Profili problematici e prospettive del sistema delle autonomie locali*

Francesco Manganaro

1. Il sistema delle autonomie locali negli studi di Luciano Vandelli

L'opera ed i lavori di Luciano Vandelli segnano un punto fondamentale negli studi sugli enti regionali e locali¹. Nei suoi scritti è palese non solo l'approfondimento scientifico, ma anche la sensibilità istituzionale, coltivata nelle sue esperienze all'interno delle amministrazioni pubbliche. Come ricorda Gianluca Gardini nell'editoriale pubblicato su *Istituzioni del federalismo*², Vandelli rappresenta uno studioso in grado di conciliare regionalismo e tutela degli Enti locali, poiché è inutile e dannosa la litigiosità nel sistema istituzionale delle autonomie.

Non mi sembra casuale che negli anni Ottanta del secolo scorso il manuale di Vandelli³, scritto con Franco Mastragostino, sia dedicato a Comuni e Province, ma che, nel tempo, quell'opera diventi *Il sistema delle autonomie locali*, un testo in cui la disciplina degli Enti locali viene letta alla luce dell'esigenza di uno sviluppo sinergico tra tutti gli enti ter-

* Rielaborazione dell'intervento al Convegno «Autonomie regionali e locali tra passato, presente e futuro. Convegno in memoria del Prof. Luciano Vandelli», Bologna, 15-16 novembre 2019, organizzato dalla SPISA - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica e dalla AIPDA - Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, in collaborazione con il Reale Collegio di Spagna in Bologna.

(1) Tra i numerosi significativi lavori di Luciano Vandelli, si segnalano: L. VANDELLI, *I controlli sull'amministrazione regionale e locale*, Bologna, 1984; *L'ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990 n. 142*, Rimini, III ed., 2000; *Il governo locale*, Bologna, III ed., 2014; *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni* (con la collaborazione di P. BARRERA, T. TESSARO, C. TUBERTINI), Rimini, 2014; *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, VII ed., 2018.

(2) G. GARDINI, *Luciano Vandelli, il giurista che amava scrivere storie*, in *questa Rivista*, 2019, p. 585 ss.

(3) L. VANDELLI, F. MASTRAGOSTINO, *I Comuni e le Province*, Bologna, 1998.

ritoriali, considerando l'autonomia come un rapporto osmotico tra Regioni ed Enti locali.

Mi piace leggere la storia umana e scientifica di Luciano Vandelli come Lui stesso la descrive nel suo intervento in occasione della consegna del Nettuno d'oro il 13 maggio 2019 nella sua Bologna. Nelle parole affettuose per la sua città si coglie il contesto ambientale in cui si sono conformate e consolidate le sue convinzioni. Una città con una vivace vita culturale e con un'Università di lunga tradizione, in cui è possibile confrontarsi con colleghi e studenti di ogni parte del mondo.

Invero, il tema dell'autonomia è una costante di un'autorevole parte della scuola bolognese, basti pensare ai lavori degli anni Settanta sul decentramento amministrativo e sulla delegazione di Roversi Monaco⁴. Vi è una consonanza di idee, fondata sulla necessità di superare le ingegnerie istituzionali o meglio costruirle a partire dalle reali esigenze dei territori e dei cittadini, in una comunità nazionale unitaria che, pur riconoscendo le differenze territoriali, sia in grado di offrire prestazioni di beni e servizi analoghe in tutto il Paese. Si consolida l'idea fondamentale che gli enti più vicini ai cittadini, quali sono i Comuni, siano non solo perimetro adeguato dei servizi, ma soprattutto crogiolo dell'esercizio maturo e condiviso della democrazia. È una convinzione che accomuna la Scuola bolognese, con i suoi costanti richiami ai doveri di prossimità ed al principio di solidarietà, sanciti dalla nostra Costituzione, ma spesso inattuati per l'inefficiente organizzazione delle amministrazioni.

2. La crisi dell'autonomia incompiuta

Prendendo spunto da questi studi, si possono sviluppare alcune osservazioni che riguardano l'autonomia comunale, nell'ottica "vandelliana" di una crescita complessiva degli Enti locali e delle Regioni. Non si può non notare, innanzitutto, come l'entusiasmo autonomistico degli anni Novanta del secolo scorso – caratterizzato dalla Carta europea dell'autonomia locale, dalla legge 142/90 sugli Enti locali e dalle successive leggi Bassanini del biennio 1997/98, culminato nella riforma costituzio-

(4) F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970; Id., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano, 1970.

nale del 2001 – abbia ceduto il posto ad una malinconica retromarcia in cui si ripresentano, con modalità e tempi diversi, i fantasmi di una deriva centralistica, dannosa non tanto per questioni di gerarchia tra enti quanto piuttosto per l'incapacità del livello statale di percepire i differenziati bisogni dei territori, come bene è previsto nell'art. 118 della Costituzione.

L'involuzione di un'autonomia incompiuta appare molto evidente⁵. Passando dai manuali degli anni Novanta a quelli più recenti se ne ha chiara prova. Scrive Vandelli, nel volume *Il sistema delle autonomie locali*, che tra il 2009 ed il 2012 la legislazione degli Enti locali ha avuto come solo obiettivo la riduzione dei costi, con interventi «intricati e confusi» e con un taglio della spesa pubblica tutto a carico degli enti territoriali e non anche di quelli statali. Ma la riduzione della spesa – ed è qui il punto più grave – non è solo un evento temporaneo a cui si potrebbe porre rimedio in futuro, ma è un danno permanente all'organizzazione amministrativa, in quanto «incide in termini strutturali sulle organizzazioni pubbliche tendendo a ridimensionare, accorpare, sopprimere organi ed enti».

Incidere negativamente sull'organizzazione vuol dire ridurre i servizi ai cittadini. La meritoria giurisprudenza della Corte costituzionale sulla tutela dei c.d. diritti finanziariamente condizionati⁶ viene sostanzialmente elusa, poiché l'erosione dei diritti avviene in pratica con il depauperamento delle strutture amministrative destinate a compiti primari quali l'istruzione e la sanità. E ciò non solo per la riduzione delle risorse disponibili, ma anche per la perdita di capacità tecnico-professionali degli Enti locali, dovuta all'esternalizzazione dei servizi, che ha comportato un esodo dagli Enti locali delle migliori risorse professionali⁷, senza neppure un adeguato *turn-over*. Il complesso di questi elementi rende

(5) G.C. DE MARTIN, *Il rischio crescente di autonomie finte*, in *Amministrazione in cammino*, 2015; G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *questa Rivista*, 3, 2015, p. 533 ss.; F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2016.

(6) Si veda per tutte la sentenza Corte cost. n. 275/2016 con i relativi commenti in www.giurcost.org/decisioni/2016/0275s-16.html.

(7) F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e carta europea delle autonomie locali*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017, p. 25.

un mero *flatus vocis* l'enunciazione dei diritti rispetto all'impossibilità di realizzarli in concreto.

3. La complessa questione della ripermetrazione dei Comuni connessa alle migliore gestione dei servizi

Il sistema delle autonomie è complesso ed ogni modifica di un pezzo di esso provoca contraccolpi sugli altri enti territoriali e finanche un complessivo ripensamento sullo Stato e sul potere pubblico⁸.

Nel dibattito pubblico attuale e nei programmi dei Governi non vi è alcuna attenzione su un'eventuale riforma degli Enti locali.

La stessa discussione sul regionalismo differenziato, al di là di ogni giudizio sul suo contenuto sostanziale⁹, si ferma a valutare quali e quante funzioni trasferire alle Regioni, senza considerare gli effetti sulle autonomie locali, trascurando le ovvie interferenze che l'ampliamento delle funzioni legislative delle Regioni comporta. È un modo errato di pensare alle riforme rispetto a quanto avvenuto, ad esempio, con le leggi Bassanini degli anni Novanta, che conferivano funzioni e compiti, nello stesso tempo, a Regioni ed Enti locali, con un'innovazione complessiva dell'intero sistema delle autonomie; peraltro quella riforma partiva, come è logico, dalle fondamenta del sistema autonomistico, cioè dall'attribuzione ai Comuni della funzione amministrativa.

L'idea degli anni Novanta di una costruzione dal basso del sistema istituzionale naufraga, però, davanti alle difficoltà di sopravvivenza dei Comuni, i primi depositari dell'attività amministrativa e dei servizi per i cittadini ai sensi dell'art. 118 Cost.

(8) F. CORTESE, *Sull'autonomia territoriale e sulle riforme necessarie a promuoverla: alcune riflessioni*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., rileva acutamente che «ripartire dall'autonomia, allora, non può che significare la riscoperta del quadro comune dell'autonomia: il che comporta, da un lato, accettare l'idea che l'autonomia non sia prerogativa delle sole autonomie (o, peggio ancora, di alcune, sole, tra le autonomie...), ma anche dello Stato e del potere pubblico *tout court*; dall'altro, tornare alle intuizioni tuttora potenzialmente feconde della dottrina che nell'autonomia non legava (soltanto) la tutela di circuiti politico-rappresentativi di tipo comunitario, ma traguardava (anche) un'istanza di razionalizzazione dei conflitti territoriali e di apertura alla società civile».

(9) Sia consentito rinviare, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, a F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*, in *questa Rivista*, 4, 2019, p. 995 ss.

Tuttavia, rimane immutabile la certezza che i Comuni, enti esponenziali delle collettività locali, siano gli unici enti insostituibili per curare gli interessi di prossimità, in cui si sviluppa la personalità degli individui e si realizza la solidarietà sociale, caratteristica fondante dei sistemi democratici.

Per questo, è indispensabile aprire una nuova stagione di maggiore attenzione sugli Enti locali, ancora oggetto di un Testo unico anteriore alla modifica della Costituzione del 2001, che mostra tutti i suoi limiti, in una realtà sociale ed istituzionale assai più complessa rispetto al passato¹⁰.

Alcuni profili di questa potenziale innovazione vanno segnalati, nei limiti consentiti dal presente lavoro.

Una prima questione, sempre discussa ma mai risolta, attiene alla scala geografica adeguata ai servizi da realizzare. In un sistema plurilivello e policentrico in cui più enti di governo intervengono sulla medesima questione, più che una difficile ripartizione di materie bisogna realizzare una riorganizzazione territoriale a “scala geografica variabile”, prevedendo procedimenti differenziati a cui possano partecipare in maniera flessibile enti diversi. In sostanza, anche per decidere sullo stesso genere di questione amministrativa, potrebbe essere richiesta, in una determinata circostanza, un tipo di coalizione decisionale e, in una circostanza diversa, un'altra forma di collaborazione istituzionale¹¹.

Ciò non esclude, anzi rende più necessario, un riassetto territoriale che parta dalla ripermimetrazione dei territori comunali, che ben potrebbe at-

(10) G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, 10 luglio 2019.

(11) Osserva F. CORTESE, *Sull'autonomia territoriale e sulle riforme necessarie a promuoverla: alcune riflessioni*, cit., p. 70, che «in molti casi, infatti, gli agglomerati cittadini, con tutta la loro rete di servizi e di infrastrutture, superano spesso il livello comunale, quello provinciale e anche quello in senso stretto metropolitano, spingendosi talvolta verso direttrici apertamente ultraregionali. Altre volte, invece, la città reclama il suo spazio anche nello spazio dell'ente esponenziale di immediato riferimento, dando vita ad istanze di comunalità interna e circostanziate che non possono più dirsi automaticamente assorbite nella legittimazione politica dell'istituzione del governo locale».

tuarsi, con le opportune cautele, con legge regionale¹², come previsto dall'art. 113, c. 2 Cost.¹³.

Nonostante la riduzione del numero dei Comuni da 8.101 agli attuali 7.904, permane una sostanziale disomogeneità, in quanto solo il 15 per cento circa di essi ha più di 10.000 abitanti e 5.496 non raggiungono il numero di 5.000 abitanti.

L'esperienza dell'associazionismo comunale imposto (come nella prima formulazione della legge 142/90) o sostenuto ed incentivato (come nelle successive disposizioni normative), non basta più. È urgente passare alla fase attuativa di una modifica delle circoscrizioni comunali, non solo nel senso di favorire l'aggregazione dei piccoli Comuni ma anche nel senso inverso, consentendo ai Comuni medio-grandi di tornare alla positiva esperienza di forme di frazionamento territoriale, come i municipi o le circoscrizioni, luoghi privilegiati del dibattito democratico e dell'efficiente gestione dei servizi.

Da questo punto di vista, se è da valutare positivamente la riduzione del numero dei Comuni avvenuta in questi ultimi anni attraverso Unioni o associazioni di Comuni per la gestione dei servizi, si cadrebbe in un grave errore ove si ritenesse che queste forme di collaborazione tra Enti locali siano, da soli, fattori risolutivi della crisi dei Comuni.

È necessaria una radicale modifica del Testo unico sugli Enti locali sotto più profili. A tale proposito, la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 33/2019 – giudicando illegittimo l'obbligo imposto ai Comuni dall'art. 14, c. 28, del d.l. 78/2010, di aggregarsi per lo svolgimento dei servizi, anche quando essi dimostrino la mancata utilità di tale aggregazione in termini di efficacia dei servizi – rileva criticamente, in un *obiter dictum*, la trascuratezza del legislatore nei confronti delle auto-

(12) Sul punto si vedano le sentenze n. 2 e n. 21 della Corte costituzionale, con la nota di C. TUBERTINI, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, in *Le Regioni*, 2, 2018, p. 521 ss., nonché la più recente sentenza Corte cost. n. 214/2019.

(13) In questo senso, pur rilevandone la problematicità di attuazione: G.C. DI SAN LUCA, A. DE CHIARA, G. MARTINI, *La necessità di rivisitare la disciplina delle autonomie territoriali dopo il referendum del dicembre 2016 e l'opportunità di adeguarla alla politica europea di incentivazione delle strategie macro-regionali*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., p. 117; A. PIRAINO, *Un nuovo Comune policentrico per la nuova Italia*, *ivi*, p. 227.

nomie locali, le cui funzioni essenziali sono ancora regolate in maniera contingente da un decreto legge¹⁴. La Corte critica una disciplina ancora uniforme di funzioni e servizi attribuiti agli enti territoriali, in spregio ai principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, perché l'uniformità non consente di garantire eguale godimento dei servizi tra i cittadini di un grande e di un piccolo Comune.

4. Comuni ed enti di area vasta

In secondo luogo, non ha senso valorizzare il ruolo dei Comuni senza pensare che il sistema autonomistico o funziona in maniera integrata o fallisce nel suo complesso.

L'esigenza di configurare Enti locali adeguati ai differenti interessi da perseguire ha dato luogo ad un lungo dibattito sul rapporto tra Comuni ed enti di area vasta, concentrandosi principalmente sul ruolo della Provincia e sulla sua eventuale abolizione. L'approvazione della legge Delrio, che ora regola Province e Città metropolitane, presenta luci ed ombre¹⁵. Il sistema di elezione degli organi, con elettorato attivo e passivo attribuito ai Sindaci ed ai consiglieri comunali del territorio, se pure pone problemi in merito alla democraticità delle elezioni di secondo grado ed alla contrazione della partecipazione politica dei cittadini¹⁶, ha

(14) Secondo la Corte, bisogna «richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali».

(15) F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni*, Milano, 2015; P. SANTINELLO, *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 61 ss.; S. AGOSTA, *Il risveglio (dopo una lunga amnesia) delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in *Le Regioni*, 3, 2018, p. 413 ss.; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 3 aprile 2019; C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *federalismi.it*, 6 marzo 2019; G. DI COSIMO, *Non c'è pace per le province: il caso delle funzioni in materia di ambiente*, in *AIC - Osservatorio costituzionale*, 4, 2019, 2 luglio 2019.

(16) Sul punto si è espressa la Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 50/2015. Tra i numerosi commenti alla sentenza, tra gli altri: L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2015, p. 393 ss.; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle Città metropolitane*, in *federalismi.it*, 8, 2015, 22 aprile 2015; A. SPADA-

avuto l'effetto di realizzare un *continuum* tra Comuni ed enti di area vasta, foriero di rapporti istituzionali necessariamente collaborativi per l'identificazione soggettiva personale degli organi di governo.

Un sistema autonomistico a base comunale può consentire azioni coordinate sul territorio, purché non si perda quella competenza tecnica acquisita dalla dirigenza degli enti di area vasta, che è molto diversa, per la natura degli interessi tutelati, da quella degli enti comunali, che curano interessi di prossimità.

Un discorso del tutto diverso va fatto, invece, per le Città metropolitane. Il sistema di elezione degli organi, a somiglianza di quello per le Province, configura una Città metropolitana a base comunale con identificazione soggettiva tra Sindaco del Comune capoluogo e Sindaco della Città metropolitana¹⁷. Ma le nuove Città metropolitane, se formalmente sostituiscono territorialmente le Province, hanno poteri ben più ampi, soprattutto in materia di assetto del territorio, di regolazione urbanistica ed infrastrutturale, di organizzazione dei servizi a rete ed inoltre, come le altre Città metropolitane europee, sono legittimate a rapporti diretti con le istituzioni dell'Unione europea, senza l'intermediazione delle Regioni. È palese, perciò, che, in questo caso, la base comunale non è più sufficiente a gestire un ente totalmente diverso e di più ampio respiro¹⁸.

RO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional* in *Rivista AIC*, 2, 2015, 1 maggio 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, 7, 2015; A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, *Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *federalismi.it*, 8, 2015, 22 aprile 2015.

(17) È vero che la legge Delrio prevede che lo Statuto possa prevedere l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano (motivo che ha indotto la Corte costituzionale a ritenere conforme a Costituzione la legge Delrio su tale punto), ma è anche vero che questa possibilità per le Città metropolitane con meno di tre milioni di abitanti è sottoposta a delle condizioni, di fatto inattuate: l'approvazione del sistema elettorale con una legge statale e l'articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, la cui istituzione e denominazione avvengono con legge regionale ai sensi dell'art. 133 Cost. Sul punto: D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum costituzionale*, 4, 2015; M. BARBERO, E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *federalismi.it*, 8 aprile 2015.

(18) F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, 12, 2015, 17 giugno 2015.

Su un altro versante, l'ampiezza e la rilevanza delle funzioni delle Città metropolitane fanno emergere nuovi problemi di rapporti collaborativi con le Regioni: ne è prova la tardiva o parziale attribuzione di funzioni alle Città metropolitane da parte delle Regioni e la sovrapposizione di funzioni che pone ora un problema di coordinamento non tanto tra Comuni e Province quanto tra Città metropolitane e Regioni¹⁹.

5. Il commissariamento come strumento di espropriazione delle funzioni degli Enti locali

È opportuno accennare ad un profilo più trascurato degli altri. Il commissariamento degli organi o di singoli settori o servizi di competenza locale costituisce una vera e propria espropriazione delle funzioni degli enti territoriali²⁰.

Non si tratta più di un fenomeno eccezionale e sporadico, legato ad eventi di particolare gravità quali disastrosi fenomeni naturali, dissesto finanziario o infiltrazioni della criminalità organizzata.

Il fenomeno ha, invece, una così ampia estensione che in molti ambiti amministrativi il commissariamento è diventato la forma "ordinaria" di gestione²¹. Infatti, l'esercizio di funzioni proprie degli enti territoriali viene commissariato in molti altri casi, come, ad esempio, per la realizzazione delle grandi opere pubbliche come l'asse ferroviario Torino-Lione o di singole opere pubbliche incompiute con conseguenti modifiche degli assetti territoriali; oppure per le bonifiche dei siti industriali o la mitigazione dei rischi idrogeologici, ma anche per questioni legate

(19) A. LUCARELLI, *La città metropolitana ripensare la forma di Stato ed il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 13, 2014, 25 giugno 2014; C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 99 ss.

(20) F. ASTONE, F. MANGANARO, R. ROLLI, F. SAITTA (a cura di), *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata*, Atti del XXIV Convegno di Copanello, in corso di stampa.

(21) Secondo G. AVANZINI, *Origini e sviluppi del commissariamento*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, R. ROLLI, F. SAITTA (a cura di), *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata*, Atti del XXIV Convegno di Copanello, cit., «le gestioni commissariali hanno progressivamente perso il carattere di temporaneità a causa del succedersi di continue proroghe, per divenire modelli stabili di una sorta di amministrazione parallela, che si affianca e si sostituisce a quella ordinaria sulla base di una scelta politico discrezionale del Governo».

alla più specifica competenza di un Comune come il problema del traffico delle grandi città.

Al di fuori delle situazioni di emergenza, il commissariamento è possibile per situazioni definite dal Governo come “grandi eventi”, individuati in fatti ed eventi eterogenei quali Expo 2015 o singoli eventi sportivi o religiosi, anche di rilievo minore²².

Non si può nascondere che l’innunerevole pletora di commissariamenti non solo espropria gli enti territoriali delle proprie funzioni, ma non sempre consente di perseguire quell’efficienza la cui mancanza si imputa alla scarsa operatività degli enti territoriali. Anzi, il più delle volte, la sovrapposizione di competenze e di uffici ordinari e straordinari commissariali costituisce un ulteriore aggravio nell’esercizio delle funzioni o dei servizi: ne sono tipici esempi i commissariamenti ultradecennali in materia di sanità e di riciclo dei rifiuti solidi urbani.

C’è dunque da chiedersi se non sia il caso di verificare quanto sia utile prevedere commissariamenti governativi che, sottraendo competenze agli enti territoriali, deresponsabilizzano le classi dirigenti locali e, in secondo luogo, consentono comportamenti derogatori rispetto alle regole ordinarie, ma senza con questo ottenere i risultati voluti in termini di efficienza.

6. *Garantire le risorse per un’effettiva autonomia*

Infine, accanto al profilo ordinamentale non si può trascurare quello finanziario.

La ristrettezza delle risorse utilizzabili a seguito della crisi economica e dei tagli della spesa pubblica nonché una cattiva gestione delle risorse hanno portato molti Comuni al dissesto: sessantasei si trovano ora in tale situazione, trecento hanno attuato le procedure di riequilibrio, novanta hanno superato la fase del dissesto²³. Gli enti in disequilibrio finanziario gestiscono un bilancio vincolato dal piano di rientro, oggetto di costante monitoraggio della Corte dei conti, con vincoli alla spe-

(22) M. CAPANTINI, *I grandi eventi. Esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Napoli, 2010.

(23) M. DEGNI, *Rapporto Ca’ Foscari sui Comuni 2018. I Comuni italiani dopo la grande crisi finanziaria*, Roma, 2019.

sa ed obbligo di imposizione delle aliquote massime per i servizi locali. Una situazione difficile per la gestione dei servizi, molte volte dovuta a precedenti amministratori, non sempre oggetto delle dovute sanzioni. Il punto è ancora oggi molto controverso e foriero di ulteriori sviluppi. La Corte costituzionale (sent. n. 18/2019) ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 714, della legge 208/2015, che consentiva di ripianare il debito accertato nel piano di riequilibrio in un termine trentennale invece che decennale, come prima previsto. Il termine trentennale, ad avviso della Corte, è contrario al principio dell'equilibrio della finanza pubblica di cui all'art. 81 Cost.; rende impossibile determinare la responsabilità degli amministratori, diluendola nel tempo in modo che sia difficile collegarla con il mandato politico di un'amministrazione; inoltre, un tempo eccessivamente lungo per ripianare il bilancio comporta che i danni del dissesto si ripercuotano sulle generazioni future²⁴.

Dopo tale sentenza il legislatore, vista la difficoltà dei Comuni di riprogrammare l'estinzione del debito nel nuovo termine decennale, introduce una nuova disposizione che consente di portare a termine il piano di rientro entro un limite temporale variabile che va da quattro a venti anni, tenendo conto congiuntamente del rapporto tra passività/impegni ed il numero di abitanti (art. 38, c. 1-*terdecies* del d.l. 34/2019, convertito in l. 58/2019, c.d. Decreto crescita)²⁵.

La Corte costituzionale è di nuovo intervenuta, più di recente, in materia di bilanci degli Enti locali, sull'uso improprio delle anticipazioni di liquidità. La sentenza n. 4/2020 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme – art. 2, c. 6, del d.l. 78/2015 e art. 1, c. 814 della l. 205/2017 – che consentivano di utilizzare le anticipazioni di liquidità

(24) Secondo la Corte costituzionale, «la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministratori futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di *deficit*, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata».

(25) Il termine è fissato in quattro anni per quei Comuni che hanno un rapporto passività/impegni fino al 20%, un termine di dieci anni per chi ha passività tra il 20% ed il 60%; quindici anni per i Comuni fino a sessantamila abitanti che hanno un rapporto passività/impegni superiore al 60%; venti anni per i Comuni con rapporto passività/impegni oltre il 60% con popolazione superiore a 60.000 abitanti e oltre il 100% per tutti gli altri Comuni.

al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini di cui al d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, di destinarli al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione. Le norme sono dichiarate incostituzionali perché in contrasto con l'art. 119, c. 6 Cost., in quanto le anticipazioni di liquidità costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e – in quanto tali – sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio. Essendo prestiti di carattere eccezionale, sono finalizzati a rafforzare la cassa quando l'ente territoriale non riesce a onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento. Utilizzare, invece, tali fondi in sostituzione dell'accantonamento nel fondo crediti di dubbia esigibilità è una contraddizione quanto al fine stesso dell'anticipazione di liquidità, nonché contrario ai principi di un sano bilancio, in quanto permette all'Ente locale di effettuare nuove spese, addirittura aggravando il *deficit* strutturale preesistente.

La mancanza di risorse economiche, dovuta al pregresso debito da risanare, incide pesantemente sulla gestione dei servizi degli Enti locali, anche perché la mancata individuazione dei costi standard fa sì che i trasferimenti statali siano ancora effettuati tramite l'obsoleto sistema della spesa storica, inadeguato alle attuali esigenze degli enti²⁶.

A proposito del finanziamento statale delle funzioni di Regioni ed Enti locali, bisogna ricordare l'orientamento costante della Corte costituzionale, riassunto e ribadito nella recente sentenza n. 6/2019. La Corte, pronunciandosi in questo caso su un ricorso di una Regione a Statuto speciale, ricorda che i vincoli finanziari e l'obiettivo del risparmio delle risorse non possono giungere al punto di sacrificare la copertura della funzioni e dei servizi che le Regioni devono svolgere, poiché «il limite intrinseco di tale processo riduttivo è l'impossibilità di svolgere correttamente le funzioni».

In conclusione, l'assestamento delle funzioni ordinamentali degli Enti locali, consolidatosi dopo l'esito negativo del referendum costituziona-

(26) A. ZANARDI, *Quali prospettive per la finanza decentrata?*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., p. 39 ss.

le del 2016²⁷, può consentire ora di valutare quali siano le modificazioni necessarie in uno scenario interno e sovranazionale²⁸ in cui gli enti territoriali devono essere motore dello sviluppo sociale ed economico dei territori.

Questo auspicio potrà essere realizzato affrontando le questioni che si sono qui delineate, creando o rivitalizzando luoghi e strumenti di coordinamento e di collaborazione tra Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni secondo un modello cooperativo voluto dalla Costituzione²⁹, un modello che si dimostra sempre più necessario per affrontare la complessa transizione attuale.

(27) L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 35 ss.

(28) Anche il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, nel "Rapporto sulle autonomie in Europa" CG33(2017)07 del 10 ottobre 2017, esprime «preoccupazione per la generale carenza di risorse finanziarie degli Enti locali, e in particolare delle Province, e per l'assenza di effettive consultazioni sulle questioni finanziarie che li riguardano direttamente. Si evidenzia altresì il fatto che gli Enti locali non dispongono in pratica di personale adeguatamente qualificato. I rappresentanti delle Province e delle Città metropolitane non sono eletti a suffragio universale diretto e non sono retribuiti in modo appropriato per l'esercizio dei compiti di loro competenza». Perciò, il Congresso «esorta le autorità italiane a riesaminare, tramite consultazioni, i criteri per il calcolo dei tagli al bilancio e a revocare le restrizioni finanziarie imposte agli Enti locali, per garantire loro risorse sufficienti, proporzionate alle loro responsabilità. Raccomanda altresì di chiarire le competenze delle Province e Città metropolitane, introducendo nuovamente l'elezione diretta dei loro organi di governo, prevedendo una retribuzione appropriata dei loro amministratori e riesaminando le attuali restrizioni imposte in materia di risorse umane a livello locale. Il Congresso raccomanda infine alle autorità italiane di vigilare affinché le Regioni a Statuto ordinario dispongano di una maggiore autonomia finanziaria di entrata e di spesa».

(29) L. VANDELLI, *Riflessioni su autonomia e decentramento rileggendo le opere di Fabio Rovarsi Monaco*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, vol. I, *Studi introduttivi*, Bologna, 2018, p. 58.