



UN TENTATIVO DI RICOSTRUZIONE DEL POTERE MUNICIPALE NELLA FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE POLITICHE

di

Giuseppe Palma

*(Professore ordinario di Diritto Amministrativo
nell'Università degli studi di Napoli "Federico II")*

20 ottobre 2010

1)Prologo. Il titolo tematico rende ben conto del profilo argomentativo che si intende saggiare al fine di indagare, sia pure condizionato dalla “possibile previsione” di funzionamento del sistema dei differenti livelli di autonomia introdotti con il novellato titolo V Cost., se il tanto decantato, conclamato federalismo sbandierato abbia la potenzialità, voluta o meno non importa, di segnare l’avvento di un vero potere municipale così come additano le passate esperienze politiche e soprattutto culturali. Si premette che l’ampio dibattito, anche in sede tecnico-giuridico, ha per buona parte addensato più ombre che relative certezze, tanto che, muovendo per così dire baldanzosi sulla scia di un preventivato federalismo, nella cui logica esistenziale e giustificativa sarebbe dovuta introdursi il desiderio di conoscenza qui espresso, in conclusione ci si limita da ultimo a depositare la struttura federalistica soltanto nell’ultimo tratto del più complesso percorso tecnico-giuridico, vale a dire si va a depositare sul piano del federalismo fiscale, nell’intento politico - è da ricavare – di interrompere la realizzazione concreta dell’originario valore, che alimentava l’azione primigenia di una compagine statale, vale a dire la redistribuzione del reddito a dimensione nazionale.

D’altro canto se caricandosi di buona volontà si passi a consultare i lavori preparatori della riforma si è assaliti da un profondo sconforto, poiché diversamente dalla Costituente che fu capace di “essiccare” i molteplici orientamenti politici ed ideologici, che si confrontavano anche vivacemente, pervenendo a sintesi armoniche e di chiara valenza attuativa, nel caso

dell'ultima riforma, forse a causa dell'illanguidimento del retroterra politico culturale (per non aggiungere altro), i lavori preparatori (pur avendo alle spalle le macerie ancora fumanti della ben nota bicamerale), si sono ridotti in termini pressappoco normali per un qualsiasi disegno di legge e scarsi perciò sono gli spunti ricostruttivi o suggestioni che in proposito possono essere desunti.

Ed è quasi superfluo rilevare che già da tempo si concorda sulla inutilità di consultare i lavori preparatori degli atti normativi, inutilità incrementatasi negli ultimi anni nei quali la maggior parte dei testi legislativi risultano proposti su iniziativa governativa, se non imposti al Parlamento da frequenti mozioni di fiducia, che spesso, stroncando ogni possibile discussione, rendono difficile individuare gli scopi da doversi perseguire poi con l'attuazione (perciò destano in me meraviglia le notevoli intelligenze che si affaticano da tempo a studiare ed a suggerire come dovrebbero essere confezionate le leggi).

Ma se quanto affermato può correttamente essere condiviso per la lettura interpretativa di una normativa ordinaria, difetto quasi sempre ovviato in forza di una più organica interpretazione dei successivi atti normativi, sempre più frequenti nell'ambito delle stesse materie, per una riforma costituzionale, che a dispetto del superficiale orientamento odierno, dovrebbe aver il tempo adeguato per imprimere le riforme desiderate e, quindi resistere per più lungo tempo agli assalti alla diligenza delle successive maggioranze politiche, l'esame dei lavori preparatori costituiscono un non ovviabile ausilio per guidare consapevolmente la progressiva attuazione delle riforme stesse, senza avvertire l'esigenza di ritornare sulle modifiche prima introdotte, perché non più in armonia con i (temporanei) movimenti politici di maggioranza. D'altronde nutrire una illimitata fiducia negli interventi successivi della Consulta, anche se non si sbaglia, penso che sotto siffatto profilo si pretenda troppo.

2)Coordinate politico-culturali. Con il premesso prologo non si esauriscono affatto gli avvertimenti, che, nella massima buona fede, mi appaiono utili e conferenti sul piano della tematica in via di delineazione. Anzi e più opportunamente dette sollecitazioni di attenzione si sostanziano in due differenti argomenti, con i quali si tenta di individuare la chiave in virtù della quale intraprendere e procedere nella comprensione del sistema delle autonomie politiche (perché di questo si tratta), in special modo nei termini dinamici e dialettici, nella prospettiva di una previsione di funzionamento.

Il primo avvertimento di contenuto essenzialmente esplicativo è teso a richiamare l'attenzione di chi intende intraprendere l'indagine in materia, sull'utilità di non lasciarsi (starei per dire) frastornare dall'amplissimo dibattito, da tempo sviluppatosi in tono a volte accesamente

polemico, anzi spesso ridottosi in obictio ad hominem, sulla ispirazione (inizialmente nutrita soltanto da una parte e poi divenuto tema controverso di tutti gli interlocutori politici e non) di introdurre nelle istituzioni del nostro Stato una organizzazione di stampo federalista (avendo per tempo abbandonato ogni idea secessionistica).

La discussione per lungo tempo alimentata ha, per così dire, in fin dei conti accumulato una tale quantità di argomenti (favorevoli e contrari), una tale dovizia di piccole e grandi tematiche, di tanti, più o meno seri, interventi e tentativi di precisazioni, di commenti, di correzioni e di esplicitazioni, a volte convogliando anche sentimenti emozionali, in altri termini una sorta di cappella Sistina di coloratissimi affreschi di suggestive opinioni in proposito espressi da ottenere il coinvolgimento adesivo di molti, senza però che tutti avessero la piena coscienza di quanto si ventilasse, di quale sistema si avesse intenzione di adottare nella realtà, in una: era vagheggiata una ispirazione sulla quale, per quanto fin qui detto, ha generato un certo grado di convincimento e di verbale adesione su di un presupposto assente circa la consapevolezza delle reali linee modificative delle istituzioni di governance statali (o se si vuole anche della Repubblica).

Occorre perciò convenire che l'accollarsi in tema di conoscenza, le mille schegge argomentative, a volte scomposte perciò, ha coperto i veri e reali termini della soluzione da adottare o che si intendeva adottare e pur riducendosi in fatto a militare per il rafforzamento dell'ente Regione (cosa che, come si vedrà più avanti, si sarebbe potuto registrare in modo più debole, ma non trascurabile, anche prima della modifica del titolo V) e, continuando ad esprimersi in termini di una non ben precisata nozione di federalismo, ci si è limitati ad approdare in una sorta di mero federalismo fiscale, come si è premesso; è bene a tal punto rammentare che l'intera storia del ruolo delle autonomie e non soltanto nello Stato italiano è stato costantemente ritagliato in forza di condizionamenti di natura finanziaria (si potrebbe ancora una volta sostenere che occorra muovere da quest'ultima prospettiva per saggiare la consistenza autonomistica dei livelli di governo locale).

Sulla scorta di siffatte osservazioni mi affretto a precisare che lo stato di cose non è da me valutato come totalmente patologico; una mancata precisazione su questo terreno implicherebbe il conseguente atteggiamento di sufficienza (cosa per niente desiderata). Infatti è da chiarire che specialmente nel campo di riforme istituzionali (a meno che non introdotte con movimenti rivoluzionari, e pure) le modifiche, quantunque introdotte formalmente, possono richiedere lunghi periodi di tempo per radicarsi nel terreno della realizzazione operativa, poiché il sottostante sostrato della realtà sociale e politica si presenta generalmente vischiosa, in conseguenza si opera quasi sempre per piegare i nuovi principi formalmente

introdotti alle sopravvissute coordinate socio-politico ed a volte i principi introdotti possono anche essere stravolti sul piano della loro operatività concreta.

Del resto sotto molti aspetti quanto si preannuncia ha una sua prova in quanto si è fin qui verificato con la Costituzione del '48 , la quale peraltro poteva, sul piano della “resa” in termini di riforma istituzionale, realizzare ben più pregevoli mete anche su questo piano (se non proprio negli stessi termini della modifica del titolo V). Il che non si è avverato proprio a causa della lamentata vischiosità socio-politica, la quale non ha mancato di suggestionare “colpevolmente” le susseguenti forze politiche di maggioranza di governo. Si può allora concludere temporaneamente che il semplice interrogare gli articoli costituzionali emendati, affidarsi alla loro lettura anche nella completa buona fede (starei quasi per dire in termini di ingenuità politica) non serve a rendersi conto della cifra politico-istituzionale che si è adottata, poiché questa subisce e non può non subire l’influenza dell’alternarsi delle forze di governo al potere, pure se si continuerà ad impiegare medesimi vocaboli, a spiegare tutto ed il contrario di tutto, ma in tono conciliativo.

Resta così fissata una prima coordinata secondo cui si procederebbe ad una lavoro inane se si fissasse l’attenzione indagatoria esclusivamente sulla formulazione delle norme verbalizzate nella Costituzione. Trovo però l’occasione di anticipare ancora una osservazione, che cadrà utile per il tema specifico che si intende svolgere in questa sede è che l’eccessivo, equivoco e confuso entusiasmo, non sempre ben riposto, a causa della nebulosa federalista, ha finito per coprire, o se si vuole ha escluso che la questione venisse specificamente approfondita in tema di autonomie infraregionali, ritenendola forse di ordine secondario a fronte del potenziamento regionale e la relativa questione viene ancora una volta rinverdata soprattutto a livello di risorse finanziarie, in modo particolare, in questo periodo, nel quale ci si appella all’emergenza finanziaria.

3)Coordinate giuridico-storiche. Il secondo avvertimento, che si è più sopra annunciato, riguarda un differente profilo, il quale a ben esaminare si ricollega al primo già introdotto, anzi sotto un certo cono di luce si condizionano reciprocamente; esso può essere banalmente espresso rilevando l’estrema utilità, quasi inevitabile, che lo studio delle sistematiche istituzionali, con vocazione di potestà di governo (perciò di autonomia politica), non deve escludere la prospettiva di indagine (starei per dire di spirito e sentimento) storica, ben chiaro di giuridico-storica, la quale prospettiva finisce, come si comprende, per confinare in più punti con la prospettiva politica.

Su questo piano, che si va lentamente configurando, devo ritenere che la lettura anche attenta delle formali disposizioni non rende affatto conto del loro più profondo significato circa le modifiche reali – e non soltanto preannunciate – che finiranno potenzialmente per essere impresse nella realtà istituzionale; in altri termini il discutere delle singole proposizioni normative di rango costituzionale si presenta del tutto inidoneo a saggiare, nella sua intima essenza normativa, quale variante nella dialettica democratica dei livelli di governo può prefigurarsi, se mai può prevedersi soltanto potenzialmente in quale direttrice deve imboccarsi la susseguente opera di attuazione e di realizzazione; in una: quale sia la loro potenzialità, ai fini di assicurare un fisiologico sviluppo operativo, certamente condizionato dalle differenti maggioranze al governo (e questo non può essere negato e si rinvia perciò al primo avvertimento).

In ultima analisi trattandosi nella specie di “autonomie politiche” è ovvio e concludente sostenere che esse conservano un filamento ineliminabile con la politica al governo, se mai a volte più languido ed a volte più stretto e diretto, che le affermazioni di principio non sono in grado di interrompere (se non forse mediante prese di posizioni unilaterali, una volta si denominavano ideologiche, le quali determinano lo sfociare nel più rigido positivismo, scarsamente incline a rendere il cultore della materia elemento utile a concorrere a quell’afflatus culturale, proficuo per suggerire modifiche in termini di attuazione).

Per converso l’approfondimento serio ed attento dei differenti tratti di processo giuridico–storico, con raggio ampio inglobante anche le opinioni politiche contestuali, illumina su come questo tema abbia subito nel tempo i condizionamenti, non strettamente legati alla potenzialità di espressione dell’autonomia (a volte il positivismo imperante, ovvero ancora praticato, induce a stabilire un rapporto ricostruttivo tra gli enti locali e gli enti autonomi statali, ad esempio, il che è bel lungi dall’imboccare la retta via), lambendo ad esempio anche problemi e principi di ancor più largo respiro (come ad esempio l’imperante cultura liberistica, ecc.), i quali, muovendo da terreni a volte neppure confinanti in senso dialogico, vengono scarsamente percepiti, pur tuttavia essi condizionano il modo concreto di esplicazione dell’autonomia politica.

Coloro che percorrono la prospettiva qui criticata, e perlomeno in ambito istituzionale negativa, mi inducono a prefigurare l’immagine di un magnifico monumento costruito con la sabbia e sulla sabbia, il quale nel breve volgere del tempo è infranto da un’onda impetuosa, è vero che nella risacca si troverà qualcuno che riaffronti un nuovo monumento con l’illusione che si conserverà più a lungo ma purtroppo non è così (e l’onda che rincorrerà la prima può ben considerarsi come i condizionamenti delle forze politiche che si alternano).

Del resto è di comune conoscenza che, come afferma un illustre scienziato, la storia è ciclica e si ripete, non però – come aggiungo da tempo – in modo banale, cosicchè l’aver rinvenuto (ed entrato nel proprio patrimonio culturale, preconditione di possibili suggerimenti di una onesta previsione delle soluzioni praticabili) nella “geografia” del vissuto politico e giuridico alcuni fattori determinanti, che a loro tempo determinarono l’attuazione della problematica autonomistica, ancora oggi riscontrabile, induce a far concludere che senza il riscontro attuale di analoghe circostanze la sistematica istituzionale, indipendentemente dalle parole impiegate nella disposizione, molto probabilmente sarà destinata nell’effettività a una piega anche differente da quella (se mai) posta a base dei lavori preparatori. E’ chiaro allora che se non si voglia intenerirsi innanzi ad una solenne dichiarazione costituzionale, che indubbiamente soddisfa l’immaginazione del lettore, occorre montare sulla diligenza che parte per le desolate terre dell’esperienza a suo tempo realizzata.

E questa conclusione provvisoria acquista significato soprattutto nei riguardi dell’autonomia politica comunale (specificamente), la quale nel complessivo dibattito sul federalismo, secondo cui l’attenzione (comprensibilmente) più accesa è stata focalizzata sulla Regione, si è stimato e ritenuto che le autonomie infraregionali (comunali) potessero ottenere una soddisfacente sistemazione tecnico-giuridico come diretta e fatale conseguenza del potenziamento regionale; ovviamente, come si dirà più oltre, non si vuole sostenere che il novello costituente non abbia per niente considerato il problema (e non l’avrebbe potuto), ma in parte lo ha trascurato nella convinzione che gli incrementati poteri (legislativi) della Regione fossero sufficienti a recuperare i valori sociali di una società pluriclasse e soprattutto viva, sopravanzando l’intento inesplicito di far rientrare tutto il complesso sistema delle autonomie politiche nel prefigurato ampio disegno del federalismo fiscale e del collegato potere di coordinamento finanziario (art. 117, 2°, Cost.).

4)Continuazione. Porto ora il discorso sul destino (per così dire storico) del Comune e, sia pure a brevi tratti, sulle numerose trasformazioni che la potenzialità dell’azione (politica) autonomistica ha registrato a seguito dell’azione politica statale impressa in via di fatto, senza cioè che venissero solennemente adottate riforme della struttura di organizzazione giuridica; chi vuole avere vaghezza di affrontare la lettura certamente non agevole dell’opera **(Indirizzo politico statale e autonomia comunale –Tratti di una parabola concettuale, Napoli, 1982)** arrestatasi con la pubblicazione del primo volume, che pur limitandosi ad illustrare il percorso giuridico-storico sino all’avvento della Carta Costituzionale, dà ben conto però della struttura cellulare del Comune, può scorgere come durante i lavori della

Unificazione si sia affrontata soltanto marginalmente l'opinione, da alcune parti avanzate, di imprimere nelle istituzioni statali di nuovo conio un sistema variamente composito, comunque a sfondo federale, ma sopravanzò subito la tesi vincente di abbandonare ogni visione federalista a favore di un accentramento ed unitarietà dello Stato, destinati col tempo ad incrementarsi in termini di realizzazione politica, anche in forza ad esempio dell'accentuazione del funzionamento di leve proficue sotto questo profilo, come i controlli ecc..

Le idee originarie di un federalismo, poi abbandonate sul piano di realizzazione pratica, non produssero a quanto pare alcuna frattura drammatica tra gli attori dell'unificazione, poiché, e non sembra di sbagliare, il necessario avvertito collegamento dell'azione statale con la società e le differenti collettività periferiche, molte delle quali distanti dal governo statale, si pensava assicurato in forza della nutrita fiducia per la classe politica locale e comunale, dal momento che, sul piano sociologico, la presenza di funzionari burocratici era sostanzialmente considerata come una presenza estranea.

Come si può notare le autonomie locali furono lasciate dai governanti nella facoltà di esprimersi sulla base di considerazioni di schietto stampo politico locale, infatti queste, sostituendosi al federalismo non più condiviso, svolgevano bene il ruolo di militare a favore di una coesione progressiva delle molteplici collettività locali con la classe politica centrale; e non si obietti che mi esprimo con determinazione per una configurazione politica dell'azione comunale, perché il punto compare ben precisato dagli uomini politici nazionali, i quali si sono espressi quasi costantemente in termini politici, pure aggiungendo amministrativi per distinguere convenzionalmente la politica centrale e più generale da quella destinata a svolgersi nelle mura di una città. Ma col tempo, mediante la elaborazione di numerosi TT.UU., mediante apparentemente insignificanti modifiche legislative, ma anche mediante atti governativi, regolamenti o ordinanze, si è proceduto, in modo del tutto surrettizio, a restringere l'originaria potenzialità della azione autonoma soprattutto all'insegna delle successive e costanti esigenze finanziarie.

Apparentemente non sempre si sono prodotte modifiche funzionali dei Comuni per una chiara "condanna" politica, contrastante con quelle nutrite e concepite a livello di Governo, ma quasi sempre appellandosi alle contingenti condizioni finanziarie, appellandosi alle esigenze del bilancio dello Stato, si finiva per avocare titoli di entrate comunali e limitare l'espandersi dell'azione sociale dei Comuni in confini sempre più stretti, anzi a volte ingiustificatamente restrittivi, cosicché – per abbreviare il discorso che però può essere sempre ripercorso nell'opera più sopra citata – l'impostazione, quasi di risonanza filosofico-politica in via di

fatto viene a disperdersi e conseguentemente si finisce per riconoscere nell'ente territoriale un mero ente autarchico alla stregua degli altri enti pubblici non territoriali, convincendosi della inutilità di porre l'accento sul connotato politico ed incrementando inconsapevolmente il connotato distintivo dell'indirizzo amministrativo.

Non mi attarderò nel rilevare criticamente alcune conclusioni, desunte da una cattiva lettura dell'opera citata, da me non condivisibili in modo assoluto, secondo cui avrei dedotto che per effetto del mutamento dell'orientamento governativo e/o statale avrei auspicato che i Comuni divenissero semplice agenzie di servizi, è vero invece che provocatoriamente, in un inciso di un lavoro posteriore, ho fatto notare che se l'intera attività "autonoma" locale dovesse ridursi ad esercitare servizi o, comunque, attività gestionale secondo la prestabilita disciplina minuita della legge, risultava inutile mantenere in vita una impalcatura così complessa, con la elezione popolare degli amministratori, ecc..

Ancora molti argomenti potrebbero essere offerti per la comprensione del discorso generale in questa sede intrapreso, ma si opera un'adeguata contrazione. Non si può non rilevare però come sulla vita grama, cui si era ridotta la potenzialità comunale, influì il sopraggiungere nell'ambito della cultura politico-economica nazionale i venti impetuosi del liberismo, che neppure la riviviscenza di idee progressiste ha potuto in qualche modo attenuarne l'ideologia; è sufficiente ricordare che il liberismo, seguendo concezioni fisiocratiche, poggiasse profondamente sul piedistallo della proprietà e del libero commercio, in conseguenza le maggiori entrate tributarie provenivano da questi cespiti dell'attività di commercio e di produzione agricola a livello comunale, e non bisogna perciò meravigliarsi che il governo statale evitasse di dare un dispiacere alla classe dei possidenti. Ancor più alcune manifestazioni di esercizio di potere autoritativo da parte degli enti locali vennero attenuati al fine di porre un fossato inespugnabile tra gli amministratori in carica, che potevano anche non riconnettersi più alla classe dei parlamentari, e le oligarchie dei proprietari e degli imprenditori (anche in agricoltura).

E' appena il caso di notare altresì che tali modificazioni dell'atteggiamento concreto della autonomia sono difficilmente rilevabili con la semplice lettura delle norme (**cf. Il Comune nell'ordinamento delle autonomie territoriali, Milano 1989**). E sotto un peculiare profilo di conoscenza l'introduzione dell'ente regionale, previsto come strumento attivabile per la tutela dell'autonomia infraregionale, ha finito, con evidenti contorsioni politiche, per rendere ancor più delicata la posizione dei comuni (certamente) in molti casi, e pure questi avevano iniziato un processo di chiara rivendica della loro consustanziale azione di presenza politica (e non soltanto amministrativa), è sufficiente far riferimento al movimento organizzato dai

Sindaci (il cd. partito dei sindaci), teso a recuperare una maggiore libertà di azione non soltanto nei confronti dello Stato, ma anche nei confronti delle stesse Regioni, le quali si erano chiuse nelle mura della cittadella medievale, sul cui pennone sventolava (e sventola) l'insegna del governatore.

E' indubbio che i sottostanti orientamenti politici, alternandosi al governo anche delle Regioni, determinano differenti impostazioni di funzionamento delle istituzioni pur a disciplina formale invariata (maggiormente se si fa riferimento a subentrate discipline costituzionali). Sta di fatto che, mi avvio a concludere il presente paragrafo, le sollecitazioni promosse dagli ambienti locali determinano l'adozione della legge 142 del 1990, la quale, come dichiarai, ha favorito il "recupero della politicità a livello dell'autonomia locale" (**La Partecipazione-tematica e metodologia seminariale- a cura di, Napoli 1992**) ed è servita a porre sul tavolo verde della discussione politica l'esigenza di riproiettare una peculiare attenzione sul piano della funzionalità delle amministrazioni locali, pure se –occorre convenire – la prevalenza della problematica Regione-federalismo ha lasciato scarso tempo per rileggere funditus lo specifico regime giuridico-costituzionale delle autonomie infraregionali (come si è già notato).

La massa dei complessivi valori e fattori menzionati ha consigliato in progress la classe dei parlamentari e degli uomini di governo a trascurare in termini di effettività ogni pur possibile intervento teso all'ampliamento dell'azione libera (autonoma) comunale, con la conseguenza inevitabile che non soltanto fu battuto in breccia il ricordato orientamento, non sempre maturato con convinzione, di introdurre un sistema istituzionale improntato al federalismo, ma anche col tempo di operare il progressivo restringimento delle facoltà di azione locale, distruggendo inesorabilmente quel movimento decentrativo di cui si era tanto parlato al tempo solenne dell'unificazione e che avrebbe evitato il successivo vigoroso accentramento.

5)Una riforma mancata. E' più che banale rilevare a questo punto dell'itinerario intrapreso che già prima della riforma del titolo V la realtà comunale aveva subito l'area di gravitazione regionale, per quanto vada subito aggiunto che, proprio per effetto di quella vischiosità dell'andamento politico generale, di cui si è fatto cenno più sopra, la forza di gravitazione abbia avuto modo di esplicarsi in tono estremamente tenue (invero non solo per volontà regionale, ma su ciò più avanti); però il farvi cenno si appalesa di estrema opportunità per poter saggiare ogni possibile preconditione in virtù della quale è giustificato, quantomeno

argomentativamente, prevedere come la realtà comunale potrebbe avviarsi, perlomeno nei primi tentativi di realizzazione della cennata riforma costituzionale.

Nell'affrontare questo ineliminabile passaggio (a dir così) di rilettura delle vicende giuridico-storiche mi avvarrò di una serie di considerazioni già esposte in precedenti lavori (ed in modo particolare in **Deleghe e sub deleghe per settori organici della Regione agli enti locali**, Caserta, maggio 1983 e ripubblicato in scritti in onore di **M.S. Giannini, Volume I, Milano 1988; ma per cenni Economia pubblica e programmazione, Napoli 1980, rist. 1984 e 1988**). In quella occasione si dimostrava come la politica regionale avrebbe potuto maggiormente intercettare, e già a Costituzione invariata, il flusso di "sovraordinazione" (a dir così) o, se si vuole, di influenza proveniente dallo Stato sull'autonomia locale, attraendo la relativa esplicazione o potenzialità di svolgimento nell'ambito di influenza delle coordinate generali della concepita azione regionale e ciò ancora una volta –va sottolineato- al di là (o si preferisce al di sotto) del formale sistema istituzionale contenuto nel Titolo V di allora, scorgendo forse principi di azione politico- istituzionale veicolati attraverso la semplicità delle disposizioni ivi contenute.

Ma lo stanco protrarsi del modo di concepire la politica istituzionale del potere autonomistico, non certo peraltro favorita ed agevolata dagli interventi della Consulta, hanno rappresentato un'ancora, anche se malferma, superata per ora soltanto formalmente, delle riforme recentemente (i tempi delle istituzioni sono quasi secolari) introdotte nella Carta, come si avrà modo di esporre più avanti. Ad ogni buon conto va rilevato che l'operazione di intercettazione, così definita, poteva già allora essere realizzata mediante l'istituto della delega, infatti si ricordava che questa, per effetto della reciproca contrapposizione dialettica istituzionale tra la Regione, nel suo continuo divenire e proporsi all'attenzione politica come ente capo-fila del complessivo apparato autonomistico locale, e gli enti infraregionali, finiva (o avrebbe potuto finire) per comportarsi come un campo di possibilità, più che come un istituto dai precisi contorni, più come una prospettiva di azione (politica) regionale che come un tipizzato titolo giuridico di attribuzione di competenze agli enti infraregionali autonomi.

Ed infatti la delega poteva (ovvero avrebbe potuto) assumere, con il sopraggiungere di un diverso clima e cultura istituzionale, il valore di una risultante di due forze di notevole potenzialità espansiva, che si scaricavano sul piano, non ancora compiutamente tracciato, della logica strutturale dell'autonomia locale: l'una costituito dal ruolo che la Regione intendeva assumere nei confronti dello Stato da un lato e delle preesistenti autonomie dall'altro, e ciò dipendeva anche dall'idea politica che le forze regionali nutrivano di se stesse

(già in **Relazione sul conferimento di deleghe e di funzioni amministrative agli enti locali della Regione Campania in materia di urbanistica**, in **Q.R. Formez, 1976, 229 ss.**); l'altra forza era costituita dal concreto atteggiamento che gli enti esponenziali delle minori collettività locali, soggetti comprimari per vocazione costituzionale (ci si esprimeva in quella occasione) volevano o dovevano assumere nella logica strutturale in questione ed in quella più generale di uno Stato regionale, che intendeva legare il proprio destino al "riconoscimento ed alla promozione" dell'autonomia locale ai sensi dell'art. 5 Cost.; e ciò sarebbe dipeso comunque dalla progressiva presa di coscienza da parte delle stesse collettività degli interessi che avrebbero indotto queste a cooperare all'azione comune.

Invero un pronosticato scivolamento di tal fatta verso il terreno regionale fu impedito da mille ragioni, che si possono soltanto sommariamente enunciare come la mancata riforma dell'amministrazione statale, conseguente al trasferimento delle funzioni alla Regione, così come promesso nella legge n. 382 del 1975, ed il non abbandono da parte della classe politica regionale, forse anche impreparata, della sottesa cultura di concepire l'ente regionale come un Comune di grossa dimensione (cfr. **La prima legislatura delle Regioni ordinarie. La Campania, in Le Regioni 1976, 623 ss.**).

Si rilevava a suo tempo come indubbiamente, muovendo dall'esame degli artt. 117, 118 e 128, già nella loro originaria formulazione, si fosse potuto desumere che la implicita logica organizzatoria dell'apparato autonomistico locale muovesse dalla garanzia competenziale dei soggetti implicati, però volendo ristabilire, così come suggeriva la lunga tradizione culturale, la garanzia del Comune, quale detentore del proprio diritto all'autonomia, si evitò conseguentemente di configurare l'introdotta Regione come ente di governo generale e globale del comparto, vale a dire della complessiva azione autonomistica locale. D'altro canto il grave ritardo con cui si attuarono le regioni registrò notevoli mutamenti delle condizioni sociali presunte dal Costituente, conseguenti alla inarrestabile crescita della società civile e con ciò induceva progressivamente la classe politica regionale ad interrogarsi sulla ingiustificata permanenza degli stretti limiti condizionanti la propria azione di governo ed il proprio indirizzo politico.

Ma un tale mutamento nella prospettiva dell'azione politica finisce per lambire anche l'ambiente autonomistico infraregionale, che tende sempre più ad assumere il ruolo di interlocutore privilegiato dell'ente regione, perlomeno tenta di divenirlo, superata, ma ciò lentamente, l'originaria diffidenza per il temuto ampliamento di azione rivendicata dal primo. Certo non si può sostenere che una siffatta diffidenza fosse allora (ed è attualmente) del tutto vinta (si ricorda anche quanto si è più sopra ricordato), ma si è sempre più consolidata

l'opinione secondo cui rivendicare il ruolo di interlocutore privilegiato della dialettica politica regionale valesse anche a garantirsi l'inviolabilità della propria competenza e del principio della propria azione autonoma, anche se questa fase storica non si segnali in verità per un alto grado di fantasia politica.

Però è di notevole interesse rilevare che presto si scopre, ad opera soprattutto dei Comuni, il significato (vogliamo concordare sul termine) plausibile dell'ultimo comma dell'art. 118 Cost., in forza del quale rivendicare a sé **l'integrità** delle funzioni amministrative, la quasi titolarità di queste e non più l'asserita, fino ad allora, mera delegazione, riservando alla Regione, ente delegante, un limitato potere di indirizzo o, se si vuole, di alta amministrazione. In concreto si tenta di imprimere nella delega una delicata ed importante evoluzione concettuale, poiché lo si recepisce come il congegno teso non soltanto al trasferimento dell'esercizio di una funzione, bensì anche all'attribuzione della stessa funzione nella competenza dell'ente locale, quindi strumento di definizione della competenza istituzionale di quest'ultimo.

E tutto ciò in concomitanza con le pressioni esercitate dalle Regioni nei confronti dello Stato, dirette ad ottenere da questo un allargamento delle funzioni-materie di propria competenza, in termini non soltanto di un minore ritaglio delle materie di cui all'art. 117 Cost., ma anche e soprattutto delle funzioni connesse, complementari, collegate, presupposte, conseguenti e strumentali e si perviene così ai ben noti "settori organici" (si ricordi del D.P.R. n. 616 del 1977), ancora una volta, come si comprende, senza avvertire l'esigenza di modificare il sistema costituzionale.

E' vero che lo stesso decreto n. 616 individua funzioni, che pur rientranti nei settori organici, sono definite di spettanza e, di interesse esclusivamente locali, cosicchè ad operazione compiuta, e pure in assenza di uno specifico e chiaro intento del legislatore nazionale, si registra la caduta delle mura di Gerico, vale a dire, sul piano dell'effettività dell'azione giuridica, la caduta della distinzione e della separazione, che finisce per apparire sempre più artificioso e poco proficua, tra funzioni "proprie", trasferite cioè con legge statale, e funzioni "delegate" agli enti locali dalla Regione, vale a dire quelle funzioni che raggiungano i Comuni secondo un percorso apparentemente più tortuoso. Ma così procedendosi, non può sfuggire che la complessa situazione, che andava delineandosi per effetto dell'orientamento politico esaminato, finiva per incrementare, in una misura innanzi sconosciuta, uno dei tradizionali connotati della struttura funzionale dell'ente locale, quello cioè attinente alla sua peculiare competenza delimitata non **ratione materiae**, bensì in ragione dell'interesse (sociale) perseguibile; nel senso che al Comune spettava in via di principio il soddisfacimento

dell'interesse a raggio corto, collegato appunto alla differente dimensione della collettività di cui era esponenziale, alla Regione invece l'interesse della stessa natura a raggio più lungo, in quanto riflesso esistenziale dell'intera collettività regionale.

Un tale criterio ricostruttivo, suggerito dalla cultura politica corrente in quel periodo, ancorché di intuibile complicazione a livello operativo, implicava un ulteriore avanzamento sulla strada di configurazione della plausibile sistematica funzionale, vale a dire l'adozione di uno stabile parametro organizzatorio della efficiente funzionalità locale, conseguente alla sostituzione della logica del soggetto giuridico (=ente) con quella della funzione intesa in termini oggettivi.

E' ovvio che se le rispettive competenze sono da rapportarsi alla differente entità dell'interesse, per cui sull'interesse gestito localmente non può non incidere e riflettersi anche quello dell'ente a dimensione maggiore, sia pure rivalutato in termini di indirizzo generale di azione integrata, allora si doveva convenire che, nella maggior parte dei casi, si trattava di un'unica funzione (a dir così) che andava ricomposta intorno alla sua unitaria logica operativa, al fine della sua stessa piena ed efficace esplicazione.

Ma porre al centro della problematica organizzatoria la logica della funzione significava anche attenuare la separatezza istituzionale, connessa alla soggettività degli enti (sulla quale poneva l'accento l'antica cultura politico-istituzionale) ed alla loro relativa garanzia, per avvalorare al massimo l'unitaria esigenza operativa, il costante unificarsi delle volontà operative nell'ambito dell'oggettiva logica della funzione esercitata; non più distinzione verticale **ratione materiae**, ma concorso unificante degli apporti operativi nel soddisfacimento degli interessi sociali.

Il che richiedeva, anzi imponeva non soltanto una disciplina adeguata ai tratti della funzione, ma anche una prefissione della sua generale procedimentalizzazione, nel cui ambito prevedere l'intervento corale, sia pure distinto per ruoli, degli operatori-(enti), sempre più in qualità di reali e corrette articolazioni dell'ordinamento regionale. In verità una siffatta articolata sistematica, frutto della complessiva lettura dell'intera gamma dei presupposti politico-culturali allora rinvenibili e dell'altrettanto rinvenibili singole e parziali esperienze tecnico-giuridiche (e da notare come anche la prospettazione di azione politica regionale non si è mai presentata uniforme, forse anche a causa delle differenti forze politiche che si sono alternate) poteva legalmente realizzarsi ed essere seguita, soprattutto nessuno ostacolo era frapposto dalla originaria formulazione del Titolo V, qualora però la sottesa politica istituzionale avesse assunto una adeguata consistenza, un grado elevato capace di forare i vecchi confini della

dura vischiosità, la quale in ogni epoca ha sempre frenato e rallentato la cresta dell'onda dei mutamenti istituzionali.

6)Una riforma plausibile Lungi da apparire come una inconferente divagazione la lunga premessa, si può dedurre invece che essa rappresenta il corredo utile e necessario nella cui scia procedere ora, sia pure per sommi capi (e se ne comprende la ragione), ad una sorta di giudizio prognostico sulla resa, in termini di assetto funzionale, del nuovo sistema introdotto con il titolo V, per saggiare, in altri termini, se questo sistema abbia in sé tutti i presupposti necessari perché la sistematica delle autonomie locali si atteggi secondo un differente modulo funzionale, specialmente dopo la diffusa polemica argomentativa che ha preceduto la concreta adozione della riforma.

Ai presenti fini non è insignificante notare che la più sopra menzionata vischiosità ha già manifestato la sua carica di rallentamento sul piano dell'avvento della nuova impostazione funzionale del sistema introdotto, se si pensa che sono già trascorsi dieci anni senza lasciare alcun segno indelebile, per quanto si possa sostenere che anche la sopraggiunta grave crisi finanziaria abbia rappresentato una delle cause del tacito rinvio di un pur minimo programma di attuazione; ma anche una siffatta annotazione non aggiunge nulla di nuovo al corredo culturale in materia, poiché, come si è premesso più sopra, la problematica finanziaria e le complicazioni economiche hanno sempre costituito un forte condizionamento della concreta esplicazione dell'autonomia (politica) locale, anzi vale bene preavvertire che il cd. federalismo finanziario (art. 119 Cost.) è destinato anche in futuro a scaricare sul piano della garanzia delle autonomie i suoi veleni problematici, i suoi condizionamenti relativizzanti come (se non più) del passato, in conclusione si potrebbe maliziosamente sostenere che sia ancora questo aspetto che ha richiesto e dettato la rimanente riforma sul terreno delle autonomie e non viceversa; pertanto, sarebbe anche giusto maturare idee chiare prima in campo di federalismo finanziario e poi tentare di districare i molti nodi che complicano i rapporti dialettici fra i differenti livelli politico-autonomi.

E ciò sta a spiegare perché in questa sede si è introdotto il discorso esprimendosi in termini di giudizio prognostico.

Ad ogni modo una prima annotazione va introdotta, per quanto di notevole evidenza, secondo cui non resta senza conseguenza il fatto che e diversamente dalla precedente dizione dell'art. 128,1° Cost., l'autonomia comunale (provinciale, ecc.) non sia più tenuta ad esplicitarsi nell'ambito dei principi fissati da "leggi generali", intendendo come leggi soprattutto quelle statali, secondo una lunghissima esperienza istituzionale (corroborata anche dopo l'entrata in

vigore della Cost. con l'esaurire quasi esaustivamente il termine Repubblica in quello di Stato), limitandosi ad affermare l'art. 114, 2°, del Titolo V, che i Comuni sono enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni (alcuni parlano in proposito di equiordinazione), il che impone di ritenere che i Comuni non sono più tendenzialmente attratti a gravitare nella area dello Stato apparato, per lo meno non in senso ideologicamente e politicamente esclusivo (ma su ciò più avanti) e per converso può presumersi, con l'avvenuto trasferimento del baricentro politico al centro della "catena", vale a dire a livello regionale, questi finiranno per modificare la propria orbita nell'area dei poteri reticolari delle Regioni.

Questo aspetto sarà ripreso in prosieguo. Per ora conviene notare che anche la nuova formulazione dell'art. 114 cit. non tralascia di menzionare la previsione di "funzioni proprie" (questa menzione scompare totalmente nelle restanti disposizioni del titolo V), la timidezza appena notata crea qualche difficoltà nella perimetrazione dimensionale di una tale facoltà, che rappresenta pur anche un connotato staminale della cellula comunale, pertanto non si è disposti a convenire su di una possibile prospettiva secondo cui far coincidere dette funzioni con le altre, fondamentali o meno, di spettanza dell'ente comune di cui al primo comma dell'art. 128 e 118, 2°.

Il presupposto logico di un tale orientamento, cui qui si aderisce, consiste nel ritenere che l'autonomia comunale, contrariamente a quanto qualcuno mostra di ritenere, non si esplica esclusivamente nella possibilità di adottare atti normativi, regolamentari, per quanto anche sotto questo profilo è dato enumerare un notevole passo avanti (autonomos=darsi una regola), bensì nell'assumere autonomamente il principio della propria azione, anche non esplicatesi forzosamente in un tessuto di disposizioni.

Se ciò è condivisibile allora si può anche far notare come questa facoltà di azione, esplicantesi in confini più o meno ristretti probabilmente per effetto del tipo di attuazione che si realizzerà del federalismo finanziario, peraltro non diversamente dal passato più o meno recente, va ad atteggiarsi a mo' di una competenza "residuale" del Comune, per alcuni versi in corrispondenza di quella legislativa residuale della regione (ma il punto apparirà più chiaro in prosieguo), la prima esercitabile ed esercitata in diversa misura non soltanto in ragione delle differenti dimensioni di questi enti, ma anche in ragione delle differenti potenzialità economico-finanziarie.

Brevemente va introdotto una qualche considerazione circa la ricordata competenza regolamentare (art. 117, 6° COST.), ed in proposito si può senza alcuno sforzo ermeneutico (specialmente per chi già prima era disponibile ad una tale conclusione) ammettere che trattasi

di una competenza propria costituzionalmente attribuita, una sorta di delegificazione, immediatamente conseguente alla soppressione –si è ricordato- di quella “legge” che in precedenza era chiamata ad “indirizzare” l’esercizio autonomo dell’azione comunale (del resto un precedente quasi simile si può ricavare dall’art. 17 della L. 400 con riferimento al governo centrale).

L’art. 117, 2°, lett. p) Cost. riserva ancora alla legge statale la competenza di attribuire (e/o conferire) ai Comuni (province, ecc.) le funzioni fondamentali, così definite perché obbligatoriamente esercitabili, ma una prima annotazione va subito introdotta (per quanto serpeggia la tendenza di considerare fondamentali le funzioni già esercitate secondo il vecchio regime, il che servirebbe a fingere di attuare la nuova disposizione, senza assolvere in concreto l’impegno imposto allo Stato), si comprende che, poiché l’attribuzione deve rispondere ai principi della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ex art. 118, 1° Cost., a ciò consegue (o può) non soltanto una differente attribuzione di funzione ai differenti livelli di autonomia, secondo cioè una scala verticale (ad esempio province, città metropolitane), ma anche, in futuro, un differente conferimento a seconda della dimensione della collettività e della potestà (=facoltà) economico-finanziaria (effetto della diversa potestà contributiva della prima); ma ciò non basta, poiché sempre in ragione della linee guida della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (angeli custodi delle alternanti maggioranze politiche) le funzioni conferite possono essere avocate, non ritenute più fondamentali, trasferite ad altri livelli di autonomia secondo gli orientamenti politici del momento.

D’altro canto l’espressione verbale impiegata può lasciar desumere che, nella specie, si tratti non tanto di materie (ovvero può così orientarsi la maggioranza politica del momento) quanto di singoli o di una serie di compiti (del resto il termine emerge nelle stesse disposizioni di cui al Titolo V), il quale resterebbe identificato, più o meno puntualmente, per l’elemento teleologico, vale a dire per la natura dell’interesse (o degli interessi) di cui si pretende la soddisfazione, ed a galla riemerge l’elemento interesse, punta di diamante di un retrostante indirizzo politico; in ciò un primo dato da appuntare ai fini della conclusione ultima.

Passiamo ad indagare quale possa essere l’influenza della politica istituzionale regionale sul piano della autonomia comunale, non obliterando che la Regione rappresenta per vocazione costituzionale il nuovo baricentro di detta politica e che peraltro la molteplicità degli enti Regione possono contemporaneamente manifestare molteplici e plurimi orientamenti di politica istituzionali. Anche per la Regione comunque vale il principio in virtù del quale le funzioni amministrative devono, quantomeno in via di tendenza, essere conferite e/o attribuite alle autonomie infraregionali, ivi inclusi preponderantemente i Comuni, sempre facendosi

suggerire dai valori di organizzazione della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e se si fissa l'attenzione sul dato specifico che la più ampia potestà legislativa spetta costituzionalmente proprio alla Regione, si può desumere che questa è destinata ad assumere il rilevante ruolo di maggiore attributore di funzioni ai Comuni (e si comincia così ad intravedere il mutamento dell'orbita gravitazionale dell'ente Comune).

Si intuisce già quanto si è in procinto di far notare, che anche in ordine alla Regione può ripetersi quanto rilevato in ordine al rapporto di conferimento Stato-Comune, poiché anche per la Regione, posta una futura incrementata propensione al conferimento di fronte alla passata "riservatezza" in materia delegativa (che può sinceramente presumersi a causa dell'intervenuta modifica costituzionale), vale l'impostazione secondo cui siffatte funzioni possono essere conferite, in seguito avocate, ovvero trasferite ad altri livelli di autonomia.

Anzi a questo livello il gioco può rivelarsi ancor più complicato e di scarso controllo anche da parte delle forze politiche regionali di maggioranza, poiché il tratto Regione-Comune di cui è parola non può completamente sottrarsi all'influenza della concreta e maturata dialettica del più elevato rapporto Stato-Regione in un tempo dato, in materia di competenza legislativa concorrente. E' meglio in materia non nutrire eccessive illusioni, anche sulla scorta dell'indirizzo di valutazione costituzionale fin ora adottato dalla Consulta, i principi fondamentali di pertinenza dello Stato (art. 117, 3°, Cost.) (non è inconferente che anche in questa occasione si impieghi il termine fondamentale) nella pratica (politica) attuazione possono costituire involucri che serbano gelosamente uno specifico indirizzo politico, che sempre come punta di diamante (più o meno polito) finisce per introdurre nell'azione legislativa regionale una scala di interessi prevalutati a livello statale; ma ciò, se non si erra, informando dall'interno l'intervento legislativo regionale, pur ammettendo che possa non esaurire l'autonomia legislativa, produce pur sempre una sorta di "ritaglio" della materia rientrante nella competenza regionale ai sensi dell'art. 117, 3° comma.

Anzi va anche precisato che siffatti principi possono legittimamente essere modificati nel tempo costringendo la Regione ad adeguare la sua vigente normativa, ma soprattutto con la conseguenza ineliminabile di non potersi sottrarre dal subentrato differente ritaglio della materia. In questa sede è importante desumere che queste dinamiche variazioni non possono non riflettersi anche nell'ambito delle funzioni amministrative conferite o da conferire ai Comuni; infatti il differente atteggiarsi della disciplina regolatrice di una data materia (qualunque essa sia, non è rilevante precisare), con la conseguente diretta individuazione e specificazione di diversi od ulteriori interessi (=elemento teleologico che non può non informare di sé la relativa disciplina), finisce per dinamicizzare (a dir così) il ventaglio di

conferimento delle funzioni da conferire, o già conferite mediante, appunto, l'avocazione, la sostituzione con funzioni diversamente strutturate, sia pure per grossi tratti, ovvero il trasferimento; senza dimenticare che potrebbe passare e confermare l'opinione che intravede nel criterio della "differenziazione" il principio di sussidiarietà per così dire orizzontale con l'attribuire funzioni differenti a Comuni con differenti connotati identificativi (=numero di abitanti, natura montana del territorio, ecc.) (già sul proscenio dei primi tentativi di attuazione della riforma compare il soggetto dell'associazionismo tra piccoli comuni, quale soggetto del conferimento di date funzioni; si rispetta pienamente l'autonomia costituzionalmente riconosciuta? L'osservazione può peraltro verso militare a favore della conclusione cui si perviene più sopra).

Insomma il differente ritaglio della materia di competenza regionale condiziona l'azione di conferimento delle funzioni amministrative rendendo così "**mobile**" la rispettiva competenza comunale, così come del resto anche per la competenza regionale, per quanto premesso ed è questo un ulteriore dato che occorre appuntare come utile ai fini della prefigurazione conclusiva della sistematica autonomistica.

7)Giudizio prognostico di attuazione della riforma. Le tessere del mosaico devono ora essere ricomposte coerentemente ed in questa operazione si rinvengono implicitamente le linee direttive della prefigurabilità del sistema, saggiato alla luce di un suo potenziale funzionamento. Le competenze spettanti ai singoli livelli del complessivo comparto autonomistico non sono segnati con rigidi confini intangibili, poiché esse sul piano del concreto esercizio offrono all'esame il connotato della loro mobilità o, se si preferisce, della dinamicità dialettica, non rappresenta cioè un quadro figurativo, ma piuttosto una immagine in via di composizione, ma che può anche dissolversi per ricomporsi differentemente; e ciò non appare l'effetto di erronea lettura (per quanto l'assenza delle prime realizzazioni può anche determinare una cattiva messa a fuoco), inquantocchè sembra ineluttabilmente rispecchiare la logica deposta intimamente nello stesso sistema.

A maggior riprova si può inserire anche l'osservazione sulle cosiddette materie trasversali, che, come la Consulta ha tempestivamente insegnato, possono ben "risicare" le competenze legislative regionali e che soprattutto il cd. coordinamento della finanza pubblica, unitamente al sottostante federalismo finanziario, rappresentano e sono destinate a funzionare come idonei ed efficaci grimaldelli per procedere volta per volta al ritaglio delle competenze, con evidente ripercussione anche a livello dell'autonomia amministrativa dei Comuni, cui in

questa sede si è rivolta l'attenzione; in ultima analisi a rendere prevedibilmente mobile il confine dei singoli livelli competenziali, mettendo in crisi e forse definitivamente l'idea di una mal nutrita "separatezza", più consona –bisogna pur riconoscere- ad una ricostruzione giuridica del livello autonomistico in termini di ente (cui si è fatto ricorso in passato per legittimare una propria volontà distinta dall'Ente Stato), che ad una essenza giuridica, la quale da tempo (forse) si avvia a configurarsi come ordinamento autonomo, radicandosi sempre più profondamente nella sovranità sancita nell'art. 1 Cost..

D'altro canto non può rimanere negletto l'esplicito suggerimento che proviene dalla dichiarazione solenne secondo cui è la repubblica ad essere costituita da "Comuni... Regioni e Stato" (art. 114, 1° di nuovo conio).

Bisogna porsi un interrogativo, non ovviabile più, qual è il collante (a dir così) istituzionale (e costituzionale) che tiene insieme l'intero universo descritto, come punto o forza di attrazione (prescindendo dall'amore per ogni concepibile astratta teoria) di queste molteplici "sfere" di autonomia, poiché non appare soddisfacente il semplice richiamo alla "Repubblica", che può svelarsi ben presto come un mero involucro, allora appare opportuno rivolgere l'attenzione verso quella "**unitarietà**" che fa bella mostra di sé nell'art. 5 Cost., per fortuna rimasta ancora illeso dai furori del rinnovamento.

L'unitarietà può ben costituire, anzi secondo la mia modesta opinione, costituisce quel collante, quel cemento che regge la traduzione dinamica delle varie azioni autonomistiche, e ciò è da condividere soprattutto in ragione dell'opinione autorevolmente espressa dalla Corte costituzionale, la quale, in più occasioni recenti, intravede nella unitarietà filigranato il buon vecchio interesse generale.

L'unitarietà simbolizza quella **carica politica**, capace di ogni possibile implementazione nucleare, di imprimere una sorta di reazione a catena, i cui effetti e limiti possono diminuire o espandersi come dirette e conseguenti ripercussioni dell'impulso all'allargamento o alla contrazione esercitato storicamente dalle forze politiche di maggioranza statale. E' indubbio che le forze squisitamente di natura politica sono destinate a sprigionare la propria preminenza in ragione della loro maggiore dimensione sui livelli di minor raggio sottostanti, anche se questi rivestono per vocazione il costume dell'autonomia; cosicché una affermazione formale di equiordinazione sottende un circuito sanguigno di collegamento, sia pure dinamico e modificabile nel tempo di relativa supremazia politica (specialmente, anzi essenzialmente in un regime democratico) (mi piace ricordare a questo punto che ai primissimi commentatori del nuovo titolo V non sfuggì l'influenza che avrebbe in futuro esercitato il valore

dell'unitarietà, v. **Forlenza O. e Terracciano G., Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale – Un federalismo imperfetto, Il Sole – 24 ore, 1992).**

Va precisato l'ultimo tratto inerente al modo di dispiegarsi necessariamente del menzionato collegamento dinamico e perciò operativo e funzionale, certo, per non appesantire ulteriormente l'esposizione, si procederà facendo breve menzione ai congegni idonei a consentirne la comprensione. D'altro canto non si dimentichi che trattasi pur sempre di un giudizio prognostico.

E' intuitivo che quanto ciascuna autonomia (livello di autonomia) è costretto a perdere (più esattamente a rinunciare) per la introdotta mobilità competenziale può essere riguadagnato attraverso la leale collaborazione (la continua interlocuzione sfociante in accordo, in via generale) con i livelli superiori e questi con i livelli inferiori, come se l'autonomia intesa in senso statico (e quindi di separatezza) si tramuti in una energia operativa, la quale necessariamente stabilisce corretti contatti con le altre sfere di autonomia, che servono a tenere tesi i fili della complessiva trama della concreta operatività. Si tratta cioè di intravedere nella realtà, così descritta, la profilatura di una progressiva procedimentalizzazione, nella quale tutti i livelli di autonomia sono chiamati ad intervenire ad equal titolo (equiordinazione).

Ci si limita in questa sede a ricordare l'orientamento generalmente accolto dalla L. 5/6/2003 n. 131, a mo' di esempio corposo, nel quale filtrano alcune ipotesi di accordo procedimentalizzato, come quella contenuta nel comma 4° dell'art. 1, ovvero nel comma 3 dell'art. 2, la prima ipotesi relativa alla legislazione concorrente di cui all'art. 117 Cost. , la seconda relativa alla determinazione delle funzioni fondamentali di cui alla lett. p), art. 117 cit..

Invero la legge citata contiene "disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 131", lasciando intendere che si tratti soltanto di un primo adeguamento, ma potrebbe rappresentare in fatto soltanto di una sperimentazione, di un modus operandi da adottare in seguito come uno stabile sistema di regolazione dei collegamenti operativi dei singoli soggetti autonomi. Del resto alcune istituzioni, come la Conferenza permanente Stato-regioni, la Conferenza unificata, hanno ormai preso stabile dimora nella sistematica dei rapporti di cui è parola da ultimo e possono ben costituire il tratto essenziale dell'auspicato iter procedimentale, qualora la prefigurata visuale di funzionamento dovesse essere unanimemente accettata e condivisa, senza però obliterare che il diverso atteggiarsi in concreto di quella carica di potere politico, di cui si è parlato in precedenza,

possa direttamente influenzare il grado di recupero degli orientamenti da queste istituzioni manifestati.

Però è appena il caso di avvertire come esse rappresentino per ora l'unico mezzo per superare (o, se si vuole, accorciare) la distanza (e non la separazione che si è prima valutata in crisi), da apprezzare in termini esclusivamente politici, intercorrente tra i differenti livelli di autonomia, anche al fine di allontanare l'angoscia che mi assalì allorquando, dopo il percorso dell'istruzione elementare durante il quale mi avevano insegnato che la terra italica era da considerare invincibile, perché difesa verso l'esterno dall'invalidabile confine segnato dalla catena montuosa della Alpi, dopo l'evento bellico, frequentando le scuole medie superiori, appresi che esse, secoli prima, erano state perforate dalle orde barbariche di Annibale a seguito di una teoria di elefanti.

Peraltro va anche avvertito che il differente valore (=carica, potestà) politico di cui è espressione il Comune, finisce per riflettersi anche sul differente modo di garanzia della propria autonomia (non esiste autonomia, in via di principio, se non è riconosciuto il diritto di tutelarla dalle aggressioni), la quale non può esplicarsi con una azione diretta alla Consulta (come invece viene previsto per la Regione e per lo Stato, potendo sollevare il conflitto di competenza per l'appunto), ma, più limitatamente, deve adire il Giudice costituzionale mediante ricorsi incidentali, come ogni altro soggetto dell'ordinamento della repubblica, soltanto nell'ipotesi in cui l'attentato diretto alla sua sfera di autonomia avvenga in forza di attività di stampo amministrativo (regolamenti ed atti amministrativi in genere).

Mirando a concludere provvisoriamente il discorso, che sarà sempre al primo posto della mia agenda, è possibile (o presumibile?) intravedere sul piano della prossima effettività di funzionamento come la dialettica tesa fra regione e Comune abbia per oggetto pur sempre funzioni, fascio di funzioni, che finiscono per atteggiarsi come **una rete**, più o meno intensa, nella quale si intersecano, conciliandosi, gli indirizzi autonomi della distinta azione politica dei singoli livelli politici, nella quale confluiscono le differenti singole attività amministrative, dirette al soddisfacimento funzionale degli interessi delle collettività di cui i singoli livelli di autonomia sono esponenziali.

E ciò è possibile che si verifichi anche in tema di funzioni "proprie", vale a dire espressione diretta e piena della autonoma iniziativa comunale, dal momento che ad una preventiva iniziativa assunta dal Comune, avente ad oggetto un peculiare interesse, fino ad allora per niente disciplinato da una legge, può ad esempio subentrare la disciplina legislativa regionale residuale, la quale, incrementando il fenomeno della mobilità competenziale comunale, induce il Comune a modificare l'adottato indirizzo politico-amministrativo, adeguando in

termini conciliativi la restante azione esercitata e forse a volte abbandonandola completamente qualora la Regione si orienti ad allocare la funzione ad un differente livello, grazie al principio–criterio della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Infine rimonta l'insistenza di un interrogativo, che ho deliberatamente estrapolato dal contesto del discorso generale, consistente nel domandarsi se il sistema introdotto è di stampo federalista, ovvero può evolversi in futuro in tale direzione, stante l'acceso dibattito fin qui sollecitato da più parti; interrogativo che, se non chiarito può produrre errate convinzioni specialmente in alcuni ambienti politici; ma salvando ogni possibile dubbio, che è destinato purtroppo a permanere, e pur riconoscendo che in concreto molto dipenderà dalla carica "innovativa" che riuscirà a sprigionare la progressiva attuazione della disciplina prevista per il settore finanziario (sempre il solito, vecchio settore finanziario) ex art. 119 Cost. (mi viene quasi da sospettare che il prefigurato disegno del cd. federalismo finanziario (o fiscale) abbia suggerito l'adeguamento della restante parte del Titolo V e non viceversa), sembra in conseguenza molto problematico orientarsi nel riconoscere nella specie un'organizzazione sistemica di impostazione federale, perlomeno raffrontandolo alle esperienze istituzionali fin qui realizzate e vissute, a meno che non si voglia riassumere la questione (se si ritiene ineludibile), in modo tutt'altro che definitorio, sostenendo che trattasi di un federalismo "debole", anzi debolissimo (per un approfondito raffronto con le esperienze storicamente discusse puoi cfr Bassani L.M., Stewart W e Vitale A, I Concetti del federalismo, Milano 1995; Presidenza Consiglio dei Ministri e Scuola Superiore della p.A., Federalismo – Antologia critica, 1995).

* * * * *

Mi è stato in qualche occasione, con tono critico più o meno celato, contestato di non aver più proceduto al completamento dell'indagine intorno all'autonomia comunale e l'evento mi rattristava parecchio, con il presente contributo, ancorchè in dimensione contratta, ho inteso assolvere alla promessa non mantenuta fin'ora (per quanto non mi sia mai distratto da una tale tematica con frequenti brevi interventi), e resto parzialmente disorientato nel dover riconoscere, in conclusione del presente intervento, come risulti ancora condivisibile quanto avvertivo nei primissimi anni ottanta, nell'introduzione della prima parte di indagine, che "difficilmente i popoli tornano ai sentimenti della loro giovinezza, così come gli uomini non tornano ai gusti innocenti della loro prima età".