



Associazione Gruppo di Pisa
Convegno annuale
Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia
Bergamo, 6 - 7 giugno 2014

BARBARA PEZZINI

IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DELL'AUTONOMIA LOCALE E LE SUE REGOLE.

Versione provvisoria

- 1. Il principio costituzionale dell'autonomia locale. 1.2. Il principio fondamentale non si risolve nelle regole. 1.3. Il principio di autonomia come autogoverno della collettività locale (guardando al popolo ex art. 1 cost. che esercita la sovranità prima che all'ente locale come dimensione istituzionale). 1.4. Il pluralismo delle autonomie. 1.5. Il rapporto tra autonomia e unità*
- 2. La produzione dello spazio nell'età globale. 2.1. Dimensioni spazio temporali e prospettive reticolari. 2.2. La produzione nazionale degli spazi di autonomia (le periodizzazioni).*
- 3. Dal principio alle regole, e ritorno: le direttrici per una ricerca di significato e valore. 3.1. Il valore costantemente attualizzato. 3.2. Le costanti di riferimento del valore delle autonomie*

Il convegno ci chiede di interrogarci sul valore delle autonomie e lo fa individuando obiettivi e metodo nel quadro di un progetto ampio, che sollecita a prendere distanza dagli orizzonti troppo contingenti e "liquidi" del dibattito incessantemente in corso sui temi delle autonomie (che pure riguarda nodi non marginali degli stessi) e provare a rileggere criticamente e ridefinire, se necessario, le stesse categorie che abitualmente impieghiamo nell'analisi di questi temi, per poter ritornare al confronto con i nodi della fase attuale che le autonomie stanno attraversando con una nuova e maggiore consapevolezza critica (se non direttamente con nuovi strumenti di interpretazione della realtà).

Sarà lo sviluppo del dibattito a dirci sino a che punto questo percorso è compiuto, se già si è prodotta una rielaborazione delle categorie o persino già una nuova capacità di incidere sui problemi di questa specifica fase, o anche solo di leggerli diversamente (e non penso solo alle conclusioni dei lavori nella mattinata di domani, ma soprattutto a quanto sedimenterà dei lavori di questi giorni nella riflessione e nelle discussioni che proseguiranno su questi temi).

Siamo qui per raccogliere i molti stimoli che le relazioni principali e di settore offrono alla discussione, della cui ricchezza ho cercato di restituire una prima immagine, richiamando nelle note di questa versione provvisoria almeno alcuni delle suggestioni che più direttamente intrecciano l'approccio e i temi scelti per l'introduzione.

L'interrogativo che ci muove è quello sul valore di una realtà complessa, che potremmo introduttivamente definire *dei processi di produzione di spazi di autonomia, di spazi in senso lato politici*. La politica, infatti, non può rinunciare a misurarsi con lo spazio, il cui controllo è una delle poste in gioco del potere: la politica si dispone nello spazio e lo determina, strutturando la realtà dell'organizzazione dei poteri e dell'esercizio dei diritti; la spazialità implicita nella politica diviene anche politicità esplicita dello spazio (che struttura lo spazio) [C. Galli].



Ragionando di autonomie locali prendiamo in considerazione la definizione di più dimensioni territoriali poste in reciproca relazione, sulle quali si proiettano le rappresentazioni spaziali implicite necessarie alla costruzione di istituzioni e processi in cui possano trovare svolgimento dinamiche politiche di autonomia; indaghiamo la qualità politica che vive in ciascuna di esse e la natura specifica delle loro relazioni.

I processi di produzione che interroghiamo sono, dunque, molteplici e intrecciati l'uno con l'altro.

Prendiamo a riferimento il processo che sta attualmente interessando la definizione dello spazio di autonomia politica delle *province* (il processo di produzione dello spazio di autonomia indicato come “provincia”): la qualità politica presente in quella specifica dimensione spaziale viene significativamente (se non drasticamente) ridotta¹ innanzitutto tramite la sostituzione di un meccanismo di designazione degli organi di natura indiretta e ciò agisce di riflesso sugli altri livelli di spazio politico (comuni, regioni, stato), innanzitutto ridefinendone la dinamica relazionale; ma il progetto di designazione di secondo grado degli organi provinciali modifica anche la qualità politica che vive all'interno di ciascuno degli altri livelli², ad esempio nella misura in cui investe i comuni di una funzione relativa alla rappresentanza anche della collettività dell'area provinciale (differenziando tra i comuni³).

Ma possiamo anche prendere in considerazione un diverso processo, pure in corso, relativo alla riforma che intende configurare la seconda camera come Senato delle autonomie⁴: anche solo per osservare come le specifiche modalità di designazione previste (due senatori per regione eletti da ciascun consiglio regionale, con voto limitato, e altri due eletti da un collegio di sindaci di ciascuna regione; membri di diritto il Presidente della giunta regionale ed il Sindaco del comune capoluogo di regione; regioni rappresentate paritariamente da sei senatori, mentre le province autonome di Trento e Bolzano da quattro ciascuna) distribuiscano nell'organo destinato a “rappresentare le Istituzioni territoriali” e ad esercitare la “funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni” pesi relativi differenti, non solo tra i livelli regionale e comunale, ma anche all'interno di ciascun livello (i comuni capoluogo).

1. Il principio costituzionale dell'autonomia locale

La struttura costituzionale che fa da riferimento all'interrogarsi sul valore delle autonomie è, come noto, costituita da un principio fondamentale (l'art. 5) e dalle regole che ne disegnano alcune prime linee fondamentali di attuazione nell'ambito del disegno ordinamentale della Repubblica (titolo V).

¹ In proposito si veda Ronchi, p. 22, qui è possibile appesantire il discorso con la frase “quella esponentiale propria di una rappresentanza politica” che però a legge De Ruggiero avrebbe deciso di dimenticare o “quella funzionalistica a servizio dello sviluppo economico che sembrerebbe guidare la riforma degli enti territoriali”.

² Ricordando che l'abolizione dell'opposizione è stata decisa il 4 agosto 2001 dalla Banca d'Italia e l'abolizione della vendita sembra anche apparire e a dinamica dell'economia nazionale di questa sovranità sia a livello (de)spazio politico sia a livello (così Ronchi, p. 4; per il contrario, si veda ad esempio il parere di Paolo Sottosanto e gli altri (sc. n. 24).

³ Padellaro, p. 8.

⁴ Con il menomato a composizione prevista per il Senato nella riforma costituzionale, p. 25, segna la preponderanza della partecipazione, attraverso il meccanismo di elezione indiretta, del cittadino comune nella esecutiva nazionale, ma non può concludere, ma nazionale (con il menomato ad analogo preponderanza nazionale).



1.2. Il principio fondamentale non si risolve nelle regole

Nel titolo V della *Parte seconda* si trovano i primi e costitutivi indirizzi di attuazione di un principio che incontra poi ulteriori momenti di concretizzazione in sede legislativa, secondo linee di sviluppo che, ai fini di una ricerca di quale sia il valore riconosciuto alle autonomie, non sono meno significative di quelle di rango costituzionale, e spesso, anzi, lo sono di più (essendo tutte questioni sulle quali la riflessione costituzionalistica è stata ed è assai ampia, mi limito ad accennare al tema dei trasferimenti delle funzioni amministrative, che si compiono al livello della normazione primaria, o a quello della legislazione elettorale, solo per ricordare, ad esempio, quanto l'autonomia dei comuni sia stata trasformata dall'impatto dell'elezione diretta del sindaco).

Questo ci induce a tenere maggiormente distinti e separati, nella nostra riflessione, il *principio* e le sue regole di attuazione, non solo per dire che il principio informa di sé altro che non solo il titolo V [Berti], ma soprattutto per evitare di risolvere il principio entro il titolo V, per impedire che la sua portata venga fatta interamente coincidere con le norme di organizzazione del titolo V⁵.

La scelta finale della collocazione dell'art. 106 del *progetto di costituzione* nel quadro dei principi fondamentali – a seguire immediatamente le enunciazioni sulla sovranità popolare, il principio personalista, l'uguaglianza ed il principio lavorista – era stata, come è noto, sollecitata da una proposta di Perassi e fu compiuta in sede di coordinamento finale del testo, ricevendo la definitiva ed esplicita legittimazione del voto finale dell'Assemblea [nella seduta del 27 giugno 1947, p. 5199, all'avvio della discussione sull'art. 106 del progetto di costituzione il presidente Terracini ricorda che il 24 marzo precedente, in sede di discussione sull'articolo 2, Perassi aveva proposto di inserire l'articolo 106 tra i principi fondamentali, suggerendo che tale proposta possa essere inviata alla *Commissione di coordinamento*, e così rimane stabilito]. Essa rende evidente una valorizzazione dell'autonomia locale che si proietta oltre le opzioni sui livelli e sulle funzioni e sulle loro caratterizzazioni, nonché oltre il catalogo delle autonomie nel titolo V.

Consentendo, innanzitutto, di interrogare il concetto stesso di autonomia locale in diretto confronto con gli altri principi fondamentali, a partire dall'esercizio della sovranità e della democrazia.

L'autonomia riconosciuta e promossa nell'art. 5 cost. riguarda la possibilità di costruzione come soggetti di autodeterminazione (soggetti, quindi, in senso lato politici) di una pluralità di collettività definite dall'appartenenza comune ad un ambito spaziale determinato e limitato entro il contesto unitario e comune della Repubblica; la capacità di autodeterminazione è riconosciuta ad un soggetto collettivo qualificato dall'essere *locale*, legato ad un luogo; il nesso che costruisce la collettività è il legame con uno spazio. A sua volta lo spazio (il territorio), ne risulta definito come elemento costitutivo di un ordinamento giuridico generale, costruendo una concezione esponenziale dell'autonomia che

⁵ Ronche, parlando da una concezione di autonomia sovversiva, osserva che nella nuova "movimento" non deve ancora concludersi l'azione di autonomia Padana, che perpende e si muove dalle "essenze" e dei principi di autonomia, non sembra evolvere e necessariamente separare e concepire i principi fondamentali e dell'ego-politico - d'azione



supera la visione riduttivamente funzionalista delle autonomie territoriali come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio economiche (in cui i territori sono riconosciuti come il luogo della pianificazione e gestione).

1.3. . Il principio di autonomia come autogoverno della collettività locale (guardando al popolo ex art. 1 cost. che esercita la sovranità, prima che all'ente locale come dimensione istituzionale)

Affermando il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, l'art. 5 riconosce e promuove innanzitutto la possibilità di *autogoverno* delle collettività locali.

Si riferisce ad una comunità che trova nella dimensione territoriale (che può essere definita "locale" solo in riferimento all'esistenza di un'altra dimensione più vasta, quella della Repubblica/stato nazionale) non solo la misura di un attributo essenziale, ma che si "entifica" e si soggettivizza in quanto questa dimensione istituzionale è ciò che permette l'esercizio di sovranità popolare. L'autonomia è modalità di esercizio della sovranità popolare, non solo di organizzazione delle funzioni e di riparto delle competenze; è la proprietà riconosciuta ad istituzioni (che, per essere territoriali, sono) politiche⁶. Che questo sia il contenuto primo ed essenziale del principio è riconosciuto nella discussione costituente e nell'interpretazione costante, ed esprime, accanto alla ragione "storica" dell'autonomia, una sorta di esigenza logica, connessa al fatto che il punto di partenza nella definizione della autonomie locali è il riconoscimento della dimensione territoriale (spaziale) come criterio essenziale (necessario e sufficiente) di individuazione ed aggregazione di una collettività di persone. Ed è proprio l'unicità della dimensione spaziale che proietta sulla autonomia locale la dimensione politica: se la collettività di riferimento non è differenziata dalle altre e unificata al suo interno in base a categorie particolari di interessi (età, professione, genere, ceto, classe, mestiere: non crea un ordinamento settoriale), ma prevede necessariamente la compresenza di classi di età, genere, ceti, classi e professioni differenti, una sua finalità ed una sua proiezione comuni sono pensabili solo nella dimensione in senso lato politica della generalità degli interessi.

Autonomia è essenzialmente autodeterminazione, *autonomia locale* è l'autodeterminazione dei propri interessi da parte della collettività che insiste in una dimensione spaziale limitata, implica la possibilità di esprimere democraticamente una volontà comune che imprime autodeterminazione alla cura degli interessi generali, è la possibilità di governarsi da sé in un ordinamento a parte (l'autogoverno della collettività locale).

Anche se la dimensione dell'entificazione, e quindi della strutturazione in un'aggregazione formalmente riconosciuta ed in processi decisionali formalizzati in determinate aree di competenze, resta indispensabile, perché in essa si esprime la

⁶ Napoli, p. 3, assume in modo significativo il principio di autonomia, in base a quale esse qualificano e decidono l'autonomia sono definite come sistemi per l'esercizio della autonomia nazionale del popolo; osserva, in proposito, che l'autonomia finanziaria "In questo senso dunque l'autonomia finanziaria si misura e rileva non tanto e non soltanto poiché in astratto essa comporta una gestione autonoma delle risorse finanziarie quanto piuttosto perché in concreto decidendo sul versante dell'entrata cosa da chi quanto e come entra e sul versante dell'uscita su cosa quanto e come si spende l'ente territoriale attua il proprio indirizzo politico-amministrativo)10 nondimeno nel rispetto della riserva di legge in materia di prestazioni personali e patrimoniali e del criterio di progressività cui è informato il sistema tributario di cui rispettivamente agli artt. 23 e 53 c. 2 Cost."



possibilità di forme e modi di esercizio della sovranità ex art. 1⁷, l'autonomia, prima di definire il modo di organizzarsi di un ente o la sua posizione nell'ordinamento, riguarda il modo di organizzarsi sul territorio di una determinata comunità, di una porzione di popolo che acquista in tal modo una propria identità (in questo senso anche l'art. 3 della *Carta europea dell'autonomia locale*, l. 439/1989⁸): identità che per quanto possano anche esistere elementi peculiari di storia, cultura, tradizioni, cultura materiale, persino linguistici è propriamente l'*identità politica* che si costruisce attraverso la rappresentanza e la partecipazione all'esercizio della azione politica locale⁹, non diversamente da come l'identità nazionale si costruisce nell'esercizio della sovranità politica¹⁰.

1.4. Il pluralismo delle autonomie

Altrettanto significativa per una definizione essenziale dell'autonomia locale è la coesistenza di (almeno) due dimensioni di aggregazione spaziale che si sovrappongono, quella della Repubblica e quella delle autonomie locali. Alla dimensione territoriale si guarda per l'individuazione di una pluralità di aggregati collettivi che coesistono entro una aggregazione più ampia (la Repubblica), la quale ricomprende come elementi costitutivi propri, insieme, le stesse persone che danno vita alle collettività locali (tramite la nozione di cittadinanza¹¹) e le aggregazioni di queste persone in collettività costruite come entificazioni dell'autonomia (lo esprime chiaramente, dopo la riforma, l'art. 114 cost.: *la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*).

Il riconoscimento delle autonomie rimanda al pluralismo.

Le autonomie locali sono *plurali* dal punto di vista della *qualità*: sono le regole costituzionali di attuazione del principio che individuano il pluralismo qualitativo, oggi elencando nell'art. 114 regioni, province [su cui però vedi in processo di riforma in corso], città metropolitane e comuni e configurando quattro livelli di aggregazione spaziale che si aggiungono a quello (dello Stato territorialmente coincidente con quello) della Repubblica che tutte le ricomprende. Nel processo di attuazione sta anche la discontinuità tra autonomia regionale e locale: questa è una scelta del titolo V, non già incorporata nell'art. 5 cost., salvo stabilire (risalendo in un certo senso dalle regole al principio) quali siano

⁷ Ronche p 2 'a onom a d nd zzo po co è pe seg a med an e a onom a no ma va ese c a a secondo a onom a o gan zza o a Da q es o p n o d v s a non conv nce 'ass m az one s p ano cos z ona e a e a onom e oca d n mov men o come No-Tav de a Va d S sa (v Pa no, n 2), che nvece Ca e p ù p a s b men e nq ad a ne e o me d pa ec paz one non s a e, che anno p os o e men o a ema de a q a à de c c o dec s ona e ne q a e s cos sce 'a ogove no (n eso come n c eo de 'a onom a cos z ona men e ga an a n v a d p nc po ondamen a e ex a 5 cos)

⁸ Secondo Pad a, p 0 "Tale documento indica sia il "valore" dell'autonomia locale cioè la ragione della sua importanza v. il Preambolo) sia il "concetto" cioè in cosa essa consista v. in particolare gli artt. 3 e 4)"

⁹ Appa e a o a coe en e che, come osse va Fe a o o, p 52 "tra i fattori di crisi e incompiute a del regionalismo italiano [vi sia] la mancata struttura ione di dinamiche partitiche di livello regionale che - nella fisiologia di un assetto di federalismo/regionalismo genuinamente territoriale - dovrebbero incanalarsi nella dire ione di un ordinato rapporto tra dimensione partitica centrale e periferica cfr. supra I 3)"

¹⁰ Pe Fe a o o, p 7, a na a e o a e e non p -naz ona e de 'asse o a onom s co a ano manda a a necess à d pa naz ona con n o ma o adeg a amen e decen a o (p 9)

V pe ò Ronche p 26 e n 07 c sa ebbe o e emen pe pensa e c camen e a g sp denza amm n s a va a a ce de p nc po d a onom a / a ogove no oca e ex a 5 ?



eventualmente le condizioni di irretrattabilità e/o di reversibilità delle scelte di attuazione in materia di autonomia locale (su cui vedi oltre par. 3.1).

Accanto a questa dimensione pluralistica, va considerato il pluralismo dal punto di vista *quantitativo*: distinguendosi la dimensione locale, per definizione, come una parte in riferimento alla dimensione più ampia della Repubblica, ad ogni livello dimensionale vengono individuate una pluralità di aggregazioni analoghe, ciascuna delle quali è messa in relazione non solo rispetto alla Repubblica, ma anche rispetto a tutte le altre del medesimo tipo (livello): in questa dimensione il pluralismo è articolazione della differenza non solo dalla Repubblica, ma da ciascuna delle altre autonomie di pari livello¹².

1.5. Il rapporto tra autonomia e unità.

Il principio dell'art. 5 cost. incrocia il riconoscimento delle autonomie locali con l'indivisibilità (territoriale) e l'unità (della sovranità popolare che dà forma all'unità politica) della Repubblica.

Mentre il riferimento all'indivisibilità pone un limite inderogabile, il principio unitario è piuttosto una modalità immanente che dialoga con quella dell'autonomia locale. L'unità non agisce come interesse contrapposto che definisce e perimetra l'autonomia, escludendola dal proprio campo di applicazione, ma come qualità della stessa autonomia, che è equilibrio permanente tra uniformità e differenziazione¹³. L'unità non è solo garanzia per lo Stato e, specularmente, l'autonomia non è solo garanzia contro l'accentramento, ma viene positivamente caratterizzata dal vincolo di solidarietà sociale ed economica (ex art. 2).

Di più, come vedremo conclusivamente, se autonomia e unità convivono strutturalmente, della differenza implicata dalle autonomie deve essere data una qualificazione in positivo, non è sufficiente che essa non comprometta la tenuta unitaria, è necessario che rappresenti una positività in sé considerata: il valore dell'autonomia non è dato dal fatto della differenziazione, ma dalla sua capacità di esprimere esercizio di sovranità ex art. 1, di essere uno dei modi attraverso i quali il popolo esercita la sovranità di cui è titolare, quindi di mettere in relazione rappresentati e rappresentanti (istituzioni di rappresentanza e direzione politica) rispetto al compimento di scelte, in ordine alle quali devono essere presenti trasparenza e attivazione di circuiti di responsabilità politica¹⁴.

2. La produzione dello spazio nell'età globale.

¹² Non si può non evincere come si può adossare con evidenza l'autonomia decisa o non menzionata ad esso modo o dell'azione e della presenza egonale, Ferrara o, p. 9

¹³ Corrisponde nel senso a dare la vicinanza (possibilità) / nell'essenza o della / nell'essenza nazionale o composto, s. c. N. a. , p. 2, chiamando Dah

¹⁴ Osseva invece, concisamente e assai a sanza o ma del governo egonale e Ferrara o p. 68 "Il decentramento politico che - adeguatamente supportato - avrebbe potuto rappresentare una semplice (ma virtuosa) modalità di organizzazione dei pubblici poteri funzionale a una loro maggiore efficienza ha rischiato di tramutarsi in un vuoto slogan orientato quasi esclusivamente alla acquisizione e al controllo del consenso sempre in chiave nazionale.", ammandone e compagini che avrebbe ozzato «il territorio contro la politica» ed è parso ena con nq e a cen o



2.1. Dimensioni spazio temporali e prospettive reticolari

La produzione dello spazio nell'età globale: dimensioni spazio temporali e prospettive reticolari.

Sullo sfondo, non possono non essere presi in considerazione tutti gli interrogativi sulla sostituzione di prospettive di rete¹⁵ a quelle gerarchico scalari (che ci solleciterebbero, ad esempio, a relativizzare la stessa categoria della sussidiarietà come criterio di allocazione delle funzioni, e soprattutto a relativizzarne la capacità di criterio essenziale di razionalizzazione)¹⁶, ed i processi globali di “assemblaggi” e “disassemblaggi” di ordini misti spaziali e temporali¹⁷ (secondo la prospettiva di Saskia Sassen in *Territorio, autorità, diritti*, che, attraverso una storicizzazione degli assemblaggi di territorio, autorità e diritti, teorizza l’assemblare di ordini misti spaziali e temporali come elemento caratteristico della contemporaneità. In particolare, la *denazionalizzazione* è la categoria proposta per cogliere gli elementi ed i caratteri fondamentali di un processo di trasformazione in corso, che, proprio perché non ancora compiuto, risulta di difficile lettura, ma che la Sassen rifiuta di ridurre semplicisticamente ad una logica di superamento dello stato nazionale per effetto della globalizzazione e di alternatività tra stato nazionale e globalizzazione. La categoria della *denazionalizzazione* storicizza il nazionale, de-essenzializzandolo, ma lo rende al contempo punto di riferimento di ogni processo; il globale non è mutualmente esclusivo rispetto al nazionale: per la sua complessità e per la sua capacità di cogliere tanta parte della società e della geopolitica, lo stato nazionale resta un sito strategico per ogni trasformazione, che non può vedersi come qualcosa che ad esso si impone dall’esterno, quanto piuttosto come un processo che l’attraversa. È però in atto un movimento che dall’articolazione centripeta dello stato nazionale procede verso la moltiplicazione centrifuga di assemblaggi specializzati, ognuno dei quali porta con sé un piccolo e proprio insieme di regole costitutive che lo contraddistinguono; anche questo suggerisce il venir meno del collante che per lungo tempo ha tenuto insieme ordini normativi differenti nella dinamica unitaria dello stato nazione. Nel contempo, all’ordine temporale proprio delle procedure pubbliche, determinato dalla adesione alle norme e dalla sottoposizione allo scrutinio pubblico, si contrappone la *rapidità* come valore in sé e come attributo proprio delle privatizzazioni di funzioni. Uno scenario di estrema complessità, che rende estremamente problematico anche interrogare la sopravvivenza di un assemblaggio di territorio, autorità e diritti tipicamente costituitosi entro le coordinate spazio temporali dello stato nazione, come è quello delle autonomie locali; tanto più che anche la nozione di “locale” si disarticola da quelle di

¹⁵ Nella n. 9, osserva che “ingaggio” avrebbe, nel senso, scaturito “ingaggio” da “ca”, “odendo” da “scon” e “de” da “democrazia” e “no” anche e con “à” poiché “de” men o avrebbe o “sno” con “n” o “v” di “pp” o “mo” anziché “ope” o “ano” e “no” e “ans” o “na”.

¹⁶ Secondo PATRINO, invece, p. 7 “si dovrebbe ricominciare a discutere di un modello gerarchico e verticistico di diritto maggiormente in linea con termini quali “condizionalità” “sorveglianza multilaterale” “procedura di infrazione” o con le stesse competenze e esclusive statali e sovranazionali in materia di mercato e concorrenza. In questo senso il c.d. diritto globale ben possiede una sua materia prima: la liberalizzazione nonché l’accumulazione del capitale finanziario la quale viene ottenuta attraverso la gestione imperativa del capitale stesso del suo impiego e della sua circolazione. Non pare che i fini e i modi di tale gestione possano essere al momento condizionati da forme o istituzioni di autonomia democratico-sociale volte a realizzare il principio di eguaglianza sostanziale o quantomeno una redistribuzione di ricchezza dall’alto verso il basso”.

¹⁷ Patino, p. 6, analizza il “cammino globale” o “schema” di “accanto” e “de” e “poco” da “oggettivo” da “governance” e “socio” e “ma” e “socio” o “stato globale”, decina, p. 3, come “socio-governance” e “socio-governance” non in opposizione a “o”, ma “negativa” e “composta” secondo “c” e “s” primo “d” e “economia” e “me” e “ca” e “ape” e “n” e “be” e “con” e “enza”, che “sposano” e “c” e “d” e “g” e “av” e “à” e “de” e “s” e “a” e “da” e “b” e “no” e “m” e “à” e “g” e “m” e “à” (ancora o “a” e “so” e “n” e “à” e “popolo” e “a”) e “b” e “no” e “s” e “cesso” e “a” e “men” e “o” (ancora o “a” e “so” e “n” e “à” e “tout court”), “conna” e “a” e “a” e “p” e “a” e “ca” e “d” e “governance” e “n” e “q” e “an” e “o” e “a” e “(imperium)”.



“prossimità”, perché quest’ultima non è necessariamente incapsulata nello spazio territoriale, ma si rende possibile anche in forme deterritorializzate).

2.2. *La produzione nazionale degli spazi di autonomia (le periodizzazioni).*

D’altro canto, in questo processo non possiamo ignorare i caratteri più nazionali del processo di produzione degli spazi di autonomia, né il rilievo delle sue periodizzazioni.

L’individuazione delle discontinuità significative è centrale nella ricostruzione degli slittamenti del valore delle autonomie ed ai fini della comprensione di quali siano i momenti in cui si compie una rivisitazione dei concetti guida (significativa anche quando la sua percezione non è interamente avvertita).

a) la fase costituente.

La prima e significativa discontinuità è quella rappresentata dalla Costituzione repubblicana, alla luce della quale l’intera prospettiva delle autonomie locali viene interamente ripensata: è stato notato come sia stato, innanzitutto, lo stesso vocabolario ad esserne influenzato, consentendo una ripresa del lemma “autonomia” che, dopo gli studi decisivi di Santi Romano, era stato accantonato in favore della nozione di autarchia, preferita anche per la sua capacità di veicolare la più netta distinzione dalla sfera della sovranità statale, che non tollerava alcuna contaminazione. L’espressione autonomia era penetrata attraverso gli studi storici con riferimento a modelli di organizzazione delle strutture di potere caratterizzate dalla capacità di “governarsi da sé” entro un quadro connotato dal riconoscimento di (e contemporaneamente da parte di) una autorità spazialmente più vasta e contemporaneamente superiore e sovraordinata (il riferimento sia all’Impero romano sia alla *Respublica Christiana*); nel contesto della costruzione dell’unità nazionale avevano però preso il sopravvento le esigenze di “protezione” dell’istanza unitaria statale che proponevano la strettissima inclusione di comuni e province nel corpo dell’amministrazione generale.

L’orizzonte che rende possibile il recupero del linguaggio stesso dell’autonomia [Mannori] è la costituzione democratica: la nuova cornice costituzionale offre la garanzia di unità sufficiente perché lo Stato nazionale, costituito come Repubblica democratica, non debba temere il pericolo di dissoluzione a cui lo esporrebbe il riconoscimento di spazi di autonomia; il riconoscimento delle autonomie locali torna a guardare non solo alla costruzione della struttura delle autonomie, ma all’autonomia come forma di esercizio della sovranità complessiva (della porzione di sovranità che si esercita nella collettività locale) e, di conseguenza, alla capacità di decisione che esprime la volontà da parte di una pluralità di enti territoriali (soggetti in cui una comunità si aggrega per esprimere la propria volontà ed esercitare in tal modo la propria quota di sovranità popolare sulla base di un assemblaggio le cui uniche coordinate sono costituite dalla individuazione di una determinata porzione dello spazio).

b) la faticosa e ritardata attuazione legislativa delle regole che fanno riferimento al principio di autonomia locale.

b1) la regionalizzazione.



Il processo dell'attuazione agisce sul duplice livello regionale e degli altri enti locali (province e comuni); un faticoso e lento (ritardato¹⁸) processo di attuazione, passando per lo sviluppo della regioni speciali, approda, per tappe, all'attuazione della regionalizzazione (1970, 75, 77).

b2) il municipalismo.

Segue il municipalismo: l. 142/1990, poi 1993 con la legge elettorale che agisce sulla configurazione della rappresentanza politica della collettività locale, il TUEL d.lgs. 267/2000.

c) *il ripensamento delle regole costituzionali di attuazione del principio: regionalismo forte o quasi federalismo*

Preceduto e introdotto dalle leggi Bassanini [l. 59/1997¹⁹],

c1) la configurazione della rappresentanza politica a livello regionale (1999)

il modello elettorale degli enti locali viene riproposto anche alle Regioni dalla prima *tranche* di riforma del titolo V²⁰.

c2) la riforma del titolo V (2001)

La riforma ridisegna ambiziosamente le relazioni complessive attraverso le regole di attuazione del principio nel titolo V rinnovato²¹, ma, ancora una volta, il completamento del disegno attraverso la normazione primaria tarda ad arrivare: la legge La Loggia 131/2003, è seguita da un tentativo di ulteriore ridisegno delle regole costituzionali, che incontra l'opposizione nel referendum costituzionale del 2006; le maggiori difficoltà si incontrano nell'attuazione dell'autonomia finanziaria (l. 42/2004 e decreti attuativi).

d) inversione di tendenza nel ripensamento delle regole costituzionali di attuazione del principio: le autonomie sono troppe ?

d1) il ridimensionamento delle province: riduzione della qualità dell'autonomia o azzeramento del livello spaziale ?

d2) la riscrittura del titolo V²²

3. Dal principio alle regole, e ritorno: le direttrici per una ricerca di significato e valore

¹⁸ S ch ede v N na , p 6, se a e a do non abba med ab men e comp omesso a eg ona zzaz one

¹⁹ Osse va Pa no, p 8, che ne a p ma egge o gan ca s decen amen o amm ns a vo e s a semp caz one non compa e p nc p o democ a co, a on e de p nc p d s ss da e à, d e c enza e d econom c à, d adeg a ezza e d d e enz az one, d cope a nanz a e d a onom a o gan zza va, na zza , a 'a o, a a «p omoz one de a n e naz ona zzaz one e de a compe v à de e mp ese ne me ca o goba e» (a 4, comma 4); p nc p o d a onom a, co ega o a 'e c enza, a 'eonom c à, s ss da e à e compe v à ne me ca o goba e, cos sce n p nc p o d eg m à po ca de o a os c en e e non necessa amen e democ a co, p os o *post-democratico*

²⁰ R co da Fe a o o p 52, come a pe sona zzaz one de a d nam ca n odo a da 'e ez one d e a de p es den eg ona abba " agoc a o" a e o a zzaz one; p 53 n o no a P es den (o ad a c n d ess) s sa ebbe o cos ve e p op " *blocchi locali di potere fondati in larga parte sul controllo delle strutture amministrative regionali in particolare di quelle sanitarie*" A p 67 agg nge " *Dopo la fuga dalla legge e la fuga dal Consiglio supra II 3.1) rischia così di consumarsi anche una fuga dall'autonomia e dunque dal territorio già prefigurata da alcuni studiosi quale prevedibile effetto dell'impostazione alla base della legge cost. n. 1 del 1999*"

²¹ R p endendo e e e che so o neano ness e o scamb o po co a o me de e a onom e e g and o me cos z ona (vedendo ne a p ma so o na ns c en e " *second choice*"), N na , p 5, osse va che a o ma de o o V p o va e nega ad n empo a cen a à de e a onom e oca ne a d nam ca democ a ca ana s s ema de e a onom e sa ebbe mod cab e e mod ca o p op o pe ché meno evan e pe a o po c e n e ess co nvo

²² Fe a o o, n conc s one: " *Oggi con la stessa disinvoltura con cui per oltre un decennio sono state decantate a più voci le virtù della prospettiva federale vengono compiute brusche inversioni di rotta che rischiano di oscurare il rilievo sistematico del fondamentale principio autonomistico consacrato nell'art. 5 della Costituzione*".



3.1. Il valore costantemente attualizzato

La ricerca di *valore* dell'autonomia locale si svolge per lo più interrogando le regole del titolo V, sul presupposto che il principio si risolva nella perfetta coincidenza con le sue regole costituzionali di attuazione; si può giungere, per questa via, ad affermare che la riforma del titolo V del 2001 avrebbe dato al principio “*più effettiva ed ampia attuazione*”: quando, in realtà, ogni riforma si limita a dare al principio *diverso* svolgimento ed attuazione, eventualmente anche alla luce di un ripensamento dei limiti individuati nelle linee della disciplina precedente, senza che l'assetto precedente (o quello successivo) possano essere *logicamente* pensati come non coerenti con il principio (in questo senso esiste un valore *attualizzato*, da aggiornare costantemente in relazione alle oscillazioni legislative e che è possibile discutere comparativamente nel quadro delle dinamiche del *federalizing process*).

La possibilità di ridefinizione del valore attualizzato non è illimitata; va fatto salvo il caso di un assetto normativo ipotizzabile come incostituzionale, per violazione di un limite assoluto alla revisione: lo potrebbe essere la soppressione di qualsiasi livello di autogoverno locale, ma non quella di una riduzione qualitativa dei livelli o quantitativa delle aggregazioni ad un medesimo livello; ovvero l'annullamento degli elementi di derivazione democratico rappresentativa per tutti i livelli (ma non necessariamente per uno di essi, purché attuata al livello adeguato delle fonti costituzionali o legislative²³).

In questo contesto andrebbe esaminato un ulteriore profilo, che potremmo indicare come il limite dell'*irretrattabilità*: data l'esistenza di un principio fondamentale di garanzia e promozione costituzionale, mentre le singole tappe dell'espansione verso forme crescenti di valorizzazione dell'autonomia realizzano gradualmente il principio e non pongono problemi, l'ipotesi di una restrizione o riduzione degli spazi di autonomia è davvero pensabile come completamente discrezionale per il legislatore sanzionabile solo attraverso una *deferential review* che colpisca la manifesta irragionevolezza o deve, invece, essere sottoposta ad una forma di scrutinio più stretto, che esige l'accertamento di giustificazioni oggettivamente apprezzabili, dovendo il legislatore garantire il perseguimento di una finalità legittima, assicurare la coerenza del mezzo riduzione dell'autonomia al fine ed agire nei limiti dello strettamente necessario?

Un limite siffatto, se persuasivamente ricostruito, si tramuterebbe in una *costante* del valore delle autonomie.

3.2. Le costanti di riferimento del valore delle autonomie

²³ Connessa, ma pazienza e d'ente, è a questione di spe o de m pos da a *Carta europea*, s c chiama oppo namente 'a enz one Pad a, p 2, con e men o a 'e z one d e a pe ve d a onom a p ev s a momen o de 'adoz one de e Ca a da pa e de 'I a a (ed n assenza de a spec ca se va che p e av ebbe po o esse e esp essa s p n o)



Buona parte della ricerca delle costanti di riferimento di valore procede per differenza dalle nozioni contigue di sovranità, da un lato, e decentramento, dall'altro²⁴.

La distinzione che guarda alla sovranità come attributo squisitamente statale di originarietà e indipendenza (caratteristiche già peraltro ampiamente trasformate per lo stesso stato), si attenua guardando alla sovranità che appartiene al popolo anche come espressione, necessariamente pluralistica, della determinazione politica (e della costruzione dell'unità politica): entro questa seconda accezione, l'autonomia locale sta come garanzia di pluralismo (nazionale) mediante la definizione di spazi territoriali come spazi politici (mediante la costruzione di una geografia politica interna alla dimensione statale).

Ma la ricerca del valore procede anche guardando alla dimensione relazionale del concetto di autonomia locale.

L'autonomia viene intesa come il grado di autoreferenzialità di cui ogni ordinamento dispone in quanto messo in relazione con gli altri e in chiave relazionale, appunto diventa unità di misura della autoreferenzialità nell'atteggiarsi di uno rispetto agli altri (nessun ordinamento può rivendicare rispetto all'altro piena autoreferenzialità, si tratta sempre e solo di un certo ambito, più o meno ampio, della stessa) [Calvieri]. Da un lato è necessario considerare non solo le relazioni, per così dire, in verticale (che presuppongono un ordine gerarchico spaziale) nei confronti dello Stato persona, ma anche quelle che riguardano lo Stato comunità. Le prime sono viste essenzialmente come relazioni tra ordinamenti: l'uno deriva le proprie potestà dal riconoscimento da parte di un altro, ed in ciò il primo può dirsi autonomo dal secondo; nello stesso tempo l'ordinamento autonomo ha una specifica rilevanza per quello derivante, che ne garantisce l'effettività; le autonomie sono *elementi* della Repubblica come ordinamento (la costituiscono, secondo quanto osservato *supra*, ex artt. 5 e 114). Ai fini delle relazioni che riguardano la Repubblica come comunità, le autonomie locali sono forme dell'esercizio pluralistico della sovranità, qualificazioni di un popolo che non è artificialmente riducibile ad unità (e quindi non può essere rappresentato in/da una sola istanza), ma è realisticamente costruito dalla convivenza di /in forme plurali di organizzazione (anche entro enti/ ordinamenti) e rappresentanza strutturalmente tendenti alla *costruzione dell'unità*.

Nella già rimarcata strutturale convivenza di autonomia e unità, il pluralismo implicato dalle autonomie deve essere qualificato in positivo: il valore dell'autonomia non può coincidere con il mero dato *fattuale* della differenziazione, né misurarsi in termini di quantità e qualità di competenze che permettono di differenziare; esso risulta dalla possibilità di mettere in relazione rappresentanti e rappresentati in ordine al compimento di scelte, e richiede trasparenza dei processi decisionali e attivazione dei circuiti di responsabilità politica.

Il principio di autonomia esige compresenza e promozione di autonomia locale, unità e indivisibilità: ma mentre l'ultima è il limite assoluto postulato dalla esistenza della entità nazionale Italia, il riconoscimento delle autonomie locali nell'unità è modalità dell'esistenza della Repubblica italiana. L'equilibrio di unità e differenziazione richiede non solo

²⁴ Ronche , p 7, osse va 'evo zione pa a e a d a onom a e sov an à e a pag 5 pa a d "parallelismo di depoten iamento"; Pa no, nvece, p 7 o S a o co oca 'imperium ne e man de gove n p , n c 'a onom a democ a ca non an o eg ed sce ad a onom a n z ona s a -come amen a Ronche - ma deve so os a e a p nc po de a be a z zazione economica, che d ven a og ca esc s va



che l'unità trovi un riconoscimento ed una valorizzazione che non sia in termini di prevalenza gerarchica, ma richiede un apprezzamento in positivo della differenziazione: questa non è solo spazio eroso all'unità, non è solo altro dall'unità, è una esigenza positiva, di valore (alla quale deve essere associato un valore, misurabile in termini di efficienza del sistema, ma soprattutto riconoscibile e riconosciuto attraverso l'esercizio di autodeterminazione della collettività di riferimento).

L'assegnare funzioni e competenze conta relativamente: più esattamente, il riparto di funzioni e competenze conta evidentemente moltissimo ai fini del valore contestualizzato e attualizzato, mentre ai fini delle costanti di riferimento conta, piuttosto, che, per quanto riguarda gli ambiti in cui si esercita la differenziazione, essa individui positivamente dove la differenza risponde all'esigenza di far esprimere l'autonomia²⁵: non solo per preservare elementi di diversità (nella misura in cui esistono già e sono riconoscibili e riconosciuti come positivi), ma promuoverli (nella misura in cui a tale diversità si associa un riconoscibile e riconosciuto elemento di positività).

²⁵ In proposito si può dire che, come ha scritto G. Agnani, p. 10: "Interrogarsi sul valore delle autonomie significa allora innanzi tutto chiedersi perché dalla prossimità al cittadino nasce una presunzione di adeguatezza del potere di decidere", anche se può essere fondamento della presunzione di adeguatezza, che presiede all'individuazione dell'ambito di esercizio delle funzioni, e per il potere autonomo, vale a dire, invece, che il potere dell'autonomia non può non essere anche a necessità della materia e non può essere di esclusiva competenza della stessa materia.