



## **Il nuovo assetto degli Enti locali nella riforma della riforma costituzionale**

Nota

A dieci anni dalla revisione del Titolo V i cambiamenti apportati alla Costituzione sono diventati oggetto di nuovi tentativi di revisione costituzionale. Giacciono, infatti, alla Camera dei Deputati diversi disegni di legge costituzionale che intendono incidere sulla stessa nomenclatura dei livelli di governo.

Queste proposte si inseriscono nella condizione di precarietà costituzionale in cui si trova il sistema politico, che trova i suoi segni nella profonda alterazione del riparto delle competenze legislative, nella mancata attuazione sul piano delle funzioni amministrative del disposto dell'art. 117, comma 2, lett. p (se non in via transitoria e ai limitati aspetti inerenti alla legge n. 42 del 2009 [art. 21]), e nella transizione a lungo/medio termine verso il c.d. federalismo fiscale di cui all'art. 119 Cost.

A ciò si aggiunga che in questi ultimi anni la legislazione statale, volta a fronteggiare la crisi finanziaria che caratterizza l'attuale congiuntura del mondo occidentale, ha visto l'inserimento di molteplici disposizioni inerenti, in particolare, gli enti locali, che, pur avendo un carattere finanziario, essendo volti al contenimento della spesa pubblica, hanno avuto effetti istituzionali considerevoli, incidendo anche sul disegno che in una qualche misura poteva leggersi nel nuovo Titolo V.

Per ciò che attiene agli Enti locali la revisione del titolo V ha presentato, dal punto di vista costituzionale, aspetti di grande innovazione; questi livelli di governo, infatti, hanno ricevuto un rilievo e una garanzia della loro autonomia (art. 114, commi 1 e 2, Cost.) non confrontabile con quelle loro date dalle precedenti disposizioni costituzionali e sono stati collocati dal punto di vista funzionale in una posizione di primaria responsabilità (art. 118, commi 1 e 2, Cost.), atteso che ad essi dovrebbero spettare le funzioni di prossimità (per i Comuni) e di area vasta (per le Province), secondo il quadro di riferimento fatto proprio dal Costituente, alla luce della consolidata tradizione dell'ordinamento.

Anche la loro potestà regolamentare è stata consolidata sul piano costituzionale e non più dedotta, come accadeva prima, dal principio di autonomia (art. 117, comma 6, secondo periodo, Cost.); anzi, il potere regolamentare locale è stato articolato in modo tale da risultare garantito anche nei confronti del legislatore statale e di quello regionale, come la sentenza n. 246 del 2006 della Corte costituzionale ha mostrato.

Tuttavia, questo disegno non presenta solo luci, ma anche ombre, soprattutto sul piano delle concrete garanzie costituzionali. E proprio su queste ombre hanno avuto buon gioco le disposizioni legislative che toccano i principi costituzionali sopra richiamati. Infatti, in concreto le possibili garanzie costituzionali per Comuni e Province si riducevano esclusivamente alla previsione delle "funzioni proprie", come funzioni per l'appunto riconosciute direttamente dalla Costituzione e senza l'intermediazione legislativa, statale e/o regionale; ma questa previsione costituzionale è stata ampiamente sottovalutata.

Per il resto, nonostante l'enunciazione dei principi dell'art. 114 Cost., l'attribuzione o il conferimento delle funzioni e la stessa esistenza delle autonomie locali (come è dimostrato a tutt'oggi dall'infelice vicenda delle Città metropolitane) sono rimesse alla legge, e statale e regionale: la legge statale definisce la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; la legge statale e quella regionale dispongono il conferimento delle funzioni nelle rispettive materie di competenza legislativa; entrambe le fonti legislative, al fine di assicurare l'esercizio



unitario delle funzioni, possono modificare la collocazione delle funzioni o prevedere forme penetranti di controllo sostitutivo (almeno secondo quanto ha affermato la Corte costituzionale, sentenza n. 43 del 2004), sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; la legge dello stato, ma anche quella regionale, nell'ambito della competenza concorrente in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", dispongono dell'autonomia finanziaria delle Autonomie locali; la disciplina territoriale degli enti locali è rimessa anch'essa alla legge statale e a quella regionale, secondo la previsione dell'art. 133 Cost..

Gli enti locali hanno sempre visto, per tradizione, nella legge statale e non nella Costituzione la fonte della garanzia della loro autonomia, soprattutto nei confronti di quello che è stato definito il "neocentralismo regionale"; per questa ragione, auspicando una piena attuazione della competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. p, Cost., hanno ritenuto appagante il nuovo disegno costituzionale.

Bisogna dire che l'esperienza di questi 10 anni, la mancata attuazione della delega di cui all'art. 2 della legge n. 131 del 2003, il fallimento di tutti i tentativi di una legislazione organica nel settore delle autonomie locali e dei servizi pubblici locali, nella XV e nella XVI legislatura (almeno sinora), dovrebbe quanto meno insinuare il dubbio sulla sufficienza delle garanzie che possono assicurare la legge statale rispetto a quelle approntate dalla Costituzione.

Peraltro, la tendenza in atto, caratterizzata dalla mancanza di riforme legislative di riordino istituzionale, ha finito con l'incidere sulla stessa collocazione costituzionale delle autonomie locali, snaturando i principi di pari ordinazione istituzionale di tutti gli enti territoriali (art. 114, comma 1, Cost.) e di autonomia "con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" (art. 114, comma 2, Cost.). Infatti, se si considera la legislazione sull'emergenza finanziaria, l'unica sin qui largamente prodotta dal legislatore statale, quasi mai con termini efficaci, si osserva come questa abbia in genere ristretto gli ambiti delle garanzie e la concreta autonomia finanziaria e istituzionale, rimettendo frequentemente la determinazione della disciplina legislativa di dettaglio alla legislazione regionale, come nel caso delle norme statali che hanno abolito l'ATO acqua e l'ATO rifiuti o che hanno rimesso alla legge regionale la determinazione degli ambiti ottimali per i bacini dei servizi pubblici locali, od ancora il concreto esercizio associato obbligatorio delle funzioni da parte degli enti locali.

Questa legislazione, ancorché inefficace per l'inadempimento regionale, che si somma a quello statale, assumendo così l'autonomia locale il carattere dell'anomia (locale), ha impresso all'ordinamento degli enti locali una "venatura" regionale, che lo rende paragonabile a quello delle regioni ad autonomia differenziata o alla tradizione federale più remota. In entrambi questi modelli, infatti, l'autonomia locale è parte dell'ordinamento regionale (o dello Stato membro) e non dell'ordinamento nazionale (federale).

Questa tendenza appare forte di un elemento che anche nel dibattito scientifico è stato ampiamente sottovalutato: il riparto delle competenze legislative tra stato e regioni. Infatti, anche ad una superficiale lettura dell'art. 117, commi 2, 3 e 4, Cost., sembra evidente che la prevalente parte delle funzioni locali ripete il proprio fondamento legislativo, più dalla legge regionale, che non da quella statale. Di conseguenza, per certi aspetti, la tendenza alla regionalizzazione dell'ordinamento degli enti locali appare inevitabile, via via che i rapporti tra Stato e Regioni si va assestando sul figurino dell'art. 117 Cost.



Qui, allora, si situa la questione del necessario bilanciamento, a garanzia della posizione delle Autonomie locali nel sistema, attraverso forme di tutela direttamente previste dalla Costituzione, che devono toccare, necessariamente, gli aspetti organizzativi e istituzionali, normativi e funzionali, così come finanziari e tributari, cui non possono essere disgiunte forme di salvaguardia di tipo procedimentale e di tipo processuale.

Si tenga conto che gli Stati federali, pur provenendo da una esperienza alquanto diversa rispetto a quella italiana, in quanto gli enti locali sin dall'inizio erano (esclusivamente) parte dell'ordinamento regionale e non avevano un diretto rilievo federale, nella loro evoluzione sono venuti progressivamente a riconoscere a questi enti delle garanzie di rango costituzionale, nella Costituzione federale. L'esempio migliore che mostra questo equilibrio appare essere l'art. 28 della Costituzione tedesca, il quale dispone una garanzia di carattere organizzativo istituzionale ("nei Distretti e nei Comuni il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete"), di carattere funzionale, prevedendo il "diritto di regolare, sotto la propria responsabilità, tutti gli affari della comunità locale nell'ambito delle leggi", estendendo l'autonomia amministrativa "anche ai fondamenti dell'autonomia finanziaria", che comprende la previsione di una risorsa fiscale basata sul potenziale economico, di cui gli enti beneficiari fissano "l'aliquota impositiva"; e questo disegno tracciato dalla Costituzione federale tedesca si completa con la disposizione che riconosce la possibilità per gli enti locali di tutelare la loro posizione costituzionale con il ricorso diretto alla Corte costituzionale "per lesione del diritto di autoamministrarsi, garantito dall'articolo 28, operata per mezzo di una legge" (art. 93, comma 1, n. 4a, GG).

Il Seminario sulla riforma della riforma, espressione con la quale si intendono sottolineare i profili di cambiamento costituzionale necessari a dare una più piena attuazione ai principi della revisione del 2001, migliorandone l'efficacia, intende considerare le problematiche costituzionali direttamente inerenti alle autonomie locali, in una ottica di garanzia della tradizione autonomista che segna la storia italiana e, particolarmente, quella repubblicana, di adeguatezza del sistema di governo locale alle sfide che il Paese deve affrontare nel confronto europeo e globale e di ampliamento della democrazia e delle forme di partecipazione che gli enti locali assicurano ai cittadini.

Sono chiamati a discutere i temi di questa nota, partendo dalle proposte di modifiche del Titolo V, che sono state presentate in Parlamento, eminenti studiosi del diritto pubblico italiano, i diretti interessati, attraverso le loro associazioni, e le Regioni; al confronto sono chiamati pure parlamentari di tutti i gruppi presenti in seno alle Camere, cui spetterà raccogliere i frutti del dibattito, per trasformarlo nelle più appropriate disposizioni della Costituzione.

*Stelio Mangiameli*

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Direttore dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie  
del Consiglio Nazionale delle Ricerche