

*Gian Candido De Martin**

LUISS Guido Carli Roma

GLI ENTI AUTONOMI TERRITORIALI
TRA INTEGRAZIONE EUROPEA E INVOLUZIONE
NEOCENTRALISTICA DELL'ORDINAMENTO
ITALIANO

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2018.001>

Date of receipt: 15.06.2018

Date of acceptance: 10.09.2018

Italian sub-national governments between European integration and centralistic tendencies. This article examines how European integration has impacted the Italian Public Administration. The author points out that there are some striking similarities between the administrative unification of the country in 1865 and current administrative consolidation triggered by the European integration process. Under the influence of European policies there has been a clear transformation of the Italian regional and local self-government. The Constitution of the Italian Republic, approved in 1947, guarantees both local self-government and the subsidiarity principle and for a long time European integration has long been conducive to the implementation of these principles. This process was discontinued, however, after the adoption of a new fiscal compact in 2011, which forced Italy to introduce a number of structural reforms. The European Central Bank especially put pressure on the Italian authorities to abolish one level of local self-government, i.e., provinces, which has negatively affected the overall condition of the Sub-national governments.

Keywords: territorial autonomous; European integration; Italian public administrations; public administration.

* Gian Candido De Martin – professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico nel Dipartimento di Scienze politiche della Luiss Guido Carli Roma, e-mail: gdemartin@luiss.it.

O wpływie integracji europejskiej na proces ponownej centralizacji włoskiej administracji samorządów lokalnych. Niniejszy artykuł analizuje wpływ integracji europejskiej na rozwój włoskiej administracji publicznej. Autor wskazuje na analogię między ujednoczeniem i scentralizowaniem administracji państwowej, dokonany po zjednoczeniu Włoch w drugiej poł. XIX w., a postępującym w ramach integracji europejskiej procesem konsolidacji administracyjnej. Pod wpływem integracji europejskiej nastąpiła bowiem wyraźna transformacja włoskiego samorządu terytorialnego. Wprawdzie integracja europejska przez długi czas sprzyjała realizacji zasad decentralizacji i pomocniczości wyrażonych we włoskiej konstytucji, angażując regiony i inne jednostki samorządu terytorialnego w opracowywanie i wdrażanie polityk wspólnotowych, jednakże proces ten został przerwany po przyjęciu w 2011 r. dyscypliny fiskalnej („fiscal compact”). Nowa dyscyplina fiskalna zmusiła władze włoskie do wprowadzenia szeregu reform strukturalnych, przez co podjęto kontrowersyjną próbę zniesienia prowincji – środkowego szczebla administracji lokalnej, co negatywnie wpłynęło na kondycję jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: integracja europejska, włoska administracja publiczna, decentralizacja, zasada pomocniczości, samorządy lokalne, regiony we Włoszech

1. PREMESSA

Le riflessioni che seguono traggono spunto da una recente significativa iniziativa scientifica (Firenze, 15–16 ottobre 2015), in cui si sono messi a fuoco tra l’altro gli sviluppi dell’amministrazione pubblica italiana tra riforme interne e vicende dell’integrazione europea, mirando, in particolare, ad analizzare lo stato dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche italiane dopo le molteplici trasformazioni intervenute, sia a livello nazionale che legate al processo di integrazione. A tal fine ci si è interrogati anche su quali punti di contatto sussistano tra i processi di riorganizzazione amministrativa postunitari, basati tendenzialmente su soluzioni uniformizzanti, volte a rafforzare le strutture del neonato Stato unitario, e le successive trasformazioni, specie quelle dell’ultimo cinquantennio, connesse a vario titolo agli sviluppi dell’integrazione europea.

In tale prospettiva si possono sottolineare anzitutto taluni elementi di parallelismo tra l’unificazione nazionale realizzata nel 1865 – centrata soprattutto sull’assetto di strutture amministrative statocentriche, centrali e periferiche, caratterizzate da moduli organizzativi mirati a costruire un’amministrazione con tratti fundamentalmente omogenei – e il più recente processo di consolidamento di una integrazione di sistemi nazionali a livello europeo, basato anche in questo caso essenzialmente sull’amministrazione, più che sulle istituzioni politiche, con vicende talora travagliate nei rapporti sia con il diritto amministrativo di marca

continentale che con quello anglosassone, tenuto conto della matrice assai diversa delle due concezioni giuridiche sulle regole e sui rapporti amministrativi. Per quanto riguarda il nostro Paese, può dirsi specificamente che sia emerso un diritto amministrativo europeo profondamente intrecciato con il diritto amministrativo nazionale, sul quale ha avuto effetti spesso assorbenti, anche per quanto riguarda l'organizzazione amministrativa, sia pure con varie asimmetrie, specie per taluni settori e servizi pubblici, e comunque per lo più in assenza di discipline generali e unitarie¹.

2. LA VARIABILE DEGLI ENTI TERRITORIALI NELLA ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA NAZIONALE: PROFILI EVOLUTIVI

Tanto premesso, si può aggiungere che una chiave di lettura utile nella valutazione retrospettiva dei processi di unificazione e integrazione appare quello relativo alle vicende specifiche delle amministrazioni territoriali (comunali e provinciali, e poi anche regionali), che rappresentano una componente e una variabile assai rilevante – e per molti aspetti ineludibile nella fisionomia dello Stato democratico contemporaneo – nel consolidamento degli assetti organizzativi dell'amministrazione pubblica, sia nazionale che europea. E', questa, una variabile che fa emergere tra l'altro il nesso stretto tra determinati assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche e la ragion d'essere e la fisionomia delle istituzioni politiche statuali di cui tali amministrazioni sono espressione o con cui sono connesse: di qui la necessità di un approccio non solo amministrativistico, ma anche – se non anzitutto – costituzionalistico alla questione delle trasformazioni delle organizzazioni amministrative pubbliche, specie di quelle territoriali².

¹ In tale prospettiva si può far riferimento anche alle molte riflessioni scientifiche che hanno dedicato specifica attenzione alle trasformazioni dell'ordinamento amministrativo nazionale, statale e autonomistico, in rapporto al crescente ruolo dell'ordinamento europeo, a partire da quelli via via sviluppati da Chiti M.P., specie nella *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, nonché, da ultimo, nell'*Introduzione a Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona* (a cura di M.P. Chiti e A. Natalini), Bologna 2012, 19 ss. Con una specifica sensibilità da internazionalista significativi anche i numerosi studi in materia di U. Villani, da ultimo ripresi nel manuale *Diritto dell'Unione Europea*, Bari 2016. Cfr. anche Romano Tassone A., *I <diritti> tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, 2008, nonché R. Cavallo Perin, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea* (negli atti del ricordato convegno di Firenze sui 150 anni dell'unificazione amministrativa in Italia), a cura di R. Ferrara, D. Sorace, Firenze 2016, I vol., 3 ss.

² Per una specifica attenzione al nesso tra Costituzione e amministrazione, v. F. Benvenuto

E' una variabile – quella della condizione e del ruolo delle autonomie territoriali nell'organizzazione amministrativa – che suggerisce, d'altro canto, qualche riflessione sulle diverse culture giuridiche per lo più sottese ai profili dell'organizzazione amministrativa. In tal senso si possono agevolmente percepire conseguenze di diverso tipo e impostazione, a seconda che le trasformazioni dell'amministrazione – per semplificare – siano maggiormente legate a concezioni unitarie e uniformi, in chiave essenzialmente statocentrica, di regole e assetti dell'amministrazione oppure se siano connesse a prospettive volte a far convivere e valorizzare, pur in un contesto unitario, una pluralità di organizzazioni autonome, espressione e frutto (anzitutto) dell'articolazione istituzionale e sociale e (quindi) del riconoscimento di un ruolo proprio – e non meramente delegato o decentrato – delle istituzioni comunitarie territoriali infrastatali. D'altra parte, tali istituzioni costituiscono una „rete” di centri amministrativi, che riguardano a diversi livelli tutto il territorio nazionale, nell'ambito di un sistema policentrico statale³.

Comunque, se si considera questa variabile delle autonomie territoriali, il raffronto tra il processo di unificazione post 1865 e le trasformazioni più recenti, connesse anche all'integrazione europea, non consente di registrare molte assonanze ed induce, piuttosto, ad evidenziare per il sistema italiano l'importanza (almeno potenziale) ed i riflessi delle opzioni costituzionali che dal 1948 in poi hanno inciso, sia pure a fasi alterne e certo non sempre in modo coerente, sull'assetto e sull'organizzazione di tutte le pubbliche amministrazioni, statuali e territoriali.

A voler sintetizzare in poche battute, si può certamente affermare che l'unificazione del 1865 è avvenuta costruendo l'unità attraverso un'organizzazione amministrativa tendenzialmente uniforme e, come già accennato, statocentrica, il cui esito è stato quello dello „Stato amministrativo”⁴, nel quale le istituzioni locali sono state considerate essenzialmente come sedi di decentramento am-

ti, a partire da *L'ordinamento repubblicano*, III, Venezia, 1965 e *L'amministrazione indiretta*, in *Amm. Civ.*, 1961, 169 ss., nonché, tra gli altri, V. Bachelet, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa. Struttura tradizionale e tendenze nuove*, Milano 1965; G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Milano 1969; G. Marongiu, *Il riordinamento dell'amministrazione pubblica*, Milano 1974.

³ Cfr. in particolare G. Berti G., *Caratteri...*, nonché G.C. De Martin, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano 1984, e Id, *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in *Studi per Giuseppe Guarino*, Padova 1998.

⁴ L'espressione è di G. Berti G., (tra l'altro in) *Caratteri...*, la cui interpretazione della fisionomia del sistema amministrativo statocentrico è stata da ultimo ricostruita efficacemente da U. Allegretti, *Il pensiero amministrativistico di Giorgio Berti*, in *L'amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti*, a cura di G.C. De Martin, Padova 2007, 11 ss.

ministrativo cd. autarchico, ossia enti ausiliari dello Stato, soggetti a penetranti indirizzi e controlli⁵. Anche se si può aggiungere che è progressivamente emerso già allora, in varie circostanze, il valore non trascurabile di taluni spazi di possibile autonomia di scelta, riconosciuti a comuni e province, pur nell'ambito di un ordinamento generale uniforme degli enti locali (v. gli spazi per „spese facoltative”), cui si sono legate via via anche vicende di autoassunzione di servizi pubblici da parte soprattutto dei comuni, con regolamenti autonomi e non meramente esecutivi: in sintonia, d'altronde, con le nascenti teorie „rivoluzionarie” di Santi Romano sulla pluralità degli ordinamenti giuridici infrastatali⁶.

Questo modello monolitico-piramidale di Stato amministrativo è stato poi messo in discussione radicale – almeno sulla carta – dal subentro nel 1948 del nuovo ordinamento costituzionale, in cui si delinea nel fondamentale art. 5 una unità policentrica della Repubblica, con il riconoscimento sia dell'autonomia come valore portante da rafforzare il più possibile⁷, sia delle autonomie territoriali, comprese quelle regionali, come istituzioni costitutive della Repubblica e perni dell'amministrazione pubblica, con uno specifico rilievo per quelle più vicine ai cittadini (pur con talune ambiguità nell'originario art. 118 Cost.)⁸. Di qui una prospettiva di possibili, anzi di per sé fisiologiche, differenziazioni

⁵ Per una ricostruzione dei tratti dell'amministrazione autarchica v. G.C. De Martin, *L'amministrazione locale, cit.*, con riferimenti anche alla serie di testi unici sulla legislazione comunale e provinciale, l'ultimo dei quali, risalente al 1934, è stato formalmente abrogato solo nel 2000, con il subentro del TUEL n. 267, in cui è stata organicamente raccolta la normativa in materia successiva alla Costituzione del 1948, facendo salve comunque molte disposizioni del precedente ordinamento degli enti locali.

⁶ La nuova prospettiva teorica aperta da Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1946, che supera la visione statocentrica degli enti locali, ha una sua genesi proprio nell'analisi della condizione del comune come „unità teleologica”, ente rappresentativo degli interessi propri della collettività locale, come emerge dalla sua voce *Il Comune (dir. Ammin.)*, in *Dig. Ital.*, in cui considera anche lo spazio di azione libero e autonomo, conseguente alla previsione di possibili spese facoltative.

⁷ Sulla portata e il necessario *favor* per le autonomie nell'interpretazione del principio fondamentale dell'art. 5 Cost., promosso in Assemblea costituente da C. Mortati (di cui v. *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1975, 823 ss.), cfr. la incisiva ricostruzione di C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento nell'art. 5 della Costituzione italiana*, [in:] *La Costituzione italiana*, Padova 1954, 81 ss.

⁸ Sui limiti e le ambiguità dell'originario art. 118 Cost., laddove si prefigura un tendenziale parallelismo tra funzioni legislative e amministrazioni regionali a fronte del riconoscimento di funzioni proprie a comuni e province in base al terzo comma della stessa disposizione, rafforzato dal principio del successivo art. 128, si rinvia a G.C. De Martin, *L'amministrazione locale, cit.* Questa contraddizione è poi superata dalla riforma dell'art. 118 operata con la l. cost. n. 3/2001, che sancisce il principio di sussidiarietà e postula una riallocazione delle funzioni amministrative a partire da quelle riconoscibili come proprie dei comuni.

dell'organizzazione regionale e locale; di qui anche il problema di un riassetto complessivo dell'amministrazione pubblica coerente con queste innovative scelte costituzionali, sulla scia sia di puntuali e stimolanti studi sulle nuove organizzazioni, che di iniziative riformatrici promosse pure da giuspubblicisti sensibili alla nuova impostazione⁹. Non vanno, peraltro ovviamente sottaciuti anche i ritardi, le resistenze e le difficoltà che si sono registrate nelle varie stagioni delle riforme istituzionali e amministrative, a partire dal contrastato processo di regionalizzazione degli anni Settanta, al quale non è seguito finora un riassetto complessivo dell'amministrazione statale, realizzata solo parzialmente con le riforme avviate con la legge delega n. 59/1997, ancorate per la prima volta in modo esplicito al principio di sussidiarietà¹⁰.

Questa nuova prospettiva è poi stata sancita a livello costituzionale con la riforma del titolo V del 2001, che rappresenta il tentativo più organico – seppure con qualche ombra – di rovesciare la prospettiva di una pubblica amministrazione essenzialmente statocentrica (o regionocentrica), spostando il baricentro sulle autonomie territoriali locali e rafforzando, in parallelo, il ruolo legislativo regionale.

Si tratta di una prospettiva di riorganizzazione assai complessa, nell'ambito di un sistema multilevel che dovrebbe valorizzare le strutture pubbliche più vicine ai cittadini, peraltro da ricondurre ed inquadrare nell'ambito di una cornice unitaria, con la garanzia per tutti i cittadini di livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, sulla base di un principio di equivalenza, più che di uniformità¹¹.

L'obiettivo dovrebbe essere comunque quello di dar vita il più possibile ad autonomie responsabili, anzitutto nei confronti delle collettività rappresentate, in base ad alcune scelte di fondo: ruolo essenziale delle amministrazioni locali per le funzioni di prossimità e di area vasta, con riallocazione delle funzioni fondamentali in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art.

⁹ Oltre agli autori menzionati alla nota 2, si fa riferimento alle iniziative di riforma promosse, in parallelo a specifici studi, da giuspubblicisti chiamati a ruoli istituzionali v. M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, Riv. Trim. dir. Pubbl., 1982, 722 ss., nonché S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna 1983; F. Bassanini, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali* (con Barbera A.), Bologna 1978, che da Ministro della funzione pubblica ha tra l'altro promosso con la l.n. 59/1997, volta ad una organica riforma della P.A.

¹⁰ Nella citata l.n. 59/1997 emerge, in effetti, una prospettiva di riforma generale della P.A., con riallocazione delle funzioni a tutti i livelli, che coinvolge anche le amministrazioni statali, fino ad allora restate sostanzialmente ai margini del processo di decentramento e razionalizzazione del sistema amministrativo.

¹¹ Su questi profili v. V. Antonelli, *Per una unità della Repubblica costituita „dal basso”*, *Giur. Cost.* 2006, 2615 ss. (con bibl. ivi citata).

118), superando il tradizionale parallelismo tra funzioni legislative e amministrative e assicurando risorse finanziarie, anche autonome, per l'esercizio integrale delle funzioni attribuite (art. 119, c. IV). Inoltre, spazi significativi di autoregolazione, statutaria e regolamentare, riservati a ciascun soggetto di autonomia per organizzare l'esercizio delle funzioni, con un potere normativo locale non più espressione di mera autarchia, ossia tutt'al più integrativo-attuativo della legge, ma con il solo limite dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, come espressamente previsto tra l'altro nell'originario art. 128 Cost., suffragato anche e da inequivoche pronunce della giurisprudenza costituzionale, in cui emerge la prevalenza del principio di competenza su quello tradizionale di gerarchia delle fonti, con una lettura potenzialmente nuova del principio di legalità e il superamento di un modello „leggicentrico”¹².

Queste prospettive sono restate però pressoché inesprese per via delle involuzioni neocentralistiche che hanno poi preso il sopravvento, nonostante il processo di integrazione europea sia stato per molti versi in sintonia – o comunque non in conflitto, almeno fino al *fiscal compact* – con questa concezione policentrica delle istituzioni amministrative nazionali, ciò che avrebbe dovuto agevolare una più coerente attuazione sia delle riforme amministrative degli anni '90 che della stessa riforma costituzionale del Titolo V del 2001.

3. LA CONDIZIONE DEGLI ENTI TERRITORIALI NELLE DIVERSE STAGIONI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Comunque, a voler qui brevemente sintetizzare le interrelazioni tra evoluzione dell'ordinamento nazionale e di quello europeo, si possono distinguere tre stagioni dell'integrazione in rapporto al trattamento riservato alle autonomie infrastatali. Una prima fase, sostanzialmente prevalente fino al trattato di Maastricht/1993, può essere qualificata di non interferenza dell'ordinamento comunitario su quelli interni dei singoli Stati membri. Ciò è, d'altra parte, frutto evidente di un approccio „statalista” e della natura essenzialmente intergovernativa del sistema istituzionale europeo: di qui una sostanziale indifferenza delle istituzioni europee per le articolazioni territoriali interne a ciascuno Stato, considerate mere variabili interne degli ordinamenti nazionali. A fronte di tale indifferenza, non

¹² Sul superamento della tradizionale configurazione subordinata (e tutt'al più integrativa) del potere normativo locale, alla luce dapprima dell'art. 117 Cost., come modificata nel 2001: cfr. G.C. De Martin, *Autonomie e policentrismo normativo prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Studi per Fausto Cuocolo*, Milano 2005, 391 ss., nonché M. Di Folco, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, Padova 2007.

va dimenticato, peraltro, che nel 1985 maturano a livello europeo, sia pure in un contesto diverso dalle istituzioni (allora ancora) comunitarie, alcune scelte assai significative riguardanti la concezione e il ruolo di quelli che, nel nostro ordinamento, sono i comuni e le province: il riferimento è alla Carta europea della autonomia locale – approvata dal Consiglio d’Europa e poi ratificata nel nostro ordinamento con la l. 439 del 1989 –, in cui si sono affermate solide garanzie per le istituzioni territoriali di primo e secondo livello¹³.

Si è poi avuta – anche a seguito dell’affermazione del pur ambiguo principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht¹⁴ – una seconda fase di progressivo coinvolgimento di regioni ed enti locali nell’elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie, specie relative alla coesione economica, sociale e territoriale (ex artt. 174–6 TfUE), con particolare rilievo alle previsioni del fondo europeo di sviluppo regionale e agli spazi aperti a relazioni interistituzionali permanenti¹⁵. Il ruolo delle autonomie locali e regionali nel contesto europeo si è rafforzato anche a seguito di due altre scelte, dapprima in base al „Libro Bianco sulla Governance” (2001), con cui la Commissione UE si è impegnata ad instaurare un dialogo sistematico con i rappresentanti di regioni ed enti locali sin dalla fase di elaborazione delle politiche, in modo da tener conto delle specificità regionali e locali, nonché successivamente in attuazione della Comunicazione n. 2003/0811, riguardante il „Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull’elaborazione delle politiche europee”, che ha anche delineato i criteri per individuare le associazioni di istituzioni territoriali abilitate a partecipare al dialogo con l’Unione.

Il punto di approdo di questo percorso di valorizzazione della interlocuzione con le istituzioni infastatuali può essere considerato il Trattato di Lisbona, in cui è espressa esplicitamente la rilevanza del sistema delle autonomie locali e

¹³ Cfr. F. Merloni, *La tutela internazionale dell’autonomia degli enti territoriali. La carta europea dell’autonomia locale*, in *Scritti per Giuseppe Palma*, Torino 2012, nonché G. Boggero, *Le istituz. del feder.* 2014, n. 3, 973 ss.

¹⁴ L’ambiguità è legata ad una iniziale formulazione, poi corretta nel Trattato di Lisbona, che poteva consentire l’accentramento unilaterale a livello comunitario di questioni ritenute non suscettibili di essere gestite adeguatamente a livello nazionale: con una ratio per certi versi analoga a quella che ha poi portato, nel contesto italiano, a rovesciare la prospettiva della sussidiarietà in chiave „ascensionale”, invece che quale matrice di decentramento (cfr. sent. C. cost. n. 303/2003). Su una concezione della sussidiarietà ancorata alle potenzialità del sistema locale, cfr. le riflessioni di G. Meloni, *L’amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma 2005.

¹⁵ Le varie politiche UE di coesione economica, sociale e territoriale ex artt. 174 e 175 TfUE hanno incoraggiato in vario modo regioni ed enti locali degli Stati membri a collaborare, grazie anche al fondo europeo di sviluppo (art. 176), che sostiene programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

regionali nell'ambito dell'Unione, in particolare agli artt. 4, par. 2, e 5, par. 3, quest'ultimo dedicato a sancire una corretta interpretazione del principio sulla sussidiarietà, rafforzata anche dalla successiva enunciazione – all'art. 10, par. 3 – del principio di prossimità, in virtù del quale le decisioni delle istituzioni europee devono essere prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini¹⁶. In definitiva, dunque, viene riconosciuto a vario titolo in questa fase un rilevante ruolo generale delle autonomie locali nel contesto europeo, finalizzato sostanzialmente a favorire sia la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione che la coesione politico-territoriale europea¹⁷.

Dopo questa indubbia apertura dell'UE ad un ruolo attivo anche delle amministrazioni territoriali, nel rispetto dell'assetto infrastatale di ciascun ordinamento nazionale, si deve però registrare, almeno per quanto riguarda l'Italia, una netta inversione di rotta, con una intrusione di autorità UE nella organizzazione infrastatale territoriale interna, soprattutto in conseguenza dell'adozione del *fiscal compact* e del connesso patto di stabilità. Di questa recente interferenza UE nell'organizzazione amministrativa interna è esempio significativo, tra l'altro, la „lettera” della BCE dell'agosto 2011, con cui si è sostanzialmente delineato per l'Italia un intervento conformativo riguardante anche la c.d. semplificazione istituzionale, con l'espressa indicazione della soppressione delle province come misura necessaria di riforma strutturale per contenere i costi pubblici: una vicenda che – oltre a far emergere l'importanza di una „fonte” UE del tutto atipica (ma assai vincolante, come accade d'altronde di fatto per le „circolari” nell'ordinamento nazionale !) – denota, per quello che maggiormente rileva in questa sede,

¹⁶ L'art. 5, par. 3, TUE arricchisce in una chiave nuova il principio di sussidiarietà, prevedendo che „nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”, secondo una formulazione che non si ferma al rapporto tra Unione europea e singoli Stati membri ma coinvolge anche la dimensione locale. Si tratta di una prospettiva rafforzata dalla successiva enunciazione del principio di prossimità, sancito all'art. 10, part. 3, TUE, laddove si afferma che le decisioni delle istituzioni europee „sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”, richiamando in tal modo il ruolo fondamentale delle autonomie locali quale canale privilegiato per favorire e sostenere la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione europea.

¹⁷ Su queste prospettive appaiono pienamente condivisibili le puntuali considerazioni di U. Villani [in:] *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo di integrazione europea*, Napoli 2011. V. anche V. Antonelli, *Una prospettiva europea per le autonomie locali*, in AA.VV., *Le autonomie locali in cammino* (Scritti per G.C. De Martin), Padova 2012, 29 ss. che analizza pure le politiche settoriali che fanno espresso riferimento agli enti locali (artt. 123–5), 170 e 196 TfUE) o regionali (art. 13, 96, 167 e 191 TfUE).

anche una certa crisi del diritto amministrativo europeo e la prevalenza di una visione europea basata sull'integrazione economico-finanziaria, piuttosto che sul diritto amministrativo¹⁸.

Questi orientamenti hanno in ogni caso finito per incidere non poco sull'ordinamento istituzionale delle autonomie infrastatali italiane, condizionando e indirizzando in chiave assai poco autonomistica la cd. legislazione della crisi degli ultimi anni, con vari effetti problematici soprattutto sul ruolo e sull'assetto delle province e dei comuni, oggetti principali delle scelte riformatrici – invero assai controverse (e fonti comunque di non marginali complicazioni attuative) – da ultimo disposte dalla legge n. 56/2014, peraltro (opinabilmente) legittimata dalla Corte costituzionale con la sent. n. 50/2015, nonostante tra l'altro l'evidente contrasto con l'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale¹⁹.

Il trend di queste (spesso confuse) innovazioni (e involuzioni) nelle amministrazioni territoriali, sulle quali è ulteriormente destinata ad incidere per certi versi anche la attuazione della uniformizzante riforma dell'organizzazione amministrativa delineata dalla legge delega n. 124/2015, appare tuttora caratterizzato da molte incertezze sul disegno complessivo, per via di un riformismo amministrativo senza chiari orizzonti e con segnali contraddittori, comunque con evidenti propensioni neocentralistiche²⁰. Su questa situazione piena di incognite sta poi per calare una riforma costituzionale, che ha limiti evidenti dal punto di vista della coerenza con il fondamentale principio autonomistico dell'art. 5

¹⁸ Va registrata una probabile influenza di tipici principi di fonte europea anche in talune formulazioni introdotte di recente in norme sull'amministrazione nella riforma costituzionale del tit. V in itinere: in particolare v. l'integrazione prevista all'art. 118 Cost. „le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori”.

¹⁹ Per una valutazione critica di questa pronuncia, a parte quanto rilevato a nota 13, v. G.C. De Martin, M. di Di Folco, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza „politica”*, *Giur. cost.* 2015, 463 ss., nonché G. Gambino, *Nell'attesa (forse vana) della „Carta delle autonomie” il legislatore statale e la Corte costituzionale riscrivono la „geografia ordinamentale” della Repubblica*, *Astrid Rassegna* 2015, n. 8.

²⁰ Non si può che convenire R. Cavallo Perin, op. cit., laddove sottolinea l'andamento contraddittorio di recenti riforme italiane legate a diritti sociali rilevanti sul piano UE: ad es. nella sanità si ricentralizza, mentre nell'istruzione la l. 107/2015 sembrerebbe optare per un potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (previsione peraltro probabilmente destinata a restare sulla carta, come in precedenza, visto il persistente ruolo forte della gestione burocratica ministeriale). Sul ridimensionamento delle autonomie e il neocentralismo dilagante, cfr. G.C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, *Istit. del feder.* 2014, n. 1, 21 ss., e in *Prospettive a rischio per la Repubblica delle autonomie*, in *Unità della scienza giuridica. Problemi e prospettive (Giornata di studi per Margherita Raveraira)*, a cura di F. Mannella, Torino 2016, 173 ss.

Cost., il quale viene in vario modo disatteso ed è ben lungi dall'essere considerato un caposaldo del sistema, con modifiche al titolo V di segno sostanzialmente opposto a quelle prefigurate nel 2001, restate finora per lo più inattuato.

4. PROSPETTIVE IN CHIAROSCURO TRA POLICENTRISMO INATTUATO E INVOLUZIONI NEOCENTRALISTICHE DELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Tirando le fila di quanto accennato – sempre traguardando il tema dallo specifico punto di vista delle autonomie territoriali – il panorama appare certamente in chiaroscuro: accanto al rischio crescente di una deriva che si potrebbe qualificare tecnocratica dell'integrazione europea (di cui il ricordato caso BCE è solo uno degli esempi), si sta consolidando, in ambito nazionale, una nuova stagione di centralismo uniformizzante, sia legislativo che amministrativo. Prevalde una visione piramidale, con clausole di supremazia e autonomie sostanzialmente in balia del centro, declina il ruolo politico e legislativo delle Regioni (salvo per quelle speciali, dove l'autonomia è peraltro legata a privilegi finanziari e ad improprie e malintese procedure pattizie, destinate ad essere rafforzate dalla riforma costituzionale in itinere), si ripristina un'autonomia normativa locale del tutto subordinata ad ogni norma formalmente primaria, resta aperto il nodo della riallocazione delle funzioni, specie di area vasta, e della riorganizzazione delle amministrazioni locali e della miriade di enti strumentali infraregionali, inseguendo talora problematiche dimensioni ottimali, con evidenti rischi di riaccentramento e ulteriore amministrativizzazione o „provincializzazione” delle Regioni. In sostanza, incoerenze di fondo rispetto al principio autonomistico, la cui corretta attuazione dovrebbe anche comportare un riassetto dell'amministrazione volto a valorizzare realmente la prossimità delle scelte, nonché la controllabilità e la partecipazione dei cittadini²¹.

²¹ Per maggiori dettagli sui profili critici della riforma costituzionale in itinere dal punto di vista della coerenza con il (fondamentale) principio autonomistico dell'art. 5 Cost., rinvio a G.C. De Martin, *I chiaroscuri della riforma costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 21/4/2016, nonché a A. D'Atena, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, *www.rivistaaic*, n. 2/2015; S. Gambino, *Una nuova riforma Costituzionale per il titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, *Osserv. cost. aic.*, novembre 2015 (con ampia bibliografia sul dibattito riformatore). In particolare, sulla specialità regionale malintesa nella riforma in questione cfr. la puntuale disamina di S. Pajno, G. Rivosecchi, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, *Astrid rassegna 2016*, n. 1, nonché G.C. De Martin, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *rivistaaic*, n. 4/2015.

A fronte di questa deriva, che mette in discussione sia l'effettività di autentiche autonomie territoriali responsabili che le stesse prospettive di un'integrazione amministrativa europea non tecnocratica, ma fondata sulla valorizzazione del policentrismo multilevel, c'è forse anche da chiedersi quale debba o possa essere il contributo dei giuristi alle riforme in una fase così critica. In altre parole, se non si debba mirare a recuperare il percorso di un'integrazione più politico-amministrativa che finanziaria, così rafforzando pure i tratti di un diritto amministrativo europeo, che tenga conto del ruolo (in sé insostituibile) delle autonomie infrastatali dei vari Stati membri.

Ciò dovrebbe tradursi, da un lato, nella salvaguardia della ragion d'essere e dei tratti identitari di tali autonomie, a partire dalla loro veste rappresentativa di collettività territoriali, in sintonia anche con la Carta europea dell'autonomia locale, dall'altro nel considerare e valorizzare le istituzioni locali come istituzioni e amministrazioni anche europee, una sorta di *front office* dell'Europa sul territorio, assicurando in tal modo radici più solide e condivise alla costruzione comune e coinvolgendo più intensamente le comunità locali nel processo di integrazione. E' questa, d'altronde, l'unica prospettiva per non perdere di vista i valori fondanti dell'integrazione e, insieme, il substrato policentrico delle istituzioni nazionali. Uno scenario – si può aggiungere – che dovrebbe offrire, soprattutto ai giovani studiosi, stimoli interessanti per nuove riflessioni sulle possibili prospettive di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche coerenti con tale obiettivo, recuperando una corretta cultura dell'autonomia responsabile, da qualche tempo certamente recessiva, anzi in forte declino, come dimostrano – ad avviso di chi scrive – l'inattuazione della riforma del titolo V e le involuzioni e contraddizioni delle riforme erratiche di questi ultimi anni²².

BIBLIOGRAPHY:

Bachelet V., *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa. Struttura tradizionale e tendenze nuove*, Milano 1965.

Bassanini F., *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali* (con Barbera A.), Bologna 1978.

²² Sulle difficoltà culturali e contraddizioni attuative dell'opzione costituzionale per le autonomie nel riassetto del sistema repubblicano, rinvio ai miei saggi *La Repubblica delle autonomie: un percorso ancora incompiuto (anche per ragioni culturali)*, [in:] *Studi per Aldo Loiodice*, Napoli 2012, nonché *Le Regioni nel sistema nazionale: tensioni e visioni*, in *Regionalismo e regioni in Italia (1861–2011)*, a cura di E. Longobardi, Roma 2011, 39 ss. Cfr. anche, da ultimo, M.A. Cabiddu, *Autonomia e democrazia sostanziale*, *Astrid rassegna* 2016, n. 4.

- Benvenuti F., *A partire da L'ordinamento repubblicano*, Venezia 1965.
- Berti G., *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Milano 1969.
- Cassese S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna 1983.
- Cavallo Perin R., *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea (negli atti del ricordato convegno di Firenze sui 150 anni dell'unificazione amministrativa in Italia)*, a cura di Ferrara R. e Sorace D., Firenze 2016, vol. I.
- De Martin G.C. (a cura di), *L'amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti*, Padova 2007.
- De Martin G.C., *Autonomie e policentrismo normativo prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, [in:] *Studi per Fausto Cuocolo*, Milano 2005.
- De Martin G.C., *Autonomie locali e riforma dello Stato*, [in:] *Studi per Giuseppe Guarino*, Padova 1998.
- De Martin G.C., *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano 1984.
- De Martin G.C., *Prospettive a rischio per la Repubblica delle autonomie*, in *Unità della scienza giuridica. Problemi e prospettive* (Giornata di studi per Margherita Ravera-ira), a cura di F. Mannella, Torino 2016, 173.
- Di Folco M., *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, Padova 2007.
- Di Villani U., *Da ultimo ripresi nel manuale Diritto dell'Unione Europea*, Bari 2016.
- Esposito C., *Autonomie locali e decentramento nell'art. 5 della Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, Padova 1954.
- Marongiu G., *Il riordinamento dell'amministrazione pubblica*, Milano 1974.
- Meloni G., *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma 2005.
- Merloni F., *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La carta europea dell'autonomia locale*, Torino 2012.
- Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975.

