine all'introduzione delle Regioni quale nuovo livello intermedio di governo fra il livello nazionale e quello locale/municipale⁴³, ovvero

retningsordenen, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010 (il volume è composto da 721 pp.).

(39) V., ad es., P. KETTUNEN, T. KUNGLA, *Europeanization of sub-national governance in unitary states: Estonia and Finland*, in *Regional and Federal Studies*, 2005, p. 353 ss.

(40) Cfr. F. MENNOLA, *The institutionalization of regions in Finland. A Historical Perspective*, in *Finnish Local Government Studies*, 1999, p. 385 ss.

(41) Il tema è stato recentemente affrontato da J. AIRAKSINEN, *Il caso finlandese*, relazione presentata al convegno internazionale su *Il rilievo della Provincia nel diritto comparato: casi nazionali a confronto*, svoltosi all'Università Bocconi di Milano il 12 ottobre 2012.

(42) Complete informazioni al riguardo sono disponibili nel *website* del Ministero delle finanze (fin. *Valtiovarainministeri*, sved. *Finansminister*) della Repubblica di Finlandia (*Suomen tasavalta*, in lingua svedese *Republiken Finland*), all'indirizzo www.vm.fi.

(43) Le amministrazioni comunali svedesi sono 290. Tutte le municipalità, al pari delle contee (su cui v. subito nel testo), fanno parte della *Swedish Association of Local Authorities and Regions-SALAR* (sved. *Sveriges Kommuner och Landsting-SKL*): cfr. il sito Internet all'indirizzo www.skl.se, ed ivi lo scritto elettronico dal titolo *Levels of local democracy in Sweden*.

anche al posto delle ventuno contee⁴⁴, nonostante la suddivisione in contee del territorio svedese rappresenti un dato storico importante, che risale al 1643⁴⁵. Neppure il principio di uniformità è immune da deroghe nell'attuale ordinamento decentrato svedese, dal momento che due contee (Västra Götaland e Skåne⁴⁶) dispongono di poteri e funzioni più estesi, principalmente riguardanti la crescita e lo sviluppo socioeconomico dei rispettivi territori⁴⁷.

Merita, da ultimo, di essere qui brevemente ricordata la tendenza degli ordinamenti dei Paesi baltici, dopo la proclamazione della loro indipendenza dalla ex Unione Sovietica, ad avviare profonde riforme delle discipline nazionali in tema di organizzazione e funzionamento degli enti territoriali infrastatali, nella direzione di un progressivo avvicinamento al modello scandinavo nonché secondo la prospettiva della razionalizzazione dei sistemi "domestici" delle amministrazioni locali, come ad esempio è accaduto recentemente nell'esperienza dell'Estonia con riguardo alle proposte di amalgamare gli enti territoriali decentrati in modo da ridurne il numero complessivo⁴⁸.

(44) Cfr. P. BLOMQUIST, P. BERGMAN, *Regionalisation Nordic Style: Will Regions in Sweden Threaten Local Democracy?*, in *Local Government Studies*, 2010, p. 43 ss.; K.G. HAMMARLUND, *Regional reform and citizen participation in Sweden*, in *The European Journal of Social Sciences Research*, 2004, 145 ss. Per l'assetto tradizionale del sistema svedese di governo locale, v. T. SANDALOW, *Local Government in Sweden*, in *Am. J. Comp. L.*, 1971, p. 766 ss.

(45) Le municipalità (sved. *kommun*) comprese nelle contee sono 290.

(46) Sia il Consiglio regionale di Västra Götaland (sved. *Västra Götalandsregionen*) che il Consiglio regionale di Skåne (sved. *Region Skåne*) sono stati creati nel 1999, a seguito dell'accorpamento di preesistenti contee e in sostituzione dei consigli delle medesime. Per questo motivo, tali "Parlamenti regionali" vengono indicati altresì come consigli regionali "evoluti" o "devoluti".

(47) Sembra in definitiva emergere nei Paesi nordici un nuovo modello di *local governance*, definibile come *democratic network governance* (*id est network modes of nordic local governance*), su cui v. P. HALL, P. KETTUNEN, K. LÖFGREN, T. RINGHOLM, *Is there a Nordic Approach to Questions of Democracy in Studies of Network Governance?*, in *Local Government Studies*, 2009, p. 515 ss.; T. FOTEL, G.S. HANSSSEN, *Meta-Governance of Regional Governance Networks in Nordic Countries*, *ivi*, 2009, p. 557 ss.

(48) Per un esame dettagliato delle proposte di unificazione delle comunità territoriali estoni v., ampiamente, M. MAZZA, *Il diritto delle amministrazioni locali in Estonia*, Napoli, Jovene, 2008. Sul piano della comparazione fra i modelli dei tre Paesi baltici

9. *Dai principi fondamentali alle tendenze evolutive del decentramento amministrativo nel diritto comparato*

La tendenza prevalente nell'evoluzione degli ordinamenti locali dei Paesi sia europei che extraeuropei è stata a lungo orientata verso il continuo rafforzamento e la progressiva espansione delle forme di decentramento politico-amministrativo. Alcuni esempi possono considerarsi sintomatici di tale tendenza. In primo luogo, abbiamo il caso del Belgio che da Stato unitario si è trasformato in Stato regionale e quindi, dal 1993, in Stato federale⁴⁹. In secondo luogo, è sicuramente da ricordare il caso della Gran Bretagna, dove i governi neolaburisti andati al potere nel 1997 hanno avviato dal 1998 le riforme devolutive in favore di Scozia, Galles e Irlanda del Nord mentre rimane aperta la prospettiva futura della compiuta regionalizzazione⁵⁰ della stessa Inghilterra⁵¹. In terzo luogo, il movimento a sostegno del decentramento e, quindi, verso il potenziamento dei governi periferici, locali, muni-

(ovvero degli Stati dell'Europa nordorientale), v. E. VANAGS, I. VILKA, *Local Government in the Baltic States: Similar but Different*, in *Local Government Studies*, 2006, p. 623 ss.; ID., *Local democracy in the Baltic countries: A new beginning?*, in H. BALDERSHEIM, M. ILLNER, H. WOLLMANN (a cura di), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen, Leske & Budrich, 2003, p. 123 ss. Per un raffronto con altri Paesi est-europei, v. inoltre A. COULSON, A. CAMPBELL (a cura di), *Local Government in Central and Eastern Europe. The Rebirth of Local Democracy*, London-New York, Routledge, 2007, in relazione ai casi di Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Stati baltici, Polonia, Ucraina e Russia. Su aspetti positivi e negativi delle amalgamazioni di Comuni nel particolare contesto istituzionale dell'Europa orientale, v. anche il recente studio di P. SWIANIEWICZ, *If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective*, in *Local Government Studies*, 2010, p. 183 ss. Per una comparazione est-ovest, cfr. infine G. MARCOU, I. VEREBELYI (a cura di), *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, Brussels, International Institute of Administrative Sciences, 1993.

(49) Sull'esperienza belga (considerata nell'ottica comparativa) in tema di progressivo processo di federalizzazione, v. S. VENTURA (a cura di), *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008 (ivi spec. p. 27 ss.).

(50) Con la creazione di Regioni dotate di assemblee elettive, ossia le *Regional Elected Assemblies*.

(51) Su quest'ultimo aspetto, v. il documentato saggio monografico di S. PAROLARI, *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, prefaz. di A. TORRE, Padova, CEDAM, 2008. Per uno studio pionieristico sulle forme di autonomia regionale nell'ordinamento britannico, v. G.F. FERRARI, *Regionalismo e riforma costituzionale nel Regno Unito*, in *Le Regioni*, 1977, p. 734 ss.

cipali⁵² si manifesta con chiarezza anche in contesti extraeuropei, non soltanto come si è visto in precedenza negli Stati Uniti d'America ma anche nella traiettoria evolutiva delle istituzioni territoriali decentrate brasiliane⁵³, come pure nel peculiare contesto eurasiatico della Russia post-sovietica⁵⁴. In definitiva, si assiste a devoluzioni generalizzate⁵⁵, spesso diseguali o asimmetriche⁵⁶ come quella realizzata nello Stato autonomico spagnolo⁵⁷, la cui spinta fondamentale è rappresentata

(52) Vale a dire, le entità infrastatali che soprattutto nella letteratura politologica sono raggruppate nella formula generale dei c.d. *Non Central Governments* (NCG).

(53) Si veda la completa disamina di A. CLINI, *L'autonomia locale nell'ordinamento federale. Il caso del Brasile*, Padova, CEDAM, 2008.

(54) Cfr. A. REPOSO, *La Federazione russa come Stato autonomico: vicende della sovranità e amending power*, in *Il diritto della Regione. Il nuovo cittadino*, 2009, n. 5-6, n. speciale *Federalismo, decentramento e revisione costituzionale negli ordinamenti poli-centrici. Liber amicorum per N. Olivetti Rason*, a cura di A. REPOSO, L. PEGORARO, R. SCARCIGLIA, M. GOBBO, S. GEROTTO, p. 61, il quale definisce la Federazione russa come “un ordinamento tipicamente autonomico”. Si vedano inoltre le approfondite trattazioni, sviluppate anche nella dimensione diacronica, di M. GANINO, *Nuove tendenze dell'ordinamento locale: l'esperienza della Russia*, in R. SCARCIGLIA, M. GOBBO (a cura di), *Nuove tendenze dell'ordinamento locale. Fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, cit., p. 85 ss.; C. FILIPPINI, *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia. Elementi di continuità e di rottura nell'evoluzione dei rapporti centro-periferia*, Milano, Giuffrè, 2004; ID., *L'evoluzione della disciplina sull'autogoverno locale nella Federazione di Russia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, p. 545 ss.; S. AVAKYAN, *Le peculiarità del modello russo di autogoverno locale e le prospettive per il suo perfezionamento*, in H. KUDO, G. LADU, L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'Oriente. Il governo locale in Europa orientale, Asia e Australia*, cit., p. 37 ss.; D. GORENBURG (a cura di), *Center-Periphery Relations After Ten Years of Centralization*, in *Russian Politics and Law*, 2010, n. 1, pp. 3-95; A. CAMPBELL, *The great chessboard: Federalism and localism in Putin's Russia*, in *Local Government Studies*, 2007, p. 761 ss.; C. ROSS, *The tortuous path of local government reform in the Russian federation*, *ivi*, 2006, p. 639 ss.

(55) Cfr., da ultimo, L. MALO, *Autonomie locale et Union européenne*, pref. di H. LABAYLE, Bruxelles, Bruylant, 2010, che parla di una *montée en puissance* delle *collectivités locales/infraétatiques*.

(56) Sul tema, nella prospettiva sia teorica che comparativa (fra gli ordinamenti italiano, tedesco e spagnolo), v. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003, cui *adde* la disamina ad ampio raggio (modelli spagnolo, britannico, romeno, russo, sudafricano, canadese e dei Paesi arabi) di F. PALERMO, C. ZWILLING, K. KÖSSLER (a cura di), *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Bolzano, Accademia Europea Bolzano, 2009.

(57) Su cui v., in una letteratura estesa, L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*,

in numerosi casi da rivendicazioni nazionalistiche o comunque identitarie avanzate da minoranze etniche e nazionali⁵⁸. In quest'ultimo caso, peraltro, vi è il pericolo dell'insorgenza di una nuova retorica nazionale/nazionalista, questa volta declinata in chiave regionale, che può connotare l'accorpamento della rivendicazione autonomistica territoriale con quella identitaria, così da determinare una variante di "deriva nazionalista"⁵⁹.

Milano, Giuffrè, 1980; T. GROPPI (a cura di), *Il sistema di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome*, Torino, Giappichelli, 1992; M. SALVADOR CRESPO, *Comuni e Province tra Stato e Comunidades Autónomas*, in G. PAVANI, L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, cit., p. 65 ss.; E. CECCHERINI, *La participación del sistema autonómico en la formación de la voluntad del Estado*, in *Rev. estudios pol.*, 2001, p. 173 ss. Per i profili della comparazione con il diritto regionale italiano, v. L. PEGORARO, *Le definizioni degli ordinamenti decentrati negli statuti delle Regioni italiane e delle Comunidades Autónomas*, in *Il diritto della Regione. Il nuovo cittadino*, 2009, n. 5-6, p. 299 ss.

(58) Sulla necessità di approfondire lo studio dell'appartenenza territoriale e della dimensione identitaria a livello non soltanto nazionale, ma anche e soprattutto regionale e locale, insiste da ultimo (con argomentazioni che mi sembrano convincenti) E.A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010; in precedenza, v. altresì S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008.

(59) Si veda, con riferimento al caso spagnolo, R.L. BLANCO VALDÉS, *La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile*, in S. GAMBINO (a cura di) *Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 103 ss. Ma v. già, nella nostra dottrina, l'autorevole opinione espressa da S. BARTOLE, *Dal regionalismo delle Regioni al regionalismo delle etnie*, in *Le Regioni*, 2000, p. 963 ss. Circa la "riscoperta" delle identità culturali locali da parte degli studi territorialisti, operazione che si configura quasi come "controcanto" alla "narrazione dominante" relativa ai processi di globalizzazione (intesi quali processi univoci di deterritorializzazione e/o despazializzazione), ovvero sul c.d. controcanto territoriale, nonché sul destino degenerativo che talvolta si accompagna (in una sorta di "abbraccio fatale") ai fenomeni di riterritorializzazione (ad es., nei Balcani occidentali, con le loro guerre interetniche) provocando populismo autoritario, localismo discriminatorio ovvero, nei casi estremi, manifestazioni di etno-razzismo, v. l'interessante riflessione di O. MARZOCCA, *Territorialismo, neoliberalismo, leghismo*, in *Il Ponte*, luglio-agosto 2010, p. 68 ss., il quale esamina le ragioni del territorialismo, come anche il carattere strategico e alternativo del "progetto locale" rispetto alla prospettiva globale, concludendo nel senso che le ricerche territorialiste "devono privilegiare necessariamente i tentativi e le pratiche che [...] si sottraggono o si oppongono alle declinazioni economicistiche, sovranitarie, tecnocratiche, xenofobiche, emergenziali del governo del territorio e dello spazio comune" (cfr. p. 73). *Adde* l'impostazione critica di F. REMOTTI, *L'ossessione identitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2010, il quale osserva che: "identità – specialmente nell'uso che

D'altro canto, come già si diceva all'inizio (nel paragrafo 1), la crisi finanziaria mondiale ha più recentemente persuaso (o costretto) in molti casi⁶⁰ le autorità centrali degli Stati dell'utilità/necessità di determinare direttamente gli obiettivi di stabilità finanziaria e di debito pubblico degli enti regionali e locali, al fine di indurre il comportamento virtuoso di questi ultimi in sede di bilancio, ed è indubbio che tali limiti incidono fortemente sull'autonomia (quantomeno finanziaria) delle collettività territoriali decentrate. Al tempo della crisi economico-finanziaria globale la visione strategica di riforma o riordino del sistema delle autonomie territoriali è, insomma, indirizzata soprattutto verso l'uso appropriato delle risorse pubbliche (oltretutto, naturalmente, alla qualità dei servizi erogati), nella sempre più diffusa consapevolezza che l'eccesso di autonomia si traduce inevitabilmente in un eccesso di spesa delle autonomie.

se ne fa negli ambiti sociale, politico, individuale, a livello di senso comune, oltre che scientifico – è una *parola avvelenata*. Il veleno contenuto in questa parola così nitida e bella, così fiduciosamente condivisa, di impiego pressoché universale, può essere poco oppure tanto, impercettibile e quasi innocuo in un caso oppure pieno di conseguenze nefaste in un altro. Ma anche quando esso è impercettibile, la tossicità è presente in numerose idee che la parola contiene e, accumulandosi, può manifestarsi alla lunga, in maniera inattesa e imprevedibile. Perché e in che senso identità è una parola avvelenata? Semplicemente perché *promette ciò che non è*; perché ci illude su ciò che non siamo; perché fa passare per reale ciò che invece è una finzione o, al massimo, un'aspirazione" (v. *sub Introduzione*, spec. p. XI s., i corsivi sono dell'autore). Per un nuovo approccio territorialista al federalismo municipale solidale, secondo un percorso c.d. neo-municipalista e di "localismo consapevole", v. ora A. MAGNAGHI, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2010. Con riguardo alla rappresentanza del territorio nell'ottica costituzionalistica, cfr. altresì il recente saggio monografico di I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010.

((60) Per l'esperienza spagnola, v. L. FERRARO, *La crisi finanziaria e lo Stato autonomico spagnolo*, nel sito Internet dell'"Associazione italiana dei costituzionalisti" (doc. datato 13 novembre 2012); in relazione all'Italia, v. i saggi monografici (freschi di stampa) di G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale nell'attuazione del federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli, 2012 e F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2012.