



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 1-2/2015

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Pasqua Simonetta, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

L'espansione territoriale degli enti locali in ragione del coefficiente politico delle rispettive collettività: una estrema sintesi del percorso giuridico-storico

di Giuseppe Palma*

Sommario

1. Delimitazione della tematica; 2. La tematica nel clima ideologico-politico dello Stato liberale; 3. ... nel regime giuridico dell'accentramento istituzionale; 4. La rifondazione costituzionale delle autonomie locali; 5. La tematica nelle attuali istituzioni democratiche.

ABSTRACT

L'area vasta–Città metropolitana è divenuta un elemento istituzionale della sistematica dei poteri locali, giustificando così il rinnovato vigore degli studi. Tuttavia alcuni orientamenti sembrano non distinguere il profilo di valenza politica dell'istituzione da quello attinente prettamente all'efficienza dell'azione gestionale dei servizi che è tenuta ad esplicare. Nella tematica in discussione non si può e non si deve muovere sulla scia dell'art. 97 Cost., bensì nello spettro del principio fondamentale di cui all'art. 5 Cost., sulla base dell'esigenza di aderire alla sistematica istituzionale accolta dai Costituenti. Le autonomie locali e/o territoriali rappresentano, sin dall'origine dello Stato unitario, enti politici in grado di maturare un proprio indirizzo politico. Da un punto di vista storico, già nella primigenia disciplina organica sui Comuni e Province del T.U. del 1889 si rinviene la disciplina delle aggregazioni comunali, peraltro già previste nella legge di unificazione del 1865. Il fenomeno è riscontrabile in tutto il periodo liberale sino all'avvento del fascismo ed è costantemente presente nei numerosi TTUU succedutisi. E' estremamente agevole ricavare come ogni fenomeno aggregativo abbia sempre e costantemente richiesto una manifestazione di volontà della popolazione, che non può non definirsi una manifestazione di adesione politica. Anche nei lavori della Costituente, non fu obliterato il valore di significato eminentemente politico che si ricollegava alla vastità territoriale delle maggiori autonomie locali e si propose anche di introdurre un regime giuridico differente per le grandi conurbazioni di alcuni Comuni, sull'esempio di Londra. Il fenomeno della espansione territoriale in funzione del coefficiente politico delle rispettive collettività non si è arrestato, come dimostra l'istituzione delle Città metropolitane ed oggi la più generale disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014 in materia di unioni e di fusioni di Comuni. Oggi è frequente osservare la riesumazione dell'orientamento soppressivo delle Province, già ripetutamente posto in discussione in sede di Costituente, avanzando l'ipotesi di sostituire la Provincia con aggregazioni di Comuni. Se la soppressione dell'ente Provincia costituirà la spinta a che i Comuni per zone omogenee ricorreranno ad aggregazioni, può ritenersi che il coefficiente politico del complessivo sistema dell'autonomia locale non subisca alcuna offesa di incostituzionalità. Rimane però da chiarire il senso più profondo dell'integrale movimento impresso alla realtà delle autonomie locali dalla Costituzione e relative riforme adottate ed adottande; tale movimento ha impresso, per così dire, il capovolgimento della prospettiva (ideologica) nella quale si indirizzava la politica dello Stato liberale, sostituendo al criterio della separatezza quella della cooperazione, nel significato più proprio che gli indirizzi politici, compendio della autonomia locale, possono anche poter influenzare chi è istituzionalmente preposto alla formulazione dell'indirizzo «supremo» generale, secondo procedimenti di carattere concertativo e/o programmatico.

1. Delimitazione della tematica

La tematica, che si intende indagare in questa sede, sia pure in una breve sintesi delle ragioni ispiratrici, si è andata ad imporsi all'attenzione degli studiosi di diritto – è da convenire – soltanto di recente, dopo cioè la ben nota riforma del Titolo V della Costituzione; in altri termini con la introduzione della Città metropolitana, pur dimenticandosi che la relativa problematica fu già posta (quantomeno) in discussione negli anni ottanta, nell'ambito degli studi di riforma delle autonomie locali in corrispondenza anche del tentativo, poi naufragato per la insensibilità della maggioranza politica, di introdurre il metodo programmatico nell'attività di governo, il quale, una volta adottato, avrebbe attenuato (ovvero avrebbe potuto attenuare) la successiva crisi economica ed istituzionale.¹ Fu posta nell'agenda strategica la problematica dell'area vasta sulla suggestione dell'amministrazione dell'area di Francoforte e di Londra.

Ora però l'area vasta-Città metropolitana è divenuta a tutto tondo un elemento istituzionale della sistematica dei poteri locali, giustificando così che l'attenzione giuridica abbia subito un rinnovato vigore, un più attento interesse a livello tecnico-ricostruttivo. Tuttavia rimane da notare come alcuni orientamenti di indagine intrapresa sembrino non distinguere, ovvero

possano cadere nell'errore di non distinguere con mano ferma il profilo di valenza politica dell'introdotta ente locale da quello attinente prettamente all'efficienza (e alla efficacia) dell'azione gestionale dei servizi che l'istituzione è tenuta ad esplicare.

Invero nell'attuale generale preoccupazione per la progressiva e tuttora incorreggibile crisi di inefficienza della gestione amministrativa diventa facile porre in evidenza l'affannosa rincorsa a ristabilire l'efficienza ed efficacia nella prospettiva summenzionata, pur tuttavia non può essere valutato corretto anteporre una tale prospettiva al risultato più profondo di una tale nuova istituzione, allo scopo più genuino di questa che è costituito dal potenziamento politico della «collettività» più vasta, riscontrabile non soltanto nell'istituita Città metropolitana, ma anche in tutte le altre previsioni di unione, di associazione e di fusione di comuni piccoli e medio piccoli, che la legislazione nostrana ha costantemente previsto sin dalla unificazione dello Stato.²

Il punto di discussione sarà meglio precisato in seguito, per ora al fine di saggiare meglio la prospettiva, che si intende aprire, va anticipato che nella tematica in discussione non si può e non si deve muovere sulla scia della problematica nota e sorta intorno alla disposizione costituzionale dell'art. 97 Cost., bensì nello spettro del principio fondamentale di cui all'art. 5 Cost., non tanto perché non sia riscontrabile nel fenomeno dell'espansione territoriale (come qui si definisce) anche una certa risonanza efficientistica (ed economicistica) specialmente nell'odierna crisi, ma perché l'art. 5 Cost. impone di privilegiare, soprattutto in termini istituzionali, l'effetto «desiderato» o lo scopo pre-

* Professore emerito di diritto amministrativo, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Napoli Federico II. Il lavoro non è stato sottoposto a preventivo referaggio in ragione della qualifica di professore emerito dell'autore.

¹ In argomento cfr G. PALMA, *Il decentramento amministrativo nelle aree metropolitane*, Relazione tenuta nel Seminario sulle Aree Metropolitane, Sorrento 14/16 maggio 1981, ora in *Scritti giuridici*, Ed. Scientifica, Napoli 2014, 487 ss.; cui adde *Prime Osservazioni sull'ente intermedio*, in *La riforma dell'amministrazione locale*, Atti dell'incontro di studio 9/10 giugno 1978, Formez 1978, ora in *Scritti giuridici*, cit., 461 ss.

² Sull'argomento delle aggregazioni cfr. P. FORTE, *Aggregazioni pubbliche locali*, Franco Angeli, 2012, spec. 64 ss.

fissato di valore politico, esplicantesi nel potenziamento politico delle collettività che in un modo o nell'altro si associano e di cui le conseguenze rilevabili sul piano della maggiore efficienza rappresenta un epifenomeno del fondamentale risultato eminentemente politico.

E' meglio chiarire subito che l'asserzione introdotta non è il frutto di un orientamento essenzialmente personale, di un semplice atteggiamento preferenziale, ma piuttosto della esigenza di aderire intimamente alla sistematica istituzionale accolta dai Costituenti, che in nessun modo può essere tradita anche nell'attuale clima di profondo sconcerto, ben consci che le autonomie locali e/o territoriali rappresentano, sin dall'origine dello Stato unitario, enti politici (i poteri locali sono poteri politici)³ e non possono (e non devono) essere inclusi nella categoria delle mere amministrazioni cui siano preposti funzionari onorari, poiché in primo rilievo si stagliano le figure del personale politico; e ciò soprattutto (ma non elusivamente) dopo il nuovo articolo 114 cost., il quale consacra e precisa che la Repubblica è «costituita» (e non più «si riparte» ex dizione dell'originario art. 114) da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

E che siano enti politici non si possono sollevare dubbi, affascinati se mai dalla definizione di «amministrazioni indirette» di autorevole ascendenza dottrinale, per quanto influenzata dal differente clima ideologico-istituzionale (sul quale si tornerà brevemente più avanti)⁴, e

³ Sul punto cfr. G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale – Tratti di una parabola concettuale*, Napoli 1982, spec. 176 ss.; cui adde, A. BARBERA, *Principi fondamentali*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, 1975, 110 e ss.; ivi G. BERTI, pag. 178 ss. Spec. 286 ss.

⁴ E' da ricordare che sin dai primissimi studi, in tema del cd. Decentramento, si ebbe cura di distinguere il decentramento autonomistico da quello amministrativo in forza della profilatura politica del primo; v. a es. C. GIROLA, *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino 1929, spec. 55 ss.

tale connaturale essenza non è da rinvenire esclusivamente nella facoltà di adottare regolamenti, che secondo alcuni realizzerebbe il connotato essenziale dell'autonomia, vale a dire «darsi una norma», ma piuttosto e più ampiamente nel potere di «**maturare un proprio indirizzo politico**» il quale è anch'esso normativo nella misura in cui si estrinseca nel prefissare un indirizzo cui conformare la futura complessiva azione⁵.

Donde la premessa impostazione della presente indagine circa il coefficiente e/o valenza politica delle aggregazioni delle collettività, poiché non merita ampia argomentazione (ché appare quasi intuitivo) il fatto che con la realizzata aggregazione aumentano le differenti prospettive politiche che concorrono nella composizione di siffatto indirizzo, in altri termini la visione politica allarga il suo raggio in seguito all'allargamento caleidoscopico dei molteplici orientamenti politici.

D'altro canto anche la sola aggregazione di un «interesse», divenendo per ciò stesso più corposo e di maggiore entità sociale (o se si vuole sociologica) richiede ed impone un altrettanto più complesso indirizzo politico, cui conformare il conseguente soddisfacimento, questo sì ad opera della struttura burocratico-amministrativa tenuta alla efficienza della gestione.

Ed è proprio una tale conclusione che si intende offrire all'attuale attenzione sull'area vasta, che non si differenzia da ogni altro fenomeno di espansione territoriale con l'inclusione di collettività precedentemente suddivise in autonomi enti locali; ogni operazione di carattere istituzionale tesa all'estensione della collettività, destinata ad autogovernarsi, deve mirare al

⁵ Già in PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale*, cit.; più di recente, ID., *Parabola giuridico-storica delle autonomie locali*, in Istituto Italiano per gli studi filosofici, Napoli 2006, ora in *Scritti Giuridici*, cit., 697 ss.;

potenziamento del **potere politico di governo** di questa collettività, per converso ove mirasse esclusivamente, ossia preponderantemente a raggiungere un alto livello di efficienza gestionale, comprimendo la relativa «competenza» di formulazione potenziata dell'indirizzo politico di governo, finirebbe per violare il principio genetico della autonomia locale, non condizionato (né condizionabile) da successive riforme costituzionali, di cui al più volte citato art. 5 della Cost.

In proposito va rilevato che questo articolo non si limita a «riconoscere» l'autonomia delle collettività locali, ma ancor più pone il dovere (anch'esso politico) di «**promuoverle**», in altri termini di imprimere l'impulso per farle avanzare e progredire nella loro logica esistenziale, tra gli altri soggetti istituzionali che «costituiscono» la Repubblica, di essenza politica di governo delle rispettive collettività.

In verità non è soltanto la disposizione in esame che induce ad una tale conclusione, poiché molte altre prospettive, che la Costituzione offre all'attenzione, favoriscono un passo sicuro verso di essa. In questa sede ci si limita a ricordare, in termini più che sintetici, come lo stesso articolo 1 Cost. costringe a guardare nella direzione della sovranità, la quale, spettante al popolo (e non più alla nazione che indurrebbe a ben differenti coordinate ideologiche), non può non comprendere e prefigurare la «porzione» di sovranità delle collettività locali autogovernantesi; e questa sovranità si esplica nella composizione politica della struttura di governo che ogni singolo componente della collettività concorre a formare. In conseguenza le libertà politiche, che la Costituzione amorevolmente elargisce ai singoli soggetti che compongono il popolo, sono destinate ad essere per primo esercitate (starei per dire sperimentate) e soprattutto garantite nell'ambito delle minori (per dimensioni) collettività locali e non è banale rilevare che le suddette libertà politi-

che, che, si ricompongono, nel nostro Stato di diritto democratico, nella complessiva area della libertà tout court, hanno la possibilità di essere esercitate e di richiedere (e pretendere) la più ampia tutela proprio primieramente nell'ambito della vita associata locale; come pure, in questa stessa esistenza associata, si impone del resto primieramente il rispetto dei connessi doveri di solidarietà sociale, senza i quali le libertà potrebbero subire pericolosi involutivi condizionamenti riflettentesi sulla tenuta dello stesso regime democratico (in tema cfr. gli artt. 2, 3 e 4, 2° Cost.; e si rammenti che l'art. 2 specificamente richiama le «formazioni sociali») ⁶.

E si potrebbe ancora ampliare le argomentazioni premesse, ma anche in considerazione della circostanza, che su alcuni specifici aspetti si ritornerà più avanti, si esplicita che l'intento fin qui perseguito consiste nell'esigenza di pre-fissare la corretta prospettiva, nella quale occorre avviarsi al fine di comprovare la consistenza della tematica riassunta nella intitolazione della presente indagine.

Per ora deve apparire assodato come il potenziamento (=promuovere) del coefficiente politico degli enti territoriali risulta realizzabile, secondo il dovere politico-istituzionale di cui all'art. 5 Cost., non soltanto (è vero), ma anche e soprattutto in forza della maggiore estensione della collettività perimetrata dall'ambito della potestà di autogoverno territoriale.

⁶ In materia di libertà la dottrina è inesauribile ed è bene che l'attenzione non si atteni mai, poiché in materia l'acquisizione non deve apparire mai «ovvia», per una esatta impostazione cfr. C. MORTATI, A. BARBERA, A.S. AGRO, V. ROMAGNOLI, G. MANCINI, in *Principi fondamentali*, in *Commentario*, cit., a cura di G. BRANCA, loco cit.; spec. sull'art. 4, 2° comma, cfr. G. PALMA, *Tratti essenziali per una ricostruzione sistemica*, in G. PALMA, P. FORTE (a cura di) *Fondazioni. Tra problematiche pubblicistiche e tematiche privatistiche*, Torino 2008, ed ora in *Scritti giuridici*, cit. 739 ss.

2. La tematica nel clima ideologico-politico dello Stato liberale

E' giunto il momento di porsi l'interrogativo inavviabile se una tale problematica prospettiva sia da considerare valida soltanto in seguito all'avvento del sistema costituzionale, come potrebbe dedursi dal frequente richiamo alla disposizione dell'art. 5 Cost., ovvero può considerarsi, perlomeno nel suo nucleo, come un orientamento politico-istituzionale maturato in tempi storici lontani, databile sin dalla legge di unificazione in materia di enti locali, ancorché in assenza di una esplicita disposizione statutaria dall'identico tenore di quella costituzionale.

E' appena il caso di precisare che il fenomeno in parola è comunque rinvenibile anche in assenza di una specifica disposizione normativa che espliciti un siffatto indirizzo di impronta istituzionale, perché, trattandosi di un indirizzo eminentemente di essenza politica, potrebbe essere stato seguito e realizzato, per così dire, sul piano appunto della operatività politica, accolto dalle forze politiche nel tempo susseguitesi a livello di governo centrale, in altri termini a livello di ideologia politico-istituzionale, piedistallo su cui si reggeva la coesione delle successive maggioranze di governo; e in materia di strutture istituzionali un siffatto fenomeno è rinvenibile a quanto pare facilmente anche nell'attuale periodo storico ed in presenza di una Costituzione rigida.

Ed è allora necessario rinverdire i valori ideologici di ogni tempo storico che si intende interrogare e si potrà così scoprire in quale prospettiva ideologico-istituzionale venivano disciplinati normativamente istituti analoghi a quelli che è possibile rivenire in successive epoche ordinamentali.

In altri termini e per essere più chiari va preteso che nell'ambito della tematica, sono riscontrabili, sin dal tempo storico-istituzionale in esame, gran parte degli istituti disciplinati

nell'ordinamento vigente in materia di autonomia locale, pur tuttavia il quadro di riferimento ideologico, che li supportava, è notevolmente differente ed è questa diversità a dover essere individuata e percepita. Infatti se si consulta la primigenia disciplina organica sui Comuni e Province, T.U. approvato col R.D. 10/2/1989 n. 5921, si rinviene disciplinato l'unione dei Comuni, l'unione dei Comuni murati, la facoltà del governo di modificare le circoscrizioni e di aggregare più Comuni, peraltro già prevista nella legge di unificazione del 1865, sentiti i «residenti» sostituiti dalla «maggioranza degli elettori» in quanto «per territorio, popolazione e finanze circa la metà dei nostri Comuni sono impari agli scopi che devono conseguire» (si legge nella relazione della Commissione parlamentare al T.U. cit.)⁷. Certo si potrebbe desumere da tale dichiarazione che si volesse conseguire soltanto un maggiore livello di efficienza, ma non sarebbe del tutto corretto ove si consideri che la realizzazione di tali fenomeni aggregativi risultava comunque subordinata al maturato orientamento delle popolazioni interessate, dunque all'orientamento politico di queste ultime.

Se mai deve riconoscersi che le due prospettive fossero considerate connesse nel senso che l'operata coesione politica delle collettività aggregate fosse la preconditione del maggiore livello di efficienza, nel senso più specifico che l'auspicato miglioramento efficientistico e la maggiore efficacia nella soddisfazione degli interessi comuni dovessero conseguire all'auspicata coesione politico - sociale delle popolazioni aggregantesi, anche nel caso in cui l'iniziativa fosse del governo.

⁷ In argomento cfr. l'ampia trattazione di G. CARONCINI, *Legge Comunale e provinciale*, Roma 1889 passim; cui *adde* PALMA, *Indirizzo Politico*, cit., loc. cit.

La citazione di sapore non soltanto storico è stata introdotta a mero scopo esemplificativo, perché il fenomeno di cui si discute è riscontrabile in tutto il periodo liberale sino all'avvento del fascismo (sul quale si ritornerà più avanti) ed esso è costantemente presente nei numerosi TTUU succedutisi. Da questi atti normativi è estremamente agevole ricavare come ogni fenomeno aggregativo con la conseguente espansione territoriale, nonché con l'estensione della collettività aggregata, abbia sempre e costantemente richiesto una manifestazione di volontà di questa, che non può non definirsi una manifestazione di adesione politica; del resto ogni orientamento collettivo (di maggioranza o di minoranza) per se stesso è di significato politico, così come ogni auspicato e realizzato fenomeno essenzialmente associativo realizza in questo ambito un potenziamento dell'indirizzo politico di autogoverno, come si è avuto cura di precisare più sopra.

D'altronde nella cultura dominante i Comuni venivano solitamente percepiti come struttura associativa tra i cittadini residenti nei rispettivi territori, per quanto nella ideologia imperante non si escludeva affatto che si trattassero di entità politiche e, quindi, di autogoverno delle singole e differenti collettività componenti la unitarietà statale, dopo aver superato a piedi uniti il regime federalista che avrebbe potuto compromettere, come da più parti si temeva, la raggiunta unità⁸.

Però è anche vero che secondo l'ideologia della classe dominante era ben chiaro l'orientamento secondo cui gli enti locali, pur non obliterando il loro ruolo politico di governo delle località, come si è testé ammesso, dovevano non interferire con la politica nazio-

nale e/o statale, il relativo indirizzo maturato a livello locale non avrebbe dovuto in alcun modo compromettere l'**indirizzo supremo dello Stato**⁹ (e quindi del governo), come veniva comunemente definito anche in dottrina (di qui l'aggettivazione aggiunta all'indirizzo locale definito comunemente indirizzo politico-amministrativo). In sostanza si finiva per segnare un certo confine di «**separatezza**» tra la politica governativa e la politica locale, in altri termini si concepiva una tale separatezza, ovvero si tentava di tenere separata l'azione politica locale, la quale doveva esplicarsi, sia pure in presenza di condizionamenti non lievi, nell'ambito dei confini delle località entificate e dunque per niente influenti a livello della politica maturata nella «zona franca» parlamentare.

Soltanto in siffatti termini appare comprensibile l'atteggiamento favorevole della maggioranza parlamentare e conseguentemente del governo al potenziamento degli enti locali, come si è detto, poiché un tale potenziamento tendeva a conferire una sorte di **autosufficienza** alle articolazioni locali politiche, le quali per tale ragione non avrebbero avuto convenienza o occasione di esercitare pressione a livello centrale, approfondendo così il solco di separatezza che soltanto in dimensione ideologica voleva essere segnato (e forse soltanto in siffatta dimensione si era convinti di aver segnato).

Del resto non mancavano strumenti giuridici che, opportunamente «maneggiati», all'occasione potevano «comprimere» ogni (a dir così) invasione di campo, ci si intende riferire ai ben noti controlli di legittimità e di merito allora affidati al potere prefettizio ed alla Giunta Provinciale, pervenuti sino all'era costi-

⁸ Cfr. G. PALMA, *Il comparto autonomistico locale nel genoma della democrazia costituzionale*, in G. PALMA (a cura di), *Lezioni 2006/07*, Napoli 2009 ed ora in *Scritti giuridici*, cit., 765 ss.

⁹ Così la dottrina si esprimeva nel lontano anno 1877, cfr. L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze 1877, vol. I, spec. 181.

tuzionale. Ma soprattutto va ricordato l'altrettanto previsto potere di annullamento governativo degli atti comunali qualora questi fossero diretti a soddisfare interessi «non propri della collettività locale», che ha coperto anch'esso l'intero arco dello Stato liberale. Ed è appena il caso di notare come, specialmente in questo ambito, non possano essere nutriti dubbi sul fatto che i controlli fossero validi canali per sindacare anche l'indirizzo dell'azione adottato dall'ente locale¹⁰.

Quanto fin qui esposto rende anche conto del perché l'area più vasta, vale a dire quella della Provincia, fosse presieduta dal Prefetto sia pure coadiuvato da deputati locali, poiché l'intento politico della separatezza veniva assicurata in presa diretta dal funzionario statale, il quale avrebbe dovuto esercitare il ruolo di trasmettitore dell'orientamento politico del governo¹¹. E quando l'esperienza concreta dimostrò l'ambigua posizione del Prefetto a volte più ligio a seguire gli orientamenti politici delle collettività locali (si ricordi che i deputati provinciali erano eletti), venne introdotta la riforma, pubblicizzata come un processo di democratizzazione, con la quale il Prefetto fu definitivamente «burocratizzato» e gli fu sottratta la presidenza provinciale ma non la competenza di controllore degli enti locali^{11bis}. Donde l'affievolimento della vita politica dell'ente provincia, proprio perché, in ragione del suo maggiore peso politico, si evitò di conferire più numerose ed ampie funzioni; ed una tale grama esistenza è riscontrabile ancora oggi. Per

¹⁰ Non sembra che si possano ancora nutrire dubbi su di un tale «effetto», specie in ambito dei controlli sugli atti emessi da enti locali; cfr. PALMA, *Parabola giuridico-storica*, cit., loc. cit.

¹¹ Cfr., opera da ult. cit., loc. cit.,

^{11bis} Sulla progressiva burocratizzazione prefettizia cfr. G. PALMA, *Il Prefetto*, in *Atti del Convegno internazionale «Il ruolo dei rappresentanti dello Stato sul territorio*, Roma 1994», Roma, 1995 ed ora in *Scritti giuridici*, cit., 601 ss.

concludere questo primo profilo rimane da ricordare che, sempre nell'ultimo tratto storico del regime liberale, è da porre in risalto come il sopraggiungere a livello locale di forze politiche progressiste indusse il governo e la vecchia classe parlamentare ad avocare al centro molte funzioni esercitate sino allora dagli enti locali¹², in modo che il peso politico, il coefficiente politico (come ci si esprime in questa sede) si ridusse progressivamente approfondendo quel solco di separatezza di cui si è fin qui fatto parola; e con ciò anche il fenomeno dell'aggregazione, che peraltro continuò ad essere contemplato nei numerosi testi unici, soltanto in modo «flebile» raggiunse lo scopo del potenziamento politico delle collettività locali che esprimevano l'interesse di aggregarsi e/o di associarsi.

3. ... nel regime giuridico dell'accentramento istituzionale

Nel sopraggiungere dell'accentramento del periodo fascista, che in questa sede merita soltanto brevissimi cenni, il fenomeno in discussione subisce un definitivo decremento, poiché il coefficiente (e/o valenza) politico fu di gran lunga «sgominato» da ragioni eminentemente di efficienza economica, a seguito della subentrata politica economica di stampo autarchico. Gli enti di autonomia politica locale vennero ridotti ad enti autarchici e l'azione politica locale ad amministrazione indiretta, di cui una qualche risonanza è avvertibile ancora in periodo post-costituzionale.

Si verificò una sorta di generale commissariamento dell'autonomia locale a livello comunale con la imposizione del Podestà ed a livello provinciale con la imposizione del Preside e

¹² Cfr. più ampiamente PALMA, *Indirizzo politico statale*, cit. *passim*

del Rettorato¹³. E' pur vero che anche in siffatte condizioni continuò ad essere prevista la possibilità di realizzare aggregazioni, ma una tale possibilità ebbe in generale uno scarso ambito operativo, del resto ogni «entusiasmo» e «vivacità» politica persero il necessario ossigeno sociale. E' altrettanto vero che alcune aggregazioni furono realizzate allo scopo di rendere più ampie e potenti alcune città medio-grandi ma non certamente per potenziare il relativo peso di valenza politica, bensì prevalentemente per realizzare la loro sufficienza economica, come si è già ricordato¹⁴, prova ne sia che ancora oggi in alcune realizzate aggregazioni è dato notare l'assenza di una sopraggiunta completa coesione sociale, ovvero di una amalgama collettiva.

Rimane soltanto da notare come sia difficile che un «tempo» culturale, anche nella scienza giuridica, che abbia avuto il tempo di essere vissuto, non si interrompe drasticamente, né viene archiviato in fretta, ma lascia strascichi concettuali in periodi storico/politici successivi in modo a dir così acritici, infatti pare che parte della visione, maturata nel ventennio, come l'insieme degli ordini concettuali relativi all'amministrazione indiretta, la riduzione del potere politico di autogoverno indotto «esclusivamente» all'esecuzione delle leggi, ad esempio, sembra ancora serpeggiare in alcune attuali ricostruzioni tecnico-giuridiche.

4. La rifondazione costituzionale delle autonomie locali

E si perviene così nella felice aurora della riconquistata vita democratica, che introduce il clima favorevole ai lavori della Costituente.

Ai fini di definire meglio la tematica oggetto della presente indagine conviene soffermarsi sugli orientamenti maturati durante i pregevoli lavori di preparazione della Carta costituzionale e ci si limiterà a riassumere la prospettiva politico-giuridica nella quale gli autorevoli componenti si sono mossi per l'appunto in materia di «area vasta», che non veniva affatto obliterata.

La chiave di interpretazione dell'orientamento in materia di autonomia locale può riassumersi nel richiamo all'opinione di Stuart Mill, a corredo del progetto di Costituzione, secondo cui nelle autonomie locali «**si ha un ingrandimento della persona umana**» e che perciò «**senza istituzioni locali una nazione può darsi un governo libero ma non lo spirito della libertà**». In fondo il lungo dibattito ebbe per oggetto non l'ente comunale, in ordine al quale fu subito affermato che trattavasi di «unità primordiale», laddove l'accordo più difficile a raggiungere fu in ordine all'area vasta della futura Regione e della preesistente Provincia, non senza ricordare che «*la riforma, quale è disegnata nel progetto, si ispira alla concezione autonomistica dell'attività degli enti locali, di cui si afferma la funzione insostituibile e il più possibilmente libera da impacci burocratici e da strettoie derivanti dal potere centrale*» (Tessitore, vol. III, 1954)¹⁵.

Il disaccordo iniziale più forte si riscontra nella istituzione dell'ente Regione di cui si metteva in evidenza che la sua notevole dimensione per popolazione e per interessi avrebbe assunto **un notevole peso politico** tale da poter infrangere l'unità nazionale per la paventata deriva federalista; anzi proprio in conseguenza della maggiore valenza politica si riconobbe

¹³ Su questo tratto storico-istituzionale in ambito locale cfr ampiamente G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, 2^a Ed., Padova, 1935;

¹⁴ In altri termini divenne incolmabile il succitato solco della «separatista».

¹⁵ Le citazioni dei lavori della Costituente, qui ed anche in seguito, si riferiscono a: La Costituzione della Repubblica – Camera dei Deputati – Segretariato Generale

all'ente di area vasta, alla Regione, il potere di adottare atti legislativi.

La discussione infine si orientava secondo la mozione conclusiva del PSLI secondo cui «*l'ordinamento regionale dovrà avere autonomia politica oltre che amministrativa e carattere elettivo... in esso dovrà essere assorbita l'organizzazione dell'artificiosa ed inefficiente circoscrizione provinciale*», in altri termini «*semmai accettiamo comunque la Regione dobbiamo rinunciare a mantenere in vita l'ente autarchico Provincia*». Il Progetto fa della Provincia «*una circoscrizione amministrativa della Regione*» (così Preti, vol. III, 1963). Si sosteneva infatti che le «*province non costituivano un problema serio, perché sono in un certo senso una costruzione artificiosa imposta dal criterio che ha dominato l'ordinamento statale*» (Piccioni, vol. VII, 863), in contrappunto si notava che «*si dice che la provincia non è un ente naturale, non ha individualità naturale come il Comune. Contesto questa affermazione perché, anche se in origine la provincia non aveva individualità naturale, essa l'ha acquistata dalla unificazione del Regno*» (Rescigno, vol. III 1971). In conclusione si intendeva sopprimere la preesistente provincia perché la si riteneva non espressione di una omogenea entità sociale, anche nel momento di progettare un nuovo assetto dei poteri politici, ma una tale soluzione non ebbe la forza di convincere la maggioranza dell'assemblea costituente.

Si è inteso dimostrare con il breve *excursus* come, anche nei lavori della Costituente, non sia stato obliterato il valore di significato eminentemente politico che si ricollega alla vastità territoriale delle autonomie locali e quindi alla maggiore dimensione della rispettiva collettività; anzi a tal proposito va ricordato che si propose anche di introdurre un regime giuridico differente per le grandi conurbazioni di alcuni Comuni, come Roma, Napoli, Milano e Torino, sull'esempio – veniva ricordato – di Londra, (Priolo, vol. III, 2201).

5. La tematica nelle attuali istituzioni democratiche

Non rimane che percorrere il restante tratto dell'itinerario che si è inteso tracciare in suprema sintesi, per quanto gran parte delle argomentazioni relative ad esso sono state già anticipate. In termini più che brevi si rileva che i semi della rifondazione delle autonomie locali, messe a dimora nell'humus sociale dai Costituenti, sono nel frattempo pienamente fioriti, anzi continuano nella loro fioritura; infatti hanno prodotto la modifica del titolo V della Costituzione, nonché le ulteriori modificazioni attualmente in discussione e da ultimo la Legge n. 56 del 7 aprile del 2014 in materia di disposizioni sulle introdotte Città metropolitane, sulle Province e sulle Unioni e fusioni dei Comuni. Senza alcun dubbio sin dall'entrata in vigore della Costituzione si è notato un notevole rinvigorimento del peso specifico politico delle autonomie locali, certamente a livello dei Comuni, laddove un passo più rallentato si è notato per le Province.

In verità anche per queste la situazione generale sarebbe potuta modificarsi qualora la Regione avesse esercitato più ampiamente la facoltà di delegare funzioni, invece di istituire nell'ambito territoriale provinciale proprie articolazioni di decentramento amministrativo; forse un tale «riserbo» delegativo, generalmente mantenuto dalle Regioni, è avvenuto anche in violazione dell'originario art. 118, 3° co., il quale imponeva che le funzioni amministrative sarebbero dovute essere «**normalmente**» delegate agli enti territoriali infraregionali ¹⁶.

¹⁶ Cfr. G. PALMA, *Deleghe e subdeleghe per settori organici dalla Regione agli enti locali*, Relazione al Convegno sui rapporti Regione-Comuni, 1983, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. I, Giuffrè, Milano 1988, ed ora in *Scritti giuridici*, cit., 469 ss.

In proposito neppure la dottrina ha costituito una forte spinta a favore della delegazione ove si consideri una certa dose di bizantinismo nella ricostruzione concettuale dell'istituto, il quale ha a volte confuso la delega solitamente intercorrente tra organi di stampo amministrativo-burocratico, soprattutto noto e studiato in dottrina precostituzionale, con la delega che sarebbe dovuta intercorrere tra enti territoriali, perciò politici¹⁷.

Ad ogni modo il fenomeno della espansione territoriale in funzione del coefficiente politico delle rispettive collettività non si è arrestato come dimostra innanzitutto l'istituzione delle Città metropolitane ed anche della più generale disciplina contenuta nella cit. legge n. 56 in materia di unioni e di fusioni di Comuni.

Certo, a causa della cattiva stampa relativa all'ente Provincia, si è per così dire riesumato e si intende riesumare l'orientamento soppresivo ripetutamente posto in discussione in sede di Costituente, avanzando l'ipotesi, a volte, di sostituire la Provincia con l'aggregazione dei Comuni. Benvero se la soppressione dell'ente Provincia costituirà la spinta a che i Comuni per zone omogenee ricorreranno ad aggregazioni, così come sembra preannunciare l'attuale modificato art. 33 del decreto legislativo n. 267 del 2000, secondo cui le «*regioni predispongono, concordando con i comuni nelle apposite sede concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni...*», può ritenersi che il fenomeno del potenziamento del coefficiente politico del complessivo sistema dell'autonomia locale non subisca alcuna offesa di incostituzionalità.

Così come pure non sembra essere violato l'orientamento in esame se al posto del suffragio universale per la designazione dei «governanti» dell'area vasta, venga sostituita, com'è del resto previsto, la loro elezione di secondo grado ad opera dei Comuni rientranti nella stessa zona, poiché e comunque il governo resta affidato a personale politico, sulla falsariga di una associazione «globale» dei comuni interessati.

Rimane però da chiarire il senso più profondo dell'integrale movimento impresso alla realtà delle autonomie (territoriali) locali dalla Costituzione e relative riforme adottate ed adottande; tale movimento ha impresso, per così dire, il capovolgimento della prospettiva (ideologica) nella quale si indirizzava la politica dello Stato liberale, sostituendo al criterio della separatezza, su cui ci si è soffermati più sopra, quella della cooperazione, nel significato più proprio, già in altra occasione segnalato, che gli indirizzi politici, compendio della autonomia locale, possono anche poter influenzare ossia essere tenuti presenti da chi è istituzionalmente preposto alla formulazione dell'indirizzo «supremo» generale, secondo procedimenti, ad esempio, di carattere concertativo e/o programmatico¹⁸.

Questo movimento sembra desumibile anche dalla nuova versione della disposizione costituzionale contenuta nell'art. 114, 1° co., la quale precisa che la repubblica è **costituita** dai Comuni, ecc., laddove la vecchia dizione affermava che la Repubblica **si riparte** in Regioni ecc., annullando così, anche formalmente, quel senso di «**divisione**» insito nel «ripartire» (=separare).

¹⁷ Per una precisa esposizione delle molteplici opinioni sulla delega cfr. V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 1990, pag. 118 ss.; cui adde L. VANDELLI, *Le Regioni, le Provincie e i Comuni in Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, cit., Tomo I, 1985, 267 ss.

¹⁸ Cfr. G. PALMA, *Pianificazione e programmazione*, in *Economia Pubblica e programmazione*, Ed. Scientifica, Napoli, 1980, ed ora in *Scritti giuridici*, cit., pag. 329 ss.

A livello di politiche istituzionali non è ragionevole porre un punto fermo, bensì un punto interrogativo sulle future attese evoluzioni e con una tale ansia termina questa breve sintesi del percorso fin qui realizzatosi.