

**DALLA PARTE DELLE AUTONOMIE:
IL FATICOSO AVVIO DEL TITOLO QUINTO REVISIONATO**

Schema della lezione del 26 febbraio 2010 – Firenze, Università.

1. I valori della Repubblica delle autonomie.

- concorrere, libero nei fini e coordinato nei mezzi, di diverse – plurime – soggettività, ognuna delle quali è espressione e funge da “rappresentante” delle rispettive comunità locali, insediate nei territori della Repubblica italiana, che resta “una e indivisibile”
- sono le comunità locali il soggetto naturale, necessario e indispensabile, non gli enti: grande importanza “ideologica” dell’art. 2 della legge Gava (sic) n. 142/1990.

2. Il principio fondamentale di autonomia degli enti locali.

- oggi bisogna leggere il principio di unità, contenuto nell’art. 5 Cost. , non più come limite all’autonomia degli enti locali e in una logica di uniformità coatta, bensì di differenziazione riconosciuta come “principio” o, meglio ancora, di pluralismo istituzionale.
- l’autonomia va dunque intesa quale capacità dell’ente territoriale di creare e perseguire un proprio indirizzo politico e amministrativo, al fine di soddisfare gli interessi delle comunità stanziato sul territorio regionale, provinciale e, soprattutto, comunale
- la congiunta lettura degli articoli 5 e 114 della Costituzione, i principi dell’autonomia e del decentramento trovano ulteriore rafforzamento, divenendo i principi fondativi dell’attuale “Stato sociale delle autonomie”: le comunità locali (prima ancora degli Enti locali) sono componenti costitutive della Repubblica.

3. I principi sulle autonomie regionali e locali nella Costituzione repubblicana revisionata.

- forma di Stato “policentrica”, nella quale vi è pari dignità tra i vari soggetti dotati di autonomia, chiamati a rapportarsi non gerarchicamente, bensì a coordinarsi e a collaborare
- i principi di coordinamento, tra pari (Bachelet) e di collaborazione (Pastori) identificano un’amministrazione democratica
- riorganizzazione del sistema amministrativo, che passa attraverso il nuovo criterio di allocazione dei compiti, operata all’insegna dei principi di *sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*
- nuovo modello delle relazioni finanziarie, chiamate a coniugarsi in termini di responsabilità e di solidarietà
- accoglimento del valore della differenziazione tramite gli Statuti e l’opportunità di premiare le capacità organizzative dei territori, attribuendo ad essi modelli di competenze differenziate

4. L’autorganizzazione delle istituzioni territoriali per il tramite dell’autonomia statutaria.

- potestà di dotarsi di uno Statuto indistintamente riconosciuta a tutti gli enti locali (anche quelli funzionali)
- statuto locale come atto fondamentale dell’ente dotato di rango superiore rispetto ai regolamenti
- la legge dello Stato rimane competente ad indicare, con norme a cui possono seguire ulteriori regole applicative del singolo ente, quelle formule organizzative destinate ad assicurare i principi costituzionali del buon andamento e della imparzialità dell’amministrazione
- statuti regionali sempre caratterizzati nella loro essenza da una natura organizzativa o al massimo ordinamentale: dal 2001 le Regioni hanno voluto “andare oltre”, approfondendo in

essi enunciazioni di valore e disposizioni di principio, programmatiche e di scopo, nonostante una giurisprudenza costituzionale contraria a tale evoluzione

5. Il nodo della determinazione delle funzioni delle amministrazioni locali.

- scelta del nuovo Titolo V di porre come fulcro delle attività amministrative l'ente comunale
- distinzione tra le funzioni amministrative degli enti locali che la dottrina ha poi ribattezzato come "proprie" (art. 118 C.) e le funzioni "fondamentali", la cui definizione l'art. 117, lett. p) affida alla legislazione esclusiva dello Stato
- l'autonomia non si esaurisce nell'esercizio di poteri e funzioni proprie perché vi è dunque un'altra categoria di funzioni dell'ente locale, quelle "fondamentali", attribuite a mezzo di una legge statale
- la logica da applicare dovrebbe essere quella che l'autonomia locale deve essere in linea di principio massima, trattandosi di compiti che si legittimano per il loro collegamento con le istanze politiche della collettività locale rinvenienti e particolareggiate da quel territorio che, per diversi profili, non è assimilabile a nessun altro.
- anomalia degli enti locali insediati nelle Regioni ad autonomia speciale: la loro totale riconducibilità al quadro normativo posto da queste ultime, e dunque la loro estraneità al contesto giuridico generale, è fonte di conseguenze assai problematiche (nel bene Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, nel bene Sardegna e Sicilia).

6. La fonte delle opposte esigenze della territorialità e della solidarietà: la crucialità del federalismo fiscale.

- la nuova autonomia finanziaria va definita con attenzione al fabbisogno finanziario di soggetti istituzionali – Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni – che in prospettiva saranno chiamati ad essere titolari di un numero crescente di funzioni
- si fonda su una rilevante prospettiva a favore della solidarietà tra "territori", e dunque si sforza di dare un senso di unitarietà al sistema della finanza pubblica nel suo complesso
- prima attuazione attraverso la legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale
- abbandono del criterio della spesa storica a favore di quello del *costo standard*; meccanismi premiali e sanzionatori; introduzione della *perequazione infrastrutturale*;
- la riuscita del federalismo è cruciale, ma proprio per questo è complicata e problematica.

7. Il modello del regionalismo differenziato: un nuovo livello di autonomia?

- gli statuti ordinari hanno per più versi sopravanzato quelli speciali, o meglio si è dimostrato difficile far coesistere il nuovo impianto costituzionale, centrato sul rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative, con il mantenimento delle autonomie regionali speciali
- l'art. 116, co. 3 Cost. ha introdotto una dimensione nuova dell'autonomia differenziata, che solleva nuovi motivi per ripensare il tema della differenziazione, perché produce un'apertura alla diversificazione dei regimi di autonomia, che va oltre quell'unico criterio che per decenni ha caratterizzato il regionalismo italiano. Il caso della Lombardia segnala la prevalenza del quadro politico sul dato tecnico con riguardo all'art. 116, 3 co.

8. L'allocazione delle funzioni secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

- le regole per l'allocazione devono rispettare le esigenze funzionali della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza dell'azione amministrativa
- significato della sussidiarietà verticale, ovvero costituzionale: la Costituzione attribuisce tutte le funzioni amministrative al Comune in quanto "in principio viene sussidiato il Comune, e quindi da lì bisogna ogni volta partire", non per confermare necessariamente o

attribuire necessariamente la competenza amministrativa al Comune, ma per quantificare allocazioni diverse.

- l'applicazione del principio di sussidiarietà deve poi avvenire nel rispetto delle ulteriori due regole della differenziazione e dell'adeguatezza. L'allocazione deve risultare dall'esercizio di logiche concretamente variabili e flessibili, e ciò in relazione alla tipologia della funzione amministrativa di cui si tratta, rispetto agli interessi che essa è idonea a realizzare, alle dimensioni e alle capacità organizzative e finanziarie degli enti locali potenzialmente coinvolti (differenziazione). L'"adeguatezza" comporta una valutazione delle capacità di governo e di amministrazione e delle stesse condizioni di mezzi, strumenti, competenze, professionalità implicate

9. I sistemi di raccordo istituzionale: la leale collaborazione.

- la qualità del regionalismo del 2001 è segnalata principalmente dagli strumenti di raccordo e di cooperazione, e più in generale da una logica partecipativa: si ha cioè il transito verso rapporti di interazione tra gli enti, e non più di separazione e di contrapposizione
- non si è scelto un federalismo competitivo bensì uno corporativo/solidale, che alcuni studiosi (ad es. Miglio) considerano non rientranti nel modello federale.
- la dimensione del raccordo e della collaborazione è resa possibile da strumenti non (ancora?) costituzionalizzati per quanto concerne i rapporti Stato/Regioni/enti locali; mentre l'organismo voluto dal Titolo V per consentire la consultazione degli enti locali – il Consiglio delle autonomie locali, art. 123 – è vocato a far dialogare tali enti con le rispettive Regioni
- sono poi da segnalare progressi sul piano del fenomeno associativo tra enti locali, ovvero nel processo di aggregazione finalizzato all'esercizio di alcune funzioni (Unioni, Consorzi e, su un piano diverso, Comunità montane, ATO, Patti territoriali).

10. Forme di garanzia delle autonomie territoriali e accesso alla Corte costituzionale.

- per le Regioni la garanzia principale rimane quella dell'accesso al sindacato della Corte costituzionale, al punto che si può oggi addirittura ritenere che le implicazioni derivanti dalle nuove disposizioni costituzionali siano state definite quasi esclusivamente in sede di giurisprudenza costituzionale
- per gli enti locali esistono invece garanzie di natura diversa, e sempre torna nel dibattito scientifico e politico la valutazione dell'opportunità o meno di consentire agli enti locali di accedere direttamente alla Corte (come avviene in Germania)
- va ricordata un'opportunità messa già a disposizione dall'ordinamento, ovvero le disposizioni della l. n. 131/2003 abrogative dell'art. 31 della l. n. 87 del 1953, che attribuiscono, rispettivamente, alla Conferenza Stato-Città la possibilità di proporre al Consiglio dei ministri la promozione di ricorsi costituzionali contro leggi regionali e al Consiglio delle autonomie locali la facoltà di proporre alle rispettive Giunte regionali l'impugnativa di leggi statali
- infine la stessa Corte costituzionale, a partire dal 2004, ha dato avvio a un indirizzo favorevole all'ammissibilità di ricorsi delle Regioni contro leggi dello Stato per la violazione delle competenze costituzionalmente garantite agli enti locali, argomentando che, soprattutto in tema di finanza locale, di personale e di urbanistica vi sia una stretta connessione tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali, tale da consentire che la lesione delle competenze locali sia idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali.