

Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di ricerca in Diritto pubblico - XXVI ciclo

**LE AUTONOMIE LOCALI
DOPO LA CRISI ECONOMICA:
ITALIA E SPAGNA A CONFRONTO**

RIASSUNTO

CANDIDATO
Alessandro Maria Baroni

TUTOR
Prof. Gian Candido De Martin

La crisi economica esplosa nel 2008 ha determinato il prodursi di una situazione assolutamente inedita nell'ambito dello spazio europeo: la presenza dell'Unione economica e monetaria ha, infatti, privato la maggioranza dei Paesi dell'Unione europea del potere di utilizzare in modo autonomo uno dei principali strumenti macroeconomici quali la leva monetaria, imponendo interventi condivisi a livello sovranazionale. Al tempo stesso, le difficoltà nell'affrontare efficacemente la congiuntura avversa hanno mostrato tutti i limiti di un assetto istituzionale europeo che, mai prima d'ora, si era trovato a fronteggiare una situazione di tale gravità.

Le iniziative adottate dall'Unione europea e volte a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche dei Paesi maggiormente colpiti dalla crisi, per altro sempre inquadrati al di fuori delle previsioni dei Trattati europei e che si sono sostanziate nel Fondo europeo di stabilità finanziaria, nel Meccanismo europeo di stabilità e nel Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria (cd. *Fiscal compact*), obbligando gli Stati membri ad introdurre previsioni legislative volte al contenimento della spesa pubblica, hanno indotto molti Paesi europei ad adottare provvedimenti legislativi che, non limitandosi ad aspetti strettamente di carattere finanziario, si sono spinti ad introdurre previsioni di carattere istituzionale con un impatto importante anche sugli enti territoriali. La situazione italiana si è, peraltro, distinta per l'intervento del tutto peculiare ed inedito ad opera della Banca centrale europea che, con una lettera indirizzata al Governo italiano, chiedeva di adottare una serie puntuale di provvedimenti che, limitatamente agli enti territoriali, avrebbero dovuto garantire un rigido controllo sull'indebitamento e sulle spese dei livelli locali e regionali, oltre all'abolizione o la fusione di alcuni strati amministrativi intermedi, come le province.

Di conseguenza, accanto a misure di carattere prettamente finanziario, come quelle contenute nei d.l. n. 112 del 2008, n. 78 del 2010 e n. 98 del 2011 e nelle leggi finanziarie o di stabilità degli ultimi anni, negli stessi o in altri provvedimenti non sono mancate previsioni di carattere prettamente istituzionale, a partire da quanto previsto dai d.l. n. 201 del 2011, n. 95 e n. 174 del 2012, che recepiscono almeno in parte i dettami della BCE, per arrivare alla legge cost. n. 1 ed alla legge n. 234, entrambe del 2012, che hanno introdotto e disciplinato l'obbligo per tutte le amministrazioni di rispettare l'equilibrio di bilancio.

Una dinamica non molto dissimile si è registrata in un Paese come la Spagna che sul piano sociale, economico e istituzionale presenta numerose analogie con l'Italia: infatti, accanto a misure di carattere prettamente finanziario (*Real decreto ley* n. 8 del 2010), si sono registrati interventi di carattere istituzionale, quali la revisione dell'art. 135 della Costituzione spagnola e la successiva *Ley orgánica* n. 2 del 2012, che disciplinano il principio dell'equilibrio di bilancio, nonché la *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* n. 27 del 2013 che ha ridisegnato in modo estremamente importante l'ordinamento istituzionale degli enti locali.

In ragione di tali tendenze e delle evidenti ed importanti analogie tra i due sistemi, si è ritenuto opportuno procedere ad analizzare criticamente e con attenzione la sequenza di interventi normativi che sono stati adottati dai legislatori statali durante la crisi economica, svolgendo un'attenta comparazione tra l'ordinamento italiano e quello spagnolo, con l'intento di evidenziare come, non di rado, essi si siano spinti ben aldilà di quanto fosse strettamente necessario a garantire la stabilità delle finanze pubbliche, utilizzando come pretesto un periodo, tendenzialmente transitorio, di congiuntura economica sfavorevole, per introdurre innovazioni istituzionali che sono destinate ad avere

un carattere permanente o, quanto meno, a produrre conseguenze nel lungo periodo, mettendo sostanzialmente in crisi il modello di autonomia locale per come è stato delineato negli ordinamenti costituzionali dei due Paesi.

Il campo di indagine - limitato esclusivamente ai provvedimenti adottati dai legislatori di livello statale con impatto sugli enti locali (tralasciando quelli sui livelli regionali) - è stato sistematizzato in tre macroaree differenti: nella prima, sono stati analizzati i provvedimenti che hanno avuto un impatto rilevante sulla configurazione istituzionale dei livelli locali, sia riducendo il numero degli componenti degli organi di governo, sia mettendo in discussione o eliminando alcune tipologie di enti territoriali, così da incidere significativamente sulla democrazia a livello locale. Sul punto è emerso come i legislatori siano intervenuti, spesso, in modo incoerente, al di fuori di un disegno sistematico, mediante previsioni adottate con provvedimenti di urgenza ed essenzialmente di natura finanziaria che, in Italia, sono state sì censurate dalla Corte costituzionale, ma per profili formali e non sostanziali (come nella sent. n. 220 del 2013).

Nella seconda, sono state prese in esame, invece, la nuova disciplina in materia di esercizio associato delle funzioni amministrative e le nuove modalità di esercizio, mettendo in luce come, per quanto concerne l'Italia, accanto allo svuotamento funzionale delle province, si introduca l'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni di minori dimensioni, su cui si è recentemente pronunciata la Corte costituzionale (sent. n. 22 del 2014), mentre in Spagna, lo storico dibattito in materia di revisione delle circoscrizioni comunali sia stato superato dalla previsione che ha prodotto una sostanziale "provincializzazione" delle amministrazioni comunali.

Nella terza, ci si è invece soffermati sul tema dei controlli esterni agli enti, rilevando come, in entrambi gli ordinamenti, essi siano notevolmente

incrementati per opera della legislazione in periodo di crisi e di come si assista ad un notevole rafforzamento dei profili sanzionatori. Sul punto, si è dato, peraltro, conto della recente giurisprudenza della Corte costituzionale che, oltre a non dissolvere pienamente i dubbi che avvolgevano tali interventi, avrebbe perfino determinato il prodursi di alcuni importanti squilibri istituzionali concernenti gli enti territoriali.

Nelle conclusioni, abbiamo tentato di elaborare una risposta esaustiva ad una serie di quesiti che sono emersi nel corso della trattazione e vertenti, anzitutto, sulle variabili politiche ed istituzionali che hanno reso possibile l'approvazione di simili provvedimenti legislativi, così penalizzanti per le autonomie locali. In secondo luogo, si è tentato di analizzare se gli enti locali dei due ordinamenti debbano rassegnarsi ad un futuro di inesorabile declino e riduzione dei margini di autonomia o se esistano effettivamente dei limiti al legislatore statale in materia di ordinamento degli enti locali: sul punto, la recente giurisprudenza costituzionale italiana, particolarmente propensa a ricondurre al coordinamento della finanza pubblica anche previsioni istituzionali non strettamente collegate a disposizioni di carattere finanziario, non sembrerebbe muoversi secondo una prospettiva sufficientemente garantista. Parallelamente, per quanto i livelli istituzionali europei (UE e Consiglio d'Europa), alla luce di alcune pronunce particolarmente attente alla valorizzazione dell'autonomia locale anche in periodo di crisi economica, abbiano mostrato una particolare sensibilità su questi temi, non sembrano ancora in grado di rappresentare un effettivo strumento di tutela dell'autonomia locale.

È possibile pertanto concludere nel senso di ritenere che, complessivamente, il periodo di crisi economica ha determinato lo scatenarsi di quella che è stata definita come una vera e propria "furia iconoclasta" nei

confronti dell'autonomia locale, oggi essenzialmente ridotta ad elemento di facciata, che ha condotto all'adozione di provvedimenti che, anche nel momento in cui la congiuntura avversa sarà completamente superata, sarà estremamente difficile espungere dall'ordinamento, essendo nei fatti destinati a segnare tali livelli istituzionali nel lungo periodo, se non a rappresentare un punto di non ritorno assolutamente irreversibile.