



GIOVANNI LUCHENA

GLOBALIZZAZIONE E DECENTRAMENTO STRATEGICO*

1. Nel contesto della globalizzazione lo Stato è divenuto parte di una «nuova prospettiva di cooperazione transnazionale» nell'ambito della quale agiscono «una pluralità di attori esterni, istituzionali e informali, nazionali e sovranazionali, in vista di quegli obiettivi comuni che ciascun singolo Stato non è [più] in grado di affrontare». Lo Stato, piegatosi dinanzi al potere di persuasione del *soft power* di un supposto governo mondiale, ha provato a recuperare la sua dimensione locale «come regressiva reazione identitaria allo spaesamento indotto dalla paura del “globale”»². Il “locale” viene identificato, nella prospettiva dell'economicismo, non tanto, o non solo, quale luogo del decentramento del potere, quanto fattore economico degli stakeholder, anch'esso, cioè, come elemento che fa tutt'uno con l'*homo oeconomicus* e le imprese con le quali è chiamato ad operare³. Le decisioni politiche sono prese, oggi, in spazi remoti ed è per tale ragione che si è intrapreso un cammino inverso rispetto al processo di cessione del potere verso l'alto, rivolto cioè verso quelle entità spaziali più piccole e «comunque più coese degli Stati nazionali»⁴ che possono consentire un recupero identitario dello Stato ritenuto ormai in parte perduto.

Il piano locale, dunque, da un lato, si presenta come antidoto alla de-democratizzazione prodotta dalla globalizzazione, dall'altro, è sempre più considerato quale spazio funzionale non soltanto per tutelare gli interessi economici del territorio ma anche per migliorare i servizi erogati ai cittadini. In parallelo, il processo di trasformazione delle autonomie locali non ha soltanto una genesi eterodossa, ma origina altresì da una crisi interna dello Stato⁵, ancorato ad una tradizione e ad una cultura giuridica delle autonomie⁶, in auge almeno sino agli anni novanta del secolo scorso, fondate sull'ausiliarietà degli enti territoriali rispetto allo Stato, in chiave cioè soggettivistica⁷, con l'assimilazione delle funzioni statali a quelle locali.

Il presente lavoro integra ed amplia il contributo dal titolo “*La cooperazione funzionale fra enti locali nel contesto della globalizzazione*”, contenuto nel volume curato da B. PEZZINI e S. TROILO, *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, in corso di stampa.

¹ M. TERNI, *Stato*, Torino, 2014, 44.

² *Ibidem*, 102.

³ R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma Bari, 2006, 64 ss.

⁴ R. DAHRENDORF, *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile*, Roma Bari, 2005, 102.

⁵ U. ALLEGRETTI, *La pubblica amministrazione e il sistema delle autonomie*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma Bari, 2009, 144.

⁶ G.C. DE MARTIN, *La Repubblica delle autonomie: un percorso ancora incompiuto (anche per ragioni culturali)*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, I, 2012, 365 ss.

⁷ G. BERTI, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986, 13.



L'art. 5 Cost., invero, non tratteggia, come anche altre disposizioni della Carta, un ordine statico e invariabile, limitato cioè soltanto a “recepire”, semplicemente fotografando, la realtà delle autonomie locali in un dato momento storico, bensì prefigura un ordinamento costituzionale dinamico, sempre aperto alle innovazioni di carattere istituzionale e pronto a dare accoglienza ai nuovi bisogni sociali affidando alla Repubblica il compito non solo di *promuovere* l'autonomia locale ma anche di *adeguare* «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»⁸. Il carattere aperto della Costituzione, dunque, non solo sembra esigere che le istanze delle formazioni sociali siano costantemente oggetto di rinnovate attenzioni ma consente che anche le «sollecitazioni» e le «spinte» provenienti dall'esterno⁹, che beninteso non intacchino i diritti fondamentali bensì migliorino le condizioni di vita delle persone, trovino appropriata recezione in un ininterrotto onere di adeguamento alle dinamiche della realtà sociale ed economica.

Nell'attuale contesto economico-finanziario sembra si siano sviluppate due tendenze incidenti sul sistema delle autonomie locali. La prima, di derivazione esterna (globale e comunitaria), ha contribuito al mutamento del volto delle autonomie locali, sempre più oggetto delle “pressioni” del fondamentalismo ragionieristico tendenti al conseguimento di *standard*, di *performance* e di patenti di virtuosità, sottoposte cioè a stringenti vincoli di natura finanziaria. La seconda, tutta interna, è caratterizzata dal continuo oscillare dal ridimensionamento dello Stato-amministrazione, ritenuto ormai troppo ingombrante nella prospettiva dello sviluppo del mercato aperto e concorrenziale, alla (ri)centralizzazione delle competenze, attraverso appunto il recupero al centro delle prerogative statali, variamente configurate, come la *supremacy clause* o l'interesse nazionale, riconducibile, ad esempio, ai «livelli essenziali» o ai meccanismi di perequazione finanziaria o, ancora, ma con opinioni molto divergenti sul punto, all'intervento sostitutivo statale¹⁰.

⁸ Sul sistema costituzionale delle autonomie locali, v., tra gli altri, L. CHIEFFI, *Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzia dei livelli essenziali*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in AA.VV., *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2005, 113 ss.

⁹ A. CARRINO, *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, in ID., *Il problema della sovranità nell'età della globalizzazione. Da Kelsen allo Stato-mercato*, Catanzaro, 2014, 91-92.

¹⁰ Sulle esigenze di carattere unitario, anche con riferimento al potere sostitutivo statale, v. F. GABRIELE, *Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Milano, 1980, 105 ss.; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1213; L. GRIMALDI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali tra autonomia, unità ed uguaglianza*, in *Il Filangieri*, 2004, 105 ss.; P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, 381 ss.; M.P. IADICICCO, *La disciplina costituzionale della sostituzione statale*, in F. PINTO (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, 227 ss.; G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, 1127 ss.; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo...ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 2012, 101 ss.; A.M. NICO, *Il potere sostitutivo*, in “*Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*”, a cura di G. Campanelli, M. Carducci, I. Liodice, V. Tondi Della Mura, in corso di pubblicazione.



Insomma, lo Stato, dopo aver assecondato il travolgente *federalizing process* ed aver “risposto” alla chiamata dell’Europa monetarista, ha poi riscoperto, anche in parte suo malgrado, un ruolo di coordinamento “interno” al quale sembrava aver definitivamente abdicato nel nome di moti centrifughi figli di una stagione politica almeno controversa². Dinanzi alla cessione della sovranità economica in favore dell’Unione europea, ma anche di altre organizzazioni internazionali ad esclusive finalità economiche e commerciali internazionali (ad esempio l’Organizzazione mondiale del commercio e il Fondo monetario internazionale), lo Stato, nel tentativo di recuperare alcuni dei suoi tratti del «politico», si è riappropriato, sotto le mentite spoglie del coordinamento finanziario, del diritto di assumere iniziative di carattere *unitario* (per la verità, almeno finora, quasi esclusivamente per tenere i conti in ordine) anche per arginare una fuga verso il federalismo competitivo e asimmetrico. La clausola di supremazia rappresentata dall’interesse nazionale se può valere, come vale, nell’ambito del rapporto tra centro e periferia, a maggior ragione «assume una funzione di cerniera in un quadro di processi normativi ascendenti/discendenti che tocc[ano] non solo le regioni, ma anche l’Unione europea»³.

Il funzionalismo⁴, dunque, nella sua versione volta a strutturare in forma cooperativa i diversi livelli istituzionali, è diventato uno dei criteri di orientamento dell’agire del legislatore statale (il medesimo fenomeno è evidente anche al piano comunitario: basti pensare alla prospettiva delle macroregioni o a quella dei gruppi europei di cooperazione territoriale), creando, fra l’altro, una «stretta integrazione funzionale tra livelli di governo locale, nazionale e comunitario, nel senso cioè che non c’è processo di una qualche rilevanza che non veda la partecipazione *congiunta* (...) di tutte le sedi ricordate»⁵. Proprio “grazie” alla crisi economico-finanziaria, in pratica nel tentativo di uscire dalle sue secche, lo Stato ha, per dir così, provato a venir fuori dalle strettoie entro le quali esso è stato “confinato”, riaffermando in un certo senso il suo ruolo non soltanto verso l’esterno, inaugurando cioè un inaspettato corso politico volto ad invertire la tendenza del conservatorismo finanziario e delle strategie antideficit che hanno fortemente limitato la capacità di spesa degli enti territoriali, ma anche al suo interno, avviando il processo di modernizzazione del sistema delle autonomie anche in chiave funzionalistica.

¹¹ L. CHIEFFI, *Introduzione. Riforma dello Stato delle autonomie e trasformazione del welfare in Italia*, in ID. (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del titolo V della Costituzione*, Padova, 2001, 1 ss.; P. CIARLO, “Federalizing process” e dualismo territoriale, in L. CHIEFFI (a cura di), *ivi*, 47 ss.

¹² V. TEOTONICO, *La “tenuta” dello Stato sociale tra lavoro, sussidiarietà e federalismo (fiscale)*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, Bari, 2010, 11 ss.

¹³ A. CARRINO, *L’interesse nazionale come principio fondamentale*, in *Quad. Cost.*, 2007, ora in ID., *La destra e le libertà*, Napoli, 2010, 53.

¹⁴ L. CHIEFFI, *La rivincita delle teorie «funzionaliste»: dal fallimento della fase Costituente alla ripresa graduale ed incrementale dell’Unione europea*, in ID. (a cura di), *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Torino, 2009, 20 ss.

¹⁵ L. VANDELLI, *Istituzioni pubbliche e sviluppo economico locale*, in *Ist. Federalismo*, 2009, 219.



2. Le esigenze di contenimento della spesa pubblica determinate (non solo) dalla crisi finanziaria hanno indotto il legislatore ad «intervenire con urgenza per limitare i rischi legati ai disequilibri di bilancio negli enti territoriali»⁶, con un approccio quasi esclusivamente di “taglio” riduzionistico sul piano dei trasferimenti finanziari, ingenerando quello che è stato ritenuto come un dilagante neocentralismo⁷. A ben vedere, il controllo rigoroso della spesa pubblica non appare totalmente ingiustificato alla luce delle performance finanziarie di taluni enti territoriali che hanno creduto di potersi trasformare, ad esempio, da Comuni garanti dei beni della vita in Comuni-imprenditore o, nel caso delle Regioni, da aspiranti *Länder* a dispensatori di privilegi o, peggio, a dissipatori di risorse pubbliche.

Nel quadro delle politiche della revisione della spesa, infatti, è stato avviato un indirizzo che va nella duplice direzione della «revisione strutturale del sistema di governo locale, con interventi radicali di soppressione dei livelli istituzionali» e dell'intrapresa di «percorsi di razionalizzazione dei poteri locali, in una prospettiva di miglioramento delle funzioni affidate»⁸. Un cammino che ha riguardato non soltanto i Comuni, ma, in generale, le autonomie territoriali, oggetto di disposizioni legislative che, in maniera progressiva, peraltro in un arco di tempo piuttosto breve, ne hanno cambiato l'ossatura.

Basti pensare, a titolo di esempio, alla «devitalizzazione» delle comunità montane⁹, allo “svuotamento” delle Province (ma ancor prima al loro approssimativo “accorpamento”²⁰ e, oggi, al loro probabile e definitivo “abbandono”), al patto di stabilità verticale², al riordino delle funzioni comunali e alla più generale riduzione dei cosiddetti “costi della politica”. In particolare, le comunità montane sono state una delle prime “vittime sacrificali” dell'intervento legislativo statale, in un ambito di stretta pertinenza locale, sull'altare del ricordato coordinamento della finanza pubblica, vale a dire, in sintesi, in ossequio ad una strategia complessiva di abbattimento della spesa corrente “schermando” la (ri)organizzazione appunto col coordinamento dal centro²², una sorta di *supremacy clause* finanziaria utilizzata

¹⁶ M. SALERNO, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Ist. Federalismo*, 2014, 82.

¹⁷ G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 6.

¹⁸ G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Ist. Federalismo*, 2012, 506.

¹⁹ P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *www.federalismi.it*, 1 agosto 2012, 6.

²⁰ Corte cost. 23 luglio 2013, n. 220.

²¹ Come è noto,, ai sensi della legge n. 448 del 1999 le Regioni e gli enti locali concorrono al risanamento della finanza pubblica mediante la riduzione sia del disavanzo pubblico sia del debito pubblico (c.d. Patto di stabilità interno): F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2014, 461 ss.

²² La Corte costituzionale, nel considerare le Comunità montane come «speciali Unioni di comuni» ha stabilito, a più riprese, che la *piena* competenza in materia spetta ora alle Regioni in base all'art. 117, c. 4, Cost. (T.F. GIUPPONI, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, 15 maggio 2006, in *www.forumcostituzionale.it*; Corte cost. 24 giugno 2005, n. 244) svincolando così lo



come leva sia per avviare il risanamento dei conti pubblici sia per “dimostrare” all’Europa e ai mercati finanziari gli sforzi di cambiamento da parte dello Stato italiano.

Il governo, insomma, per fronteggiare la crisi economico-finanziaria, ha “preso di mira” anche gli enti territoriali “imponendo” accorpamenti funzionali finalizzati al contenimento della spesa ed “eliminando” quelli ritenuti inutili o troppo costosi (resta però inalterata la selva di società di proprietà pubblica, le agenzie, gli enti, variamente denominati, che imporrebbero una più decisa politica di riduzione dei medesimi). Certo, la necessità di una politica di *spending review* non può essere radicalmente messa in discussione, anche se taluni provvedimenti posti in essere dal governo avrebbero potuto seguire una certa organicità e gradualità, che, al contrario, è mancata forse proprio a causa dell’urgenza determinata dal rapido incedere della crisi. Il legislatore ha provato ad immaginare un percorso per la progressiva razionalizzazione delle funzioni prevedendo, ad esempio, per i comuni, l’obbligatorietà, a certe condizioni, dell’esercizio delle funzioni in forma associata, con l’obiettivo di rendere più efficiente l’erogazione dei servizi su base locale e per realizzare “spazi” più ampi per la gestione dei medesimi anche al fine di realizzare economie di scala. L’obiettivo, almeno in teoria, è quello di riorganizzare, valorizzare e ottimizzare le prerogative funzionali sul territorio²³ sviluppando, in questo modo, «politiche pubbliche locali (...) capaci di far muovere un territorio nel suo complesso e nei suoi vari attori, istituzionali, politici e sociali, verso obiettivi di sviluppo concertati e condivisi»²⁴.

3. Dopo l’euforica stagione pro autonomie inaugurata dall’approvazione della legge sul c.d. “federalismo fiscale”²⁵, ma, prima ancora, dalle cosiddette “leggi Bassanini” (e dai relativi decreti di attuazione), si è assistito ad un graduale processo di ricentralizzazione di talune funzioni determinato, in larga parte, dall’esigenza di riordino dei conti pubblici, anche prescindendo dalla situazione della globalizzazione, giacché lo “stato di salute” della finanza pubblica allargata necessitava di “giri di vite” ormai non più differibili.

L’esercizio dell’autonomia, invero, non può prescindere dall’effettivo finanziamento delle funzioni amministrative, o, per meglio dire, dalla sostenibilità, per l’appunto finanziaria,

Stato da qualunque onere di carattere finanziario e preparando il terreno al legislatore per il loro definitivo abbandono.

²³ E. CUCCODORO, *Coesione territoriale e leale collaborazione valori primari della nostra Repubblica*, in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, cit., 336.

²⁴ P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2007, 247.

²⁵ I. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *L’attuazione del Titolo V della Costituzione*, cit., 947 ss.; S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi e necessità di riforme (ottobre 2012)*, in *www.issirfa.cnr.it.*; C. DE FIORES, *Federalismo fiscale e Costituzione. Note a margine della legge n. 42/2009*, in ID., *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, 2013, 221 ss. Preziose riflessioni in ordine agli effetti del principio del pareggio di bilancio sulle Regioni e, in particolare, sul federalismo fiscale sono svolte da M. AULENTA, *Il superamento del Patto di stabilità interno a seguito del recepimento del Fiscal compact*, in A. URICCHIO, M. AULENTA (a cura di), *Dalla finanza pubblica europea al governo degli enti territoriali*, Padova, 2015, 33 ss.



del loro esercizio²⁶. La non completa attuazione dell'art. 119 Cost.²⁷ rappresenta un ulteriore fattore di criticità rispetto al quale il legislatore (anche quello delegato) non ha fornito risposte appropriate. Ad esempio, le funzioni assegnate ad un determinato ente locale, anche di secondo livello, senza un'adeguata disponibilità finanziaria e senza la possibilità di prevedere forme di autofinanziamento, possono essere gestite in forma approssimativa e, di fatto, insufficiente a soddisfare le esigenze delle comunità locali.

Oltre tutto, le norme relative all'obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni in forma associata non hanno sinora prodotto risultati apprezzabili anche a causa del ritardo con il quale talune Regioni hanno provveduto ad attuare la legge statale. La tendenza legislativa in materia di enti locali in chiave funzionalistica imporrebbe di assumere quale criterio guida quello dell'efficacia dell'azione amministrativa dalla quale, evidentemente, non può essere escluso il profilo strutturale/dimensionale degli enti medesimi quale elemento prodromico per conseguire la sana ed efficiente gestione delle risorse pubbliche.

Sin dalla c.d. "legge Bassanini 1" è stata incoraggiata, con meccanismi premiali, l'aggregazione fra enti locali puntando in modo deciso alla funzionalizzazione degli spazi territoriali per dare impulso alle misure volte a rendere lo svolgimento delle attività di tali enti maggiormente in linea con il criterio della efficacia e della sostenibilità economico-finanziaria dei servizi erogati, e tenendo conto, in particolare, della loro "dimensione ottimale", criterio divenuto ormai uno dei tratti fondamentali del disegno di razionalizzazione della mappa, non solo geografica, degli enti locali. L'art. 119 Cost., oltre tutto, nel riconoscere agli enti locali risorse autonome (tributi ed entrate proprie e compartecipazione a tributi erariali), coniuga simmetricamente il principio di autonomia con quello della coesione sociale e territoriale, in base al quale il legislatore dovrebbe prevedere meccanismi di perequazione che compensino la minore capacità fiscale del territorio al fine di garantire pari opportunità finanziarie tra gli enti locali²⁸. L'art. 119, c. 5, Cost., inoltre, che consente allo Stato di predisporre interventi speciali

²⁶ A. MUSUMECI, *Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *op. cit.*, 150 ss.; A. MORRONE, *Costituzione finanziaria e livelli essenziali delle prestazioni*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007, 171 ss.

²⁷ A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale (dicembre 2008)*, in www.issirfa.cnr.it; L. ANTONINI, *Federalismo fiscale: a che punto siamo, che cosa resta da fare (o da rifare)*, in www.astrid-online, n. 22, 2013; P. DE LUCA, *Il federalismo fiscale: una riforma dimezzata? Stato della legislazione, problemi aperti e prospettive*, in www.federalismi.it, 9 luglio 2014.

²⁸ F. COVINO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in T. GROPPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 244 ss. Il fondo perequativo previsto dall'art. 119 Cost. potrebbe rappresentare un primo tentativo di sostegno delle aree a minore capacità fiscale e uno strumento fondamentale per ridurre gli squilibri territoriali ed economici. La parte più difficile, e contrastata, di questa operazione è quella di individuare un metodo di assegnazione delle risorse «che riesca davvero a perequare le varie esigenze. Basti pensare ai problemi tipici dei piccoli Comuni, che spesso devono offrire servizi in forma associata per sostenere i costi e che hanno minori possibilità di finanziare i loro investimenti tramite il ricorso al sistema del credito»: G. GEROLDI, S. LORENZINI, *Competenze e risorse finanziarie dei governi locali per le politiche di*



e di assegnare risorse aggiuntive, può favorire politiche di incentivazione del «sistema delle autonomie, ritenute meritevoli di promozione dal centro»²⁹.

Ne emerge un orientamento verso il federalismo cooperativo o solidale³⁰ a differenza di quello competitivo, come vigente negli Stati Uniti, nel quale ciascun livello di governo è libero di determinare i propri tributi, individuando basi imponibili e aliquote senza dover in alcun modo attenersi a parametri fissati da fonti normative di grado superiore. Peraltro, anche una ridottissima differenziazione fiscale fra territori potrebbe determinare forme di competizione fiscale, soprattutto alla luce del *trend* volto ad accorpate in un unico ente una pluralità di funzioni, che, però, difficilmente potrebbe conseguire l'obiettivo dell'efficienza se non dotato di una più ampia autonomia impositiva. Così, ad esempio, uno dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge n. 42 del 2009 è quello della ricerca dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali sia per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni sia per la difesa delle specificità territoriali che, almeno in teoria, dovrebbe consentire di produrre beni e servizi a costi unitari più bassi rispetto a quelli attuali, criteri fatti propri dalla legge n. 56 del 2014 (c.d. "legge De Rio") che si propone di ridisegnare l'assetto dei poteri locali per l'appunto anche in chiave funzionalistica.

4. La valorizzazione congiunta del profilo funzionale e di quello dimensionale per la migliore gestione dei servizi è divenuto il *leitmotif* della legislazione degli ultimi anni. Lasciando da parte l'ipotesi delle macroregioni o dello svolgimento infraregionale delle funzioni (pure possibile ai sensi dell'art. 117, c. 8, Cost.), è sul funzionalismo municipale che si è concentrato, in particolare, il riformismo legislativo. Appare non del tutto risolto, infatti, uno dei «problemi strutturali nel nostro Paese» legati alla «endemica crisi dimensionale» di una quota rilevantissima di Comuni «mediamente troppo piccoli per attuare politiche innovative sufficientemente efficaci»³¹.

In tale cornice, si colloca il rafforzamento di una strategia volta a fornire una posizione di assoluto rilievo alle aggregazioni funzionali fra Comuni³² ai fini per l'appunto della migliore gestione delle funzioni, o dei servizi, affidati o eventualmente affidabili a tale ente locale. La

welfare, in M. AMENDOLA, C. ANTONELLI, C. TRIGILIA (a cura di), *Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali*, Bologna, 2005, 225.

²⁹ V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni Novanta al nuovo Titolo V*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, 2003, 149.

³⁰ G.C. DE MARTIN, *La Repubblica delle autonomie: un percorso ancora incompiuto (anche per ragioni culturali)*, cit., 368.

³¹ L. VIOLINI, *L'attuazione del principio di sussidiarietà nelle politiche comunali di welfare. Una lettura dei risultati*, in AA.VV., *Sussidiarietà e...Pubblica Amministrazione Locale. Rapporto sulla sussidiarietà 2009*, Milano, 2010, 178.

³² M. CAMELLI, *I raccordi tra livelli istituzionali*, in *Ist. Federalismo*, 2001, 1095-1096, ricorda, infatti, che «non c'è dubbio che la cooperazione tra enti locali e in particolare le loro forme associative debbano considerarsi, data la dimensione della maggior parte dei Comuni italiani, un presupposto indefettibile della loro affermata centralità». V., inoltre, M. MASSA, *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *Ist. Federalismo*, 2014, 97 ss.



c.d. “legge Del Rio”, ad esempio, individua nella forma associativa dell’Unione di comuni una delle leve fondamentali del riordino del sistema degli enti locali, destinata «a diventare per molti versi il baricentro della nuova amministrazione di primo livello nelle realtà locali più frammentate»³³. Il problema non riguarda solo le questioni connesse alla c.d. “polverizzazione” comunale ma anche quelle dell’efficienza dei servizi, della semplificazione e del riordino complessivo del sistema degli enti locali, alla cui soluzione, invero, il legislatore, sia statale sia regionale, ha fornito, in passato, soluzioni a volte sperimentali (ad esempio, la natura “a tempo” delle Unioni di comuni, come disciplinate dalla legge n. 142 del 1990), altre volte parziali e in ogni caso non risolutive (com’è avvenuto nel corso degli ultimi anni e, in particolar modo, a partire dalla legge n. 122 del 2010).

La *inter municipal cooperation* viene considerata, infatti, come uno degli strumenti di maggior impatto per quel che concerne la politica dei «tagli alla spesa pubblica e alla razionalizzazione degli assetti amministrativi locali»³⁴, in un quadro più generale volto a irrobustire «l’efficienza nell’esercizio delle funzioni territoriali per lo sviluppo del territorio»³⁵. Certo, non si può sottacere come il discorso sull’efficienza dei poteri locali possa essere foriero di contrasti in ordine al significato da attribuire allo stesso concetto di efficienza, dato che, accanto a questa, la “dimensione” e l’“adeguatezza” degli enti devono “concorrere” alla realizzazione degli obiettivi che s’intende perseguire, come, in definitiva, prescrive l’art. 118 Cost.

Il passaggio da un sistema di governo ad uno di *governance* locale non è questione soltanto terminologica ma sostanziale. L’abbandono delle Province e i vincoli giuridici alla gestione associata delle funzioni, come pure l’obbligatorietà della costituzione, a certe condizioni, di entità quali l’Unione di comuni (sempre più “modello” di *governance* piuttosto che di *local government*), “confermano”, per dir così, il tracciato di una nuova prospettiva e cioè la riduzione della potestà regolativa locale e il (correlativo) rafforzamento delle prerogative di coordinamento da parte del “centro”. Più che di “reti” o di *governance multilevel*, dunque, potrebbe parlarsi di autonomie concentriche, che agiscono le une nelle altre, ma con la “fondamentale” presenza di coordinamento e di direzione politica da parte dello Stato, sempre più vigile nella tenuta dei conti.

Non v’è dubbio, in ogni caso, che il fattore cooperativo interlocale potrebbe consentire, almeno in teoria, lo svolgimento più efficace ed efficiente dell’attività amministrativa, così come stabilisce l’art. 97 Cost. (anche sul versante dell’equilibrio dei bilanci pubblici e della sostenibilità del debito pubblico, come previsto dalla legge cost. n. 1 del 2012) ed essere, allo stesso tempo, concretamente vicina ai cittadini: il che suggerirebbe «ai soggetti istituzionali, il legislatore statale o regionale, le opzioni possibili per l’attribuzione delle funzioni in modo tale

³³ G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, cit., 13.

³⁴ M. CASULA, *Politiche regionali di incentivazione all’esercizio di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Ist. Federalismo*, 2014, 668.

³⁵ L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *Ist. Federalismo*, 2014, 251.



da scegliere il livello più adeguato ad assolverl[e]»³⁶. Vale a dire che nel contesto della valorizzazione della gestione interlocale delle funzioni e dei servizi, al fine di rispondere al meglio alle esigenze concrete delle realtà territoriali, la sussidiarietà non può essere scissa dall'adeguatezza dimensionale dell'ente cui è affidato l'esercizio delle competenze.

Il metodo cooperativo, inoltre, potrebbe essere in grado, almeno in parte, di ridurre le disuguaglianze sussistenti tra le singole realtà locali nella loro attività prestazionale proprio per garantire una tutela più ampia, cioè unitaria, dei diritti sociali (art. 117, c. 2, lett. *m*, Cost.) da svincolare dalla logica dell'economicismo, allo scopo di realizzare le condizioni che permettano di dare risposte concrete alle «ragioni essenziali di vita delle comunità»³⁷. La cooperazione funzionale fra enti ha l'obiettivo fondamentale di soddisfare i bisogni della comunità locale anche al fine della coesione economica, culturale e sociale, in altre parole, di garantire i servizi sociali sul territorio di una pluralità di comuni, i quali manterrebbero vive le singole tradizioni culturali: *e pluribus unum*, cioè prospettazione di un nuovo regionalismo strategico e non egemonico.

In tale quadro, «l'associazionismo comunale» andrebbe «inteso come strumento di valorizzazione e non di compressione dell'autonomia locale», anche perché è proprio per il suo tramite che, in particolar modo, i piccoli comuni possono partecipare «alla gestione di funzioni e compiti cui, altrimenti, date le [loro] dimensioni, non potrebbero accedere»³⁸. Non si può, d'altro canto, trascurare un altro importante fattore: la *Repubblica* non si è assunta prioritariamente l'onere della massimizzazione dell'efficienza, anche se non ne nega l'importanza né la sottovaluta, ma quello di preservare l'unità politica, economica e sociale dello Stato (tra gli altri: articoli 3, 117, c. 2, lett. *m*, 120 Cost.).

Per tale ragione, pur riconoscendo l'esigenza di riorganizzazione del sistema degli enti locali anche in chiave funzionalistica, si può rilevare come l'approccio esclusivamente efficientistico rischi di travalicare quello della equità distributiva sulle cui linee di orientamento non può che esserci un decisore politico di livello centrale³⁹.

5. Si ricordava che ciò che viene in primo piano è la funzione «se non altro perché il suo esercizio non è più affidato in esclusività a un soggetto giuridico dato, ma in essa convergono soggetti diversi e di diverso livello»⁴⁰. Bisogna riconoscere, comunque, che i terminali effettivi di tale modello, riassumibile nel noto paradigma del *multilevel*⁴¹, restano gli enti locali. Per tale

³⁶ C. BERTOLINI, *La sussidiarietà amministrativa*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli Statuti regionali*, Bologna 2008, 171.

³⁷ G. ROSSI, *Ente pubblico*, in *Enc. Giur.*, XII, Roma, 1989, 9, *ad vocem*.

³⁸ V. CERULLI IRELLI, *Verso un ordinamento federale della Repubblica (Nuova fase, 1999)*, in ID., *Costituzione e amministrazione. Documenti di un itinerario riformatore (1996-2002)*, Torino, 2002, 72.

³⁹ G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, 321.

⁴⁰ U. ALLEGRETTI, *op. cit.*, 151.

⁴¹ Preziose considerazioni sul c.d. costituzionalismo multilivello sono svolte da R. MICCÙ, *Il costituzionalismo europeo e la sfida delle identità costituzionali nazionali*, in AA. VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol.



ragione, l'espansione del locale quale sede privilegiata della dimensione politico-amministrativa diviene un fattore compensativo del fenomeno giuridico transnazionale ed economico globale, un "locale" che non può limitarsi a "regolare" o a "contemperare" le diverse esigenze di soggetti economicamente in competizione ma che «deve assicurare una serie di servizi, quali l'istruzione e l'assistenza, garantendo l'effettività dei diritti sociali a queste prestazioni»⁴². Si fa strada, così, a buon titolo, il funzionalismo positivo, potenzialmente in grado di garantire, nel tempo e, auspicabilmente, in modo efficiente, i diritti delle comunità locali nei luoghi ove la tradizione culturale, la memoria, le identità sono rimaste radicate e inalterate.

Il punto dirimente consiste, dunque, nel tenere insieme autonomia e unità nel quadro di un rinnovato progetto che tenga insieme socialità e integrazione, latamente intesa, fra gli obiettivi di fondo da perseguire. Il Comune, principale attore della sussidiarietà e titolare di tutte le funzioni amministrative, si presenta come il primo interlocutore della collettività in nome di un progetto che non può non farsi risalire alla forma di Stato democratico-sociale prevista dalla Costituzione e che ha la sua massima espressione nel combinato disposto di cui agli art. 3, c. 2 e 5 Cost., ove cioè si ritrova lo spirito più profondo che anima la Costituzione che pone fra le sue finalità superiori «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese»⁴³. In definitiva, si tratta di cogliere l'opportunità di un decentramento effettivo del potere ribaltando il nesso imposto dalla globalizzazione tutto incentrato sull'endiadi centralizzazione-progresso coniugando il decentramento autonomistico (art. 5 Cost.), anche attraverso forme cooperative e funzionali, con le esigenze di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) rispettando i diritti dei diversi enti e comunità locali⁴⁴.

La prospettiva del rafforzamento concreto delle autonomie locali potrebbe costituire un elemento favorevole alla riappropriazione da parte statale del necessario spazio politico eroso dalla globalizzazione. Un nuovo decentramento strategico connotato dal funzionalismo positivo che sia in grado di affrontare le sfide della nuova modernità: cogliendo il legame intercorrente tra democrazia e federalismo, tra processo d'integrazione europea e municipalismo, il consolidamento del sistema delle autonomie locali in chiave efficientistica, ma necessariamente nella direzione della socialità, ove possa maturare la realizzazione del

II, Napoli, 2010, 1606 1607. L. D'ANDREA, *Brevi riflessioni su governance globale e costituzionalismo interlivello*, in *www.giurcost.org*, 6 ottobre 2014, 6 7, preferisce parlare di «costituzionalismo interlivello», formula che «consente di porre in evidenza non soltanto la compresenza nell'ambito dello spazio costituzionale europeo di una pluralità di livelli (e di soggettività di natura costituzionale), ma anche (ed ancor più) la fitta rete di relazioni tra gli stessi (le stesse) che del sistema europeo assicura la fisiologica dinamica, e che si pone come insostituibile elemento di quelle diverse identità».

⁴² G. AZZARITI, *Trasformazioni dell'amministrazione e procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1995, 11.

⁴³ U. ALLEGRETTI, *op. cit.*, 155.

⁴⁴ A. CARRINO, *La crisi dello Stato tra liberalismo e democrazia*, in ID., *La giustizia come conflitto. Crisi della politica e Stato dei giudici*, Milano Udine, 2011, 118.



«pieno sviluppo della persona umana» e della sua dignità appare imprescindibile. Il «gioco d'azzardo della finanziarizzazione dell'economia»⁴⁵, irrigidendo il processo d'integrazione europea per far fronte alla crisi economica e alla crisi della sua legittimazione politica, ha ribaltato gli ordini di priorità degli Stati e mietuto molte «vittime»: le classi più povere sono sempre di più in balia della finanza globale e le aree periferiche restano sempre di più ai margini dei progetti di sviluppo e, con essi, dell'implementazione della loro autonomia. Si è rotta, così, l'armonia ultradecennale, «o almeno la buona ed efficace coesistenza», tra «sovranità degli Stati-membri e sistema europeo», che consentiva di ricercare gli opportuni compromessi per risolvere le problematiche che di volta in volta si presentavano dinanzi a loro⁴⁶.

Per ovviare a tale stato di cose, si è anche cercato di abbandonare, o quanto meno di attenuare, non senza resistenze, l'approccio proprio del funzionalismo radicale, che operava pressoché esclusivamente sull'economico⁴⁷, provando ad immaginare un modello sociale europeo che potesse, in qualche modo, «restituire» agli Stati quello che avevano perduto e che, forse, ora, anelano a riprendersi. L'integrazione europea, infatti, non dovrebbe dare quale suo unico esito quello di consolidare la «forza espansiva del mercato per sua natura disattento alle problematiche sociali», ma, al contrario, dare consistenza alla prospettiva della rimodulazione del proprio modello organizzativo strutturandosi «come strumento di un'economia non meramente liberale e di mercato, ma *sociale* di mercato...in grado di rispondere alle molteplici sfide che deve subire da parte dei processi di globalizzazione»⁴⁸. In questa prospettiva, l'economia sociale di mercato, correttamente intesa, potrebbe rappresentare la giusta sintesi tra le esigenze di mantenimento di un livello alto di competitività del sistema Paese e quelle delle autonomie, chiamate, per parte loro, a far fronte alle istanze dei cittadini e a gestire il complesso dei servizi sociali, che dovrebbero essere sottratti dalla logica del profitto.

Si tratta, allora, di creare un solido filo conduttore tra autonomie e socialità, che restituisca alle prime i compiti fondamentali di garanzia dei beni della vita: insomma, transitare dalla pura e semplice *Landesblindheit* nei confronti degli enti territoriali alla piena responsabilità dei medesimi in chiave solidaristica, ritornando ai fondamenti della concezione sociale dello Stato e delle comunità locali. In cosa consisterebbe la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali se non in un coordinamento statale, in una decisione politica fondamentale e una diga dinanzi alla minaccia della concreta

⁴⁵ M. TERNI, *Stato*, Torino, 2014, 51.

⁴⁶ B. DE GIOVANNI, *Sovranità: il labirinto europeo*, in *Lo Stato*, 2013, 12.

⁴⁷ A. CARRINO, *Oltre l'Occidente. Critica della costituzione europea*, Bari, 2005, 15. Anche nell'attuale fase storica politica, dominata dall'incertezza, la stessa «economia sta dimostrando di essere incapace di gestire se stessa mentre la politica, indebolita dall'ideologia della globalizzazione (...), non riesce ancora a dare risposte convincenti» (A. CARRINO, *Prefazione. A chi appartiene la Costituzione?*, in ID., *La giustizia come conflitto*, cit., 14), tanto che sembrerebbe essere ancora, sostanzialmente, il mercato a dettare l'agenda politica portando fuori dalla Costituzione il conflitto sociale (cfr. A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica?*, in *Quad. Cost.*, 2012, 832).

⁴⁸ A. CARRINO, *Oltre l'Occidente. Critica della costituzione europea*, cit., 142.



garanzia dei diritti sociali?⁴⁹. I diritti sociali, allora, sarebbero garantiti al meglio proprio combinando l'intervento legislativo statale con le peculiarità territoriali, secondo i noti principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza⁵⁰. In definitiva, la «propensione all'annullamento della dimensione spaziale»⁵¹, determinata dalla atterritorialità e dalla liquidità della globalizzazione⁵², dovrebbe essere combattuta con la forza della «concretezza del luogo specifico», di cui si fa carico lo Stato, con una diretta responsabilità del «centro», così come sembra emergere dagli articoli 117, c. 2, lett. m), 118, 119, c. 5 e 120, c. 2 della Costituzione⁵³.

⁴⁹ A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *op. cit.*, 80 ss.; A. CARRINO, *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, cit., 158.

⁵⁰ R. BIN, *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, Atti del Convegno dell'ISGRE, 9 dicembre 2009, Padova Cleup, 2010, 8.

⁵¹ G. AZZARITI, *Il costituzionalismo può sopravvivere?*, Roma Bari, 2013, 34.

⁵² M. TERNI, *op. cit.*, 107.

⁵³ A. CARRINO, *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, cit., 159-160.