Le autonomie nella Costituzione repubblicana[1]

di FRANCESCO MERLONI

La nostra è una Costituzione "generosa" nel riconoscimento di posizioni di autonomia. In essa si trova non solo, come avviene nella gran parte delle costituzioni europee, l'affermazione del "decentramento" e dell'"autonomia" come principi fondamentali (insieme all'unità e indivisibilità della Repubblica, art. 5), ma un intero Titolo (il V della parte II) dedicato a delineare e garantire la più significativa delle posizioni di autonomia, quella degli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni). Ma non la sola: accanto ad essa è riconosciuta autonomia (il "diritto di darsi ordinamenti autonomi") alle istituzioni di alta cultura, università e accademie (art. 33, ultimo comma). Il tratto che le accomuna è che l'autonomia è riconosciuta a *comunità particolari*, territoriali o culturali e scientifiche, all'interno della più generale comunità nazionale.

In che cosa consiste questa autonomia?
Nel riconoscimento di almeno tre prerogative: l'*autogoverno* (il diritto di scegliersi i propri rappresentanti negli organi di governo delle comunità); l'attribuzione di *funzioni come proprie* (attribuite in titolarità, non delegate); *l'autonomia normativa*, per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite, accompagnata dalla disponibilità di risorse autonome e adeguate (che garantiscano il loro integrale finanziamento).
Si tratta di elementi minimi indefettibili: la mancanza anche di uno solo di essi impedisce di parlare di vera e propria autonomia. Si pensi ai casi delle istituzioni scolastiche (di cui pure si predica l'autonomia, art. 117, comma 3, Cost.), in realtà del tutto prive di autogoverno e dotate di una limitatissima autonomia normativa (e finanziaria). Si pensi al caso della magistratura ("ordine autonomo e indipendente" secondo l'art. 104, primo comma, Cost.), per la quale il vero problema è la garanzia dell'indipendenza dei singoli magistrati: l'autogoverno ha applicazioni limitate e non si può ritenere riconosciuto ad una vera comunità, mentre non è riconosciuto alcuno spazio all'autonomia normativa (in tema di ordinamento giudiziario vige una assoluta riserva di legge).

[1] Prolusione pronunciata all'inaugurazione dell'anno accademico 2009-2010 dell'Università degli Studi di Perugia.

Perché si riconoscono posizioni di autonomia?
Perché l'ordinamento ritiene utile consentire una *differenziazione* di regole prima uniformi. Per adeguare, quindi, l'azione di perseguimento dell'interesse pubblico a situazioni differenziate; per differenziare politiche, nel perseguimento di indirizzi politico-amministrativi e organizzativi diversi da quelli dello Stato; per differenziare le forme di organizzazione delle funzioni pubbliche e, in certi limiti, anche i risultati dell'azione pubblica.

Proprio perché potenzialmente "differenziante", l'autonomia non è riconosciuta senza limiti.
In primo luogo essa non può condurre alla rottura dell'unità della Repubblica, nel suo significato più immediato, quello dell'unità territoriale (ogni interpretazione o uso dell'autonomia per scopi di separazione è quindi in esplicito contrasto con la Costituzione).
L'autonomia, poi, non può produrre una disciplina differenziata degli elementi fondanti dell'ordinamento: si giustifica così il monopolio statale del diritto civile e penale o dell'organizzazione della giustizia.
L'autonomia, infine, non può condurre alla rottura dell'uguaglianza, non solo formale, ma sostanziale, dei cittadini (e dei soggetti ad essi equiparati nel godimento dei diritti fondamentali, art. 3, secondo comma, Cost.).
L'autonomia non è né separazione né sovranità, ma una (effettiva) possibilità di differenziazione, nel quadro di interessi unitari che spetta allo Stato garantire.

Questi principi, molto chiari, della nostra Costituzione non sono pacificamente realizzati perché il riconoscimento di posizioni di autonomia reca con sé, naturalmente, una costante tensione tra le ragioni dell'unità (e dell'uniformità di trattamento) e le ragioni dell'autonomia (e della differenziazione). Questa tensione è incanalata e regolata attraverso il riconoscimento, in capo allo Stato e agli enti autonomi, di poteri distinti e in qualche caso contrapposti e attraverso l'attivazione di meccanismi di rapporto e di cooperazione (la "leale collaborazione").

L'autonomia, quindi, non può che essere carattere di enti esponenziali delle diverse comunità, territoriali e funzionali, all'interno della Repubblica.
E' un'autonomia pubblica, riconosciuta nell'ambito dell'esercizio di funzioni pubbliche, da non confondersi con l'autonomia privata, che consente a singole persone, fisiche o giuridiche, di perseguire liberamente i propri interessi.
Il riconoscimento di posizioni di autonomia e i conflitti che intorno ad essa possono sorgere tra Stato ed enti autonomi rischiano, però, di decadere in una visione

ridotta, corporativa, tutta interna ai pubblici poteri, come conflitti tra soggetti e apparati (le classi di governo, i ceti burocratici) che, in definitiva, non riguardano i cittadini (per le università, i docenti, i ricercatori, gli studenti che vi operano). In questa visione dell'autonomia sono messi al margine proprio i suoi veri titolari, cioè i componenti delle comunità interessate.

Questa doppia natura dell'autonomia impone di considerare distintamente la tutela della posizione degli enti e quella dei cittadini e componenti delle comunità.

Come si tutela *l'autonomia degli enti*?
Intanto attraverso la previsione costituzionale. Più la Costituzione contiene principi e garanzie, più limitato è lo spazio di compressione dello Stato.
In secondo luogo con la riserva di legge: solo la legge dello Stato può porre limiti all'autonomia degli enti locali e degli enti ad autonomia funzionale (le università).
Sempre a tutela degli enti locali la Costituzione riserva alla legge dello Stato, anche nei confronti del potere di differenziazione della legge regionale, la definizione di alcuni tratti essenziali ed indefettibili (organi di governo, legislazione elettorale, funzioni fondamentali).
Ulteriore garanzia è fornita alle fonti di autonomia normativa: alla legge regionale dalle intromissioni della legge statale (assistita dal potere di ricorso diretto della Regione alla Corte costituzionale); agli statuti e regolamenti degli enti locali, che la legge statale (o regionale) non può né abrogare né comprimere in modo ingiustificato; agli statuti e ai regolamenti delle università, tenuti a rispettare i limiti legittimamente posti dalla legge dello Stato, ma sottoposti ad una procedura di controllo statale fortemente garantista (il rinvio ministeriale, senza potere di modifica diretta).
Vi è, poi, la tutela fornita dalle convenzioni internazionali, prima tra tutte la *Carta europea delle autonomie locali*, promossa dal Consiglio d'Europa, che l'Italia ha firmato e ratificato, accettando i vincoli giuridici (di diritto internazionale) che derivano dai suoi principi. Lo Stato italiano si è vincolato a mantenere la propria legislazione sempre in linea con le previsioni della Carta e il Consiglio d'Europa vigila sul rispetto dei questi impegni.

Una volta assicurata la garanzia della posizione degli enti autonomi, una volta accolta la possibilità di una differenziazione delle regole, come evitare che questa produca diseguaglianza? Ovvero, come si difende *l'uguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti*, anche *nei confronti* degli enti autonomi?

La prima "difesa" contro gli "effetti indesiderati" dell'autonomia è stata, tradizionalmente, il centralismo, il mancato decentramento di materie e settori di intervento pubblico.
La seconda è stata la garanzia dell'uniformità, non solo dei diritti, ma delle modalità dell'azione pubblica: uniformità nell'individuazione e organizzazione delle funzioni pubbliche, uniformità delle procedure di azione.
Il centralismo italiano, tanto più accentuato in quanto considerato come valida contromisura alla frammentazione precedente alla nascita dello Stato unitario, si è a lungo fondato su una uniformità che è stata definita "spessa", che univa l'affermazione dell'uguaglianza dei diritti con l'imposizione, anche agli enti dotati di autonomia, di strumenti organizzativi uniformi. La legge dello Stato disciplinava gli enti locali (e le università) secondo un medesimo modello organizzativo. L'autonomia ne risultava fortemente diminuita, se non inesistente: gli enti autonomi venivano costruiti (anche dalle teorie dello Stato) come meri enti strumentali, appendici dello Stato, enti tenuti all'attuazione del suo indirizzo politico e delle sue politiche. L'autonomia era ridotta a mero autogoverno, senza una effettiva autonomia normativa. E'questa la condizione degli enti locali, almeno fino alla legge n. 142 del 1990; è la condizione delle università fino alla "riforma Ruberti" (legge n. 168 del 1989).

Si può affermare che il centralismo e l'uniformità "spessa" abbiano effettivamente garantito l'uguaglianza sostanziale dei cittadini nel godimento dei loro diritti fondamentali? Centocinquant'anni di storia italiana sembrano dimostrare il contrario. Basti guardare al divario nelle condizioni generali di sviluppo, tra aree ricche e aree povere del paese (con lo squilibrio Nord/Sud che torna ad ampliarsi). Basti pensare alla diversa qualità di alcuni servizi pubblici, quelli più strettamente legati ai diritti fondamentali del cittadino: la sanità, l'istruzione, compresa l'istruzione universitaria, l'assistenza sociale. Basti guardare al persistente divario nella condizione civile e professionale tra cittadini di sesso diverso.

Occorre, quindi, battere strade diverse, che concilino un decentramento "preso sul serio" (accompagnato cioè da una effettiva autonomia), con la garanzia dell'uguaglianza sostanziale dei cittadini.
E' la strada intrapresa dalla modifica costituzionale del 2001, troppo sbrigativamente liquidata come confusa e contraddittoria (anche se limiti, pure rilevanti, non mancano).

Nella riforma del Titolo V della Costituzione l'autonomia non si riduce al solo autogoverno, ma contiene in sé anche l'autonomia normativa, garantita a partire dalle funzioni proprie degli enti, loro attribuite dalla legge in applicazione del principio di sussidiarietà (che impone la distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo a partire da quello più vicino ai cittadini, il Comune); mentre le funzioni in materia di istruzione superiore e di ricerca sono attribuite alle università, con l'esclusione di ogni altro soggetto che lo Stato non riconosca come tale.
L'autonomia è, soprattutto con il potere normativo, possibilità di differenziare gli *strumenti* (dell'organizzazione e dell'azione, articoli 117, comma 2, lettera g) e 117, comma 6, Cost.) e le *politiche*, nella misura in cui gli enti autonomi dispongano di entrate autonome loro riconosciute, in rapporto al costo effettivo delle funzioni svolte.
L'autonomia è possibilità di differenziare anche i *risultati* dell'azione degli enti. Ma questo è consentito solo al di là (*al di sopra*) di una soglia minima (qualificata come *essenziale*, per sottolinearne il ruolo di tutela insopprimibile dei diritti).
In questa prospettiva si deve considerare la più rilevante novità della riforma costituzionale del 2001, il riconoscimento allo Stato del compito di determinare «i *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali che devono esser garantiti su tutto il territorio nazionale» (art.117, comma 2, lettera m)).
Si tratta, come si comprende, di un terreno del tutto nuovo, non esente da ostacoli e rischi. L'opera, appena agli stadi iniziali, di determinazione dei livelli, già ci mostra prime rilevanti difficoltà: quella di individuare i "veri" livelli essenziali delle prestazioni (con già evidenti tendenze dello Stato a considerare ogni garanzia di uniformità come livello essenziale, anche in assenza di vere "prestazioni", come nel caso dei principi sul procedimento amministrativo, sulla trasparenza e l'accesso); la difficoltà nel garantire che i livelli essenziali non siano troppo bassi (così da alimentare una differenziazione che produca disuguaglianza); la difficoltà nel garantire agli enti autonomi l'integrale copertura del costo delle funzioni svolte (che deve incorporare la garanzia del livello essenziale); il rischio che si considerino come livelli essenziali non solo le prestazioni finali, ma anche le (o talune) soluzioni organizzative ritenute ad esse necessariamente connesse (l'uniformità "spessa" cacciata dalla porta rientrerebbe così dalla finestra).
Ma, pur con questi rischi e difficoltà, si tratta di un terreno più avanzato.
Lo Stato, sia pure mosso dall'intento di limitare gli effetti indesiderati del decentramento e dell'autonomia, è costretto a fare ciò che non ha fatto finora: determinare e garantire effettivamente le condizioni di uguaglianza sostanziale. Se prima "bastava" fissare, con la legge, le condizioni per l'uguaglianza "formale", attraverso compiti, obiettivi d'azione e organizzazione uniformi su tutto il territorio,

oggi occorre andare al nucleo sostanziale della garanzia dei diritti: i risultati, le prestazioni essenziali garantite. In questo sistema gli enti autonomi saranno liberi di sperimentare soluzioni organizzative e strumenti di azione differenziati e allo Stato spetterà verificare che i livelli essenziali siano effettivamente rispettati (ed agire di conseguenza, anche in via di sostituzione agli enti autonomi inerti o insufficientemente attivi).
L'uniformità garantita dallo Stato a fini di uguaglianza diviene, così, uniformità "sottile", limitata (si fa per dire) alla garanzia delle prestazioni finali inerenti a diritti fondamentali; mentre la differenziazione è possibile solo come *differenziazione "migliorativa",* ad elevare gli standard garantiti già dalla legge e dall'azione dello Stato.
Gli enti autonomi possono, in questo quadro, assicurare livelli di prestazione superiori a quelli essenziali in due modi: o con la ricerca di maggiore efficienza o con il ricorso ad una maggiore imposizione fiscale o tariffaria, in un patto con i propri cittadini che dovrebbe essere più trasparente e responsabilizzante: "garantisco ai cittadini livelli più elevati, chiedo loro di contribuire alla relativa maggiore spesa, ma ne rispondo direttamente".

E' nella prospettiva della responsabilità politica e amministrativa degli enti territoriali verso i propri cittadini che dovremo, nei prossimi mesi, analizzare la legislazione di attuazione dell'art.119 della Costituzione, del tutto impropriamente definita come "federalismo fiscale" (con essa non si apre in realtà nessuna strada ad una struttura federale dello Stato).
Se si attua davvero il nuovo articolo 119, infatti, si opera per garantire agli enti territoriali risorse in larga prevalenza autonome (fiscali, tariffarie e patrimoniali) e tali da assicurare la piena copertura dei costi delle funzioni (compresi i livelli essenziali): impresa molto complessa, stante il ritardo storico nella capacità di determinare i costi standard e stante la difficoltà di trovare misure eque e soddisfacenti di perequazione.

Una trasformazione dello stesso tenore è in atto anche per l'autonomia delle università, a patto che non si confonda l'autonomia con la concorrenza. Questa è, infatti, competizione nel mercato tra offerte diverse di soggetti privati, che può condurre anche al fallimento degli operatori economici. Quella delle università è un'autonomia (imprescindibile perché garantita dalla Costituzione), ma all'interno di un servizio pubblico, nel quale spetta allo Stato garantire da un lato (art. 33, comma 2, Cost.) la istituzione di università statali e la loro corretta distribuzione sul territorio, ma soprattutto spetta assicurare la *qualità minima (essenziale) dei corsi*

di studio (valutata non a priori, ma sulla base di continue verifiche sul campo), il loro *finanziamento*, a copertura integrale del costo effettivo dei compiti svolti (di didattica e di ricerca).
Le università devono essere autonome nella differenziazione del servizio, nella scelta delle proprie soluzioni organizzative e dei propri indirizzi didattici e di ricerca, ma rispondono allo Stato, che non è tenuto a garantire la copertura finanziaria per corsi e ricerche che siano al di sotto dello standard minimo.
Lo Stato, in tal modo, fissando limiti all'autonomia universitaria e valutando i risultati raggiunti, garantisce in primo luogo i cittadini (non solo gli studenti, ma l'intera comunità nazionale) e in secondo luogo gli stessi docenti e ricercatori delle università. Si tratta, infatti, ad esempio, di tutelare i gruppi scientifici che, minoritari, potrebbero essere compressi nella loro libertà di insegnamento e ricerca da scelte di governo condizionate dagli interessi dei gruppi più forti, dal punto di vista numerico o organizzativo. Gli unici limiti ammessi sono, quindi, limiti a garanzia della qualità del servizio, della libertà individuale dei docenti, dell'effettivo e pieno sviluppo della scienza, in tutti i settori disciplinari.

Uno scenario nuovo e più avanzato, quindi, quello che la Costituzione prefigura, pur non ignorando la persistenza di fattori che tendono ad ostacolarne l'attuazione.
Tra essi la pervicace resistenza centralistica, alla ricerca di strade sempre diverse per riaffermare il monopolio politico dello Stato, anche per la gestione di politiche e interventi che sarebbe invece interesse generale veder trattati ai livelli di governo più vicini ai cittadini: basti pensare alla gestione della crisi economica e delle emergenze (rifiuti, terremoti, alluvioni) tutte occasioni per confermare la stretta dipendenza, *in primis* finanziaria, degli enti dalle decisioni, anche di dettaglio, del governo nazionale. Basti pensare alle ripetute politiche di tagli alle università, così pesanti e indiscriminati da compromettere nella sostanza i risultati attesi da un'autonomia solo formalmente riconosciuta.
Tra essi la perdurante mancanza di una vera spinta degli enti autonomi alla piena attuazione del nuovo disegno costituzionale. Anziché disciplinare materie (le Regioni) o rivendicare funzioni amministrative (gli enti locali) per le quali non sono affatto assicurate le condizioni di esercizio (soprattutto le risorse), gli enti autonomi restano in un limbo di mera gestione dell'esistente che fa loro perdere progressivamente, con la visibilità, la fiducia dei cittadini. Così come le università sembrano incapaci di affermare un modello accettabile, "sano", di autonomia.
Ma il fattore che appare decisivo nel ritardare il passaggio alla nuova "Repubblica delle autonomie" è la crescente sfiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche. Riforme fondate sulla sussidiarietà e sulla salvaguardia dell'uguaglianza dovrebbero

contribuire a radicare le istituzioni autonome presso le rispettive comunità. I cittadini dovrebbero essere i primi difensori dell'autonomia delle proprie istituzioni pubbliche, perché dovrebbero avvertirla come la condizione prima di un'amministrazione più efficace e responsabile, di un'erogazione dei servizi pubblici più adeguata e di qualità.
Senza l'attivazione di un vero circuito di responsabilità delle istituzioni la stessa autonomia può scadere a mera difesa di posizioni di potere. La "casta", politica e accademica, tanto spesso evocata dalla stampa, può apparire una concreta realtà, può aumentare la sfiducia, può paralizzare l'azione e la ricerca di innovazione e qualità.

E' forse da qui che occorre ripartire.
Occorre una maggiore moralità nella vita pubblica, quella "disciplina ed onore" che tutti cittadini che accedono a funzioni pubbliche devono assicurare (art. 54 Cost.).
Occorre piena trasparenza sulle politiche e sulle scelte organizzative, a tutti i livelli, a cominciare dalle istituzioni dotate di autonomia.
Senza trasparenza, senza il controllo democratico diffuso, non vi è responsabilità.
Senza responsabilità l'autonomia declina in una mera autoreferenzialità.
In una fase così difficile per la nostra società e per le nostre istituzioni democratiche è proprio nella Costituzione repubblicana che possiamo trovare i valori di *autonomia*, *uguaglianza sostanziale*, *trasparenza* e *responsabilità* e possiamo, tutti noi, a partire dagli studiosi delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche, ricercare con costanza e passione le strade per una loro affermazione piena ed effettiva.