

**Il cosiddetto federalismo. Percorso ancora incompiuto e ruolo in chiaroscuro delle
associazioni autonomistiche***

di Gian Candido De Martin

Sommario: 1. Due decenni di riforme autonomistiche con un esito incerto. – 2. Riforme e problemi di cultura autonomistica delle classi dirigenti (nazionali, regionali e locali). – 3. Il ruolo (in chiaroscuro) delle Associazioni rappresentative delle autonomie.

1. Due decenni di riforme autonomistiche con un esito incerto

Può essere di qualche interesse traggere il processo riformatore in chiave federalista, che ha caratterizzato gli ultimi venti anni con molteplici cambiamenti e trasformazioni avvenute nel nostro sistema istituzionale, considerando anche il ruolo a tal fine svolto dalle Associazioni a vario titolo rappresentative delle autonomie territoriali di diverso livello (Anci e Upi più risalenti nel tempo, Uncem e Lega Autonomie, nonché Conferenza delle Regioni–Cinsedo, costituite più di recente, sostanzialmente a partire dagli anni Settanta, come precisato meglio in altri contributi di taglio storico in questo fascicolo della rivista).

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

* Contributo destinato alla pubblicazione in *Comunità Montagna* n. 4/2011.

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, allorquando 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 (nazionali, regionali e locali)

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.

3. Il ruolo (in chiaroscuro) delle Associazioni rappresentative delle autonomie

A fronte di queste vicende assai problematiche ci si può chiedere come abbiano inciso e quale ruolo abbiano esercitato in concreto gli organismi di rappresentanza delle autonomie territoriali di diverso livello, con riferimento sia alle associazioni o strutture che si propongono di rappresentare in via generale l'universo degli enti appartenenti ad un determinato livello (v. Anci, Upi e, più tardi, Conferenza delle Regioni-Cinsedo: ruolo mai sostanzialmente messo in discussione, salvo in qualche caso da alcuni Comuni critici con l'Anci, e spesso anzi formalmente riconosciuto, in modo forse ultroneo, dal legislatore), sia a quelle sorte con finalità specifiche riguardanti o categorie di enti locali di settore (v. Uncem) oppure costituite per associare enti locali già facenti parte di altri organismi, al fine di esprimerne e rafforzarne la capacità di interlocuzione politico-istituzionale (v. Lega delle autonomie).

Naturalmente qui si prescinde da ogni analisi puntuale sulla capacità rappresentativa di questi organismi e sui rapporti reciproci che intercorrono tra queste strutture rappresentative, talora in chiave collaborativa, talaltra con qualche rischio di conflittualità. In questa sede ci si limita a qualche considerazione generale sul loro apporto alle riforme istituzionali di cui si è fatto cenno, sintetizzando in proposito tre ordini di osservazioni.

In primo luogo, va rilevato che tutti gli organismi rappresentativi menzionati hanno certamente svolto, sia pure con diverse velocità e stili operativi, un ruolo significativo di promozione delle riforme autonomistiche nel periodo antecedente alle modifiche costituzionali del titolo V del 1999/2001; anzi, si può senz'altro sottolineare una certa indubbia capacità di proposta e di analisi critica dei testi in discussione svolto dalle Associazioni di enti locali in preparazione a

quella che poi è diventata la legge 142/90, fino al nuovo testo unico degli ordinamenti degli enti locali del 2000, nonché in funzione della approvazione e attuazione della riforma Bassanini del 1997 e dei testi che hanno poi portato alla riforma del titolo V in chiave fortemente autonomistica. Si può anche osservare che apporti e proposte formulate o stimulate da organismi rappresentativi di autonomie sono apparsi talora determinanti per la confezione di riforme specifiche (in tal senso merita di essere ricordata, ad esempio, l'attività svolta dall'Uncem in funzione della legge per la montagna n. 97/1994).

In secondo luogo, va però rilevato che questo ruolo da coprotagoniste delle riforme si è – almeno per certi versi - molto attenuato nell'ultimo decennio, paradossalmente dopo la riforma costituzionale che avrebbe dovuto esaltarlo. In effetti, solo nella prima parte della XIV legislatura si è registrata una capacità di presenza forte e unitaria delle Associazioni autonomistiche e della Conferenza delle Regioni-Cinsedo (v. il loro concorso decisivo al protocollo interistituzionale del maggio 2002, in cui si era sancito un esplicito metodo di costante corresponsabilità nell'attuazione della riforma costituzionale, metodo poi in pratica subito disatteso) . Egualmente impegnato è apparso il ruolo delle Associazioni, soprattutto di quelle riguardanti gli enti locali, in concomitanza con i lavori della Commissione Vari, costituita presso il Ministero dell'interno nel 2003 per facilitare e orientare l'attuazione della riforma costituzionale (anzitutto in ordine alla determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province e nell'attuazione dell'art. 118 Cost.) . Poi però, da un lato, sono emersi frequentemente contrasti di orientamento e obiettivi disomogenei tra le varie Associazioni, in particolare con riferimento alla necessità di definire le funzioni di ciascuna categoria di enti ed i correlati meccanismi di finanziamento (v. soprattutto le questioni di definizione delle funzioni di area vasta in rapporto sia alle funzioni comunali di base sia al ruolo amministrativo delle Regioni; v. anche le questioni relative agli ordinamenti differenziati delle Città metropolitane e delle

Comunità montane). Si può aggiungere che gli organismi rappresentativi hanno talora preferito svolgere azioni (anche sul piano delle relazioni con Parlamento e Governo) in autonomia, senza ricercare soluzioni coordinate o armonizzate a livello di sistema. Tutto ciò ha certamente indebolito la loro capacità complessiva di essere coprotagoniste e di svolgere un ruolo essenziale nel processo riformatore, riducendole (di fatto e talora anche di diritto) a meri interlocutori sia delle sedi nazionali delle decisioni (e dei relativi apparati tecnici) sia degli organi regionali. Anche la dinamica delle attività della Conferenza unificata e della Conferenza Stato-autonomie locali non hanno contribuito a qualificare il ruolo delle Associazioni rappresentative delle autonomie, tanto più perché si sono sempre più burocratizzati i rapporti tra istituzioni centrali, regionali e locali, in una chiave che ha finito per far prevalere il ruolo degli apparati serventi del Governo (Presidenza del consiglio e Ministeri interessati).

Va, infine, osservato che le Associazioni autonomistiche non sono riuscite per molti versi ad interpretare adeguatamente le esigenze di quel nuovo investimento culturale e tecnico che sarebbe stato indispensabile dopo la riforma costituzionale, al fine di poterla attuare e implementare nella prospettiva di una crescente responsabilità degli attori locali. Le priorità nelle attività svolte delle associazioni sono diventate soprattutto quelle legate ai nodi finanziari del rapporto tra Stato o Regioni ed enti locali, mentre sono rimaste in larga misura in secondo ordine – se non in qualche caso trascurate – tre grandi questioni che avrebbero (potuto e dovuto) esaltare il ruolo determinante delle Associazioni delle autonomie nella concreta realizzazione di un disegno riformatore volto a valorizzare le istituzioni territoriali, sia pure in una cornice unitaria, con un effettivo decentramento e una forte semplificazione dei soggetti istituzionali strumentali operanti in ambito regionale o locale. In tal senso i limiti principali riguardano, ad avviso di chi scrive, anzitutto la scarsa capacità di elaborazione propositiva organica che si può rilevare negli ultimi anni nelle Associazioni, a differenza di quanto avvenuto in precedenza.

Spesso si è anche registrata una sottovalutazione di questioni delicate, come quelle relative agli ordinamenti differenziati comunali e provinciali (Comunità montane e Città metropolitane), nonché al nodo della malintesa specialità di alcune Regioni, che sta accentuando sempre più la diversificazione con il resto del Paese, sia sul piano dei privilegi finanziari sia anche in ordine alle garanzie di autonomia degli enti locali ivi ricompresi.. Ma non va per nulla sottovalutata la questione della formazione di una classe dirigente locale a misura delle nuove prospettive di autonomia, sia per quanto concerne gli amministratori che i dirigenti e funzionari degli enti locali: a tal proposito è qui appena il caso di accennare alla difficoltà di Anci e Upi a svolgere un ruolo significativo nell'indirizzo e nella gestione delle strutture di sistema preposte alla formazione dei segretari di Comuni e Province e della dirigenza locale (v. SSPAL e Agenzia nazionale dei segretari comunali e provinciali, strutture che di recente sono addirittura state ricondotte nell'orbita del Ministero dell'interno, marginalizzando ulteriormente le Associazioni degli Enti locali).

In sostanza, a voler tirare una conclusione a queste note, si potrebbe affermare che le Associazioni delle autonomie sono state per un verso – soprattutto fino ad un certo punto - coartefici delle riforme, ma per altro verso sono (in certo modo diventate anche) una concausa della loro mancata coerente attuazione, non riuscendo più a svolgere un ruolo propulsivo e coordinato, in grado di condizionare realmente le decisioni di sistema. Non resta che auspicare che le Associazioni sappiano ritrovare il loro ruolo di elaborazione culturale e tecnica e, altresì, una capacità propositiva qualificata per la formazione della classe dirigente locale nelle sue diverse componenti, possibilmente individuando soluzioni appropriate anche per i loro rapporti reciproci, in modo da agevolare una visione e soluzioni integrate, in una prospettiva policentrica, che sia capace di definire (effettivamente e finalmente) il chi fa che cosa, con quali risorse, in base a criteri oggettivi.