

Verso la Carta delle autonomie della Repubblica

di Alessandro Pajno

1. La ripresa del processo riformatore

La bocciatura referendaria della "riforma della riforma", pone una particolare emergenza sul piano sostanziale: si rende necessario rilanciare il processo riformatore costituzionale e il pieno adeguamento dell'ordinamento repubblicano alle direttive dettate dal Titolo V, al fine di supplire in tal modo alla parziale in attuazione – registrata nella passata legislatura - delle novità introdotte dalla novella costituzionale del 2001.

Difatti, la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, giunta a conclusione del processo di riorganizzazione in senso autonomista e policentrico della nostra Repubblica - iniziato nel 1989 con la Carta europea dell'autonomia locale, e concretizzato in buona parte con i trasferimenti di funzioni e compiti previsti nelle leggi “Bassanini” - ha inciso profondamente sull'ordinamento degli enti locali.

Più in generale gli attori pubblici sono chiamati a costruire una unitaria e comune “politica delle riforme”, che non soltanto comporti un ripensamento del ruolo dei diversi livelli di governo, ma che induca una ridefinizione del concetto stesso di “politica” e il suo utilizzo nelle vicende istituzionali. Dunque, i protagonisti politici sono investiti, nella rideterminazione dei ruoli istituzionali dei diversi livelli del governo locale, di una progettualità e di una responsabilità che vada oltre gli interessi di parte e all'utilizzo fazioso delle istituzioni, soprattutto quelle territoriali.

In questo scenario, non è più sufficiente l'adozione di mere innovazioni marginali o di processo. Occorre, invece, un ripensamento complessivo delle politiche pubbliche, una capacità di integrare strategie, soggetti e strumenti, per realizzare politiche di sostegno al cambiamento e all'innovazione, tali da generare un miglioramento nella erogazione dei servizi ai cittadini.

Le istituzioni sono, in primo luogo, invitate a dare attuazione al Titolo V e al principio di sussidiarietà, che di esso costituisce la chiave di lettura. Bisogna, infatti, dare un contenuto di effettività al principio di sussidiarietà, bisogna passare da un carattere direttivo ad un contenuto giuridico ed azionabile dello stesso.

Questa svolta culturale e giuridica è possibile se si coniuga la sussidiarietà con i principi di adeguatezza e differenziazione, principi che ne assicurano l'effettività. Pertanto, tutti gli interventi che intendo concretizzare il principio di sussidiarietà devono confrontarsi con le alternative scaturenti dalla adeguatezza e dalla differenziazione: l'obiettivo da perseguire è una “sussidiarietà efficiente”.

2. La sussidiarietà «anima» della riforma del Titolo V

Tra i principi introdotti dalla riforma costituzionale del 2001 la sussidiarietà tende a pervadere gli altri e a porsi come anima della complessiva architettura istituzionale.

Se il novellato art. 114 della Costituzione nel sancire il carattere costitutivo di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato li ha resi partecipi della sovranità dell'ordinamento repubblicano, non più prerogativa della sola istituzione statale, la sussidiarietà giustifica la diversità delle vocazioni, delle attribuzioni, della capacità di governo, degli stessi.

La sussidiarietà ha inciso anche sull'assetto delle competenze normative fissato dall'art. 117 della Costituzione, rendendo, con l'aiuto della Corte costituzionale (C. Cost. 303/2003), flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica.

Il più evidente richiamo alla sussidiarietà è prospettato nei riguardi dell'amministrazione e della concreta allocazione delle funzioni amministrative. La radice teorica ed il significato pratico della sussidiarietà fanno sì che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intende raggiungere. Tale attitudine ascensionale della sussidiarietà comporta che, quando l'esigenza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa possa essere esercitata dallo Stato (C. Cost. 303/2003). La sussidiarietà non manca, inoltre, di animare la partecipazione dei cittadini alla soddisfazione dei bisogni che trascendono la sfera individuale.

Costituisce, inoltre, concretizzazione del principio di sussidiarietà la previsione di un potere sostitutivo in capo al governo. La previsione della sostituzione di un livello di governo ad un altro, per il compimento di specifici atti o attività considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, ma pregiudicati dall'inerzia dell'ente ordinariamente competente, vale a inserire un elemento di flessibilità tale da preservare la normale distribuzione delle competenze che il principio di sussidiarietà implica (C. Cost. 172/2004.), ma anche ad assicurare la fruizione dei diritti.

Infine, la pari dignità costituzionale riconosciuta agli enti locali, pur nella diversità delle competenze come è stato sottolineato dalla Consulta (C. Cost. 274/2003), sollecita una ridefinizione - orientata dalla sussidiarietà - delle relazioni istituzionali.

La riforma del Titolo V, dunque, da corpo alla sussidiarietà. Infatti, non è possibile declinare la proclamata equiordinazione delle istituzioni repubblicane senza far riferimento alla sussidiarietà.

3. Le funzioni fondamentali tra sussidiarietà e garanzia

Una prima modalità con cui si dà sostanza alla sussidiarietà si rinviene nel carattere doveroso dell'individuazione delle funzioni fondamentali che spettano alle autonomie locali.

Se da un lato uno dei principali effetti della riforma del Titolo V è stata la frammentazione delle competenze normative in materia di «ordinamento degli enti locali», dall'altro vi è il bisogno di costruire solidi argini in grado di reggere alla varie forme di ingerenza, depotenziamento e vanificazione dell'autonomia riconosciuta e della sussidiarietà, intesa quest'ultima quale capacità di governo dei fenomeni sociali e delle istanze delle collettività locali.

Venuto meno il vecchio art. 128 della Costituzione che individuava nella legge generale della Repubblica la garanzia principale per l'autonomia degli enti locali, una prima forma di «protezione» dell'autonomia comunale richiede una chiara e precisa delimitazione delle competenze statali e regionali, al fine di definire e al contempo salvaguardare le competenze degli enti locali, ed in particolare il potere di autodeterminazione del proprio ordinamento e della propria organizzazione.

La lettura d'insieme dell'art. 114 Cost. e delle competenze legislative attribuite a Stato e Regioni, nonché dell'art. 118 Cost. sembra restituire l'immagine di un ordinamento in cui, sul piano della produzione normativa, sia lo Stato, sia le Regioni e sia le autonomie sono dotate di un potere di novazione dell'ordinamento entro ambiti stabiliti, ma connesso all'esercizio del proprio ruolo istituzionale.

La funzione ordinamentale dello Stato è costruita dall'art. 117, co. 2, lett. p) della Costituzione in modo «sintetico», così da individuare tre ambiti principali - funzioni fondamentali, sistema elettorale ed organi di governo - attorno ai quali si sviluppano gli spazi di autonomia riconosciuti dalla medesima carta costituzionale alle istituzioni locali.

Deriva, inoltre, da ciò che l'intervento legislativo statale non può dar luogo ad una lettura estensiva dell'art. 117, co. 2, lett. p) Cost., bensì ad una lettura che coordina lo schema ordinamentale dell'art. 117, co. 2, lett. p) con eventuali altri titoli di intervento legislativo statale quali possono essere il coordinamento della finanza pubblica, il coordinamento informativo e statistico, i principi in materia di organizzazione e di rapporto di servizio.

Se la concretizzazione del principio di sussidiarietà passa attraverso l'individuazione statale delle funzioni fondamentali, questo processo deve essere allo stesso tempo ispirato al criterio della

differenziazione, per la cui realizzazione è necessario ricorrere allo strumento giuridico dell'«esercizio delle funzioni», nonché al principio di adeguatezza, per il quale l'esercizio in sede locale delle funzioni deve essere assicurato da un'organizzazione e da una dimensione adeguata all'ottimale svolgimento delle responsabilità gestionali. Tale sistema non si risolve in un ridimensionamento della sfera generale di attribuzione delle funzioni amministrative comunali, bensì incide, condizionandola, sulla concreta modalità di esercizio della medesima. In altre parole, tutti i Comuni, anche quelli di minori dimensioni, sono in linea di principio titolari di tutte le funzioni amministrative loro attribuite, ma gli organi di governo dei Comuni devono avere a disposizione una macchina amministrativa "adeguata", eventualmente disegnata su quella scala - ultracomunale - che costituisca l'ambito territoriale ottimale di esercizio delle funzioni.

Questa visuale ricostruttiva tende ad escludere la possibilità di concepire un sistema degli enti locali che ruoti esclusivamente intorno alle Regioni. Si può semmai prospettare un sistema locale a garanzia del quale la legislazione statale è chiamata a porre la disciplina delle funzioni fondamentali, degli organi di governo e del sistema elettorale, e che è anche interessato dall'ordinamento regionale ovvero dal potere della regione di organizzare l'esercizio delle proprie funzioni entro l'ambito delle materie di competenza regionale. In altri termini il potere normativo regionale incrocia la disciplina ordinamentale posta dalla legge statale a garanzia del sistema locale, organizzando in tal modo nel proprio ambito il medesimo sistema locale secondo la struttura ordinamentale resa evidente dalla disciplina statale.

Le funzioni fondamentali, infatti, intersecano molte materie di competenza regionale, sicché la Regione deve certamente ritenersi legittimata a prevedere e promuovere modelli organizzativi e modalità di esercizio delle funzioni così come identificate dalla legislazione statale (C. Cost. 244/2005). Quella relativa all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni regionali non costituisce in senso proprio una competenza ordinamentale delle Regioni, ma segna il punto di intersezione tra il modello ordinamentale generale e la potestà regionale di organizzare al proprio interno, in relazione alle materie di propria competenza, il funzionamento di tale modello.

4. La razionalizzazione dei livelli di governo

L'articolazione della Repubblica in più livelli di governo rende necessario una declinazione sistemica dei diversi rapporti tra le sue componenti.

L'individuazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali degli enti locali, non solo consente di tratteggiare il profilo istituzionale dei singoli enti, ma offre l'occasione per procedere ad una razionalizzazione dei livelli di governo. Infatti, è soprattutto nella determinazione del livello

adeguato di esercizio delle funzioni amministrative che si concretizza la sussidiarietà. Nel sistema *multilevel*, che oggi caratterizza il nostro ordinamento, operano - a livello di governo locale - molteplici soggetti: comune; associazioni; autorità d'ambito; province e città metropolitane.

Sicché il riconoscimento operato dalla carta costituzionale degli enti costitutivi della Repubblica, se da un lato ne giustifica la pari dignità istituzionale, dall'altro presuppone una loro differenziazione. La considerazione secondo la quale la enumerazione costituzionale degli enti suppone una diversità delle funzioni da svolgere richiede di superare eventuali sovrapposizioni e ripetizioni tra le funzioni loro tributate. Pertanto, il disegno costituzionale spinge verso la razionalizzazione e la semplificazione dei livelli di governo e di amministrazione.

Evidente è, a tal proposito, l'intimo legame tra la semplificazione dell'amministrazione e la disciplina generale degli enti locali, soprattutto alla luce del nuovo art. 118 Cost., che ha individuato nelle istituzioni locali il soggetto di amministrazione generale più prossimo al cittadino.

Pertanto, se oggi si vuole perseguire lo snellimento dell'amministrazione, al fine di garantire servizi efficienti e migliori al cittadino, si deve partire dalla ridefinizione del quadro istituzionale delle autonomie locali.

5. Dall'ordinamento degli enti locali al sistema locale

L'esame del dettato costituzionale rende evidente la necessità di rilanciare il percorso di riforme al fine di concretizzare le molteplici forme in cui si riflette la sussidiarietà.

Lo Stato è chiamato non solo ad individuare le funzioni fondamentali degli enti locali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione, ma a ripensare il quadro ordinamentale delle autonomie locali, pur con la consapevolezza che la posizione costitutiva ed equiordinata riconosciuta agli enti locali, la cessazione del potere di controllo regionale, l'ampliamento delle prerogative autonomistiche, il sistema paritario di relazioni istituzionali hanno determinato il superamento della titolarità in capo allo Stato di un potere ordinamentale invasivo, preminente ed eterodiretto.

Si apre la strada verso una "Carta per le autonomie locali", quale fonte deputata a garantire le prerogative autonomistiche nel nuovo ordinamento policentrico. Bisogna, dunque, superare la mera riedizione del testo unico, quale raccolta organica della disciplina vigente in materia di enti locali, seppur resa "compatibile" con il nuovo quadro costituzionale, come è stata nella logica sottesa alla "scaduta" legge La Loggia. Si tratta, invece, di individuare un complesso di garanzie generali per le istituzioni locali, necessarie per la tenuta unitaria dell'ordinamento della Repubblica.

L'avvento del Titolo V ha, inoltre, determinato il tramonto di una "materia" legislativa coincidente con "l'ordinamento degli enti locali". L'ambito materiale tradizionalmente interessato dall'ordinamento degli enti locali è, infatti, attraversato da una pluralità di fonti: statali, regionali e locali. Se, comunque, ad un "nuovo" ordinamento degli enti locali vuol farsi riferimento bisogna pensarlo, invece, quale "sistema locale" a più fonti, nel quale, secondo il dettato costituzionale, è attribuita alla competenza legislativa statale, in particolare, la individuazione delle funzioni fondamentali e la regolazione degli aspetti di sistema.

L'attuale quadro politico-istituzionale offre importanti indicazioni sulle linee di azione da sviluppare, a partire dalla indicazione costituzionale della adeguatezza e della differenziazione quali condizioni di effettività della sussidiarietà. Ridisegnare l'ordinamento degli enti locali richiede non solo una nuova definizione dei ruoli delle autonomie locali secondo un criterio di semplificazione istituzionale, ma anche di proporre un'amministrazione locale capace – attraverso la concretizzazione dei criteri della sanità della gestione finanziaria e della democraticità dell'agire pubblico - di adempiere adeguatamente ai nuovi compiti e di soddisfare i bisogni dei cittadini. Pertanto, la «prossimità» - voluta dalla Costituzione - dell'istituzione comunale ai cittadini deve trasformarsi nell'attitudine dell'amministrazione locale di realizzare i diritti di cittadinanza e la dimensione democratica del governo locale.

6. La legge fondamentale tra la libertà comunale e la libertà regionale

La legge fondamentale è destinata ad occupare uno spazio tra la libertà comunale e la libertà regionale. Essa deve fornire un quadro generale che leghi le due libertà e ciò è possibile soltanto se si presenta quale legge di principi. Più che alla separazione deve guardarsi all'integrazione degli ordinamenti statali, regionali e locali.

Il compito che il legislatore statale deve svolgere è diverso da quanto realizzato a partire dal 1990. Infatti, non si tratta di scrivere per la prima volta una legge organica ed innovativa sugli enti locali (l. 142/1990), né di razionalizzare l'esistente con la redazione di un testo unico o codice (d.lgs. 267/2001), né di adeguare semplicemente la legislazione preesistente alla riforma costituzionale (l. 131/2003).

Si presenta con la scrittura della legge fondamentale per le autonomie l'occasione per implementare le novità del Titolo V, per completare il processo riformatore avviato con le leggi Bassanini e per rendere, allo stesso tempo, effettive le innovazioni già presenti nel nostro ordinamento.

La natura sistemica della legge fondamentale sugli enti locali richiede, dunque, che la stessa ponga una disciplina di principio, che non comporti la successiva predisposizione di normativa di dettaglio, se non nei casi strettamente necessari, e che sia rispettosa dell'autonomia normativa delle regioni e degli enti locali. Pertanto, bisogna valutare l'opportunità di predisporre una disciplina cedevole con funzioni suppletive. Né la normazione di principio può essere circoscritta soltanto alla fissazione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti. È, invece, utile procedere all'individuazione ed all'elaborazione di "modelli" organizzativi e funzionali che le autonomie locali saranno libere di adottare ed adattare, concretizzando in tal modo l'autonomia loro riconosciuta dalla Costituzione.

Al contempo si aprono nuovi spazi di regolazione per le Regioni. Al riguardo si osserva che le competenze legislative statali enumerate dall'art. 117, co. 2, lett. p) Cost., volte a definire il ruolo istituzionale degli enti locali, costituiscono la cornice che consente alle regioni di svolgere il ruolo di "centro propulsore e di coordinamento del proprio sistema locale". Tale ruolo è svolto non con la posizione da parte delle regioni di norme ordinamentali, ma attraverso l'esercizio della potestà legislativa diretta a disciplinare le materie di propria competenza e la loro organizzazione.

7. Verso un sistema plurale e democratico

L'adozione di una «legge fondamentale» per gli enti locali rileva sul piano tanto costituzionale quanto istituzionale.

Sul piano costituzionale essa costituisce il primo atto con cui si riavvia il processo di attuazione della riforma del Titolo V, -nella quale il novellato art. 114 della Costituzione ha elevato l'autonomia al ruolo di principio organizzatore di tutto l'ordinamento repubblicano -, ed in particolare permette di concretizzare le libertà comunali, ovvero i nuovi spazi che sono stati riconosciuti alle autonomie locali. Si tratta di un processo che poggia sui principi di equiordinazione, sussidiarietà e leale collaborazione.

Sul piano istituzionale la riforma del Titolo V ha segnato il pieno e consapevole affermarsi dei principi del pluralismo e della diffusione dei poteri, direttive già contenute nell'art. 5 della Costituzione. All'ordinamento statocentrico deve subentrare un sistema plurale e democratico nel quale le pubbliche funzioni si distribuiscono in una pluralità di soggetti comunitari, e nel quale si nutre di nuova linfa la partecipazione delle formazioni sociali alla vita pubblica.

Da queste considerazioni emerge il carattere sistemico e complesso che deve rivestire l'intervento legislativo diretto a definire il nuovo assetto degli enti locali. Esso deve essere coerente non solo con la definizione complessiva del sistema amministrativo ed in particolare

dell'amministrazione statale, ma anche con la rimodulazione degli ordinamenti regionali e con la riforma dei "luoghi di decisione condivisa".

E in questo quadro la sussidiarietà, non più relegata all'organizzazione dei soli rapporti di amministrazione, deve diventare metodo di decisione politica e giuridica. Se da un lato essa regola l'integrazione tra gli ambiti ordinamentali e guida l'esercizio delle competenze, dall'altro alimenta la capacità dei diversi livelli di governo di realizzare le istanze non solo politico – economiche, ma anche socio-culturali provenienti dai cittadini e dalle loro comunità.