
Estratto

Estratto da un prodotto
in vendita su **ShopWKI**,
il negozio online di
Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria
professionale, del software, della formazione
e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM,
Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



CAPITOLO PRIMO

INTRODUZIONE AI POTERI LOCALI. INVARIANTI E PROFILI STORICI

1. Premessa: le autonomie territoriali

Per introdurre un testo di diritto delle autonomie territoriali è necessario anzitutto delimitare il campo di analisi e definire il fenomeno. Un fenomeno che tutti conosciamo, perché ciascuno di noi sviluppa la propria vita anzitutto nel rapporto con amministrazioni regionali e locali, e con le loro articolazioni: per quanto parlando dei nostri diritti e doveri si tenda ad assumere a riferimento anzitutto lo Stato, una parte rilevante dei servizi di cui benefichiamo e dei nostri interessi discendono dall'azione di autonomie territoriali, a partire dal Comune. Il servizio idrico e quello dei rifiuti, la manutenzione delle strade delle città ed il verde pubblico, il servizio sanitario, la scuola dell'infanzia, la pubblica illuminazione. Da quando nasciamo, presso un ospedale che opera nell'ambito del servizio sanitario regionale, e veniamo registrati all'anagrafe ed iscritti tra i cittadini residenti, fino all'ultimo passo in cui veniamo cancellati dallo stesso registro, tacendo dei servizi cimiteriali, il nostro orizzonte di riferimento è in larga parte definito dalle funzioni delle autonomie territoriali.

Questo non per trascurare il ruolo dello Stato, ed ora anche dell'Unione europea, ma per rappresentare l'importanza di altri enti che insieme a questi si pongono quali elementi costitutivi dell'ordinamento.

Dando per nota la conoscenza di alcune nozioni di diritto pubblico necessarie per confrontarci con questi temi, si può prendere le mosse anzitutto dall'idea di un pluralismo giuridico ed istituzionale, nel quale altri soggetti insieme allo Stato si fanno portatori di interessi pubblici ed in particolare si fanno carico degli interessi di una comunità presente su un territorio. Molti di questi enti operano per conto dello Stato, di cui sono articolazione (sia pure con propria soggettività giuridica), ed in questo caso di parla di enti strumentali. Alcuni enti godono però di uno spazio di manovra, che consiste nella possibilità di

darsi un proprio indirizzo politico, ed in questo caso si parla di enti autonomi. Nel momento in cui questo spazio di manovra è riconosciuto ad enti che operano all'interno di una specifica e delimitata area geografica, entro uno specifico territorio, si può parlare di enti territoriali, per il quali vale anche la precisazione che il territorio non è solo limite per l'esercizio delle proprie funzioni (come è per la circoscrizione di riferimento di un apparato dello Stato, quale ad esempio una prefettura), ma è elemento costitutivo.

Nell'impianto costituzionale, che assume come propri i principi di pluralismo e democraticità, un ruolo specifico è riconosciuto appunto alle autonomie territoriali e quindi a enti pubblici rappresentativi ed esponenziali, i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni [I, Cap. 3]. Enti di diversa natura e dai caratteri ora più che mai diversi tra loro, accomunati però dal fatto di essere non solo specificamente previsti ed elencati dalla Costituzione, ma anzitutto espressione di un pluralismo che è tradizionalmente proprio dell'Italia delle cento città.

2. Profili generali ed invarianti

2.1. Enti territoriali ed enti locali

La nozione di ente territoriale ricomprende dunque realtà molto diverse, tanto le Regioni che gli altri enti di dimensione minore, per i quali vale la specifica nozione di “ente locale”. Province, Città metropolitane, Comuni, sono tutti enti locali ed insieme agli enti regionali (le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano) compongono la categoria più ampia, che è anche l'orizzonte di riferimento di questo testo, degli enti territoriali.

Con la precisazione, peraltro, che questa sotto-categoria interna alla categoria degli enti territoriali, quella degli enti locali, dipende da scelte che sono anzitutto di diritto positivo e quindi in particolare dalla presenza di una specifica legislazione ad essi dedicata (che ha riferimento fondamentale, da più di un secolo, in un atto normativo per lo più definito come “Testo unico degli enti locali”), cosicché la distinzione non sempre regge ed è applicabile, specie se ci spostiamo su una prospettiva di tipo comparato o di taglio politologico. Ne sono espressione, per tutte, nozioni come quella di “poteri locali”, che si tende ad utilizzare nel discorso scientifico (non strettamente giuridico) per intendere tutti gli enti territoriali, siano essi Comuni, Province o Regioni. Ma ne sono espressione, in ambito giuridico, definizioni come quella che possiamo ricavare dalla Carta europea delle autonomie locali [II, Cap. 3, par. 2],

che parte dal concetto di “collettività locali” per riconoscere in modo ampio il diritto di queste comunità di cittadini «di regolamentare ed amministrare, nell’ambito della legge, sotto la propria responsabilità ed a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici».

2.2. I contenuti della nozione di autonomia

Sempre muovendo dalla Carta europea, si coglie bene come un carattere essenziale e specifico degli enti territoriali sia quello di essere enti “autonomi”. Questi enti (locali e regionali) si qualificano infatti anzitutto per il fatto di godere di una posizione di autonomia: quella di autonomia è però, a ben vedere, una nozione complessa e composita, di non semplice definizione e delimitazione.

La nozione di autonomia è in ogni caso centrale per comprendere i caratteri fondamentali degli enti territoriali: non a caso l'espressione “autonomie territoriali” è quella che più correttamente può essere utilizzata per definirli.

Parlare dell'autonomia richiede però alcune avvertenze preliminari. La prima: il fatto che la nozione porta con sé un insieme di significati che vanno al di là di quelli oggetto della nostra trattazione, basti pensare a concetti come quello di autonomia privata, od a figure ibride ed invero confuse come quelle che parlano di “autonomia” per riferirsi a spazi di scelta pienamente rimessi ai vertici di un ente (la c.d. “autonomia manageriale”) od alla sottrazione alle normali regole e controlli (come nel caso delle “amministrazioni autonome” che operano secondo moduli aziendali e sono spesso definite anche “aziende autonome”). La seconda: l'autonomia di cui parliamo è carattere proprio degli enti territoriali, ma non necessariamente loro prerogativa esclusiva: si pensi ad esempio alle autonomie c.d. “funzionali” (dove il riconoscimento di autonomia ad un ente espressione di un corpo sociale è frutto di esigenze diverse, come è nel caso esemplare dell'autonomia universitaria) [II, Cap. 6, par. 5]. La terza, che in parte si lega alle prime: la nozione di autonomia, anche ove circoscritta e riferita agli enti territoriali, è molto ricca, ed invero complessa nelle sue molteplici sfaccettature.

2.2.1. Autonomia e autogoverno

L'autonomia ricomprende anzitutto l'autogoverno (e gli enti territoriali risultano quindi qualificati in modo stringente proprio dal fatto di essere espressione di questo principio): una comunità ha il diritto, che si inserisce

nel quadro però della Costituzione e delle leggi, di godere di una autonomia che è in primo luogo quello di essere governati da propri rappresentanti, ed in particolare, sempre a tenore della Carta europea delle autonomie locali, quantomeno di eleggere con voto libero, segreto, paritario, diretto ed universale i membri di Consigli ed Assemblee, nei cui confronti siano responsabili gli organi esecutivi.

Le forme di questo autogoverno possono variare in modo importante, come è chiaro già solo ripercorrendo la storia delle autonomie, sia locali che regionali (e soprattutto le prime, ed in particolare i Comuni, di più antica tradizione), ma un nucleo incomprimibile è dato appunto dalla presenza di un consiglio elettivo, diretta espressione della comunità di riferimento.

Nella nozione di (autonomia come) autogoverno è racchiusa anche l'idea di ente rappresentativo: l'ente territoriale è espressione della propria comunità e da questa, da un lato, è delegato a curarne gli interessi, e rispetto a questa, dall'altro, si pone come ente esponenziale, vale a dire ente che fa propri gli interessi della comunità che lo esprime.

Diversa dalla nozione di autogoverno come elemento dell'autonomia territoriale è quella che si richiama alla tradizione inglese e quindi al modello del *self government* (di cui “autogoverno” è una traduzione letterale), in cui alle comunità locali è riconosciuto un pieno diritto alla autoamministrazione, vale a dire il potere di designare propri rappresentanti (con elezione, dunque, dei propri amministratori), quali titolari degli organi che operano a livello territoriale, con competenze che abbracciano l'intero arco degli interessi delle collettività stesse (in assenza, di norma, di articolazioni territoriali dello Stato).

2.2.2. Autonomia e autarchia

Una nozione ormai desueta, che era altresì particolarmente in vista nella letteratura che precede la Costituzione, è quella di “autarchia”: gli enti territoriali (all'epoca, Comuni e Province) erano considerati non tanto per la loro autonomia, quanto per il fatto di godere, pur con distinta soggettività, di poteri non dissimili da quelli dello Stato. Questa nozione, dunque, è riferibile all'attività di enti collegati alla vita dello Stato e ad esso subordinati, ma aventi interessi propri, propria attività, propria volontà e quindi in grado di operare nel proprio territorio di riferimento, esercitandovi un'autorità: l'ente amministra gli interessi che rientrano nel proprio ambito di azione attraverso l'esercizio di pubbliche funzioni, e quindi spendendo un potere, un'autorità pubblica, che è analogo a quello statale. Un carattere proprio

dell'autarchia è in ogni caso quello della sottoposizione all'indirizzo ed al controllo da parte dello Stato, nel cui interesse l'ente autarchico svolge le sue funzioni su uno specifico territorio.

Autogoverno e autarchia sono da intendere oggi come specifici aspetti della più ricca nozione di autonomia, che consiste nell'autogoverno da parte di un ente che dispone di poteri pubblici, ma non si esaurisce in questo. Senza addentrarci in disquisizioni teoriche intorno ad un concetto ricco di sfaccettature ed implicazioni, l'autonomia (degli enti territoriali) merita in ogni caso di essere esaminata con una certa attenzione.

2.2.3. L'autonomia come “non dipendenza”

Nella nozione di autonomia sono sottintese due domande: autonomia “rispetto a chi” (nei confronti dello Stato, anzitutto, e quindi entro che limiti) e “per cosa” (in che ambiti, con quali finalità).

La prima accezione, si può dire “relazionale”, di autonomia rimanda al rapporto tra l'ente (in quanto autonomo) e lo Stato, per quanto il discorso può articolarsi anche prendendo a riferimento i rapporti tra i diversi livelli di governo (posto che, ad esempio, i condizionamenti di un'autonomia locale possono discendere dal ruolo riconosciuto alle Regioni [II, Cap. 5]). L'autonomia istituzionale dell'ente è in questi termini un attributo che si può definire in termini negativi come di “non-dipendenza”: se un ente opera per conto e nell'interesse di un altro ente e da questo riceve direttive ed ordini siamo in presenza di un ente strumentale, per definizione “non autonomo”. Diversamente, un certo grado di autonomia discende dall'allentamento di questi poteri di condizionamento. La presenza, nell'ordinamento, di enti ed organi che sono qualificati come “indipendenti” (ad esempio le autorità amministrative indipendenti, come l'Autorità antitrust¹ o il Garante della privacy²) ma non sono enti autonomi rende controversa questa accezione di autonomia, che perde precisione tecnica ma resta utile a fini descrittivi.

2.2.4. Le “aggettivazioni” dell'autonomia

L'autonomia può essere inquadrata, in termini diversi, come uno spazio di scelta, rimesso ad un ente i cui organi sono rappresentativi di una comunità

¹ Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), istituita dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287.

² Garante per la protezione dei dati personali, istituito dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675.

ed al fine di meglio curarne gli interessi. L'ambito nel quale si esercita questa autonomia è preso a riferimento per cercare di descrivere la nozione e definirne i contenuti.

A fini anzitutto descrittivi, si tende dunque ad “aggettivare” questa autonomia, per mostrarne i contenuti e le implicazioni: l'autonomia può riferirsi ad aspetti diversi, a partire da profili che attengono alla vita “interna” dell'ente, seppure non privi di conseguenze per i membri della comunità locale. La capacità di disporre di proprie entrate (autonomia finanziaria o tributaria) e di definire le proprie scelte di spesa e le modalità per la loro gestione (autonomia contabile) [II, Cap. 10], ma anche la capacità di definire aspetti del proprio assetto organizzativo (autonomia organizzatoria). Per parlare di autonomia territoriale occorre in ogni caso confrontarci con un livello minimo di autonomia che va al di là di una mera autonomia auto-organizzatoria, che consiste essenzialmente in spazi di scelta relativi al proprio assetto organizzativo interno ed in quanto tale è propria di molti enti pubblici; né possiamo trovarci di fronte ad una semplice disponibilità di margini di scelta in ordine alle spese da sostenere (c.d. autonomia contabile o di spesa). L'autonomia riconosciuta alle comunità territoriali, al di là di queste, deve arrivare ad assumere un rilievo maggiore, sia in termini sostanziali di possibilità di definizione di un proprio indirizzo politico, sia in termini formali di utilizzo di fonti di autonomia che si inseriscono nell'ordinamento giuridico e regolano le condotte dei cittadini e concorrono a definire i loro diritti ed interessi.

Un tipo particolare di autonomia che attiene all'organizzazione di un ente ma assume un rilievo peculiare è quella “statutaria” [I, Cap. 3, par. 2]: in questo caso all'ente è riconosciuta la potestà di definire elementi essenziali della propria struttura, che assumono una rilevanza non meramente interna. Attraverso l'esercizio di questa autonomia gli enti territoriali sono in grado di rompere un assetto uniforme riferito alla propria organizzazione, potendo definire aspetti che incidono sulla propria forma di governo o comunque su elementi fondamentali di tipo organizzativo. Dal momento che è oramai acquisita la centralità dell'organizzazione per la fruizione dei diritti (l'organizzazione conforma i diritti, spesso ne è direttamente fonte), l'attenzione ai profili organizzativi è a ragione particolarmente marcata. Questa prospettiva si somma ad una più tradizionale, che presta attenzione alle questioni organizzative per assicurare l'unità dell'ordinamento ed il mantenimento di coerenza e comunicazione tra le diverse parti che lo compongono in un sistema plurale. Vista dall'una o dall'altra prospettiva la vicenda organizzativa mostra una rilevanza che non è meramente interna, per porsi quale passaggio fondamentale nella costruzione del sistema dei poteri pubblici, nel loro rapporto reciproco e nel rapporto con i cittadini.

2.2.5. L'autonomia “politica” degli enti territoriali

L'autonomia “politica” è la maggiore espressione dell'autonomia, le cui implicazioni si legano all'insieme delle questioni affidate alle amministrazioni territoriali ed alla fonte normativa che ne dà traduzione (ed è quindi tanto più significativa in relazione alla quantità delle funzioni affidate agli enti territoriali ed al fatto che queste godano di potestà regolamentare o addirittura legislativa). L'autonomia politica consiste nella possibilità di fissare obiettivi e finalità di ordine politico, nel rapporto con la comunità di riferimento, anche in termini che sono diversi e potenzialmente contrastanti con l'indirizzo politico statale. Per quanto a livello statale, ad esempio, prevalga una certa linea di politica di immigrazione, nell'esercizio delle proprie funzioni gli enti autonomi possono perseguire politiche diverse e potenzialmente divergenti.

Il principio di autonomia si lega però sempre al principio di unità e indivisibilità della Repubblica, come sarà chiaro riflettendo sul testo della nostra Costituzione [I, Cap. 2, par. 1]: la presenza di spazi di autonomia non può determinare la frammentazione del territorio dello Stato, l'autonomia politica non significa perdita di una unità politica complessiva che deve essere assicurata dalla presenza di strumenti di tenuta e da ambiti riservati alle legittime scelte di indirizzo politico locale e nazionale. La presenza, tanto più forte, di spazi di autonomia politica implica in altri termini la presenza di adeguati meccanismi unitari, la cui forma e consistenza variano però sensibilmente nelle diverse esperienze storiche e la cui complessità si accresce al ridursi della presenza di soluzioni di tipo gerarchico.

Il fatto che l'autonomia politica assume rilievo in relazione alla fonte normativa che consente di tradurre questi indirizzi politici in regole valide nell'ordinamento fa sì che vi sia una significativa corrispondenza tra la qualità e quantità delle competenze normative e la qualità e quantità dell'autonomia politica, per quanto la nozione di autonomia politica non coincida con quella di autonomia normativa.

2.2.6. L'autonomia normativa degli enti territoriali

La nozione di autonomia contiene un significato, che è a ben vedere il suo significato primario, ed etimologico, di “potere di darsi proprie leggi” [I, Cap. 4 e Cap. 8, par. 6]: un'accezione che fa riferimento non già alla posizione dello Stato, per il quale è più corretto ora parlare di sovranità, quanto piuttosto alla posizione dei soggetti cui l'ordinamento costituzionale riconosce in via si può dire “derivata” questo attributo. L'autonomia normativa, in

questo senso, discende dal riconoscimento di una potestà normativa ad enti diversi dallo Stato.

La presenza di soggetti dotati di autonomia determina la coesistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici particolari (corrispondenti ai sistemi di regole definite da una comunità in un territorio) con l'ordinamento generale: l'autonomia definisce, quindi, una relazione tra ordinamenti, nella cornice unitaria statuale.

L'autonomia, dunque, come posizione di soggetti non sovrani: i concetti di autonomia e sovranità sono distanti, ma nella concreta esperienza storica e giuridica le due situazioni possono avvicinarsi e non essere sempre chiaramente riconoscibili. Basti pensare alla posizione di uno Stato federato all'interno di uno Stato federale, alla posizione di entità regionali autonome che aspirano all'indipendenza, alla stessa posizione degli Stati nazionali nel processo di integrazione europea.

Le norme che disciplinano l'autonomia normativa possono attribuire una diversa forza agli atti normativi mediante i quali si esprime. L'autonomia normativa si traduce, dunque, secondo le scelte positive dei diversi ordinamenti costituzionali, nella possibilità di adottare atti normativi di diverso rango: atti aventi valore primario, di legge (così per le Regioni), o più spesso atti secondari, di tipo regolamentare (così di nuovo per le Regioni, ma anche per gli altri enti locali in Italia).

L'effettiva capacità di regolare gli assetti degli interessi in ordine alle materie di propria competenza dà sostanza ad un'autonomia normativa che può essere spesso fortemente compressa e condizionata da limiti: limiti che operano al contrario a vantaggio degli enti sovraordinati, ed in particolare dello Stato, in un impianto che seppure autonomo mantiene tratti di gerarchia. Una gerarchia che è nel rapporto tra le fonti (la legge, che prevale sui regolamenti) ed a parità di fonti si manifesta in clausole che tendono a limitare e circoscrivere l'effettivo spazio di differenziazione attraverso l'esercizio di autonomia territoriale. In questo senso, autonomia normativa e differenziazione normativa possono essere visti come speculari l'una all'altra: se non vi è sostanziale disciplina differenziata, l'autonomia è spesso riconosciuta in termini puramente formali.

2.3. Autonomie e forma di Stato

Il ruolo riconosciuto alle autonomie definisce quella che nella teoria politica e costituzionale si definisce “forma di Stato”, ad intendere il ruolo riconosciuto ai poteri territoriali all'interno dello Stato e nel rapporto con questo.

Per quanto la nozione di “forma di Stato” abbia anche un’altra accezione, e quindi in particolare rimandi al rapporto complessivo tra poteri pubblici e cittadini (tra “governanti e governati”), la questione dell’articolazione dei poteri territoriali (tra “sovranità e autonomie”) è centrale per definire l’impianto anche democratico di un ordinamento.

Visto da questa angolazione, il tema è colto nella letteratura scientifica soprattutto prendendo a riferimento la questione della presenza di enti territoriali di dimensione maggiore titolari di potestà legislative, ed in questo senso si fa riferimento alla forma di Stato federale o regionale, come forme di Stato *composite*, od alla forma di Stato *accentrato*, caratterizzata appunto dall’assenza di autonomie dotate di potestà legislative. L’esperienza ci presenta in ogni caso un quadro complesso di soluzioni, cosicché questa classificazione è in ogni caso sottoposta a forti tensioni ed appare eccessivamente semplificante, per quanto sempre utile a fini descrittivi.

2.3.1. Regionalismo e federalismo

In presenza di enti territoriali che condividono con lo Stato competenze di tipo legislativo, si parla di Stato regionale o Stato federale, ma il confine tra le due forme di Stato non è di semplice delimitazione. La distinzione può essere fatta sulla base di un dato storico-politico, intendendo come federale lo Stato che nasce per cessione di sovranità da parte degli Stati federati. In questo senso milita il prototipo statunitense, nato dall’unione degli originari Stati indipendenti che hanno ceduto una serie di compiti allo Stato centrale, ma anche l’aspirazione del federalismo europeo, che vede nella costruzione eurounitaria il nucleo di edificazione di un prossimo Stato federale nell’antico continente. La classificazione presenta casi problematici, di difficile collocazione (come la Germania, che ha una tradizione di tipo propriamente federale, nella quale, però, i *Länder* risorgono con un processo di destrutturazione di uno Stato accentrato dopo l’esperienza nazista), ma soprattutto risulta in parte fallace se l’obiettivo è quello di rappresentare nella “casella” degli Stati federali le esperienze caratterizzate da un più alto livello di autonomia, che arriva in alcuni casi a confinare con la sovranità. Questo, a ben vedere, perché varie esperienze nelle quali le entità autonome acquistano un rilievo crescente per devoluzione da parte dello Stato unitario preesistente presentano attualmente livelli di autonomia decisamente maggiori di quelli propri di alcuni Stati federali per aggregazione [II, Cap. 1, par. 1.1].

Tolto il criterio storico-politico, è difficile tracciare un netto discriminio tra realtà federali e regionali, che si collocano a ben vedere in un *continuum*

di gradazioni di autonomia. Un criterio che si tende ad utilizzare, quello della presenza in capo allo Stato (federale) delle sole competenze enumerate, con clausola di residualità (tutte le altre competenze) in capo ai soggetti territoriali autonomi, è comunque controverso (vedremo, ad esempio, che in Italia è presente una clausola di residualità a favore delle Regioni, ma nessuno colloca per questo la nostra tra le esperienze federali). Mentre la nozione di “regionalismo” (che rimanda alla presenza di enti territoriali autonomi dotati di competenze legislative, derivate dallo Stato) è in ogni caso tecnicamente solida, l’idea di “federalismo” è stata oggetto di un uso così variegato da comprometterne la valenza. Si pensi ad espressioni in voga nel dibattito italiano (la legge sul “federalismo fiscale”, o il “federalismo amministrativo” delle riforme di alcuni anni addietro: I, Cap. 2, parr. 2.2 ss.), nell’ambito delle quali si qualifica come “federalismo” delle semplici forme di decentramento.

2.4. Accentramento e decentramento, deconcentrazione

Se l’autonomia esprime la condizione di un ente territoriale, il processo che porta all’ampliamento del suo ruolo e delle sue funzioni è il decentramento: assumendo un’idea (invero spesso irrealistica) di Stato accentrativo nel quale tutti i poteri e le funzioni pubbliche sono svolte dallo Stato, il decentramento è il processo che (gradatamente o con accelerazioni) porta allo spostamento di queste funzioni in capo alle realtà territoriali autonome. L’autonomia definisce dunque il “come”, mentre il decentramento esprime il “quantum” dei poteri territoriali. Viceversa, è “accentramento” il processo opposto, di riduzione del ruolo e delle funzioni delle autonomie territoriali.

Il termine decentramento esprime una soluzione organizzativa che come tale non necessariamente fa riferimento al rapporto tra Stato ed autonomie, posto che ogni organizzazione può percorrere soluzioni di riconoscimento di maggiori funzioni alle sedi locali (decentramento) o di concentrazione a livello centrale (accentramento) [II, Cap. 6, par. 1], dal punto di vista giuridico però la forma più importante di decentramento è quella che riguarda l’organizzazione dello Stato ordinamento. Dal momento, però, che anche con riferimento all’articolazione dei poteri pubblici si assiste a soluzioni di tipo diverso, nelle quali non sempre le funzioni sono riconosciute a soggetti dotati di autonomia ma talvolta soltanto ad articolazioni dello Stato presenti sul territorio, si tende ad utilizzare per questa seconda ipotesi il termine “deconcentrazione” (o decentramento “burocratico”, distinguendolo da quello “istituzionale” a vantaggio di enti autonomi). La figura della

deconcentrazione in sostanza chiama in causa la presenza di uffici ed enti strumentali dello Stato presenti sul territorio (la c.d. “amministrazione periferica dello Stato” [II, Cap. 6]): prefetture, agenzie fiscali, caserme di polizia, uffici della previdenza sociale, sovrintendenze ai beni culturali, uffici scolastici, e così via. La soluzione di deconcentrazione può essere perseguita anche da enti di dimensione minore: ad esempio da parte di una Regione, con la costituzione di uffici per specifiche circoscrizioni territoriali.

2.5. Il conferimento di funzioni e la sussidiarietà

Il processo di decentramento istituzionale comporta l’attribuzione (in titolarità) o la delega (all’esercizio) di funzioni ad un ente territoriale: in un sistema multilivello, nel quale si sovrappongono enti di dimensione crescente (come nel caso di Comuni, Province, Regioni e Stato), questa dinamica può essere frutto di scelte che dipendono dall’ente di dimensioni maggiori e non solo dalle scelte dello Stato (è quindi possibile, ad esempio, un conferimento di funzioni da parte delle Regioni).

Il riconoscimento di funzioni mediante attribuzione con legge determina una maggiore stabilità delle funzioni in capo all’ente titolare e riduce l’ingerenza da parte dell’ente che le ha conferite, che invece resta presente nel caso di “delega” all’esercizio. Il termine “conferimento”, invero atecnico, si riferisce all’una e all’altra ipotesi di riconoscimento di funzioni a livello territoriale.

In questo processo, di conferimento di funzioni, un principio che si è affermato negli ultimi decenni quale criterio-guida è quello di sussidiarietà, il cui nucleo concettuale è relativamente semplice ma il cui concreto funzionamento dipende da scelte di politica legislativa proprie dei diversi ordinamenti: l’idea guida della sussidiarietà tra livelli di governo è quella del riconoscimento dell’esercizio delle funzioni al livello di governo più vicino al cittadino ed in grado di esercitarle adeguatamente [I, Cap. 5, par. 1.2]. In questo senso, per quanto la sussidiarietà operi tendenzialmente a vantaggio delle autonomie territoriali, ed in particolare dei Comuni, il suo funzionamento concreto può determinare altresì anche processi di accentramento (quando, date le funzioni da esercitare, gli enti minori non siano adeguati), come è avvenuto ad esempio a livello di istituzioni europee (dove la sussidiarietà ha giustificato l’attrazione verso l’alto di funzioni altrimenti statali). Quello di sussidiarietà non è in ogni caso l’unico criterio che può guidare i processi di decentramento o accentramento, come sarà chiaro riflettendo sulle dinamiche che hanno caratterizzato l’esperienza italiana ed i principi costituzionali e legislativi che le hanno guidate.

3. I poteri locali nella tradizione italiana

3.1. Storia e geografia dei poteri locali

Nell'esperienza europea, ed in particolare in quella italiana, le autonomie territoriali, specie i Comuni, hanno una tradizione antichissima. Le maggiori città italiane, ma anche numerosi centri ora “minori”, vantano retaggi milenari e nello stesso sedime urbano si sono succeduti importanti centri di civiltà romane o pre-romane, medioevali, rinascimentali, moderne, contemporanee. Sarebbe però ingannevole rintracciare una continuità istituzionale, per leggere nei Comuni di oggi gli eredi di quei municipi, di quelle città, di quelle “università” di cittadini (che era l'espressione utilizzata nel Regno delle Due Sicilie): la storia delle istituzioni è fatta anche di cesure, ed in particolare i processi di accentramento che, sia pure su scala diversa e con tempi diverse, hanno guidato la civiltà europea nel corso dell'età moderna, hanno progressivamente concentrato in capo allo Stato gran parte delle prerogative che nel medioevo erano proprie delle realtà urbane (e dei poteri di antico regime). Per quanto, dunque, alcune tradizioni persistano, anzitutto nei nomi, lo statuto dell'ente locale è ben diverso dagli antichi statuti comunali, diverso è il simbolo ed il ruolo del gonfalone: però spesso è nei vetusti municipi e nelle antiche sale che continuano a riunirsi i consiglieri comunali e l'eco di quella tradizione non è del tutto sopita, come dimostrano le resistenze (“campanilistiche”) a fronte di ipotesi di accorpamento di Comuni o riordino di confini locali.

La *discontinuità* prodotta dall'affermazione dello Stato nell'età moderna, sia pure con i caratteri peculiari legati alla tardata unificazione italiana, fa sì che, come vedremo, la storia delle autonomie territoriali sia nell'età contemporanea essenzialmente un percorso di decentramento a partire da una condizione di forte riduzione dell'autonomia locale.

L'antica tradizione locale non manca di riflettere tutt'ora i suoi effetti su altri versanti, a partire dalla, decisiva ma spesso trascurata, mappa amministrativa. I confini dei Comuni, con poche eccezioni, riflettono un assetto che è transitato indenne attraverso i secoli ed in Italia è riconducibile di massima alla mappa post-rinascimentale. Una geografia amministrativa in parte ormai superata dalle dinamiche sociali ed economiche, ma con grande capacità di resistenza sul versante istituzionale, che determina, insieme ad altri fattori, una frequente inadeguatezza dei Comuni a governare processi di tipo economico e sociale che non trovano corrispondenza nei confini territoriali.

I limiti “geografici” delle realtà comunali, i cui confini prescindono dalle dinamiche di spopolamento delle aree montane e collinari, dalle conurbazioni di

cintura dei grandi centri, persino dalle opere di bonifica, si riflettono sulle realtà territoriali di livello superiore (Gambi), i cui confini pur più razionali sono frutto dell'aggregazione delle “unità” comunali. Un dato di fondo dell’esperienza italiana è in ogni caso quello della difficoltà ad intervenire sulla geografia amministrativa, e quindi sui confini delle circoscrizioni territoriali degli enti (Comuni, Province, poi Regioni), se non sulla base di esigenze locali sporadiche e prive di un disegno organico.

3.2. I modelli storici di riferimento nell’Italia pre-unitaria

Nel dibattito sull’evoluzione dei poteri locali in Europa, un punto di partenza avvertito come decisivo è quello dello spartiacque della Rivoluzione francese (1789-1799) e quindi della successiva legislazione napoleonica. In effetti è nella rottura dei poteri di antico regime, nel quale le diverse autorità locali erano ora retaggio del sistema feudale, ora frutto di statuti particolari concessi dal Re, ora eredità di antiche libertà urbane, che si rintraccia l’emergere del Comune e quindi dei poteri locali contemporanei. In uno scenario, peraltro, nel quale, sempre prendendo a modello l’esperienza francese, già l’età dell’assolutismo aveva progressivamente concentrato a livello Statale poteri e funzioni, esercitate dal centro o sul territorio attraverso il ruolo di intendenti del sovrano.

La stagione rivoluzionaria alimenta una frattura che sarà poi razionalizzata nel disegno gerarchico e centralistico di Napoleone, sulla base di alcune coordinate di fondo: l’uniformità dei poteri locali (ciascun Comune, di massima, con una analoga organizzazione e con analoghe funzioni, a prescindere dalla dimensione o da altri caratteri distintivi), la loro necessarietà (tutto il territorio dello Stato è articolato in Comuni), il loro legame con il centro (i Comuni sono al contempo enti autonomi e articolazione dello Stato sul territorio) specie attraverso il rapporto con il rappresentante statale sul territorio, il prefetto (che sostituisce l’intendente del Re). Nell’esperienza francese questi principi sono affiancati ad un ulteriore principio di “generalizzazione” municipale, in base al quale ogni nucleo abitato viene elevato a Comune: discende da qui una straordinaria tradizionale numerosità dei Comuni francesi (circa 40.000) molto maggiore di quelli che caratterizzano realtà vicine (come l’Italia dei suoi quasi 8.000 Comuni, con variazioni territoriali peraltro importanti). Questo modello, francese, conoscerà nel corso del primo ottocento una forte capacità di penetrazione nello scenario dell’Europa continentale, in gran parte diffuso dalle conquiste napoleoniche ma poi conservato dopo la restaurazione.

Estratto

Estratto da un prodotto
in vendita su **ShopWKI**,
il negozio online di
Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria
professionale, del software, della formazione
e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM,
Altalex, UTET Giuridica, il fisco.

