

L'autonomia locale come strumento per l'affermazione dei diritti. Spunti per l'attualità a partire dalle opere di Cecilia Corsi*

*Claudia Tubertini**

L'attenzione alla *comunità* locale come cellula fondamentale della nostra società deputata allo sviluppo delle libertà e dei diritti delle persone, alla quale deve, per ciò stesso, essere riconosciuta una potestà di auto-organizzazione ed auto-disciplina, costituisce senz'altro uno dei fili conduttori della produzione scientifica di Cecilia Corsi. Non a caso, la sua prima monografia (*L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995) si apre con il ricordo della immaginifica proposta, elaborata da Massimo Severo Giannini ed Adriano Olivetti nel periodo del dibattito costituente, di superare l'esperienza dei Comuni istituendo le "Comunità", nuovi enti locali il cui tratto distintivo avrebbe dovuto essere un'autonomia organizzativa sottoposta al solo rispetto delle norme poste a definizione delle grandi strutture organizzative della stessa. È dunque alla *civitas*, alla comunità, anzitutto, prima ancora che ai suoi enti esponenziali, che secondo Cecilia Corsi andava riconosciuta una *autonomia sostanziale*: obiettivo incompatibile con una lettura omnicomprensiva delle leggi generali della Repubblica di cui all'art. 128 della Costituzione. Di qui, in primo luogo, la critica operata dalla Autrice all'eccessivo dettaglio della stessa l. n. 8 giugno 1990, n. 142 che per prima prova a dare attuazione al citato articolo, e della l. 25 marzo 1993, n. 81, sia pur volta ad un irrobustimento del governo locale, e l'invocazione di un *self-restraint* del legislatore statale, affinché eviti micro-interventi che erodano, pezzo a pezzo, gli spazi di autonomia locale, svuotando di senso il tanto agognato riconoscimento dell'autonomia statutaria e regio-

* Professoressa associata di Diritto Amministrativo, *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna.

** Rielaborazione dell'intervento svolto al convegno "Cecilia Corsi. Il segno di una studiosa", Università di Firenze, 22 maggio 2024.

lamentare; e in secondo luogo, la richiesta di un impegno da parte degli amministratori locali ad appropriarsi del ruolo loro spettante, superando atteggiamenti di inerzia e disinteresse. Ecco i primi due suggerimenti che possono ricavarsi dall'opera di Cecilia Corsi, quanto mai di attualità di fronte al più volte preannunciato (ed ora forse imminente) intervento legislativo *di sistema* sull'ordinamento degli enti locali¹.

Lo scetticismo è tuttavia d'obbligo. In effetti, specie dopo la riforma del Titolo V, ci si aspettava, quale conseguenza dell'abrogazione del già citato art. 128 della Costituzione, il superamento di quella tecnica legislativa del "Testo Unico", regolante anche gli aspetti di estremo dettaglio dell'attività amministrativa locale, che ha attraversato tutta la storia degli enti locali. Visto il contenuto dei nuovi articoli 114 e 117 Cost., si era ritenuto che la legislazione statale dovesse inserirsi in uno spazio tra due libertà: da una parte, quella statutaria e regolamentare locale; dall'altra, quella della legislazione regionale nelle materie di potestà concorrente o residuale. Per questo, si era auspicato che le norme fondamentali di organizzazione locale fossero racchiuse in una "Carta" delle autonomie, piuttosto che in un "Testo Unico"². Rispetto a questo disegno, le cose sono andate assai diversamente: nonostante la riforma, come è noto, il sistema locale ha attraversato più di un decennio di numerosi e variegati interventi che ne hanno via via alterato l'ordinamento, aventi come comune denominatore il ridimensionamento degli apparati, politici ed amministrativi, e dei costi delle amministrazioni locali. Questo obiettivo ha condizionato non solo la forma della legislazione (mentre i progetti di riforma complessiva dell'ordinamento locale impegnavano senza esito le aule del Parlamento, venivano adottati interventi frastagliati, inseriti,

¹ Il riferimento non è solo alla riforma, pendente in Parlamento, sul sistema elettorale di Province e Città metropolitane, contenuta nel testo unificato predisposto dalla Commissione I della Camera nel mese di ottobre 2023, ma anche al progetto di riscrittura dell'intero Testo Unico degli enti locali del Ministro dell'Interno esaminato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nel mese di agosto 2023, che in base alle dichiarazioni dello stesso Ministro dovrebbe a breve essere riproposto per l'approvazione definitiva.

² Questa era la dizione, e l'ambizione, del testo proposto nel 2006 dall'allora sottosegretario al Ministero dell'Interno Alessandro Pajno, chiamato poi, come ex Presidente del Consiglio di Stato, alla guida di una Commissione per la riscrittura del TUEL dal Ministro dell'Interno Lomorgese nel corso del 2020. Il concomitante scoppio dell'emergenza pandemica ha, evidentemente, posticipato ad un futuro momento il dibattito sugli esiti di tale proposta.

quasi casualmente, nella prima legge finanziaria o decreto-legge utile), ma il contenuto stesso delle leggi: la costituzionalizzazione dell'autonomia regolamentare locale non ha affatto avuto quell'effetto di "alleggerimento" del carattere uniformante e di dettaglio della legislazione statale in materia di ordinamento locale che ci si attendeva. Basti pensare che molte disposizioni del TUEL che, secondo la dottrina immediatamente successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale, dovevano considerarsi abrogate (o comunque cedevoli) perché eccessivamente dettagliate o limitanti l'autonomia organizzativa degli enti locali, sono state confermate, ed anzi spesso rese ancor più cogenti (articolazioni del decentramento, forme di cooperazione, dimensioni delle giunte, figure del direttore e del segretario, fino addirittura alla soppressione forzata dei difensori civici locali). Anche la l. 7 aprile 2014, n. 56, del resto, nonostante le ambizioni di razionalizzazione, ha contribuito alla ulteriore complessità del sistema, giustapponendosi alle fonti regolatrici dell'ordinamento locale e introducendo principi nuovi e difficili da applicare congiuntamente (si pensi al rapporto tra i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, enunciati dall'art. 118 Cost., ed il principio, sotteso alla l. n. 56/2014, di semplificazione delle istituzioni territoriali, mediante l'introduzione di meccanismi di rappresentatività mediata), lasciando, comunque, sullo sfondo il tema dell'adeguamento del sistema locale all'obiettivo della *autonomia sostanziale*. In questo contesto, anche la legislazione regionale spesso è intervenuta per dettare indicazioni puntuali, prescrizioni, limiti, più che per incoraggiare e stimolare l'esercizio autonomo delle scelte locali; e gli amministratori locali hanno spesso rinunciato alla rivendicazione di propri spazi di autonomia in cambio della protezione di interessi locali contingenti o addirittura personali.

Eppure, l'esperienza di questi stessi anni ha mostrato come, proprio laddove la legislazione statale e quella regionale hanno lasciato maggiori spazi, le comunità locali – anzi, volendo usare una espressione ormai entrata a far parte del lessico giuridico, le "città", intendendo con tale termine riassuntivo sia le istituzioni locali, sia i cittadini e le formazioni sociali che con esse interagiscono – hanno saputo ideare e sperimentare nuovi modelli organizzativi ed un metodo di governo fondato sulla costruzione condivisa della democrazia, abbandonando ritrosie ed immo-

bilismi. Nella prassi dell'amministrazione locale, ad una partecipazione di natura collaborativa, in cui il coinvolgimento dei cittadini, singoli o associati, è destinato comunque a confluire in una decisione degli organi dell'ente, si sono affiancate forme di partecipazione anche di tipo decisorio, in cui la scelta sostanziale che conclude il processo decisionale viene demandata ai cittadini. Partendo dai timidi spunti contenuti nella l. 8 giugno 1990, n. 142, grazie all'opera creativa delle amministrazioni locali, ed in particolare dei Comuni, si è dato vita a pratiche partecipative che hanno poi incoraggiato i modelli di più intensa cooperazione tra cittadini ed amministrazione, secondo una linea evolutiva (dalla partecipazione *al decidere* si passa alla partecipazione *al fare*, prendendo a prestito la felice espressione di Alessandra Valastro³) nella quale gli istituti partecipativi possono considerarsi premessa e presupposto degli istituti dell'amministrazione condivisa. Questa evoluzione è stata favorita, in alcune importanti esperienze, dalla legislazione regionale, come quella Toscana oggetto del bel volume curato da Cecilia Corsi assieme a Franco Bartolotti⁴, che si è posta decisamente in un'ottica di promozione della partecipazione non solo politica, ma anche sociale, ovvero di quelle forme che oggi chiameremo di espressione della sussidiarietà orizzontale, a favore dell'intera comunità. Cecilia Corsi era profondamente convinta che gli enti locali e le comunità in essi ricomprese potessero «veramente contribuire a realizzare quel principio di cooperazione e di solidarietà, essenziale in un regime democratico e portare alla luce interessi che altrimenti rischierebbero di non trovare alcun referente»⁵. Il quadro che emerge dagli studi a cui Cecilia Corsi ha collaborato sui processi partecipativi presenta questi istituti in tutte le loro potenzialità e limiti, suggerendo un rinnovato impegno da parte sia del legislatore statale che di quello regionale e, naturalmente, delle stesse comunità

³ A. VALASTRO, *Le regole locali della democrazia partecipativa. Linee di tendenza dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016.

⁴ F. BORTOLOTTI, C. CORSI, *La partecipazione politica e sociale fra crisi e innovazione: il caso toscano*, Roma Ediesse, 2012.

⁵ C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2009.

locali, per far sì che la partecipazione, in tutte le sue forme, abbia un reale impatto sul benessere della comunità.

Ecco un altro suggerimento che può trarsi dalle riflessioni di Cecilia: andrebbe preso sul serio l'impegno assunto dal nostro Paese con la (sia pur tardiva) adesione al Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto delle comunità di partecipare agli affari delle collettività locali, da poco ratificato⁶, superando la tradizionale ritrosia del nostro legislatore ad una apertura all'esercizio dei diritti politici da parte degli stranieri. Sotto questo profilo, Cecilia Corsi aveva a suo tempo aspramente criticato la mancata ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale; proprio partendo dal livello locale si potrebbe invece mettere in moto, come Ella auspicava, un meccanismo teso a valorizzare l'effettivo inserimento della persona nella comunità nella quale vive.

Ma qual è la comunità a cui pensa Cecilia Corsi? È una comunità che si fa carico dei bisogni e che garantisce i diritti di tutti coloro che vi risiedono. Che prende atto, quindi, che molti diritti sociali non sono collegabili allo status di cittadinanza, e neppure di lungo-residenza, e che anche l'esercizio di alcuni diritti politici non richiede necessariamente lo status di cittadino; che garantisce i diritti sociali quali diritti inviolabili della persona, presupposto stesso del godimento di libertà, da riconoscere quindi anche allo straniero. Il discorso chiama nuovamente in causa anche le autonomie locali, il cui ruolo nelle politiche di garanzia dei diritti civili e sociali degli stranieri è stato, pure, affrontato nel fertile filone di studi dedicati da Cecilia al tema dell'immigrazione e della cittadinanza; a partire dalla fortunata e notissima monografia *Lo Stato e lo Straniero* (Padova, Cedam, 2001), sino ai più recenti scritti (come quello significativamente intitolato *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *RivistaAIC*, 1, 2018), dove si segnalavano le tante luci, ma anche le troppe ombre insite nel modo in cui le amministrazioni locali hanno affrontato il tema: usando, in alcuni casi, la loro autonomia per esercitare forme di discriminazione talvolta diretta, ma più spesso mascherata. Il giudizio di Cecilia nei confronti di

⁶ L. 8 giugno 2023, n. 77.

queste scelte era netto: «quando azioni di marginalizzazione, di esclusione sociale vengono portate avanti da chi *in primis* deve farsi carico della tenuta di una comunità e del rispetto dei principi che connotano un ordinamento democratico, *non possiamo minimizzare*». Nuovamente, l'anno successivo, Cecilia commentava amaramente (a proposito dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali imposti sia da leggi statali e regionali che da regolamenti locali) come «nel dibattito giuridico e politico, si discute molto di processi d'integrazione degli immigrati nelle nostre società, ma poi si dimentica (o si vuol dimenticare) che il poter fruire di provvidenze tese a tutelare la dignità di ogni essere umano costituisce elemento fondamentale per avviare cammini virtuosi di inclusione»⁷. Sull'esercizio dell'autonomia in senso contrario alla garanzia dei diritti deve, naturalmente, continuare a vigilare anzitutto il giudice, ma anche le stesse comunità locali. Molto possono fare, in questo campo, quelle espressioni della solidarietà sociale costituite dai cittadini singoli ed associati che svolgono attività di interesse generale, valorizzate dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 131/2020, per infondere una visione non divisiva, ma inclusiva di comunità; quella di cui abbiamo, in questo momento, un particolare bisogno, anche per superare l'inverno demografico del nostro Paese.

Di fronte alle tante amministrazioni locali che, anche grazie al contributo dei cittadini attivi, hanno portato avanti virtuose politiche di inclusione, non si può tuttavia dimenticare che esse hanno dovuto fare i conti con un quadro di disponibilità finanziarie ed umane via via sempre più ridotto, che, molte volte unito alla loro strutturale debolezza, ha portato a risultati ancora parziali e frammentati. Sotto questo profilo, colpisce leggere, nelle pagine scritte da Cecilia ormai quasi 30 anni fa, a conclusione della sua prima monografia, la critica alla ridottissima dimensione dei Comuni italiani e alla conseguente mancanza di strutture e mezzi necessari per fare fronte agli importanti compiti loro assegnati, ed il suo *favor* per il riassetto territoriale auspicato dalla l. n. 142/1990, ma ancora non realizzato. Si tratta di un tema, anche questo, quanto mai attuale, vero e proprio nervo scoperto del nostro modello di amministrazione, che

⁷ C. CORSI, *La trilogia della Corte Costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 gennaio 2019.

tropo spesso utilizza il riferimento all'identità locale ed alla "protezione delle comunità originarie" come alibi per evitare qualsiasi aggregazione, o anche solo di collaborazione con i comuni limitrofi.

Eppure, le comunità locali esprimono la loro capacità di ideazione e realizzazione di soluzioni giuridiche innovative anche grazie alla cooperazione reciproca; collaborando con altre istituzioni cittadine, con le variegate espressioni della società civile, creando tra di loro reti, nazionali ed internazionali, esse possono essere in grado di raggiungere risultati ancora più ambiziosi, che vanno al di là dei loro confini territoriali e della loro competenza materiale. Penso che a Cecilia sarebbe piaciuta molto la definizione, coniata in dottrina, delle "*human rights cities*"⁸. Il riferimento non è solamente ai casi di città che si vincolano, mediante le loro politiche locali, a trattati o convenzioni non ratificate a livello statale o di città che manifestano la volontà di continuare a osservare accordi internazionali non più vincolanti per lo Stato centrale, come nel caso del movimento *Climate Mayor*, ma a quelle città che, rifacendosi alle Dichiarazioni internazionali dei diritti umani, applicano un (*human*) *right-based approach* alle proprie politiche locali, intervenendo dove gli stati hanno fallito. Questi esempi portano a ripensare le categorie tradizionali dello studio dei diritti umani e i paradigmi che hanno finora guidato i rapporti centro-periferia nella promozione e nell'attuazione di tali diritti, consentendo di operare una "rivisitazione locale" di questa tematica.

Unisco, in conclusione, l'auspicio di comunità locali, o, meglio, di città "oltre lo Stato"⁹, con la speranza di aver colto, almeno in parte, l'attualità del pensiero di Cecilia Corsi, in un momento in cui gli enti locali hanno, ad avranno sempre più in futuro, un ruolo centrale nell'attuazione dei diritti civili e sociali dell'intera *civitas*.

⁸ Si veda, *ex multis*, G. PAVANI, *Comparare al tempo delle cities*, in G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI, *Le città collaborative ed eco-sostenibili*, Bologna, Il Mulino, 2023.

⁹ Citando il titolo del bel libro a cura di F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *Le Città oltre lo Stato*, Torino, Giappichelli, 2022.

Local autonomy as a tool for asserting rights. Suggestions for current events from the works of Cecilia Corsi

Claudia Tubertini

Parole chiave: Autonomia locale; amministrazione comunale; comuni; città; Cecilia Corsi.

Keywords: Local Autonomy; Municipal Administration; Municipalities; Cities; Cecilia Corsi.