

## Capitolo 6

### Conclusioni

#### *a) La riforma costituzionale '99-'01 e gli enti locali.*

La stagione di riforme che abbiamo preso in esame in questo lavoro, anche se ha avuto il suo culmine nel 2001, è il frutto di anni di riflessioni sull'autonomia locale e sull'efficienza del sistema statale. La ricerca di nuovi modelli di organizzazione che migliorassero il funzionamento della pubblica amministrazione era ormai improrogabile, visti i gravi problemi di lentezza, scarsa trasparenza, mancata rispondenza alle aspettative che l'opera degli uffici pubblici aveva quasi come "marchio di fabbrica".

Il mondo politico ha dovuto inoltre fare i conti, nel corso degli anni '80-'90, con molti fattori che hanno influenzato pesantemente la "partitocrazia" e il cosiddetto "Sistema Italia". In primo luogo l'esplosione del debito pubblico, con la quale sono venuti al pettine i molti problemi riguardanti la scarsa efficienza dello Stato e del sistema produttivo italiano – adagiato sulle svalutazioni competitive sulla mancanza di concorrenza – in generale. In secondo luogo (ma c'è un collegamento evidente) la nascita di movimenti politici "di protesta" contro il sistema di potere centralista: questi gruppi (tra i quali si distingue tutt'oggi la Lega Nord), nell'ambito di un certo qualunque populista, hanno fatto leva sull'ostilità popolare rispetto ai partiti tradizionali (esplosa a livelli mai visti con l'avvio, nel '92, dell'inchiesta "Mani Pulite") e su una valorizzazione forte dell'identità locale, vista in maniera abbastanza esclusiva (con accenti, alle volte, abbastanza razzisti). Tutto questo ha portato al centro del dibattito politico la "questione federalista", in precedenza proprio esclusivamente dei dibattiti dottrinali.

In parallelo al dibattito interno, lo sviluppo delle istituzioni europee tendeva sempre più verso una valorizzazione importante delle istituzioni più vicine ai cittadini, come si è detto nel capitolo 4. È possibile dire che, a livello internazionale, ci sia stata un'esplosione di movimenti localistici: una riscoperta

(o ricerca) di radici anche territoriali, forse in risposta a nuovi fenomeni come la globalizzazione.

Un decentramento di funzioni, come abbiamo visto nei precedenti capitoli, iniziò gradualmente, fino ad arrivare alla riforma ‘regionalista’ oggetto di queste pagine.

Abbiamo visto nel capitolo 1 come non si possa parlare per l’Italia di uno Stato federale, anche solo per la mancanza di una Camera delle autonomie: tuttavia i cambiamenti di regime sono molteplici.

L’equiordinamento istituzionale portato dall’articolo 114 («*la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*»), l’autonomia statutaria e l’aumento della stabilità politica delle Regioni, l’incremento delle materie di competenza legislativa regionale (con il mutamento del criterio di riparto delle competenze), la nuova ripartizione delle funzioni amministrative sono tutti elementi di importanza fondamentale nell’ambito dell’attività istituzionale.

Per quanto riguarda gli enti locali, c’è da dire che molte innovazioni erano già arrivate nel corso degli anni ‘90 e con le leggi Bassanini: in questi casi la riforma del titolo V si è limitata a dare rango costituzionale a norme contenute nelle leggi ordinarie. Gli elementi più importanti inseriti nell’ordinamento costituzionale dalla riforma del 2001 per gli enti locali sono la già citata ‘parificazione’ degli enti locali a Regioni, l’autonomia normativa e la centralità del Comune nell’ambito dello svolgimento dell’attività amministrativa, entrambe viste già nel capitolo 1. Per quanto riguarda la prima di queste, la riforma pone sullo stesso piano i vari enti di governo, passando così da un sistema basato sulla gerarchia ad uno che ha come fondamento il principio di competenza: da qui discende la necessità di una stretta collaborazione tra istituzioni, senza la quale si condannerebbe l’intero sistema all’*impasse*<sup>1</sup>. L’autonomia normativa degli enti locali deriva addirittura dalla legge n. 142/90, ma il riconoscimento costituzionale è comunque molto importante, anche per ciò che significa nell’ambito dell’esercizio in autonomia delle funzioni conferite. Ed è proprio la

clausola di preferenza a favore del livello comunale l'aspetto che caratterizza il nuovo articolo 118 rispetto alla vecchia formulazione, rendendo di fatto il Comune centro propulsore dell'attività amministrativa, distribuita tra i vari enti secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La riforma del titolo V, accanto alle certamente importanti (e necessarie) innovazioni analizzate nel corso di questo scritto, ha sicuramente delle pecche importanti. Alcune di esse sono carattere direi "fisiologico", in quanto qualunque riforma deve scontare delle discrepanze tra il modello previsto e la realtà applicativa. In altri casi i problemi nascono purtroppo dal dettato costituzionale, che a volte utilizza termini non chiari (si veda il dibattito sulle funzioni "proprie" e "fondamentali" dei Comuni, di cui si è dato conto nel capitolo 1) e che altre è strutturato in modo da rendere in pratica difficile l'esercizio delle competenze attribuite (ci si riferisce qui alla perfettibile distribuzione delle materie di cui all'articolo 117). Ma la riforma lascia sul tappeto anche due grandi questioni di tipo politico tra loro collegate, ossia la mancata creazione di una Camera delle autonomie e l'inaugurazione della pratica di riformare la Costituzione a colpi di maggioranza, che nella polarizzazione dello scontro politico di questi anni sta provocando una situazione caotica, che ad ogni cambio di maggioranza rischia di veder mutata la Carta fondamentale a piacere del vincitore di turno. In attesa di una soluzione istituzionale in questo senso, che possa passare anche per una revisione delle norme di cui all'articolo 138 della Costituzione, il corpo elettorale avrà una funzione fondamentale nello scegliere consapevolmente la forma delle proprie istituzioni: questioni spesso viste come lontane da molti elettori saranno nei prossimi mesi al centro di una espressione di volontà popolare che potrà influenzare (in caso di esito negativo) la deprecabile abitudine dei partiti di decidere le regole di convivenza democratica utilizzando gli elettori solo per certificare *ex-post* le scelte compiute.

---

<sup>1</sup> A questo proposito Franco Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, n. 6, Bologna, 2001.

*b) Lo Statuto toscano e gli enti locali.*

La riforma ha posto delle domande: alcune parziali risposte vengono fornite dagli atti probabilmente più importanti previsti dalla novella costituzionale stessa: gli statuti regionali. In particolare ci siamo occupati dello Statuto della Regione Toscana, cercando di capirne la struttura, i principi ispiratori e la sua ricca disciplina su gli enti locali. Abbiamo visto nel capitolo 2 come temi quali la cooperazione tra Comuni e Province da una parte e la Regione dall'altra fossero molto sentiti nella disciplina precedente, vedendo anche soluzioni molto innovative come la disciplina del Consiglio delle autonomie locali del 1998 (capitolo 2, paragrafo *b*). Nei capitoli 3 e 4 ci si è finalmente soffermati sull'attuale Statuto, cercando di metterne in luce le caratteristiche più interessanti; nel capitolo 5 si è dato brevemente conto delle normative adottate nelle altre Regioni: anche alla luce di queste, è possibile ora tirare le fila del discorso sulla relazione tra gli enti locali e la Regione Toscana che emerge dallo Statuto.

Possiamo senz'altro valutare con favore l'importanza che il principio di sussidiarietà riveste nell'intero Statuto e il modo in cui viene trattato nel titolo VI, ove la sua enunciazione riflette la consapevolezza del legislatore statutario della sistematicità dell'insieme Regione-enti locali-privati. Proprio questo e altri richiami alla necessità di collaborazione e integrazione delle attività di tutti i livelli di governo<sup>2</sup> e dei privati cittadini sono certamente elementi positivi della normativa toscana. In generale la Carta regionale segue in maniera abbastanza fedele il dettato della Costituzione, evitando delle norme restrittive per l'autonomia locale che avrebbero potuto andare incontro alla censura della Corte costituzionale. In molti casi possiamo anzi notare come alcune disposizioni statutarie, come l'obbligo di motivazione degli atti normativi di cui all'articolo 39 o le competenze delle commissioni consiliari sul controllo di fattibilità sulle proposte di legge e di valutazione degli effetti (articolo 45), nonché le responsabilità di controllo sull'applicazione dei principi statutari (articolo 19)

vadano nella direzione di una valorizzazione della trasparenza, requisito fondamentale per l'instaurazione di rapporti collaborativi tra enti diversi: ad esempio, la motivazione delle leggi di conferimento di competenze amministrative agli enti locali sarà molto utile per valutare eventuali incongruenze nell'allocazione delle funzioni. Lo Statuto toscano ha certamente una formulazione poco descrittiva, preferendo in molti casi norme di principio ad una disciplina più specifica: scelta questa anche condivisibile. Questo fatto e la forte tradizione toscana nell'ambito del collegamento con i propri enti locali ha permesso allo Statuto di vivere un po' "di rendita", limitandosi a volte a recepire gli impulsi provenienti tradizione regionale e il dettato costituzionale<sup>3</sup>: non c'è tuttavia niente di male in tutto questo, visti i buoni risultati.

Tuttavia il giudizio complessivo non può non tener conto delle norme sul Consiglio delle autonomie locali. Alla luce anche delle normative degli altri statuti regionali visti nel capitolo 5, il giudizio negativo sulla disciplina del C.A.L. non può che essere confermato. La Toscana ha osato in molte materie, arrivando molto vicino al limite in molti casi; alcune delle conclusioni della stessa sentenza n. 372/04 avrebbero dovuto portare ad un accoglimento del ricorso governativo, a parere di molti giuristi. Nella disciplina del Consiglio delle autonomie locali, lo Statuto si è invece adagiato su una lettura molto restrittiva dell'ultimo comma dell'articolo 123, a differenza di molte altre Regioni che hanno sposato tesi molto più simili a quella che era la disciplina della Regione Toscana prima del nuovo Statuto. C'è da dire che l'interpretazione prevalente in dottrina dell'articolo 123 è quella più vicina alla norma toscana: è però stridente il contrasto con le altre norme statutarie che sono state strenuamente difese anche quando si avvicinavano molto al limite dell'incostituzionalità. Quando ha voluto, la Regione ha forzato la mano: è evidente che una sostanziale limitazione della propria autonomia da parte del sistema degli enti locali, ancorché importante dal

---

<sup>2</sup> Come l'articolo 65, per il quale «*la Regione assume gli atti della programmazione locale come rilevanti ai fini della formazione e dell'attuazione della programmazione regionale*».

<sup>3</sup> La discussione in sede di stesura dello Statuto era polarizzata su altri temi, come il rapporto Consiglio-Giunta, legislazione elettorale, principi fondamentali.

punto di vista della democraticità e della efficienza del sistema reticolare delle amministrazioni, non è stata ritenuta degna di un (eventuale) braccio di ferro.