

La riforma dell'organizzazione territoriale in Italia

di Giuseppe Di Genio

Il tema delle riforme costituzionali che hanno caratterizzato la recente esperienza italiana sono ricollegabili ad un più ampio e complessivo processo genetico di inevitabile transizione delle forme degli ordinamenti giuridici e di trasformazione dello stesso modo di intendere lo Stato contemporaneo ⁽¹⁾, di matrice indubbiamente comparata ⁽²⁾ e con evidenti risvolti sul piano internazionale per una nuova configurazione dei sistemi costituzionali avanzati.

Basti rilevare che il tema del decentramento politico ⁽³⁾ crea e si colloca in un circuito costituzionale integrato, perchè investe molteplici realtà ordinamentali, anche di carattere accentrato, come la Francia del 2003 e la Gran Bretagna di questi ultimi anni. Gli stessi sistemi federali o quasi-federali sono in profonda crisi e trasformazione, come testimoniano il caso tedesco e le prospettive di riforma del modello autonomico spagnolo, di per sé a geometria variabile.

Ma vi è di più. L'erosione della vecchia distinzione tra federalismo e regionalismo ⁽⁴⁾ concorre indubbiamente a prospettare nuove soluzioni ordinamentali, pienamente e realmente rispettose dei principi fondamentali, termini lapidei di qualsiasi tentativo di cambiamento repentino delle regole del gioco costituzionale.

In tale prospettiva, il modello italiano di cui alla riforma co-

(1) F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004; F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1988.

(2) T. GROPPI, G. ROLLA, *La riforma del titolo V e il diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 1/2002, XVII.

(3) G. DI GENIO, *Stato federale e Stato regionale nella tipologia delle forme di Stato*, in *Nomos*, Roma, 2/2004, p. 31 ss.

(4) G. DI GENIO, *Stato regionale versus Stato federale*, Giuffrè, Milano, 2005.

stituzionale n. 3 del 2001, sul piano strettamente comparatistico, prospetta alcune soluzioni interessanti, rappresentando un modello di riferimento, forse addirittura di esportazione, soprattutto sul piano della tutela effettiva delle identità comunali rispetto a quelle di carattere regionale, molto presenti e dibattute, ad esempio nell'esperienza spagnola attraverso il ruolo preponderante delle *Comunidades Autonomas*.

In particolare, in Italia, il nuovo art. 114 Cost. introduce per la prima volta una nozione unitaria di ente politico territoriale, ponendo sullo stesso piano Stato, Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane, elementi essenziali per la configurazione del concetto chiave di Repubblica, divenuto oramai forse più una forma di Stato che una forma di governo. Scompare, pertanto, in una prospettiva di *multilevel governance*, il predominio dello Stato e della Regione nella composizione dell'assetto repubblicano e nella realizzazione dell'indirizzo politico, divenuto sempre più policentrico.

Questo sistema di equiordinazione ed equiparazione istituzionale, naturalmente, non coinvolge solo gli enti politici ma anche il correlativo impianto-sistema delle fonti del diritto, nello spirito trionfante della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici ⁽⁵⁾ di Hauriou e Santi Romano, secondo il ben noto aforisma *ubi societas ibi ius, ubi ius ibi societas*.

D'altronde, l'art. 133 Cost. ha da tempo ampiamente previsto una iniziativa legislativa anche comunale, con specifico riferimento alla materia del mutamento delle circoscrizioni provinciali e per la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione.

Ma vi è di più. La riforma del 2001 introduce per la prima volta nell'ordinamento costituzionale, stravolgendo appunto i canoni tradizionali del sistema delle fonti del diritto, una duplice riserva di competenza: da un lato, statutaria *ex art. 114*, secondo comma, Cost., secondo cui i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri sta-

(5) Sugli ordinamenti giuridici F. TERESI, *Le istituzioni repubblicane*, Torino, Giappichelli, 2005.

tuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione, dall'altro, regolamentare, *ex art.* 117, sesto comma, Cost. secondo cui i Comuni, le Province e le Città Metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Si tratta di una previsione dirompente sul piano della tutela del principio di autonomia politica *ex art.* 5 Cost., tant'è che anche nella evoluzione giurisprudenziale (cfr., in particolare, Cass. Sezioni Unite n. 12868 del 2005), statuti e regolamenti di autonomia locale si configurano come fonti quasi-primarie del diritto (o para-primarie), vere e proprie leggi in senso materiale, governate dai criteri di competenza e specialità per la composizione in sistema di eventuali antinomie con le leggi dello Stato e delle Regioni.

Il dato emblematico, quindi, è rappresentato dalla torsione dell'art. 5 Cost. e dalla completa inversione di tendenza rispetto alla prevalenza del sistema regionale, attraverso il riconoscimento di un ruolo determinate alle autonomie locali ⁽⁶⁾, complessivamente intese, come già emerso nella Carta europea delle autonomie locali del 1985 e nello spirito laico della sussidiarietà ⁽⁷⁾, della leale collaborazione, della differenziazione e della adeguatezza, sia sul piano interno, ad esempio attraverso il ruolo consultivo e para-giurisdizionale *ex art.* 127 Cost. del Consiglio delle Autonomie locali, a tutela delle prerogative delle autonomie territoriali davanti alla Consulta (l'art. 9 della legge n. 131 del 2003 prevede che la questione di legittimità costituzionale possa essere proposta anche attraverso la Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali), sia sul piano esterno, ovvero comunitario-europeo, con qualche interessante segnale anche nella legge n. 11 del 2005.

Pertanto, lo stesso rapporto fra diritto comunitario europeo e diritto interno ⁽⁸⁾ non può ritenersi confinato nei soli meandri

(6) A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it* n. 24/2005.

(7) Su cui, in particolare, A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1997, p. 603 ss.

(8) G. DI GENIO, *Ordinamento europeo e fonti di autonomia locale*, ESI, Napoli,

del Parlamento nazionale, del Governo e della stessa Unione europea, ma deve essere esteso, attraverso un processo prevalentemente centripeto, a tutto il sistema costituzionale degli enti territoriali, regionale e locale.

Lo stesso diritto degli enti locali, come materia di insegnamento universitario, deve essere ripensato ed inteso, finanche nella denominazione, come diritto di tutti gli enti territoriali *ex art. 114 Cost.* (*rectius*: degli enti territoriali).

Tale assunto è confermato dalla scomparsa contemporanea del sistema dei controlli sull'attività degli enti locali-territoriali *ex artt. 120, 125 e 127 Cost.*, di talché gli stessi diventano di natura prevalentemente giurisdizionale e sono sempre successivi alla vigenza di qualsiasi atto politico territoriale.

Manca, tuttavia, qualche tassello: nella riforma italiana, sul modello dell'esperienza spagnola e tedesca, non emerge, al di là dell'art. 9 della legge n. 131 del 2003, una forma interessante di ricorso diretto, in difesa dell'autonomia locale (una sorta di *amparo* territoriale), davanti alla Corte costituzionale, la cui composizione rimane, tra l'altro, molto tradizionale, di matrice prevalentemente statale. In tale direzione, la cd. riforma della riforma recentemente proposta, ma fortemente avversata sul piano politico e in attesa del referendum *ex art. 138 Cost.* del giugno 2006, presenta alcuni aspetti interessanti sul punto, prevedendosi, ad esempio, una composizione anche territoriale della Consulta (e dello stesso Consiglio Superiore della Magistratura), probabilmente inevitabile nel prossimo futuro.

Un richiamo rilevante, allora, risulta essere quello di cui alla Carta europea delle autonomie locali del 1985, adottata dal Consiglio d'Europa (di cui ricorre oramai il ventennio), entrata in vigore in Italia nel 1989, laddove si affermano una serie di principi guida del sistema delle autonomie locali, vigenti molto prima della legge n. 142/1990 e della cd. riforma Bassanini, quali quello di competenza e di effettività nell'esercizio delle competenze locali, soprattutto sul piano finanziario, di sussidiarietà nelle relazioni centro-periferia, democratico, di autonomia,

di cooperazione e, in particolare, di tutela giurisdizionale, attraverso il riconoscimento di un ricorso diretto di costituzionalità. Infatti, secondo l'art. 11 della Carta europea delle autonomie locali le collettività locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale, per garantire il libero esercizio delle loro competenze e il rispetto dei principi di autonomia locale, consacrati dalla Costituzione o dalla legislazione interna.

In conclusione, la rilevanza costituzionale delle fonti di autonomia locale e il rispetto dei principi fondamentali della Costituzione italiana, che potrebbero essere elusi in sede locale, impone alle forze politiche di completare la riforma in una duplice direzione, prevedendo, da un lato, la sottoponibilità delle fonti di autonomia locale, come fonti primarie o quasi-primarie del diritto, al giudizio della Corte costituzionale, dall'altro l'introduzione di un ricorso diretto di costituzionalità, sul modello tedesco e spagnolo (quest'ultimo, tuttavia, non ancora giunto a sentenza), da parte delle stesse collettività territoriali in sede non solo statale ma anche europea.

Allo stato attuale delle riforme, l'esclusione del valore di legge in capo alle fonti di autonomia locale, impone di attribuire alle supreme magistrature, ordinaria e amministrativa, sia in sede giurisdizionale sia in sede consultiva, il compito di coprire il vuoto di rango costituzionale creatosi, individuando di volta in volta il *modus vivendi* dei nuovi principi costituzionali, consacrati nella parte programmatica della Costituzione (artt. 118 e 120 Cost.), negli interstizi del potere regolamentare degli enti territoriali, complessivamente intesi.

Non a caso il ruolo fondamentale del giudice di prime cure nell'ordinamento italiano emerge anche sul piano del controllo di legittimità costituzionale, di tipo indubbiamente misto (attraverso il giudice *a quo*) ma "di fatto anche diffuso" in molti tratti, sul modello degli ordinamenti di *common law*, con riferimento, soprattutto, alla *primauté* del diritto comunitario europeo sul diritto interno, laddove costringe il giudice, appunto, in sede di disapplicazione-non applicazione, a svolgere contemporaneamente un controllo diffuso e permanente di costituzionalità sulla stretta compatibilità del diritto comunitario europeo ri-

spetto ai principi fondamentali della Costituzione italiana nonché del diritto interno rispetto alla portata, dirompente la sovranità, dell'art. 11 Cost.

Appare indubbio, infatti, che il riconoscimento di maggiori poteri e funzioni alle autonomie locali ed una maggiore dialettica Stato-autonomie territoriali nella logica del nuovo art. 114 Cost., sia sul versante interno sia sul versante esterno, sia sotto il profilo normativo sia sotto quello giurisdizionale, consenta all'ordinamento italiano di recuperare, *seriatim*, importanti porzioni della propria sovranità, a suo tempo costituzionalmente ceduta.