

Il problema dello sviluppo dell'autonomia nella Repubblica

Relazione al convegno SSPAL su "Autonomie, cooperazione e raccordi interistituzionali nell'evoluzione del sistema italiano" - 22 febbraio 2006

di Gian Candido De Martin

1 – Considerazioni di quadro generale sull'autonomia e le autonomie. Nell'ambito delle tematiche in cui è stato articolato questo convegno, è stato riservato a questa relazione conclusiva il compito di sviluppare alcune riflessioni incentrate sulle prospettive possibili per dare effettività e consistenza al principio autonomistico, del quale sono già stati messi in luce, nelle precedenti relazioni, il fondamento ed i caratteri qualificanti come elemento costitutivo della forma della Repubblica. L'obiettivo è, quindi, quello di saldare ad alcune considerazioni di carattere generale, che tengano conto sia del significato essenziale del principio autonomistico sia della pluralità di soggetti autonomistici previsti nell'ambito delle istituzioni repubblicane, alcune specifiche osservazioni volte a mettere a fuoco le condizioni di metodo e di merito indispensabili per dar vita (finalmente) ad un processo coerente di crescita della Repubblica delle autonomie.

A tal fine, può risultare utile premettere alcune notazioni di sistema, partendo dai principi costituzionali più direttamente legati all'opzione per le autonomie. In tal senso una prima considerazione, che si ricollega strettamente a quanto già prospettato nella relazione di apertura del prof. Caravita, riguarda necessariamente il valore fondativo per la Repubblica democratica, che riconosce il valore e i diritti della persona e delle formazioni sociali, di un principio, quale quello autonomistico, in cui si supera la visione dell'autarchia e di un assetto piramidale delle istituzioni statuali, valorizzando le capacità di autordinamento e di autogoverno delle varie comunità, nell'ambito di una concezione policentrica (e non più statocentrica) delle istituzioni politiche e sociali. Di qui, come sancisce in modo incisivo e lungimirante l'art. 5 della Costituzione la necessità di valorizzare costantemente il ruolo delle formazioni sociali e territoriali di cui è costituita la Repubblica, adeguando principi e metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia, oltre che del decentramento.

Partendo da questo caposaldo, emerge con tutta evidenza il nesso tra autonomia e autonomie, nell'ambito di una nuova statualità che abbia l'obiettivo dello sviluppo e della tutela della persona e dei corpi intermedi di cui è costituito il popolo, titolare della sovranità. E' evidente come questa prospettiva si innesti nella consapevolezza della crisi dello Stato tradizionale – di impronta napoleonica – ormai in vario modo messo in discussione sia per la emersione di una dimensione

sovrastatale, sempre più necessaria per governare processi complessi (v. il ruolo dell'Unione Europea), sia di un assetto interno in cui ad una sovranità monolitica si sostituisce una articolazione del potere che coinvolge in modo crescente una serie di istituzioni infrastatali – territoriali, sociali e funzionali -, alle quali è riconosciuta e garantita una sfera di autonomia, che è (anzitutto) un principio di responsabilità nei confronti delle comunità rappresentate o sottese.

D'altra parte, è appena il caso di richiamare, a questo proposito, il rilevante significato che ha assunto la Carta europea dell'autonomia locale, adottata nel 1984 dal Consiglio d'Europa, come dichiarazione volta a sancire la imprescindibilità del riconoscimento delle autonomie di base nell'assetto di ogni ordinamento politico statale. Inoltre, può valer la pena richiamare, in questa prospettiva, quanto sostenuto da Carlo Esposito, già citato dal prof. Mangiameli, in un lucido commento all'art. 5 della Costituzione, laddove ha rilevato, con indubbia efficacia, che "l'unità e la indivisibilità della Repubblica non possono considerarsi principio direttivo positivo – cioè obiettivo da perseguire – ma solo limite al riconoscimento delle autonomie, che costituiscono invece il principio positivo da sviluppare nell'ambito del sistema".

Naturalmente questo forte fondamento autonomistico della Repubblica non significa mettere in discussione l'unità del sistema, il quale dovrebbe essere e restare "uno e indivisibile" non solo per la formale dichiarazione contenuta nella Costituzione, ma (soprattutto) per una concezione non separatistica delle autonomie, che dovrebbero in effetti dar vita ad una rete di rapporti e di forme di cooperazione e coordinamento tali da realizzare quella *armonia discors*, sottolineata da Costantino Mortati (autore principale dell'art. 5 della Costituzione), in cui il ruolo delle autonomie deve essere strettamente connesso con i principi di coesione e solidarietà nazionale. E può aggiungersi che proprio questo disegno istituzionale aperto alle autonomie, pur nell'unità del sistema, rappresenta potenzialmente la base di riferimento per sviluppare anche forme di partecipazione e di democrazia amministrativa, in cui sia pure ricompreso – come si è ora riconosciuto espressamente in Costituzione nel quarto comma dell'art. 118 – lo spazio significativo della cosiddetta sussidiarietà orizzontale, in grado di trasformare profondamente, come già qui evidenziato negli interventi di Anna Poggi e di Carlo Paolini, il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.

Rispetto a questa prospettiva fortemente incentrata sul ruolo istituzionale determinante che dovrebbero avere le (varie) autonomie del sistema, è indubbio che si è avuta finora una interpretazione assai riduttiva della portata dei principi costituzionali, con una serie di limiti attuativi e con una disattenzione sostanziale per molti profili applicativi che avrebbero dovuto dare concretezza e sviluppo all'opzione autonomistica della Costituzione. In tal senso si può tra l'altro osservare come, al tempo della riforma regionale, si sia persa di vista questa impostazione, per cui si è realizzato un sistema di istituzioni regionali sfasate dalla ridefinizione del ruolo e delle funzioni

delle autonomie locali, con quelle conseguenze fuorvianti che tuttora caratterizzano il rapporto sbilanciato regioni-autonomie locali. Si può aggiungere che la stessa (pur incisiva, almeno sulla carta) riforma dell'ordinamento dei comuni e delle province del 1990 ha avuto in realtà una attuazione assai limitata, soprattutto per l'inerzia delle regioni nello sviluppare il criterio base che avrebbe dovuto valorizzare il ruolo amministrativo degli enti locali.

Certo, con le innovazioni avviate dalla legge 59 del 1997 – nell'orizzonte del cosiddetto federalismo amministrativo – si è avuta una significativa inversione del processo, con una interpretazione forte di *favor* per le autonomie nell'ambito di un generale decentramento del sistema amministrativo, basato (anzitutto) sul principio di sussidiarietà, in una prospettiva che ha rappresentato il punto più avanzato di valorizzazione (potenziale) delle autonomie, pur in presenza di alcuni limiti del Titolo V allora vigente. D'altra parte, la successiva riforma organica delle norme di questa parte della Costituzione, approvata nel 2001, pur contrassegnata da alcuni oggettivi limiti (legati anche alla fretta con cui si è cercato di chiudere il testo delle modifiche, nell'imminenza della conclusione della XIII legislatura, rinviando a successivi interventi la revisione di altre norme costituzionali connesse, come quelle sul bicameralismo e sul riassetto delle regioni speciali), rappresenta certamente una svolta di rilevante significato nell'assetto istituzionale della Repubblica, a partire da quanto sancito nel nuovo art. 114, il quale dà il senso fondamentale della struttura policentrica del sistema, senza gerarchie tra le istituzioni territoriali che lo costituiscono, in una prospettiva di sostanziale rovesciamento del metodo di allocazione delle funzioni pubbliche.

Con la novella del Titolo V si è, in sostanza, mirato a mettere al centro del sistema i soggetti di autonomia, sviluppando a fondo il principio fondamentale dell'art. 5, con un riparto del potere legislativo assai più favorevole per le autonomie regionali e con uno spostamento del baricentro dell'amministrazione sulle autonomie locali, al punto che può correttamente ora sostenersi che l'amministrazione locale è destinata a diventare sempre più amministrazione generale, con significativi spazi di autoordinamento, di autoregolazione e di autocontrollo riconosciuti a comuni e province, ai quali deve essere altresì assicurata una effettiva autonomia finanziaria per l'esercizio delle funzioni di titolarità, come sancito dall'art. 119 (tuttora peraltro del tutto inattuato, anzi ripetutamente contraddetto da vari interventi di stampo centralistico nelle leggi e decreti finanziari degli ultimi anni).

La chiave di volta di questo processo è certamente costituita dalla applicazione, nell'ambito del sistema statale, del principio di sussidiarietà, in una prospettiva volta a valorizzare il più possibile le istituzioni più prossime ai cittadini (al di là di talune opinabili interpretazioni per così dire "ascensionali" della sussidiarietà, rinvenibili in alcune pronunce costituzionali, a partire dalla sent. n. 303/2003). Nella medesima logica va registrato anche il rafforzamento di talune autonomie

funzionali, disposto espressamente nella riforma costituzionale del 2001, in virtù della quale alle autonomie delle istituzioni universitarie – già sancite dall'art. 33 Cost. – si sono aggiunte quelle concernenti le istituzioni scolastiche subuniversitarie, consolidando quanto già previsto in proposito dalla legge n. 59 del 1997 e dal Regolamento di autonomia n. 275 del 1999.

Rispetto alla ricostruzione del quadro costituzionale fin qui delineata, si deve peraltro sottolineare che sussiste un doppio ordine di problemi, che frenano in modo determinante la effettività di quanto previsto nella novella del 2001. Da un lato si è aperta e continua per vari aspetti a persistere una questione di corretta interpretazione dei nuovi principi, specie di quelli rilevanti per il riparto dei poteri, a partire da quelli legislativi o regolamentari: in tal senso non si deve aggiungere alcunché rispetto alla ricostruzione già offerta dalle precedenti relazioni sugli orientamenti – o i disorientamenti – ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale, che si è trovata a fronteggiare una profluvie di questioni, spesso di natura anche politica, rese più pressanti dalla pressoché totale inerzia del legislatore ordinario nel dare attuazione ad almeno alcune delle scelte a vario titolo più rilevanti operate nell'ambito della riforma del Titolo V (v., ad esempio quelle relative alla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da assicurare su tutto il territorio nazionale, oppure anche alla chiarificazione dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa regionale concorrente).

D'altro canto, al di là delle questioni interpretative in qualche modo suscettibili di essere affrontate attraverso il ricorso alla Corte costituzionale, persistono generalizzate resistenze alla attuazione delle novità costituzionali concernenti le varie autonomie, sia quelle territoriali che quelle scolastiche. Per quanto riguarda quelle territoriali, oltre a quanto già notato in ordine alla mancata ridefinizione delle funzioni locali e delle connesse risorse finanziarie, si pensi anche alla sostanziale inerzia nella attuazione di quanto previsto dall'art. 11 della l.c. n. 3 del 2001 in ordine al coinvolgimento di rappresentanze delle autonomie regionali e locali nell'ambito della commissione bicamerale per le questioni regionali, che poteva rappresentare una interessante fase transitoria nelle more di un riassetto del bicameralismo in coerenza con il policentrismo e l'esigenza di coinvolgimento delle autonomie al centro del sistema. Quanto all'autonomia delle istituzioni scolastiche è appena il caso di osservare che, al di là di qualche formula di stile, è sostanzialmente assente, nella cd. legge Moratti, ogni obiettivo di seria trasformazione del tradizionale assetto burocratico e gerarchico dell'amministrazione ministeriale dell'istruzione.

Se poi si aggiunge che non sono state affrontate neppure le varie questioni di completamento e di perfezionamento di quanto si è disposto con la riforma del 2001, si può concludere che resta in larga misura aperto il problema della ricostruzione e attuazione di una effettiva Repubblica delle

autonomie. E l'ulteriore paradosso, che accentua il giudizio perplessa sulle remore a realizzare concretamente il principio autonomistico, nelle sue varie dimensioni e implicazioni, è costituito dalla osservazione che, sul piano degli indirizzi di fondo, anche la riforma costituzionale approvata nel novembre scorso – ed ora soggetta a referendum confermativo – non si discosta sostanzialmente dai capisaldi della riforma del 2001 in ordine al sistema autonomistico, visto che le modifiche ipotizzate alle norme del 2001 riguardano aspetti puntuali – e non determinanti – circa la condizione istituzionale e il riparto delle competenze tra i vari soggetti costitutivi della Repubblica (in tal senso è del tutto significativo, ad esempio, che non si ipotizzi alcuna modifica ai primi due commi dell'art. 114 così come alle previsioni sulla potestà normativa degli enti locali o all'assetto delle funzioni amministrative o ai principi riguardanti il riparto delle risorse finanziarie).

2 – L'urgenza di un processo riformatore coerente e concertato. Di fronte a una situazione di questo genere ci si deve chiedere che cosa occorre mettere in evidenza circa gli adempimenti prioritari che dovrebbero caratterizzare l'avvio della XV legislatura, che coincide in larga misura con la VIII legislatura regionale, al fine di dare coerente sviluppo alla prospettiva autonomistica, evitando i ricorrenti rigurgiti neocentralistici di cui si è già parlato nelle precedenti relazioni. Agli esempi già fatti potrei aggiungere vari altri riferimenti su controriforme striscianti o contraddizioni, non solo in materia di finanza locale, ma anche riguardanti talune scorciatoie da taluno prospettate, in base alle quali, in nome di una esigenza per certi versi comprensibile di semplificazione istituzionale del sistema locale (in cui sono in effetti proliferati una miriade di organismi spesso tra loro poco coordinati), si arriverebbe ad ipotizzare addirittura la soppressione di istituzioni territoriali riconosciute in Costituzione come elementi costitutivi della Repubblica, in particolare in ordine alle province).

Queste incertezze, che si ricollegano frequentemente anche ad una superficialità di approccio nel valutare il sovraccarico di livelli e organismi istituzionali operanti a livello locale, hanno determinato una singolare situazione, nella quale si può in sostanza constatare che prevale, più che una prospettiva volta ad attuare finalmente in modo concreto e coerente un disegno di trasformazione istituzionale di grande rilevanza anche per potenziare il volto democratico della Repubblica e l'efficienza delle istituzioni, un orientamento volto a prefigurare nuovi approcci riformatori in cui non sono ben chiari i punti fermi e le opzioni intangibili di sistema.

Quale agenda, dunque, per affrontare e risolvere le questioni pendenti legate alle riforme costituzionali da attuare e alla necessità di concretare appieno il principio autonomistico nelle istituzioni della Repubblica? Partendo da questo interrogativo, emergono anzitutto due questioni di metodo essenziali per poter sviluppare un organico processo di crescita delle autonomie, nella

cornice del nuovo Titolo V, sia pure non rinunciando a prospettare in parallelo alcune esigenze di perfezionamento della riforma costituzionale, specie in ordine a un più funzionale riparto dei poteri legislativi, nonché a forme di raccordo interistituzionale e a garanzie equilibrate (e parivalenti) per tutti i soggetti di autonomia.

In primo luogo va sottolineata essenzialmente la necessità di chiudere questa lunga fase di transizione, contrassegnata da inerzie, contraddizioni e incertezze, sia negli interventi statali che in quelli regionali, che hanno determinato anche ovviamente una serie di difficoltà delle autonomie locali nell'interpretare e valorizzare il nuovo ruolo istituzionale ad esse riconosciuto in Costituzione. E' indispensabile chiarire definitivamente ruoli e funzioni dei vari soggetti istituzionali sia sul piano della produzione di norme che su quello concernente la allocazione delle funzioni amministrative, dando ordine e funzionalità relazionale ad un sistema policentrico che deve essere cooperativo e solidale, distinguendo altresì gli ambiti propri delle autonomie funzionali da quello delle autonomie territoriali. In tal senso non si può che condividere quanto sostenuto dalla relazione Caravita, ma anche dall'intervento del presidente Emanuele, avendo sempre presente che l'anello debole rimane comunque quello dell'autonomia, sia funzionale che territoriale. Assumono, quindi, specifica rilevanza non solo i nodi irrisolti circa le funzioni delle autonomie locali, ma anche i problemi relativi a istituzioni dotate di autonomia funzionale, come le fondazioni bancarie o le istituzioni scolastiche, che debbono essere messe in grado di svolgere i loro compiti specifici al riparo di indebite interferenze o compressioni dell'autonomia sia da parte dello Stato delle regioni che da parte degli stessi enti territoriali locali.

In questo orizzonte, va ricordato che vi è anche una specifica questione pendente legata alla necessità di assicurare alle autonomie locali una garanzia di accesso alla giustizia costituzionale, che le metta in grado di avere tutela in via diretta rispetto al rischio (ricorrente) di una interpretazione riduttiva del ruolo e delle funzioni costituzionalmente prefigurate per i comuni e le province. In tal senso, mentre non appaiono per nulla convincenti le opinioni espresse in proposito dalla relazione Caravita, si conviene pienamente con l'orientamento indicato dal prof. Mangiameli, quando ha sottolineato l'urgenza di assicurare quanto prima in modo inequivocabile la parità di accesso alla giustizia costituzionale anche per le autonomie locali, sia pure con eventuali filtri, come avvenuto d'altronde di recente in sistemi simili al nostro (v. Spagna) o come da tempo previsto in sistemi rispettosi delle autonomie territoriali (v. ad esempio Germania). D'altra parte, è in tal senso inequivocabile anche quanto previsto dalla Carta europea dell'autonomia locale, che ha espressamente saldato il riconoscimento di un'effettiva sfera di poteri agli enti locali con una effettiva tutela dinanzi agli organi di giustizia costituzionale.

E' poi essenziale, ovviamente, sviluppare il processo di attuazione della riforma del Titolo V, finora avviato con un'unica legge, la n. 131 del 2003, che si è peraltro per lo più limitata a prefigurare taluni svolgimenti delle novità costituzionali riguardanti le autonomie territoriali, rinviando, attraverso una pluralità di deleghe al governo, a successivi interventi legislativi. In particolare, a parte la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa regionale concorrente (che è in dirittura d'arrivo in appositi decreti legislativi predisposti ai sensi dell'art. 1 della predetta legge), appaiono prioritari gli interventi volti a determinare sia le funzioni fondamentali di comuni e province, sia a riallocare le funzioni amministrative a misura dei principi fissati nell'art. 118 della Costituzione, secondo l'impostazione prefigurata nell'art. 7 della legge 131, in cui sono coinvolti sia il legislatore statale sia (soprattutto) i legislatori regionali.

La seconda questione di metodo che si ritiene necessario qui sottolineare riguarda la necessità di tener conto, nell'iter di attuazione e di implementazione della riforma costituzionale, di modalità volte a realizzare una effettiva concertazione tra i vari soggetti istituzionali cointeressati alla realizzazione del nuovo quadro di poteri sia normativi che amministrativi. In tal senso, convenendo senza riserve con quanto già sostenuto dalla relazione Vandelli circa l'intima connessione tra realizzazione della Repubblica delle autonomie e metodo della concertazione e della cooperazione nel riassetto del sistema a misura di una effettiva sussidiarietà, con raccordi strutturali e procedimentali che assicurino l'esercizio integrato sia delle funzioni legislative che amministrative, va evidenziata una questione essenziale e in certo modo preliminare, che riguarda le modalità di definizione dei provvedimenti che debbono dare attuazione alla riforma del Titolo V.

In proposito va espressamente qui richiamato il protocollo di intesa, sottoscritto nel maggio del 2002 nell'ambito della Conferenza unificata tra Stato, regioni e autonomie locali, in cui si era sancito l'impegno a dar vita alle varie fasi attuative della riforma costituzionale attraverso un tavolo di concertazione volto a realizzare una effettiva condivisione delle principali scelte da adottare (in modo anche da facilitare poi la concreta realizzazione delle innovazioni previste). Quanto previsto da tale protocollo è rimasto totalmente sulla carta, nella sostanza disatteso già - si potrebbe dire - dal giorno successivo alla sua sottoscrizione, visto che non si è mai dato vita ad una sede di concertazione, come si può constatare anche in ordine al percorso accidentato con cui si è proceduto sia alla confezione di quella che è poi diventata la legge 131, sia alla attuazione delle deleghe al governo contenute in tale legge (in particolare, va rilevata la sostanziale concentrazione nel ministero dell'interno della gestione della delega di cui all'art. 2, senza un reale coinvolgimento paritario del sistema delle autonomie, specie ai fini della determinazione delle funzioni fondamentali e della revisione del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, reso necessario dalla nuova prospettiva costituzionale).

Si deve anche aggiungere che l'esigenza di realizzare e osservare stabilmente un metodo concertativo nella definizione dei provvedimenti attuativi della riforma costituzionale dovrebbe anche sposarsi con la rinuncia all'utilizzo di fonti gerarchiche o atipiche, che continuano invece a contrassegnare la produzione normativa riguardante a vario titolo le autonomie locali, specie da parte del ministero dell'economia, le cui circolari finiscono per avere di fatto più rilievo delle stesse norme costituzionali (perpetuando, oltretutto, negli stessi amministratori locali una cultura della dipendenza del tutto incompatibile con i principi dell'autonomia). L'autonomia, se è responsabilità, non ha bisogno di circolari: questo dovrebbe essere un punto fermo.

3 – I nodi prioritari da affrontare. Al di là delle due questioni di metodo che si sono accennate, si debbono poi aggiungere almeno quattro questioni di merito – riguardanti rispettivamente la chiarificazione delle funzioni, il ruolo normativo, il sistema di autocontrolli e le risorse proprie degli enti locali –, che appaiono a vario titolo essenziali per dare una prospettiva coerente ai principi autonomistici e un futuro alle autonomie del nostro Paese.

Circa le funzioni, limitandoci qui agli elementi di maggior rilievo, si tratta di sottolineare anzitutto la importanza e la priorità, come già accennato, della determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, che debbono considerarsi – ai sensi della lett. p), del secondo comma dell'art. 117 Cost. – delle invarianti per tutti gli enti locali della medesima categoria nell'ambito della Repubblica (ivi compresi quelli facenti parte di regioni speciali, laddove spesso il potere di ordinamento degli enti locali ad esse riconosciuto dagli statuti di autonomia rischia di essere interpretato in una chiave di minore garanzia per le funzioni proprie di comuni e province, con una persistenza di fuorvianti forme di regionocentrismo e di amministrativizzazione delle regioni). La urgenza di determinare le funzioni fondamentali è legata anche al fatto che esse costituiscono un vincolo per lo stesso legislatore regionale, anche nelle materie di competenza. D'altra parte la chiarificazione di tali funzioni è da considerare altresì un presupposto logico per dare compiuta attuazione ai principi del decentramento delle funzioni agli enti locali, sancito nell'art. 118 Cost., in virtù del quale i legislatori, secondo le rispettive competenze, debbono da un lato identificare le funzioni proprie degli enti locali e dall'altro conferirne altre possibili, in sintonia con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Si può, inoltre, osservare che su questo terreno della determinazione, a vario titolo, delle funzioni locali, si dovrebbe aprire anche una prospettiva di razionalizzazione e di semplificazione istituzionale, che dovrebbe coinvolgere la sorte o il ridimensionamento funzionale di molti (se non dalla stragrande parte degli) enti strumentali delle regioni, via via proliferati in modo assolutamente contraddittorio rispetto a una logica che vorrebbe la amministrazione operativa incentrata sulle

autonomie locali o su quelle funzionali. Al tempo stesso si apre una prospettiva di razionalizzazione di molte realtà operanti in ambito locale – quali consorzi, associazioni, unioni, aziende ecc. – spesso frutto di scelte sconcordate, che hanno moltiplicato i soggetti operanti nel panorama locale al di fuori di una visione organica e programmata. In tal senso, un caso di non trascurabile portata è quello delle comunità montane, che spesso coesistono con altri soggetti associativi locali, senza alcun effettivo raccordo (o semplificazione), mentre sarebbe auspicabile una disciplina del fenomeno associativo tra comuni tale da valorizzare, nei territori montani, queste istituzioni specifiche come luogo di gestione unificata di funzioni dei piccoli comuni (fermo restando – come si è sottolineato correttamente nella relazione Mangiameli – che dovrebbe essere valorizzata al massimo la prospettiva di autordinamento degli enti locali, anche ai fini della determinazione degli ambiti delle associazioni, essendo comunque venuto meno, con la riforma del Titolo V, il principio di un ordinamento generale degli enti locali di competenza del legislatore statale o regionale).

Un'altra osservazione, connessa con le precedenti, riguarda poi la specifica questione del ruolo delle regioni nell'ambito del processo di realizzazione della Repubblica delle autonomie. In tal senso appaiono rilevanti anche le censure formulate dal rappresentante del Censis a riguardo dei limiti che contraddistinguono le iniziative (o le inerzie) regionali, che impediscono in vario modo di affrontare un processo di organica attuazione del disegno volto a trasformare l'amministrazione locale in amministrazione generale. Ciò dipende essenzialmente sia dalle ben note propensioni di accentramento che caratterizzano il funzionamento delle regioni rispetto agli enti locali, sia dalla tendenza, già accennata, a trasformare in chiave soprattutto amministrativa il ruolo delle regioni, che dovrebbero invece caratterizzarsi essenzialmente come soggetti di legislazione, di programmazione, di coordinamento e di governance del sistema locale, in una prospettiva capace di rappresentare le istanze generali del territorio regionale. Invece continuano ad essere per lo più macchine amministrative burocratiche resistenti al decentramento e all'applicazione dei principi sull'autonomia locale, con una persistenza di questa tendenza fuorviante che sta caratterizzando anche la nuova stagione statutaria delle regioni ordinarie, apertasi (con molti ritardi e incertezze) a seguito della legge costituzionale n. 1 del 1999. Gli stessi Consigli delle autonomie locali, previsti dall'ultimo comma dell'art. 123 Cost., vengono spesso considerati – anche nei nuovi statuti – in modo molto marginale e comunque non come il perno essenziale di un sistema di relazioni interistituzionali parivalenti e collaborative tra regioni ed enti locali, secondo la ratio ricavabile dal quadro costituzionale.

Venendo a considerare la questione legata alla valorizzazione dell'autonomia normativa locale, che si lega al riconoscimento costituzionale sia di una potestà statutaria che regolamentare dei comuni e delle province, va sottolineato che si tratta di una prospettiva essenziale per realizzare

anzitutto l'obiettivo dell'autoordinamento e dell'autoriforma da parte di ciascun ente locale, ai fini non solo dell'organizzazione interna e della disciplina dell'esercizio delle funzioni attribuite, ma anche in vista di una concreta applicazione in ciascun ambito istituzionale locale del principio della sussidiarietà orizzontale sancito dal quarto comma dell'art. 118 Cost.

Va detto che sul terreno del potere normativo locale sussistono una serie di ambiguità di non trascurabile portata, sia a proposito della latitudine e dei limiti dell'autonomia statutaria e regolamentare prevista in Costituzione, sia in relazione al rapporto tra il ruolo normativo dei comuni e delle province e l'ambito proprio della funzione legislativa statale o regionale. Le ambiguità e i rischi di una interpretazione riduttiva e costituzionalmente opinabile di tale autonomia sono alimentati anche da quanto previsto dall'art. 4 della legge 131 del 2003, che ha inteso disciplinare l'esercizio sia della potestà statutaria che regolamentare di comuni e province, introducendo limiti non ricavabili dal testo costituzionale e subordinando sostanzialmente in vario modo (specie) la potestà regolamentare a quanto stabilito dalle leggi statali o regionali. In tal modo si finisce per non dare assolutamente rilievo a un elemento che invece dovrebbe avere un peso determinante ai fini della stessa concezione dell'autonomia locale, ossia quello di una riserva di competenza normativa che dovrebbe essere salvaguardata anche rispetto alla fonte legislativa primaria, essendo evidente che il principio autonomistico si lega maggiormente al criterio della competenza piuttosto che a quello della gerarchia tra le fonti. In tal senso il principio guida che dovrebbe essere adottato, anche ai fini della revisione del Tuel n. 267 del 2000, dovrebbe essere quello della cedevolezza della legge, statale o regionale, quando viene esercitata da parte dell'ente locale l'autonomia normativa, statutaria o regolamentare, costituzionalmente prevista.

Quanto poi al sistema dei controlli riguardanti le autonomie locali, è evidente che lo scenario su cui si deve sviluppare concretamente l'attuazione della riforma costituzionale è quello imperniato sulla logica dell'autocontrollo, a maggior ragione tenuto conto della esplicita abrogazione delle forme di controllo esterno preventivo sugli atti disposto con la riforma del Titolo V del 2001. La centralità è, quindi, quella basata sulle varie forme di controlli interni che possono rappresentare altrettante garanzie utili per la legittimità e funzionalità dell'amministrazione locale in una logica compatibile con il principio di autonomia e di responsabilità degli amministratori (anzitutto nei confronti della comunità rappresentata). In conseguenza, la sfida aperta è quella di dar vita al più presto, attraverso l'esercizio dell'autonomia statutaria e regolamentare, a forme di controllo interno, che possono essere peraltro incentivate da un quadro di principi generali che potrebbe scaturire dalla revisione del Tuel.

Ciò premesso, resta aperta anche la questione di eventuali garanzie di sistema, che possono legarsi a interventi o verifiche affidate a soggetti o organi esterni alle autonomie locali, anzitutto

con riferimento alle esigenze di rispetto del patto di stabilità, le cui linee sono fissate in ambito comunitario e debbono essere fatte rispettare da ogni sistema nazionale: di qui l'attività di verifica da parte di organi della Corte dei conti decentrati sul territorio, quali le Sezioni regionali previste dall'art. 7 della legge 131/2003. Al di là di questa prospettiva, può essere anche sviluppato un ruolo specifico di carattere ausiliario e collaborativo della Corte dei conti, sia ai fini di una sana gestione finanziaria locale sia (soprattutto) in vista di una specifica garanzia di effettività e attendibilità dei controlli interni, che dovrebbe essere assicurata dalle verifiche delle Sezioni regionali della Corte (integrate anche da rappresentanti designati dalle autonomie territoriali), eventualmente sulla base di parametri e standard di cui si dovrebbe tener conto nell'esercizio dei controlli interni. Tutto ciò, peraltro, evitando forme improprie di controllo da parte della Corte, che potrebbero mettere in discussione lo stesso principio dell'autonomia locale, come per certi versi emerge a proposito di quanto previsto nei commi 166 e ss. della recente legge finanziaria per il 2006. Il baricentro deve in ogni caso essere assicurato dalle varie forme di autocontrollo, nel cui ambito vanno ricomprese anche quelle connesse con il rispetto del principio di legalità, per le quali un ruolo essenziale può essere svolto da categorie di funzionari o dirigenti specificamente qualificati, come i segretari comunali.

Qualche parola infine sulla questione delle risorse finanziarie, per le quali in verità non vi è molto da aggiungere rispetto a quanto già osservato circa l'esigenza di attuare quanto prima i principi sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali previsti nell'art. 119 Cost., che legano espressamente la definizione delle funzioni amministrative di titolarità con la disponibilità di risorse adeguate (e predeterminate) che ne assicurino l'esercizio. E' del tutto evidente che da questo punto di vista vi è la cartina di tornasole di tutto lo scenario basato sul principio autonomistico, in cui la responsabilità di governo e di gestione deve fondarsi su risorse certe e definite in base a criteri oggettivi, nei quali deve aver posto non solo il principio del cosiddetto federalismo fiscale (che connette le risorse con le capacità fiscali dei vari territori), ma anche quello della perequazione (che è indispensabile per la effettività del principio di eguaglianza nell'ambito del sistema Paese). In tal senso emerge, tra l'altro, una volta di più la questione riguardante le forti disparità di risorse finanziarie tra regioni ordinarie e regioni speciali, le quali ultime beneficiano – in modo sempre meno giustificato e giustificabile – di trasferimenti spesso di gran lunga superiori a quelli previsti per le regioni ordinarie.

Se non si completa questo complesso itinerario affrontando in modo coordinato sia le questioni di metodo che di merito che si sono qui sinteticamente accennate, il rischio è che l'autonomia entri in crisi, ancor prima di essere concretamente realizzata e sperimentata, con un effetto boomerang di ricentralizzazione di tutto il sistema, sia a livello statale che regionale. Il problema vero è, dunque,

quello di uscire dal guado nel quale si è da anni impantanata la questione di attuazione della riforma del Titolo V, senza con questo rinunciare ai pur necessari interventi di perfezionamento e completamento già in precedenza accennati.

Ma perché questa prospettiva possa concretamente realizzarsi appare essenziale affrontare un nodo che in certo modo frena o condiziona tutto il processo riformatore. Come già prospettato da altri nel corso di questo convegno, la questione di fondo finisce per essere quella di carattere culturale, perché per dar vita a un riassetto così “rivoluzionario” della Repubblica è indispensabile una forte condivisione degli obiettivi di fondo del sistema, sia da parte del sistema politico, che da parte del sistema amministrativo, ma anche da parte delle comunità locali e delle formazioni sociali che debbono concorrere, a vario titolo a esprimere una società democratica pluralista matura. Da questo punto di vista può essere legittimo il dubbio che le difficoltà a costruire questa via italiana al federalismo, come potremmo chiamarla, derivino da una carente cultura dell'autonomia, anche nello stesso mondo delle amministrazioni locali, sia a livello degli amministratori che della dirigenza amministrativa. Per cui – fermo restando che si tratta di un processo di riforma, di modernizzazione e di trasformazione lungo e complesso – appare essenziale porsi anche il problema della formazione specifica per l'autonomia: e, da questo punto di vista, la Scuola Superiore dell'Amministrazione Locale non può che essere un essenziale punto di riferimento.