

Le autonomie locali: problemi e prospettive

di Gian Candido De Martin

SOMMARIO: 1. Due questioni emergenti (e urgenti); 2. Qualche elemento di analisi sulle riforme inattuata e sulla finta autonomia; 3. Il dilagante neocentralismo della "legislazione della crisi"; 4. Le crescenti distorsioni e la scarsa effettività dei principi autonomistici; 5. Le alternative in gioco; 6. Che fare, uscendo dall'ambiguità.

1. Due questioni emergenti (e urgenti)

A corollario di una riflessione collettiva incentrata soprattutto sul "che fare delle regioni", appare certamente utile – anzi, per molti versi, indispensabile, per completare un'analisi sul valore fondativo e le potenzialità del principio autonomistico, oggi – porsi pure l'interrogativo sul "che fare delle autonomie locali".

A tal fine si può sviluppare qualche considerazione – nella chiave interdisciplinare e di cultura politico-istituzionale di questo convegno – soprattutto con l'obiettivo precipuo di verificare a quali condizioni si può "ripartire" sul terreno delle riforme concernenti le autonomie territoriali più prossime ai cittadini, quelle comunali e provinciali. Naturalmente, restando nell'ottica di chi – da Sturzo a Capograssi, a Mortati e agli altri costituenti più lungimiranti, nonché ai giuspubblicisti più sensibili al significato del riconoscimento e della promozione delle autonomie sociali e territoriali quali capisaldi dell'assetto istituzionale della Repubblica, come Esposito, Benvenuti e Berti, per richiamare alcuni studiosi che hanno lasciato in merito pagine da cui non si può prescindere – ha proposto regioni ed enti locali come volto necessario dello Stato democratico contemporaneo, partendo da un'idea non monolitica della sovranità, che appartiene sì al popolo unitariamente inteso, ma articolato anche in una pluralità di corpi sociali e territoriali, ciascuno con una propria ragion d'essere. Un'unità policentrica, quindi, che dovrebbe realizzare quell'*armonia discors*, postulata da Costantino Mortati all'atto della redazione del fondamentale principio autonomistico sancito nell'art. 5 della Costituzione, in base alla quale va comunque riconosciuto un ruolo costitutivo nel nostro sistema alle istituzioni politiche rappresentative, a tre livelli, di comunità territoriali, tutte considerate come partner del sistema, sia pure con diverso ruolo (soprattutto legislativo e programmatico quello delle regioni, essenzialmente amministrativo e operativo quello dei comuni e delle province).

Si tratta, in sostanza, di provare a rispondere a due ordini di domande sempre più urgenti. In primo luogo, quali le ragioni dei tanti problemi pendenti (anche) negli enti locali, pur dopo le riforme che avrebbero dovuto consentirne un potenziamento e una positiva valorizzazione, come la riforma generale dell'ordinamento approvata con la legge 142 del 1990 e la riforma del c.d. federalismo amministrativo del 1997, nonché specialmente la riforma costituzionale del titolo V del 2001. In altre parole, perché tante disfunzionalità, confusioni di competenze, disomogeneità e inadeguatezze di assetti organizzativi, così come diffuse inefficienze gestionali e sperperi di risorse, cui si accompagna purtroppo un evidente degrado della classe dirigente locale, con una recente deriva che ha finito per molti versi per "falsare il modello autonomistico della Repubblica" (come sottolineato da Nicola Antonetti).

Il secondo ordine di interrogativi ruota intorno alla questione – decisiva per delineare le future prospettive di comuni e province (con la variante potenziale delle città metropolitane) – se vi siano previsioni, anzitutto costituzionali, inadeguate o da correggere oppure se sia da attuare meglio (ed effettivamente) il disegno costituzionale, in particolare quello modificato nel 2001 e restato finora pressoché sulla carta, almeno per quanto riguarda le autonomie locali. In altre parole, ci si deve chiedere se i problemi nascano da un quadro costituzionale e normativo poco chiaro in tema di autonomie locali oppure troppo sovrabbondante in livelli istituzionali autonomi, che sarebbero quindi da semplificare o ridurre, oppure se i nodi pendenti siano conseguenza (anche o soprattutto) di una insufficiente attuazione e implementazione di questo disegno, se non del suo sostanziale abbandono.

2. Qualche elemento di analisi sulle riforme inattuate e sulla finta autonomia

Per cercare di orientarsi si può mettere a fuoco qualche profilo sulla evoluzione (e involuzione) del sistema locale, distinguendo la situazione ante e post la suddetta riforma costituzionale. Con riferimento alla situazione precedente, si può anzitutto osservare che la condizione effettiva della autonomia comunale e provinciale è stata per decenni in larga misura legata a una visione statocentrica e a una impostazione paragerarchica nel rapporto tra Stato ed enti locali, questi ultimi di fatto trattati come enti autarchici, più che autonomi, nonostante le previsioni costituzionali del 1948. Prova inequivocabile ne è stata, tra l'altro, la persistente vigenza – fino al 2000 – del vecchio testo unico sull'ordinamento dei comuni e delle province, risalente al 1915/1934, caratterizzato da una sostanziale piena dipendenza dei comuni e delle province da norme statali, spesso anche di

carattere secondario, in ordine alle funzioni, alle risorse organizzative e finanziarie, nonché a un sistema di controlli esterni molto penetranti (solo in parte attenuati dopo la ricordata legge n. 142/1990). Le garanzie costituzionali di autonomia di comuni e province, pur sancite nell'art. 128 della Costituzione (poi abrogato/superato dalla riforma del 2001), sono rimaste quindi senza seguito effettivo fino alle ricordate riforme degli anni '90, peraltro anch'esse sostanzialmente per lo più disapplicate, specie in ordine alla chiarificazione delle funzioni locali e alla riorganizzazione delle strutture operative (soprattutto dei micro e macro comuni): condizioni tutte a vario titolo indispensabili per dar vita ad un'autonomia responsabile e controllabile (anzitutto) dalle comunità interessate, più che da organi esterni (di diritto o di fatto) sovraordinati.

Si può poi aggiungere che questa condizione di stampo autarchico degli enti locali è emersa, a vario titolo, anche nell'ambito del rapporto con le regioni, le quali – pur nate successivamente ai comuni e alle province – hanno via via assunto un orientamento volto ad accentrare in sede regionale la gestione di gran parte delle funzioni amministrative nelle materie attribuite in Costituzione alla competenza legislativa regionale, in difformità a quanto previsto dall'originario art. 118 della Costituzione, in base al quale le funzioni di carattere locale avrebbero dovute essere normalmente delegate o trasferite dalle regioni agli enti locali. Si è avuto, invece, un processo di sostanziale amministrativizzazione delle regioni, che si sono trasformate da enti di legislazione e programmazione in strutture di gestione, con una conseguente crescita progressiva di burocrazie e uffici regionali, nonché di una miriade di enti o apparati strumentali creati in alternativa al decentramento agli enti locali. Di qui – come si può facilmente arguire – non un percorso di valorizzazione delle istituzioni autonomistiche di primo e secondo livello, ma piuttosto ricorrenti o latenti conflitti tra regioni ed enti locali, non integrati in un sistema armonico e interagente di autonomie territoriali, con la conseguenza di comuni e province spesso propensi a cercare garanzie dal legislatore statale nei confronti delle regioni.

Su questa situazione in chiaroscuro è subentrata la riforma del titolo V, frutto di una organica novella costituzionale, inizialmente largamente condivisa dalle principali forze politiche nella Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (Pres. D'Alema), poi approvata dal Parlamento a stretta maggioranza, peraltro con successiva piena conferma nel referendum popolare dell'ottobre 2001. Questa novella – pur con qualche squilibrio e imperfezione, specie nel riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni – è certamente frutto della volontà di potenziare fortemente il sistema delle autonomie, considerate in modo esplicito tutte costitutive della Repubblica, da un lato valorizzando al massimo la potestà legislativa regionale, dall'altro mirando

ad un sostanziale spostamento del baricentro dell'amministrazione pubblica sugli enti locali, a partire dai comuni, con ulteriori scelte qualificanti sia sul versante dell'autonomia finanziaria (con risorse da attribuire in rapporto alle funzioni riconosciute o conferite) che su quello dei controlli, con l'abolizione di quelli esterni, se non di tipo finanziario o collaborativo, dovendo essere la responsabilità gestionale correlata a forme (affidabili) di autocontrollo.

Rispetto a questo disegno costituzionale, preordinato a dar vita ad un sistema di autonomie a vario titolo potenziate, si è registrata sempre più una difficoltà attuativa, nonostante alcuni tentativi avviati nel 2002-2003 (v. protocollo interistituzionale per codecidere le linee applicative e legge delega 131/03, finalizzata a chiarificare anzitutto le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane). Si è in sostanza sempre più realizzata una condizione di autonomia finta, proclamata ma non realizzata, con persistenti incertezze di fondo sia sulle funzioni locali e le relative risorse finanziarie (per lo più attribuite con criteri del tutto discrezionali), sia sugli interventi che avrebbero dovuto comportare la riorganizzazione degli apparati delle istituzioni locali, specialmente nelle realtà metropolitane o, per altro verso, in quelle frammentate dei microcomuni, distinguendo ovviamente tra funzioni e servizi di prossimità e quelli di area vasta.

Si è poi avuta la fuorviante iniziativa del c.d. federalismo fiscale, avviato sulla base della legge n. 42 del 2009 con l'obiettivo di responsabilizzare gli enti autonomi territoriali sul piano della gestione finanziaria. Una riforma partita peraltro col piede sbagliato – senza previa organica chiarificazione delle funzioni dei comuni province e città metropolitane – e comunque rimasta anch'essa in larga misura inattuata, specie nelle parti potenzialmente utili, che avrebbero dovuto segnare un passo avanti nella responsabilizzazione finanziaria delle autonomie territoriali, in base a standard oggettivi di fabbisogni e costi.

3. Il dilagante neocentralismo della "legislazione della crisi"

Questa prospettiva di riordino dell'autonomia finanziaria regionale e locale – in parte almeno coerente con il principio autonomistico – è stata poi comunque travolta dal neocentralismo della "legislazione della crisi", che ha contrassegnato quasi per intero la XVI legislatura, nella quale si sono tra l'altro avute anche ricorrenti istituzioni di amministrazioni straordinarie ed emergenziali, che hanno spesso condizionato fortemente pure le amministrazioni locali ordinarie e l'assetto degli organi degli enti autonomi, del tutto in balia di decisioni centrali motivate essenzialmente da ragioni di contenimento dei costi pubblici. Si è così avuta una serie di interventi, per lo più approvati con

provvedimenti d'urgenza, spesso erratici ed approssimativi e talora contraddittori nel contenuto (come quelli sulle diverse forme di intercomunalità dei piccoli comuni), dettati da mere ragioni finanziarie, e non certo da un approccio volto a realizzare autonomie responsabili, come si era in precedenza cercato di prefigurare con i ddl volti a concretare la riforma costituzionale del 2001 mediante una "Carta delle autonomie", finalizzata in primo luogo a determinare le funzioni locali in base ai criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, indicati espressamente dall'art. 118 Cost.

A questa deriva fuorviante si è intrecciata anche la sequenza sconcertante di interventi di messa in discussione delle province, diventate – a partire dal 2010 – bersaglio di una sorta di furia iconoclasta, spesso superficiale e alimentata da media per lo più disinformati, in nome di una supposta riduzione dei costi della politica. Si sono così avuti, via via, ipotesi di soppressione o di svuotamento delle funzioni delle province, oppure di riduzione del numero degli enti provinciali o, per altro verso, interventi volti ad un loro riordino, talora nella prospettiva di una sostanziale regionalizzazione di questi enti. Da ultimo, queste tendenze alla messa in discussione delle province si sono tradotte in due ddl governativi del luglio 2013, uno di carattere costituzionale, che prefigura la soppressione di questi enti territoriali in Costituzione, l'altro – di recente approvato da un ramo del Parlamento – che mira (nelle more) a circoscriverne le funzioni e degradarne la veste istituzionale in enti di secondo grado, con organi eletti e costituiti esclusivamente da sindaci, che dovrebbero occuparsi (a titolo gratuito!) anche delle funzioni provinciali. Resta, peraltro, del tutto aperta la questione del destino delle assai numerose (e crescenti) funzioni di area vasta, che dovrebbero essere gestite al livello appropriato (ossia provinciale), ma che il ddl in questione vorrebbe in buona parte riallocare o ai comuni (con evidenti problemi di inadeguatezza gestionale) o alle regioni (con un evidente accentramento, del tutto in distonia anche col disegno costituzionale).

Emergono, in sostanza, in vario modo confusione, precarietà e contraddittorietà di orientamenti che – oltre a determinare un crescente disagio anzitutto negli amministratori locali – finiscono per far correre il rischio di potenziali complicazioni e inefficienze, più che semplificazioni e riduzioni di costi. È una deriva oltretutto che bada più ai contenitori (enti e organi) che ai contenuti (le funzioni locali da gestire) e che è praticamente tutta imperniata sui vertici politici locali (i sindaci), con una sostanziale emarginazione degli altri rappresentanti eletti e degli organi collegiali di comuni e province, quindi con un disallineamento con l'impostazione e le garanzie che dovrebbe caratterizzare la democrazia locale in base ai principi costituzionali.

Tutto ciò appare il frutto di un preoccupante disorientamento culturale rispetto al principio autonomistico, con gravi incoerenze e una sostanziale rinuncia a dare finalmente organica attuazione alla Costituzione sul versante degli enti locali. In effetti, da tempo si deve constatare che le previsioni costituzionali sulle autonomie sono in larga misura emarginate o malintese, se non addirittura in taluni casi sovvertite, con un neocentralismo sempre più evidente e dilagante, probabilmente frutto di una carente consapevolezza del significato che dovrebbe assumere, per lo stesso futuro della democrazia sostanziale, l'opzione per il policentrismo autonomistico operata con un fondamentale principio costituzionale di sistema e rafforzata dal nuovo art. 114, che colloca anche le autonomie territoriali di vario livello tra le istituzioni costitutive della Repubblica. Sembra prevalere nettamente, nonostante quanto sancito nell'art. 5 e nel Titolo V Cost., la cultura del centralismo e di relazioni gerarchiche tra centro e periferia, in cui finisce per prevalere un approccio talora tecnocratico, talora semplicemente sovraordinato, incompatibile con il principio autonomistico, che dovrebbe invece essere concretato costruendo gli enti autonomi territoriali come partner nel sistema delle istituzioni repubblicane, e non come soggetti da controllare.

4. Le crescenti distorsioni e la scarsa effettività dei principi autonomistici

Così l'unità viene spesso fraintesa come uniformità o supremazia. Così si immaginano a tavolino canoni di ottimalità nella definizione degli ambiti degli enti territoriali, senza tener conto che si tratta di collettività "riconosciute" in ragione della loro identità storica: in sostanza, si persegue in qualche modo l'obiettivo di dimensioni ottimali di comuni, province o regioni, rinunciando ad adottare, per quanto possibile, ordinamenti e soluzioni differenziate, in grado di rendere effettiva l'autonomia nelle varie realtà (in quelle frammentate dei piccoli comuni, oppure in quelle montane, oppure in quelle metropolitane). Così la sussidiarietà viene fraintesa in senso ascensionale, per legittimare funzioni amministrative in capo allo Stato e alle regioni, piuttosto che per decentrare il sistema, partendo dalle funzioni allocabili a livello comunale, eliminando le sovrapposizioni, riducendo/sopprimendo gli enti strumentali subregionali/locali (come indicato anche di recente dalla giurisprudenza costituzionale: v. sent. 236/13).

Così l'autonomia e la responsabilità finanziaria, strettamente connessa a quella politico-amministrativa, viene quasi del tutto sacrificata ad un malinteso coordinamento della finanza pubblica, in base al quale le autonomie sono mere destinatarie, anzi "in balia", delle decisioni finanziarie del centro (tanto più dopo che si è emarginato quel poco di federalismo fiscale che era

stato avviato con la legge n. 42, peraltro concepito – oltre che, come già accennato, in assenza del previo riassetto organico delle funzioni – anche senza una qualche definizione nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Le uniche autonomie in grado, in qualche modo, di difendersi sembrano oggi essere quelle delle regioni speciali, che godono oltretutto di un regime finanziario – spesso assai privilegiato – sancito con norme di grado costituzionale.

Così viene, per altro verso, sempre più sacrificata l'autonomia come fatto di democrazia, ossia come autogoverno delle comunità territoriali con organi direttamente rappresentativi, che rispondano alle comunità stesse, garantendo comunque il pluralismo. Così riprendono vigore le logiche paragerarchiche dei controlli preventivi esterni, di natura conformativa, rispetto alla prospettiva di realizzare effettive forme di autocontrollo responsabile in ciascun ente autonomo. Così, sul piano del metodo, si consolidano sempre più decisioni unilaterali del centro, senza alcuna attenzione all'esigenza di procedure e meccanismi di effettivo coinvolgimento delle autonomie nella riorganizzazione e semplificazione del sistema, con una crescente disattenzione per la leale collaborazione e per i meccanismi di codecisione (che si era invano tentato di prefigurare nel protocollo interistituzionale del 2002 e poi nella legge sul federalismo fiscale).

Si può poi osservare che questa deriva neocentralistica assai marcata finisce per coinvolgere frequentemente anche il legislatore regionale, il quale per lo più continua a mantenere accentrate in ambito regionale le funzioni di prossimità e di area vasta che dovrebbero essere conferite a comuni e province, talora tentando anche soluzioni del tutto improprie, volte a ripristinare forme di controllo regionale sugli enti locali. In ogni caso si deve registrare una sostanziale inerzia di gran parte delle regioni nell'attuazione – per parte regionale – di quanto previsto dalla riforma del titolo V, anche sul piano della configurazione dei rapporti tra regioni ed enti locali, che dovrebbero essere incentrati su un Consiglio delle autonomie (art. 123 Cost), prefigurato quale organo per un effettivo dialogo paritario di comuni e province (o città metropolitane) con la regione.

Si può, altresì, aggiungere che questo disorientamento sul piano della cultura autonomistica emerge non di rado, specie da ultimo, pure tra addetti ai lavori e giuspubblicisti, tra l'altro con qualche fenomeno di "pentitismo" tra chi aveva a suo tempo apprezzato e sostenuto la riforma costituzionale del 2001. Anche tra i "saggi", per riferirsi ai componenti della Commissione governativa per le riforme istituzionali che ha lavorato nei mesi centrali del 2013, si può registrare una certa disattenzione per le questioni riguardanti gli enti locali: nelle proposte della Commissione emerge, infatti, solo qualche accenno (in sintonia col trend governativo) a ipotesi (peraltro

contrastate) di decostituzionalizzazione delle province, con un sostanziale silenzio ad esempio sul nodo delle funzioni locali e sulle modalità con cui realizzare la semplificazione istituzionale e affrontare anche la questione (assai trascurata, peraltro, dai legislatori statale e regionali) della sorte della miriade di enti strumentali operanti in ambito sub regionale/locale.

Va però anche detto che non mancano di recente studi significativi che – richiamando pure indirizzi e valore della Carta europea dell'autonomia locale del 1985 e della dichiarazione di Valencia del 2007 sull'innovazione istituzionale e il buon governo locale – ripropongono il senso del disegno e dei vincoli costituzionali sulle autonomie e orientamenti organici sulle funzioni locali, ricostruendo tra l'altro un quadro di quelle (numerossime) di area vasta, spesso esercitate, con poca trasparenza e fuori controllo democratico, da (migliaia) di strutture o enti strumentali, che dovrebbero essere ridimensionati, se non soppressi, o comunque ricondotti alla responsabilità di istituzioni rappresentative di comunità territoriali.

5. Le alternative in gioco

C'è, comunque, chi – anche tra i “saggi” – vorrebbe por mano alla Costituzione, più che alla sua attuazione, modificando o riducendo (in vario modo) il ruolo costituzionale ora sancito per le varie autonomie, ad esempio togliendo un livello di istituzioni territoriali (v. ipotesi di soppressione delle regioni oppure delle province, oppure provincializzazione delle regioni, con una sostanziale rinuncia ad un legislatore decentrato su base regionale), tra l'altro in controtendenza con l'assetto infrastatale normalmente a tre livelli degli Stati europei di dimensioni analoghe all'Italia (per cui una eventuale deroga potrebbe forse prefigurarsi solo per le microregioni, originariamente monoprovinciali). Sempre in una prospettiva (del tutto opinabile) di ridimensionamento delle garanzie autonomistiche, si debbono poi registrare anche taluni altri orientamenti o proposte che contrassegnano l'attuale dibattito sulle riforme. In effetti, c'è chi, come coloro che sostengono il ddl governativo *in itinere*, vorrebbe – a Costituzione vigente – sostanzialmente unificare le autonomie locali sul piano politico, puntando a un ruolo forte dei comuni, con province depotenziate di secondo grado, governate dai sindaci, con un evidente indebolimento dell'articolazione della democrazia locale, senza tener conto tra l'altro che già nel 1968 Leopoldo Elia dubitava fortemente che elezioni di secondo grado per istituzioni politico-territoriali possano essere costituzionalmente legittime. C'è poi chi – non infrequentemente e con qualche disinvoltura – continua ad insistere su ipotesi di riordini territoriali generalizzati degli enti locali, alla ricerca di ambiti “ottimali” a

tavolino, senza porsi il problema che le comunità territoriali sono state riconosciute (*ex art. 5 Cost.*) per quello che sono – e non per quello che si vorrebbe ab externo che esse fossero – e non possono comunque essere oggetto, *ex art. 133 Cost.*, di modifiche territoriali decise unilateralmente dal governo centrale o dal legislatore senza un coinvolgimento delle popolazioni o istituzioni locali interessate; fermo restando che in caso di realtà territoriali disomogenee sul piano demografico o dell'estensione dovrebbero essere applicati i principi di differenziazione e adeguatezza di ordinamento e organizzazione, più che ricercare astratte omogeneità di ambiti e di regole. Vi è, infine, chi ipotizza una regionalizzazione degli enti locali, specie dell'ente intermedio, sulla scia di quanto già previsto dagli statuti delle regioni speciali, senza considerare il forte rischio di depotenziamento della condizione di autonomia di comuni e province, che si può riscontrare negli assetti vigenti in molte di queste regioni, laddove gli enti locali finiscono per essere spesso privati di quelle garanzie generali di sistema che anche la Carta europea dell'autonomia locale stabilisce come condizioni imprescindibili per la sussistenza di istituzioni effettivamente autonome.

C'è, invece, chi (come chi scrive) si ostina a ritenere che, prima di rivedere il disegno costituzionale – senza per questo rinunciare a qualche perfezionamento o rettifica delle norme del vigente titolo V, specie nel riparto della potestà legislativa – si debba affrontare con coerenza il problema di una corretta implementazione del disegno autonomistico prefigurato con la riforma del 2001. Evitando comunque di intraprendere ora strade a rischio di incostituzionalità, come quella di una fittizia semplificazione attuata mediante la “rottamazione” di realtà comunitarie tradizionali, come le province, che indebolirebbe tra l'altro i contrappesi democratici nella ripartizione del potere pubblico e metterebbe in discussione un caposaldo istituzionale potenzialmente strategico – anche se misconosciuto – che si è consolidato (come osservato da Giuseppe De Rita) quale punto di riferimento essenziale rispetto all'intreccio tra sviluppo socioeconomico e coesione sociale sul territorio, per la gestione delle funzioni di area vasta riguardanti infrastrutture fisiche e produttive, strade sovra comunali, inquinamento e tutela dell'ambiente, trasporti locali, mercato del lavoro, e via dicendo (non è certo casuale, tra l'altro, che in Francia si stia, proprio in questo periodo, rafforzando il ruolo dei dipartimenti, che sono il corrispettivo istituzionale delle nostre province). Si dovrebbe cioè anzitutto cercare di concretare e sperimentare realmente il disegno costituzionale per riorganizzare lo Stato e l'intera pubblica amministrazione, partendo dal ruolo possibile delle autonomie territoriali, con una applicazione coerente dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza nel rapporto tra istituzioni di primo e secondo livello.

6. Che fare, uscendo dall'ambiguità

Ciò dovrebbe portare a imboccare finalmente la strada maestra della Carta delle autonomie, primo passo per l'attuazione delle riforme istituzionali e amministrative già previste in Costituzione, partendo – come già osservato – dalle funzioni e non dagli enti, distinguendo quelle di prossimità da quelle di area vasta (con relative risorse finanziarie in base a criteri oggettivi, *ex art. 119, IV comma Cost.*), in una prospettiva di reale semplificazione del sistema, evitando scorciatoie che complicano, burocratizzano e destabilizzano un'amministrazione locale già da tempo alle prese con una legislazione scompaginante e demotivante. Il tutto sulla base di un'interpretazione costituzionale il più possibile in sintonia con il principio autonomistico, che implica un costante "adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento" (come recita testualmente e inequivocabilmente il principio fondamentale dell'art. 5 Cost.).

Si tratta, quindi, di dar vita finalmente in modo organico ad una amministrazione locale a due livelli di autonomia e responsabilità, ponendo mano al tempo stesso agli indispensabili interventi di riorganizzazione, specie nelle realtà differenziate, come sono quelle metropolitane (che richiedono organi di governo metropolitano effettivamente rappresentativi e in grado di riequilibrare il ruolo del comune capoluogo) o quelle dei piccoli comuni (per i quali l'orizzonte non può che essere quello di una necessaria gestione associata, prevedendo forme stabili di intercomunalità, basate su unioni di comuni che concorrano anche a rendere effettiva l'autonomia degli stessi microcomuni). In ogni caso appare indispensabile – a voler essere coerenti con il principio autonomistico – mantenere e valorizzare distinte sedi di democrazia locale, in grado di governare con scelte autonome gli interessi delle comunità rappresentate, a cui debbono rispondere, assicurando anche ambiti reali di autoorganizzazione, di responsabilità finanziaria e di autocontrollo.

Tutte condizioni essenziali affinché le autonomie possano essere considerate – come già accennato – partner del sistema repubblicano, e non soggetti da controllare, nonché contesti utili in cui realizzare anche prospettive concrete di partecipazione e di cittadinanza attiva (ad esempio, per la cura dei beni comuni, come si propone un regolamento "rivoluzionario" sulla sussidiarietà orizzontale e l'amministrazione condivisa, elaborato di recente da Labsus e in via di adozione dal Comune di Bologna).

Un disegno, in sostanza, da cui ripartire – superando le ambiguità che finora hanno frenato in vario modo l'effettività di autonomie comunali e provinciali responsabili – in modo da rifondare le

istituzioni democratiche e l'amministrazione pubblica, partendo da quelle più prossime ai cittadini, con una conseguente riqualificazione della classe dirigente locale e prospettive nuove di cittadinanza e di servizio civile utili per l'intero sistema paese. Una prospettiva che richiede nel contempo scelte chiare sul ruolo essenzialmente legislativo e programmatico delle regioni, con una drastica riduzione di compiti operativi e di burocrazie regionali ed enti strumentali, eventualmente riallocati e riorganizzati a livello locale, soprattutto provinciale. Una prospettiva certo assai impegnativa – e forse oggi un pò controcorrente – che esige uno sforzo culturale per sintonizzarsi sui contenuti e sulle condizioni di effettività del principio autonomistico. Una prospettiva che richiede comunque il più possibile condivisione (e non improvvisazione), nella consapevolezza che le istituzioni locali possono essere decisive per dare gambe alla Repubblica: in tal senso ha un preciso significato anche la previsione di superamento del bicameralismo paritario con la creazione di un Senato delle autonomie, così come, per altro verso, la garanzia di accesso degli enti locali alla Corte costituzionale. Sottolineando, per concludere, che sarebbe opportuno che chi condivide questa prospettiva trovi efficaci forme di raccordo culturale e operativo, in modo da contrastare il più possibile il centralismo sempre in agguato.