

Un'analisi di poteri, compiti e autonomie dei Comuni

Efficienza, *performances* e funzioni istituzionali

di Paolo Corsini*

La traccia dell'intervento sollecita tutti noi – sindaci ed amministratori locali – ad una riflessione ad ampio raggio circa ruolo, poteri, compiti, strumenti, livelli di autonomia dei Comuni, dopo le profonde, e per certi aspetti radicali, trasformazioni che hanno innovato il volto dell'amministrazione locale nell'ultimo decennio. I fattori di cambiamento sono stati molteplici e di varia natura. Vorrei ricordare in sintesi i principali: l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia, le leggi cd. Bassanini di decentramento amministrativo, la separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, la revisione delle disposizioni costituzionali in materia di regionalismo ordinario, che ha dato il via alla nuova fase statutaria, peraltro ancora in svolgimento, la riforma del Titolo V della Costituzione, tutti passaggi caratterizzanti un *trend* politico-istituzionale, che ha recato

in sé, quale filosofia generale, la valorizzazione delle soggettività territoriali e lo spostamento di quote del potere pubblico verso regioni, province e comuni.

Lungo questo crinale si può facilmente affermare che nell'ultimo decennio è prevalso un orientamento volto a reimpostare i rapporti tra centro e periferia nell'ottica di un decentramento radicale ed in direzione di un federalismo autonomistico per altro ancora largamente incompiuto e disatteso: un'esigenza da noi posta quale priorità dell'agenda politica e parlamentare. E ciò è avvenuto anche perché si è andata consolidando l'idea secondo cui spostare competenze, aumentare i gradi di autonomia e i livelli di responsabilità dei soggetti di governo territoriale rappresentava, e rappresenta ancor di più oggi, una soluzione appropriata, e forse obbligata, al fine di soddisfare le esigenze di modernizza-

*) Sindaco di Brescia e Responsabile Autonomie e affari istituzionali dell'Anci. Il testo qui pubblicato costituisce la relazione presentata alla XX Assemblea nazionale dell'Anci, tenutasi a Firenze il 16-17 ottobre 2003.

zione e di miglioramento della gestione politico-amministrativa dell'azione pubblica nel suo complesso. In altri termini: rappresentava una strada da percorrere per migliorare la performance complessiva dei poteri pubblici.

In tale contesto, il Comune, l'istituzione che il cittadino sente a sé più vicina, diviene centrale nel sistema complessivo dei poteri pubblici così come il Sindaco assume una forte caratura ed un'ampia visibilità, quale organo di governo che incarna una rappresentanza diretta. Va, a tal proposito, detto che con il sistema di elezione oggi vigente, e con le riforme successive, il governo dei Comuni ha acquisito una più elevata stabilità; si è intessuto un legame più fitto fra sindaco e cittadini; è aumentato il grado di visibilità ed incisività delle azioni di governo, nonché la capacità di percepire e comprendere le soluzioni amministrative adottate; molti sindaci, di piccole, medie e grandi città, sono riusciti a trasmettere motivazioni forti alla convivenza civile delle proprie comunità.

Un ipotetico bilancio circa gli effetti delle riforme istituzionali sulla generale capacità di governo dei Comuni non può che portare quindi un segno tutto sommato positivo: si è innalzato il livello di rendimento della politica, della classe di governo che amministra i comuni; è migliorata globalmente la capacità di dare risposte convincenti alle richieste, alle sollecitazioni, alle critiche, in taluni casi, provenienti dagli ambienti economici, sociali e culturali.

Uno dei traguardi perseguiti dal legislatore con le riforme è stato l'innalzamento ed il miglioramento dei livelli di *performances* delle istituzioni pubbliche, ed in particolare delle istituzioni locali.

A questo punto può essere utile chiedersi: il traguardo cui ambivamo e verso cui tendiamo è stato raggiunto? E fino a che punto è possibile applicare al potere pubblico, alla gestione pubblica degli interessi generali parametri e criteri di ordine privatistico, quali l'efficienza, la verifica delle prestazioni, i livelli di *performances* auspicabili?

Su questo credo si possa dire che vi sono politiche pubbliche – urbanistica, reti e infrastrutture, cultura ecc. – che si prestano ad essere terreno fertile per realizzare sinergie fra pubblico e privato – e per privato intendiamo le sue varie molteplici articolazioni. Sono convinto che l'esperienza delle esternalizzazioni, l'utilizzazione di società di servizi o di fornitura di beni, il *mix* pubblico privato, e particolarmente del privato sociale, rappresentino oggi una ricetta da sfruttare appieno da parte di chi amministra la cosa pubblica. Anzi, penso che gli istituti giuridico-normativi che regolano le varie forme di partnership pubblico-privato vadano rafforzati e migliorati, sotto il profilo delle convenienze, ad esempio di carattere fiscale, per il soggetto pubblico che ne usufruisce.

Ancor di più, riprendendo il nostro assunto iniziale, bisogna chiedersi se i cambiamenti istituzionali e normativi avvenuti hanno realmente dota-

to i governi locali ed in primo luogo i comuni di strumenti giuridico-amministrativi più raffinati, maggiormente capaci di rispondere ai bisogni emergenti dalla comunità rappresentata.

Questi interrogativi, peraltro, trovano un aggancio nel concetto di istituzione pubblica che abbiamo nel tempo conosciuto: l'idea di potere pubblico si è storicamente accompagnata alla nozione di autorità, uniformità, imparzialità, sovranità e non all'idea di efficienza. Sostenere che le istituzioni «devono rendere» significa spostare l'attenzione dagli assetti normativi ai comportamenti, ai contenuti delle decisioni adottate, alla loro concreta implementazione e agli effetti che esse producono sui cittadini destinatari.

È urgente, dunque, procedere ad una verifica delle regole che scandiscono il funzionamento delle amministrazioni locali: esse garantiscono, forse, un grado più elevato di rendimento istituzionale, standard maggiori di efficienza, economicità ed efficacia? La nostra risposta contiene un giudizio di parziale sufficienza: ciò che a noi pare convincente è un'idea ed una pratica dell'efficienza, della razionalità weberiana costi-benefici, che tuttavia non sia immemore che il comune nasce come pratica di democrazia, ma anche come riparo, come opportunità di soccorso, di sollievo, di sollecitudine.

Andando più a fondo, tale interrogativo investe l'essenza della democrazia e delle regole della rappresentanza politica: ossia qual è la funzione

generale ed il compito precipuo dell'istituzione pubblica rispetto alla domanda delle comunità locali? Quale principio di «eunomia», ossia di buon ordinamento, ma pure quale vincolo ed obbligazione, quale pratica virtuosa, quale coagulo delle prestazioni cooperative e funzionali alla buona convivenza, si tende a realizzare e a cristallizzare?

Come scrive nella sua *Politeia* il filosofo di Stagira, «la città che meriti veramente questo nome e non sia tale solo a parole deve prendersi cura delle virtù», altrimenti «la legge diventa una convenzione e /.../ il garante dei reciproci diritti, ma incapace di rendere buoni e giusti i cittadini».

Ci si deve chiedere se le trasformazioni avvenute permettono al Comune e a chi lo governa di assolvere più compiutamente alla domanda di prestazioni e di garanzie sociali che emerge dalla società. Fino a che punto chi amministra ed eroga, in molti casi, servizi essenziali e 'vitali' per la collettività è in grado di declinare a sufficienza la propria idea di autonomia, è in grado di compiere scelte fra più opzioni politiche, può esprimere a pieno i valori di cui è portatore e per cui è stato eletto dai cittadini? Valori peraltro condivisi che si radicano nella pratica del legamento (*cum*) e del dono, della gratuità (*munus*), da cui, come ci insegna Roberto Esposito, il termine *communitas*, comune.

Altro aspetto, ma non meno importante, attiene agli strumenti di carattere finanziario ed economico di cui i Comuni godono per soddisfare le a-

spettative dei propri cittadini: questo è un capitolo complesso, le cui implicazioni si riverberano direttamente sulla generale capacità di governo dei Comuni.

Se proviamo ad osservare il quadro generale di riferimento, vediamo che lo *status* istituzionale del Comune è profondamente cambiato. Oggi il Comune è equordinato agli altri soggetti costitutivi dell'ordinamento repubblicano, gode di un'autonomia statutaria costituzionalmente sancita ed è l'ente titolare della generalità delle funzioni amministrative, in ossequio al principio di sussidiarietà.

Oggi il poliedrico assetto strutturale e funzionale dei poteri comunali si articola in forme diverse di autonomia politica locale che si esplicano nella dimensione normativa, organizzativa, amministrativa, finanziaria.

Lo statuto comunale non trova più la sua fonte di legittimazione in una legge generale della Repubblica, bensì direttamente in Costituzione. Ciò significa, anche alla luce della limitazione operata dell'ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato fissata nella lettera p), Il comma, dell'art.117 della Costituzione, un ampliamento dei contenuti e delle forme di esercizio dell'autonomia statutaria.

Lo statuto locale, al pari degli statuti regionali, è oggi a pieno titolo atto fondamentale della vita dell'ente locale e fatto costitutivo del suo *status* autonomistico; l'atto in cui l'ente locale dispiega ed estrinseca la sua politica, fissando le finalità istituzionali da perseguire ed individuando e

selezionando gli interessi generali prevalenti, in consonanza con la propria vocazione all'amministrare.

Pertanto vanno individuati – e su questo deve esercitarsi la «fantasia» degli amministratori locali – e vanno ritagliati nuovi spazi di esercizio del potere statutario, potendo l'ente locale disciplinare nello statuto materie ed istituti in precedenza riservati ad altre fonti. Esempio ormai classico è costituito dal tema dei controlli, ma se ne possono aggiungere altri che nei prossimi mesi dovranno trovare una nuova disciplina negli statuti e nei regolamenti: forme di decentramento infracomunale, rapporto giunta–consiglio ad esempio.

La costituzionalizzazione del potere statutario dell'ente locale rafforza, quindi, la condizione di autonomia delle soggettività territoriali, coniugandosi con un potere regolamentare specificamente preordinato alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni assegnate a ciascun ente. Viene inoltre sancito il principio generale della titolarità generale delle competenze amministrative all'istituzione pubblica più vicina al cittadino, ossia il Comune, in attuazione del principio di sussidiarietà. L'attività di amministrazione viene fondamentalmente imputata al governo locale, ed in particolare comunale, sia nelle materie di competenza legislativa statale che in quelle di competenza legislativa regionale. Per dare attuazione a questa parte della cornice costituzionale, ricordiamo che nell'ambito della legge La Loggia, anche grazie ad un'efficace azio-

ne propositiva dell'Anci, è stata contemplata la delega al Governo per l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e per la revisione del Testo Unico e delle norme in materia di enti locali.

L'individuazione delle funzioni fondamentali da parte dello Stato permetterà di fissare una 'soglia' non valicabile da parte del legislatore regionale e consentirà di allocare agli enti locali quelle competenze amministrative che, pur essendo state attribuite dalla legislazione statale di trasferimento ai Comuni o alle Province a partire dal D.P.R. 616/77 – in particolare attraverso i processi di decentramento in attuazione della legge n. 59/97 –, si sono fermate a livello regionale. Ciò permetterà di ottenere un quadro di riferimento certo su tutto il territorio nazionale delle competenze amministrative che qualificano in modo essenziale ed inderogabile la fisionomia ed il ruolo degli Enti locali.

La legge n.131/2003 inoltre, contiene la delega per la revisione del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali: un passaggio di grande rilievo nel processo volto alla conquista di nuovi e più ampi spazi di autonomia.

In conclusione vorrei dire questo: indubbiamente, il quadro ordinamentale, istituzionale e costituzionale, entro il quale si colloca il Comune, è profondamente mutato.

Il ruolo, direi l'essenza, dell'amministrazione locale è oggi qualcosa di altro e di ontologicamente diverso ri-

spetto al modello di stampo napoleonico da cui siamo partiti.

L'autonomia, però, esiste in quanto viene esercitata e in quanto viene riconosciuta. Io credo che il Presidente e collega Leonardo Domenici prenda nel segno, renda intelligibile la situazione politica-istituzionale che quotidianamente viviamo, cogliendo il nocciolo delle questioni, richiamando tutti noi ad una riflessione sul livello di reale autonomia dei Comuni e di chi li governa.

Gli esempi, purtroppo, sono innumerevoli. L'ultimo, il più eclatante è rappresentato dalle misure contenute nel disegno di legge finanziaria e soprattutto nel decreto legge di accompagnamento. Decreto legge che contiene la parte più cospicua della manovra finanziaria per il 2004 – 13 miliardi su un totale di 16 – e la cui natura di atto di necessità ed urgenza testimonia quale scarsa considerazione il Governo abbia non solo della concertazione con gli altri soggetti istituzionali, ma pure del Parlamento.

Il tema finanziario è decisivo e dirimente: l'effettivo esercizio politico della propria autonomia ha come presupposto e passa attraverso un'incisiva autonomia impositiva, la possibilità di azionare autonomamente e responsabilmente la leva fiscale per dare alla collettività di riferimento servizi migliori e aggiuntivi, rispondendo nel vaglio democratico per le scelte di politica finanziaria o sociale adottate, rimarcando il nesso tra prelievo esercitato e servizio erogato. Ma questo sarebbe l'*optimum*: oggi invece ci troviamo in una condizione nella quale i

comuni incontreranno sempre maggiori difficoltà a mantenere i livelli attuali di servizi e prestazioni.

Altro che federalismo fiscale ed economico: l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, neppure lambito dal recente disegno di legge costituzionale licenziato dal Governo, appare sempre più un miraggio. Lasciatemi dire che soltanto i meno avvertiti non colgono lo scarto che esiste fra i comportamenti e le scelte operate dal Governo e le affermazioni, spesso propagandistiche, della Lega Nord e del suo leader. La prova concreta ed inequivoca dell'assenza di una politica federalista ed autonomista è data dalla pervicace determinazione con cui si sta conculcando ogni residuo di autonomia finanziaria ed economica.

Le scelte di politica economica e finanziaria del Governo testimoniano e confermano la spinta verso una decisa centralizzazione e avocazione allo Stato, agli apparati burocratici centrali, dell'azione economica. A ciò si assommano decisioni scellerate come il condono che comporterà per i comuni oneri certi ed un aggravio, un appesantimento sulla nostra attività amministrativa.

Cari colleghi, il nostro giudizio su questa legge finanziaria è netto: contiene misure insostenibili, ingiustificate, ingiuste, dannose, discutibili e sbagliate. Soltanto una decisa e significativa modificazione in Parlamento potrà rettificare il nostro netto giudizio.

Concludo con un breve richiamo al

disegno di legge costituzionale approvato recentemente dal Consiglio dei Ministri. Viene propagandato come l'attuazione del federalismo genuino ed autentico. In verità mi sembra che esso contenga una riproduzione assai sbiadita, distorta ed impropria del federalismo. Sebbene si affronti finalmente il tema del superamento del nostro bicameralismo paritario e perfetto, lo si fa immaginando un Senato federale i cui caratteri di sede di rappresentanza degli interessi dei territori e di chi governa stentano ad essere individuati e colti.

Dunque una sfida al Governo ed al Parlamento che prossimamente dovranno discutere il testo: osate di più, avanzate nel cammino verso un assetto autenticamente federalista ed autonomista, aprite la sede principe della rappresentanza politica a chi rappresenta le istituzioni territoriali. Non incorriamo ancora una volta nell'errore di dar vita ad un sistema istituzionale monco, parziale, propugnando, quanto alla riscrittura dell'art. 117 della Costituzione, una controriforma che, nel mentre intacca il sistema di tutela uniforme delle garanzie e delle protezioni in campo sanitario, scolastico e di pubblica sicurezza, determinerà livelli asimmetrici delle condizioni di vita ed una frammentazione esasperata, favorendo quell'anomia e quell'egoismo appropriativi – una sorta di *cuius regio eius et religio* applicato alla vita pubblica – rispetto al quale l'Anci e i Comuni italiani certamente non si rassegneranno.