

LA SEMPLIFICAZIONE ISTITUZIONALE-AMMINISTRATIVA E LA RIFORMA COSTITUZIONALE ⁽¹⁾

di Guido Meloni

L'esigenza della semplificazione, sia istituzionale che amministrativa, posta alla ribalta del recente dibattito politico, trova nella piena e coerente attuazione della riforma costituzionale del 2001 la sua più valida risposta. Il governo locale, nei due livelli dei comuni e delle province, è chiamato al ruolo di amministrazione generale, con l'assunzione di tutte le funzioni di dimensione locale. Per far ciò è necessario però, che soprattutto a livello comunale si garantisca la necessaria adeguatezza, attraverso una ricomposizione del tessuto istituzionale locale che può trovare nell'associazionismo comunale una delle chiavi di volta del nuovo modello di amministrazione.

Attuare la costituzione per semplificare

Il lento, incerto e tuttora carente processo di attuazione della riforma costituzionale del 2001, con la quale sono state riscritte le norme su comuni, province e regioni, si è andato progressivamente caratterizzando, nel dibattito che lo accompagna, per una crescente attenzione verso possibili soluzioni di semplificazione del sistema istituzionale ed amministrativo del nostro Paese.

Tanto che le ipotesi più estreme puntano più che alla attuazione della costituzione riformata ad un suo superamento, attraverso una ulteriore anche se puntuale riforma che, ad es., espunga dalla garanzia costituzionale dell'art. 114 le province.

Tale modo di procedere, però, finisce inevitabilmente con lo spostare l'attenzione dalla prioritaria esigenza di dare coerente attuazione al nuovo assetto costituzionale - e di sperimentarne fino in fondo e al massimo le potenzialità che esso esprime -, verso la ricerca di ulteriori modelli istituzionali che, per il fatto stesso di prevedere ad esempio l'eliminazione di un livello di governo territoriale, sarebbero di per sé soddisfattivi dell'esigenza semplificatoria che pure viene perseguita e ritenuta alla base di ogni processo riformatore.

Siffatto approccio rischia di svuotare dal di dentro il portato più innovativo della riforma costituzionale, con l'illusione di raggiungere un risultato di razionalizzazione che però rischia di risultare più apparente che reale, tralasciando di considerare

¹ In corso di pubblicazione su *Italianieuropei*

compiutamente quanto invece l'attuale testo del titolo V contiene in sé, anche in termini di efficiente semplificazione.

Prima di sperimentare percorsi nuovi si pone l'esigenza di verificare quanto si possa ricavare da una attuazione piena e coerente del testo costituzionale e se tale risultato possa condurre a ritenere soddisfatte anche le esigenze connesse alla ricomposizione di una sistema istituzionale e soprattutto amministrativo ancora per lo più frammentato e diseconomico.

D'altra parte il testo costituzionale, interpretato organicamente, sembra offrire una pluralità di elementi volti a supportare, ma ancor prima a richiedere, radicali interventi attuativi nel senso della semplificazione.

E ciò non può che riguardare, in un intreccio significativo, sia l'assetto istituzionale che quello più propriamente amministrativo.

Se per un verso, infatti, l'art. 114 individua i soggetti della autonomia territoriale, quali enti esponenziali di collettività, capaci di perseguire la generalità dei fini e degli interessi delle comunità (comuni, province, città metropolitane e regioni), l'art. 118, fonda un modello amministrativo ribaltato rispetto al tradizionale approccio dello stato amministrativo, in cui l'amministrazione generale è collocata al livello di base della amministrazione locale – l'amministrazione è oramai prevalentemente amministrazione autonoma, come affermato da Cammelli - e non più su quella statale o regionale.

La regola che vuole attribuite le funzioni amministrative ai comuni, salvo le eccezioni, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, che portano ad assumere le competenze amministrative ai livelli superiori, non può che rimandare innanzitutto al ruolo degli enti autonomi nella loro veste di enti di governo, il che dovrebbe condurre a saldare definitivamente le funzioni amministrative all'assetto istituzionale del governo locale.

E proprio in quest'ottica, i principi sulle funzioni amministrative e il quadro ordinamentale degli enti autonomi finiscono col rappresentare un connubio di enorme valenza innovativa, purché se ne dia una piena e coerente attuazione da parte dei legislatori.

Assetto delle funzioni e governo locale

Partendo dall'assetto delle funzioni sembra possano ricavarsi significativi elementi per una effettiva semplificazione del sistema complessivo del Paese.

È stato di frequente messo in evidenza come, in realtà, le nuove norme costituzionali sulle funzioni amministrative risulterebbero fonte di complessità, non foss'altro che per la pluralità dei titoli presenti nel testo costituzionale.

La qualificazione delle funzioni locali come fondamentali, proprie e conferite, non agevola, infatti, l'opera dell'interprete, né, tantomeno, quella dei soggetti (stato e regioni) chiamati alla loro attuazione.

La lettura, però, non può che essere guidata, da un lato dalla natura di enti autonomi dei soggetti destinatari delle funzioni amministrative, dall'altro dalla regola di cui all'art. 118, primo comma.

In altri termini, la semplificazione intrinseca sembra riconnettersi da una parte all'esigenza di dotare gli enti autonomi di tutte quelle funzioni che possano effettivamente metterli in condizione di governare le rispettive comunità (la cura degli interessi); dall'altra, dalla necessità, imposta dalla norma costituzionale dell'art. 118, di affidare comunque al livello locale (innanzitutto ai comuni, ma anche alle province e alle città metropolitane, come inevitabile chiusura di un sistema amministrativo locale in cui la dimensione di area vasta non può restare assente) tutte le funzioni di amministrazione che abbiano una dimensione locale. Tutto ciò che può essere esercitato a livello locale, anche se non rispondente ad interessi propriamente ed esclusivamente locali, deve essere affidato ai comuni e alle province. Di modo che, l'amministrazione, nel suo complesso, risulti una amministrazione prevalentemente locale, in ossequio al nuovo impianto costituzionale che vuole ricondurre il momento amministrativo alla prossimità dei cittadini amministrati.

Ciò comporta, nella prospettiva di una attuazione pienamente coerente delle norme costituzionali, che l'amministrazione finirebbe con il radicarsi prevalente su i due livelli del governo locale: quello comunale, per tutte le funzioni che per interessi e dimensione risultino tali da essere affidate al livello di base e quello provinciale-metropolitano, per le funzioni che richiedano, sempre per interessi o dimensione, l'esercizio riferito al livello di area vasta. D'altra parte, se l'amministrazione deve oramai essere ricondotta prevalentemente al livello locale, ciò non consente di superare di per sé livelli dimensionali, oltre che gli interessi, riferibili a realtà territoriali articolate nei due ambiti dell'amministrazione di base e di quella di area vasta.

La prospettiva, pure avanzata, della eliminazione del livello provinciale non risolverebbe pertanto il problema dell'esercizio delle funzioni dimensionalmente di ambito sovracomunale. Con la conseguenza che la pretesa riduzione dei costi si tradurrebbe esclusivamente sul piano della rappresentanza politico-istituzionale e non certo sui costi gestionali – decisamente superiori ai primi – in quanto le funzioni di area vasta andrebbero comunque esercitate, anche se da soggetti amministrativi diversi.

La vera semplificazione, al contrario, sembra consistere nel ricondurre compiutamente tutti i compiti di amministrazione in capo ai due livelli del governo locale, con la eliminazione, questa sì decisiva, della congerie di enti, di natura ed ambiti differenti, che pure caratterizzano l'attuale assetto amministrativo territoriale.

Per altro verso, non può neppure essere sottaciuto il valore intrinseco che rappresenta il mantenimento di un livello istituzionale di area vasta, espressione di rappresentanza territoriale diretta. Non è infatti in alcun modo indifferente che l'amministrazione rimanga o meno ancorata al momento politico-istituzionale di enti di autogoverno, il comune e la provincia, piuttosto che essere affidata, almeno per l'area vasta, ad

organismi – magari a rappresentanza indiretta – rispetto ai quali si attenua quantomeno il circuito della responsabilità tra amministratori e amministrati.

Circuito oggi che si vorrebbe al contrario rafforzato anche, se non soprattutto, in relazione allo stesso finanziamento delle funzioni da esercitare, secondo quanto previsto dalla legge n. 42/2009 sul c.d. federalismo fiscale.

Le condizioni di fondo per un nuovo assetto amministrativo

Se questa sembra essere la lettura più coerente del nuovo impianto costituzionale, capace di esprimere una forte valenza semplificatoria del sistema amministrativo, sul piano della attuazione devono però essere considerate alcune condizioni imprescindibili affinché il risultato finale risulti rispondente agli obiettivi posti a fondamento della riforma costituzionale.

L'analisi delle funzioni

In primo luogo, si rende necessario il completamento di una compiuta analisi delle funzioni amministrative, attraverso la quale sia possibile giungere alla esatta individuazione della dimensione del loro esercizio per poterne, successivamente, individuare l'ente competente.

Da tempo tale esigenza è stata considerata come prioritaria per un effettivo decentramento dei poteri nella prospettiva autonomistica affermata già dalla costituzione del 1948. Basti pensare ai richiami di Giannini in occasione dei primi processi di decentramento a seguito dell'attuazione dell'ordinamento regionale.

Ciò nonostante, e pur dovendo sottolineare il significativo passaggio compiuto con il terzo decentramento, avviato con le riforme Bassanini e realizzato soprattutto con il d. lgs. 112/1998, rimane ancora molto da fare in tale direzione.

Soprattutto se si considera la prospettiva della riforma costituzionale del 2001 che, come accennato, muove proprio nell'ottica di un definitivo ribaltamento a favore della amministrazione locale dell'intero sistema amministrativo.

Il complesso delle funzioni di amministrazione, a partire da quelle oggi affidate allo stato e alle regioni, dovrebbe essere vagliato alla ricerca di quale sia la dimensione per l'effettivo esercizio che, come posto da tempo in risalto ad es. da Pastori, dovrebbe comportare il loro affidamento al corrispondente livello istituzionale.

Alla ricerca della adeguatezza degli enti

Come noto, tale ottica sussidiaria deve però confrontarsi con l'adeguatezza degli enti destinatari. Se cresce il carico funzionale degli enti locali questi devono assicurare la propria idoneità, in termini innanzitutto organizzativi e gestionali, ma anche finanziari, per l'efficiente esercizio delle funzioni.

Indubbiamente qui sta uno dei problemi di maggior rilievo del nostro sistema amministrativo attuale, soprattutto per quanto concerne il livello comunale.

Le dimensioni dei comuni italiani, per quanto riguarda il dato demografico – cui corrisponde inevitabilmente un assetto organizzativo e gestionale corrispondente – risultano infatti assai ridotte, tali da far ritenere una adeguatezza non pienamente rispondente al nuovo traguardo di una amministrazione prevalentemente locale.

Basti ricordare che sui poco più degli 8.100 comuni, il 72% ha meno di 5.000 abitanti.

Peraltro, anche il livello provinciale, soprattutto a seguito della recente istituzione di nuove province, tradisce in alcuni casi, pure non marginali, una non sempre adeguata rispondenza tra dimensione dell'ente e fenomeni di area vasta.

Di fronte ad una tale situazione le strade percorribili sembrano essere sostanzialmente due.

La prima, connessa ad una possibile differenziazione – in applicazione dello specifico principio costituzionale - dei carichi funzionali degli enti in ragione della loro dimensione e, quindi, del corrispondente livello di adeguatezza.

La seconda, volta a favorire processi di ricomposizione delle istituzioni locali, tali da garantire soglie dimensionali adeguate al nuovo ruolo che sono chiamate a svolgere.

La scelta tra le due soluzioni non appare però indifferente rispetto al perseguimento dell'obiettivo costituzionale del nuovo modello amministrativo incentrato sugli enti autonomi territoriali, né, tantomeno, con quello connesso della semplificazione del relativo sistema istituzionale-amministrativo.

Perché la differenziazione non semplifica

La differenziazione presenta, infatti, dei limiti intrinseci, che, oltre a vanificare la prospettiva di una riconduzione in capo ad enti omogenei delle funzioni di governo locale, rischiano di rafforzare gli elementi di complessità piuttosto che di contribuire al loro superamento.

Affidare le medesime funzioni ora ad un livello amministrativo ora ad altro (ad es. ai comuni purché di dimensioni superiori ad una determinata soglia, altrimenti alle province) determina una realtà amministrativa a macchia di leopardo, dove in un medesimo contesto territoriale cambia l'interlocutore amministrativo a seconda delle circostanze legate al dato dimensionale degli enti.

Il che implica una serie di conseguenze sicuramente non favorevoli. Il livello sovracomunale, nel caso soprattutto quello provinciale, si troverebbe a dover esercitare funzioni che pure sono affidate ai comuni, purché di “grandi” dimensioni, con il risultato di un sovradimensionamento anche strutturale delle province non rispondente alle funzioni di area vasta, bensì connesso al ruolo di supplenza nei confronti dei soli comuni minori. Con inevitabili ulteriori aspetti problematici anche in ordine al finanziamento dei rispettivi compiti amministrativi.

Peraltro, non è difficile immaginare – come insegna l'esperienza - che il mantenimento di funzioni ad un livello superiore, seppur limitatamente agli enti non adeguati, possa comportare un processo di progressivo innalzamento verso l'alto della funzione, con tendenze al riaccentramento ai livelli superiori (provinciali, ma soprattutto regionali),

vanificando così gran parte dei risultati che pure sembrano doversi e potersi perseguire con il riordino conseguente all'attuazione costituzionale.

Ancor più, però, la differenziazione tradirebbe uno degli obiettivi che sembrano posti alla base del nuovo assetto costituzionale: quello di rendere facilmente identificabile il livello amministrativo competente da parte dei cittadini, nella prospettiva comunque di avvicinarlo quanto più possibile agli stessi amministrati. Differenziando le funzioni ci si troverebbe invece nella situazione, per certi versi paradossale, che nello stesso contesto territoriale ci si dovrebbe rivolgere, ad esempio, al comune o alla provincia a seconda dei casi, con sovrapposizione di ruoli e competenze oltre che di indubbio disorientamento generale.

L'associazionismo comunale per una ricomposizione del tessuto istituzionale e amministrativo locale

Una reale e profonda semplificazione non può che essere realizzata affidando a ciascun livello di governo uno specifico carico funzionale, nel superamento di ogni duplicazione funzionale.

E in questa prospettiva l'inadeguatezza che oggi caratterizza molti degli enti locali, dovrebbe essere superata con la ricomposizione del tessuto istituzionale ed amministrativo locale.

Se in alcuni casi per le province di minore dimensione si tratta probabilmente di riconsiderare gli stessi ambiti territoriali, per i comuni l'approccio non può che essere diverso.

E in tale prospettiva andrebbe finalmente presa sul serio la strada dell'associazionismo comunale.

La soluzione associativa dei comuni, infatti, sembra poter rappresentare effettivamente l'opportunità per garantire, da un lato, la adeguatezza degli enti rispetto alla nuova dotazione funzionale da affidare al livello di base e, dall'altro, per preservare le originarie realtà municipali da processi autoritativi di accorpamento non rispondenti alla storia del nostro Paese, oltre che alla natura di enti autonomi ad essi riconosciuta.

La considerazione dell'associazione comunale, però, è destinata a cambiare radicalmente rispetto a quanto avvenuto nel passato anche recente, se posta nell'ottica della piena attuazione delle nuove norme costituzionali.

Infatti, se oramai l'amministrazione deve essere amministrazione locale e innanzitutto comunale, il raggiungimento della necessaria adeguatezza degli enti di base costituisce un obiettivo prioritario del processo attuativo, rispetto al quale l'associazione comunale esce dall'alveo delle possibili, ma solo eventuali, ipotesi collaborative degli enti locali, per assurgere a strumento indispensabile per assicurare un nuovo modo di essere dei comuni, soprattutto di quelli di minori dimensioni.

Secondo tale ottica ricostruttiva è proprio nel nuovo assetto costituzionale che l'associazione di comuni trova il proprio fondamento, in quanto chiamata a dar corpo a quelle realtà istituzionali ed amministrative che siano in grado di assumere

compiutamente il ruolo che il legislatore costituzionale ha voluto riconoscere ai comuni, laddove questi singolarmente non siano in grado di garantire il dovuto livello di adeguatezza.

Ciò implica però di dover considerare l'associazione di comuni in termini profondamente differenti da quello che, anche secondo il recente orientamento della corte costituzionale sulle comunità montane, oggetto peraltro di interpretazioni spesso fuorvianti, si potrebbe riconnettere alle varie forme di cooperazione tra enti locali.

Infatti, nella prospettiva dell'attuazione costituzionale l'associazione tra comuni diviene il modo di essere dei comuni (minori), coperta dalle garanzie costituzionali proprie dei comuni singoli, sia sul piano ordinamentale che su quello dell'esercizio autonomo delle funzioni, secondo quanto sancito dagli artt. 114, 117 co. 2, p), 118 e 119.

Se questo è il portato del nuovo impianto autonomistico, la prima conseguenza che potrebbe seguire alla coerente attuazione della costituzione è la possibile previsione anche in termini obbligatori della associazione tra comuni. È noto il dibattito sul punto, volto ad escludere secondo le tesi più garantiste, associazioni che non siano rimesse alla scelta volontaria dei comuni, in rispetto della autonomia degli enti.

La questione, però, richiede un profondo ripensamento, proprio nell'ottica dell'attuazione costituzionale.

Infatti, se ci si fermasse alla mera considerazione dell'attuale assetto del sistema comunale, affidato alla ricomposizione meramente volontaria degli enti, si finirebbe col sancire la inapplicabilità delle stesse disposizioni costituzionali, almeno nella loro valenza più innovativa.

A partire dalla individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali. Quali infatti di queste riconoscere, in quanto funzioni caratterizzanti ciascun livello di governo locale, ai comuni, stante la profonda diversità dimensionale di questi?

Esclusa la possibilità di una differenziazione che, oltre alle considerazioni in precedenza svolte, finirebbe col prefigurare comuni di serie A e di serie B, non rimane che la strada associativa.

Analogamente può argomentarsi anche per le ulteriori funzioni da conferire da parte del legislatore statale o regionale, anche in vista della eliminazione di enti ed organismi strumentali.

Quali però le conseguenze in ordine alla configurazione e alla natura stessa della nuova associazione comunale?

In primo luogo, se l'associazione diviene il modo stesso di essere dei comuni, laddove si richiedano soglie dimensionali adeguate, essa non può che rientrare nell'ambito della competenza ordinamentale dello stato, di cui all'art. 117, co. 2, p).

Infatti, un conto sono le altre forme di cooperazione tra gli enti, per le quali può argomentarsi in ordine al riconoscimento di una competenza legislativa regionale, come ha fatto la corte costituzionale con riguardo alla comunità montane, altro è l'associazione comunale a valenza generale, destinataria delle funzioni dei comuni ad essa affidate in ragione delle esigenze di adeguatezza.

Peraltro, la disciplina statale risulterebbe pienamente rispondente all'esigenza di prevedere un'unica forma associativa plurifunzionale – che potrebbe ispirarsi alle attuali unioni di comuni -, valevole su tutto il territorio nazionale, anche in ragione del ruolo che essa è chiamata a svolgere rispetto alle funzioni di livello comunale.

Il che non esclude, stante l'unicità del modello associativo, che proprio ad opera delle regioni possano essere determinate le soglie dimensionali ulteriori per l'associazionismo volontario, volto a favorire ulteriori processi aggregativi capaci di rispondere ad esigenze di maggiore adeguatezza rispetto alle soglie previste come minime direttamente dal legislatore statale.

Un tale approccio ricostruttivo implica, come ulteriore conseguenza, che alle nuove associazioni comunali siano assicurate le stesse garanzie di cui godono i comuni, soprattutto in ordine all'esercizio delle funzioni, dovendosi altrimenti ritenere che la funzione, laddove esercitata dal comune in forma associata, subisca un inevitabile declassamento rispetto alla posizione di autonomia costituzionalmente garantita ai comuni singolarmente considerati.

Due ulteriori conseguenze possono essere tratte anche alla luce delle più recenti tendenze evolutive dell'esperienza francese, caratterizzata da un forte e significativo sviluppo delle esperienze intercomunali in un Paese che conta 36.787 comuni, di cui quasi il 95% con meno di 5.000 abitanti.

In primo luogo, anche le associazioni comunali da introdurre in attuazione del nuovo assetto costituzionale, dovrebbero caratterizzarsi, in quanto enti a valenza generale espressione dei comuni, per una fiscalità propria, capace di assicurare, almeno in parte, il finanziamento delle funzioni ad esse affidate.

Inoltre, la stessa configurazione ordinamentale delle associazioni potrebbe definitivamente superare il modello finora costante della rappresentanza indiretta di secondo grado degli organi associativi, per puntare invece ad una rappresentanza diretta, espressione delle comunità di riferimento, pur nella permanenza di analoga rappresentanza negli organi dei singoli comuni.

Il Rapporto Balladour, predisposto nel marzo di quest'anno in vista della riforma dell'amministrazione locale in Francia, prefigura a tale proposito una soluzione che muove in tale direzione e che potrebbe ispirare lo stesso legislatore italiano. Si auspica infatti che per gli enti associativi a fiscalità propria, i componenti degli organi deliberanti siano eletti a suffragio diretto contemporaneamente e sulla stessa lista dei consiglieri comunali, i primi della lista destinati agli organi della associazione, i successivi ai consigli comunali.

Si tratta, ovviamente, di mere ipotesi che però testimoniano di una tensione volta a riconoscere sempre più agli enti associativi una valenza di enti a competenza generale, anche nella prospettiva di un auspicabile superamento degli originari comuni.

Ciò che dovrebbe rappresentare un traguardo anche per la nostra realtà locale, chiamata a reinterpretare sé stessa se vuole realmente porsi nell'ottica di una piena attuazione delle norme costituzionali.

E se ciò fosse perseguito fino in fondo non si potrebbe certo dire di non aver conseguito anche una radicale semplificazione del sistema, in cui l'amministrazione si concretizzerebbe in primo luogo nei due livelli del governo locale, capaci di ricomprendere in sé gran parte delle competenze oggi ancora in capo allo stato e alle regioni e, non di minor conto, di quelle sparse nella pluralità degli enti e degli organismi sia locali, che regionali e statali, che ripropongono tuttora un modello di amministrazione indiretta di antica memoria.