

Gian Candido De Martin

IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE*

Sommario : 1. Il valore fondativo del principio autonomistico nell'assetto istituzionale della Repubblica; 2. Limiti originari e nuove prospettive del titolo V della parte II della Costituzione; 3. I principali problemi di completamento e di attuazione della riforma costituzionale; 4. Questioni di metodo e di merito pendenti per realizzare la « via italiana al federalismo ».

Il testo trae spunto dalla lectio magistralis tenuta dall'autore l'8 marzo 2010 all'Università Federico II di Napoli, all'inaugurazione del Corso di perfezionamento in «Amministrazione e finanza degli enti locali»

1. Il valore fondativo del principio autonomistico nell'assetto istituzionale della Repubblica

A voler fare il punto sulla situazione che caratterizza il sistema istituzionale italiano dopo quasi un decennio dall'approvazione della riforma costituzionale che avrebbe dovuto determinare un profondo riassetto e decentramento dei pubblici poteri, si può delineare uno scenario articolato su alcune questioni di quadro generale per poi approfondire i principali nodi pendenti per realizzare la c.d. « via italiana al federalismo »

Sul primo piano va soprattutto preso in considerazione il valore fondativo del principio autonomistico nell'assetto istituzionale della Repubblica, aggiungendo qualche riferimento al contesto europeo in cui collocare il nostro sistema democratico imperniato su un particolare policentrismo di autonomie territoriali.

Quanto ai problemi che stanno ostacolando la concreta realizzazione del disegno riformatore prefigurato con la l.c.n.3 del 2001, vanno analizzate le ragioni di questa lunga fase in chiaroscuro, in una transizione che rischia di compromettere la effettività delle innovazioni volte a potenziare, a diverso titolo, il ruolo delle autonomie regionali e locali. Sul valore fondativo del principio autonomistico per l'assetto istituzionale del nostro sistema, il primo riferimento è ovviamente al principio fondamentale dell'art. 5 della Costituzione, dal quale dipende tutta l'impostazione della nuova statualità: le autonomie vengono riconosciute dalla Carta come elementi costitutivi del sistema, anche se questo riconoscimento avverrà in modo esplicito ed inequivoco solo con la riforma del 2001, con la nuova formulazione dell'art. 114. L'art. 5 della Costituzione rappresenta per molti versi una svolta essenziale nella concezione dello Stato contemporaneo, sebbene l'autonomia locale non si fondi soltanto sul riconoscimento del 1948, avendo anche dei significativi antefatti storici. Giuseppe Palma, in un lavoro molto approfondito, ha messo magistralmente a fuoco le radici del principio autonomistico, «la parabola dell'autonomia locale», così da lui definita in un'indagine lungimirante, che ha ricostruito il ruolo dei comuni già prima della Costituzione repubblicana; pur non essendo dubbio che l'esplicito riconoscimento costituzionale che si è avuto con la nuova Carta fondamentale consente ora di considerare le autonomie come un elemento essenziale e imprescindibile del sistema istituzionale.

* Testo destinato agli Scritti in onore di Giuseppe Palma.

Quando parliamo di autonomie dobbiamo tener conto che si tratta di una condizione istituzionale in cui devono concorrere almeno tre elementi essenziali perché si possa configurare una condizione di responsabilità delle istituzioni rispetto alle comunità rappresentate: innanzitutto l'autogoverno, che è il diritto di scegliersi i rappresentanti, cioè coloro che devono adottare le decisioni per conto dell'istituzione dotata di autonomia; in secondo luogo la titolarità di funzioni proprie, riconosciute come pertinenti ad una data istituzione che è autonoma proprio per il ruolo istituzionale che le è proprio e che deve essere esercitato con discrezionalità di scelta; inoltre, assume significato un terzo elemento che possiamo condensare intorno all'autonomia normativa, la quale non può non caratterizzare le istituzioni territoriali: autonomia normativa significa capacità di disciplinare la propria organizzazione interna e di regolare lo svolgimento delle funzioni attribuite, tenendo conto anche di risorse finanziarie che consentano di esercitare effettivamente le funzioni di competenza.

Sono tre elementi che devono caratterizzare i soggetti autonomi a tutti i livelli del sistema, da quello più vicino al cittadino fino alla dimensione regionale, che nel nostro ordinamento ha acquisito una posizione istituzionale certamente non trascurabile, nell'ambito di un sistema che costituisce un modello originale e inedito, con peculiarità che non ritroviamo in altri ordinamenti europei contemporanei, con i quali pure vi sono varie sintonie. A voler sintetizzare l'originalità del nostro sistema, incentrato sul superamento dello Stato cosiddetto monocentrico o a piramide, va evidenziata, da un lato, la forte valorizzazione della funzione legislativa delle Regioni e dall'altro il ruolo amministrativo degli enti locali, Comuni e Province, tutti da considerare elementi costitutivi della Repubblica, nell'ambito di un sistema che resta unitario, uno ed indivisibile, ma volto a potenziare il più possibile i compiti propri delle autonomie territoriali.

D'altra parte, va evidenziata anche la consonanza con il contesto europeo in cui opera anche il nostro sistema statale. In effetti, le autonomie territoriali sono elementi essenziali dello Stato democratico, stando alla concezione sancita dal Consiglio d'Europa, racchiusa nella Carta Europea dell'Autonomia Locale, che negli anni '80 era stata approvata e poi recepita in vario modo dai diversi ordinamenti statuali: ivi emerge in modo inequivocabile sia il riconoscimento dell'autonomia, che non è frutto di una concessione dello Stato, ma è un dato costitutivo delle collettività territoriali di ordinamenti democratici pluralistici, sia il principio di sussidiarietà, che rappresenta una chiave di volta per rovesciare la prospettiva ed evitare una visione gerarchica delle istituzioni, dovendosi fare piuttosto riferimento ad una impostazione funzionale alle esigenze dei cittadini. La Carta Europea dell'Autonomia Locale contiene anche una serie di garanzie che gli ordinamenti statuali dovrebbero assicurare per realizzare effettivamente un principio autonomistico caratterizzato dai tre elementi in precedenza richiamati.

Nella medesima prospettiva si può anche menzionare l'importanza della Dichiarazione di Valencia, approvata nell'ottobre 2007, allorché il Consiglio d'Europa ha definito in un documento molto articolato una strategia sull'innovazione istituzionale fondata in larga misura sul buon governo locale; in particolare, l'allegato 1 elenca dodici principi di buona governance democratica a livello locale, prevedendo anche un riconoscimento europeo per la buona governance.

2. Limiti originari e nuove prospettive del titolo V della parte II della Costituzione

Sulla base di questi elementi di cornice si tratta ora di mettere a fuoco il significato della riforma del Titolo V e delle questioni legate alla sua attuazione.

Fino alla riforma del Titolo V, nonostante il principio fondamentale che richiamavo a proposito dell'art. 5 della Costituzione, si è avuta una interpretazione molto spesso riduttiva del principio autonomistico, talora ancorata ad una logica gerarchica sia nel rapporto tra Stato ed autonomie, sia in quello tra Regioni ed autonomie locali, logica in cui le autonomie finivano per essere considerate a vario titolo dei soggetti dipendenti da altri, non dotati di effettiva capacità di governo e di decisione.

Vi erano alcune ambiguità nel Titolo V precedente, che legittimavano talvolta una visione riduttiva dell'autonomia, soprattutto di quella locale; in particolare, l'art. 118, nella formulazione originaria, sanciva il c.d. principio del parallelismo tra titolarità delle funzioni legislative ed amministrative delle Regioni, legittimando l'idea che queste ultime dovessero essere un soggetto fortemente caratterizzato anche da un ruolo amministrativo, accanto a quello legislativo. Nonostante l'art. 128 chiarisse che Comuni e Province dovevano essere considerati autonomie titolari di funzioni proprie stabilite in via generale dal legislatore statale, indubbiamente esisteva una certa ambiguità nelle norme costituzionali che ha pesato per lungo tempo nella fase della riforma regionale negli anni '70, con una conseguente resistenza a decentrare le funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali. Il decreto n. 616 del '77 rappresenta il segno di questa ambiguità: una definizione di funzioni con cui provvisoriamente venivano regionalizzate le funzioni amministrative nelle materie dell'art. 117, che le Regioni avrebbero però dovuto poi provvedere a conferire agli enti locali. Il che non è avvenuto, se non in minima parte. Solo nel 1990, con la legge n. 142, si è riusciti a dare un minimo di concretezza ai principi costituzionali sull'autonomia locale, configurandola sul piano politico e normativo, oltre che amministrativo e finanziario, e creando i presupposti per il decentramento di funzioni locali a Comuni e Province. Ma anche la legge n. 142 è rimasta priva di un seguito sostanziale dal punto di vista del trasferimento delle funzioni amministrative che - soprattutto dalle Regioni, ma anche dallo Stato - avrebbero dovuto essere riallocate agli enti locali. Da questo punto di vista, un passo in avanti è stato compiuto con la riforma c.d. Bassanini del '97, la quale - nell'ambito di un riassetto complessivo del sistema amministrativo - ha delineato una visione in un certo senso rovesciata dell'assetto delle competenze amministrative, introducendo per la prima volta in modo esplicito il principio di sussidiarietà nella attribuzione delle funzioni. Il conseguente decreto legislativo n. 112/98 rappresenta un tentativo non trascurabile di rimettere mano in modo organico all'assetto delle funzioni amministrative, partendo da quelle suscettibili di essere esercitate dai Comuni e dalle Province; tuttavia, lo stesso decreto n. 112 è rimasto in larga misura sulla carta e non ha avuto un seguito effettivo, essendo prevalsa anche in tal caso la riluttanza delle Regioni a decentrarsi ed a superare quella che si potrebbe definire la loro propensione all'amministrativizzazione, fenomeno fuorviante in cui la Regione finisce per assumere un volto più di soggetto amministrativo che legislativo e programmatico.

In ogni caso, la riforma Bassanini ha indubbiamente dato una spinta verso una concezione più fortemente ancorata alle autonomie locali, soprattutto sul piano del loro ruolo amministrativo, ma anche normativo, e per certi versi può considerarsi un'anticipazione di quello che poi è avvenuto con la riforma costituzionale del 2001. D'altra parte, la riforma Bassanini è stata pensata in anni in cui era ancora aperto il lavoro della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali, nel cui ambito era stata prefigurata una linea di riforma del Titolo V che in larga misura è poi diventata quella del 2001, varata con la l.c.n. 3, dopo la conferma nel referendum costituzionale di quanto il Parlamento, a conclusione della XIII legislatura, aveva approvato.

Per riprendere gli aspetti essenziali di questa scelta costituzionale possiamo evidenziare la visione di un'autonomia rafforzata nel quadro della statualità fondata sul nuovo art. 114, il quale indica – come già ricordato - gli elementi costitutivi della Repubblica, mettendo in fila tutte le istituzioni territoriali del sistema, a cominciare da quelle più vicine ai cittadini: Comuni, Province, con la variabile delle Città Metropolitane, Regioni e Stato. La Repubblica costituisce l'insieme di queste istituzioni territoriali, quindi un sistema policentrico – una Repubblica delle autonomie – in una prospettiva che è stata qualificata anche di federalismo cooperativo e solidale, in cui tutto il sistema dovrebbe essere concepito come un complesso di istituzioni non separate le une dalle altre, ma che siano in grado di interagire e di collaborare, nell'ambito di una logica integrata e coordinata, che implica comunque una visione di solidarietà in base a variabili che assicurino elementi di unità del sistema e di garanzia del principio di uguaglianza. In tal senso è appena il caso di richiamare il valore di quelli che la Costituzione – con la riforma del 2001 - definisce i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurate a tutti in qualsivoglia parte del territorio nazionale.

Questi sono gli elementi che unificano il sistema, al di là della responsabilizzazione dei distinti soggetti che la compongono, tenuto comunque conto che l'anima di una visione autenticamente autonomistica è costituita dal principio di sussidiarietà, al quale la Costituzione ne ha abbinato altri due, ossia differenziazione ed adeguatezza, per tener conto di variabili che nel sistema-Paese richiedono delle soluzioni non uniformi, ma articolate, a misura delle diverse realtà territoriali. Si può aggiungere che in base a questa visione si supera nettamente il ricordato principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative delle Regioni, ancorato al precedente art. 118; anzi, si rompe nettamente questa logica, perché la Regione viene essenzialmente qualificata come soggetto di legislazione, con compiti assai accresciuti rispetto al passato, in base alle previsioni del terzo e quarto comma dell'art. 117, che introducono non solo più numerose materie affidate alla potestà concorrente, ma addirittura uno spazio affidato a una potestà piena (e residuale) dei legislatori regionali. Resta invece evidente che, per quanto riguarda le funzioni amministrative, il sistema, in base all'art. 118, deve ancorarsi su una impostazione che veda nel Comune il suo baricentro, come luogo primario di allocazione delle funzioni, salvo quelle che non possano essere gestite adeguatamente a livello comunale e che debbono quindi essere attribuite a livelli territorialmente più ampi, a cominciare dalle Province, destinati a diventare titolari delle funzioni di c.d. area vasta. In sostanza, dovrebbe prendere forma concreta un disegno istituzionale in cui siano previsti due soggetti prevalentemente di tipo legislativo, programmatico, di coordinamento e di sostegno, ossia Stato e Regioni, e due soggetti territoriali

principalmente dotati di un ruolo amministrativo, Comuni e Province, tra i quali dovrebbe articolarsi in larga misura l'allocazione e l'esercizio delle funzioni amministrative.

3. I principali problemi di completamento e di attuazione della riforma costituzionale

Veniamo ora, ai nodi pendenti per realizzare la “via italiana al federalismo”, contrassegnati da una serie di incertezze, di resistenze e di contraddizioni di cui è disseminato il lungo periodo che ormai ci separa dal momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001: con una situazione che è attualmente ben lungi dall'essere in sintonia con il disegno riformatore, fermo restando che si tratta di una riforma non esente da qualche imperfezione, con alcune lacune e talune soluzioni opinabili nella confezione di una nuova statualità policentrica.

In tal senso si pone un'esigenza sia di completamento coerente della novella del 2001 a livello costituzionale, ma anche di qualche ritocco e perfezionamento, specie in ordine alla ripartizione della funzione legislativa tra Stato e Regione, che appare talora definita in modo alquanto sbrigativo, specie in qualche punto degli elenchi di materie del secondo e terzo comma dell'art. 117 (come si desume pure dalla ormai consolidata giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni).

Vi sono comunque alcuni nodi da affrontare per dare coerenza sistematica all'opzione autonomistica operata con il nuovo Titolo V. Quattro aspetti soprattutto richiedono un intervento adeguato. Il primo punto riguarda l'assetto del Parlamento, che già l'art. 11 della l. c. n. 3/2001 ha previsto debba essere rivisto con una modifica del bicameralismo perfetto ora vigente. In attesa di por mano a tale organica revisione, l'art. 11 ha prefigurato una possibile soluzione transitoria, ossia l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni ed enti locali: soluzione peraltro finora non attuata per inerzia della politica, che non è riuscita a dare concretezza neppure a questo possibile coinvolgimento consultivo delle autonomie territoriali in Parlamento. Comunque, questa dovrebbe essere una soluzione-ponte, in vista del superamento del bicameralismo perfetto, che attualmente contraddistingue il nostro sistema, mentre l'obiettivo a regime dovrebbe essere quello di dar vita ad una Camera delle autonomie, cioè ad un ramo del Parlamento che sia l'espressione al centro del policentrismo istituzionale a tre livelli che caratterizza il nostro ordinamento. In proposito può dirsi che la percezione di questa esigenza si è abbastanza consolidata, almeno a leggere recenti documenti e prese di posizione: il 2 dicembre 2009 sono state, in effetti, approvate al Senato più mozioni contestuali provenienti da varie forze politiche, ma che hanno un contenuto in larga misura comune, tra cui l'indicazione dell'esigenza di una revisione del bicameralismo con la previsione di una Camera rappresentativa delle istanze territoriali (anche se non è agevole immaginare che i rappresentanti attualmente operanti in Parlamento decidano soluzioni destinate a sconvolgere l'equilibrio rappresentativo che oggi contraddistingue il sistema). Comunque non v'è dubbio che in una prospettiva di riequilibrio istituzionale degli organi centrali del sistema repubblicano, sia indispensabile realizzare anche in Parlamento una impostazione policentrica, contemperando le ragioni dell'unità con quelle delle autonomie.

Un secondo elemento di integrazione della riforma del 2001 sta nella necessità che la Costituzione dia anche un volto adeguato ai raccordi interistituzionali, alle forme di relazione che devono caratterizzare un sistema di autonomie non separate, ma inserite in una visione cooperativa di una Repubblica che sia in grado di armonizzare le esigenze di tutti i livelli istituzionali. Da questo punto di vista, non c'è dubbio che attualmente la riforma del Titolo V contenga pochi elementi espliciti volti a fare emergere i raccordi strutturali e procedurali tra i livelli di autonomia del sistema; su questo terreno bisognerebbe, tra l'altro, rafforzare - e forse dare anche in parte un volto nuovo a - quelle che oggi si chiamano conferenze, le quali rappresentano il modello operativo di relazione non legislativa tra livello statale e autonomie territoriali.

Il terzo elemento di completamento del sistema istituzionale fondato sulle autonomie locali dovrebbe essere costituito da una garanzia specifica che oggi manca per le autonomie territorialmente minori; ci si riferisce alla possibilità di accesso diretto di Comuni e Province alla Corte Costituzionale, per poter far valere le istanze dell'autonomia locale. Oggi vi è uno sbilanciamento del sistema da tale punto di vista, in quanto solo le Regioni possono tutelare la propria autonomia davanti alla Corte, a differenza degli enti locali, pur essendo anche questi ultimi riconosciuti come elementi costitutivi della Repubblica. Naturalmente si tratta di congegnare questo accesso in modo da evitare la moltiplicazione dei ricorsi e delle istanze. Altri sistemi hanno trovato delle strade utili, da ultimo la Spagna - il cui ordinamento ha tra l'altro tratti di somiglianza con il nostro - che dieci anni fa ha approvato una legge con cui si è esplicitamente consentito ai Comuni di accedere al giudice costituzionale, seppure con il filtro costituito dalla condizione che il ricorso venga promosso da un certo numero di enti locali. Analoghe possibilità di accesso al giudice costituzionale sono previste da tempo in altri ordinamenti, come in Germania, Austria, Ungheria e in altri stati europei. Occorre quindi tener conto di questa esigenza, modificando un sistema che oggi appare sbilanciato e indebolisce fortemente le autonomie locali nella tutela della propria sfera di autonomia istituzionale, costringendole a cercare il supporto alternativamente dello Stato o delle Regioni per poter ricorrere alla Corte nei confronti rispettivamente delle leggi regionali o di quelle statali.

Vi è un ultimo punto che appare di non trascurabile portata in una prospettiva di un riequilibrio organico a livello costituzionale che eviti alcune sempre più ingiustificate disparità di trattamento tra Regioni ordinarie e Regioni ad autonomia speciale. Le quali ultime, se possono per certi versi essere certamente considerate modelli di autonomia più avanzata, non possono però divenire sempre più zone di privilegio, come oggi effettivamente sono, tra l'altro con una differenza tra le stesse Regioni speciali, perché non tutte hanno il medesimo assetto o le medesime risorse finanziarie garantite dal sistema-Paese. Non c'è dubbio che sul piano delle risorse finanziarie esistano macrodifferenze di cui godono le Regioni a statuto speciale che non hanno ragion d'essere, tanto più alla luce del nuovo art. 119 della Costituzione, che richiede - con una norma cardine da considerare un principio supremo dell'ordinamento - la correlazione tra funzioni attribuite e risorse necessarie per il loro integrale esercizio. Questo principio istituzionale del quarto comma dell'art. 119 dovrebbe suggerire anche una revisione dell'assetto finanziario che riguarda le Regioni speciali e le Province autonome in modo da evitare che, come oggi avviene, fruiscono di risorse che talora sono pari a circa il

120% di quanto viene reperito fiscalmente sul territorio (dato che indica da solo la misura dello squilibrio di sistema in atto che può rischiare di minare fortemente la coesione nazionale).

4. Questioni di metodo e di merito pendenti per realizzare la « via italiana al federalismo »

Quanto alle prospettive di attuazione della riforma autonomistica, così come approvata nel 2001, vi sono sia questioni di metodo che di merito da mettere in evidenza.

Sulle questioni metodologiche che dovrebbero caratterizzare un processo coerente di sviluppo della riforma autonomistica appaiono particolarmente rilevanti tre profili.

In primo luogo occorre perseguire un obiettivo sostanziale di superamento della logica dei testi unici sull'ordinamento degli enti locali. I testi unici in materia, sia quello del 1934, sia quello del 2000 (n. 267) che lo ha sostituito, sono il segno di una visione in cui comunque l'ordinamento degli enti locali viene considerato di competenza (piena) del legislatore statale, mentre il nuovo disegno costituzionale (in base agli artt. 114 e 117, sesto comma), si fonda in larga misura sul principio di autoordinamento, sia pure con alcune matrici comuni a livello di sistema, quelle previste dalla lettera p) del secondo comma dell'art. 117, che indica le sole materie riservate al legislatore statale: organi di governo, sistemi elettorali e determinazione delle funzioni fondamentali. Al di là di queste materie, non c'è molto altro di competenza del legislatore statale in ordine agli enti locali, salvo quanto sia riconducibile alla disciplina del sistema tributario e contabile, al coordinamento della finanza pubblica e alla perequazione delle risorse finanziarie (a parte la questione di eventuali principi generali in materia di organizzazione pubblica). Dunque, in via generale, il principio guida dovrebbe essere quello dell'autoordinamento, legato all'utilizzo di statuti e regolamenti di Comuni e Province, a parte i mezzi normativi previsti in Costituzione per l'autoorganizzazione delle Regioni (statuti, leggi e regolamenti).

Un secondo elemento di metodo, anche questo essenziale, riguarda la sequenza con la quale dare attuazione alla riforma costituzionale, posto che non è immaginabile un unico intervento capace di applicare tutto l'universo delle novità costituzionali previste nel Titolo V. Secondo la sequenza logica che si ricava dalla novella del 2001 si dovrebbe partire dalla determinazione delle funzioni cosiddette fondamentali degli enti locali, in attuazione della lettera p) dell'art. 117, in base al quale si debbono individuare funzioni che dovrebbero costituire delle invarianti operanti in tutti gli enti locali del sistema-Paese, tali cioè da creare anche i presupposti della coesione nazionale, così come aveva previsto l'art. 2 della legge n. 131/2003, che aveva tentato (invano) di avviare il processo di attuazione di questa parte della riforma costituzionale. Questo delle funzioni fondamentali sarebbe, dunque, il primo intervento da definire e dovrebbe preludere alla definizione delle altre funzioni amministrative degli enti locali, in attuazione dell'art. 118, che fa riferimento alle funzioni proprie e a quelle conferite a Comuni e Province. Si tratta di una manovra indubbiamente complessa, che comporta la sostanziale risistemazione e riallocazione di gran parte delle funzioni amministrative dal sistema nazionale e regionale a quello locale, con tutte le questioni connesse: trasferimento di uffici, di personale e di risorse finanziarie.

Ciò chiarisce anche che i profili finanziari non possono che seguire la individuazione delle funzioni dei vari soggetti di autonomia, per cui l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione presuppone necessariamente il processo attuativo delle norme precedenti sulle funzioni di Comuni e Province. In altri termini, prima di poter disciplinare le risorse finanziarie, valorizzando l'autonomia e la responsabilità gestionale di ciascun soggetto, sarebbe essenziale sapere "chi fa cosa"; altrimenti, se si trasferissero le risorse finanziarie sulla base dell'attuale assetto delle funzioni, si rischierebbero tra l'altro sperperi a causa sia di funzioni frequentemente sovrapposte o duplicate sia di una mancata semplificazione istituzionale, che dovrebbe invece derivare da una corretta attuazione della riforma costituzionale, con un radicale sfoltimento dei molteplici enti strumentali e dipendenti costituiti nel tempo a livello regionale e locale. Tanto premesso, va sottolineato che non è certo questa la sequenza immaginata con l'approvazione della l. n. 42/09, che ha inteso avviare l'attuazione dell'art. 119 col c.d. federalismo fiscale, in assenza di un quadro aggiornato sul riassetto delle funzioni e sulla semplificazione istituzionale.

Un'ultima considerazione di metodo riguarda poi l'esigenza di messa a punto di procedure di concertazione interistituzionale, che potremmo considerare come un elemento indispensabile per perseguire obiettivi che richiedono la condivisione di tutti i soggetti del sistema coinvolti. Dar vita ad una riforma così radicale, per certi versi rivoluzionaria nell'assetto delle funzioni amministrative e, di conseguenza, delle risorse finanziarie del sistema-Paese, non può che essere frutto di una concertazione che coinvolga tutti i soggetti cointeressati e li renda coprotagonisti di scelte alla cui effettiva realizzazione debbono tutti cooperare.

Rispetto a questa esigenza va rilevato che la tendenza tuttora nettamente prevalente e quella di concentrare le decisioni in materia a livello statale, secondo una logica centralistica, nonostante nel 2002 un protocollo interistituzionale fosse stato sancito dal Governo insieme a Regioni, ANCI ed UPI per stabilire che l'attuazione della riforma del Titolo V sarebbe dovuta conseguire da accordi definiti su tavoli in cui fossero rappresentati tutti i soggetti coinvolti. Vi è, peraltro, da registrare su questo piano un'eccezione recente che forse preclude ad un nuovo indirizzo in materia: in effetti, nella legge n. 42 del 2009 sul cd. federalismo fiscale sono stati previsti degli organi misti che dovrebbero svolgere una funzione non trascurabile nel processo attuativo delle deleghe ivi previste.

Volendo ora procedere ad un rapido elenco dei principali passaggi e dei nodi di merito tuttora irrisolti, si deve innanzitutto concentrare l'attenzione sul riassetto delle funzioni amministrative su due livelli locali, cui si è fatto in precedenza riferimento: il livello di base e quello di area vasta. Da questo angolo visuale si pone, tra l'altro, una questione di specifico rilievo che riguarda il livello di base, ossia i Comuni, tenendo conto che gran parte di quelli del nostro sistema sono di piccola dimensione e di fatto inadeguati a gestire tutte le funzioni spettanti all'ente locale di prossimità; esiste, in effetti, una situazione di grande eterogeneità nella dimensione territoriale e demografica degli enti comunali, che pure sono tutti dalla Costituzione considerati, senza distinzioni, come il baricentro del sistema amministrativo.

Da tale punto di vista si pone, in sostanza, un nodo di effettività dell'autonomia nei piccoli Comuni, che può portare anche a considerare necessaria – come sta emergendo

nella più recente progettazione per l'attuazione del titolo V – una previsione di obbligatorietà associativa in unioni intercomunali per i Comuni sotto una determinata soglia. In altre parole, affinché l'autonomia comunale possa essere reale, e non solo affermata in astratto, sarebbe necessario garantire meccanismi gestionali che consentano ai Comuni di diventare titolari di tutte le funzioni proprie e fondamentali ad essi spettanti in base ai principi costituzionali, con la garanzia di un loro effettivo esercizio, non affidato solo a soluzioni collaborative eventuali (e magari scoordinate). Si tratta di superare una barriera anche culturale che finora ha impedito di andare in una direzione utile, al di là dei meccanismi di cooperazione volontaria.

C'è, poi, l'altra questione che riguarda il ruolo delle Province, che personalmente considero imprescindibile, al di là di una pubblicistica un po' alla moda e di talune iniziative contrassegnate da semplificazioni e molte scorciatoie, in base alle quali si sta sostenendo che la Provincia sarebbe un ente inutile, superato, da sopprimere. A voler essere coerenti con il disegno costituzionale, non c'è dubbio che le funzioni di area vasta debbano essere concentrate essenzialmente su quel soggetto che chiamiamo costituzionalmente Provincia – salva la variabile delle Città Metropolitane per le aree a forte conurbazione –, per cui si tratta di una istituzione territoriale da valorizzare e non certo da depotenziare o sopprimere, soprattutto se si vuole effettivamente deamministrativizzare la Regione riqualificandola come soggetto di legislazione, di programmazione e di coordinamento.

Infine, c'è la questione della semplificazione istituzionale, elemento assolutamente non trascurabile in questo processo di attuazione della riforma costituzionale, come già accennato. Per dar vita ad amministrazioni responsabili - legate, quindi, anche al circuito della responsabilità politica che deve contraddistinguere il rapporto tra elettori ed eletti - è necessario concentrare le funzioni amministrative nei Comuni e nelle Province, salvo - laddove non sia possibile - nelle Regioni e nello Stato. Ciò significa sostanzialmente rimettere in discussione la prassi assai diffusa di dar vita a soggetti, organismi, enti strumentali e dipendenti, in vario modo creati sia dalle Regioni che dagli enti locali, che finiscono per depotenziare l'autonomia responsabile, rendendo in larga misura incontrollabile il sistema amministrativo, e determinando spesso anche maggiori costi e oneri organizzativi. Attuare la riforma del Titolo V significa prendere in considerazione anche questo tema complesso, rimettendo in discussione tanti organismi monosettoriali, dove oltretutto frequentemente si annidano forme varie di dispersione delle risorse. Evidentemente, se si vuole dare vita ad un sistema autonomistico coerente, bisogna affrontare anche questo nodo, così come la questione di un nuovo sistema di controlli e di garanzie riguardanti gli enti autonomi, che devono essere in larga misura basati su forme efficaci e stabili di autocontrollo, con controlli esterni preordinati essenzialmente ad una funzione collaborativa, finalizzata anzitutto ad assicurare che i controlli interni siano effettivi ed affidabili. Questo, come è evidente, è un altro importante capitolo da affrontare per concretare realmente il principio autonomistico.

A fronte di queste esigenze di metodo e di merito sono eclatanti i chiaroscuri della XVI legislatura in corso, in cui si è – come già rilevato - cominciato dalla coda, ossia dalla legge sul federalismo fiscale, in nome di un obiettivo politico considerato preminente, peraltro poi in itinere parzialmente corretto, essendo risultato sempre più chiaro che se non si stabilisce preliminarmente in qualche maniera “chi fa cosa” diventa difficile – se

non impossibile - immaginare un organico (e comunque già di per sé non facile) riassetto del sistema finanziario. In ogni caso va sottolineato che la legge delega n. 42 del 2009 lascia aperto un percorso tanto articolato e lungo nel tempo (destinato a durare almeno cinque anni) quanto opinabile nei contenuti, che vanno ad incrociarsi tra l'altro con problematiche che emergono a vario titolo da una iniziativa governativa successiva, di recente formalizzata con l'A.C. n. 3118, riguardante la cd. Carta delle Autonomie (in ordine alla quale vi erano state ben tre versioni "preparatorie" di differente taglio e portata, specie su questioni decisive come quella relativa alla soppressione o al ridimensionamento degli enti strumentali e dipendenti operanti in campi di competenza degli enti locali).

Premesso che non è questa la sede per una puntuale disamina dei molti limiti di tale ultima proposta è solo il caso qui di aggiungere che siamo di fronte ad un tentativo che certamente non è soddisfacente per risolvere in modo organico ed adeguato il nodo dell'attuazione coerente della riforma amministrativa legata al nuovo Titolo V: anche perché vi sono due ulteriori considerazioni che rendono ancor più problematico lo scenario che caratterizza la fase più recente di vita delle autonomie.

Da un lato, infatti, si registra una serie crescente di scippi, o di svuotamenti dell'autonomia locale negli interventi legislativi statali che si vanno succedendo, a cominciare dalle varie leggi finanziarie di questi ultimi anni, che contengono tutte disposizioni riguardanti gli enti locali in larga misura censurabili sul piano della loro compatibilità costituzionale (come già in concreto avvenuto ad opera di alcune significative pronunce della Corte, pur di massima finora orientata ad una lettura riduttiva della portata autonomistica della novella del 2001). Anche il recentissimo decreto legge n. 2/2010 - che ha modificato la legge finanziaria per il 2010, a pochi giorni dalla sua approvazione, anticipandone l'applicazione per gli enti locali che hanno rinnovi elettorali in itinere, sia per quanto riguarda il ridimensionamento degli organi rappresentativi che altre misure di dubbia costituzionalità (v. soppressione circoscrizioni infracomunali e difensori civili locali) - conferma una tendenza invasiva dell'autonomia di Comuni e Province, ben al di là di quanto appare possibile in base ai principi degli artt. 114 e 117 Cost. C'è poi un altro versante che deve preoccupare dal punto di vista dello svuotamento dell'autonomia locale, legato alla miriade di interventi cosiddetti emergenziali o finalizzati a costituire amministrazioni straordinarie.

Il ricorso a commissari e a soluzioni organizzative *extra ordinem* - spesso oltretutto per situazioni di emergenza che tali non sono e che riguardano piuttosto grandi o piccoli eventi da organizzare - finisce semplicemente per giustificare un centralismo di ritorno, che emargina e demotiva le strutture istituzionali ordinarie ed è figlio di una concezione dell'amministrazione indubbiamente incompatibile con il quadro costituzionale vigente: un terremoto e chiaramente uno stato di necessità, da cui possono derivare anche interventi in deroga rispetto alle competenze proprie degli enti locali, ma certo non lo sono anche eventi sportivi o ricorrenze del tutto prevedibili e di per sé gestibili senza alterare l'ordinario assetto delle competenze istituzionali.

Per concludere questo excursus un po' frammentario e necessariamente sintetico, si può accennare ad un'ultima considerazione, mettendo in evidenza che - ferme restando le non poche difficoltà tecniche e politiche che frenano il processo di adeguamento istituzionale e amministrativo - vi è verosimilmente un fattore per così dire culturale alla

base delle vischiosità che stanno impedendo una modernizzazione ed un effettivo decentramento delle strutture della Repubblica, in una prospettiva di rafforzamento di autonomie non solo proclamate, ma anche praticate. In altre parole le difficoltà in cui ci dibattiamo da troppi anni nascono certo da divisioni politiche e da contrapposizioni che non facilitano la ricerca di quella condivisione di sistema cui si faceva in precedenza riferimento, indispensabile per procedere nella direzione di una riforma ad alta complessità tecnica, ma esse aumentano perché verosimilmente manca sia una convinzione profonda sul significato dell'autonomia come responsabilità sia un processo formativo degli stessi amministratori locali e dei cittadini rispetto al principio autonomistico: cosicché continua a prevalere una cultura della dipendenza, in base alla quale si attendono (e spesso si invocano) circolari ed interventi di chiarimento centrali (o regionali), ossia esattamente la negazione del principio di responsabilità e di autonomia. Un'osservazione, questa, che può trasformarsi nell'interrogativo se la riforma prefigurata nel nuovo titolo V debba considerarsi un'utopia pressoché impossibile da realizzare: il che porta in definitiva, come spesso accade a fronte di significativi interventi di innovazione istituzionale, all'alternativa tra chi lavora per creare le condizioni (sia culturali che tecniche) per implementare *in progress* processi di cambiamento che richiedono impegno e intelligenze dedicate e determinate e chi, al contrario, preferisce conservare lo *status quo*, rinunciando al nuovo orizzonte, ma anche al rischio delle trasformazioni (cui finiscono spesso per aggregarsi coloro che, pur avendo concorso all'ideazione di una riforma, poi se ne pentono, prima ancora di averne avviato la sperimentazione attuativa, non avendo salde convinzioni di sistema e facendo prevalere valutazioni contingenti di opportunità politica).