

PARTE I**L'ESPERIENZA ITALIANA****FONTI DEL DIRITTO E FORME DI GOVERNO LOCALE
NELL'ESPERIENZA ITALIANA ***

Luciano Vandelli

1. Partendo dall'esperienza italiana cercherò di tracciare uno schema che consenta una lettura più ampia, trasversale, delle esperienze nazionali di cui si parlerà in questo Convegno sul governo locale. Ciò mi sembra utile per meglio rilevare, utilizzando gli schemi consueti alla comparazione giuridica, affinità e differenze, e cogliere le logiche di fondo sottese all'evoluzione dell'amministrazione territoriale.

L'analisi sarà articolata su cinque piani fondamentali: a) il territorio; b) la collocazione dell'autonomia locale nel livello superiore; c) i poteri riconosciuti alle autonomie territoriali; d) l'autonomia finanziaria; e) l'autonomia intesa come democrazia locale.

2. In relazione al territorio, l'esperienza comparata offre due dinamiche distinte.

La divaricazione dei modelli ha cominciato a operare negli anni '50, diversificandosi le singole esperienze nazionali. Sostanzialmente vi sono due tendenze principali: una tesa all'accorpamento, alla razionalizzazione territoriale degli enti locali, e un'altra che caratterizza gli Stati i quali puntano a un riordinamento inteso, però, come innovazione delle regole.

Al primo gruppo appartengono Paesi di tradizione diversa, come Gran Bretagna, Belgio, Scandinavia, Germania, mentre del secondo fanno parte principalmente tre Paesi, Francia, Spagna e Italia.

Il dibattito sulla riforma territoriale segue all'interno di questi Paesi percorsi e indirizzi diversi non necessariamente tesi a modificare l'articolazione esistente (Francia), peraltro non necessaria, ma fortemente auspicata. Tutti ricorderanno il sostegno dato da massimo Severo

* Testo non rivisto dall'Autore.

Giannini negli anni '75-'76, attraverso la presidenza della *Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale*, all'attuazione del decentramento regionale, che egli riteneva componente di un processo più ampio, il cui obiettivo era la ristrutturazione complessiva dello Stato. Nella medesima direzione andava il *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, che come Ministro della funzione pubblica elaborò negli anni '79-'80.

Nell'attuale dibattito parlamentare in Italia, si è impegnati a risolvere il problema del riordino territoriale definendo un nuovo quadro di regole che salvaguardi le differenze tra autonomie, attraverso una più ampia gamma di strumenti giuridici, mirati a un bilanciamento tra le forme di incentivazione e il mantenimento della identità delle singole comunità locali.

Le scelte del legislatore, contenute nella l. 265 del 1999, a proposito di unioni e fusioni mi sembra vadano in questa direzione.

Di particolare importanza è la previsione di definire ambiti ottimali di esercizio della funzione, partendo proprio dai livelli minimi di esercizio di queste funzioni e distinguere, anche attraverso la formulazione di criteri, livelli e ambiti.

3. Il secondo piano in cui leggere l'autonomia è quello del suo rapporto con i livelli superiori. Dobbiamo distinguere, preliminarmente, tra stato unitario e stato federale. Se prendiamo ad esempio quest'ultimo modello e ci riferiamo al federalismo americano, ci appare evidente come la Costituzione americana non si occupi del governo locale. Sono i singoli Stati a definire i propri modelli di governo locale.

Anche sul piano dei poteri riconosciuti alle autonomie, talune distinzioni possono essere elaborate pur in presenza di modelli di forte accentramento, a seconda che consentano lo sviluppo dei poteri locali. Ciò dipende da diversi fattori, ma soprattutto dalla stabilità delle istituzioni a livello locale.

Si pongono ancora due problemi. Il primo legato alla tutela di questi poteri rispetto alla dimensione nazionale o regionale, che richiama il dibattito sull'idea di una giustizia costituzionale generale per le autonomie locali, come è previsto in Germania e più recentemente in Spagna.

Un secondo problema è legato al tema dei controlli. In relazione all'autonomia, intesa come alleggerimento dei controlli stessi, molto ha fatto la l. 127 del 1997, giacché i controlli esterni sono ormai ridotti a ben poca cosa e questo lascia sperare che si continui in questa direzione. Del resto, non bisogna dimenticare, ad esempio, che in Francia la

riforma locale del 1983 si era preoccupata di escludere espressamente ogni forma, anche indiretta, di interferenze o di controllo regionale nei confronti di comuni e dipartimenti, anche se in altre esperienze si è affermata una riserva assoluta di competenza statale in materia di autonomia locale.

4. Anticipando il prossimo piano di analisi, si può osservare come la positiva dimensione economica di un ente debba comportare una minore ingerenza sull'attività dei comuni. Il profilo dell'autonomia finanziaria è noto a tutti e mi sembra che senza una sua concretizzazione le scelte sulla forma di governo siano comunque deboli sotto il profilo materiale.

Nell'ordinamento italiano le disposizioni sul federalismo fiscale sembrano muoversi in questa direzione, in prospettiva di una maggiore libertà di movimento delle autonomie locali nell'attuazione delle scelte statali e regionali, soprattutto in ordine al tema dei conferimenti di funzioni.

5. L'ultimo punto di indagine riguarda la democrazia locale e, in particolare, la forma di governo locale. A partire dalla l. 81 del 1993 il processo delle riforme locali si è mosso in questa direzione con l'obiettivo di creare una democrazia locale forte. Esso presenta tratti specifici che possono essere riscontrati anche in altri ordinamenti, come ad esempio il meccanismo di elezione diretta del Sindaco, il ruolo collaborativo degli assessori, i meccanismi di razionalizzazione del modello di forma di governo, attraverso le mozioni di censura, la limitata rieleggibilità o la durata del mandato del sindaco. Le direttrici lungo le quali questo processo si muove si presentano ben definite nel perseguimento di alcuni valori di fondo. Valori che, complessivamente, possono individuarsi con quelli di una sempre maggiore autonomia, della sussidiarietà, dei diritti di cittadinanza, della responsabilità e della adeguatezza del governo locale.

Come elemento di asimmetria posso, invece, sottolineare ipotesi di coabitazione che derivano anche dalla scelta del sistema elettorale.

6. Per concludere posso ulteriormente mettere in evidenza come prendano consistenza nuove forme di responsabilizzazione degli elettori, a fronte di meccanismi di elezione diretta, e degli eletti. In relazione al profilo della distinzione tra gli organi di indirizzo e controllo e quelli di gestione, si è assistito a una progressione particolarmente coerente.

te: dalla prima affermazione del principio nel '90 alla generalizzazione nel '93, al rafforzamento e alla puntualizzazione del '97 e '98. Si tratta di un criterio acquisito nel nostro ordinamento ed esteso a tutti i livelli, anche se le difficoltà applicative non mancano, né nei rapporti organi politici-funzionari, né a maggior ragione nei rapporti tra gli organi di governo, ancora in cerca di equilibri e bilanciamenti adeguati.

Spero che queste prospettive siano utili alle relazioni sulle singole esperienze straniere e consentano di svolgere, poi, un raffronto tra modelli e tipi.