

LE AUTONOMIE TERRITORIALI NEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO: UNA RIFORMA ETERNAMENTE INCOMPIUTA

Francesco Merloni

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Perugia

Abstract de Antonio José Sánchez Sáez

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Sevilla

Abstract

En esta ponencia el Prof. Merloni repasa las últimas reformas legislativas y constitucionales para lograr una mayor descentralización en la Administración territorial italiana y llega a conclusiones generales que bien podrían aplicarse a nuestro Estado.

La unidad italiana (1865) se construyó sobre la base de un centralismo romano a ultranza, heredado del modelo napoleónico francés, como antídoto al sistema de pequeños Estados y ciudades-Estado que ocupaban el territorio italiano desde la Edad Media. Este modelo centralista fue aumentado en la época fascista, llegando incluso a suprimir la autonomía local y la elegibilidad democrática de sus representantes.

La Constitución de 1948 restaura la autonomía y democracia local, si bien tutelada por el Estado, y crea un nuevo poder interpuesto (las Regiones), creando así los fundamentos básicos para un desarrollo posterior, desde los años 70, del principio de descentralización, tanto a nivel regional como local.

Las reformas legislativas regionales han sido tres: la creación de las Regiones de estatuto ordinario, una vez creadas las Regiones especiales entre 1946 y 1953; la transferencia de funciones administrativas desde el Estado en 1972 y una segunda transferencia en 1977, aunque limitadas por el reparto competencial de la Constitución.

Las reformas de la Administración local se hicieron esperar hasta la Ley 142 de 1990, que, aunque humilde, reconoce una autonomía estatutaria a los entes locales y confirma a la Provincia como segundo nivel de gobierno local con amplias competencias. En 1993 se añade la elección directa del Alcalde y del presidente de la Provincia y se reconoce y aumenta la autonomía tributaria local.

El Prof. Merloni denomina “reformas territoriales” las que han afectado tanto a las Regiones como a la Administración local, comenzando por las efectuadas, a nivel legislativo, por las Leyes 59 de 1997 y 112 de 1998, que consagran el federalismo administrativo y la descentralización de competencias regionales a los entes locales, respectivamente. La letra de la Constitución impedía reformas más profundas.

Es por ello por lo que en los años siguientes se promovieron dos ambiciosas reformas constitucionales.

La reforma de 1999 introdujo la elección directa del Presidente regional y aumentó la autonomía regional mediante la reforma de los estatutos regionales.

La reforma de 2001 modificó completamente el Título V de la Constitución, cuyas principales novedades fueron: la igualación de los tres niveles de Administración territorial (art. 114); se procede a un nuevo reparto de las competencias legislativas, dejando en manos de las Regiones la titularidad de aquéllas no enumeradas (art. 117,2); el reconocimiento constitucional de la autonomía normativa local (art. 117,6), en manos del estado y de las Regiones; la proclamación del principio de subsidiariedad a favor de los entes locales (art. 118) y del principio de autonomía financiera (art. 119); la desaparición del “interés general” como cláusula de intervención estatal en los asuntos regionales y locales y de las normas de control externo sobre las Regiones (art. 125) y entes locales (art. 130).

El Parlamento de centro-derecha salido de las nuevas elecciones intentó su propia reforma constitucional, pero la Ley constitucional quedó abrogada al no ser respaldado el referéndum posterior a su aprobación, que aumentaba las competencias regionales en materias hasta entonces indiscutibles para el Estado (educación, sanidad, policía).

Finalmente, el Prof. Merloni realiza unas interesantes reflexiones sobre el necesario alcance limitado de las reformas constitucionales aprobadas por el partido en el Gobierno sin el apoyo de la oposición y sobre el

modelo óptimo de descentralización que se espera en Italia. Llega a la conclusión de que tanto el Estado (en extremo celoso de sus competencias), como las Regiones (de las suyas) y los entes locales (renuentes a recibir más competencias cuando carecen de financiación para ejecutarlas) bloquean la ejecución real de las reformas legislativas y constitucionales de descentralización administrativa. A ello hay que añadir el inquietante déficit de las cuentas públicas del Estado y la comodidad en que se han instalado las Regiones y Administración local al ejecutar hasta el detalle la legislación del Estado, muy perezosas ante la azarosa tarea de diferenciación organizativa y competencial.

LE AUTONOMIE TERRITORIALI NEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO: UNA RIFORMA ETERNAMENTE INCOMPIUTA

I. PREMESSA

Far comprendere il modello italiano di autonomia territoriale non è semplice, perché occorre sempre avere in mente che nell'ordinamento italiano innovazioni molto rilevanti, anche introdotte con norme di rango costituzionale, non sempre producono cambiamenti effettivi nel sistema, non sempre garantiscono un grado minimo accettabile di autonomia degli enti territoriali.

Un altro punto importante per comprendere l'evoluzione del modello italiano sta nel rapporto, ancora non risolto, tra Regioni e enti locali. Appare difficile sostenere che il nostro ordinamento sia quello di una "Repubblica regionale", perché alle nostre regioni non è riconosciuto un ruolo preminente nell'articolazione delle istituzioni democratiche, mentre si preferisce usare il termine di "Repubblica delle autonomie", proprio a segnalare che del pluralismo autonomistico italiano sono protagonisti, insieme e a pari dignità costituzionale, sia le Regioni che gli enti locali.

Vale quindi la pena di fornire una sia pur breve e sommaria ricostruzione storica del nostro sistema amministrativo.

2. IL PUNTO DI PARTENZA: IL CENTRALISMO

Con l'unità d'Italia realizzata intorno al 1865 (l'anno delle leggi di unificazione, con la pratica estensione della legislazione piemontese all'intero territorio italiano), viene scelto un modello fortemente accentrato, sul modello francese napoleonico, come antidoto alla frammentazione degli Stati preunitari. La costruzione di un centro forte, di fronte ad un sistema locale (costituito solo da Comuni e Province, senza nessuno spazio per un'autonomia regionale, ritenuta pericolosa per l'unità nazionale) debole e sottomesso (sottoposto ad un rigido sistema di controlli, anche di opportunità, anche di tipo politico).

Il fascismo eredita dallo stato liberale il sistema sostanzialmente non autonomo e vi aggiunge il tratto autoritario della compressione delle libertà locali (a cominciare dalla eliminazione dell'elemento minimo di au-

tonomia, costituito dall'autogoverno, cioè dal diritto delle comunità locali di scegliersi democraticamente i propri rappresentanti negli organi di governo degli enti locali), della democrazia locale.

3. LA COSTITUZIONE DEL 1948

La Costituzione repubblicana del 1948 segna una inversione di tendenza. Si afferma, tra i principi fondamentali dell'ordinamento, quello di autonomia e di decentramento (articolo 5).

Quanto al modello autonomistico si compie una scelta meno netta.

Da un lato si punta al ripristino della democrazia locale compressa dal regime fascista, ma nella conferma del modello precedente: Comuni e Province, sono enti che si autogovernano, ma restano deboli; ordinamento degli enti locali come ordinamento derivato dallo Stato (art. 128).

Dall'altro si realizza un incerto inserimento delle Regioni: queste sono dotate di potere legislativo (più significativo del mero potere regolamentare degli enti locali), ma sono introdotte nel sistema amministrativo come terzo livello di governo locale (i poteri normativi dei Länder, una realtà amministrativa vicina alle Regioni francesi), senza arrivare ad avere potere significativi *nei confronti* degli enti locali, che, invece, mantengono un diretto rapporto con lo Stato centrale, cui spetta la determinazione del loro ordinamento uniforme, delle loro funzioni e risorse finanziarie.

4. IL DECENTRAMENTO IN ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE DEL 1948

Alla Costituzione segue un lungo periodo di sua mancata attuazione. Solo con l'inizio degli anni '70 si avvia processo di riforme con l'alternarsi di "riforme" regionali e locali, sempre nel segno del decentramento di funzioni prima centrali.

Le riforme "regionali"

Una volta costituite le Regioni a statuto ordinario (quelle speciali si erano progressivamente costituite tra il 1946 e il 1953) con la elezione dei Consigli regionali nel 1970 il passaggio più rilevante è stato il trasferimento di funzioni amministrative (con annesse risorse finanziarie e di perso-

nale). Ad un primo trasferimento (1972) di funzioni amministrative molto settoriale e fortemente condizionato (a causa del meccanismo prescelto di delegare al governo la definizione degli atti normativi di individuazione delle funzioni e delle risorse) dagli apparati dello Stato, restii a cedere competenze, è succeduto un secondo trasferimento di funzioni (il d. P.R. 616 del 1977), più organico, ma sempre delimitato alle sole materie elencate nell'articolo 117 Cost. e sempre condizionato dal potere di veto degli apparati ministeriali centrali.

Le riforme “locali”

Mentre si realizzavano le riforme regionali, l'ordinamento degli enti locali restava immutato. Restava in vigore addirittura il Testo Unico di epoca fascista, del 1934.

Solo nel 1990, con la legge n. 142, si opera qualche significativa correzione del modello (senza rivederlo organicamente, tanto che il T.U. del 1934 restava ancora valido): si riconosce agli enti locali un'autonomia non solo regolamentare, ma “statutaria”, si confermano le Province come secondo livello generale di governo, con compiti di “area vasta”, si prevedono le Città metropolitane (mai attuate successivamente), si attenuano i controlli esterni (affidati ad organismi di livello regionale e delimitati a pochi atti fondamentali dell'ente locale).

Nel 1993, poi, altre due riforme apparentemente secondarie: l'introduzione dell'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della provincia, l'incremento dell'autonomia tributaria degli enti locali (con il riconoscimento di imposte locali proprie, come l'imposta sugli immobili (ICI) ai Comuni).

Le riforme territoriali (insieme regionali e locali)

Solo con la legge n. 59 del 1997 si intraprende la strada di una riforma complessiva che si propone una nuova fase di decentramento a favore, insieme, di Regioni ed enti locali (il c.d. “federalismo amministrativo), pur senza toccare la Costituzione vigente (ancora quella del 1948). La legge è, ancora una volta, una legge di delega che lascia al governo (e quindi ancora con un potere di incidenza degli apparati ministeriali) la individuazione, con i decreti di attuazione, delle funzioni e delle risorse da trasferire. Il più rilevante di questi decreti, il d. lgs. n. 112 del 1998, dà attuazione ai principi

di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, unità e responsabilità della legge, prevedendo l'attribuzione di funzioni amministrative nelle materie statali e lasciando alle Regioni il compito di decentrare funzioni agli enti locali nelle materie di loro competenza legislativa, con il potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia regionale. Si è trattato del più rilevante tentativo di realizzare un forte decentramento di funzioni a costituzione vigente, ma, ancora una volta, si è trattato di una riforma in gran parte scritta sulla carta. Mancava la corrispondenza tra nuove funzioni e risorse finanziarie (quello che in Italia viene definito il "federalismo fiscale"). Nonostante le grandi ambizioni del disegno originario l'operazione si è conclusa nel terzo decentramento (dopo quelli del 1972 e del 1977), peraltro largamente incompleto.

Questa ultima esperienza ha comunque posto in chiaro che senza una revisione del testo costituzionale non era possibile rimuovere gli ostacoli ad un effettivo decentramento. Così come ha rivelato la necessità di rivedere profondamente la collocazione delle Regioni nel sistema istituzionale complessivo.

5. LE MODIFICHE COSTITUZIONALI DEL 1999 E DEL 2001 E QUELLA MANCATA DEL 2005/6

Negli anni immediatamente successivi, quindi, viene intrapresa la strada della modifica costituzionale. Ciò è avvenuto in due tappe: dapprima la apertura ad una possibile differenziazione della forma di governo delle Regioni; poi una più ampia revisione dell'intero Titolo V della II parte della Costituzione.

La riforma del 1999: la forma di governo regionale

Con la legge costituzionale n. 1 del 1999 viene introdotta l'elezione diretta del Presidente della Regione, ma soprattutto viene ampliata l'autonomia statutaria delle Regioni in materia di forma di governo e di sistema elettorale. Gli statuti sono ormai approvati (e modificati) con legge regionale, non più con legge dello Stato (che può solo impugnare lo statuto davanti alla Corte costituzionale).

Diversità dalla Spagna: lo statuto non ha valore di legge statale rinforzata (organica), non ha il potere di stabilire un diverso riparto delle competenze (legislative e amministrative) tra Stato e Regioni (che continua ad

essere di competenza della stessa Costituzione), ma ha un mero valore di fonte di autonomia, con materie riservate, coincidenti con la definizione dell'organizzazione propria della Regione.

Le Regioni possono fare (e hanno fatto) un uso limitato del potere statutario: disciplina degli *interna corporis*, con scarsissima attenzione alla revisione organica dei rapporti con gli enti locali.

In questo campo l'unica novità significativa è stata la previsione (con il nuovo art. 123, comma 4) del Consiglio delle autonomie locali, quale «organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

La riforma del 2001: la totale riscrittura del Titolo V

Nel 2001, l'allora maggioranza di centrosinistra approva, con un voto a stretta maggioranza, una ampia revisione del Titolo V della Costituzione («Le Regioni, le Province, i Comuni»).

Ci si limita qui ad indicare i contenuti principali, molto innovativi, della riforma del Titolo V

In primo luogo la cosiddetta “parificazione” tra i soggetti costitutivi della Repubblica (art. 114): tutti i livelli di governo, compreso lo Stato, sono elementi costitutivi della Repubblica.

In secondo luogo rilevante è la nuova ripartizione delle competenze legislative (art. 117), con l'inversione della clausola di residualità: il comma 2 elenca le competenze esclusive dello Stato; il terzo comma individua le materie concorrenti nelle quali la legislazione è regionale mentre allo Stato spetta la sola individuazione dei principi generali; in tutte le materie non elencate la competenza residuale è delle Regioni, che legiferano senza dover rispettare alcun limite statale (né il limite dei principi delle materie, né il limite delle grandi riforme economico-sociali).

Di grande rilievo, poi, il riconoscimento esplicito dell'autonomia normativa degli enti locali (art. 117, comma 6): è autonomia statutaria e regolamentare «per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

Anche la distribuzione delle funzioni amministrative (art. 118) è rivista nella piena applicazione del principio di sussidiarietà verticale, che vuole le funzioni attribuite prioritariamente ai Comuni, salve le funzioni attribuite ai superiori livelli di governo al fine di «assicurarne l'esercizio unitario».

L'autonomia finanziaria (art. 119) è affermata non più solo per le Regioni, ma per tutti gli enti territoriali, con affermazioni di grande rilievo quali quella della spettanza di risorse autonome (tributi e compartecipazioni ai tributi statali) (comma 2) e della integrale copertura con risorse autonome dell'esercizio delle funzioni attribuite (comma 4).

Scompare l'"interesse nazionale" come limite generale e liberamente apponibile dallo Stato per limitare l'autonomia degli enti territoriali. Gli interessi unitari coincidono con le competenze riservate allo Stato, finali e "trasversali" e con i principi statali nelle materie concorrenti: solo attraverso l'utilizzazione di questi poteri lo Stato assicura gli interessi di livello nazionale.

E' sancita la fine dell'uniformità organizzativa: la legge può fissare solo fissa obiettivi e standard, risultati generali, a garanzia dei diritti fondamentali spettanti a tutti i cittadini della Repubblica.

Anche la nozione unitaria di "ordinamento degli enti locali" scompare: vi è un ordinamento degli enti locali fissato con leggi statali solo per limitate materie che la Costituzione vuole ancora trattate in modo uniforme («organi di governo», «legislazione elettorale», «funzioni fondamentali» (art. 117, comma 2, lettera p)), principi generali sulla finanza locale, art. 117, comma 3) e vi è un ordinamento degli enti locali di competenza regionale (ulteriori funzioni amministrative, forme associative e di collaborazione, controlli e poteri sostitutivi, coordinamento regionale della finanza locale).

Sono abrogate le norme sui controlli esterni, sulle Regioni (art. 125) e sugli enti locali (art. 130).

Continua a mancare una disciplina dei raccordi intergovernativi, a partire dalla Camera delle regioni (o delle autonomie) (unica eccezione: i primi ricordati Consigli delle autonomie locali a livello regionale)

La legge costituzionale è successivamente confermata da un referendum svoltosi nell'ottobre del 2001.

La mancata riforma del 2005/6

Con la successiva legislatura (la XIV), con un Parlamento di centrodestra, si tenta un'ulteriore opera di revisione costituzionale, incoraggiata dal precedente della modificazione intervenuta a stretta maggioranza. La legge approvata dal Parlamento nel 2005 è stata bocciata dal referendum del 25

e 26 giugno 2006. Essa, quanto al nostro campo, pur continuando a non toccare il tema, decisivo, della revisione del bicameralismo perfetto a favore di una Camera di rappresentanza delle Regioni (o dell'intero sistema delle autonomie territoriali), si limitava a:

- a) porre rimedio alle indubbe imprecisioni contenute nel nuovo testo costituzionale approvato nel 2001, nel senso di rivedere la distribuzione di alcune materie tra competenza statale e regionale (questo obiettivo resta ancora necessario);
- b) ripristinare l'antica formula dell'interesse nazionale (di cui, invece, secondo la dottrina prevalente, non ci sarebbe alcun bisogno);
- c) attribuire quattro materie (sanità, organizzazione scolastica, programmi scolastici, polizia amministrativa locale) alla competenza esclusiva delle Regioni, aprendo la strada ad una eccessiva differenziazione delle risposte regionali in settori chiave dello stato sociale (la c.d. *devolution*).

La riforma non è stata approvata da una amplissima maggioranza del popolo italiano su tre punti essenziali: il premierato forte, il confuso bicameralismo, la *devolution*.

I limiti delle riforme costituzionali non condivise

La strada delle riforme ampie della Costituzione del 1948 si è quindi rivelata complicata (nuovo Titolo V) o irrealizzabile.

La via delle modificazioni a colpi di maggioranza, con il trasferimento delle tematiche istituzionali nei programmi di governo, non è praticabile.

La Costituzione, in generale le istituzioni, sono terreno di intese condive, bipartisan.

6. NUOVE DIFFICOLTÀ DI ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE RIFORMATA

Il risultato pratico è stato, per tutta la legislatura, cioè per i cinque anni che vanno dal 2001 al 2006, la paralisi. Il Governo Berlusconi fa approvare in Parlamento una legge (la n. 131 del 2003) che prevede deleghe al Governo per l'attuazione del nuovo testo costituzionale, ma lo fa in modo timido e contraddittorio. Si parla di attuazione della riforma, mentre si dichiara di voler porre mano al testo costituzionale.

I decreti delegati (di individuazione dei principi nelle materie concorrenti, di individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali) non vengono emanati. In pratica si arresta l'attuazione del Titolo V.

Con il nuovo cambiamento di maggioranza parlamentare, secondo molti osservatori (ma il dubbio è legittimo) si aprirebbe una nuova fase, con la presentazione di un disegno di legge di delega. La legislazione da emanare sulla base di questa nuova delega è stata, un po' enfaticamente, denominata la "Carta delle autonomie" (ma essa non ha alcun rapporto con la Carta europea delle autonomie locali del Consiglio d'Europa).

Un progetto ambizioso e di "grande riforma" da attuarsi con legge ordinaria.

Un disegno di legge e sette deleghe:

- 1) individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali e disciplina delle altre materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 2);
- 2) istituzione delle Città metropolitane (art. 3);
- 3) conferimento a Regioni ed enti locali di funzioni oggi svolte dallo Stato (art. 4);
- 4) ordinamento di Roma Capitale (art. 5);
- 5) potenziale delega per dare allo Stato il potere di sostituirsi alle Regioni inerti nel decentramento di funzioni (di dubbia legittimità costituzionale);
- 6) revisione delle circoscrizioni delle Province (art. 7), in conseguenza soprattutto dell'istituzione delle Città metropolitane;
- 7) adozione della "Carta delle autonomie locali" (art. 8), almeno un anno dopo l'emanazione dei primi decreti delegati.

Sul federalismo fiscale è in elaborazione un distinto progetto di legge, da parte del Ministero dell'Economia (resta la difficoltà a far coincidere l'area delle funzioni con quella delle risorse).

7. LO SCARTO TRA INNOVAZIONE ISTITUZIONALE E REALTÀ EFFETTUALE

A dieci anni dall'avvio della nuova fase di riforme, cioè a dieci anni dall'entrata in vigore della legge che più coerentemente aveva persegui-

to l'obiettivo del decentramento (a Costituzione invariata) e nonostante l'intervenuta ampia revisione della Costituzione, si deve registrare uno scarto rilevante tra la modificazione legislativa e la realtà di fatto del decentramento e dell'autonomia. Il "Federalismo" è solo predicato mentre si continua a praticare un robusto centralismo (il 60% della spesa pubblica è ancora statale; sono statali settori e servizi fondamentali: istruzione, università e ricerca, ordine pubblico, previdenza, ambiente e beni culturali). Al mancato decentramento effettivo si accompagna il mancato "federalismo fiscale": in particolare non si riesce a trovare un accordo di fondo tra Stato e autonomie territoriali sul costo effettivo delle funzioni attribuite a ciascun livello di governo (anche perché la distribuzione delle funzioni non è uniforme ma differenziata regione per regione).

8. LA NECESSITÀ DEL DECENTRAMENTO, LE RESISTENZE DEL CENTRO, L'ASSENZA DI UN SPINTA DAL BASSO

Nel sistema amministrativo italiano il decentramento di funzioni dal centro verso le autonomie territoriali viene costantemente proposto, da almeno trentacinque anni, come risposta alla non funzionalità del sistema complessivo.

Decentrare ha diverse finalità, tutte positive. In buona sostanza il decentramento è utile per "avvicinare l'amministrazione al cittadino" e ciò produce ulteriori vantaggi: serve a responsabilizzare maggiormente i titolari di poteri pubblici (il rapporto ravvicinato tra amministratori e cittadini incrementa le possibilità di controllo democratico dei secondi sui primi), ma serve anche a differenziare la risposta amministrativa ai bisogni (soprattutto in termini organizzativi). Anche se la legge dello Stato si riserva di garantire livelli uguali di prestazioni e servizi pubblici, il decentramento e la connessa autonomia (soprattutto normativa) consente di trovare soluzioni organizzative differenziate e adatte alla specifica realtà dei territori.

All'enfasi continuamente posta sul decentramento si oppongono, regolarmente e con successo, forti resistenze centralistiche, che si fondano su problemi di difficile soluzione e su atteggiamenti di forze e apparati che temono di perdere, con il decentramento, il proprio potere. Dove stanno le resistenze:

- a) nella difficoltà, in una situazione generale di forte debito pubblico (circa il 105% del PIL, a trovare nuovi equilibri della finanza pubblica, tra finanza statale e finanza degli enti territoriali);
- b) negli apparati amministrativi centrali (non le sole amministrazioni ordinarie, ma le molteplici amministrazioni straordinarie e di emergenza);
- c) nel centralismo regionale;
- d) nella scarsa richiesta da parte dei Comuni, già carichi di competenze di risposta ai bisogni del cittadino (i Comuni chiedono, semmai, più risorse per gestire le funzioni attuali)

Paradossalmente i soggetti più interessati ai processi di decentramento e di redistribuzione delle competenze amministrative in sussidiarietà sono anche quelli più deboli (le Province) o addirittura assenti (le Città metropolitane), mentre temono di perdere qualcosa non solo lo Stato, ma anche le Regioni e i Comuni.

9. DECENTRAMENTO DI FUNZIONI O VERA AUTONOMIA?

La vicenda istituzionale italiana si presta a considerazioni più di fondo sul modello veramente perseguito, considerazioni che possono essere utili anche a riflettere sul modello concretamente realizzato anche in altre esperienze europee.

Sulla carta forte è l'enfasi sul riconoscimento di autonomia, che si fonda sul sommarsi di un vero decentramento di funzioni (sussidiarietà), di un pieno autogoverno, di una effettiva autonomia politico-amministrativa (possibilità di darsi priorità diverse, nel rispetto dei vincoli di legge), di una autonomia normativa.

9.1. I diversi oggetti dell'autonomia normativa

L'autonomia come (potenziale) differenziazione di regole può avere oggetti diversi, in una scala crescente:

- a) l'organizzazione della funzione (distribuzione delle competenze tra enti, uffici e distribuzione delle risorse);

- b) lo svolgimento delle attività di esercizio della funzione (procedimenti, ricorso a moduli negoziali pubblici, contratti di diritto privato; accesso e trasparenza);
- c) la articolazione delle politiche (alla allocazione delle risorse si accompagna la definizione dei relativi strumenti di azione);
- d) la “forma di governo” (articolazione degli organi e loro competenze; composizione e formazione degli organi);
- e) il riconoscimento dei diritti.

Per i livelli di autonomia normativa più bassi è sufficiente un'autonomia regolamentare (nei limiti della legge), per quelli più elevati è necessaria l'autonomia legislativa, che comunque interferisce sempre con la legge dello Stato.

9.2. L'autonomia normativa locale

In nessun sistema amministrativo in Europa gli enti locali hanno autonomia legislativa, ma ci si limita all'autonomia regolamentare.

La loro dimensione territoriale è tale da impedire un'autonomia normativa che arrivi a differenziare in modo significativo (per esempio i livelli d) ed e).

Per un'autonomia normativa più ampia occorre una dimensione territoriale maggiore (e un numero di enti non eccessivo e “controllabile”) e un fondamento (identitario, culturale, linguistico, geografico, etnico) per la differenziazione: di qui la valorizzazione della dimensione regionale.

9.3. L'autonomia normativa regionale

La regionalizzazione spesso si accompagna al riconoscimento di autonomia legislativa (con le eccezioni di Francia e Polonia), ad imitazione dei modelli federali nei quali, però, la competenza legislativa è un tratto “costitutivo”, originario. I soggetti costitutivi dello Stato cedono quote della loro competenza legislativa al centro.

Ricostruzione spesso enfatica: un volta costituito il centro, questo tende a comportarsi come il centro dei paesi unitari o regionali.

Anche per gli Stati federali si pongono in continuazione problemi di accentramento/decentramento di funzioni.

Ci sono anche Stati federali costituiti attraverso processi di decentramento (Belgio, Russia).

Il riconoscimento di un'autonomia normativa di tipo legislativo non comporta in modo automatico il riconoscimento di un potere di differenziazione al livello più elevato quanto agli oggetti.

9.4. La tutela dell'autonomia normativa

La tutela dell'autonomia normativa dipende dall'ampiezza del riconoscimento del potere di differenziazione.

Laddove, anche in presenza di un'autonomia legislativa, ci si vuole fermare ai livelli più bassi, anche gli strumenti di tutela sono meno forti.

La tutela si realizza nella configurazione dei rapporti tra livelli di normazione e nel riconoscimento di strumenti giuridici di tutela (partecipazione ai procedimenti decisionali, ricorsi giurisdizionali).

Le garanzie sono sempre deboli, di fronte alla tendenza della legge statale ad intervenire, rafforzata dalla necessità di attuazione della disciplina comunitaria (effetto di centralizzazione della UE).

9.5. Lo scarso uso dell'autonomia normativa

Nonostante le discussioni molto ampie e i limiti segnalati, possiamo partire dalla constatazione che solo nei paesi federali (e in alcune *Comunidades autonomas* spagnole) la autonomia normativa è sufficientemente tutelata a livello regionale ed è adeguatamente esercitata, mentre a livello locale le esperienze, anche nei paesi federali, sono poco significative (prevale la legge "regionale").

Da verificare se essa si spinga fino ai livelli più elevati di autonomia (fino alla differenziazione dei diritti).

Nei paesi regionali (molte *Comunidades autonomas* spagnole, le Regioni italiane, anche a statuto speciale), l'effettivo uso dell'autonomia legislativa è molto scarso, per il convergere di diversi fenomeni:

- alla forte tendenza della legislazione statale ad intervenire nel dettaglio nei fatti le Regioni fanno acquiescenza (impugnano le leggi statali che invadono la loro competenza, ma poi non esercitano le competenze difese);
- le Regioni aspettano leggi statali di riforma, per poi adeguarvisi;
- le Regioni dimostrano scarsa propensione all'innovatività (le leggi regionali sono spesso imitate l'una dall'altra, con un processo di appiattimento delle Regioni meno innovative alle esperienze delle Regioni "di punta").

In generale dappertutto (paesi federali, paesi regionali, paesi unitari) l'autonomia normativa locale è scarsamente utilizzata. Le amministrazioni locali non sono dotate di sufficienti competenze per lanciarsi nella elaborazione di strumenti di azione differenziati. Per loro è più agevole applicare la legislazione vigente (statale e regionale), anche se di dettaglio (in molti casi il dettaglio è gradito, perché costituisce una guida "sicura" all'azione amministrativa).

9.6. Autonomia o autogoverno?

Se guardiamo al livello regionale il quadro è articolato: nei paesi federali (e in parte in Spagna) all'autogoverno si somma una effettiva autonomia normativa e si può ritenere che lì l'ordinamento sia ispirato veramente al principio di autonomia (e alla accettazione di una possibile differenziazione delle regole). Nei paesi a regionalismo "debole", si deve ritenere, invece, che l'ordinamento intenda l'autonomia normativa nel suo contenuto più basso (al massimo come differenziazione dell'organizzazione), considerando necessari non solo la riserva di alcune materie in via esclusiva allo Stato, ma anche un suo potere generale di intervento nelle materie regionali, a difesa della unitarietà della disciplina (dei diritti, ma anche di alcuni aspetti organizzativi: forma di governo).

Se guardiamo al livello locale il quadro è simile e riguarda in generale tutti gli enti locali, in tutta l'Europa.

C'è quindi da ritenere che la difesa dell'"autonomia" locale e regionale corrisponda nella stragrande maggioranza dei casi soprattutto a una difesa dell'autogoverno, cioè di un robusto decentramento di funzioni a favore di soggetti dotati del potere di autogoverno.

Questo spiegherebbe il successo del principio di sussidiarietà e in generale di tutti i criteri di distribuzione delle funzioni amministrative volti a garantire agli enti territoriali complessi certi di funzioni proprie, esercitabili liberamente (nei limiti della legge). Spiegherebbe anche l'attenzione crescente ai profili finanziari (vedi il peso della materia nel protocollo aggiuntivo alla Carta europea delle autonomie locali, attualmente in fase di approvazione da parte del Consiglio d'Europa).