

## Autonomie territoriali e riforma: una prospettiva comparata\*

*Francesco Merloni*

Vorrei impostare questo intervento nella forma di un discorso con Luciano che continua, soprattutto in tema di autonomie, regionali e locali. Un discorso che non sempre ci ha visto d'accordo (più significativo il dissenso sulla soppressione/trasformazione delle Province in Italia), ma nel quale abbiamo sempre cercato di ragionare su come riformare un sistema amministrativo ormai ridotto in gravi condizioni operative secondo quello che chiamerei un "pensiero lungo" nel quale riforme, revisioni, interventi sporadici fossero inquadrati in una prospettiva di più lungo periodo, andando alla ricerca delle radici storiche, geografiche, economiche dell'assetto territoriale delle nostre autonomie locali; un confronto nel quale alla pacatezza di Luciano spesso ho contrapposto la mia "impazienza", la mia ricerca di posizioni più nette, radicali, che fossero in grado di richiamare i protagonisti delle riforme, il legislatore, ma gli stessi enti territoriali sui temi su cui fondano i processi di trasformazione in atto e su come correggerli in tempo

Provo a iniziare dalla dimensione comparata, tanto cara a Luciano.

Partirei dalla Carta Europea delle Autonomie Locali (CEAL), di cui mi sono occupato per oltre dieci anni come presidente del Gruppo di esperti indipendenti del Consiglio d'Europa che quella Carta ha il compito di monitorare (dal punto di vista tecnico-giuridico, a supporto di valutazione eminentemente "politiche" espresse nei rapporti nazionali e poi nelle raccomandazioni e risoluzioni adottate prima dal Congresso delle

---

\* 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.

autonomie locali e poi dal Comitato dei ministri, vero organo decisionale del Consiglio d'Europa) per verificarne l'applicazione concreta in tutti i 47 Paesi europei che l'hanno sottoscritta e ratificata a partire dalla sua prima apertura alla firma del 1985.

Non è certo questa la sede per affrontare il tema dell'efficacia giuridica della CEAL, il grado di vincolatività dei principi in essa contenuti, che varia significativamente dai Paesi monisti ai Paesi dualisti, fino a giungere in alcuni casi all'attribuzione di un'efficacia diretta (esempio importante quello della Francia, che ha esitato a lungo prima di ratificare la Carta, ma poi con la ratifica oggi le attribuisce una operatività diretta, con il potere del giudice di disapplicare norme interne in contrasto con le sue disposizioni).

Farò, invece, tesoro di anni di *monitoring* svolto dal Congresso dei poteri locali e regionali, con missioni di visita nei diversi Paesi. La mia esperienza in materia deriva sia dalla diretta partecipazione ad alcune missioni, sia dalla valutazione che il Gruppo di esperti collegialmente faceva delle relazioni finali, anche per costruire un quadro complessivo dei fenomeni che, a livello europeo, hanno riguardato il mondo delle autonomie territoriali.

In questa prospettiva la prima constatazione è che autonomia locale e autonomia regionale hanno tratti comuni, cioè una posizione di autonomia, nei diversi contenuti dell'autonomia normativa, organizzativa, finanziaria che deve essere garantita nei confronti dello Stato centrale, ma il loro riconoscimento segue modelli e garanzie diverse.

Dappertutto (in tutti i Paesi aderenti al CoE) le autonomie locali sono considerate enti necessari e imprescindibili: tutto il territorio nazionale è coperto da Enti locali di primo (e spesso di secondo) livello. L'autonomia locale è, prima di tutto, la necessaria presenza di Enti locali.

Questa necessaria presenza non significa, però, che i contenuti dell'autonomia riconosciuta agli Enti locali siano gli stessi. Luciano è stato magistrale nel ricostruire il modello di autonomia di stampo francese, cui soprattutto l'Italia si è a lungo ispirata, e il modello dell'autonomia come vero autogoverno di stampo anglosassone (*Self-government, Selbstverwaltung*).

Una diversificazione che ho avuto modo di classificare nella distinzione tra Paesi a governo locale "debole", nei quali vige un regime giuridico

uniforme, spesso strumentale alle funzioni statali, riconosciuto anche ad enti di ridottissime dimensioni territoriali, di popolazione, di organizzazione, e Paesi a governo locale “forte”, nei quali gli Enti locali svolgono tutte le principali funzioni amministrative di risposta ai fondamentali bisogni delle rispettive popolazioni.

La CEAL non ignora queste differenze sostanziali, ma fornisce, per entrambi i modelli, dei principi consolidati di garanzia (sussidiarietà, autonomia normativa, organizzativa, finanziaria, riduzione dei controlli alla sola legittimità).

L'autonomia regionale, al contrario di quella locale, non è considerata “necessaria”, ma costituisce un ulteriore livello di governo, cui sono affidate missioni molto diverse (il decentramento dello Stato centrale, il riconoscimento di elementi oggettivi, storici – quali la preesistenza di Stati preunitari, la rilevanza di fatti linguistici o di tradizioni culturali). Per questi motivi l'autonomia regionale è attuata in forme molto diverse: in alcuni casi è relativa solo a parti del territorio, in altri è monofunzionale (spesso la sanità è la tipica materia affidata ad enti regionali), in altri ancora è solo amministrativa (un terzo livello di governo è in competizione con gli altri). In certi casi, infine, la regionalizzazione non arriva neanche all'istituzione di enti territoriali autonomi, ma corrisponde solo ad ambiti territoriali rilevanti, per esigenze di finanza o di statistica statale o per l'attuazione di politiche regionali della UE.

Gli Stati che aderiscono al COE, mentre si sono tutti rapidamente allineati ai principi della CEAL, hanno posizioni molto diversificate quanto al riconoscimento dell'autonomia regionale. Quelli più centralisti si oppongono proprio all'idea della necessaria istituzione di enti regionali: questa resta una scelta affidata per intero alla sovranità di ciascuno Stato. Non si è quindi mai giunti ad una Carta europea delle autonomie regionali, ma si è adottata la soluzione dell'estensione dei principi della Carta alle istituzioni regionali eventualmente create nei singoli Paesi. L'autonomia riconosciuta dalla CEAL e le autonomie nel sistema dell'Unione europea sono cose molto diverse.

Il COE verifica il rispetto dei principi CEAL e dialoga con gli Stati che l'hanno sottoscritta e ratificata perché li attuino. Si può dire che, attraverso il *monitoring*, il Consiglio d'Europa si “intromette” negli ordinamenti dei singoli Paesi che hanno sottoscritto e ratificato la Carta, ri-

chiamandoli, ove necessario, al rispetto delle obbligazioni che hanno contratto con la ratifica, che sono obbligazioni internazionali di adeguamento dell'ordinamento interno, anche con norme di rango costituzionale, ai principi della CEAL.

L'UE, invece, non si intromette nelle politiche di organizzazione all'interno dei sistemi amministrativi, perché rispetta la sovranità dei singoli Paesi in materia. Per dirla in altro modo, la sussidiarietà europea, che è cosa molto diversa da quella incorporata nella CEAL, non arriva fino al punto di consentire una normativa europea direttamente applicabile e prevalente su quella degli Stati membri con la quale, ad esempio, si intervenga per sopprimere livelli di governo territoriali o per imporre principi di finanza pubblica. L'Unione, invece, dal momento che prende atto della configurazione del sistema amministrativo interno a ciascuno degli Stati membri, dialoga con tutti (soprattutto con le istituzioni di livello regionale, ma anche con quelle di livello locale, come conferma la composizione delle rappresentanze nazionali del Comitato delle Regioni).

La crisi economica e finanziaria che colpisce gli Stati europei cambia radicalmente lo scenario che si è fin qui sommariamente descritto.

La frase "espansiva" dei diritti delle autonomie territoriali, che ha caratterizzato il processo di allineamento dei sistemi dei Paesi dell'Est europeo agli standard occidentali, si esaurisce, in particolare per i paesi dell'EUROZONA e in modo ancora più particolare per i Paesi c.d. "poco virtuosi".

I limiti alla spesa pubblica, l'austerità, nel suo "rigore automatico", colpiscono in modo rilevante tutte le autonomie, locali e regionali, in qualche caso con "riforme" più o meno ampie, in altri casi con "aggiustamenti" meno evidenti ma non meno efficaci.

La sussidiarietà, nella sua forma originaria, di attribuzione delle funzioni ai diversi livelli di governo, partendo da quelli più "radicati" più vicini ai bisogni delle popolazioni e alle loro capacità di esprimerli, non viene apertamente messa in discussione, ma di fatto non è più un obiettivo. Troppe funzioni locali, troppa amministrazione, troppo governo della cosa pubblica nell'interesse generale, quindi troppe spese.

La globalizzazione assume una impronta decisamente liberista che mette ormai apertamente in discussione i diritti sociali fondamentali dei cit-

tadini (in altra occasione, a Barcellona, sempre in onore di Luciano, li ho chiamati diritti sociali non più “condizionati”, ma “ridimensionati”). L’Unione europea, dimentica che il secondo grande pilastro della costruzione unitaria, accanto alla concorrenza è la coesione sociale, diventata, attraverso le politiche di austerità, il principale strumento di attuazione delle politiche di deregolamentazione del funzionamento dei mercati finanziari e di ridimensionamento delle politiche sociali.

In questa prospettiva, l’autonomia normativa regionale e locale, già fortemente compromessa dalla legislazione europea (basta considerare quanto nel dettaglio delle minute disposizioni di legge nazionale si possa andare con le procedure di infrazione), perde utilità, sia quanto a strumento di differenziazione del contenuto dei diritti, sia quanto a strumento di autonomia organizzativa. A tal fine basta considerare gli effetti perversi dei c.d. patti di stabilità, che altro non sono stati che l’ingestatura delle strutture organizzative delle autonomie territoriali e blocco del *turn-over* e, di conseguenza, l’impossibilità di sperimentare modelli organizzativi innovativi.

Anche la riduzione al minimo dei controlli come garanzia dell’autonomia sostanziale diviene principio ad applicazione incerta. Nessuno propone di ripristinare dei controlli di opportunità, ma si fissano per legge tetti e vincoli così dettagliati da poter sottoporre la spesa locale ad una vigilanza minutissima, che riduce ai minimi termini l’autonomia finanziaria degli enti territoriali.

La crisi, il mercato, chiedono “riforme” che comincino ad essere imposte agli Stati. Organismi come la Bce chiedono apertamente ad alcuni Paesi (Italia e Grecia in modo evidente, per l’Italia la famosa lettera del 5 agosto 2011) di introdurre specifiche riforme del sistema amministrativo (di nuovo, la soppressione delle Province in Italia, la drastica riduzione dei Comuni in Grecia) ovvero raccomandano più genericamente l’adozione di riforme utili a conformare il sistema amministrativo ai nuovi vincoli (Spagna, Francia).

Un dubbio, diffuso: non si discute solo l’autonomia ma la stessa capacità delle istituzioni democratiche di dare una risposta ai bisogni, una tutela efficace dei diritti dei cittadini. Le “riforme” imposte o suggerite, servono per rendere più efficienti le amministrazioni territoriali o per depotenziarne la capacità di governo?

Come si può uscire da questa situazione? La prima operazione culturale e di fondo: ripensare a fondo il nostro sistema amministrativo con la finalità di rafforzare la capacità delle amministrazioni: di curare l'interesse generale, di governare i processi, di garantire i diritti costituzionali del cittadino. Le riforme da fare non possono essere imposte o suggerite; le riforme sono necessarie a garantire un adeguato funzionamento del nostro sistema amministrativo, se non altro per rimontare il processo in corso di grave ridimensionamento.

Se si assume una simile prospettiva il secondo passo è la conoscenza, questa volta organica, completa e oggettiva, delle reali condizioni in cui versano oggi le nostre pubbliche amministrazioni le diverse componenti di un ormai troppo frammentato sistema amministrativo. Serve la raccolta di dati quantitativi e qualitativi, servono i "numeri" che ci dicano dove operare e con quali strumenti.

Una volta che si disponga di dati più affidabili e significativi, vanno sciolti alcuni nodi di fondo che ci portiamo ormai dietro da troppo tempo, senza trovare terreni comuni di confronto. Mi limito a indicare solo i problemi che abbiamo di fronte.

1. Quale il ruolo dello Stato e delle Regioni nella riorganizzazione della maglia amministrativa di Comuni e Province?

Se si vogliono amministrazioni per governare (non per essere governate da interessi esterni), la strada della riorganizzazione della maglia amministrativa locale è ineludibile. Non ripeto qui cose che vado dicendo da anni: mentre noi siamo fermi la Francia che ha nominalmente 36.000 Comuni, ha creato un migliaio di enti associati intercomunali "forti", dotati di un'amministrazione centralizzata e di fiscalità propria, che sono delle amministrazioni in grado di curare adeguatamente le funzioni del primo livello nella scala della sussidiarietà. Al di sopra di questo livello continuo a pensare che sia indispensabile un livello di area vasta, cui affidare funzioni amministrative operative non esercitabili dai Comuni, neanche in forma associata. Le Province vanno confermate, ma ripensate, come lo strumento di garanzia delle stesse autonomie comunali, in un lavoro di manutenzione e rilancio di quell'Italia frammentata ed emarginata dallo sviluppo capitalistico (naturalmente concentrato nelle aree forti), oggi dominata da un acuto sentimento di rancore e rivalsa. L'Italia da "riabitare" o, meglio, l'Italia da rivivere.

Le Città metropolitane sono cose del tutto diversa dal territorio “provinciale”. Sono il cuore dello sviluppo, la sede delle più forti innovazioni scientifiche e tecnologiche, territori dove organizzare in forma sistematica i principali servizi pubblici (non solo quelli più innovativi, ma anche quelli tradizionali: un esempio per tutti la gestione dei rifiuti). Qui il governo locale è un governo speciale dove funzioni ordinariamente comunali sono devolute stabilmente al livello di governo metropolitano. Inutile dire, spero, quanto le attuali Città metropolitane, che altro non sono che le vecchie Province senza poteri guidate da un Sindaco del Comune capoluogo che non si cura affatto della dimensione metropolitana delle funzioni da esercitare, siano lontane dall’esigenza di un governo efficiente, ma democratico del fenomeno metropolitano.

2. Quali investimenti finanziari, umani, organizzativi e informatici si devono fare?

La conseguenza più drammatica delle politiche di austerità e di ridimensionamento di amministrazioni e di diritti sta nella gravissima opera di smantellamento delle capacità amministrative, soprattutto sul piano dello svolgimento delle attività a più elevato contenuto tecnico.

La contraddizione di fondo sta nel fatto che la società diviene sempre più complessa, ma che essa offre anche delle straordinarie soluzioni tecnologiche per governarla. Si pensi in particolare alle tecnologie ICT, dell’informazione, che consentirebbero di disporre e utilizzare al meglio veri e vasti patrimoni informativi pubblici. Le tecnologie ci sono, ma le amministrazioni non sanno utilizzarle, neanche a fini semplicemente conoscitivi.

Dall’attuale situazione di degrado si può uscire solo con una grande politica di investimento nel settore pubblico, che oggi coincide con una grande politica di immissione, massiccia, di nuove competenze in un’amministrazione che è riduttivo e fuorviante definire “burocratica”, ma in realtà asfittica, quando non addirittura “inesistente”.

3. Quale rapporto con il privato (privatizzazioni formali, *in house*, PPP)?

La drammatica caduta delle capacità di conoscenza e di governo delle amministrazioni è causata anche da sciagurate politiche di privatizzazioni solo formali. L’esternalizzazione di funzioni e servizi, cioè di attivi-

tà di cura del pubblico interesse, sposta al di fuori delle amministrazioni energie indispensabili a guidare gli stessi soggetti privati in controllo pubblico. Il fenomeno del controllo pubblico va letto ormai nel senso esattamente inverso: sono i grandi soggetti nati nei mercati protetti degli affidamenti diretti (*in house*) e, diventati protagonisti del mercato (del quasi mercato degli appalti) a dominare non solo settori rilevanti dell'economia, ma gli stessi Enti locali che li dovrebbero controllare. Un fenomeno vastissimo, fatto di pochi gradi "campioni" e di una miriade di enti di varia natura (società di capitali, fondazioni associazioni) ormai quantificati in oltre 8.000, il 50% dei quali ha meno di 9 dipendenti e il 25% addirittura non ha dipendenti, che si fa una fatica terribile a ridurre, riconducendoli alla gestione pubblica o sopprimendoli (come prevede il meritorio d.lgs. n. 175 del 2017).

Non meno rilevante la dimensione del c.d. PPP, nel quale interventi pubblici conformati quali concessioni, *project financing* o altre figure nascono nella prospettiva di coinvolgere finanziamenti privati e si risolvono in fallimenti, spesso per assenza di domanda dei servizi ipotizzati, con i capitali privati che fuggono e con l'intervento pubblico a copertura del finanziamento (spesso con oneri di diversi decenni sulla finanza pubblica). Un fenomeno che la Ragioneria generale dello Stato ha quantificato in circa lo 0,2 % del Pil e che sta cercando di limitare, imponendo contratti tipo molto più rigorosi nella quantificazione delle spese e delle coperture finanziarie.

#### 4. Quale rapporto tra l'amministrazione ordinaria e le amministrazioni straordinarie e di emergenza?

A completare il quadro si deve segnalare l'ormai ossessivo ricorso a procedure straordinarie e di emergenza. Siccome le amministrazioni, depotenziate nei modi che prima ho indicato, non ce la fanno a garantire una sollecita progettazione, aggiudicazione e esecuzione di contratti di lavori, servizi e forniture, invece di intervenire sulla loro organizzazione e capacità operativa si interviene per deroga. Il nostro sistema amministrativo si tiene ben 37.000 stazioni appaltanti, non attua il Codice dei contratti del 2016 che ne vorrebbe una forte riduzione (il livello di base non dovrebbe avere più di 2.000 stazioni appaltanti, ai livelli di qualificazione superiore i numeri dovrebbero essere ancora più conte-

nuti), si tiene una sistema normativo piuttosto appesantito, lo complica ulteriormente (il decreto “Sblocca cantieri” ha ripristinato un regolamento di esecuzione che arriverà a circa 300 articoli!) per poi agire sistematicamente in deroga, anche allo stesso Codice che pure prevede procedure di aggiudicazione in via di urgenza.

Torna così, implacabile, la logica delle amministrazioni straordinarie (sono previsti ben 100 commissari, uno per ciascuna delle principali opere di carattere strategico da realizzare, naturalmente, in tempi brevissimi).

Come tutto ciò si traduca in un ulteriore impoverimento delle amministrazioni ordinarie, e in particolare delle amministrazioni territoriali è di tutta evidenza.

Come vedi caro Luciano, c'è ancora tanto lavoro da fare.