

Gli statuti comunali occasione da non perdere

di Innocenzo Gorlani

Il titolo di questo dibattito sugli statuti comunali potrebbe suonare, in relazione all'esperienza maturata in ambito bresciano, come una *occasione (parzialmente) perduta*. In effetti vien fatto di osservare che l'"occasione" – se di occasione si tratti – è stata perduta dal legislatore, dal momento che ha imposto ai Comuni il termine di un anno – allungato fortunatamente di quattro mesi – per adottare lo statuto: un termine che, se pure ispirato all'esigenza concreta di coinvolgere subito gli enti locali in uno sforzo accelerato evitando tempi lunghi – e presidiando il termine con la minaccia dello scioglimento del consiglio comunale – si è rivelato talmente iugulatório da costringere i comuni a veri *tours de force* pur di rispettarlo.

Occasione perduta anche dai Comuni, se non è stata intesa per quel che valeva: cioè come momento creativo di straordinaria importanza per dare non soltanto nome e veste alla propria autonomia, ma anche contenuti, strumenti e organizzazione adeguati.

Invero nella opinione locale – pur essendo stata apprezzata la scelta del legislatore – la redazione dello statuto è parsa come un adempimento necessario, magari fastidioso, imposto dalla legge; e non come il segno di un riconoscimento tardivo, ma non per questo meno valido, dell'autonomia comunale e del principio costituzionale dell'art. 5. Si tratta, infatti, di spostare il baricentro dell'ordinamento *dalla* legge che disciplina in modo uniforme e astratto le autonomie locali *agli* statuti degli enti locali che manifestano – quando e se lo manifestano – un nuovo indirizzo politico.

L'ordinamento – o più semplicemente il sistema politico – si caratterizza per le manifestazioni dei livelli più bassi delle istituzioni. Se si riflette a questo dato, si comprende il valore dell'occasione, il suo intrinseco significato politico, in quanto tende ad esaltare i contenuti di una politica delle istituzioni che ha come referente principale la comunità locale. Per questo non si è lontani dal vero quando si parla degli statuti come di momenti di *rifondazione* degli enti locali: l'enfasi è soltanto nel nome, non nella ragione.

Ma c'è di più. È la Costituzione a segnare il punto più alto della cultura giuridica e politica del tempo (quella Costituzione, così ricca di valori ed oggi inciampo per taluni, che ha dato voce a istanze che, anche sul terreno delle istituzioni locali, venivano da lontano), quando, nell'art. 5, non *fonda* le autonomie locali, ma le *riconosce*. E, dunque, le autonomie locali non rappresentano nella

opinione dei Costituenti un momento della articolazione dello Stato; sono, invece, gli elementi originari del sistema sui quali lo Stato afferma soltanto una esigenza di sovraordinazione organizzativa e finalistica, il momento espressivo di una istanza unitaria sulla molteplicità delle situazioni locali. Si capisce, allora, come, con lo statuto, il Comune attinga all'origine del sistema politico la sua giustificazione.

Il riconoscimento costituzionale non è un espediente giuridico per motivare l'unità nella diversità; è il presupposto stesso della fondazione o rifondazione dello Stato repubblicano. L'autonomia dell'art. 5 Cost. è un principio fondamentale che rappresenta, al tempo stesso, un limite e un fattore dinamico; il limite è *l'unità e indivisibilità della Repubblica* (secondo una espressione ottocentesca piaciuta ai Costituenti, ma che non piace al sen. Bossi); il fattore dinamico è la *promozione dell'autonomia*, cioè l'adeguamento della legislazione che essa comporta fino al limite dell'unità e indivisibilità.

Il pluralismo istituzionale

Esistono, certo anche altri limiti. Un limite è rappresentato – a suo modo – dal pluralismo istituzionale. La comunità locale, infatti, convive con altre comunità sul territorio; ed è parte di una comunità più ampia che si iscrive in un ambito provinciale, regionale, statale. L'istanza dello Stato nasce principalmente di qui.

Per inciso osservo che le sollecitazioni della legge (o, forse meglio, le sue lusinghe) ad accorpere Comuni piccoli sono cadute nel vuoto. I consorzi, le convenzioni e gli accordi di programma saranno per molto tempo ancora le sole risposte dei Comuni (bresciani) per produrre servizi di interesse ultracomunale.

La rivendicazione dell'autonomia comunale – la sua promozione – è fatta nei confronti sia dello Stato che della Regione (in quanto soggetti della potestà legislativa), mentre più problematica è la configurazione di un rapporto di (tendenziale) conflittualità verso la Provincia. Ma lo stesso si deve dire per la Provincia nei confronti dello Stato e della Regione; e per la Regione nei confronti dello Stato. Il pluralismo delle istituzioni postula una articolazione di funzioni in linea orizzontale e verticale; e, perciò, produce, a suo modo, tensioni istituzionali che, nel quadro di una democrazia matura, rappresentano un fattore di crescita, non di paralisi.

Quando si parla di autonomia sotto il profilo statico (limite), bisogna aver riguardo a questo contesto istituzionale; parimenti, quando si evoca il concetto di promozione, bisogna tener d'occhio l'insieme dei rapporti fra gli enti, in quanto espressivi di un sistema articolato e diffuso.

Ragionando di autonomia, occorre tenere presenti questi limiti e tensioni. Autonomia, infatti, è concetto relativo; è un'aspirazione; è un obiettivo politico. Non esiste in rerum natura un esempio di autonomia pura: di essa si può parlare con riguardo ad una comunità che ottiene, per via legislativa, lo spazio maggiore possibile di autogoverno.

Autonomia è, dunque, la cifra storica, concreta, di un sistema politico incentrato sull'autogoverno delle comunità locali.

E poiché autogoverno è nozione assoluta, così come autarchia, autonomia finanziaria, proprietà delle funzioni, *autonomo* è l'ente che realizza il massimo di autogoverno, il massimo di autarchia, il massimo di autonomia finan-

ziaria, il massimo di proprietà di funzioni compatibili e componibili con il sistema politico in atto.

La legge 142 – come ho detto – dà attuazione a principi costituzionali; è la legge generale, di cui parla l'art. 128 della Costituzione. Essa realizza un grado di autonomia locale che può sembrare alto o basso a seconda della valutazione dei limiti di cui ho parlato. Un dato, però, è già di per sé eloquente: la legge 142 sopraggiunge in assenza di una legge elettorale nuova e in presenza di un sistema finalizzato per intero legato al carro dello Stato, non avendo i Comuni conseguito, neppure in parte, l'autonomia finanziaria. Essi vivono di luce e risorse statali, cioè non proprie. L'autonomia garantita dalla legge 142 si riconosce in questo quadro.

L'autonomia possibile

Rispetto a queste premesse, il tema degli statuti comunali è da affrontare in una duplice prospettiva: a) registrare i limiti che la legge 142 pone (o ripropone o sottintende) alla dinamica promozionale degli enti locali per verificare di quali e quanti spazi di autonomia effettiva dispongono; b) segnalare, all'interno di questi spazi, le opportunità – sfruttate o mancate – per un esercizio concreto della autonomia disponibile.

Il contesto ha un riferimento locale – anzi geografico – ben preciso (la situazione bresciana), ma non ha allusioni specifiche, anche se non ignoriamo che dei 206 Comuni bresciani, soltanto due – per vicende che non sto a ricordare – sono ancora privi di statuto: il Comune capoluogo e Pontoglio. Non posso, né voglio dire qualcosa di una esperienza alla quale avevo io stesso messo mano.

La riflessione di oggi non è la presa d'atto di una sconfitta o di una delusione; è, caso mai, la sollecitazione ad andare avanti, valorizzando l'"occasione" per quanto possibile, dove è possibile.

In effetti, se la fretta non ha consentito gli approfondimenti necessari, una ponderazione maggiore potrà offrire spunti per interventi modificativi e integrativi degli statuti, che la legge non vieta; mentre resta ancora inesplorata per quasi tutti i Comuni bresciani la strada degli strumenti minori, cioè dei regolamenti attuativi che possono colmare le lacune o i silenzi statutari. Ricordo, in proposito, che lo statuto comunale ha la valenza di una norma primaria, dotata di forza abrogatrice finanche di norme statali o regionali (se con essa contrastanti) nei settori rimessi alla piena discrezionalità locale; in questo quadro i regolamenti, in quanto volti a dare attuazione allo statuto, sono strumenti indispensabili a costruire o completare l'impianto normativo comunale.

Convengo che il lavoro di redazione dello statuto e dei regolamenti sia più paziente che clamoroso. L'opinione pubblica è stata attratta da alcuni temi dei quali si è subito appropriata: alludo agli assessori "esterni"; al referendum; al difensore civico; alla trasparenza dell'azione amministrativa. Si tratta di temi carichi di suggestione, come quelli che prospettano soluzioni improntate alla partecipazione popolare o, più propriamente, alla erosione della cittadella del potere. Sono – sono stati – sicuramente momenti importanti nell'ambito della esperienza statutaria, a giudicare dalla varietà delle soluzioni adottate.

Ma ci sono temi meno suggestivi, che attengono alla organizzazione degli uffici e dei servizi e improntano la qualità dell'ente locale e il suo approccio alle tematiche della gente. Qui, forse, lo sforzo dei Comuni, per quanto ne

so, non ha sortito i migliori risultati. La struttura è il primo termine di paragone per un autentico impegno di rilancio del ruolo autonomo del Comune, al quale la legge 142 assegna numerose funzioni senza esaurirne l'elenco, così che spetta al Comune, in sede statutaria, farne la ricognizione. Si tratta, allora, di mettere a punto gli strumenti dell'azione amministrativa in modo da garantire efficienza gestionale, buona amministrazione, imparzialità.

Sotto questo profilo attende di essere esplorato più a fondo il rapporto fra il momento di indirizzo politico - riservato agli amministratori - e il momento della gestione - affidata alla struttura burocratica. La legge 142 apre una prospettiva utile, in questa direzione, ma di per sé non risolutiva. La struttura, infatti, vale a dire l'organizzazione degli uffici e del personale, presenta elementi di rigidità che non consentono l'esplicazione di uno spazio sufficiente di autogoverno, dipendendo dai complicati meccanismi della contrattazione collettiva.

Voglio evitare un giudizio sulla legge 142 perché, sperimentando moduli generali e uniformi di vecchia memoria (come le competenze degli organi e l'esercizio delle funzioni essenziali, sotto la spada di Damocle di meccanismi dissolutivi o sostitutivi), non può essere liquidata in una parola. Meglio valutare il prodotto politico che ne è uscito (e ne uscirà), per cogliere le tendenze delle comunità e misurare - rispetto ad esse - il senso di responsabilità dei partiti e delle classi politiche locali.