

Il percorso (incompiuto) del cd. federalismo

1. Due decenni di riforme autonomistiche con un esito incerto

Il ventennio più recente di vita della Repubblica è stato contrassegnato, come noto, da una serie di riforme e innovazioni riguardanti sia in qualche caso le autonomie territoriali nel loro complesso, sia in altri casi specificamente quelle locali, comunali e provinciali: riforme che hanno avuto certamente una rilevanza assai significativa e una portata talora epocale (almeno potenzialmente), in attuazione e sviluppo del principio autonomistico dell'art. 5 della Costituzione. A partire dalla legge 142 del '90 - che ha introdotto un nuovo organico ordinamento dei Comuni e delle Province, con un impianto per molti versi radicalmente alternativo rispetto a quello sancito nel precedente testo unico sugli enti locali del 1934, non permeato dai principi della Costituzione repubblicana - si sono succeduti vari interventi generali da menzionare: in particolare, quelli riguardanti l'elezione diretta di Sindaci e Presidenti di Provincia (l. 81/83), la riforma Bassanini avviata con la legge 59/97 per decentrare tutto il sistema amministrativo, in una prospettiva che ha preceduto e in un certo modo preparato la riforma costituzionale del titolo V, realizzata in parte nel 1999 (per alcuni profili riguardanti le autonomie regionali) e poi, più organicamente, nel 2001, allorché si è anzitutto sancito il principio "rivoluzionario" (rispetto alla cultura istituzionale tradizionale) che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Va peraltro subito osservato che il processo attuativo di questa riforma costituzionale così innovativa, volta a delineare una sorta di via italiana ad un federalismo unitario, è tutt'ora largamente incompiuta, anzi talora contraddetta da vari provvedimenti sopravvenuti, al punto che rischia sempre più di essere compromesso il disegno, pur fortemente perseguito e lungimirante, di spostamento del baricentro (soprattutto dell'amministrazione pubblica) verso autonomie responsabili, a partire da quelle comunali, più vicine ai cittadini.

In effetti, si è avuta una prima fase di assai consistente trasformazione dell'ordinamento degli enti locali, sia con significativi riconoscimenti di autonomia politica, normativa, amministrativa e finanziaria per Comuni e Province e sia con la previsione di forme istituzionali differenziate per le

aree montane e per quelle metropolitane, in modo da adeguare per quanto possibile le regole alla diversificata realtà territoriale e demografica delle comunità locali, senza por mano a riordini territoriali a tavolino, come da taluno ipotizzato (v. accorpamento dei piccoli comuni e frazionamento delle grandi città). Oltre che a rafforzare la stabilità dei governi locali, si è poi mirato soprattutto a rafforzare il ruolo e i compiti delle autonomie territoriali, con due interventi (potenzialmente) di grande portata: dapprima con l'obiettivo di realizzare il massimo decentramento possibile a Costituzione invariata, in base al principio di sussidiarietà, (combinato con quelli di adeguatezza, differenziazione e altri ancora), in secondo luogo intervenendo sullo stesso assetto costituzionale delle autonomie previsto nel 1948, al fine di sviluppare e valorizzare al massimo il possibile ruolo delle autonomie territoriali, rovesciando la prospettiva nell'allocazione delle funzioni e delle risorse del sistema, sia pure nell'ambito di una cornice unitaria di corresponsabilità di tutti i livelli istituzionali (in base a principi generali comuni, in funzione della solidarietà nazionale, e di livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali da assicurare in tutte le parti del Paese, nonché con invarianti di sistema nell'allocazione delle funzioni fondamentali degli enti locali).

Peraltro questa riforma costituzionale – anche perché ostacolata da ragioni politiche sopravvenute, nonostante l'orientamento comune in precedenza espresso da tutte le principali forze parlamentari nella Commissione bicamerale per le riforme costituzionali nel 1997/98 – non ha poi avuto l'esito atteso da chi l'aveva sollecitata e sostenuta. Nella XIV legislatura, dopo qualche iniziale tentativo di intesa sull'attuazione della riforma (v. protocollo interistituzionale del maggio 2002, legge 131/03, e lavori della Commissione Vari), sono emerse varie vischiosità e contraddizioni neocentraliste, che hanno tra l'altro impedito di attuare la legge delega n. 131 sulle funzioni fondamentali da riconoscere a Comuni e Province in base alla previsione dell'art. 117 II comma Cost. La XV legislatura è stata poi troppo breve per consentire risultati utili, al di là di talune iniziative legislative (peraltro non sempre coerenti), mentre la XVI ha imboccato una strada diversa, privilegiando l'obiettivo del cd. federalismo fiscale, sulla base di una interpretazione in parte fuorviante dell'art. 119 Cost., con in parallelo una serie di interventi legislativi nazionali in vario

modo incidenti sulla finanza e sull'ordinamento (soprattutto) degli enti locali, con una ricorrente riduzione delle loro capacità operative e dell'autonomia, in chiave quindi assai poco coerente con i principi costituzionali.

Al punto che oggi la prospettiva di un'attuazione coerente della riforma del titolo V appare assai incerta, al di là di talune dichiarazioni di maniera sul cd. federalismo, con molti centralismi di ritorno e talora anche con ripensamenti che vorrebbero rimettere in discussione la stessa ratio autonomistica della riforma costituzionale (magari in nome di una malintesa idea di unità nazionale nella ricorrenza dei 150 anni). In questo contesto problematico, non vanno tra l'altro assolutamente sottovalutati gli elementi di confusione o di forte ambiguità e i molti equivoci che scaturiscono dal processo in corso di revisione della finanza locale e regionale, dal cui corretto assetto dipende, in definitiva, la possibilità di rendere effettiva la riforma autonomistica. In particolare, non sembra si riesca a governare in modo adeguato questioni ineludibili come quella della correlazione tra tutte le funzioni attribuite e le risorse necessarie per gestirle in base a criteri oggettivi di costo e fabbisogno e quella di una perequazione finalizzata ad un riequilibrio in base a principi di pari opportunità (senza privilegi finanziari, come quelli di cui godono a vario titolo Regioni speciali e Province autonome, che contraddittoriamente non vengono assoggettate agli essenziali principi di sistema sanciti nel nuovo art. 119 Cost.)

2. Riforme e problemi di cultura autonomistica delle classi dirigenti

Questa ventennale stagione di riforme appare, in sostanza, allo stato attuale caratterizzata da una parabola evolutiva che rischia seriamente un'involuzione tra neocentralismi e un federalismo malinteso, più proclamato che correttamente realizzato. Ciò mette in evidenza un nodo che appare di crescente importanza, quello del rapporto tra le riforme volte a concretare quella Repubblica delle autonomie che i principi costituzionali, tanto più dopo la novella del 2001, concorrono inequivocabilmente a delineare e la cultura politico-istituzionale che dovrebbe sostenere, alimentare e implementare tali riforme per concretarle realmente e valorizzare un ruolo responsabile delle autonomie regionali e locali.

In tal senso emerge con evidenza, - specie nell'ultimo decennio - una distanza consistente e preoccupante tra l'orizzonte lungimirante di una nuova statualità fondata, nelle norme costituzionali, sul superamento di una visione piramidale delle istituzioni e su una rivoluzione autonomistica, in funzione di un policentrismo e di una democrazia sostanziale diffusa, con una effettiva maggiore responsabilizzazione delle classi dirigenti di regioni e enti locali, oltre che con un organico decentramento politico e amministrativo del sistema, e il supporto politico-culturale di cui le riforme hanno bisogno per poter essere effettive.

Questa carenza di una (corretta) cultura autonomistica riguarda, a vario titolo, gran parte dei principali attori del sistema politico-istituzionale del nostro paese. Anzitutto a livello centrale, laddove sia Parlamento che Governo appaiono sempre più orientati, osservando le dinamiche dei provvedimenti adottati in questi anni, a consolidare poteri e compiti di soggetti e organi nazionali, condizionati da un lato dalla persistente riluttanza dei Ministeri a perdere competenze operative e dall'altro da una tendenza, assai marcata e fuorviante, a dar vita a amministrazioni straordinarie o gestioni commissariali (v. anzitutto la crescita a dismisura della protezione civile): tutto ciò con un forte ridimensionamento anche del ruolo che dovrebbe spettare agli enti territoriali. Ed è appena il caso di aggiungere che la situazione si aggrava per i tanti provvedimenti che - spesso con tagli lineari o soppressione di entrate locali - incidono sull'autonomia amministrativa e finanziaria di Comuni, Province e Comunità montane, senza una effettiva attenzione ad una prospettiva che finalmente chiarisca le funzioni di competenza e le connesse risorse finanziarie. Soprattutto quest'ultima legislatura è costellata di continui interventi che svuotano (di diritto o di fatto) soprattutto le autonomie locali, costringendo ad una riduzione di interventi e servizi sociali da tempo esercitati.

Ma contraddizioni di segno analogo si possono registrare facilmente anche a livello regionale, laddove già le classi dirigenti si erano consolidate - fin dagli anni '70, durante l'attuazione della regionalizzazione - sulla base di una malintesa visione paragerarchica nel rapporto con gli enti locali. Ne sono esempi evidenti, da un lato, la persistente riluttanza delle Regioni a decentrare funzioni a Comuni e Province e altri enti locali, nonostante le esplicite previsioni della legge 382/75

e poi della legge 142/90, della riforma Bassanini e infine della riforma costituzionale del 2001, con il risultato tra l'altro di una progressiva amministrativizzazione delle stesse Regioni, che hanno marginalizzato la loro funzione legislativa e programmatica e appaiono per lo più ancorate ad un rapporto con gli enti locali tuttora frequentemente basato sulle "deleghe" piuttosto che sulla devoluzione di funzioni e risorse. Dall'altro persiste l'impostazione regionocentrica nelle relazioni con Comuni, Province e Comunità montane: basti pensare, da ultimo, alla difficoltà di dar vita e rafforzare il ruolo dei Consigli delle autonomie previsti dall'art. 123 Cost., mentre continuano a prevalere modelli basati su Conferenze gestite dalle stesse Regioni, in cui gli enti locali finiscono per essere meri interlocutori.

D'altra parte, anche a livello locale non può dirsi che sia diffusa e consolidata una effettiva cultura dell'autonomia e della responsabilità; anzi prevale spesso una cultura della dipendenza, frutto anche di meccanismi di alimentazione finanziaria finora basati sostanzialmente sulla logica della spesa storica o su misure tampone o interventi a supporto di singoli enti, cui si abbinano frequentemente attese da parte di amministratori o dirigenti locali di circolari (statali o regionali), in palese contraddizione con la logica delle scelte autonome, anzitutto sul piano normativo (basti pensare al largo fenomeno degli statuti tipo, nonché alla estrema difficoltà che gli enti locali hanno sin qui avuto nell'utilizzare l'autonomia normativa ad essi significativamente riconosciuta dal nuovo titolo V). Di conseguenza può dirsi che l'autonomia è più spesso rivendicata che praticata da parte degli stessi amministratori e dirigenti locali.

Gian Candido De Martin

[2011]