



LA STABILIZZAZIONE FINANZIARIA 2011 ALLE PRESE CON IL SIETEMA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

Carlo Di Marco

Professore aggregato di diritto pubblico Università di Teramo

SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. la *forza* della Costituzione e gli equilibri fra le forze politiche. – 3. la debole revisione del Titolo V, Cost. del 2001. – 3.1. la presunta parificazione degli ordinamenti che compongono la Repubblica in alcune interpretazioni della Corte costituzionale. – 4. Il D.L. 13 agosto 2011, n. 138, come convertito nella l. n. 148/2011. Le implicazioni sul sistema delle autonomie. – 5. Il coordinamento della finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale, come fattore di preminenza dell'interesse nazionale. Implicazioni nel D.L. 138/2011, come convertito. – 6. Considerazioni di sintesi.

1. Note introduttive

Le scelte governative e parlamentari più recenti in materia di assetto delle autonomie territoriali, introdotte con la manovra finanziaria di agosto 2011, aprono riflessioni non certo nuove – tutti sanno che l'attuazione dei principi della Repubblica delle autonomie è un percorso lungo e tortuoso, caratterizzato da fughe in avanti, repentine battute d'arresto e spesso ripensamenti neo-centristi –, ma questa volta un po' più preoccupanti del solito. Non è un caso se, fra i vari commenti a prima lettura del D.L. N. 138/2011, sorge in alcuni osservatori la preoccupazione che possiamo essere di fronte ad una forma di *debolezza* delle garanzie costituzionali a tutela del sistema delle autonomie territoriali. Si dice, infatti, che «[l]o Stato "disciplina" le autonomie territoriali quasi dimenticando che si tratta di ordinamenti giuridici a fini ge-

nerali (dunque politici) in grado di definire un proprio indirizzo politico anche diverso rispetto a quello statale»¹.

Nel condividerla, ci sembra di poter inquadrare la preoccupazione testé rappresentata in una riflessione di più ampio respiro di cui da tempo la dottrina si occupa instancabilmente. Quella relativa alla ricostruzione del processo attuativo del programma costituzionale repubblicano, unitario e regionalista. Sappiamo già che lo scenario apertosi in tale dibattito non è incoraggiante, e il provvedimento del Governo-legislatore di cui più avanti ci occuperemo con maggiore dettaglio, peggiora di gran lunga la situazione. Si direbbe che quel programma costituzionale, nonostante il diritto positivo abbia compiuto, in un passato neanche più tanto recente, un percorso innovativo (per certi versi di rilevante prospettiva pluralistica)², sia irretito in un ginepraio di questioni controverse che non staremo qui ad elencare non essendo questa la sede per un esame esaustivo di tali problematiche. Ci limiteremo, pertanto, a far emergere non più di due aspetti fra loro strettamente connessi. *In primis*, appare controversa la questione se la Costituzione contenga *anticorpi* o strumenti idonei a garantire la propria *resistenza* di fronte all'inesorabile mutevolezza degli equilibri fra le forze sociali e politiche. È dubbio, in altri termini, se il programma autonomista possa o meno risultarne stravolto. *In secundis*, in un quadro attuativo del disegno dei Costituenti, teso alla creazione di nuove forme di Stato e di governo, controversa appare la questione se con la revisione costituzionale del 2001 si sia veramente determinata una pari ordinazione degli ordinamenti della Repubblica, tale da conquistare agli enti territoriali un elevato livello di libertà e di autonomia rispetto allo Stato, degno di quella politicità rivendicata nel commento a prima lettura sopra citato. Ovvero, se tale novella costituzionale non abbia finito invece per aggiungere al dibattito ulteriori elementi di confusione, tali da legittimare, pur se indirettamente, le scelte politiche che abbiamo oggi di fronte a noi. Se la classe politica al potere, in altre parole, non si sia sentita in qualche modo autorizzata a riproporre (piuttosto maldestramente) una marcata forma di stato-centrismo di fronte a una revisione costituzionale indecisa e contraddittoria.

2. la *forza* della Costituzione e gli equilibri fra le forze politiche

¹ STERPA 16/2011, 7.

² V. da ultimo, DE MARTIN, 2011.

Nonostante i termini posti nelle disposizioni transitorie della Costituzione³, la prospettiva di una riforma delle autonomie locali è rimasta congelata, come è noto, per oltre quarant'anni e solo nel 1990 inizia un lungo e tortuoso cammino innovativo carico di scelte istituzionali molto controverse. Un ritardo dovuto all'imporsi, nella dialettica politica, di svariati equilibri che progressivamente hanno perduto ogni affinità con il c.d. *clima costituente*⁴. Rispetto ai principi contenuti nell'articolo 5 Cost., le soluzioni adottate dal revisore del 2001 sono state viste dalla dottrina caratterizzate da forti ambiguità⁵, e questo non aiuta a smentire quanti giungono a conclusioni che mostrano una Costituzione che *si arrende*. La forza delle sue norme sembrerebbe soccombere⁶. Si tratterebbe di capire meglio in quale misura le norme programmatiche⁷ possono resistere e restare come impegni del complesso disegno costituzionale (al più solo rinviabili), nonostante il cambiamento degli equilibri che variano secondo il prevalere dei diversi orientamenti politici. L'ipotesi della *resa* della Costituzione all'invasività della politica, de-

³ Cfr. VIII e IX disp. trans. Cost.

⁴ Così Crisafulli definisce, ereditandolo dalla dottrina classica, quel «*determinato – e provvisorio – punto di equilibrio tra le diverse forze politiche e le rispettive tendenze programmatiche: tra quelli che miravano ad una semplice restaurazione dell'ordinamento politico-sociale prefascista, e quelle che si proponevano all'opposto di giungere a radicali trasformazioni delle strutture della vecchia società italiana*» (CRISAFULLI 1952, 30).

⁵ La letteratura critica sulla revisione del Titolo V è molto ampia. Ci limitiamo, in questa sede, ad alcune indicazioni bibliografiche che ci sono sembrate più aderenti alle finalità di questo lavoro: CARAVITA, 2001; ID., 2002; BERTI-DE MARTIN, 2002; MANGIAMELI 2002; ID., 2009; CHIEFFI-CLEMENTE DI S. LUCA, 2004; L. CHIEFFI 2004; RUGGERI 2006; DE MARTIN, 2006, cit.; ID., 2010.

⁶ È stato significativamente affermato che ci troviamo al cospetto di «*un potere politico oramai lasciato pressoché dominus del campo, libero di occuparlo praticamente per intero quando e come crede, dal momento che il primato del "diritto politico" sul diritto costituzionale è da quest'ultimo expressis verbis "razionalizzato" [...]. La sostanza [...] è sintetizzabile [...] nella formula [...] della decostituzionalizzazione della Costituzione o – il che è praticamente lo stesso – della sua politicizzazione, del passaggio insomma da una Costituzione "giuridica" ad una "politica"*» (RUGGERI 2006, cit., 10). L'A. conferma tale convinzione affermando che la Costituzione denota una complessiva carenza di prescrittività e presenta una «*“decostituzionalizzazione” strisciante fatta da tante pratiche politico-giuridiche, per altro assai diverse l'una dall'altra, apparentemente impercettibili o, comunque, scarsamente vistose e però in grado di caricarsi a vicenda, determinando effetti ad oggi non compiutamente indagati in tutta la loro portata*» (RUGGERI 2008, 14). Similmente, altri Autori ritengono la Costituzione *indebolita* ovvero in una situazione di sostanziale inattuazione o addirittura d'impossibile attuazione: v., in tal senso, REBUFFA 1995; RESCIGNO 1994, 20; DOGLIANI 2003. Per maggiore approfondimento sulla letteratura che affronta questi temi, v. BARBERA 2008, 8 ss. Su quest'argomento si registra l'opinione contraria di quest'ultimo. Il Barbera ritiene che la Costituzione, «*dopo aver superato le prove più difficili [...] è riuscita a regolare il cambiamento ed è fortemente radicata nella coscienza degli italiani. L'ecllettismo di cui sono espressione i principi della costituzione del '48 ha consentito di non subire i contraccolpi della crisi, non solo italiana, delle tradizionali ideologie politiche*». E aggiunge che «*il risultato del referendum del 2006 sul testo di riforma costituzionale ha evidenziato un solido attaccamento degli elettori al testo costituzionale, vissuto come una comune tavola di valori, a prescindere dal merito della riforma proposta (peraltro rimasta in ombra e relativa alla seconda parte del testo costituzionale)*» (BARBERA 2008, cit., 20).

⁷ CRISAFULLI 1952, 37 ss.

terminerebbe lo svuotamento della sua forza prescrittiva, ma se così fosse nessuno potrebbe augurarsi che i ritardi attuativi accumulati siano meri avvenimenti di arresto o di rallentamento, privi di capacità compromissoria della prospettiva costituzionale. Bisognerebbe ammettere invece, che i programmi costituzionali (con essi quello autonomista), in realtà, non abbiano un futuro. Che le strade del passato, pur se mascherate, si riaprano sotto altre forme al capolinea della c.d. *seconda Repubblica*.

Da un altro punto di vista, appare veritiero che si potrebbe non collegare al mancato rispetto dei tempi prestabiliti dai Costituenti nelle disposizioni transitorie – vuoi per le regioni (disp. VIII) vuoi per l'articolo 5 Cost. (disp. IX) – un fenomeno di indebolimento (anche a distanza di svariati decenni) della natura prescrittiva e cogente delle norme programmatiche di autonomia⁸; che a fronte dei ripetuti *colpi di maggioranza* che accompagnano, di solito, le revisioni costituzionali, i principi fondamentali sembrano ancora rappresentare lo zoccolo duro del progetto costituzionale per il futuro della Repubblica, ostentato all'indirizzo di un sistema politico che, per quanto cangiante, a questo impegno sembrerebbe non potersi sottrarre. Occorre, però, ripartire dalla provvisorietà di quell'*equilibrio costituente* che agli albori della Repubblica determina la convergenza delle forze politiche. Quell'*equilibrio*, infatti, non c'è più e le forze politiche (questo preoccupa davvero tanto) sono soggette a una trasformazione tale da rendere non più possibile una dialettica paragonabile a quella che si realizza in Assemblea costituente. Tale realtà, in una visione pessimistica – ma non lontanissima dalla realtà delle cose – sembra allontanare irrimediabilmente la riproponibilità di una politica costituzionale⁹. Il momento attuale si caratterizza, infatti, per inedite e (forse) inattese trasformazioni dell'intera classe po-

⁸ In questo, è ben nota la posizione espressa dal Crisafulli all'avvio dell'esperienza repubblicana, in risposta a quanti insistono sulla non perentorietà dei termini delle disposizioni transitorie. Con tono un po' secco, il maestro ribatte: «*non ci vuole molto a capire che [la non perentorietà del (n.d.r.)] termine in parola [...] nel senso processualistico della parola, non significa affatto che sia un termine semplicemente indicativo: qui non si tratta [...] di sottilizzare sulle varie specie di termini possibili, mutuando concetti e principi del diritto processuale*» (V. CRISAFULLI, *La Costituzione*, cit. 175). Le considerazioni svolte, possono essere applicate anche all'articolo 5 ed alla IX disposizione transitoria, poiché contengono norme programmatiche della stessa natura di quelle considerate dal Crisafulli.

⁹ Il concetto di *politica costituzionale* si è recentemente contrapposto a quello di *lotta per la Costituzione*, poiché si è visto nel primo «*quella particolare attività integrativa (che Platone paragonava alla tecnica della tessitura) che rende possibile l'esistenza e il permanere di una costituzione (con tutte le sue diverse potenzialità interpretative, politiche in senso stretto)*»; nel secondo, «*una lotta la cui posta in gioco è la prevalenza di una o un'altra interpretazione possibile*» (DOGLIANI 2003, 6).

litica, la cui più recente metamorfosi costituisce l'exasperazione di situazioni già segnalate con lungimiranza dalla dottrina già in tempi non più recentissimi¹⁰.

3. la debole revisione del Titolo V, Cost. del 2001

Nelle metamorfosi della classe politica, fra le sue scelte discutibili si iscrive la revisione del Titolo V Cost. del 2001 che riflette, nei suoi lineamenti scarni e un po' goffi, gran parte delle contraddizioni che, fra spinte autenticamente innovative e politica dell'immagine, affliggono oggi i partiti (tutti, chi più chi meno). E sui rapporti fra Stato e autonomie, in questa legge costituzionale di riforma, lo scarto fra il grado di autonomia territoriale dichiarato e quello effettivamente dato, ha favorito in dottrina valutazioni varie e contrastanti¹¹. Uno dei principali pro-fili controversi che circondano d'incertezza la revisione, infatti, riguarda la formulazione quasi *livellatrice* dell' art. 114, 1° co, Cost., novellato. La fretta non è mai buona compagna di viaggio e in questa circostanza non ha consentito sufficiente attenzione da parte della classe politica all'indirizzo di un dibattito costituzionalista che offre da sempre preziosi orientamenti di riforma. E la formulazione del nuovo articolo 114 Cost. sembrerebbe avvalorare critiche che de-

¹⁰ Sorprende l'attualità di alcune considerazioni risalenti a tre lustri or sono, da parte di attenta dottrina, secondo cui appare singolare che la più rilevante trasformazione della nostra costituzione materiale debba «*farci parlare di una nuova forma di Stato, senza precedenti nella storia delle democrazie. Un governo-impresa basato sulla fiducia di un'azienda-partito vuol dire infatti una clamorosa riproduzione della confusione premoderna tra pubblico e privato*» (FERRAJOLI 1996, 319). Si avvia a passi da gigante, secondo l'A., la trasformazione dei partiti in *imprese-lobbies* che scendono in competizione nel campo predisposto dal *governo-impresa*. Tant'è che, prosegue Ferrajoli, «*la maggioranza si è subito mossa nelle istituzioni senza alcun senso del limite: trasportando nella sfera della politica l'aspirazione monopolistica propria del mondo degli affari e interpretando il principio di maggioranza come dominio assoluto, secondo la logica delle società per azioni*» (Ibid.).

¹¹ La revisione *de qua* è approvata frettolosamente alla fine della tredicesima legislatura e confermata con un referendum costituzionale ritenuto, peraltro, di dubbia utilità. E' stato rilevato, infatti, che «*[l]a legge costituzionale è stata definitivamente approvata con il voto favorevole di circa un quinto dell'elettorato [...] il che pone in evidenza la dubbia utilità e rilevanza del referendum costituzionale quando le modifiche introdotte nel testo della Carta siano molto articolate e perciò difficilmente riassumibili in una domanda chiara e comprensibile da parte dell'elettorato*» (A. CHIAPPETTI, 2004, 53). Altri ritengono utile il risultato referendario, perché così non si blocca il processo di revisione: un risultato negativo avrebbe potuto congelare ogni ipotesi di modifica della Costituzione (CARAVITA, 2002, 25).

Non sono certo da trascurare gli aspetti positivi della revisione. V., in proposito, GAMBINO 2008, 23, in cui si sottolinea che «*[l]e innovazioni apportate dalle riforme sono notevoli, in quanto sono stati "attualizzati" valori e principi che già la Costituzione del '48 conteneva, ma che erano rimasti per così dire imprigionati in una forma eccessivamente debitrice allo Stato liberale ottocentesco*». Anzi, si ritiene che la nuova formulazione dell'art. 114, Cost., ove fosse inserita in un coerente testo di riforma, potrebbe costituire davvero un «*innovativo patto costituzionale*» (Ibid., 24).

nunciano eccessivo pressapochismo su temi di gran rilievo¹². Nell'elencazione degli ordinamenti di cui all'articolo in discorso, l'apparente inversione dell'ordine di importanza fra gli stessi, è sembrata incoerente poiché essa si manifesterebbe solo in via formale e sfornita della necessaria completezza¹³.

La forte formulazione dell'art.114, 1°co., inoltre, nel suo espresso riferimento allo Stato quale componente della Repubblica (peraltro non al pari degli altri che potrebbero sembrare volutamente anteposti), fisserebbe una graduatoria d'importanza fra i cinque livelli di governo che potrebbe far pensare a uno scadimento delle fonti statali rispetto a quelle di autonomia. In questo modo, la scelta del riformatore costituzionale si sarebbe posta persino oltre quella presunta parificazione. Tutto questo per rispondere a un'ipotetica esigenza di pari dignità di cui si è anche avuto modo di discorrere¹⁴.

Da un altro punto di vista, non riproponendosi detta presunta parificazione nel secondo comma dell'articolo n. 114, come si è fatto notare¹⁵, lo Stato resta pur sempre titolare di una certa primazia rispetto agli altri soggetti. E, secondo un altro commento, lo Stato «*se non pro-*

¹² Il giudizio della dottrina già richiamata è particolarmente deciso: «*la legge cost. n. 3 del 2001 è affrettata, priva di principi conduttori logici, contraddittoria e confusionaria. Essa, in breve, non introduce un vero e proprio federalismo né uno stato delle autonomie razionalizzato: complica il funzionamento degli apparati pubblici, con gravi ricadute economiche, e indebolisce l'Italia nel momento in cui il Paese si confronta con i partner europei e nell'economia globale*» (CHIAPPETTI, 2004, 57).

¹³ In realtà, secondo la dottrina citata (CHIAPPETTI, 2004, 69 ss.), le autonomie sarebbero entrate a far parte di un *federalismo all'italiana* del tutto particolare, creato da sprovveduti i quali avrebbero «*inconsapevolmente introdotto la Repubblica dei particolarismi o la Repubblica dei campanili, avviando lo sfascio dell'assetto unitario faticosamente conquistato centocinquanta anni or sono*». Il nuovo dettato dell'art. 114, 1° co. porterebbe a una situazione assimilabile alla forma di Stato federale, ma con caratteri inattesi che fanno pensare a un *federalismo all'italiana*: non già uno Stato in cui si uniscono Stati-ordinamenti sovrani, membri della federazione, bensì numerose autonomie le quali, di là dalle loro dimensioni, rivendicherebbero *fette di sovranità* prima inesistenti. L'idea di una *via italiana al federalismo*, tuttavia, secondo un ipotetico progetto complesso ma coerente, sembrerebbe molto plausibile. V. in proposito DE MARTIN 2006, in cui L'A. vede configurarsi, dalla novella del Titolo V, «*una nuova statualità, legata alla "Repubblica delle autonomie", che rappresenta una precisa opzione del sistema italiano per un assetto policentrico delle istituzioni politico-territoriali, con un forte accento sul ruolo e sui poteri delle autonomie infrastrutturali di diverso livello (una sorta, se si vuole, di "via italiana al federalismo", senza con ciò ovviamente fare riferimento al modello tipico dello Stato federale)*».

¹⁴ L'ipotesi della pari ordinazione dei cinque livelli di governo come foriera di un'inedita *pari dignità* fra Stato-persona ed enti autonomi territoriali, non ha convinto del tutto la dottrina. Mancherebbe, secondo alcuni, una nozione giuridicamente rilevante della c.d. *pari dignità* che «*non si sa bene che cosa significhi sul piano giuridico: non può infatti servire a qualificare la loro [dello Stato e degli altri componenti la Repubblica (n.d.r.)] posizione sostanziale, poiché non può di per sé attribuire a questi enti nulla di più di quanto già risulti dalle puntuali disposizioni che li riguardano*» (così, ANZON 2003, cit., 173).

¹⁵ Cfr. PIZZETTI, 2001.

prio sovrano è, almeno, qualcosa più di un ente autonomo»¹⁶. Stando a quest'ultima interpretazione, il disposto dell'articolo in esame dovrebbe ritenersi dotato di una forza meramente dichiarativa, poiché vari altri elementi concorrerebbero a smentirne un'autentica carica di sostanzialità. La preminenza dello Stato sugli altri soggetti sarebbe, dunque, evidente.

Sotto il profilo delle fonti, in questa situazione si potrebbe pensare a una marginalizzazione della primazia legislativa dello Stato a favore delle fonti di autonomia ma, per quanto dei passi siano stati compiuti in questa direzione attraverso alcuni importantissimi eventi innovativi (l'abolizione dei controlli preventivi; l'ampliamento delle potestà legislative delle regioni ed altro), non è possibile affermare che dalla riforma del Titolo V resti effettivamente marginalizzata la centralità della legge statale. A dimostrare tale ultima affermazione concorrono varie circostanze che, nell'ambiguità del dettato della riforma costituzionale del 2001, non mutano sostanzialmente il precedente quadro. Ad esempio, il nuovo art. 117, 2° co, lett. p), Cost., riporta fra le materie d'esclusiva competenza dello Stato quella dell'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni, province e città metropolitane, come a contraddire la dichiarata origine costituzionale dell'autonomia locale contemplata nel precedente articolo 114, 2° co.¹⁷.

Per questa via, gli statuti locali – la cui previsione già con la legge n. 142/1990 aveva fatto pensare a una trasformazione del sistema delle fonti – restano così in un'area indefinita che si colloca a metà fra leggi e regolamenti. Con la revisione del 2001, l'unica novità di rilievo è nel fatto che per la prima volta la fonte statutaria locale vede un riconoscimento espresso in Costi-

¹⁶ ANZON 2003, 171. Dopo l'articolo 114, Cost., aggiunge l'A., non mancherebbero «*norme successive [...] che presuppongono o affermano la preminenza dello Stato e la sua capacità condizionante dell'attività locale, mentre non è previsto il contrario*», e fra i soggetti elencati nell'art. 114, 1° co. «*una indubbia disparità sussiste in danno di quelli che non dispongono di competenze legislative né della possibilità di ricorso alla Corte costituzionale a tutela della propria posizione*».

¹⁷ Su questo punto si registrano altre interpretazioni della dottrina. Si nota, infatti, che «*si potrebbe ritenere [...] che con la formula "funzioni fondamentali" il legislatore costituzionale abbia voluto far riferimento alla disciplina organizzativa degli organi di governo*» (CARAVITA 2002, cit., 13). Secondo altri, la disposizione dell'art. 117, 2° co., lett. p) costituisce un elemento di continuità rispetto all'art. 128 Cost. ora abrogato (GROPPI 2002). Tale continuità deriverebbe dalla trasfusione di limitati tratti del vecchio Titolo V nel nuovo che si opera *in progres* e non come inversione della tendenza autonomista sviluppata a partire dalla legge n. 142/1990. Inoltre, prosegue l'A., questo carattere di continuità è chiave di lettura per la soluzione dei vari dubbi interpretativi derivanti dall'oscurità del dettato della novella, riscontrabile in vari punti «*anche come conseguenza della carente tecnica redazionale messa in evidenza da tutti i commentatori*». Questo farebbe emergere «*il problema del rapporto tra potestà normative statali e regionali e potestà regolamentare degli enti locali*». La continuità soccorre a fornire un utile ausilio poiché «*la riforma costituisce il risultato di una evoluzione normativa durata più di dieci anni, e ai fini della sua interpretazione, laddove la lettera è oscura, può soccorrere una interpretazione sistematica che tenga conto dei risultati raggiunti proprio nella legislazione ordinaria*» (*Ibid.*).

tuzione, ma, in vigenza dell'art. 117, 2° co., lett. p), essi restano inevitabilmente sottoposti alla legge dello Stato.

La legge 5 giugno 2003 n. 131, infine, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 3/2001, sostanzialmente fa propria l'ambiguità derivante dal dettato costituzionale. Essa conferisce al Governo delle deleghe fra cui una riguarda, appunto, l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, ai sensi della richiamata lett. p). Ora, oltre la circostanza che i tempi per l'attuazione di queste deleghe si protraggono in maniera eccessiva (quasi a testimoniare la difficoltà nell'attuazione di una riforma poco chiara), sembra fuori discussione che la legge dello Stato definisca i contenuti necessari degli statuti locali¹⁸ e mandi a un atto legislativo del Governo la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali. Si perpetua così la riferibilità degli Statuti locali alla legge con cui devono armonizzarsi¹⁹. Anzi, in mancanza della definizione dei rispettivi contenuti da parte della Costituzione, il riferimento diretto ad essa di cui all'art. 114, 2° co., Cost., è apparso vanificato²⁰.

L'incompletezza della riforma costituzionale del 2001 non può essere negata, ma può essere colmata solo da un legislatore lungimirante e coerente con i riferimenti importanti contenuti nella stessa riforma: anche in quell'art. 114, Cost. apparso a parte della dottrina così privo di effettività, come si è visto. In realtà, lo spirito più profondo del regionalismo (o del federalismo all'italiana, se si preferisce), ferme restando le competenze specifiche di ciascun ordinamento, è in un sistema di relazioni tutt'altro che gerarchico, ma policentrico e pari ordinato.

3.1 la presunta parificazione degli ordinamenti che compongono la Repubblica in alcune interpretazioni della Corte costituzionale

¹⁸ Art. 4, 2° co., l. 131/2003.

¹⁹ In una sentenza (non recentissima) della Cassazione, tuttavia, si da atto, del dibattito dottrinale sull'autonomia locale e sul profilarsi dei nuovi assetti costituzionali in trasformazione considerando gli statuti locali non più come strumenti normativi di *attuazione*, bensì di *integrazione* e *adattamento*. Questo conferma una tendenza nuova anche nella giurisprudenza riferita alle novità istituzionali che si tracciano nella struttura degli ordinamenti della Repubblica. (cfr. Cass. Sez. unite civili, sent. 16 giugno 2005, 12868). Sulla richiamata pronuncia, cfr. LIBERATI 2006.

²⁰ Parlando dei contenuti degli statuti locali, è stato sottolineato da D'ORLANDO 2004, 88 che «[s]enza l'indicazione di specifici contenuti, e degli strumenti di attuazione di tali contenuti, la semplice menzione degli statuti all'interno del testo costituzionale non rafforzerebbe, se non in chiave meramente simbolica, gli spazi di autonomia già in precedenza riconosciuti e garantiti (sebbene con vicende alterne), dalla legislazione statale e regionale nel quadro costituzionale previgente».

Sul tema riportato nel titolo del presente paragrafo, il Giudice delle leggi apre la serie delle proprie interpretazioni nel 2002²¹, con una argomentazione molto ampia e convincente: riconosce che la revisione del Titolo V comporta una elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori attraverso il rafforzamento dell'autonomia delle regioni e l'abolizione dei controlli statali. Circostanze, queste, che disegnano un nuovo modo di essere dell'intero sistema delle autonomie. La Corte opera, altresì, un interessante accostamento di questo con i principi della democrazia e della sovranità popolare. Tali principi, insieme a quello autonomista, secondo la Consulta, costituiscono il nucleo centrale del disegno complesso del Costituente, che trova *«eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»*²².

Successivamente, la stessa Corte precisa che la pari ordinazione operata dal novellato articolo 114 può ricondursi alla sfera delle posizioni costituzionali non già alle funzioni che gli enti stessi sono chiamati a svolgere²³. Da tale considerazione discende non un *ripensamento* sull'orientamento assunto in precedenza dallo stesso Giudice delle leggi (che vede nella nuova formulazione dell'articolo 114 un passo importante verso la realizzazione del disegno costituzionale che lega sovranità popolare, democrazia e valorizzazione delle autonomie), bensì la constatazione che tale orientamento incontra ostacoli nella notevole diversità delle funzioni che gli ordinamenti della Repubblica sono chiamati a svolgere. Da questo punto di vista, semmai, la Consulta, con le sue argomentazioni, tocca il tasto sensibile della incompletezza delle riforme costituzionali. Affermando, infatti, che *«nel nuovo assetto costituzionale [...] allo Stato sia pur sempre riservata [...] una posizione peculiare desumibile [...] anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria [...], nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2)»*²⁴, si fa riferimento ad una funzione che inevitabilmente influisce sulla libertà di esercizio delle altre in capo ai diversi ordinamenti sub-statali. Nondimeno, il Giudice delle leggi fa espresso riferimento a materie che potrebbero in futuro non più essere indiscutibil-

²¹ Sent. n. 106/2002.

²² Ivi, p.to n. 3, *Cons. dir.*

²³ V. sent. n. 274/2003, le cui argomentazioni sono ribadite nell'Ordinanza della Corte n. 144/1999.

²⁴ Ivi, p.to n. 2.1, *Cons. dir.*

mente ascrivibili alla sola competenza statale. Si dice, infatti, che l'articolo 114, Cost. «*non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati*» e, a corroborare tale assunto, aggiunge: «*basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa*». La materia della revisione costituzionale, nell'ipotetico realizzarsi di una riforma da sempre mancata, ma possibile e auspicata (quella sul superamento del bicameralismo perfetto), potrebbe ben diventare ascrivibile anche alla competenza delle regioni e degli enti locali; riconoscimento e promozione delle autonomie locali ex art. 5, Cost., sono principi che possono influire fortemente sul sistema delle fonti del diritto e sulla difesa diretta delle autonomie dinanzi al giudice delle leggi. E, nella constatazione che leggi degli enti locali nel nostro ordinamento costituzionale (proprio nelle province autonome richiamate nella citazione che precede), esistono da sempre, l'affermazione della Corte potrebbe essere intesa anche come in implicito invito a che le riforme costituzionali in futuro siano più chiare, coerenti e incisive. Sarebbe come dire (ma la Corte non lo ha detto espressamente) che una vera complessa e coerente riforma costituzionale, volta all'attuazione della Repubblica delle autonomie, comprendendo anche innovazioni necessariamente collegate (la creazione del Senato delle regioni e delle autonomie, una rivisitazione del sistema delle fonti che valorizzi gli statuti locali facendoli uscire dal limbo delle fonti sub-primarie, la riforma del processo costituzionale e l'accessibilità diretta delle autonomie locali al ricorso costituzionale ecc.), potrebbe portare a una vera equiparazione fra gli enti indicati nel novellato art. 114, Cost.

4. Il D.L. 13 agosto 2011, n. 138, come convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148. Le implicazioni sul sistema delle autonomie

Nello scenario sopra descritto, caratterizzato da forti contraddizioni sulla strada della realizzazione piena delle prospettive programmatiche di una Repubblica autonomista, si inserisce con incisività, da ultimo, il D.L. n. 138/2011 come convertito nella legge n. 148/2011. Esso costituisce, su quella strada, una importante novità di segno negativo. Si tratta, infatti, rispetto a tale percorso, di un forte arretramento. Un intervento di tipo emergenziale lontano da una reale prospettiva di attuazione della revisione del 2001, che mostra, peraltro, la malcelata e non nuova tendenza neo-centrista di questo Governo.

Con riferimento specifico alle regioni, il provvedimento punta a ridurre la spesa per gli organi politici abbattendo il numero dei relativi componenti, e a modificare la spesa per le loro indennità. La prima elementare osservazione sarebbe che tali materie sono riservate alla disciplina statutaria regionale, sicché lo Stato non avrebbe competenza alcuna, ma l'orientamento stato-centrico si manifesta aggirando la riserva mediante la definizione di misure *premiali*²⁵. Le modalità dell'aggiramento sono particolarmente artificiose: lo Stato, usando il mezzo delle c.d. misure *premiali*²⁶, induce le regioni a compiere scelte legislative che, per esse, diventano quasi irrinunciabili. Ai parametri già previsti dalla legge perché le regioni rientrino nella categoria dei virtuosi ai fini del patto di stabilità, lo Stato ne aggiunge altri: quelli che si individuano come misure per la stabilizzazione finanziaria (dette *premiali* per via della loro collocazione nella categoria di quelle previste per il patto di stabilità interno). Di conseguenza, in caso di inadempienza, le regioni rischiano di non ottenere benefici dalla ripartizione dell'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Insomma, dopo aver salvato la forma (saranno le regioni a compiere il passo attraverso modifiche allo Statuto regionale), nella sostanza si scambia per parametri di stabilità una contro-riforma neocentrista delle autonomie territoriali, imposta dallo Stato su materie di competenza statutaria regionale, negando il regionalismo sin qui conquistato. E il regionalismo diventa quasi una barzelletta! È stato giustamente notato che si è di fronte ad un vero e proprio «*ricatto finanziario*» davanti al quale la Regione è costretta a dover sacrificare una quota della propria autonomia costituzionalmente riconosciuta»²⁷.

Ma cerchiamo di valutare il provvedimento più nel dettaglio. A partire dalle prossime legislature, secondo le disposizioni di cui all'art. 14 del D.L. come convertito, si individuano 6 classi di regioni che vanno da quelle dotate di un numero di abitanti inferiore o uguale a 1, 2, 4, 6, 8 milioni, a quelle che ne hanno più di 8 milioni. Rispettivamente, per gli organi rappresentativi sono previsti massimo 20, 30, 40, 50, 70 consiglieri e 80 nelle regioni con oltre 8 milioni di abitanti. Le giunte regionali non possono comprendere assessori in numero superiore a 1/5 dei componenti il Consiglio. Quanto ai costi della politica, oltre l'applicazione del sistema previdenziale contributivo, si stabilisce il tetto di tutti gli emolumenti e indennità dei consiglieri re-

²⁵ STERPA 16/2011, 2.

²⁶ Art. 20 3° co., D.L. 6 luglio 2011, n. 98, conv. nella l. 15 luglio 2011, n. 111.

²⁷ STERPA 16/2011, 4.

gionali, pari all'indennità massima spettante ai parlamentari, comunque commisurata all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio²⁸.

Per quanto concerne le province, sulle quali non ci dilungheremo²⁹, rispetto all'iniziale scelta politica operata dal Governo con il D.L. n. 138/2011, la legge di conversione opera un deciso passo indietro certamente indotto dalla forte levata di scudi da parte delle province e delle loro organizzazioni, che segue l'emanazione del provvedimento governativo. Vengono soppressi, infatti, i commi 1, 2, 3, 4 e 7 dell'articolo 15 del decreto facendo così venir meno (provvisoriamente) l'iniziale progetto di soppressione delle province aventi una popolazione inferiore a 300.000 abitanti e un'estensione territoriale inferiore a 3.000 Km quadrati. Resta in vigore il comma 5 di questo articolo, in cui si stabilisce la riduzione del 50% del numero di assessori e consiglieri provinciali a decorrere dal primo rinnovo degli organi stessi successivo alla data di entrata in vigore del decreto.

Nei confronti dei comuni, con la legge di conversione il Governo e il Parlamento ricorrono a una disciplina restrittiva dell'autonomia locale che presenta chiari caratteri neo-centristi e di stridente contrasto con il faticoso e lungo percorso di realizzazione della Repubblica delle autonomie. Sempre con il fine di «*assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici*»³⁰, a partire dalla proclamazione degli eletti relativa al rinnovo dei comuni interessati successivamente al 13 agosto 2012, quelli con popolazione fino a 1000 abitanti (fatte salve le isole e il Comune di Campione d'Italia) dovranno istituire obbligatoriamente fra loro un'Unione comunale per la

²⁸ In verità tali misure, come si è fatto giustamente notare (STERPA 16/2011, 4), salvo qualche oculata rettifica, in sé non sarebbero certo scandalose, ma ci si chiede perché non siano state adottate dalle regioni stesse, potendo così incidere significativamente sull'opinione pubblica. Sicché adesso lo Stato non avrebbe dalla sua anche parte di quest'ultima, in un'operazione tutt'altro che trascurabile dal sapore neo-centristico. Su questo argomento, tuttavia, esercita un peso specifico molto rilevante una generalizzata e cronica carenza di quella cultura autonomistica – giustamente segnalata anche recentemente – che affligge non solo il livello di governo statale, ma anche quelli regionale e locale. In questi ultimi, si sottolinea, «*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 [...], in palese contraddizione con la logica delle scelte autonome, anzitutto sul piano normativo*» (DE MARTIN, 2011, 6).

²⁹ Sulla soppressione delle province, pur trattandosi di un tema di sicuro interesse che merita approfondimenti e riflessioni, ci limitiamo a riportare dei riferimenti bibliografici che ci sono apparsi maggiormente significativi: FABRIZZI, 2011; MANGIAMELI, 2008; CARAVITA, 2006.

³⁰ Art. 16, 1° co., D.L. n. 138/2011, come convertito.

gestione di tutte le funzioni amministrative e dei servizi loro attribuiti dalla legge³¹. Ne discende che quella forma associativa ex art. 32 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), da sempre strumento associativo rientrante nelle facoltà degli enti locali, nelle condizioni soggettive e oggettive dei comuni in argomento previste nell'improvvisata riforma di cui trattiamo, diventa obbligatoria. Per le unioni comunali così costituite si effettua, con l'occasione, una modifica della disciplina specifica di cui all'art. 32, 2°, 3° e 5° co., d. lgs. 267/2000. E se in vigore delle precedenti norme lo Statuto dell'Unione doveva essere approvato dai consigli comunali aderenti, a seguito delle modifiche apportate dalla legge di conversione in argomento, esso è oggi approvato dal Consiglio dell'Unione. Tale organo è composto dai sindaci dei comuni aderenti e, *in prima applicazione* (come nel dettato dell'11° co. novellato in sede di conversione, che non esprime una chiarissima prospettiva temporale), da due consiglieri comunali per ciascun comune, a maggioranza assoluta dei componenti, entro 20 giorni dalla istituzione dell'Unione³².

Si evince con molta facilità lo svuotamento dei consigli comunali aderenti all'Unione di un effettivo ruolo politico nell'adozione di uno strumento normativo che, secondo il principio di valorizzazione delle autonomie locali, in passato individuava gli organi dell'Unione, le modalità per la loro costituzione, le funzioni dell'organismo e le corrispondenti risorse³³. Con questa riforma è tutto stabilito dalle legge statale, residuando allo Statuto dell'Unione (dalla cui adozione sono scientemente tenuti fuori i consigli comunali) la sola individuazione delle modalità di funzionamento degli organi e la disciplina dei relativi rapporti.

Il D.L. n. 138/2011, come è noto, prevedeva la scomparsa degli organi politici (consiglio e giunta) nei comuni con un numero di abitanti inferiore a mille, determinando lo svuotamento del comune di ogni funzione socio-politica. Ma la sopravvivenza del Consiglio comunale in quei comuni, come vuole la legge di conversione³⁴, non migliora affatto le cose. Pur restando in vita, infatti, il Consiglio comunale risulta svuotato delle funzioni programmatiche autonome riferite alla collettività locale rappresentata. I suoi poteri di indirizzo sono svolti, infatti, non già come soggetto politico esponenziale della collettività rappresentata, bensì in funzione della formazione della volontà politica del Consiglio dell'Unione. Quest'ultimo, fin tanto che la legge stata-

³¹ Con le stesse finalità gestionali di funzioni e servizi, all'Unione obbligatoria per i comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti hanno facoltà di aderire anche i comuni con popolazione superiore (cfr. art. 16, 2° co., D.L. n. 138/2011, come convertito).

³² V. art. 16, 3° e 14° co., D.L. n. 138/2011, come convertito.

³³ V. art. 32, 2° co., d.lgs. 267/2000 prima della modifica apportata dalla legge di conversione n. 148/2011.

³⁴ Art. 16, 9° co., D.L. n. 138/2011 come convertito.

le non disponga diversamente³⁵, resta però essenzialmente un organismo fatto di sindaci, arricchito da un ristretto numero di consiglieri comunali.

Da un altro punto di osservazione, si profilano due nuove figure istituzionali: un Presidente dell'Unione avente le funzioni di cui all'art. 50, del d.lg. 267/2000 e, nei comuni aderenti, un Sindaco avente le funzioni di cui all'art. 54. Il primo svolge tutte le competenze sociali e politiche che riguardano il territorio dell'Unione, il secondo si limita a svolgere le attribuzioni nei servizi di competenza statale. Si badi: il secondo è eletto a suffragio universale; il primo è eletto dal Consiglio dell'Unione. L'elezione diretta, che dovrebbe stabilire un immediato rapporto di responsabilità fra elettorato e capo dell'organizzazione politica della collettività, diventa uno strumento elettorale per l'elezione di un soggetto che non avrà attribuzioni sociali e politiche, ma solo quelle concernenti il Sindaco come Ufficiale di Governo. Non v'è chi non veda che nella sostanza nascono nuovi sindaci e nuovi enti locali privi di ogni fondamento costituzionale. E se l'obiettivo era anche quello della semplificazione oltre che quello del risparmio³⁶, non si può dire raggiunto: creando nuovi soggetti di dubbia costituzionalità non si semplifica nulla.

Desti forti perplessità, peraltro, uno dei profili che riguardano le competenze delle regioni sugli enti locali. Esse, infatti, prima della conversione del decreto in esame, ricadevano sulle materie della creazione di nuovi comuni, della modifica delle rispettive circoscrizioni e delle rispettive denominazioni³⁷. In realtà, attuando le previsioni governative convertite in legge, formalmente non si creano nuovi comuni, ma comuni nuovi: quelli che fino a mille abitanti risultano svuotati di ogni funzione socio-politica. La novità più sorprendente, tuttavia, è nella disposizione che stabilisce la competenza decisionale delle regioni per la creazione delle Unioni comunali³⁸. La norma, infatti, obbliga i consigli comunali coinvolti, entro il termine perentorio di 6 mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, a deliberare in via propositiva l'aggregazione comunale dell'Unione. Sulla base di tali deliberazioni (aventi natura propositiva, come si è detto), le regioni di appartenenza, entro il 31 dicembre 2012, decidono istituendo le

³⁵ Cfr. art. 16, 11° co., D.L. n. 138/2011, come convertito.

³⁶ Che i tagli agli enti locali costituiscano un risparmio è stato fortemente contestato in un documento del Consiglio nazionale dell'ANCI, in cui, fra l'altro, si rimprovera al Governo il mancato riconoscimento dei risultati oggettivi raggiunti dal comparto delle autonomie locali. Anzi questo comparto sarebbe caricato ulteriormente di un peso sproporzionato degli «*errori della legislazione vigente che ha prodotto una diminuzione drastica della spesa per investimenti (-17%) ed un abbattimento dei livelli di autonomia*» (v. delibera Consiglio Nazionale dell'ANCI, 14 luglio 2011, 1).

³⁷ L'art. 133, 2° co., come noto, così recita: «*La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni*».

³⁸ Cfr. art. 16, 6° co., D.L. N. 138/2011, come convertito.

unioni nel proprio territorio. Lo farebbero anche nel caso le delibere propositive siano difformi dalle disposizioni dell'articolo 16, D.L. n. 138/2011 come convertito, naturalmente, in conformità ad esse; anche nel caso i comuni che saranno interessati non abbiano provveduto ad inoltrare le delibere propositive nei termini stabiliti. I nuovi enti locali previsti dalla legge, ma non dalla Costituzione, sono attuati dalle regioni prescindendo dalla volontà dei comuni interessati.

Da un altro punto di osservazione, si profila una distinzione fra comuni che non trova nessuna radice costituzionale. La Repubblica, infatti, riconosce e promuove le autonomie locali a prescindere dalle loro dimensioni. Le società comunali, come entità fra le più antiche, naturali e spontanee dell'associazionismo popolare, non hanno mai richiesto, al di sotto di un determinato numero di abitanti, la tutela politica di entità consimili di più grandi dimensioni. Esse, come notava Tocqueville (per riprendere qualche profonda riflessione dei classici), sono espressioni dirette del più elementare associazionismo spontaneo la cui esistenza politica non si è mai condizionata, ai fini della loro effettiva politicità, al raggiungimento di un numero minimo di abitanti. La costituzione delle società comunali sembra prescindere persino dalla stessa volontà degli uomini. Esse, secondo il filosofo e sociologo francese, non sarebbero creazioni dell'uomo (creazioni dell'uomo sono le repubbliche e le monarchie): «*sembrano uscire direttamente dalle mani di Dio*»³⁹. E questo antico senso dell'originarietà delle autonomie locali, prescinde da sempre le dimensioni geo-demografiche delle più antiche forme di organizzazione sociale che si conosca.

Per una maggiore completezza di trattazione, si renderebbe opportuno capire, a questo punto della nostra breve ricerca, come siano conciliabili le scelte del Governo convertite in legge sopra succintamente illustrate, con il d.d.l. di individuazione delle funzioni fondamentali di province e comuni, all'esame del Parlamento oramai da anni⁴⁰, visto che fra loro si manifestano forti caratteri di contrasto. In quest'ultimo progetto, al di là di svariate osservazioni che si potrebbero formulare anche in senso critico (ma non è questa la sede)⁴¹, si tende con indubbia evidenza alla semplificazione e all'efficienza senza mai pensare di marginalizzare i comuni anche di più piccole dimensioni. Nel d.d.l. in argomento, infatti, vero è che con riferimento alle

³⁹ TOCQUEVILLE 1997, II, 78-79.

⁴⁰ Si tratta del d.d.l. A.S., n. 2259. «*Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati*», attualmente in esame presso la 1.a Commissione Affari Costituzionali del Senato.

⁴¹ In tal senso di veda, per tutti, (DE MARTIN, Osservazioni sul ddl 3118 - Carta delle autonomie 2010).

funzioni c.d. *operative* dei comuni si prevede che la maggior parte di esse devono essere obbligatoriamente esercitate in forma associata da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ad eccezione dei comuni il cui territorio non è limitrofo a quello di altri comuni⁴², ma né i comuni interessati vengono privati di nessuno dei propri organi politici, né i loro consigli comunali sono estromessi dalla votazione dello Statuto dell'Unione, qualora sia questa la forma associativa prescelta o imposta. Ancora, se l'art. 8, 8° co. Del d.d.l. in argomento apporta modifiche alla disciplina delle Unioni comunali (art. 32 del T.U. del 2000), queste non arrivano a determinare lo svuotamento della configurazione esponenziale dei comuni aderenti come avviene invece nell'emergenziale riforma di cui al D.L. n. 138/2011, come convertito.

Forse sarebbe stato opportuno che il legislatore, più che introdurre riforme d'*emergenza*, tutt'altro che idonee all'obiettivo strategico della realizzazione del dettato costituzionale, avesse speso maggiori energie nel tentare di portare a conclusione – per altro secondo un *iter* condiviso e coordinato con le autonomie territoriali – l'*iter legis* di questo progetto governativo che rischia, a questo punto, di essere completamente vanificato.

5. Il coordinamento della finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale, come fattore di preminenza dell'interesse nazionale. Implicazioni nel D.L. 138/2011, come convertito

Profilo che riveste importanza fondamentale nel provvedimento in esame, è quello relativo al *coordinamento della finanza pubblica*. Esso, come si è evidenziato, ricorre fra le finalità che dettano l'insieme delle scelte legislative compiute sia nell'art. 14 che nell'articolo 16 del D. L. n. 138/2011, come convertito. Tale circostanza induce ad una riflessione sul rapporto fra funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e novazioni legislative in materia di ordinamenti delle autonomie locali. Si è visto, infatti, che adducendo la finalità in parola si opera una trasformazione del sistema dei comuni che non ha precedenti nella storia della Repubblica, svuotando dell'autonomia politica i comuni al di sotto dei 1000 abitanti e creando un nuovo livello locale di governo privo di ogni previsione costituzionale, in cui detti comuni hanno l'obbligo di confluire.

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale⁴³, la funzione di *coordinamento della finanza pubblica* ha un carattere *finalistico*⁴⁴ e un possibile fine sarebbe esattamente quello di

⁴² V. art. 8, 3° co, d.d.l. A.S., n. 2259.

⁴³ Sent. n. 376/2003 che inaugura tale orientamento della Corte.

contenere il costo dell'indebitamento. Il Patto di stabilità interno, secondo una sentenza della Corte⁴⁵, concerne il concorso delle Regioni e degli enti locali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica adottati dall'Italia, aderendo al patto di stabilità e crescita fissati in sede di Unione europea. Questo comporta «*l'impegno degli enti medesimi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo*»⁴⁶. In questo senso, la Corte ha giustificato l'intervento statale che si traduce in indirette limitazioni all'autonomia di spesa degli enti locali. Una soluzione che già dalla prima pronuncia della Consulta destava perplessità⁴⁷.

Fermo restando l'indirizzo della Corte, che si riconferma anche in successivi pronunciamenti⁴⁸, con la sentenza n. 297/2009 essa specifica quali siano le condizioni che debbono ricorrere perché le regole legislative possano rientrare nella categoria del *coordinamento della finanza pubblica* ai sensi dell'art. 117, 3° co., Cost. Anzitutto, esse sono da qualificare come *principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica*, inoltre, dette regole sono tali nella ricorrenza di due condizioni *a)*-devono porsi obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, mediante un *transitorio contenimento complessivo* della spesa corrente; *b)*- non possono prevedere puntuali strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi. Insomma, dice la Corte, la legge può stabilire limiti complessivi lasciando ampia libertà di scelta, per gli enti locali, ai fini dell'allocazione delle risorse fra ambiti e obiettivi di spesa. Lo Stato, in altri termini, non potrebbe «*fissare vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, tali da ledere l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.*»⁴⁹.

In altra occasione, nel constatare l'intromissione dell'interesse nazionale nelle materie a competenza esclusiva delle regioni, peraltro, si era parlato di orientamento neo-centristico della giurisprudenza costituzionale. Si pensi alla controversia recentemente insorta a seguito dell'interferenza fra la materia del coordinamento della finanza pubblica e quella relativa alle

⁴⁴ Ivi, punto n. 3, *Cons. dir.*

⁴⁵ Sent. n. 36/2004.

⁴⁶ Ivi, punto n. 5, *Cons. dir.*

⁴⁷ La finalità di contenere il costo dell'indebitamento da parte degli enti locali – secondo una critica a prima lettura della sentenza n. 376/2003 – dovrebbe essere perseguita con il congiunto apporto di tutti gli enti interessati, cercando di evitare che la prescrizione di regole poste per tale finalità, finisca per «*non soddisfare esigenze di coordinamento, ma [...] semmai a quella cultura del centralismo che, considerando valide soltanto le soluzioni tecniche trovate a livello centrale, ritiene che esclusivamente lo Stato sappia individuare le forme di indebitamento meno costose*» (così BRANCASI 2004, 2/3).

⁴⁸ V. sentt. 353 e 390/2004; n. 169/2007; n. 284/2009.

⁴⁹ V. sent. n. 297/2009, punto n. 2.3.3, *Cons. dir.* Si vedano anche le sentt. nn. 169/2007, p.to 8 *Cons. dir.*; 120/2008, p.to 5, *Cons. dir.*; 289/2008, p.to 4.4, *Cons. dir.*

comunità montane, notoriamente ricadente nelle competenze esclusive delle regioni⁵⁰. Ma se la preminenza dell'interesse nazionale finisce per influire sulle materie residuali condizionando non poco l'autonomia legislativa delle regioni, che dire del coordinamento della finanza pubblica (se, come fa la Corte, lo si intende come materia *trasversale*⁵¹) che si impone su materie di esclusiva competenza statale come gli ordinamenti delle autonomie locali? Si potrebbe dire ben poco! Dovremmo limitarci, infatti, a registrare le scelte del legislatore della riforma come rientranti nel novero applicativo dell'interesse nazionale mediante il coordinamento della finanza pubblica.

Ma nel caso del D.L. n. 138/2011 come convertito, non siamo né nel campo del risparmio reale, né in quello dei caratteri tipici delle regole di principio del coordinamento della finanza pubblica. Rispetto a scelte molto più consistenti che da decenni il Parlamento avrebbe potuto compiere (come il superamento del bicameralismo perfetto, legato ad una sensibile riduzione del numero dei parlamentari; l'abbattimento di altri costi della politica, come indennità, indennizzi e privilegi vari, parificando la situazione ai costi medi degli altri paesi europei), l'abbattimento degli esecutivi locali nei comuni al di sotto dei 1000 abitanti, più che una scelta di economicità, appare chiaramente come una scelta politica neo-centrista, volta a contrastare gli spazi di autonomia faticosamente conquistati nei trascorsi decenni, in attuazione del disegno autonomista di cui all'art. 5, Cost. La *controriforma* dell'assetto organizzativo dei comuni, come si è detto, è fatta rientrare nel novero delle regole volte al conseguimento degli obiettivi dell'ottimale coordinamento della finanza pubblica, ma se le interpretazioni del giudice delle

⁵⁰ Con la sentenza n. 237/2009, la Corte ribadisce che i principi fondamentali relativi al coordinamento della finanza pubblica (nella specie la legge finanziaria 2008), possono vincolare le regioni al raggiungimento della riduzione della spesa corrente per far funzionare le comunità montane, anche riconoscendo che la materia è di competenza esclusiva residuale delle regioni. Per *assimilazione* La materia concorrente (il coordinamento della finanza pubblica) finisce per configurarsi come una materia esclusiva *trasversale* capace di insinuarsi e influenzare anche materie residuali, e marginalizzare così gli spazi di autonomia legislativa residuale delle regioni. «Per effetto dell'assimilazione, il coordinamento finanziario impone l'interesse nazionale in ambito residuale, così come fanno le materie trasversali (e quindi l'interesse nazionale può transitare da entrambi i varchi)» (così DI COSIMO 2010).

Nel recente passato, tuttavia, nei rapporti fra Stato e regioni, la Corte, nel suo orientamento giurisprudenziale, aveva mostrato segni riesumativi della passata *sovranità statale*, dando spazio a vari dubbi dottrinali (v. sent. n. 365/2007 e gli interessanti commenti che seguono la decisione: CARAVITA, 2007; CHESSA 2007). Questo può iscriversi, evidentemente, in un quadro di generale indeterminazione nel processo di costruzione della Repubblica delle autonomie, che conosce alti e bassi oramai da tempo immemore.

⁵¹ Materie individuate dalla giurisprudenza costituzionale, aventi la caratteristica di legittimare lo Stato ad intervenire in tutti gli ambiti di competenza (concorrente o residuale) regionale, essendo definite *non materie*, oppure *materie-valore*. Per un approfondimento in tal senso: VANDELLI 2006, 24 ss.

leggi contano qualcosa, sappiamo già che dette regole devono avere dei caratteri ben precisi: devono porsi obiettivi di riequilibrio con un *transitorio contenimento complessivo* della spesa corrente; non possono prevedere puntuali strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi. Qui siamo su altri campi che non hanno affinità con le caratteristiche delle regole di coordinamento della finanza pubblica: il legislatore interviene pesantemente e in maniera anticostituzionale sul sistema strutturale dei comuni, alterandolo in palese dispregio dei principi di riconoscimento e promozione delle autonomie locali.

6. Considerazioni di sintesi

il dubbio che siamo al cospetto di una certa *debolezza* delle garanzie costituzionali relative alle autonomie territoriali ha, dunque, un suo fondamento. Non ci siamo dilungati sul tema della difesa delle autonomie locali sul quale ci sarebbe molto da aggiungere⁵². Ci limiteremo qui a considerare che, in un autentico e libero percorso di riforme attuative dei principi fondamentali di cui all'art. 5 Cost., i legislatori orientati realmente alla costruzione di una vera Repubblica delle autonomie, non potrebbero ignorare la *vexata quaestio* della possibilità del ricorso diretto degli enti locali alla tutela della Corte costituzionale. A meno che non decidano di incidere sul sistema delle fonti, praticando altre soluzioni pure suggerite da parte della dottrina, come quella della riconduzione degli atti degli enti locali fra le fonti primarie⁵³.

Che siano queste le soluzioni o che esse risiedano in una nuova rivisitazione del Titolo V, cercando di risolvere le questioni controverse sopra segnalate non sapremmo dire, ma di certo non potrebbero essere concepite in modo parcellizzato (fuori, cioè, da un progetto complessivo e organico di realizzazione del programma costituzionale autonomista). La circostanza più preoccupante, tuttavia, è che detto programma dovrebbe trovare garanzie attuative nello scenario delle metamorfosi che affliggono i partiti politici. Queste, al momento attuale, fanno registrare preoccupanti tendenze neo-centriste che colpiscono certamente chi oggi governa, ma hanno influenzato (e non poco) chi ieri ha governato. Manca, in questo scenario, e la dottrina

⁵² Su questo importantissimo tema si fa rinvio a G.C. DE MARTIN, 2004, in cui, fra le altre cose, l'A. fa riferimento ad esperienze estere (policentriche, dunque, assimilabili in qualche modo al nostro sistema complesso), come la *Grundgesetz* tedesca, ma in particolare alla (non più tanto recente) esperienza spagnola che con la legge n. 7 del 1999 prevede la risoluzione dei conflitti in difesa delle autonomie dinanzi al Tribunale costituzionale.

⁵³ A. RUGGERI, 2006, I, 22 ss.

giuspubblicistica non ha mai cessato di evidenziarlo, un reale slancio riformatore volto alla costruzione della Repubblica unitaria e autonomista disegnata nell'art. 5 Cost., quale fondamentale caposaldo del costituzionalismo italiano del XXI secolo. Può consolare che quel programma non sia stato ancora scalfito. In questo senso si può anche dire che la Costituzione sia abbastanza *resistente* alle perniciose mutazioni del quadro, ma oltre sessanta anni di ambiguità della politica, dicono che questa considerazione potrebbe non bastare più.

Opere citate

ANZON, A. *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*. Torino, 2003.

BARBERA, A. «Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica.» *www.quadernicostituzionali.it*, 2008: 8 ss.

BERTI, G.-DE MARTIN, G.C. (cur). *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo 5 della Costituzione : atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002*. Roma, 2002.

BRANCASI, A. «Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa.» *Le regioni*, 2004, 2/3.

CARAVITA, B. «Abrogazione o razionalizzazione delle province?» *www.federalismi.it*, 2006.

CARAVITA, B. «Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale".» *www.federalismi.it*, 2007.

—. *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*. Torino, 2002.

CARAVITA, B. «Prime osservazioni di contenuto e di metodo sulla riforma del titolo V della Costituzione.» *www.federalismi.it*, 2001.

CHESSA, O. «La resumazione della sovranità statale nella sentenza n. 365/2007.» *Le regioni*, 2007.

CHIAPPETTI, A. *Il rebus del "federalismo all'italiana"*. Torino, 2004.

—. *La Costituzione della II Repubblica, la fine del mito del federalismo*. Torino, 2005.

CHIEFFI, L.-CLEMENTE DI S.LUCA, G. *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo 5. della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*. Torino, 2004.

CHIEFFI, L.-CLEMENTE DI SAN LUCA, G. (cur). *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*. Torino, 2004.

CRISAFULLI, V. *La Costituzione e le sue norme di principio*. Milano, 1952.

DE MARTIN, G.C. «Autonomie locali e garanzie costituzionali: l'accesso alla Corte.» *www.amministrazioneincammino.com*, 2004.

DE MARTIN, G.C. «Il cosiddetto federalismo. Percorso ancora incompiuto e ruolo in chiaroscuro delle associazioni autonomistiche.» *www.amministrazioneincammino.com*, 2011.

DE MARTIN, G.C. «Il regionalismo tra titolo V e prospettiva federalista.» *www.amministrazioneincammino.com*, 2010.

DE MARTIN, G.C. «L'attuazione del Titolo V: assetto delle autonomie e dei controlli.» *www.amministrazioneincammino.com*, 2006.

DE MARTIN, G.C. «Osservazioni sul ddl 3118 - Carta delle autonomie.» *www.amministrazioneincammino.it*, 2010.

DE TOCQUEVILLE, A. *La democrazia in America*. Torino, 1997, II, 78-79.

DI COSIMO, G. «C'erano una volta le materie residuali.» *Le regioni*, 2010.

DOGLIANI, M. «La Costituzione italiana del 1947 nella sua fase contemporanea.» *www.costituzionalismo.it*, 2003.

D'ORLANDO, E. «Il sistema delle fonti regionali e locali.» In *La Costituzione delle autonomie, le riforme del Titolo V parte II della Costituzione*, di L. MEZZETTI (cur), 88. Napoli, 2004.

FABRIZZI, F. «Quando lo slogan prevale: brevi considerazioni sulla riduzione delle province.» *www.federalismi.it*, 2011.

FERRAJOLI, L. «Democrazia e Costituzione.» In *Il futuro della Costituzione*, di G. ZAGREBELSKY-P.P. PORTINARO-J. LUTHER (cur), 319. Torino, 1996.

GAMBINO, S. «Autonomie territoriali e riforme.» *www.federalismi.it*, 2008: 23.

GIANNINI, M.S. «del lavare la testa all'asino.» In *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, di A. BARBERA-F. BASSANINI (cur), 7. Bologna, 1978.

GROPPI, T. «I rapporti dello Stato e delle regioni con gli enti locali nel nuovo Titolo V.» *www.issirfa.cnr.it*, 2002.

LIBERATI, F. «L'autonomia statutaria degli enti locali alla luce di una recente sentenza della Corte di Cassazione.» *www.federalismi.it*, 2006.

MANGIAMELI, S. (cur). *Il ruolo della Provincia nei sistemi territoriali europei: Italia, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia: modelli in comparazione*. Roma, 2008.

MANGIAMELI, S. *La questione locale : le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*. Roma, 2009.

— . *La riforma del regionalismo italiano*. Torino, 2002.

PIZZETTI, F. *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*. Milano, 1979.

PIZZETTI, F. «Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esploso".» *Le regioni*, 1/2001.

REBUFFA, G. *La Costituzione impossibile*. Bologna, 1995.

RESCIGNO, G.U. «A proposito di prima e di seconda repubblica.» *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1994: 20.

RUGGERI, A. «La "forza" della Costituzione.» *www.forumcostituzionale.it*, 2008: 14.

RUGGERI, A. «Riforme costituzionali e decentramento dei poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione.» *www.federalismi.it*, 2006: III.

RUGGERI, A. «Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione.» *www.federalismi.it*, 2006: I, 22 ss.

RUGGERI, A. «Teoria e prassi dell'autonomia locale (notazioni di ordine generale ed introduttiva).» *www.federalismi.it*, 2005: 4.

STERPA, A. «Il Decreto-Legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di regioni e comuni?» *www.federalismi.it*, agosto 16/2011.

VANDELLI, L. «La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale.» In *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, di A. - VANDELLI, L. (cur) PIOGGIA, 11 ss. Bologna, 2006.