

Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*

di Franco Pizzetti

(Professore ordinario di Diritto Costituzionale, Università di Torino)

1. Lo stato della discussione in corso intorno alla questione dei piccoli Comuni e delle loro forme associative: le due principali posizioni a confronto.

La questione dei Comuni piccoli o, come qualcuno li ha talvolta chiamati, dei Comuni polvere, costituisce da sempre uno dei problemi più rilevanti dell'Amministrazione locale italiana. Proprio per questo però è forte il rischio che si cerchino soluzioni sempre nuove a un problema che si pensa di conoscere in tutte le sue sfaccettature, senza interrogarsi più su quali siano i suoi reali aspetti. Detto in altri termini, si ha talvolta il sospetto che tutti noi continuiamo ad andare alla ricerca di soluzioni organizzative a un problema di cui crediamo di sapere tutto, senza più interrogarci a fondo su quali siano le questioni vere alle quali dobbiamo trovare una risposta.

Il dibattito sembra, infatti, svilupparsi ormai tutto e soltanto intorno a due linee di pensiero.

La prima, più tradizionale, muove dal presupposto che, quali che siano le dimensioni dell'Ente, debba essere comunque mantenuta una indiscussa e pregiudiziale unità di funzioni del livello comunale. Di conseguenza, sembra ritenere che il problema dei piccoli Comuni consista tutto e soltanto nella necessità di individuare modalità che *consentano anche ai Comuni piccoli di fare quello che possono fare i Comuni di maggiori dimensioni.*

La seconda, più recente e spesso esposta ancora in modo molto timido, sembra invece disponibile ad ammettere, in nome del principio di differenziazione e di adeguatezza, che le funzioni assegnate ai Comuni possano essere diversificate in ragione delle loro dimensioni e delle loro capacità organizzative, accettando così che *il sistema comunale possa essere titolare di funzioni differenziate a seconda della dimensione dei Comuni.*

* *testo destinato a comparire in un volume dedicato alle associazioni di comuni, di imminente pubblicazione a cura di ANCI*

Questa seconda e diversa impostazione apre dunque la via a considerare *i piccoli Comuni come possibili destinatari di un numero di funzioni più limitate di quelle riconosciute ai Comuni di dimensioni maggiori.*

Entrambe queste due impostazioni, peraltro, prestano attenzione anche al tema dell'associazionismo comunale ma considerano questa tematica secondo due approcci differenti.

La prima linea di pensiero, che muove dal dogma dell'eguaglianza delle funzioni assegnate ai Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione, vede nell'associazionismo una possibilità offerta ai Comuni minori per poter esercitare in modo più efficiente funzioni che singolarmente possono essere difficili o impossibili da esercitare. Non fa però dell'esistenza delle forme associative una condizione per il conferimento a questi Comuni di tutte, o di parte soltanto, delle funzioni che comunque sono in via generale riconosciute di competenza comunale.

La seconda linea di pensiero, che in nome della differenziazione e dell'adeguatezza è disposta ad ammettere un conferimento di funzioni comunali a geometria variabile a seconda delle tipologie dei Comuni, vede nell'esistenza di adeguate forme associative una possibile condizione per il conferimento di taluni tipi di funzioni che altrimenti, in assenza di tale strumento, non potrebbero essere conferite ai Comuni che restano al di sotto di una determinata dimensione.

Le due impostazioni qui richiamate sono al medesimo tempo fortemente diverse e molto simili, tanto che nel dibattito più recente tendono a confondersi e spesso a mescolarsi, contribuendo così a rendere la discussione in corso ancora più difficile e complicata.

In realtà la prima linea, quella che muove dalla convinzione che i Comuni debbano essere sempre e comunque tutti titolari delle stesse funzioni indipendentemente dalle loro dimensioni, sa benissimo di basarsi su un postulato ideologico supportato ancora oggi dal contenuto testuale dell'art. 114 Cost. (che peraltro distingue comunque tra Comuni e Città metropolitane), ma inconciliabile col principio di realtà (e forse ormai anche col dato normativo dell'art. 118 Cost.).

E' questa, del resto, la ragione per cui, generalmente, anche chi sostiene questa posizione è disposto ad accettare che l'ordinamento preveda forme di incentivazione ai piccoli Comuni per l'esercizio in forma associata di quelle funzioni che da soli, nella loro singola realtà, essi non sono di fatto in grado di svolgere. Anzi, si può ben dire che nella sua formulazione più recente, questa posizione tende a considerare la previsione di incentivi statali (e regionali) all'associazionismo non solo come una richiesta dei piccoli Comuni, ma anche come un'esigenza del sistema complessivo.

Infatti, come si legge con chiarezza nella relazione di Mauro Guerra, Coordinatore Nazionale ANCI Unioni di Comuni, presentata alla III Conferenza Nazionale delle Unioni di Comuni

(settembre 2007)¹, la previsione di adeguate forme di incentivazione a favore dell'associazionismo e, più in particolare, della promozione delle Unioni di Comuni, è vista come la via necessaria alla realizzazione di un sistema comunale complessivamente più equilibrato e più capace di corrispondere non solo alle richieste dei cittadini, ma anche alle esigenze di buon funzionamento di un sistema complessivo articolato su più livelli territoriali ma tenuto insieme dalla comune appartenenza all'unica Repubblica italiana.

Peraltro sul punto dell'associazionismo comunale anche la seconda linea di pensiero precedentemente ricostruita appare non meno problematica.

Come si è detto e come è richiamato anche nella relazione del Segretario Generale dell'ANCI, Angelo Rughetti, presentata alla VII Conferenza Nazionale ANCI Piccoli Comuni², essa muove sostanzialmente dalla premessa che, in nome del principio di differenziazione e di adeguatezza, i Comuni possano essere titolari di funzioni differenti.

Questa impostazione pur sapendo di poter poggiare su un dato normativo chiaro espresso nell'art. 118 Cost., sa anche di dover fare i conti con l'art. 114 Cost, che pare riconfermare invece senza ambiguità l'unitarietà del sistema comunale (salvo le Città metropolitane). Tuttavia essa apre la via ad ammettere, in nome del principio di realtà prima ancora che del dato costituzionale, che il legislatore statale e regionale possa condizionare l'attribuzione di talune funzioni ai Comuni di minori dimensioni al fatto che essi si associno insieme per il loro esercizio. Allo stato attuale, però, non dà una risposta chiara alla legittima domanda se in questo quadro l'associazionismo comunale debba configurarsi come obbligatorio o come facoltativo e, qualora resti facoltativo, quali siano le conseguenze nel caso in cui il trasferimento condizionato di funzioni non possa trovare attuazione per la mancanza di adeguate forme associative.

La prima impostazione, in sostanza, ammette l'esigenza di fatto dell'associazione ma non la possibilità del conferimento di funzioni condizionate a che i Comuni si associno fra loro. Per contro, la seconda dà per scontato che in nome del principio di realtà e dello stesso art.118 Cost. il conferimento di funzioni ai Comuni minori possa essere condizionato alla loro capacità di esercitarle in forma associata, ma non dice nulla né sull'obbligatorietà del fenomeno associativo né sulle conseguenze del mancato associazionismo. In sostanza, anche questa seconda posizione sembra confluire di fatto nella prima, limitandosi implicitamente ad auspicare un forte impegno

¹ Cfr. MAURO GUERRA, *“Unioni di Comuni: una realtà ed un modello per il futuro”*, Relazione alla III Conferenza nazionale delle Unioni di Comuni, Barga, fraz. Castelvecchio Pascoli (LU), 27 settembre 2007, in corso di pubblicazione.

² Cfr. ANGELO RUGHETTI, *“Piccolo è Grande”*, Relazione alla VII Conferenza nazionale ANCI Piccoli comuni, Barga, fraz. Castelvecchio Pascoli (LU), 27-28-29 settembre 2007, in corso di pubblicazione.

sistemico a prevedere adeguate modalità di incentivazione che spingano i Comuni minori a un processo volontario e adeguato di associazionismo sovracomunale.

A prima vista dunque, le due linee, fra loro profondamente differenti quanto a impostazione, sembrano giungere a conclusioni che, pur concettualmente diverse come diverse sono le premesse che le sorreggono, possono apparire sostanzialmente simili sul piano di fatto.

Tutte e due, infatti, paiono puntare essenzialmente su processi spontanei di associazionismo, sulla base di un quadro normativo comune stabilito dalla legge statale e di forme di incentivazione predisposte sia dal legislatore statale che da quello regionale.

In realtà però le due impostazioni restano fra loro molto diverse e sarebbe un errore appiattare queste differenze in nome di una apparente consonanza di fatto degli approdi ai quali allo stato attuale esse sembrano pervenire.

Va infatti riconosciuto, innanzitutto, che la seconda linea di pensiero, quella che esaltando il principio di differenziazione e di adeguatezza è disposta a rompere il dogma dell'unitarietà del sistema comunale inteso come unitarietà delle funzioni attribuite a tutti i Comuni in cui esso si articola, appare certamente più moderna e più ricca di possibili applicazioni e conseguenze.

Essa, infatti, proprio perché esalta il principio di differenziazione e di adeguatezza, conduce a ammettere la possibilità che l'unitarietà del sistema comunale si concili con l'articolazione delle funzioni conferite per livelli di Comuni individuati sulla base di parametri di natura essenzialmente dimensionale. In questo modo apre la via alla introduzione di elementi di differenziazione che, teorizzati ora per i piccoli Comuni, potranno in futuro essere adottati anche per i Comuni di maggiori dimensioni, comprese le stesse Città metropolitane e, in prospettiva, guardando al di fuori del sistema comunale, anche alle Province e forse, almeno per le funzioni delegate dallo Stato, persino le Regioni³.

In secondo luogo, questa seconda impostazione, proprio perché fa della differenziazione e dell'adeguatezza un pilastro portante del sistema, apre la via alla possibilità dei conferimenti condizionati di funzioni. Cosa, quest'ultima, che invece l'impostazione precedente non sembra ancora oggi ammettere, volendo invece rimettere unicamente alla libera scelta dei Comuni ogni decisione circa le modalità per esercitare funzioni che in ogni caso devono essere loro assegnate in

³ Ovviamente è ben noto che per le Regioni l'art. 116 Cost. introduce uno specifico e potenzialmente amplissimo principio di differenziazione, ben diverso da quello qui richiamato. L'art. 116 prevede infatti un apposito procedimento, a forte carattere garantistico, finalizzato alla possibilità di dar vita a un vero e proprio sistema regionale a geometria variabile. Nel testo invece si ipotizza la possibilità applicare anche alle Regioni, almeno per le funzioni delegate dallo Stato, il principio di adeguatezza e differenziazione per così dire "ordinario", quello, cioè, introdotto dall'art. 118 Cost. con riferimento alla allocazione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli territoriali che costituiscono l'articolazione della Repubblica.

nome del principio dell'unitarietà del sistema intesa come unitarietà delle funzioni assegnate a tutti i Comuni che ne fanno parte.

E' dunque necessario ed opportuno che almeno sul piano teorico, il confronto fra le due posizioni non sia timoroso di marcare le diversità che le caratterizzano.

Si può capire che sul piano pragmatico della convenienza politica si vogliano sfumare le differenze in nome della ricerca di una maggiore unità di azione. Non si può accettare, invece, che sul piano della discussione e dell'approfondimento scientifico si rinunci ad approfondire la portata di questa distinzione.

2. Le problematiche non risolte dell'ipotesi di trasferimenti o conferimenti di funzioni ai Comuni condizionate ad adeguati processi associativi.

Merita, in particolare, soffermare l'attenzione sulla prospettiva che, in nome innanzitutto del principio di realtà, ammette che il trasferimento o il conferimento di funzioni possa avvenire in forma condizionata alle modalità, anche dimensionali, con le quali l'Ente può di fatto gestirle. Il che, per i piccoli Comuni significa la possibilità di vedersi riconosciuta la titolarità di alcune funzioni solo a condizione che esse vengano gestite secondo modalità dimensionali specificate nell'atto⁴ di trasferimento o di conferimento.

Se si segue questa impostazione, che appare certamente più moderna e più realistica dell'altra, ci si trova immediatamente di fronte a un problema: cosa succede se i Comuni a cui queste funzioni vengono trasferite o conferite in modo condizionato non provvedono ad esercitarle secondo le modalità dimensionali richieste?

Qui le strade possibili sembrano essere soltanto due: la prima, già adombrata in parte nella Carta delle Autonomie, è quella di prevedere che in caso di inadempienza dei Comuni le funzioni siano trasferite ad altro livello del sistema delle Autonomie locali previsto nell'art. 114 Cost. e segnatamente al livello provinciale; la seconda, per la verità adombrata anch'essa in una prima versione della Carta delle Autonomie ma poi non più presente nelle versioni successive, sembra esser quella di prevedere la possibilità di obbligare i Comuni ad associarsi fra loro secondo modalità previste dalla legge.

⁴ Naturalmente nella maggioranza dei casi tale "atto" sarà una legge, e comunque è pacifico che per il conferimento o il trasferimento di funzioni occorre un atto di rango legislativo. Qui però si preferisce usare il termine più generico "atto" perché si vuol fare riferimento all'ipotesi che il trasferimento o il conferimento condizionato possa avvenire anche nei confronti di comuni specificamente individuati. In questi casi ovviamente, il trasferimento o conferimento dovrà avere sempre una base legislativa che detti le condizioni e le modalità ma potrà assumere in concreto anche la forma di atto di rango legislativo.

Allo stato attuale della discussione, tuttavia, entrambe queste strade appaiono difficili da praticare sia sul piano concreto che su quello teorico.

La prima strada, quella del trasferimento o conferimento delle funzioni a un livello superiore (ad esempio la Provincia) appare inaccettabile dal punto di vista teorico, ancora prima che dal punto di vista pratico. Essa implica, infatti, il passaggio da un livello ad un altro delle comunità territoriali nelle quali si articola la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., unicamente in nome di ragioni puramente legate all'inerzia dei Comuni: non è però facile giustificare come sia possibile che la comunità provinciale sia o meno interessata alla gestione di quelle funzioni non in ragione del suo essere comunità e della realtà anche territoriale che essa rappresenta e sulla quale insiste, ma unicamente in ragione di una mera inadempienza di talune comunità comunali.

Dal punto di vista pratico poi una scelta di questo genere appare ancora meno comprensibile.

Essa, infatti, fa dipendere l'ambito territoriale di conferimento della funzione non da una scelta *in positivo*, legata alle caratteristiche della funzione, da un lato, dell'ambito dall'altro, ma soltanto da una scelta *in negativo*, di carattere sostanzialmente sanzionatorio. Scelta peraltro difficile da accettare anche nei suoi riflessi concreti, proprio perché non si vede come funzioni che sono assegnate ai Comuni piccoli col vincolo di esercitarle in forma associata ma sempre comunque in un ambito intercomunale, improvvisamente e soltanto come *rimedio-sanzione*, possano essere utilmente esercitate da un Ente che presidia a un ambito territoriale certamente assai più ampio o comunque costituisce un livello di governo territoriale superiore a quello comunale.

La seconda strada, quella della associazione obbligatoria, appare invece difficile da accettare sul piano teorico perché, almeno a prima vista e allo stato attuale della discussione, appare invasiva della autonomia comunale. Essa infatti presuppone di imporre non solo modalità di gestione delle funzioni, ma addirittura forme organizzative che, anche se caratterizzate dal fatto che è il Comune stesso stesso che concorre a costituirle e partecipa alla loro gestione, sono e restano oggettivamente soggetti giuridici terzi e diversi rispetto all'Ente territoriale.

Tanto sul piano teorico che su quello pratico, poi, sembra difficile risolvere il problema di come evitare che, una volta ammessa la possibilità del conferimento di funzioni condizionato al loro esercizio attraverso una forma associativa a carattere obbligatorio, questa stessa forma associativa si possa imporre a tutti i legislatori e in qualunque ambito di materia, indipendentemente da quella che potrebbe essere la dimensione ottimale di esercizio delle diverse funzioni di volta in volta individuate: dimensione ottimale che, come ben sappiamo, è di per sé stessa inevitabilmente variabile da settore a settore.

Problema, questo, ancora più complesso da risolvere in un quadro costituzionale che vede la compresenza di due legislatori e di conseguenza la possibilità che, almeno al di fuori delle funzioni

fondamentali di cui all'art. 117 Cost., le funzioni possano e debbano essere conferite ex art. 118 Cost. sia dal legislatore statale che da quello regionale.

Peraltro, se si immagina, come allo stato attuale della discussione sembra che si faccia, che la condizione associativa possa essere apposta al conferimento o al trasferimento di singole e specificate funzioni, in ragione del fatto che esse impongono e richiedono una dimensione di esercizio più ampia del singolo Comune, è difficile poi immaginare di poter stabilire come condizione l'appartenenza del Comune a una unica forma associativa che, proprio perché unica, diventerebbe necessariamente a potenzialità generale.

Se la ragione del condizionamento riguarda le singole funzioni, o singoli plessi di funzioni, è quasi inevitabile scontrarsi con l'ineliminabile varietà degli ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni che, come sappiamo, tende a variare da funzione a funzione e da settore a settore.

Dunque pare che alla fine di questa lunga ricostruzione ci troviamo ancora una volta a un punto morto. Davanti a un muro apparentemente invalicabile.

3. I Comuni nella tradizione storica e nella realtà costituzionale italiana

Sembra utile a questo punto provare a riprendere le fila del problema posto dall'esistenza dei piccoli Comuni, collocandolo, se possibile, in un quadro più ampio.

A questo fine è utile muoversi lungo due diverse linee di indagine. La prima, di carattere fattuale, consiste nel richiamare alla mente il contesto, anche storico, nel quale si innesta il problema italiano dei piccoli Comuni. La seconda, di carattere più strettamente costituzionale, riguarda una ulteriore riflessione su quale sia il ruolo e la missione del Comune nell'ordinamento italiano vigente, e come, e a quali condizioni, i Comuni attuali possano adempiere a questo ruolo.

Dal punto di vista del contesto storico e fattuale che caratterizza i Comuni nella tradizione italiana la prima considerazione che occorre fare è che la dimensione media dei Comuni e il loro ambito territoriale varia moltissimo da Regione a Regione, e non necessariamente come conseguenza della diversa orografia propria di ciascuna area geografica.

E' ben noto, infatti, che sostanzialmente l'organizzazione territoriale dei Comuni italiani riflette ancora quella originaria degli Stati preunitari, con pochissimi e quasi eccezionali casi di modifica.

Questo spiega la distribuzione numerica così diversa fra Regione e Regione, e spiega anche perché il numero dei Comuni italiani, pur certo molto elevato, non ha confronto con quello della Francia, paese che ha più di sette volte il numero dei Comuni italiani, pur con un territorio e una popolazione non molto diversi dall'Italia.

Ciò spiega anche perché il solo Piemonte, Regione che ancora oggi porta i segni di un'organizzazione comunale operata dai Re sabaudi a imitazione del modello francese, conti 1.206 Comuni sul totale di 8.103 in tutta Italia, pur essendo il Piemonte per popolazione poco più di 4 milioni su un totale di quasi 58 milioni di italiani.

Ancora più forte poi è la differenziazione fra area e area del Paese se si guarda alla dislocazione territoriale dei c.d. "Comuni piccoli", giacché in questo contesto alcune Regioni come il Piemonte (ma anche la Lombardia e la Liguria) si trovano ancor più sbilanciate rispetto al restante territorio italiano.

Il fatto è, appunto, che la dimensione territoriale dei Comuni è legata a fattori geografici, culturali, politici molto antichi ed è passata indenne attraverso tutte le diverse fasi che hanno caratterizzato l'Italia unita. Fenomeno questo che non è solo italiano, giacché in generale proprio la dimensione comunale appare essere stata in tutta Europa quella che più ha resistito nei secoli a ogni tentativo rivoluzionario di organizzare in modo astrattamente razionale l'Amministrazione locale.

La stessa Francia con i suoi 36.000 Comuni testimonia di una resistenza che persino Napoleone non riuscì a superare. Una resistenza fondata sulla tradizione e sull'attaccamento delle comunità ai loro municipi, che riuscì ad aver ragione anche della inarrestabile spinta a riorganizzare tutto secondo quei modelli razionali ed efficientistici che invece l'Imperatore riuscì ad imporre in quasi ogni altro campo dello Stato francese imperiale⁵.

Tutto questo merita di essere ricordato per sottolineare un duplice, importante, aspetto.

Il primo, è che è oggettivamente difficile immaginare un'azione legislativa univoca e uniforme, finalizzata a imporre un unico e rigidamente predeterminato modello associativo a Comuni che provengono da tradizioni tanto diverse e si trovano collocati in aree geografiche e in tradizioni culturali e istituzionali tanto risalenti nel tempo.

Come si cercherà di dimostrare al termine di questa riflessione, è certamente possibile trovare solidi fondamenti costituzionali a giustificazione di un intervento legislativo statale che definisca le forme e le modalità strutturali dell'associazionismo comunale, in modo da garantire su tutto il territorio italiano modelli uniformi, evitando così il moltiplicarsi di venti sistemi associativi diversi, quante sono le Regioni, o, peggio, di centinaia di modelli associativi differenti, frutto della fantasia autorganizzante degli stessi Comuni⁶. E' difficile, però, immaginare che gli ambiti dimensionali possano essere rigidamente fissati da una legge statale uniforme, senza adeguato coinvolgimento

⁵ Non a caso del resto, alla caduta dell'Impero, e anche in antagonismo con la restaurazione codina di Carlo X, i grandi pensatori francesi della restaurazione costituzionale come BENJAMIN CONSTANT E ALEXIS DE TOCQUEVILLE, teorizzarono con tanta forza l'importanza del *pouvoir municipal*.

⁶ Del resto questa è anche la richiesta che sul piano politico avanza l'ANCI così come si evince chiaramente dalle relazioni già citate del Coordinatore Nazionale ANCI Unioni di Comuni, MAURO GUERRA e del Segretario generale ANCI, ANGELO RUGHETTI alla III Conferenza nazionale delle Unioni di comuni .

delle Regioni e dei Comuni interessati. Proprio la grande differenza tuttora esistente tra i Comuni italiani impone infatti interventi dimensionali necessariamente modulati e potenzialmente differenziati da Regione a Regione, e persino da area ad area.

La seconda osservazione è che questa oggettiva resistenza dei Comuni a ogni cambiamento forzato (resistenza che, come si è detto, ogni regime, in Italia ma anche nell'Europa continentale, ha dovuto registrare) testimonia della forza e del radicamento fortissimo che ovunque la dimensione comunale ha nella comunità territoriale della quale è espressione.

Si potrebbe dire in un certo senso che il Comune italiano, così come quello francese, è oggi il *reperito istituzionale vivente più antico*, il *dinosauro* (o se si preferisce più modestamente, *la lucertola*) che *proviene dal passato* e che, mutazione dopo mutazione, ha superato indenne ogni trasformazione ordinamentale.

Poche strutture amministrative, anzi nessuna, è paragonabile al Comune. Nessun'altra infatti ha una storia così antica e così forte; viene da epoche così lontane; è riuscita a rimanere attraverso i secoli così radicata e così intatta nella coscienza e nella dimensione psicologica dei suoi abitanti.

In fondo si può dire con ragione che quando il Costituente del 1948 scrisse all'art. 5 della Costituzione quella bellissima frase: "La Repubblica riconosce e promuove le Autonomie locali", diede ai Comuni italiani (e se ne giovarono anche le Province) l'attestazione più significativa e importante che si potesse dare: quella di *riconoscerli*, e dunque di sapere che essi "*venivano prima*" della Repubblica, arrivavano dal passato. Non solo: quello stesso art. 5, stabilendo al secondo comma che "la Repubblica adegua i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento", riconobbe anche che essi erano e restavano forti e vitali, pronti a reggere la sfida del futuro.

Certo: l'art. 5 si rivolgeva anche alle Province e, in una visione più ampia e più corretta, anche alle Regioni. Ma le Regioni erano una creazione di quella stessa Costituzione e le Province italiane, come i dipartimenti francesi, erano state di fatto imposte a tutto il Regno sul modello sardo-piemontese, quale parte importante del processo di unificazione nazionale.

Dunque non vi è dubbio che, quale che fosse la consapevolezza soggettiva dei singoli Costituenti, la formula dell'art. 5 Cost. valeva e vale innanzitutto per i Comuni.

Sono i Comuni che costituiscono davvero quell'elemento essenziale e "unico" dell'Amministrazione italiana che ha la sua sfera di legittimazione radicata in una storia e in una realtà che esisteva ben prima che l'Italia riuscisse a diventare uno Stato.

Sotto questo punto di vista, se è vero che tutta la riforma del 2001 e tutto il nuovo Titolo V non sono altro che il compimento, nelle condizioni date e non senza qualche ombra, di tutto il disegno costituzionale sotteso già fin dall'origine all'art. 5 Cost., è vero anche che questo stesso

nuovo Titolo V, così come già a suo tempo il vecchio Titolo V, deve essere sempre letto alla luce del grandioso e irrinunciabile riconoscimento dell'Autonomia locale. Un riconoscimento che costituisce il muro maestro su cui poggia tutta la nostra Repubblica e che, per le ragioni dette, si riferisce prima di tutto proprio alla posizione del Comune: l'istituzione che più di ogni altra, secolo dopo secolo, ha rappresentato il concreto incarnarsi di questa dimensione di autonomia.

Ogni riflessione sui Comuni, e soprattutto sui piccoli Comuni, va fatta sempre alla luce di questa consapevolezza e nel rispetto profondo di questa dimensione.

4. **La specificità del Comune nella realtà italiana ed europea: la lucertola che viene da lontano e la salamandra che nemmeno il fuoco può distruggere. Il comune, Ente originario di fatto, basato sul consenso e sulla autoidentificazione, a confronto con lo Stato come Ente originario di diritto, basato sulla rivendicazione della sovranità e sul monopolio della forza.**

Non basta però recuperare a pieno la nostra stessa memoria storica e riprendere piena coscienza dell'importanza reale e forte della dimensione comunale. Occorre andare oltre e interrogarsi su cosa sia questa dimensione, in che cosa consista questo attaccamento quasi antropologico della popolazione rispetto al proprio Comune, e perché esso si trasferisca di generazione in generazione e tocchi anche quanti, e nell'Italia di oggi sono molti milioni, in questi Comuni "sono arrivati" in epoca recente e talvolta persino recentissima.

Quale è il motivo per il quale chiunque si trasferisca in un Comune, con questo si identifica subito, spesso molto, molto prima di quanto accetti di identificarsi con la Provincia e con la Regione?

Quale è il motivo per il quale, anche in epoca recentissima, abbiamo visto i Sindaci mantenere e sviluppare un legame sempre più forte con le proprie comunità, mentre lo stesso non è accaduto per Province e Regioni?

E ancora, venendo ai giorni nostri: perché l'ondata di antipolitica che pure tutto sembra travolgere non tocca i Sindaci se non in misura limitatissima, e anche quando arriva a lambire i Comuni si abbatte piuttosto sulle circoscrizioni, organismi di partecipazione nuovi, mai davvero assimilati dalla gente, mentre coinvolge in misura molto minore i consigli e le giunte e gli stessi apparati comunali⁷?

⁷ Che poi l'ANCI, e in particolare il suo Presidente LEONARDO DOMENICI, abbiano dimostrato particolare sensibilità alla necessità di contenere la spesa dei Comuni e di ridurre il numero dei Consiglieri dimostra caso mai,

E perché anche nei momenti di più dissennata spinta alla semplificazione assoluta ed al taglio dei costi della politica ad ogni condizione si propone piuttosto di sopprimere le Province ma mai i Comuni; nemmeno i Comuni piccoli o piccolissimi che pure potrebbero agevolmente essere considerati come troppo sottodimensionati per giustificare i costi che comunque comportano?

Il fatto è che il radicamento tra Comune e comunità che ad esso sottostà, è davvero forte e consolidato. Peraltro esso non è legato solo alla storia e alla tradizione ma anche, e forse soprattutto, ad un bisogno più profondo e più ancestrale: quello di avere un interlocutore, espressione di tutta la comunità, al quale guardare per avere una risposta immediata ai bisogni individuali e collettivi che nella comunità sorgano.

Il radicamento forte del Comune sta qui. Esso è l'espressione della comunità organizzata; è la comunità stessa; è la necessità che vi sia qualcuno, una persona, una struttura, un soggetto, al quale una comunità possa guardare nel momento della necessità e dal quale una comunità possa aspettarsi risposte e indicazioni in ogni occasione.

Non vi è nulla di retorico in tutto ciò. Questa è solo la descrizione della realtà. Una realtà che è propria di ogni comunità, e che si manifesta in ogni circostanza.

Anche nelle società più individualiste come quella americana, la dimensione della comunità trova espressione nell'individuare (eleggere, scegliere, riconoscere, a seconda e dei momenti, delle tradizioni e delle aree geografiche di quell'immenso continente) un soggetto responsabile della comunità. Un soggetto che la difenda e la tuteli; che la guidi e che sappia costituire un punto di riferimento collettivo nei momenti del bisogno. Potrà essere il Consiglio degli anziani come nelle prima comunità quacchere e presbiteriane del New England; potranno essere i capicolonna delle lunghe teorie dei carri che percorrono le immense pianure; potrà essere lo sceriffo delle piccole città del West: ma sempre una comunità si dà una organizzazione, e individua un proprio punto di riferimento collettivo.

Tanto più lo fa una comunità ancorata a un territorio. Quando poi questa comunità territoriale è capace di autogovernarsi per propria scelta (come nel magmatico mondo americano della colonizzazione o della conquista del West, ma anche come, con più forza e solidità, avvenne nel primo rinascimento italiano), o può autogovernarsi perché così vuole e accetta il sovrano (come nelle monarchie illuminate e come seppero fare i duchi e i re sabaudi tra il seicento e il settecento) allora il raccordo fra questa comunità e chi è allo stesso tempo sua espressione e suo punto di riferimento diventa fortissimo. Un legame che, come la storia dimostra, è costantemente capace di rinnovarsi nel tempo.

ancora una volta, che i Comuni, proprio per il loro radicamento effettivo nella società e fra la gente, sono capaci, più e prima delle altre istituzioni, di dare risposte concrete anche alle esigenze più dure e difficili che la Comunità pone loro.

Questa, a me pare, è la dimensione quasi antropologica del Comune, quella che fa del Comune *la lucertola che passa indenne attraverso ogni epoca; la salamandra che nessun fuoco può distruggere*.

Questa, anche ai nostri giorni, è la dimensione che fa legittimamente chiedere ai Sindaci di poter avere nuovi poteri e nuovo ruolo per proteggere meglio le proprie comunità. Con queste richieste, infatti, i Sindaci esprimono innanzitutto la consapevolezza che comunque, quando i cittadini sono in difficoltà e si sentono toccati nelle loro condizioni di vita quotidiana, è a loro che guardano prima che ad ogni altro potere o istituzione.

5. Il Comune come Ente originario di fatto a confronto con lo Stato come Ente originario di fatto e di diritto

Tutte queste considerazioni, certo in parte anche discutibili nella loro sinteticità ma di sicuro sostanzialmente rispondenti al sentire comune, ci dicono dunque che il nucleo profondo del Comune è quello di essere la vera istituzione di base, quella in prima linea, quella che è allo stesso tempo espressione di una comunità organizzata e di una comunità che si autorganizza. Quella che la Repubblica non crea ma “riconosce”, proprio perché sa bene che essa risponde a una esigenza che si intreccia profondamente con la comunità territoriale, fino ad essere in qualche modo persino un elemento costitutivo di questa stessa comunità.

Da questo punto di vista il Comune è davvero una cosa diversa da ogni altra parte dell’Amministrazione, sia quella autonoma che quella decentrata.

E’ qualcosa di diverso dall’Amministrazione provinciale e regionale, così come dalle più recenti forme di Amministrazioni “multilivello”. Essa è in realtà un soggetto “originario”: la forma istituzionalizzata, scaturita da una realtà di fatto alla quale la legge ha dato soltanto la forma giuridica.

Si può dire che in un certo senso, almeno nella tradizione italiana, essa condivide questa sua “*originarietà*” di fatto solo con lo Stato.

Vi è però una differenza profonda. Nella tradizione europea (e anche italiana) e malgrado tutte le pulsioni nazionalistiche così forti nell’800, lo Stato moderno (un tempo identificato direttamente col sovrano regnante e poi faticosamente distinto come figura giuridica separata dalla casa reale) ha sempre rivendicato la sua originarietà non in base alla tradizione o alla storia o al suo radicamento tra la gente (cosa che invece in altre epoche facevano le case regnanti di antico regime), ma piuttosto in base alla sua orgogliosa capacità di porsi come la Istituzione titolare della sovranità, e dunque titolare di un potere che si autoproclama “originario per definizione” e, come tale, fonte di

ogni diritto e dunque autofondantesi grazie alla capacità di produrre diritto. Un soggetto che, pur basato sul monopolio dell'uso della forza, pretende in virtù di sé medesimo, e della sua stessa autoproclamazione, di essere anche un soggetto originario di diritto.

Che poi da tempo lo Stato moderno si sia trasformato nello Stato democratico, nel quale, come recita l'art. 1 della nostra Costituzione, la sovranità appartiene al popolo, nulla toglie che questa sia, almeno nel contesto culturale e storico europeo e italiano, l'origine vera dello Stato inteso come persona giuridica pubblica e resti tuttora il fondamento primo e ultimo del suo configurarsi come Istituzione originaria. Del resto non a caso l'art. 7 della Costituzione, nel definire il rapporto tra Stato e Chiesa, definisce lo Stato indipendente e sovrano nel proprio ordine, riconoscendo al tempo stesso anche alla Chiesa la medesima posizione nel suo ordine.

Dunque, a ben vedere, resta tra il Comune e lo Stato una grande differenza: nella tradizione europea e italiana il Comune è una Istituzione che affonda le sue radici nella identificazione con una comunità che in esso si riconosce e dunque può per questo rivendicare una originarietà di fatto (che diventa di diritto solo in quanto riconosciuta dallo Stato).

Lo Stato si autoproclama sovrano e radica la sua originarietà di fatto (che diventa immediatamente anche di diritto) in questa stessa autoproclamazione, basata peraltro essenzialmente sul monopolio della forza che diventa immediatamente anche monopolio del diritto.

Si tratta di differenze non marginali che, al di là di ogni ricostruzione storica e giuridica, sono radicate profondamente nella coscienza collettiva delle nostre comunità e che spiegano bene perché, malgrado la nostra Costituzione repubblicana sia in vigore ormai da sessanta anni, lo Stato continui ad essere tendenzialmente temuto da larga parte dei cittadini e considerato da troppi come un insieme di apparati dai quali guardarsi, mentre il Comune è tendenzialmente amato dalla gente ed è visto come il soggetto istituzionale nel quale più volentieri ci si identifica.

6. Comune e Stato come Istituzioni di prima e di ultima istanza: il ruolo di ultima istanza

La diversa, ma per molti aspetti analoga, natura del Comune e dello Stato ha un risvolto importante anche sotto il profilo del ruolo, diverso ma allo stesso tempo assai simile, che entrambi svolgono nei confronti della comunità e delle attese che entrambi suscitano da parte dei cittadini.

Sia il Comune che lo Stato, si pongono come le due grandi Istituzioni alle quali compete, comunque e in ogni caso, provvedere di fronte alle esigenze di una comunità.

Comune e Stato condividono in questo senso il carattere di *istituzione di prima e, allo stesso tempo, di ultima istanza*.

In questo senso Comune e Stato sono le due realtà che vanno molto al di là del puro dato dell'essere entrambi componenti e articolazioni di un'amministrazione policentrica quale è quella disegnata oggi dal Titolo V (ma in realtà già presente fin dall'origine nel dettato dell'art. 5 della Costituzione).

Sono entrambi le due vere *amministrazioni di chiusura*: quelle alle quali, a seconda del tipo e delle dimensioni dei problemi che devono affrontare, i cittadini e le comunità guardano quando non è chiaro chi debba intervenire, o quando chi deve intervenire non è, per qualunque motivo, in grado di farlo.

Stato e Comune condividono dunque nella tradizione italiana la caratteristica di essere le due Amministrazioni (ma in realtà è meglio dire le *Istituzioni* perché il ruolo va ben oltre quello puramente amministrativo), alle quali i cittadini guardano per vedere risolti comunque in ultima istanza i loro problemi.

Peraltro va tenuto presente che nella realtà effettuale questi soggetti non sono concepiti come due Istituzioni poste l'una rispetto all'altra in posizione gerarchica o di reciproca supplenza, nel senso che i cittadini pensino di doversi appellare allo Stato quando il Comune non risponde adeguatamente, o al Comune quando è lo Stato a non rispondere.

La situazione è diversa.

A seconda delle circostanze, vi sono casi in cui i cittadini si aspettano che intervenga comunque e innanzitutto il Comune, mentre vi sono altri casi nei quali l'attesa è rivolta prima di tutto verso lo Stato.

Se poi dovessimo chiederci quale delle due Istituzioni è percepita come quella di ultimissima istanza, quella cioè che si pensa debba rispondere comunque, sempre e ad ogni costo, allora dovremmo certamente guardare al Comune.

E' al Comune, infatti, che il cittadino si rivolge quando non ha altro interlocutore, fiducioso, quantomeno, che il Sindaco sia in grado di far intervenire chi avrebbe dovuto provvedere e non ne è stato capace. Una aspettativa che può giungere fino al punto di attendersi, e non necessariamente a torto, che in circostanze eccezionali il Sindaco agisca comunque, anche esercitando poteri che ordinariamente spetterebbero ad altre autorità.

Di nuovo l'esperienza di ogni giorno ci conferma la verità di queste considerazioni: basti pensare ai molti fenomeni, anche recenti e recentissimi, in cui i Sindaci hanno segnalato al Ministro dell'Interno esigenze di sicurezza, chiedendo comunque interventi straordinari o poteri straordinari di interventi, e al modo col quale il Ministro e il Governo hanno risposto.

Ma al di là dell'esperienza concreta e quotidiana, vi sono anche elementi strutturali dell'ordinamento a confortarci in questa analisi.

Non è un caso infatti che da sempre i Sindaci ricoprano nell'ambito del nostro ordinamento anche la posizione di Ufficiali di Governo e che, quando la situazione lo giustifichi, essi possano emanare ordinanze d'urgenza, attivando così poteri emergenziali tipici di un'autorità di emergenza, e dunque, per definizione, di un'autorità di ultima istanza.

Né è un caso che da sempre sul territorio le sole due autorità emergenziali, dotate di un potere molto ampio di emanare ordinanze d'urgenza, siano state e siano tutt'ora i Sindaci come vertici delle Amministrazioni comunali che assumono anche il carattere formale di Ufficiali di Governo, da un lato; i Prefetti come rappresentanti del Governo sul territorio, dall'altro.

In questo senso, il Patto territoriale per la Sicurezza stipulato tra Ministero dell'Interno e ANCI lo scorso 20 marzo 2007 e quelli successivamente stipulati da diverse Amministrazioni comunali, non fanno che ribadire un aspetto proprio della realtà comunale che l'ordinamento ha sempre avuto presente e ha sempre sostanzialmente regolato all'interno di un quadro giuridico-formale di antica origine. Un quadro giuridico-formale peraltro che è restato sostanzialmente immutato fino alle più recenti proposte contenute nei disegni di legge governativi che costituiscono il c.d. "pacchetto sicurezza".⁸

Né si può dimenticare la figura del Sindaco come autorità sanitaria ed i molti altri casi in cui l'ordinamento riconosce al Sindaco compiti e poteri che vanno ben oltre i compiti ordinari propri del Comune.

Tutto questo, che da sempre costituisce un profilo specifico e particolare della figura del Sindaco, appare spesso nei nostri manuali come un profilo limitato appunto all'organo di vertice dell'Amministrazione comunale visto ancora oggi come una sorta di terminale dell'Amministrazione statale, mentre si tende a considerare l'Amministrazione comunale essenzialmente come un soggetto che fa parte di una catena articolata e plurisoggettiva di diversi livelli di governo.

⁸ Il riferimento è al pacchetto di disegni di legge approvato dal Governo il 30 ottobre 2007. In realtà su questo terreno l'ordinamento sta profondamente cambiando. Esso infatti è sottoposto a un interessantissimo processo evolutivo che vede sempre più dilatarsi il ruolo dei Sindaci, e sempre più assegnare loro funzioni e responsabilità che riguardano anche il terreno della sicurezza e dell'ordine pubblico, finora gelosa riserva di potere e di competenza dello Stato. Si tratta di un processo che, anche se chiarissimamente delineato già nell'ambito dei già citati patti per la sicurezza stipulati tra Ministero dell'Interno ed alcuni grandi Comuni italiani negli scorsi mesi, è ancora in una fase magmatica. Esso però si muove secondo linee evidentissime che, ben a ragione, hanno già suscitato non solo interesse ma anche legittime preoccupazioni da parte dei Sindaci e dei Comuni. Il rischio, infatti, è che lo Stato centrale tenda a "scaricare" sempre più sui Comuni responsabilità sinora tipiche dello Stato, sviluppando così anche sul terreno della sicurezza interna e dell'ordine pubblico una forma di "federalismo per abbandono" analoga a quella che già nei primissimi anni novanta si verificò sul terreno finanziario e che anticipò, ma subito dopo rese significativamente necessario, il grandioso, e sfortunatamente ancora incompiuto, disegno di trasformazione dell'Amministrazione italiana che caratterizzò poi la seconda metà degli anni novanta e che è passato alla storia delle nostre Istituzioni come "leggi Bassanini". Non vi è dubbio infatti che nulla può essere più pericoloso per i Comuni che il vedersi conferire nuovi compiti senza avere la certezza di poter contare su adeguate nuove risorse di mezzi, di personale e finanziari. Dunque, se questa tendenza dovesse continuare a svilupparsi (il che avverrà certamente), sarà inevitabile procedere rapidamente anche a trasferire ai Comuni non solo nuove risorse e mezzi strumentali ma anche nuovi poteri e più chiare funzioni.

Un soggetto che, dopo l'abolizione della categoria delle c.d. spese facoltative avvenuta già con la l. n. 142 del 1990, è ormai titolare soltanto di funzioni proprie o delegate, ma comunque enumerate, alla stessa stregua di quanto accade per gli altri livelli di governo.⁹

La tesi che qui si vuole sostenere, invece, è che i poteri emergenziali del Sindaco, anche se tutt'ora collocati prevalentemente in capo al Sindaco come Ufficiale di Governo, non sono altro che il profilo giuridico adottato da più di un secolo dall'ordinamento italiano per dare peso e sostanza giuridica a una realtà assai più concreta, indissolubilmente legata al rapporto strettissimo che vi è fra Amministrazione comunale e comunità.

In questa ottica i poteri del Sindaco, specialmente quelli di natura emergenziale, non avrebbero mai dovuto essere visti, come invece dall'unificazione in poi sempre ha fatto la dottrina giuspubblicistica italiana privilegiando il dato formale su quello sostanziale, come aspetti specifici del Sindaco in quanto Ufficiale di Governo, distinto e diverso dal Sindaco in quanto capo dell'Amministrazione comunale.

Essi, infatti, sono sempre stati piuttosto la prova provata che il Comune e il suo organo di vertice sono nella realtà la *amministrazione di ultima istanza*, quella che necessariamente viene in prima linea nei momenti emergenziali del sistema, quando si tratta comunque di dare una risposta immediata alle necessità concrete dei cittadini¹⁰.

Che poi nella cornice iperstatalista dell'ordinamento italiano *pre e*, soprattutto, *post* unificazione, questa amministrazione emergenziale abbia potuto continuare a operare solo a condizione di essere compresa dentro la categoria giuridica del Sindaco come Ufficiale di Governo, nulla toglie al fatto che questa è la natura più vera e più propria di questa realtà istituzionale.

⁹ In realtà il modo di concepire l'Amministrazione comunale ha subito nel tempo mutamenti significativi. Fino a metà degli anni sessanta fu difficile riuscire a far prevalere il nuovo e costituzionalmente corretto concetto di ente espressione di autonomia in luogo della precedente qualificazione di ente di decentramento autonomo. Ora si rischia di scolorire in qualche modo la specificità del Comune nell'ambito di una riunione di autonomie allargata all'intero sistema dei livelli di governo territoriale previsto dall'art. 114 Cost. Il che, per un verso è certamente corretto e corrispondente al dato costituzionale, ma per un altro verso rischia di appannare troppo la specificità del Comune.

¹⁰ Il che non toglie, ovviamente, che alcuni poteri conferiti tradizionalmente al Sindaco quale Ufficiale di Governo siano sempre stati concepiti dal Sovrano (all'epoca delle monarchie assolute), dallo Stato in epoca più moderna come esercitati direttamente e immediatamente nell'interesse dell'amministrazione centrale: si pensi su questo piano ad esempio all'anagrafe, funzione concepita alcuni secoli fa come essenziale soprattutto ai fini della leva militare. Tuttavia questi profili, che indubbiamente devono essere tenuti presente e che non toccano direttamente la figura del Sindaco e del Comune come amministrazione emergenziale di ultima istanza, danno per altro verso concreta testimonianza del fatto che sia il Sindaco che il Comune, quali che fossero i nomi adottati nel tempo per indicare queste figure, sono sempre stati percepiti come l'amministrazione di prima istanza. Quella cioè alla quale affidare anche quei compiti di interesse dello Stato che meglio avrebbero potuto essere svolti da chi più di ogni altro potere era vicino alle persone e alle Comunità. Il che poi è come dire che già ai tempi del Re Vittorio Amedeo di Savoia si sapeva bene che i Comuni (allora chiamati spesso "fuochi") erano l'amministrazione più vicina alle Comunità, e dunque quella che meglio di ogni altro poteva adempiere a compiti che richiedessero conoscenza della realtà concreta delle diverse Comunità. Anche qui si potrebbe dire: *nulla di nuovo sotto il sole*.

Quando dunque vogliamo pensare al Comune nella sua realtà di fatto prima ancora che come a un'entità giuridica, è a questo che dobbiamo pensare.

Si tratta di un aspetto che è così strettamente connesso alla realtà delle comunità che rispetto ad esso non è possibile distinguere fra Comuni grandi, medi e piccoli. Tutti i Comuni, per il fatto stesso di essere tali, condividono questa caratteristica e sono chiamati comunque a operare come istituzioni di ultima istanza.

7. Comune Stato come Istituzioni di prima e di ultima istanza: il ruolo di prima istanza

Individuando il carattere di istituzione di ultima istanza propria del Comune (e del Sindaco) visto come amministrazione di emergenza, abbiamo sottolineato un aspetto fondamentale del ruolo che questi Enti incarnano e che per molti aspetti condividono con lo Stato.

Sarebbe però troppo limitativo confinare nell'ambito dell'amministrazione di emergenza la specificità dei Comuni.

Vi è, infatti, almeno un altro profilo che merita di essere messo in luce: quello della necessità e della capacità di dare sempre e comunque una prima risposta ai bisogni delle comunità, man mano che questi si manifestano.

L'esperienza storica ci dice, infatti, che da quando i cittadini hanno ritenuto che fosse compito della comunità organizzata (e non delle sole organizzazioni religiose di carità o delle singole iniziative provenienti dalle corporazioni e dalla società strutturata: fossero esse gilde, o compagnie di soccorso e misericordia, o quant'altro) provvedere ai bisogni essenziali legati alla sussistenza e al benessere minimo delle persone, è sempre ai Comuni che essi hanno guardato.

Anche su questo piano ci soccorre, come prova, non solo l'esperienza dei secoli ma anche la conoscenza della storia dell'Amministrazione locale negli anni a cavallo tra ottocento e novecento.

Dalla grande crisi politica e sociale dell'ultimo decennio dell'ottocento fino alla riforma Giolitti del 1915, man mano che venivano emergendo nuovi bisogni di intervento pubblico nella sfera comunitaria, e pressanti esigenze di dare risposte ai cittadini nei diversi settori del sociale (dalla tutela della salute a quella dell'igiene e in generale della garanzia dei livelli minimi di sussistenza) è sempre l'Amministrazione comunale che si è trovata in prima linea.

Fenomeno questo che emerse sempre più prepotentemente nell'ultimo decennio dell'ottocento, grazie anche al fatto che, anno dopo anno, le giunte di molti Comuni vedevano la partecipazione crescente del movimento socialista al governo delle città.

Per qualche anno le amministrazioni comunali operarono prevalentemente forzando il quadro normativo, e ponendosi talvolta anche in duro conflitto col Governo centrale.

Col primo decennio del novecento il quadro mutò rapidamente, fino a che Giolitti, varando la riforma della legge comunale e provinciale del 1915, istituzionalizzò di fatto il ruolo del Comune come quello di un'Amministrazione naturalmente chiamata a dare nuove risposte ai nuovi bisogni sociali, man mano che questi emergessero. Questo fu in concreto il significato essenziale del riconoscimento della categoria delle spese facoltative, al quale si accompagnò anche l'elaborazione di modelli nuovi di intervento di queste amministrazioni nel settore dei servizi e di intervento diretto nell'economia locale.

Dunque, anche guardando al solo quadro giuridico formale occorre prendere atto che è ben radicata nella tradizione italiana la posizione dei Comuni come istituzioni di prima istanza, chiamate, e spinte dai fatti e dallo stesso legislatore, a intervenire in settori nuovi, sperimentando spesso anche forme organizzative e associative del tutto inesplorate.

La natura di Ente a fini generali, propria della realtà comunale e fondata sul rapporto strettissimo fra Comune e comunità, trovò dunque nella riforma Giolitti il suo primo, pieno, riconoscimento giuridico; ma di puro riconoscimento si trattava appunto, giacché la realtà sottostante veniva da molto più lontano ed era comunque radicata in aspetti ben più profondi che i puri schemi giuridici e normativi della legge statale.

Incontriamo qui dunque un secondo importantissimo aspetto che è proprio del Comune e che costituisce, per così dire, l'altra faccia della figura complessa che abbiamo cominciato a delineare nel paragrafo precedente: quella di una Amministrazione che si pone comunque sempre come la prima istanza alla quale i cittadini si rivolgono. L'Amministrazione alla quale si chiede di provvedere quando nessun altro abbia titolo o dovere di farlo.

La storia passata e la realtà attuale confermano dunque che il Comune è *l'Istituzione non solo di ultima ma anche di prima istanza*.

Anche in questo caso peraltro il Comune condivide questa sua specificità con lo Stato.

Anche lo Stato, come il Comune, è infatti istituzione non solo di ultima ma anche di prima istanza, giacché allo Stato, esattamente come al Comune, si chiede di intervenire laddove si manifestino nuove esigenze e nuovi bisogni.

Anche in questo caso peraltro Comune e Stato non si pongono l'uno rispetto all'altro su piani gerarchici diversi, ma solo su diversi ambiti dimensionali.

E anche in questo caso, esattamente come per l'amministrazione emergenziale di ultima istanza e di chiusura, l'eventuale ritardo o inerzia dello Stato fanno sì che i cittadini si rivolgano al Comune per avere una prima risposta¹¹.

Di nuovo un aspetto dunque importante che Stato e Comune condividono: quello di essere istituzioni di prima istanza. Proprio per questo essi sono entrambi di fatto Enti a fini generali.

Lo Stato perché il suo ruolo di prima istanza, esattamente come il profilo di amministrazione di ultima istanza, non è altro che un profilo della sua pretesa di porsi come il titolare della sovranità, come tale caricato della responsabilità ultima e prima del benessere dei propri sudditi/cittadini.

Il Comune perché radica il suo ruolo nell'essere Ente espressione diretta e immediata della comunità, proiezione organizzata di una comunità reale di persone che attraverso questa organizzazione condivisa si attendono di risolvere i loro problemi vitali e di ottenere risposta ai loro bisogni fondamentali.

Una realtà questa che nessuna forzatura dell'ordinamento giuridico e nessuna compressione di questi due Enti all'interno di una catena multilivello di strutture e di articolazioni territoriali può far venir meno.

Di nuovo dunque un aspetto che, sia pure per ragioni diverse, tanto lo Stato che il Comune condividono per ragioni di fatto molto prima che per ragioni di diritto.

8. Il duplice volto del Comune. Il Comune come parte di una rete complessa di governi e amministrazioni territoriali multilivello.

Il ruolo del Comune fra variabilità e stabilità.

Si tratta ora di cominciare a tirare qualche prima conclusione dal ragionamento sin qui svolto.

Tutti i richiami fatti sia alla storia del nostro Paese che al succedersi nel tempo dei diversi quadri e contesti normativi, ci confermano che il Comune ha una posizione assolutamente peculiare nel sistema italiano: quella di essere un Ente che si configura come immediata e diretta proiezione di una comunità; che la identifica e in essa si identifica; che proprio per questo è concepito e si concepisce come una istituzione di prima e di ultima istanza, sostanzialmente alla pari dello Stato.

¹¹ E' proprio questo ciò che capitò a cavallo tra ottocento e novecento, quando uno Stato ancora prigioniero dell'ideologia liberale e attraversato al suo interno da contrasti politici paralizzanti fra le diverse fazioni, si trovò costretto ad accettare di fatto che i Comuni intervenissero in sua supplenza a far fronte alle emergenze sociali di allora. In questo senso la politica giolittiana fu abilissima perché, riconoscendo ai Comuni compiti nuovi e nuove possibilità di intervento, scaricò totalmente sui Comuni compiti che ben a ragione avrebbero dovuto essere svolti dallo Stato. Non a caso del resto solo un paio di decenni più tardi, sotto uno Stato più forte e più autoritario come quello fascista, gli interventi nel settore del sociale furono di fatto tolti ai Comuni ed esercitati tutti dallo Stato, o direttamente o attraverso suoi enti strumentali a carattere nazionale.

Questo aspetto costituisce il nucleo essenziale e fondamentale del Comune; quello che caratterizza questo livello di governo come una realtà esistente in sé, e preesistente, nelle sue caratteristiche esistenziali, alla stessa normazione statale.

Questo aspetto così forte è *proprio di tutti i Comuni*, indipendentemente dalla loro dimensione e costituisce ciò che unifica tra loro tutti i Comuni, dal più piccolo, di poche anime, al più grande, di milioni di persone.

Tuttavia nella ricostruzione della realtà fattuale e giuridica di cosa è il Comune in Italia non possiamo fermarci a questo aspetto.

Dobbiamo prendere atto, infatti, che *il Comune è anche parte di una catena complessa di livelli di governo* che tutti insieme, dal Comune appunto fino allo Stato, costituiscono quello che l'art. 114 Cost. definisce come Repubblica.

Da questo punto di vista il Comune, pur con tutte le sue specificità che ne fanno comunque un *unicum*, si configura anche come un livello di governo nel quale si articola una comunità, quella comunale, che è anche parte delle altre comunità, via via crescenti per ampiezza e dimensione e che sottostanno agli altri livelli di governo territoriali nei quali si articola la unica e unitaria Repubblica italiana.

In questo contesto, il Comune condivide con gli altri livelli territoriali la caratteristica di essere uno dei terminali di un sistema di governo policentrico e plurisoggettivo, titolare in quanto tale di proprie competenze specifiche e di proprie specifiche responsabilità. Un soggetto che, in questo quadro, ha per definizione competenze specifiche e delimitate e si pone in relazione obbligata con tutti gli altri soggetti, all'interno di un sistema che impone necessariamente un tessuto continuo di relazioni e di raccordi.

La specificità e l'unicità del Comune deve per forza conciliarsi con le caratteristiche e le peculiarità proprie del "sistema complesso" nel quale il Comune è inserito.

A ben vedere, dunque, il Comune ha la caratteristica ineliminabile di presentare un *duplice volto*: quello dell'istituzione di prima e ultima istanza, espressione immediata e diretta della comunità territoriale organizzata; e quello di uno dei livelli di governo di una rete complessa e molto articolata di soggetti, connotati tutti dall'essere soggetti autonomi e titolari di una rappresentanza diretta della comunità ad essi sottostante.

Non solo: nell'ambito del sistema policentrico di cui all'art. 114 Cost., tutti i diversi livelli territoriali sono legittimi titolari delle funzioni e delle competenze che di volta in volta riguardano specificamente le comunità di cui essi costituiscono l'espressione istituzionale e amministrativa.

Da questo punto di vista è estremamente interessante e istruttivo proprio l'art. 118 primo comma Cost., laddove si stabilisce che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo

che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza".

La norma contiene un giusto riconoscimento del carattere di base del Comune, dell'essere cioè esso il livello di amministrazione più vicino ai cittadini, e dunque quello al quale compete lo svolgimento di ogni funzione che non sia assegnata ad altro livello di governo.

Immediatamente dopo, però, questa stessa norma contiene anche la dichiarazione che ogni funzione del Comune può, in linea di principio, essere spostata in capo ad altro livello di governo, laddove vi siano esigenze di esercizio unitario della funzione con riferimento a una comunità territoriale più ampia.

In sostanza questa norma ci dice che *il Comune è "titolare potenziale" di tutte le funzioni* ma che tale "*potenzialità*" si trasforma in "*attualità*" solo a condizione che la funzione non debba essere spostata in capo ad altro livello di governo sulla base dei principi appena richiamati.

Così letta la norma, quella che a prima vista sembrava essere una garanzia assoluta per i Comuni rischia di trasformarsi in una terribile trappola che fa del Comune l'Ente più volatile della catena, quello le cui competenze sono di fatto il residuo di un processo di allocazione delle funzioni che ha come scopo l'individuazione per ciascuna di esse del livello ottimale di governo con riferimento alla dimensione e alle caratteristiche della comunità territoriale sulla quale esse primariamente insistono.

Un rovesciamento di prospettiva che non può certo rimettere in discussione tutto quanto sinora siamo venuti dicendo del Comune, ma che rischia però di fare proprio del Comune il livello di governo più fragile e indifeso di tutta la catena.

Certo: è facile obiettare che così non è perché comunque i Comuni, al pari delle Province, sono protetti dallo scudo delle funzioni fondamentali che, ai sensi dell'art. 117 secondo comma lettera p), tocca allo Stato assegnare e riconoscere loro.

Tuttavia questa risposta può essere forse meno solida di quanto si possa pensare a prima vista, a meno che non si trovi nella *realtà fattuale* del Comune un *sicuro parametro*. Un parametro, cioè, al quale ancorare un vero e proprio obbligo per lo Stato di riconoscere ai Comuni un livello e un complesso di funzioni fondamentali adeguate non solo al loro ruolo istituzionale all'interno della catena multilivello (che per definizione può variare), ma anche, e soprattutto, alla loro realtà fattuale (che invece ha un grado fortissimo di stabilità e di resistenza, perché radicato direttamente nella storia).

In assenza di un parametro così fondato, infatti, lo scudo delle funzioni fondamentali diventerebbe oggettivamente debole, e tutto rimesso a una legislazione statale di per sé variabile e potenzialmente ondivaga.

Per poter fondare un obbligo vero e proprio per lo Stato in ordine al riconoscimento delle funzioni fondamentali che devono essere attribuite ai Comuni, occorre dunque individuare un fondamento solido e forte, che si imponga allo Stato in sede di attuazione dell'art. 117 secondo comma lettera p).

Va da sé poi che un fondamento di tal fatta, una volta individuato, non può che costituire anche un forte elemento di contenimento tanto delle eventuali pretese del legislatore statale che di quello regionale di dare libera applicazione al dettato dell'art. 118 Cost., spostando le funzioni dal Comune agli altri livelli di governo senza avere altro limite che quello dei requisiti specifici contenuti in quella norma.

Merita inoltre osservare che per i Comuni è molto più importante che non per le Province riuscire ad individuare un fondamento solido alla pretesa di vedersi riconosciute le funzioni fondamentali dallo Stato e tutelate quelle ad esse spettanti più in virtù del loro ruolo di fatto che dall'ex art. 118 Cost. Per le Province infatti è la dimensione territoriale stessa che costituisce il parametro di fondo al quale il legislatore statale deve ispirarsi non solo nel dare attuazione all'art. 118 Cost. ma anche nell'individuare le funzioni fondamentali ex art. 117 Cost.. Al contrario, per i Comuni, la dimensione territoriale varia troppo da Comune a Comune per poter costituire un solido parametro proprio di questo specifico livello di governo.

Si tratta di indagare, dunque, se si possa rinvenire un fondamento solido, che si configuri in sé come un vincolo per lo Stato nell'individuare le funzioni fondamentali da assegnare ai Comuni ai sensi dell'art. 117 secondo comma e, al tempo stesso, anche come un limite alle decisioni legislative di spostamento delle funzioni non ricomprese fra quelle fondamentali, ai sensi dell'art. 118 Cost..

Più chiaramente: si tratta di vedere se la ricostruzione precedentemente fatta del ruolo del Comune quale emerge dalla realtà fattuale e dalla consolidata esperienza storica, può essere utilmente assunta anche come *il nucleo duro e il fondamento indiscutibile* del parametro al quale deve essere ancorata ogni decisione statale in ordine alle funzioni fondamentali da riconoscere al Comune ex art. 117 Cost., e ogni decisione statale e regionale in sede di applicazione dell'art. 118 Cost. in ordine alla allocazione delle diverse ulteriori funzioni amministrative.

9. Il duplice volto dei Comuni e la necessità per i piccoli Comuni di dotarsi di strumenti associativi adeguati al duplice ruolo proprio di questo livello di governo

Procedendo ora al nostro lavoro di tirare pian piano le fila del ragionamento svolto, fino a costruire un solido ordito dal disegno chiaro e intelligibile, possiamo tentare di fare un ulteriore passo in avanti.

Abbiamo visto che il Comune costituisce, nel suo nucleo essenziale, un *unicum* nel sistema disegnato dall'art. 114 Cost..

Abbiamo visto anche che comunque il Comune è allo stesso tempo anche uno dei livelli di governo di una rete articolata e multilivello di Enti territoriali.

E' evidente che disegnare e definire il ruolo del Comune nel sistema costituzionale attuale non può prescindere da entrambi questi profili, così come è chiaro che il parametro in base al quale rispetto ai Comuni il legislatore statale deve operare ex art. 117 secondo comma e il legislatore statale e quello regionale devono agire ex art. 118 Cost., non può che tener conto di questo *duplice volto* del Comune.

Come si è cercato di dimostrare nei paragrafi precedenti, il fondamento primo di ogni riconoscimento del ruolo proprio di questi Enti deve radicarsi innanzitutto nella realtà fattuale del loro rapporto con la comunità. Rapporto che, come si è detto, fa di questi soggetti un *unicum* nel panorama istituzionale italiano e che assegna a questo soggetto il carattere, condiviso solo con lo Stato, di amministrazione di prima e di ultima istanza.

Di qui bisogna dunque partire, anche per definire quale sia il ruolo complessivo proprio del Comune sia in quanto istituzione di prima e di ultima istanza, sia in quanto parte della rete di soggetti autonomi che il medesimo art. 114 disegna come tessuto, pluralista e unitario a un tempo della Repubblica.

Il ruolo del Comune come parte della rete delle autonomie e dei governi territoriali deve infatti in ogni caso essere definito e assicurato in modo coerente e compatibile col ruolo specifico e proprio del Comune così come fin qui definito.

Da questo punto di vista ci troviamo immediatamente di fronte a una constatazione importante: *la dimensione territoriale di una gran parte dei Comuni italiani è oggi inadeguata a consentire ad essi di svolgere a pieno la funzione di amministrazione di prima e di ultima istanza in una società così complessa come quella attuale.*

Il passare del tempo non è stato ininfluenza rispetto all'evoluzione dei bisogni delle comunità, così come l'irrompere sulla scena di tecnologie sempre nuove ha, anno dopo anno, caricato le

Amministrazioni locali di potenzialità e di compiti di intervento e di coordinamento impensati e impensabili fino a qualche decennio addietro.

Il processo in corso non è destinato ad arrestarsi in tempi brevi; anzi caso mai subirà accelerazioni sempre più impressionanti, tanto sul piano della *realtà reale* (quella delle cose materiali), quanto sul piano della *realtà virtuale* (quella delle nuove tecnologie della comunicazione elettronica).

Dobbiamo dunque pensare a un ruolo sempre più dinamico del Comune anche, e proprio, nell'ambito della suo ruolo fattuale, unico e insostituibile, che si è descritto nelle pagine precedenti.

Un ruolo al quale i Comuni maggiori possono in linea di massima, e almeno per il momento, far ancora fronte senza difficoltà particolari, mentre i Comuni piccoli o piccolissimi perdono giorno dopo giorno, e sempre di più sono destinati a perdere, capacità e incisività di risposta, rischiando così di lasciare drammaticamente priva di tutela adeguata la loro comunità.

Lo stesso peso politico e istituzionale dei Sindaci è oggi per i Comuni piccoli e piccolissimi sempre più a rischio. E questo costituisce un danno inaccettabile per il sistema complessivo e, soprattutto, per le comunità territoriali che sono alla base di quei Comuni.

In questa prospettiva, parzialmente nuova e diversa rispetto alle due linee di pensiero oggi prevalenti e che si sono esaminate nei primi due paragrafi, dotare i piccoli Comuni di idonei strumenti associativi non è più soltanto questione di assicurare, nell'interesse del sistema complessivo, la loro adeguatezza all'esercizio di funzioni specifiche e determinate, di volta in volta individuate dalle leggi statali o regionali di settore.

Quello che viene chiaramente in gioco è molto di più: è il rischio concreto che il ruolo tradizionale e preziosissimo, unico e insostituibile, del Comune e del Sindaco come istituzioni di prima e di ultima istanza entrino in una crisi irreversibile, almeno per tutti i Comuni le cui dimensioni territoriali e organizzative non sono più adeguate a far fronte alle nuove esigenze.

Rischio gravissimo questo, che il sistema complessivo non può permettersi il lusso di correre, anche perché le comunità piccole e piccolissime sono oggi più indifese e meno capaci di autotutelarsi, o di trovare altrove tutela, delle comunità di maggiori dimensioni.

10. L'associazionismo comunale come strumento essenziale per difendere il ruolo storico dei piccoli Comuni e per fondare un solido parametro rispetto all'attività del legislatore statale e regionale.

Se si parte da questa prospettiva, si capisce facilmente che dietro al tema dell'associazionismo comunale non sta più oggi semplicemente la ricerca di dimensioni ottimali per l'esercizio di funzioni specifiche e puntualmente individuate: dimensione che di per sé è variabile per definizione, a seconda delle funzioni di volta in volta prese in esame.

Quello che è in gioco è, invece, la possibilità stessa dei Comuni di continuare a svolgere il loro ruolo storico di presidio primo e ultimo sul territorio, a difesa e rappresentanza delle rispettive comunità. Ruolo che per i Comuni costituisce lo "specifico" stesso della loro essenza e il "fondamento primo" della loro stessa esistenza.

Inoltre, in virtù del ragionamento svolto, la tutela della capacità per i piccoli Comuni di continuare a svolgere anche nel futuro il loro tradizionale ruolo storico è essenziale anche per dare fondamento, oggi e nel futuro, a un solido parametro che vincoli il legislatore statale e quello regionale rispetto al riconoscimento delle funzioni fondamentali e alla allocazione delle altre funzioni amministrative in capo ai Comuni.

In questo contesto il tema delle forme associative dei Comuni assume dunque una valenza del tutto nuova.

Diventa in un certo senso la condizione stessa affinché i Comuni possano continuare a svolgere, anche nella nuova realtà in cambiamento, la funzione tradizionale storica che li ha sempre caratterizzati e che, nella sua specificità e unicità, è irrinunciabile.

Si può dire che in questa prospettiva *l'associazionismo diventa uno strumento essenziale affinché i Comuni, (tutti i Comuni), e i Sindaci, (tutti i Sindaci), possano continuare ad essere anche nel futuro quello che sono stati nel passato.*

11. L'associazionismo come strumento fondamentale dell'azione dei piccoli Comuni e come prima funzione fondamentale che spetta al legislatore statale disciplinare

Questa riflessione peraltro non interessa il legislatore statale soltanto ai fini della costruzione del parametro in base al quale esso può definire le funzioni fondamentali dei Comuni. Essa ha infatti una portata ancora maggiore.

Se si ritiene, come qui si ritiene, che la capacità del Comune di continuare a svolgere nel tempo il suo ruolo storico fondamentale sia la premessa e il parametro per la stessa individuazione

delle funzioni fondamentali che ai Comuni devono essere riconosciute dal legislatore statale, giacché queste funzioni devono perlomeno essere in armonia con la proiezione stessa del ruolo fondamentale che essi hanno sempre avuto, allora risulta evidente che nulla è più fondamentale per i Comuni piccoli che dotarsi, attraverso un processo associativo adeguato, degli strumenti istituzionali e organizzativi indispensabili a continuare ad esercitare il ruolo che è loro proprio.

Che poi la capacità di dotarsi di questi strumenti associativi diventi anche presidio di un più ampio diritto al vedersi riconosciute dallo Stato funzioni fondamentali adeguate, e del non meno importante diritto di vedersi più tutelati dalla spoliazione di funzioni ex art. 118 Cost., è, in questo quadro, persino secondario.

Quello che conta infatti è che l'associazionismo si configura come condizione essenziale per la stessa sopravvivenza del Comune nel suo ruolo storico, e nella sua essenza più profonda.

Dunque ci si può ragionevolmente chiedere se la prima funzione fondamentale alla quale i piccoli Comuni devono dare attuazione e che, peraltro, lo Stato deve riconoscere, prevedere e disciplinare per tutti i Comuni, e particolarmente ai piccoli, non sia proprio quella di poter attivare adeguati strumenti associativi.

Ed è chiaro che la risposta non può che essere positiva, anche perché solo così si può trovare adeguato fondamento costituzionale sia alle norme già esistenti sia a quelle contenute nella Carta delle Autonomie così come oggi in discussione in Parlamento. Fondamento senza il quale la stessa costituzionalità di norme statali siffatte potrebbe essere messa seriamente in discussione alla luce di una lettura restrittiva e formalista del testo dell'art. 117 secondo comma lettera p).

12. L'associazionismo come strumento indispensabile ai piccoli Comuni per far fronte alle esigenze e ai bisogni delle società mature. L'associazionismo come strumento necessario per evitare la disattivazione di fatto dei piccoli Comuni. Il fondamento costituzionale dell'associazionismo obbligatorio.

E' ora possibile collocare in una prospettiva più ampia ma anche più corretta il tema dell'associazionismo comunale.

Alla luce di quanto si è detto sin qui, esso si può porre, anzi oggi certamente si pone come uno strumento necessario per i Comuni piccoli e piccolissimi al fine di mantenere il ruolo loro proprio e la loro funzione storica.

Di più: si può dire che in queste realtà diventa una condizione istituzionale necessaria perché il ruolo del Comune piccolo non sfumi fino al punto dal costituire una sorta di "disattivazione di fatto" del disegno costituzionale. Un disegno costituzionale che, è bene rammentarlo, oltre ad avere

la valenza giuridica propria delle norme costituzionali, è anche il riconoscimento di una dimensione organizzativa che è “dimensione esistenziale” delle comunità radicate sul territorio.

Infatti è chiaro che se da un lato i Comuni sono troppo piccoli per continuare a svolgere a pieno titolo anche nella nuova realtà sociale la loro funzione storica di presidio primo e ultimo delle loro comunità, e dall’altro il processo associativo non si concretizza, il risultato ultimo non può che essere che una parte ampia di territorio e una quota rilevante di popolazione si trova ad essere strutturata in Comuni che, almeno nei settori strategici della nuova società matura e dei nuovi bisogni, rischiano di essere solo il simulacro pallido delle antiche e gloriose istituzioni. Il che significa che queste comunità potrebbero perdere di fatto, almeno in parte, il loro tradizionale punto di riferimento; proprio quello che costituisce un elemento indispensabile per la loro stessa piena possibilità di vita democratica.

Sotto un altro profilo poi si può dire che se l’analisi qui svolta è anche solo in parte condivisa, o almeno condivisibile, la disattivazione di fatto dei piccoli Comuni rispetto al loro tradizionale ruolo storico si tradurrebbe in un *vulnus* rilevante a tutto il sistema costituzionale. La nostra Costituzione, infatti, delinea una Repubblica basata su un articolato sistema di autonomie territoriali, nell’ambito del quale l’esistenza di Comuni attivi e operativi costituisce certamente un elemento portante.

Una Costituzione e una Repubblica che presuppongono che l’intero territorio sia coperto da una rete solida e coesa di amministrazioni comunali. Amministrazioni che comunque l’art. 118 Cost. configura come le amministrazioni di base e allo stesso tempo come le amministrazioni titolari di ogni funzione non assegnata ad altri livelli di governo.

Se si condivide la ricostruzione qui proposta e l’approdo al quale si è arrivati, non è difficile trovare un fondamento costituzionale al principio dell’obbligatorietà dell’associazionismo comunale.

Il dotarsi di robuste forme associative in conformità con la legge statale adottata ex art. 117 comma secondo Cost., si configura infatti come un’attività tanto più fondamentale quanto più essa, almeno per i piccoli Comuni, è strumentale non solo all’esercizio delle altre funzioni fondamentali assegnate, ma anche, e soprattutto, alla conservazione stessa del ruolo di questi Enti.

Da questo punto di vista pare del tutto accettabile che lo Stato, nell’ambito del potere ad esso attribuito dall’art. 117 comma secondo della Costituzione, possa prevedere che i Comuni *debbano* associarsi, secondo modalità e con procedimenti individuati dallo stesso legislatore statale.

Peraltro occorre sottolineare anche che solo il legislatore statale può adottare questa legislazione. Infatti il solo modo per sostenere la compatibilità col quadro costituzionale di un associazionismo a carattere obbligatorio è quello di configurarlo come una condizione strumentale

al mantenimento stesso del ruolo dei Comuni; dunque come una funzione fondamentale che i Comuni interessati possono (devono) essere chiamati a svolgere preliminarmente ad ogni altra funzione, quale condizione stessa della sopravvivenza del loro ruolo.

13. **Luci e ombre della ricostruzione avanzata: ipotesi “chiuse” e problemi “aperti”.**

Un approdo di questo genere consente di chiudere definitivamente alcune ipotesi ma lascia certamente aperti numerosi problemi.

Fra le ipotesi che chiude vi sono certamente quelle che immaginano di poter rimettere la definizione dei modelli associativi alle legislazioni regionali, ovvero al puro spontaneismo degli Enti interessati.

Il rilievo che in questa costruzione assume l'associazionismo non consente, infatti, di immaginare modelli regionali differenziati (come sarebbe invece possibile se l'associazionismo fosse concepito come strumentalmente legato all'esercizio di alcune specifiche ed enumerate funzioni); né consente di rimettere tutto allo spontaneismo degli Enti territoriali (come sarebbe possibile se esso fosse concepito unicamente come finalizzato ad elevare il livello funzionale di attività dei singoli Enti su specifici settori di attività).

Allo stesso modo, questa impostazione permette di escludere senza ombra di dubbio che la mancata attuazione di forme associative possa essere sanzionata con lo spostamento della funzione a un livello superiore. E' evidente, infatti, che se è già singolare, e sostanzialmente inaccettabile, immaginare di spostare senza vincoli una funzione dal livello comunale a quello provinciale, è ancora più impensabile spostare il ruolo stesso dei Comuni a un livello superiore.

I problemi che la ricostruzione qui avanzata lascia ancora aperti sono però ugualmente numerosi.

Il primo fra tutti è quello legato al fatto che, come si è detto nei primi paragrafi, la articolazione comunale, anche e soprattutto a livello di Comuni piccoli o piccolissimi, varia enormemente da area ad area del Paese.

Appare, dunque, difficile immaginare che l'attuazione del modello associativo possa avvenire senza adattamenti alle specificità regionali e locali. Così come appare improbabile che questi adattamenti possano avvenire unicamente con il coinvolgimento dei soli Comuni interessati.

Questo significa che, fermo restando il ruolo dello Stato nel definire i tratti essenziali di un associazionismo comunale concepito come espressione di una funzione fondamentale posta in capo agli stessi Comuni, è essenziale che la legge dello Stato lasci un ruolo adeguato anche al legislatore regionale, almeno per quanto riguarda l'individuazione in concreto delle dimensioni e degli ambiti

territoriali dei singoli fenomeni associativi. E' evidente infatti che tali ambiti possono variare a seconda delle diverse Regioni, delle diverse zone territoriali e anche delle diverse tradizioni locali.

Infine, resta aperto il problema dei problemi: come conciliare l'obbligatorietà del processo, che giuridicamente e costituzionalmente, è sostenibile, con il rispetto di una autonomia comunale che di fatto non deve e non può essere mortificata e violentata, pena seri rischi di costituzionalità e comunque la perdita stessa della capacità e della possibilità di fatto di raggiungere l'obiettivo al quale si mira?

E' evidente infatti che, quale che sia il modo che la legge statale lascia al legislatore regionale, non si può pensare a forme associative che, ferma restando la loro obbligatorietà, siano imposte dall'alto, senza un adeguato coinvolgimento dei Comuni interessati.

Il discorso fin qui svolto sembra dunque giungere ora a un punto dal quale tutto sembra dover ricominciare. E forse è così.

Ma certo è importante avere chiara la consapevolezza di quale è la reale posta in gioco che sottostà al tema dell'associazionismo comunale per i Comuni piccoli e piccolissimi. E forse le considerazioni qui svolte possono non essere inutili a questo scopo.