

Una Rivista, per i Comuni

DI HARALD BONURA

La Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni nasce a trent'anni da due “leggi-simbolo”: la legge 25 marzo 1993, n. 81, che ha introdotto l'elezione diretta dei primi cittadini, e il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che ha realizzato la c.d. “privatizzazione” del pubblico impiego e, cioè, la più profonda trasformazione della natura dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Non è un caso.

Lo “spazio locale” (giuridico, economico, fisico, sociale) è stato oggetto, proprio a partire dagli anni '90, di un'intensa azione riformatrice, accompagnata da una altrettanto robusta tensione retorica, lungo un'onda sinusoidale, di cui, però, si fa fatica a individuare il fuoco.

I poteri, i territori, le organizzazioni, le funzioni locali sono stati (con alterne fortune) al centro del dibattito politico, in quella che è stata recentemente definita una “rivincita” (sul piano solo teorico, si teme) delle istituzioni territoriali substatali, sostenuta da una potente narrazione sull'inarrestabile ascesa del policentrismo della “società aperta” o, a livello istituzionale, del fenomeno della *multilevel governance*, a sua volta fondata sui principi di sussidiarietà. Tale narrazione (contrastata – o integrata – da quella, parallela, sulla crisi del concetto politico-normativo di territorio, a fronte di complessi processi di sovra e internazionalizzazione, nonché di “globalizzazione”) è stata, però, utilizzata dal legislatore nazionale per lo più in funzione servente di più ampi processi: il riassetto federalista dello Stato (su cui, si vedano le riflessioni, in questa Rivista, di Veronica Nicotra); la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni; la semplificazione delle procedure; la revisione delle politiche di bilancio, per citarne alcuni.

La considerazione della dimensione locale nell'ambito di tali processi è stata, tuttavia, caratterizzata da noti tratti di contraddittorietà (più funzioni e responsabilità, ma minori risorse e poteri; maggiore protagonismo, ma minore autonomia), sfiducia (revisione dei controlli esterni, ma moltiplicazione delle forme e delle fonti di responsabilità; tensione verso una dimensione sovra-comunale, se non direttamente regionale, di allocazione o di esercizio delle funzioni e dei servizi locali; creazione di un fitto reticolato di inconfiribilità, incompatibilità, divieti, limiti), incompletezza (autonomia fiscale; riforma delle province) e opacità (cattiva qualità normativa; difficoltà applicative; *deficit* formativi).

Il tutto, aggravato dalla necessità, crescente, di realizzare riforme a costi invariati ovvero di realizzarle al solo scopo di ridurre i costi dell'apparato pubblico (con la conseguenza che il parametro valutativo diventa quello del contenimento dei costi e non dell'efficienza del sistema).

In altri termini, più che un'idea strategica dello “spazio locale” – e delle sue relazioni con quello “centrale” –, si è avuto un uso – materiale o funzionale, ma per lo più occasionale – dello stesso.

Gli effetti (in molti casi, i guasti) sono evidenti e ampiamente indagati.

L'ultimo, in ordine di tempo, è quello legato alle misure di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR e alle polemiche intorno alle difficoltà di portare utilmente a compimento, a livello locale, le procedure e gli obiettivi di spesa.

In questo contesto, trova implicita risposta la domanda sulle ragioni della nascita di questa Rivista che, senza enfasi – e grazie all'appassionato e qualificato contributo degli autorevoli componenti la Direzione Scientifica e il Comitato Scientifico – si pone il solo scopo di offrire un terreno curioso, autonomo e aperto di riflessione scientifica e di confronto tra studiosi e operatori specializzati intorno ai temi “del diritto e dell'economia dei comuni”. Di quelle realtà, cioè, la cui fondazione è alla base di tutti gli ordini politici.

Il tentativo è quello di sollecitare un ribaltamento di prospettiva. Abbandonare l'idea dei comuni come una delle tante “parti” da adattare indistintamente al cambiamento e all'applicazione delle regole dettate dal legislatore (statale o regionale). E, piuttosto, interpretare e creare tali regole intorno a una visione autonoma, moderna, consapevole e razionale degli spazi locali, delle loro istituzioni, dei loro bisogni, delle loro regole.

Per noi, sarà motivo di soddisfazione anche solo richiamare l'attenzione sulla necessità di tale cambio di approccio.

Più un metodo, dunque, che un “programma”, nella consapevolezza che la mutevolezza dei tempi e la complessità dei contenuti sconsigliano formule rigide che rischierebbero di invecchiare poco dopo la nascita. Tanto più per questa Rivista, che ha scelto di fare della interdisciplinarietà una delle sue cifre distintive.

Il primo numero giustifica il ringraziamento, non formale, all'Editore, al Direttore Responsabile, alla Redazione, agli Autori e a tutti coloro che hanno contribuito e contribuiranno alla riuscita (per quel che potremo) di questa piccola, ma grintosa iniziativa scientifica.

P.S.: Appena chiuso il numero, un componente il nostro Comitato Scientifico, il cons. Carlo Buonauro, uno dei più brillanti magistrati amministrativi italiani (già magistrato del TAR, oggi consigliere di Stato), è stato vittima, nella sua qualità di sindaco di Nola, di un vile atto intimidatorio (hanno dato intenzionalmente fuoco alla sua vettura, provocando ingenti danni all'abitazione personale). Siamo certi che lo Stato saprà prontamente e rigorosamente reagire. A lui – cui va tutta la nostra solidarietà e vicinanza –, e ai tanti amministratori locali che ogni giorno si battono per l'affermazione della legalità dedichiamo, quindi, questo primo numero.