

Verso una Carta delle Autonomie

*Intervento del Sottosegretario all'Interno Alessandro Pajno
alla XXIII Assemblea annuale dell'ANCI
26 ottobre 2006*

1. Per una politica unitaria delle riforme

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

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

Più in generale gli attori pubblici sono chiamati a costruire una unitaria e generale "politica delle riforme", che non soltanto coinvolga un ripensamento del ruolo dei diversi livelli di governo, ma che induca una ridefinizione del concetto stesso di "politica" e il suo utilizzo nelle vicende istituzionali.

Pertanto, i soggetti politici sono investiti, nella rideterminazione dei ruoli istituzionali dei diversi livelli del governo locale, di una progettualità e di una responsabilità che vada oltre gli interessi di parte e all'utilizzo fazioso delle istituzioni, soprattutto quelle territoriali.

2. Un nuovo ordinamento per gli enti locali

È di tutta evidenza la necessità di rilanciare il percorso di riforme interrotto dalla scadenza (31 dicembre 2005) delle deleghe precedentemente contenute all'art. 2 della legge La Loggia.

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

Dunque, si apre la strada verso una "Carta per le autonomie locali", quale fonte deputata a garantire le prerogative autonomistiche nel nuovo ordinamento policentrico. Bisogna, dunque, superare la mera riedizione del testo unico, quale raccolta organica della disciplina vigente in materia di enti locali, seppur resa "compatibile" con il nuovo quadro costituzionale, come è stata nella logica sottesa alla "scaduta" legge La Loggia.

Si tratta, invece, di individuare un complesso di garanzie generali per le istituzioni locali, necessarie per la tenuta unitaria dell'ordinamento della Repubblica.

3. La dimensione costituzionale ed istituzionale

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

Sul piano costituzionale essa costituisce il primo atto con cui si riavvia il processo di attuazione della riforma del Titolo V ed in particolare permette di concretizzare le libertà comunali, ovvero i nuovi spazi che sono stati riconosciuti alle autonomie locali.

Si tratta di un processo che poggia sui principi di equiordinazione, sussidiarietà e leale collaborazione.

Il novellato art. 114 della Costituzione nel sancire il carattere costitutivo di Comuni, Province, Città, Regioni e Stato li ha resi partecipi della sovranità dell'ordinamento repubblicano, non più prerogativa della sola istituzione statale, elevando in tal modo l'autonomia al ruolo di principio organizzatore di tutto l'ordinamento repubblicano.

La pari dignità costituzionale riconosciuta agli enti locali richiede una ridefinizione - orientata dalla solidarietà e dalla sussidiarietà - dell'articolazione delle relazioni istituzionali.

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

Ma la sussidiarietà non può pensarsi disgiunta dai principi di adeguatezza e differenziazione, principi che ne assicurano l'effettività. Pertanto, tutti gli interventi che intendo concretizzare il principio di sussidiarietà devono confrontarsi con le alternative scaturenti dalla adeguatezza e dalla differenziazione.

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

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

Le considerazioni costituzionali ed istituzionali svolte sottolineano il carattere sistemico e complesso che deve rivestire l'intervento legislativo diretto a definire il nuovo assetto-ordinamento degli enti locali.

Esso deve essere coerente con: la riforma dei "luoghi di decisione condivisa"; il sistema regionale; il quadro delle funzioni statali e la definizione complessiva del sistema amministrativo.

4. Il carattere di principio delle nuove disposizioni

La valenza ordinamentale dell'intervento legislativo rende delicato il rapporto dello stesso con il sistema regionale e comunale.

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

Il compito che il legislatore del 2006 deve svolgere è diverso sia da quanto realizzato nel 1990 sia nel 2001 e nel 2003. Infatti, non si tratta di scrivere per la prima volta una legge organica ed innovativa sugli enti locali (l. 142/1990), né di razionalizzare l'esistente con la redazione di un testo unico o codice (D.lgs. 267/2001), né di adeguare semplicemente la legislazione preesistente alla riforma costituzionale.

Il legislatore è chiamato ad "attuare" la riforma costituzionale con una legge destinata a ridistribuire "il pubblico" nel tessuto sociale. Si presenta con la scrittura della legge fondamentale per le autonomie l'occasione per implementare le novità del Titolo V, e al contempo per completare il processo riformatore avviato con le leggi Bassanini. Dunque, si dovranno rendere effettive le innovazioni già presenti nel nostro ordinamento.

La natura ordinamentale della legge fondamentale sugli enti locali richiede che la disciplina che si intende porre con la delega sia una disciplina di principio, che non comporti la successiva predisposizione di normativa di dettaglio, se non nei casi strettamente necessari, e che sia rispettosa dell'autonomia normativa delle regioni e degli enti locali.

Pertanto, bisognerà valutare l'opportunità di predisporre una disciplina cedevole con funzioni suppletive. Né la normazione di principio può essere circoscritta soltanto alla fissazione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti.

Invece, sarà utile impegnarsi nella individuazione ed elaborazione di "modelli" organizzativi e funzionali che le autonomie saranno libere di adottare ed adattare, concretizzando in tal modo l'autonomia loro riconosciuta dalla Costituzione.

5. La individuazione delle funzioni fondamentali

La lettura dell'art. 114 Cost. e delle competenze legislative attribuite a Stato e Regioni (art. 117 Cost.), nonché dell'art. 118 Cost. sembra restituire l'immagine di un ordinamento in cui, sul piano della produzione normativa, sia lo Stato, sia le Regioni e sia le Autonomie sono dotate di un potere di novazione dell'ordinamento entro ambiti stabiliti, ma connesso all'esercizio del proprio ruolo istituzionale.

Già questo tipo di prospettiva sembra escludere la possibilità di concepire un sistema degli enti locali che ruoti esclusivamente intorno alle Regioni.

Si può semmai prospettare un sistema locale a garanzia del quale la legislazione statale è chiamata a porre la disciplina delle funzioni fondamentali, degli organi di governo e del sistema elettorale, e che è anche interessato dall'ordinamento regionale nell'ambito delle materie di sua competenza e dal potere della Regione di organizzare entro tale ambito l'esercizio delle proprie funzioni.

In altri termini il potere normativo regionale incrocia la snella disciplina ordinamentale posta dalla legge statale a garanzia del sistema locale, organizzando in tal modo nel proprio ambito il medesimo sistema locale secondo la struttura ordinamentale resa evidente dalla disciplina statale.

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

La funzione ordinamentale dello Stato è costruita dall'art. 117, co. 2, lett. p) in modo sintetico, così da individuare alcuni nodi fondamentali in base ai tre ambiti identificati (funzioni fondamentali, sistema elettorale ed organi di governo), attorno ai quali si sviluppano gli ampi spazi di autonomia riconosciuti dalla medesima carta costituzionale alle stesse istituzioni locali.

All'interno del quadro segnato dal principio di sussidiarietà, il principio di adeguatezza impone che l'esercizio in sede locale delle funzioni passi attraverso un'organizzazione e una dimensione adeguata alla ottimale assunzione e svolgimento delle responsabilità gestionali. Tale sistema non si risolve in un ridimensionamento della sfera generale di attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, bensì incide, condizionandola, sulla concreta modalità di esercizio della medesima. In altre parole, tutti i Comuni, anche quelli di minori dimensioni, sono in linea di principio titolari di tutte le funzioni amministrative loro attribuite, ma gli organi di governo dei Comuni devono avere a disposizione una macchina amministrativa "adeguata", eventualmente disegnata su quella scala - ultracomunale - che costituisca l'ambito territoriale ottimale di esercizio delle funzioni.

Si può, comunque, evitare di stabilire delle soglie rigide ed uniformi a livello nazionale per la gestione associata obbligatoria ed affidare alla legge regionale l'identificazione delle soglie, prevedendo, tuttavia, una soglia minima.

L'intervento legislativo deve essere ispirato, inoltre, al criterio della differenziazione e deve utilizzare lo strumento giuridico dell'esercizio delle funzioni per realizzarlo.

In questo sistema il potere normativo delle Regioni si incontra necessariamente con il potere normativo dello Stato.

Le funzioni fondamentali, infatti, incrociano molte materie di competenza regionale, sicché la Regione deve certamente ritenersi legittimata a prevedere e promuovere modelli organizzativi e modalità di esercizio delle funzioni così come identificate dalla legislazione statale.

Quella relativa all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni regionali non costituisce in senso proprio una competenza ordinamentale delle Regioni, ma segna il punto di intersezione tra il modello ordinamentale generale e la potestà regionale di organizzare al proprio interno, in relazione alle materie di propria competenza, il funzionamento di tale modello.

Al riguardo si osserva che le competenze legislative statali enumerate dall'art. 117, co. 2, lett. p) Cost., volte a definire il ruolo istituzionale degli enti locali, costituiscono la cornice

che consente alle Regioni di svolgere il ruolo di “centro propulsore e di coordinamento del proprio sistema locale”. Tale ruolo è svolto non con la posizione da parte delle Regioni di norme ordinamentali, ma attraverso l’esercizio della potestà legislativa diretta a disciplinare le materie di propria competenza e la loro organizzazione. Non vi è, quindi, alcuna mancata considerazione del ruolo delle Regioni, ma semmai il rispetto delle prerogative di queste ultime, con esclusione di qualunque norma statale che possa essere ritenuta invasiva della competenza regionale.

6. I possibili ambiti di intervento del legislatore

L’attuale quadro politico-istituzionale offre, dunque, importanti indicazioni sulle linee di azione da sviluppare, a partire dalla indicazione costituzionale della adeguatezza e della differenziazione quali condizioni di effettività della sussidiarietà.

La delega, nel ridisegnare l’ordinamento degli enti locali, dovrà attenersi ai principi fondamentali di: semplificazione istituzionale, di sanità della gestione finanziaria, di democraticità dell’amministrazione.

Quanto al primo criterio, il riconoscimento operato dalla carta costituzionale (art. 114 Cost.) degli enti costitutivi della Repubblica, se da un lato ne giustifica la pari dignità istituzionale, dall’altro presuppone una loro differenziazione, e richiede di superare eventuali sovrapposizioni e ripetizioni tra le funzioni loro tributate.

Un’Autorità indipendente – che potrà essere istituita provvisoriamente presso il Ministero dell’interno – potrà svolgere compiti di “vigilanza” sull’intera materia della finanza locale. Un’Autorità in grado di raccogliere informazioni e di metterle a disposizione di tutte le amministrazioni, con l’obiettivo primario di consentire agli Enti locali una sana gestione finanziaria e il rispetto del patto di stabilità interno.

Forme di autotutela obbligatoria, di conciliazione e di rafforzamento della partecipazione amministrativa, saranno poi i cardini per l’ampliamento e il rafforzamento della democraticità dell’amministrazione e degli istituti di democrazia partecipativa. L’intervento legislativo potrà inoltre prevedere strumenti –di natura preventiva e di carattere negoziale/consensuale – finalizzati alla soluzione dei conflitti tra Stato, regioni ed autonomie.

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