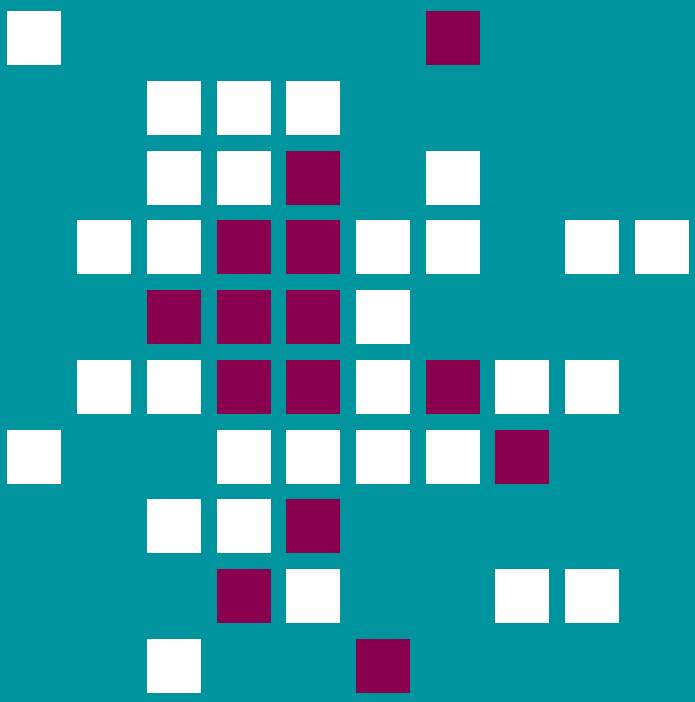
CITTALIA
anci ricerche

Gli Enti Locali nell'attuazione del Titolo V della Costituzione: la carta delle Autonomie

Versione on-line



anci

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione
Dipartimento della Funzione Pubblica

CITTALIA
anci ricerche

Gli Enti Locali nell'attuazione del Titolo V della Costituzione: la carta delle Autonomie

Il presente dossier documentale, a cura del Prof. Guido Meloni,
è stato redatto nell'ambito del progetto
"La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali"
realizzato dall'ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Indice

Gli Enti Locali e la Carta delle Autonomie: il percorso legislativo e i principali nodi 5

Ulteriori materiali di approfondimento 13

Allegati 15

Elenco Allegati

- Allegato 1: *S. Mangiameli*, "I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia".
- Allegato 2: *A. Pajno*, "Verso la Carta delle Autonomie della Repubblica".
- Allegato 3: Proposte della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, ANCI, UPI e Uncem per l'attuazione del vigente titolo V della Costituzione" - 15 novembre 2006.
- Allegato 4: *F. Pizzetti*, "Il disegno di legge delega del Governo per l'attuazione del Titolo V e l'adozione della Carta delle autonomie locali".
- Allegato 5: "Codice Autonomie", documento ANCI presentato in Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, del 31 maggio 2007
- Allegato 6: "La "manutenzione straordinaria" del "nuovo" Titolo V, rielaborazione intervento F. Bassanini all'audizione del dicembre 2006 per le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato sul Titolo V, parte II della Costituzione.
- Allegato 7: *L. Vandelli*, "Le istituzioni della Repubblica dopo il Titolo V. Assetto delle competenze e delle funzioni".
- Allegato 8: "Le funzioni fondamentali dei comuni – Prima ipotesi di individuazione", documento ANCI, settembre 2007.
- Allegato 9: *G. C. De Martin*, "Il sistema delle Autonomie dopo il Titolo V, quali prospettive". Audizione presso le Commissioni riunite I della Camera dei Deputati e I del Senato della Repubblica nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul titolo V della parte II della Costituzione.
- Allegato 10: Unioni di comuni/associazionismo comunale – Una sfida strategica per l'intera Repubblica. 8 settembre 2006.
- Allegato 11: Intervento di Mauro Guerra - Coordinatore Nazionale ANCI Unioni di Comuni - alla I Assemblea Nazionale della Consulta ANCI Piccoli Comuni, 15 febbraio 2007.

GLI ENTI LOCALI E LA CARTA DELLE AUTONOMIE: IL PERCORSO LEGISLATIVO E I PRINCIPALI NODI

Il presente dossier vuole dare conto di alcuni principali elementi, istituzionali e di approfondimento scientifico, che hanno caratterizzato il percorso che ha portato alla recente presentazione della Carta delle Autonomie, nonché evidenziare taluni profili che ne contraddistinguono maggiormente le scelte che con il d.d.l. delega vengono prefigurate.

Si tratta, com'è noto, di un risultato, quello perseguito con il testo governativo, che si inserisce nel più ampio processo di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3/2001.

Una attuazione, quella del nuovo Titolo V che, a distanza di sei anni dalla riforma costituzionale, risulta ancora in larghissima parte non realizzata.

Anche se non sono mancati, già a partire dalla precedente Legislatura, interventi significativi del legislatore che, però, sono rimasti per lo più privi delle ulteriori necessarie scelte attuative.

Un passaggio importante, di questo percorso, è stato dato dall'approvazione della **legge n. 131/2003 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3" (la c.d. legge La Loggia)**, che prendeva il nome dall'allora Ministro per gli Affari regionali. Tale norma, che ha visto la luce dopo un lungo percorso parlamentare, era stata concepita nella duplice prospettiva di chiarire i confini della competenza legislativa statale e regionale (la "legislazione concorrente") e di ridefinire la sussidiarietà verticale fra Stato, Regioni, Province e Comuni.

L'obiettivo primario della legge era dare attuazione ad un'ampia serie di questioni connesse alle modifiche del Titolo V della Costituzione: meccanismi di trasferimento di beni, risorse strumentali, organizzative e umane necessarie per l'esercizio delle funzioni amministrative, mentre l'attuazione dell'art. 119 Cost. (il c.d. federalismo fiscale) è stato demandato dalla legge Finanziaria del 2003 (L. 289/2002) ai lavori dell'Alta Commissione[1], costituita per lo studio e l'analisi dei principi generali della finanza pubblica e del sistema tributario.

La legge n. 131/2003 ha introdotto il cosiddetto principio di cedevolezza della normativa statale rispetto a quella regionale sopravvenuta. Quindi, nelle materie definite di competenza regionale, continua ad essere vigente la normativa statale finché non subentra la norma regionale a regolarle. Tale principio si ispira al

[1] http://www.governo.it/Presidenza/ACoFF/index.html

concetto di continuità dell'ordinamento giuridico ed è volto ad evitare lacune ordinamentali.

All'art. 4 della legge n. 131/2003 viene normata la potestà statutaria e regolamentare, definendo, al comma 2°, che "Lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare", ed al comma 4° che "La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione".

Mangiameli illustra i vari processi di riforma istituzionale che si sono succeduti fino al referendum costituzionale di giugno 2006, dando una lettura delle ragioni per cui le aspettative in merito a tali processi non si siano realizzate.

Allegato 1
S. Mangiameli "I processi di riforma in itinere.
Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia" (pag. 17)

In particolare, la mancata attuazione delle deleghe previste dall'art. 2 della l. n. 131/2003, per la individuazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e per l'adeguamento della legislazione in materia di Enti Locali alla riforma costituzionale – nonostante i lavori di un apposito Comitato tecnico-scientifico[2] e la predisposizione di un testo di riforma del TUEL[3] -, ha lasciato del tutto inevaso il compito affidato al legislatore per dare piena attuazione al nuovo assetto costituzionale delineato con la riforma del 2001 per gli Enti Locali.

Con l'avvento della **XV Legislatura** il tema della riforma degli Enti Locali si ripropone, così, come tema centrale dell'agenda politica e si afferma da subito una nuova prospettiva volta a configurare l'intervento del legislatore per la definizione di una Carta delle Autonomie, con il superamento – per una piena attuazione della riforma costituzionale – dell'impianto del TUEL.

[2] La cui relazione può essere letta in: http://www.astrid-online.it/--l-attuaz/Normativa/COMM-VARI-Relazione-Art2-Legge-La-Lo.pdf
[3] http://www.astrid-online.it/--le-trasf/Atti-parla/RevTUEL-05_12_05.pdf

Alessandro Pajno illustra il percorso delle riforme avviate e le contestualizza in un sistema policentrico, nel quale si assiste al mutamento degli equilibri, relativi a funzioni fondamentali ed ai livelli di governo.

Allegato 2
A. Pajno, "Verso la Carta delle Autonomie della Repubblica", (pag. 41)

Come sottolineato in dottrina, "*La prospettiva che deve essere perseguita dal legislatore deve cioè portare all'adozione di una "legge fondamentale di principi", che naturalmente non si limiti soltanto ad offrire una mera enunciazione di definizioni o impegni politici, come avvenuto con la Carta Europea dell'Autonomia Locale, recepita con la legge 439/1989, ma che concretizzi il ruolo dell'autonomia quale <principio organizzatore di tutto l'ordinamento repubblicano>*"[4].

Nell'ottobre 2006, è stata presentata, d'intesa tra il Ministero dell'Interno e il Ministero per gli Affari Regionali, la **prima bozza del disegno di legge d'iniziativa governativa concernente la Delega al Governo per l'attuazione dell'art. 117, 2° comma, lett. p) Cost. e dell'art. 118, commi 1° e 2° Cost. e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di Enti Locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.**

In seguito alla presentazione del DdL, si è sviluppata una riflessione che ha coinvolto Regioni ed Autonomie locali connessa a varie tematiche, tra cui, la questione dell'istituzione delle Città e delle Aree Metropolitane, la definizione delle funzioni fondamentali e l'individuazione dei livelli ottimali per svolgere tali funzioni.

Il 15 novembre 2006 è stato approvato dalla **Conferenza delle Regioni e Province Autonome, dall'ANCI, dall'UPI e dall'Uncem un documento condiviso per l'attuazione del vigente titolo V della Costituzione,** nel quale si chiedeva che i contenuti di attuazione del Titolo V fossero oggetto di un metodo stabile di preventiva intesa. Tale documento è stato presentato al Governo quale posizione ufficiale degli Enti territoriali in merito al Disegno di legge.

In particolare, si sosteneva che i punti fondamentali sui quali focalizzare l'accordo fossero:

- *attuare gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, attraverso la disciplina delle Città metropolitane e l'ordinamento di Roma capitale, la definizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti, l'individuazione delle funzioni*

[4] Piraino, "Dal Testo Unico ad una "Carta di principi per le Autonomie locali" disponibile all'indirizzo *http://www.federalismi.it/federalismi/document/08082006234529.pdf*

fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane come previsto dalla lett. p) dell'art. 117 comma 2, il conferimento delle funzioni amministrative secondo i criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118;

- *attuare il federalismo fiscale delineato dall'art. 119 della Costituzione, come elemento imprescindibile per coniugare autonomia e responsabilità, provvista indispensabile per i nuovi assetti delle ulteriori funzioni, attraverso la previsione di una nuova autonomia tributaria regionale e locale e l'introduzione di strumenti per garantire la piena copertura degli oneri connessi all'esercizio delle funzioni;*

- *rafforzare e ridefinire i raccordi tra Stato, Regioni e Autonomie, attraverso l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con la prevista integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e il ridisegno delle Conferenze, con la modifica del D. Lgs. 281/1997.*

Allegato 3
"Proposte della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, ANCI, UPI e Uncem per l'attuazione del vigente titolo V della Costituzione"
15 novembre 2006 (pag.51)

Pizzetti illustra il percorso finalizzato al raggiungimento dell'accordo e le principali questioni connesse al DdL c.d. "Codice delle Autonomie", l'ambizione del quale è quella di "affrontare e chiudere l'infinita transizione dallo Stato unitario di matrice risorgimentale alla piena realizzazione della Repubblica delle autonomie".

Allegato4
F. Pizzetti,"Il disegno di legge delega del Governo per l'attuazione del Titolo V e l'adozione della Carta delle autonomie locali" (pag.61)

Dopo aver acquisito il **parere favorevole di Regioni, Province ed Enti Locali nella Conferenza unificata dell'8 marzo 2007**, il Consiglio dei Ministri ha **approvato definitivamente il DdL delega c.d. Carta delle Autonomie, il 16 marzo 2007** dando così avvio all'iter parlamentare **(A.S. 1464**[5]).

Nonostante in sede di definizione del DdL si sia trovato un accordo tra gli organi rappresentativi di Regioni ed Enti Locali relativamente all'attuazione degli artt. 117, secondo comma, lettera p) e 118 Cost., non altrettanto condivisa è la visione sulla possibilità reale che tali disposizioni raggiungano l'obiettivo di stabilizzare il sistema.

[5] http://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/Ddliter/28040.htm
V. anche il Dossier predisposto dall'Ufficio Studi del Senato "Le 10 deleghe sugli enti locali. La "Carta delle autonomie" ed altre disposizioni" – Maggio 2007, http://www.astrid-online.it/--le-trasf/Disegno-di/dossier-senato-AS-1464.pdf.
Elementi di particolare interesse sono inoltre rinvenibili nell'indagine conoscitiva, XV Leg., delle Commissioni congiunte I Senato e I Camera sul Titolo V della Parte II della Costituzione, in http://www.senato.it/commissioni/102073/114280/114296/114297/sommarioindaginiriunite1.htm

***Il documento presentato dall'ANCI, il 31 maggio 2007**, in Commissione Affari Costituzionali del Senato, fornisce un quadro delle principali questioni connesse al DdL e vengono presentate proposte innovative per la riforma del sistema dei Comuni. In particolare, si chiede che venga recepita, a livello normativo un fenomeno sociale ormai evidente all'ANCI, cioè la **diversità che si riscontra tra Comuni di maggiori e di minori dimensioni**, in relazione a qualità e quantità delle politiche, domanda di servizi da parte dei cittadini, presenza, sotto varie forme, dei cittadini e della società in generale, ecc.*

*La Carta delle Autonomie fornisce una soluzione a tale diversità: **l'Associazionismo comunale**, che ha come fattori positivi la semplificazione, in termini di maggiore chiarezza e leggibilità del sistema amministrativo, e il contenimento dei costi. Tuttavia, l'ANCI richiede alle Istituzioni centrali una rivisitazione dell'Associazionismo, al fine di ridurre al minimo gli oneri per le strutture e per definire le modalità di distacco del personale dai Comuni associati.*

*Altra questione affrontata nel documento presentato al Senato sono le **Città metropolitane**. L'ANCI chiarisce che il testo del DdL Carta delle Autonomie è laconico rispetto all'eventuale costituzione di un'entità territoriale nuova, che racchiuderebbe entità ed esigenze preesistenti, definendo altresì processi e soluzioni nuove ed innovative. Per tale ragione l'ANCI stessa mette sul tavolo di concertazione una sua proposta di articolato*[6]*.*

Allegato 5
Codice Autonomie, documento ANCI
presentato in Commissione Affari Costituzionali
del Senato della Repubblica, del 31 maggio 2007 (pag. 83)

D'altra parte, *è la stessa complessità delle società moderne a spingere verso l'adozione di modelli organizzativi di tipo policentrico. Una società sempre più complessa, diversificata e caratterizzata da una pluralità di domande sociali, sente la necessità di decentrare i compiti che gravano sulle amministrazioni pubbliche, per dare risposte adeguate alle domande di cambiamento e di crescita sociale che caratterizzano il nostro tempo.*

Allegato 6
F. Bassanini, "La "manutenzione straordinaria" del "nuovo"
Titolo V, rielaborazione dell'intervento del dicembre 2006
per le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato
sul Titolo V, parte II della Costituzione (pag. 97)

Allo stesso tempo, numerosi e significativi sono *i punti fondamentali e le criticità della riforma dal punto di vista degli Enti territoriali, che riguardano principalmente le Città e le Aree metropolitane, le competenze legislative ed*

[6] http://portale.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdSez=2532&IdDett=10964

amministrative, l'individuazione delle funzioni fondamentali, l'attuazione dell'art. 118 Cost., nonché le questioni riguardanti l'art. 119 (il cosiddetto federalismo fiscale).

Allegato 7
L. Vandelli "Le istituzioni della Repubblica dopo il Titolo V. Assetto delle competenze e delle funzioni" (pag. 123)

Non sono mancati, peraltro, i contributi volti a sottolineare la complessità e talvolta i limiti dell'impianto legislativo per la "Carta delle Autonomie" predisposto dal Governo ed ora all'esame del Parlamento[7].

In particolare, però, preme qui sottolineare almeno due profili: il tema delle funzioni fondamentali e quello dell'associazionismo comunale.

Per quanto riguarda **le funzioni fondamentali**, il d.d.l. delega punta alla individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali da parte del legislatore delegato, pur riconoscendo, all'art. 6, in maniera non del tutto lineare, un ruolo alle Regioni .

L'ANCI ha predisposto un documento, di prima individuazione delle funzioni fondamentali, che, partendo da una ricognizione del dato storico, sia delle funzioni conferite dal legislatore statale che da quelli regionali, vuole offrire un contributo nella prospettiva di rafforzare il ruolo di individuazione e allocazione statale, al fine di giungere al riconoscimento del ruolo specifico dei comuni, per tutto il territorio nazionale, così come potrebbe emergere proprio dalla definizione delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, co. 2, lett. p), Cost..

In tale prospettiva, e ferma restando l'opportunità di arricchire ulteriormente l'ambito delle funzioni considerate come fondamentali, l'intento è quello di affermare l'esigenza di una individuazione e allocazione effettuata per tutti i comuni dal legislatore delegato, anche in chiave differenziata, per classi dimensionali, laddove se ne ravvisi l'esigenza.

Allegato 8
"Le funzioni fondamentali dei comuni – Prima ipotesi di individuazione", documento ANCI Settembre 2007 (pag. 133)

[7] V., in particolare, gli atti del Seminario della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL) Roma, 16 febbraio 2007, pubblicati in A. Piraino (a cura di) *Verso la Carta delle autonomie: novità, limiti, proposte*, Roma, Donzelli, 2007.
R. Bin, *Il Codice della Autonomie e i nodi irrisolti*, in *le Regioni*, n. 6/2006, 1051 ss.; F. Pizzetti, *Evitare di mettere vino nuovo in otri vecchi: la XV legislatura e l'attuazione del Titolo V*, in corso di pubblicazione in *le Regioni.*

Come pure è stato sottolineato, si tratta di un impegno per il legislatore statale nel definire le funzioni fondamentali *"da considerare come invarianti di sistema, vincolanti quindi anche il legislatore regionale…".*

Allegato 9
G. C. De Martin, "Il sistema delle Autonomie dopo il Titolo V, quali prospettive" (pag. 157)

Un ulteriore elemento che desta perplessità è relativo alla disposizione del 3° comma dell'art 6 del DdL c.d. Carta delle Autonomie: "La legge regionale disciplina altresì le **forme e le modalità di associazionismo degli Enti Locali,** nonché l'eventuale esercizio di alcune funzioni provinciali, da parte di altri enti o organismi, previo accordo con le Province, qualora sia ritenuto necessario per la dimensione ottimale dell'esercizio delle funzioni". Inoltre, il DdL definisce all'art. 1, comma 2°, lettera d) "l'obbligatorietà dell'esercizio associato di determinate funzioni amministrative da parte degli Enti di minori dimensioni demografiche".

Il tema dell'Associazionismo si sta sviluppando da diversi anni e sempre più le "Unioni sviluppano, oltre ad una buona gestione associata di servizi, anche nuovi soggetti di programmazione territoriale, di riconquista di capacità e possibilità concrete di governo dei territori da parte degli amministratori dei piccoli Comuni". Quindi la spinta dovrebbe essere nella direzione di un organico disegno di riordino della governance territoriale, fondata sulla cooperazione intercomunale volontaria e sul modello cooperativo delle Unioni di Comuni.

Allegato 10
Unioni di comuni/associazionismo comunale – Una sfida strategica per l'intera Repubblica. 8 settembre 2006 (pag. 175)

L'Associazionismo, inteso quale gestione associata delle funzioni e dei servizi, rappresenta la risposta strategica perché consente agli Enti di minori dimensioni demografiche di svolgere funzioni per le quali altrimenti non avrebbero i mezzi e perchè consente, dal punto di vista funzionale, di sviluppare economie di scala e servizi più efficienti.

Dare concretezza al principio di sussidiarietà per i piccoli Comuni vuol dire dare loro la possibilità di "dotarsi di strumenti di governo del territorio, di gestione dei servizi che siano adeguati alle aspettative dei cittadini e al mondo che cambia."

Allegato 11
Intervento di Mauro Guerra - Coordinatore Nazionale ANCI Unioni di Comuni alla I Assemblea Nazionale della Consulta ANCI Piccoli Comuni, 15 febbraio 2007 (pag. 181)

In conclusione, il dispositivo normativo è una spinta all'utilizzo razionale e ottimale delle risorse da parte degli Enti Locali: tale razionalità molto spesso non può garantire livelli soddisfacenti se non con l'esercizio di funzioni associate o con

l'unione e la fusione di Enti Locali. Inoltre, l'obiettivo del disegno di legge appare finalizzato a dare una specificità e una identificazione univoca a ciascun livello di governo per le materie di propria competenza.

Ulteriori materiali di approfondimento

AA. VV., *Un "Cantiere" per le autonomie. Prospettive di riforma degli enti locali.* Atti del Convegno di Modena, 26 gennaio 2007, in *Le Ist. Fed*., Suppl. 5.06.

R. Bin, *Il Codice della Autonomie e i nodi irrisolti*, in *le Regioni*, n. 6/2006, 1051 ss..

V. Cerulli Irelli, *La Carta delle Autonomie locali*, in *Astrid Rassegna*, 47/2006

G. Clemente di San Luca, *Nodi problematici e prospettive di riforma del Testo Unico degli Enti Locali*, di, in www.federalismi.it

G. Clemente di San Luca e A. De Chiara, *Prime osservazioni critiche al d.d.l. del governo di delega per l'attuazione degli artt. 117 e 118 cost.*, in www.federalismi.it

A. De Chiara, *Il TUEL e la funzione normativa degli enti locali*, in www.federalismi.it

G.C. De Martin, *Le funzioni comunali tra sussidiarietà e adeguatezza*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it

G. Meloni, *Funzioni amministrative e autonomia costituzionalmente garantita di comuni, province e città metropolitane nel d.d.l. delega per la Carta delle autonomie locali*, in www.amministrazioneincammino.it

P. Naccarato, *Le autonomie locali nel quadro delle riforme istituzionali*, in www.federalismi.it

V. Nicotra, "Osservazioni sul DdL costituzionale recante modifiche all'art. 132, secondo comma della Costituzione, in tema di distacco aggregazione di Comuni e Province", 2007. Paper Astrid.

V. Nicotra, "Quale riforma della concertazione istituzionale potrebbe essere più funzionale ad un efficiente sistema di governo del paese?", 2007.Paper Astrid.

A. Pajno, *Semplificazione territoriale e sistemi di governo metropolitano*, in www.amministrazioneincammino.it

A. Pajno, *Il governo di area vasta*, in www.amministrazioneincammino.it

ALLEGATI

ALLEGATO 1:

S. Mangiameli "I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia"

I processi di riforma in itinere
Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia

di Stelio Mangiameli
(5 ottobre 2006)

Sommario: 1. Premesse: la crisi del processo di riforma costituzionale. - 2. L'attuazione della riforma. - 2.1. *Segue*: lo Stato. - 2.2. *Segue*: le Regioni. - 2.3. *Segue*: gli enti locali. - 3. La riforma della riforma. - 4. Transizione politica e idea federale. - 5. Il federalismo come "formula politica istituzionalizzata". - 6. Aspetti essenziali del dibattito istituzionale per una ripresa del processo di riforma.

1. La fine della XIV e l'inizio della XV legislatura, con la crisi del processo di riforma costituzionale, vedono l'ordinamento giuridico in uno stato di confusione e di precarietà istituzionale. Non è solo il mancato perfezionamento dell'iter del disegno di legge costituzionale AS/2544D, che alla prova del giudizio del corpo elettorale non ha ottenuto il consenso necessario, a determinare questa sensazione, ma la profonda diversità rispetto alle aspettative politiche maturate alla fine della legislatura in cui venne approvata la revisione del Titolo V.

Anche in quel momento era stata approvato un disegno di legge costituzionale per il quale si chiedeva un passaggio referendario, poi giunto favorevolmente a perfezionare la legge costituzionale n. 3 del 2001. Ma per l'appunto quella era solo l'ultima delle leggi costituzionali (basti pensare alla n. 1 del 1999 e alla n. 2 del 2001) di modifica dell'assetto istituzionale della forma di Stato e, pur ponendosi come un momento di passaggio rispetto ad altre riforme costituzionali (come quella del Parlamento annunciata dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001), si aggiungevano alle riforme legislative delle leggi "Bassanini", che avevano determinato la svolta del c.d. federalismo a Costituzione invariata o federalismo amministrativo, e alle quali in una qualche misura davano una copertura costituzionale.

Intendiamoci. Non è che mancassero le obiezioni al modo in cui si era operato, anche per la scarsa sensibilità costituzionale, sia da parte del legislatore ordinario, che da quello di revisione. Basti pensare alle due critiche più ripetute, e cioè: in primo luogo, che le riforme erano state un po' improvvisate come risposta alla profonda crisi finanziaria dello Stato e in vista dell'ingresso nell'euro, per cui si sarebbe realizzato un "federalismo di abbandono", in cui le competenze venivano devolute per abbattere i costi dello Stato e senza garantire a Regioni ed enti locali i mezzi appropriati; e, in secondo luogo, che la vicenda della scrittura delle nuove disposizioni era stata tutta tesa ad accattivare le simpatie della Lega Nord da parte dell'allora maggioranza di centro-sinistra (**[1]**), con la decisione finale di approvare unilateralmente la più importante revisione costituzionale, per quantità e qualità, realizzata sino ad allora dall'entrata in vigore della Costituzione.

Ma, nonostante tutto ciò, la sensazione (sbagliata) era che si era svoltato e che, finalmente, delle riforme costituzionali erano state fatte e, perciò, sarebbe stato sufficiente proseguire nella via dell'attuazione e delle "ulteriori riforme" legislative e costituzionali, per giungere finalmente ad un nuovo assetto della Repubblica, fuori dalla transizione e adeguato alla condizione dell'integrazione europea e a quella internazionale della globalizzazione.

Oggi sappiamo che non era così, e che i limiti dell'elaborazione e della scrittura del Titolo V si sono trasformati nei limiti dell'attuazione o dell'inattuazione e che pure le ulteriori riforme si sono trovate nelle sabbie mobili del conflitto politico, anche quando qualche tentativo di legislazione o di revisione costituzionale poteva apparire giusto o necessario. Ciò ha generato quello stato di confusione istituzionale, nel quale - appare evidente, se non a noi, ai commentatori stranieri - la Repubblica sembra andare alla deriva e la precarietà costituzionale, che ci affligge da oltre un ventennio, continua ad esserne il segno più evidente, ancorché sembra accettata quasi come un destino ineluttabile.

Non bisogna dimenticare, però, che uno Stato che non ha una Costituzione salda non può esprimere una forte sovranità e non può garantire i diritti e le libertà dei cittadini.

Al fondo di questo situazione comunque - vale la pena sottolinearlo - si colloca non tanto (e non solo) una difficoltà politica, o una semplice questione costituzionale, quanto molto di più un nodo culturale, che fa del nostro Paese una realtà inadatta e forse incapace all'agire responsabile dell'individuo e delle comunità in cui è strutturata la Repubblica; e, perciò, non pienamente maturo per un assetto autenticamente federale e fondato sul riconoscimento e la promozione

delle autonomie locali, come pure recita, dal 1947, l'art. 5 della Costituzione. Ciò spierebbe anche il riflusso che si è innestato sulla riforma costituzionale e che trova nella giurisprudenza costituzionale - come sarà più chiaro oltre - il suo migliore interprete.

2. Nel tentativo di fornire un contributo, osserviamo che nessuno dei soggetti istituzionali di cui è costituita la Repubblica a norma dell'art. 114, comma 1, Cost. sembra avere assunto seriamente l'adempimento - sia pure problematico e complesso - degli obblighi che derivavano dalle nuove disposizioni costituzionali, e nessuno ha avuto la capacità di elaborare modelli istituzionali che potessero trascendere la situazione contingente (**[2]**).

2.1. Partiamo dalla mancata riforma dello Stato.

a) Lo Stato avrebbe dovuto, per l'ennesima volta, riformare la propria legislazione e la propria struttura organizzativa. L'idea di fondo, in tema di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali era stata formulata, in relazione all'esercizio della funzione legislativa, nell'articolo 1, commi 4 e 5, e nell'articolo 3 della legge La Loggia (n. 131 del 2003).

La prima disposizione richiamata muoveva dal presupposto che occorresse immediatamente disciplinare la competenza concorrente. Infatti, la generosità con la quale il legislatore di revisione costituzionale aveva largheggiato nell'attribuire, in questo ambito, materie tecnicamente difficilmente decentrabili, sia per la loro consistenza, come nel caso della *ricerca scientifica e tecnologica*, della *protezione civile*, dei *porti* e degli *aeroporti civili*, delle *grandi reti di trasporto e di navigazione* e dell'*ordinamento della comunicazione*, e sia per l'ambito (territoriale) di efficacia della legislazione, come nel caso del *commercio con l'estero*, delle *professioni*, dell'*ordinamento sportivo*, dell'*alimentazione* e della *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia* (sic!) (**[3]**), imponeva la necessità di correre ai ripari, nel timore di una improvvida legislazione regionale che avrebbe potuto sconvolgere l'assetto dell'ordinamento in settori fondamentali. Così, sulla spinta di questa preoccupazione veniva previsto un meccanismo alquanto farraginoso di attuazione dell'art. 117, comma 3, Cost., per il quale lo Stato, anziché preoccuparsi della formulazione di (nuovi) principi fondamentali idonei a limitare e a indirizzare la legislazione regionale nelle materie di competenza concorrente, in sede di prima applicazione e per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni, attraverso il meccanismo della delega legislativa, avrebbe dovuto adottare "*uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti* (...), *attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità*" (**[4]**).

Che cosa si debba intendere per "meramente ricognitivi" è difficile dire, atteso che l'espressione male si attaglia all'opera del legislatore, che, anche quando riproduce una disposizione in un diverso testo legislativo, nova la fonte e dà vita ad una diversa norma. Sia pure indirettamente la legge fa intendere che quel "meramente ricognitivi" servirebbe a riscontrare uno *status quo* della legislazione statale. Infatti, si prevede che in sede di esame degli schemi di decreto legislativo, qualora "non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero (...) vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo (...), ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale", il Governo avrebbe dovuto omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure modificarle in conformità alle indicazioni contenute nel parere "o, altrimenti, trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare".

L'operazione della ricognizione avrebbe dovuto essere neutrale e avvenire con il consenso delle parti, secondo un accordo fatto a monte in sede di preparazione della stessa legge La Loggia, in base al quale lo Stato si impegnava a non innovare unilateralmente ai principi della legislazione e le Regioni a non legiferare senza la definizione del quadro dei principi presenti nell'ordinamento.

In questo senso veniva anche inteso dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 280 del 2004, nella quale si afferma che dall'art. 1, comma 4, "così come interpretato alla stregua delle formule testuali adottate, del contesto normativo in cui si colloca e delle finalità della stessa legge n. 131, quali risultano dai relativi lavori preparatori, emerge ... una prescrizione normativa, che giustifica una lettura 'minimale' della delega ivi disposta, tale comunque da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previdente".

Tant'è che la Corte si affrettava a censurare proprio quei precetti (inclusi nei commi 5 e 6 dell'art. 1) che avrebbero consentito allo Stato "un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri" (**[5]**).

L'opera ricognitiva, però, avrebbe dovuto investire l'intera legislazione statale. Infatti, sempre lo Stato (art. 3) avrebbe dovuto "raccogliere in testi unici meramente compilativi le disposizioni legislative residue, per ambiti omogenei nelle materie di legislazione concorrente, apportandovi le sole modifiche, di carattere esclusivamente formale, necessarie ad assicurarne il coordinamento nonché la coerenza terminologica" (**[6]**).

Se si guarda al contenuto di siffatte disposizioni emerge immediatamente l'osservazione che si trattava di un compito inutile e improbo.

Inutile, in quanto nella discrasia tra il momento dell'elaborazione della legge n. 131 e quello della sua entrata in vigore si inserisce la sentenza costituzionale n. 282 del 2002, con la quale la Corte aveva affermato che, nonostante "la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina", "ciò non significa ... *che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo*. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, *la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore*".

Di conseguenza, rapportando il nuovo sistema di riparto a quello in vigore precedentemente, la questione circa il modo di trarre i principi fondamentali, per la competenza concorrente, poteva dirsi risolto, senza che si palesasse la necessità di mobilitare e bloccare per oltre un anno l'Amministrazione statale. Infatti, l'art. 1 della legge n. 131, nel tentativo di definire i contenuti della competenza concorrente, ha ostacolato, nel tempo della delega, il funzionamento dello Stato, in quanto ha tenuto impegnate le sue strutture per la predisposizione degli schemi dei decreti legislativi, acuendo così le questioni di competenza che gli uffici legislativi dei ministeri erano chiamati ad esaminare a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il frutto dell'intera legge n. 131, dopo ben due proroghe del termine di scadenza (**[7]**), sono stati tre decreti legislativi in materia di "professioni" (D. Lgs. n. 30 del 2006), di "*armonizzazione dei bilanci pubblic*i" (D. Lgs. n. 170 del 2006) e di *"casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*" (D. Lgs. n. 171 del 2006).

C'è da aggiungere che di fatto la chiave di scrittura degli schemi di decreto legislativo era rappresentata proprio dal comma 5 dell'art. 1, che la Corte ha dichiarato incostituzionale, in quanto erano rivolti al recupero di competenze, dall'ambito del terzo comma dell'articolo 117, a favore dello Stato, attraverso la (ri)definizione delle materie.

Questo, ovviamente, per certi aspetti, rispondeva all'incongruenza del terzo comma dell'art. 117, ma era palesemente incostituzionale, non tanto per le ragioni per cui il giudice costituzionale lo aveva censurato (violazione delle norme sulla delega legislativa), quanto soprattutto perché non rispondeva alla logica del riparto prevista dalla Costituzione e rappresentava perciò il primo elemento della disarticolazione, nella prassi, delle norme della riforma costituzionale, che comunque si sarebbe realizzata per altra via.

b) Anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha inteso affrontare e risolvere il problema dell'applicazione delle nuove disposizioni costituzionali. In particolare il giudice costituzionale con la sentenza n. 282, sopra citata, con quale inizia il suo sindacato alla luce della legge di revisione del Titolo V, aveva impostato correttamente la logica del sindacato di costituzionalità sul riparto delle competenze. Infatti, osservava che, "nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001", si deve muovere, "*non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale*".

Tuttavia, di fronte alla povertà di significato dell'enumerazione contenuta nell'art. 117, comma 2, Cost., la Corte finiva con il reagire ai limiti dei parametri costituzionali, interpretati secondo i canoni ermeneuitici tradizionali, e si avviava rapidamente lunga la via di una giurisprudenza costituzionale *creativa*.

Con la sentenza n. 303 del 2003, la quale ha vagliato la legittimità costituzionale della c.d. "legge obiettivo" (n. 433 del 2001), il giudice costituzionale fornisce una lettura del sistema del riparto delle competenze flessibile e aperto alle esigenze di azione soprattutto dello Stato, ma sicuramente in revisione del disposto costituzionale.

La sentenza in discorso diventava peraltro rilevante nella predisposizione dei decreti legislativi di attuazione della delega della legge n. 131, sulle materie di competenza concorrente, particolarmente per quelle per le quali sussisteva un particolare intreccio con la competenza esclusiva, anche se può dirsi che in fondo svincolava l'interprete dalla complessa questione della sovrapposizione di oggetti, fini e attività. Infatti, la problematica dalla quale muoveva il giudice costituzionale era quella di "*appurare se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanti una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente*".

La Corte è apparsa ben consapevole che "il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali" e che "con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali". Tuttavia, il giudice delle leggi ha osservato: "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente (...) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze".

Sulla base di questa affermazione - apodittica dal punto di vista costituzionale, in quanto manca di un riferimento testuale puntuale nella Carta - si è sostenuto, poi, che "anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica".

In particolare, la Corte ha individuato "un elemento di flessibilità" nell'art. 118, primo comma, Cost., "il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida (...) la stessa distribuzione delle competenze legislative".

Il ragionamento articolato dal giudice costituzionale muoveva dalla disposizione che "prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza", per giungere a sostenere che, "quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato" e che questa impostazione "non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto".

La Corte ha chiarito che "*i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificarne una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata*". In particolare, quest'ultimo profilo viene specificamente sottolineato, asserendo che "dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa" (*sic!*), come conseguenza della "peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà", secondo "una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie"; e su queste basi si sarebbe fondata, così, "una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza", che avrebbe imposto "di annettere ai principî di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà".

Da questo punto di vista, secondo il giudice costituzionale, "per giudicare se una legge statale (...) sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principî di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata

l'operatività della disciplina" medesima. Infatti, "nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale" (**[8]**).

Invero, la Corte, una volta sperimentato questo particolare modo di intendere il riparto delle competenze, non si è limitata ad applicarlo solo nei confronti delle materie di competenza concorrente, ma lo ha esteso, a partire dalla sentenza n. 6 del 2004, anche a quelle che rientrano nel regime della c.d. competenza residuale di cui all'art. 117, comma 4, Cost. e per il quale nessuna competenza risulterebbe attribuita allo Stato (**[9]**). Di conseguenza, l'intero riparto di competenza è risultato coinvolto dal processo della c.d. "chiamata in sussidiarietà".

c) La linea di condotta della giurisprudenza costituzionale ha comportato che l'Amministrazione dello Stato ha potuto riaffermare, con successivi atti normativi, le competenze che costituzionalmente avrebbero dovuto essere considerate devolute alle Regioni. Tutti i decreti legislativi in materia di organizzazione e di funzioni dei diversi ministeri statali (in genere in revisione del decreto legislativo n. 300 del 1999), adottati dopo la riforma costituzionale, di fatto hanno riconfermato tutti i poteri statali, anche in materie di certa competenza regionale, come se la riforma costituzionale non fosse stata introdotta e lo Stato mantenesse ancora la competenza generale. E, a questa conclusione, lo Stato può dirsi che sia stato legittimato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, la quale, istituendo un duplice regime delle competenze (**[10]**), ha giustificato sostanzialmente che lo Stato, con la chiamata in sussidiarietà, possa sempre occuparsi di qualunque oggetto e, attraverso la definizione della funzione amministrativa, legiferare integralmente gli oggetti della competenza regionale. Sostanzialmente con la chiamata in sussidiarietà la disarticolazione del riparto di competenza del secondo, terzo e quarto comma dell'articolo 117 cost. è completa.

d) Occorre qui sottolineare come l'abbandono del riparto delle competenze previsto dalla legge di revisione del Titolo V, oltre che nell'incongruenza delle materie previste, abbia a proprio fondamento un altro profilo istituzionale, e cioè la mancata attuazione dell'art. 119 Cost., del c.d. federalismo fiscale. Infatti, nonostante gli sforzi compiuti dalla legislazione ordinaria dello Stato precedente alla riforma costituzionale (basti pensare al decreto legislativo n. 56 del 2000) e l'istituzione dell'*Alta Commissione di studio* (**[11]**), "per indicare al Governo (...) i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione" (**[12]**), l'attuazione di un potere fiscale autonomo da parte degli enti territoriali nel regionalismo italiano attende le ulteriori riforme e quanto all'Alta Commissione di studio, questa si è limitata a presentare al Governo, con notevole ritardo rispetto al termine originariamente previsto dalla legge del 2002 (31 marzo 2003), una relazione e questi, a sua volta, mentre avrebbe dovuto presentare al Parlamento (entro il 30 aprile 2003) una relazione nella quale venisse dato conto degli interventi, anche di carattere legislativo, necessari per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, non ha ancora adempiuto agli obblighi previsti dalla legge (**[13]**).

È bene precisare che in più occasioni anche il giudice costituzionale ha sostenuto come "*la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni*" e ha altresì sottolineato come "la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali" (**[14]**).

e) Se si considera che uno degli elementi tipici dei moderni Stati decentrati è rappresentato dal circuito di partecipazione degli enti territoriali minori alle decisioni dello Stato centrale, si comprende immediatamente come la riforma su questo punto sia stata alquanto carente.

Nel testo della riforma il principio di leale collaborazione è citato solo una volta (insieme a quello sussidiario), a proposito della legge sulle procedure relative all'esercizio del potere straordinario di sostituzione del Governo "*a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni*" (**[15]**). Segno evidente che in seno al Parlamento, nonostante la consistente giurisprudenza costituzionale sul tema, nel vigore delle disposizioni costituzionali precedenti, era mancata una comprensione del tema dei raccordi organizzativi e funzionali tra i diversi livelli di Governo.

Del resto, il d.d.l.c. *D'Alema-Amato*, che sarebbe diventata la legge costituzionale n. 3 del 2001, aveva tentato - ragionevolmente - di percorrere una via più ambiziosa. Infatti, esclusa la disposizione sulla costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni, aveva puntato ad una norma sulla partecipazione di Regioni ed enti locali a livello

parlamentare e, di questi ultimi, anche a livello consiliare nelle Regioni, attraverso la previsione di un ulteriore comma dell'art. 123 Cost., il quale avrebbe inserito nel novero degli organi regionali anche "*il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*". Scelte, queste, adeguate non solo alla logica di un ordinamento federale avanzato, dove la partecipazione istituzionale alla legislazione rende meno aspro il confronto sulle competenze, ma soprattutto che avrebbero consentito di accogliere sino in fondo la logica dell'"esercizio unitario delle funzioni amministrative" (**[16]**).

Tuttavia, rispetto a questa impostazione si manifestò subito la mancata comprensione del Parlamento del tema di una possibile riforma della rappresentanza e del bicameralismo, per cui la legge di revisione del Titolo V, sul punto (all'art. 11), dovette accettare di rinviare ad una futura revisione del Titolo I della Parte seconda della Carta, disponendo però, sia pure di fronte a molteplici incongruenze e incertezze, la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali *alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, con una disciplina dettata dai regolamenti *della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*.

La disposizione ha previsto un meccanismo molto significativo sul piano della partecipazione istituzionale e funzionale alla legislazione, dal momento che disciplina i *progetti di legge* riguardanti *le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione*, e cioè quella parte della legislazione statale che più direttamente incide sulla legislazione regionale e sull'autonomo esercizio, dal punto di vista finanziario, delle funzioni amministrative regionali e locali. Secondo l'art. 11 è previsto l'assunzione nel procedimento legislativo di un parere da parte della *Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata* con i rappresentanti di Regioni ed enti locali. In particolare, poi, regolando l'ipotesi che la Commissione integrata *abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate*, la norma costituzionale impone, qualora *la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge* al parere espresso dalla Commissione, che *l'Assemblea* deve *deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti.*

Dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, da più parti si invocò l'attuazione dell'art. 11 e le Camere, accogliendo il principio che la disposizione imponeva (e non facoltizzava) di provvedere, istituivano un Comitato, presieduto dal Sen. *Mancino*, per l'elaborazione delle modifiche ai regolamenti parlamentari. Tuttavia, prima l'arroganza (unita ad una certa insipienza) dei "governatori" tesa a piegare il ruolo dei Consigli regionali, pretendendo per loro il compito di nominare i rappresentanti in seno alla Commissione parlamentare e, successivamente, i partiti della maggioranza, che avevano già prefigurato una riforma del Parlamento (con il c.d. "Senato federale"), spinsero per non dare attuazione all'art. 11.

Un tema, perciò, che, dopo i recenti esiti referendari, si pone all'attenzione delle istituzioni dei diversi livelli di governo è quello di dare corso quanto prima alla revisione dei Regolamenti parlamentari, per riprendere l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

A prescindere da questo profilo, occorre notare come la mancata attuazione dell'art. 11 abbia innescato nell'ordinamento una serie di effetti che dal punto di vista istituzionale non hanno permesso un assetto equilibrato e conforme alla Costituzione delle relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali. Era sin troppo evidente, infatti, che, in assenza dell'attivazione del circuito parlamentare (tra poteri legislativi e con riferimento alla funzione legislativa), il raccordo tra i diversi livelli di governo avrebbe utilizzato (alterandola) l'unica sede di confronto esistente nel sistema, e cioè la Conferenza, o, più esattamente, il sistema delle Conferenze (così come risultava normato dal decreto legislativo n. 281 del 1997).

In questa direzione, peraltro, spingevano due fenomeni diversi, ma convergenti - quanto meno storicamente - la necessità di una sede convenzionale della politica, che ritrovava nella Conferenza un luogo meno visibile all'opinione pubblica e, perciò, tale da rendere meno aspro e più efficiente (quanto meno nella legislatura precedente) il confronto tra governo/maggioranza e opposizione, e la giurisprudenza costituzionale, che, dovendosi discostare dal riparto delle competenze legislative previsto nell'art. 117 Cost. e in mancanza di una qualche sede parlamentare di raccordo - come si è già detto - ha ritenuto di individuare nella Conferenza il luogo di compensazione della sottrazione di potere legislativo alle Regioni (**[17]**).

Ora, a prescindere dal possibile riequilibrio che potrebbe derivare dalla riforma della finanza regionale e locale e dall'attuazione dell'art. 11, anche in termini di efficienza e di risulti amministrativi, deve sottolinearsi come lo stesso sistema delle Conferenze non sia risultato adeguato e stia giungendo, ormai, ad una condizione, quanto meno dal punto di vista dell'organizzazione, paralizzante di collaborazione e a forme di insufficienza, per analisi e ponderazione delle

questioni trattate.

L'utilizzo del sistema delle conferenze, come strumento di raccordo, perciò, dovrebbe essere rivisto quanto prima, disciplinando in modo adeguato anche le esigenze che il giudice costituzionale pone nella sua giurisprudenza, tenendo conto comunque che la Conferenza non può essere posta in alternativa alla partecipazione istituzionale nella rappresentanza e al contributo delle Regioni e degli enti locali alla legislazione statale, in quanto essa non costituisce (per organizzazione e funzionamento) un vero e proprio raccordo di tipo federale, ma rappresenta piuttosto una struttura di tipo funzionale, all'interno dello Stato, al prevalere dei soli interessi di carattere unitario.

2.2. Anche il versante regionale della riforma è risultato di difficile realizzazione. In questo ambito la revisione del Titolo V era cominciata con la legge costituzionale n. 1 del 1999, grazie alla quale le Regioni ordinarie erano state dotate di una diversa autonomia statutaria; innovata sia nel procedimento di adozione dello Statuto, interamente rimesso ad una legge approvata dal Consiglio regionale "a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi" (**[18]**); e sia nei contenuti, estesi alla determinazione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, con il solo limite dell'armonia con la Costituzione (**[19]**). A ciò si aggiunga che l'art. 122 Cost. ha previsto anche la possibilità di disciplinare, "*con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica*", il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali (**[20]**).

Anche per questi oggetti (autonomia statutaria; forma di governo; legge elettorale) la disciplina di revisione costituzionale si presentava tutt'altro che univoca. Infatti, al di là della discutibile distribuzione delle competenze per la loro disciplina, che prevedeva l'intervento, a fronte delle naturali connessioni, di tre fonti distinte e non integralmente raccordate (Statuto, legge regionale e legge della Repubblica), le disposizioni costituzionali stesse hanno disciplinato la forma di governo e il sistema elettorale, non solo in via transitoria (attraverso l'art. 5 della legge n. 1, cit., che trovava applicazione in occasione delle elezioni regionali dell'aprile 2000), ma anche in modo ordinario, con la previsione, da un lato, che "il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto" e che "il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta" (art. 122, comma 5, Cost.), facendo così assumere alla fonte statutaria quasi un carattere derogatorio; e, dall'altro, introducendo, nel caso del "Presidente della Giunta eletto a suffragio universale diretto", il principio del *simul stabunt, simul cadent* (**[21]**).

Appare oramai evidente come la *fattura* della legge costituzionale n. 1 del 1999 sia maturata nell'ambiguità di dotare le Regioni di una maggiore autonomia nella loro organizzazione e, al contempo, di realizzare anche per le Regioni quanto la legge n. 81 del 1993 aveva prodotto per Comuni e Province, superando i limiti costituzionali che avevano condizionato la legge (statale) elettorale regionale del 1995. Questa circostanza si poneva alla base dei conflitti che con la c.d. elezione diretta del Presidente della Giunta regionale si sono determinati tra i Presidenti eletti, immediatamente autoproclamatesi "governatori", e i rispettivi Consigli: i primi fautori di una politica personalistica e sottratta al controllo consiliare; i secondi protesi, ma con insufficiente determinazione politica, causata anche dal clima politico nazionale (**[22]**), a recuperare spazi politici e istituzionali.

In questo contesto il conflitto interno agli organi regionali, per la supremazia locale, ha avuto come punto cruciale l'approvazione dei nuovi Statuti, non a caso avversata o ritenuta addirittura inutile da parte dei Presidenti delle Giunte regionali. In particolare, alcuni Consigli regionali hanno tentato di dare vita ad una forma di governo c.d. del "Presidente indicato" al momento dell'elezione (anziché eletto a suffragio universale e diretto), in questo modo limitando l'ipotesi di scioglimento del Consiglio al solo caso di rottura dell'accordo di maggioranza assentito dagli elettori sulla base dell'indicazione del nome del Presidente ed escludendo così le ipotesi della *rimozione*, dell'*impedimento permanente*, della *morte* o delle *dimissioni volontarie* dello stesso. Questa formula avrebbe consentito anche di mettere in campo alcuni strumenti di controllo dell'azione del Presidente della Giunta e dei suoi Assessori (approvazione del programma in Consiglio; mozione di sfiducia nei confronti dei singoli Assessori; ecc.).

A prescindere dal livello della discussione istituzionale, non particolarmente elevato, e dalla scarsa produttività amministrativa e legislativa delle Regioni, sembra evidente che quella proposta, emersa in alcuni Consigli regionali, rappresentava una ipotesi di mediazione che avrebbe potuto attenuare i conflitti in campo e determinare un consolidamento del sistema politico con il riconoscimento di un ruolo dei nuovi partiti nazionali anche a livello regionale; tenendo conto che la compagine regionale risulta caratterizzata ancora da un metodo elettorale in cui è prevalente il carattere proporzionale con il voto di preferenza, per i consiglieri regionali, e rispetto al quale la contestuale (con un forte collegamento) elezione del Presidente della Giunta, non si palese prevalente, neppure quando i voti di questo

sembrano superare quelli dei partiti della coalizione (**[23]**).

Ma anche questa mediazione è fallita grazie all'intervento della Corte costituzionale che ha adottato una lettura *radicale* (come essa stessa afferma) delle disposizioni costituzionali. Con la sentenza n. 2 del 2004, riguardante lo Statuto della Regione Calabria, infatti, il giudice costituzionale ha bocciato il tentativo di dare vita alla forma di governo del "Presidente designato".

La Corte non ha negato che "la Regione dispone di un autonomo potere normativo per la configurazione di un ordinamento interno"; ma, con riferimento all'elezione del Presidente della Regione "a suffragio universale e diretto", dall'esame dei lavori preparatori della legge costituzionale n. 1 del 1999, ha ricavato "con sicurezza la volontà, largamente espressa in sede parlamentare, di imporre tale scelta nella esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali". "A tal fine - prosegue la Corte - la soluzione istituzionale prescelta è stata quella che lo stesso titolo della legge definisce "elezione diretta del Presidente della Giunta regionale", espressione ricorrente nel quinto comma dell'art. 122 della Costituzione e nel terzo comma dell'art. 126 della Costituzione, e poi sostanzialmente sviluppata nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 come soluzione provvisoriamente vigente fino all'adozione dei nuovi statuti regionali e delle conseguenti leggi elettorali regionali".

Così, mettendo in ombra le disposizioni costituzionali che affidano allo Statuto la determinazione della forma di governo, si è palesata "la previsione di una futura 'normale' forma di governo espressa sinteticamente con le parole 'Presidente eletto a suffragio universale e diretto' e caratterizzata dall'attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale)".

Il giudice costituzionale ha ammesso che tale forma di governo, qualificata come "normale", possa essere "legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali", ma tale eventuale e remota scelta avrebbe trovato "un limite del tutto evidente nella volontà del legislatore di revisione costituzionale di prevedere ipotesi di elezione diretta nel solo caso del Presidente della Giunta, al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli, come accennato, anche alcuni decisivi poteri politici".

In questo modo la cultura *antiribaltonista* ha avuto la meglio su quella autonomista, con buona pace dell'art. 5 della Costituzione.

La decisione della Corte, che successivamente si è portata dietro una scia di altre sentenze (sino alla n. 12 del 2006, sullo Statuto della Regione Abruzzo), non è stata presa senza lacerazioni interne alla stessa Consulta, come testimonia la diversità del giudice relatore, rispetto al giudice estensore, ma nell'accreditare la lettura più radicale (e meno costituzionale) il giudice costituzionale ha reso un servizio discutibile anche alla riforma del regionalismo italiano e alla superamento di un sistema politico-istituzionale in transizione.

Allo stato, solo sette Regioni (su quindici) sono dotate di uno statuto adottato secondo la procedura del nuovo art. 123 Cost.; al di là delle disposizioni di principio, per le quali la Corte costituzionale ha affermato che a dette enunciazioni, "anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto" (**[24]**), esse contengono una disciplina della forma di governo e dell'organizzazione regionale alquanto piatta e povera sul piano istituzionale che torna a gonfiarsi negli istituti di partecipazione che nessuno mai adopererà.

Nell'insieme di deve dare un giudizio non positivo sulla vicenda statutaria regionale, caratterizzata dalla mortificazione del ruolo della democrazia assembleare. La valutazione, poi, diventa certamente negativa per quanto riguarda le leggi elettorali (**[25]**).

Questa condizione generale delle Regioni si è ripercossa verso lo Stato, in quanto la legislazione regionale non è riuscita a prendere quel vigore che pure il nuovo riparto delle competenze avrebbe richiesto, e verso gli enti locali, dal momento che sono diventati la parte su cui rivalersi, anche perché l'elezione diretta del Presidente della Giunta ha finito

con il rafforzare il ruolo amministrativo della Regione (a discapito di quello legislativo), portandola ad essere un ente di gestione anche delle competenze più minute.

Gli elementi più evidenti di questo secondo profilo sono dati, per un verso, dalla mancata attuazione dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost. (aggiunto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), relativo all'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, che nessuna Regione, anche con lo Statuto promulgato, ha ancora provveduto ad insediare, e, per l'altro, dalle funzioni amministrative trasferite agli enti locali con le leggi regionali, le quali sono rimaste quasi ovunque al livello di attuazione del D.Lgs. n. 112 del 1998, o, addirittura, per le Regioni inadempienti, quelle disciplinate, in via sostitutiva, dal D.Lgs. n. 96 del 1999, senza considerare che la formulazione degli artt. 117 e 118 Cost. avrebbe richiesto, invece, di procedere in modo diverso per realizzare un assento delle funzioni realmente autonomista.

Nel caso del versante regionale della riforma, in definitiva, si è realizzato ancora di più una conservazione del precedente assetto istituzionale, caratterizzato dall'incerto ruolo delle Regioni, che oscilla tra l'ente di articolazione della Repubblica, insieme allo Stato, in un ordinamento dal connotato federale, e il grande ente locale in concorrenza con Comuni e Province nella gestione delle funzioni amministrative.

2.3. La riforma del Titolo V della Costituzione non si è limitata a ridisegnare un nuovo assetto delle competenze legislative, tra Stato e Regioni, ma ha inciso anche e, forse, ancora di più sulla distribuzione delle funzioni amministrative. Sono stati superati alcuni principi storici della legislazione comunale e provinciale, così come si è venuta affermando in Italia a partire dallo Statuto Albertino. In particolare, il nuovo disegno costituzionale ha tratto una forte ispirazione dal principio di prossimità (art. 118, comma 1, Cost.) (**[26]**) e, perciò, è apparso in grado di introdurre una controtendenza alla progressiva centralizzazione dei compiti pubblici in capo allo Stato, che aveva progressivamente svuotato il ruolo degli enti locali e, successivamente, impedito all'istituto regionale di decollare (**[27]**).

Di particolare pregio, in questa prospettiva, sono parse, non solo le disposizioni dell'art. 114, commi 1 e 2, Cost., che davano un ruolo costitutivo della Repubblica anche a Comuni e a Province (oltre che alle Città metropolitane) e che ne garantivano l'autonomia *con propri statuti, poteri e funzioni secondo i princìpi fissati dalla Costituzione*, ma anche le disposizioni che riconoscevano loro la titolarità di "funzioni proprie", oltre a quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (art. 118, comma 2, cost.), e la potestà regolamentare *in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite* (art. 117, comma 6, Cost.). Un diverso assetto della finanza pubblica, delineato dall'art. 119 Cost., avrebbe completato e rafforzato il nuovo disegno autonomista.

In realtà, proprio nel caso degli enti locali, al nuovo modello costituzionale, si sono sovrapposte, con maggior vigore, le vecchie impostazioni. Insufficienze culturali, che hanno comportato la mancata identificazione delle categorie delle funzioni locali, soprattutto in relazione al riconoscimento delle "funzioni fondamentali" di cui alla lett. *p* dell'art. 117, comma 2, Cost., e il lavorio legislativo, preoccupato di affidare ai Comuni e alle Province rilevanti funzioni amministrative, sinora detenute dallo Stato o, tutt'al più dalle Regioni, hanno portato ad inserire nella normativa di attuazione della riforma elementi di controllo e di recupero dei poteri.

La legge n. 131 del 2003 e le vicende successive della sua applicazione, in proposito, offrono lo spunto per più di una riflessione.

Per ciò che attiene al sistema delle fonti locali (statuto e regolamento (**[28]**)), l'art. 4 ha inserito limiti alle potestà riconosciute dalla Costituzione senza che abbiano alcun fondamento nella stessa. Il secondo comma dell'articolo richiamato, non si è limitato a rinviare ai vincoli che possono derivare per l'autonomia statutaria locale dalla legge di cui all'art. 117, comma 2, lett. p, con riferimento alla *legislazione elettorale*, agli *organi di governo* e alle *funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*, ma ha statuito altresì che lo statuto locale deve essere "in armonia con la Costituzione e *con i principi generali in materia di organizzazione pubblica*". Una espressione, quest'ultima, alquanto generica, la cui portata la stessa dottrina del diritto amministrativo non appare in condizione di definire con esattezza, al di là di quei profili che discendono dalle disposizioni costituzionali.

Inoltre, per quanto riguarda la potestà regolamentare, l'art. 4, comma 4, ha previsto che "la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale", ma "*nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione*". Anche in questo caso, la disposizione

legislativa ha aggiunto una limitazione (quella dei *requisiti minimi di uniformità*), da imporre con la legge statale o regionale che, oltre a non rappresentare una misura determinabile, appare inserita in un meccanismo inadeguato, in quanto le stesse leggi statali e regionali, cui è rivolto il monito legislativo, potrebbero omettere la previsione del limite, senza che ne risulti inficiata la disposizione legislativa.

Quanto all'identificazione delle funzioni locali, le insufficienze del dibattito scientifico si sono proiettate nelle formulazioni legislative dell'art. 2 della legge n. 131. Infatti, si è oscillato da una definizione di tipo funzionalista (quelle "essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento" (art. 2, comma 1)), ad una di tipo storico normativo ("tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte" (art. 2, comma 4, lett. b)), ad una ancora di tipo naturalista ("in modo da prevedere ... per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente" (art. 2, comma 4, lett. b)) .

In particolare, poi, per ciò che attiene alle funzioni degli enti locali, l'art. 2 della legge n. 131 aveva previsto, a mezzo legge delegata, due tipi di intervento: il primo riguardava l'"individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento" (comma 1); il secondo atteneva "alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (comma 2). In questo secondo ambito, poi, i criteri direttivi della delega specificavano, per un verso, la necessità di "procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, comprese quelle contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali* definito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attraverso la modificazione, l'integrazione, la soppressione e il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, anche al fine di assicurare la coerenza sistematica della normativa, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo (lett. g); e, per l'altro, quella di "indicare espressamente sia le norme implicitamente abrogate per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sia quelle anche implicitamente abrogate da successive disposizioni" (lett. p).

Non è un caso che la formulazione della delega legislativa abbia avuto un carattere minimale che ha finito con il travolgere la stessa questione della definizione delle funzioni fondamentali, in una semplice revisione del TUEL *limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali* (**[29]**), per cui si sarebbe trattato solo di un adeguamento trascurabile, e non già di procedere ad una riforma profonda dell'ordinamento degli enti locali. Del resto, la legge di delega ha inserito qui un forte elemento di ambiguità, in quanto presuppone comunque la conservazione di un Testo Unico in materia di Enti locali, mentre è ampiamente noto che la parte prevalente della dottrina ritiene che l'ipotesi di una disciplina da "testo unico", per gli Enti locali, non si dia più, e che lo Stato dovrebbe procedere semplicemente con tre corpi normativi di leggi, in materia di organi di governo, di legislazione elettorale e di funzioni fondamentali.

Concretamente, poi, questa parte della legge n. 131, relativa all'attuazione delle disposizioni costituzionali sugli enti locali, non ha svolto un effetto concreto e le norme pregresse sono rimaste intatte: non è stata effettuata l'abrogazione delle disposizioni in contrasto, né l'adeguamento di quelle compatibili. Con la conseguenza che non è transitata una sola funzione amministrativa dallo Stato o dalle Regioni a favore degli enti locali (**[30]**), per cui anche il complesso meccanismo previsto dall'art. 7 della legge n. 131 è rimasto lettera morta (**[31]**).

Per il vero, il Ministero degli Interni ha predisposto una bozza di TUEL revisionato, a seguito di un laborioso procedimento, cui hanno preso parte anche studiosi della materia, ma i risultati sono nel segno della conservazione, con qualche tentativo, che suscita consistenti preoccupazioni, per l'introduzione surrettizia di nuove forme di controllo esterno.

Peraltro, questa bozza contiene una disciplina profondamente contraddittoria della Città metropolitane, il nuovo ente creato dalla riforma. Infatti, questo ente territoriale dovrebbe ubbidire alla logica di dare vita ad un unico ente in presenza di consolidate aree metropolitane che vedono dei comuni contermini ad un Comune capoluogo di Provincia ed è evidente che la Città metropolitane dovrebbe comportare un diverso assetto istituzionale di questo e della stessa Provincia. Invero la bozza di decreto accoglierebbe questa filosofia, ma in una disposizione transitoria (l'art. 23-*quater*) accoglie anche l'idea (molto forte politicamente e voluta dai sindaci delle maggiori città italiane) di una "Città metropolitana il cui territorio è corrispondente al territorio del comune capoluogo", dando così il via libera anche alla

possibilità di avere delle "Province *ciambella*" (**[32]**).

In conclusione, per ciò che concerne gli enti locali l'attuazione e la realizzazione della riforma del Titolo V resta ancora da scrivere, vivendo questi enti una condizione costituzionale di fatto non corrispondente a quella delle disposizioni della Carta costituzionale.

3. Alla difficile condizione in cui si situano Stato, Regioni ed enti locali, rispetto alla revisione del Titolo V della Carta, e alla limitata applicazione e attuazione, anche con la legislazione ordinaria, delle nuove disposizioni costituzionali ha fatto da sponda la c.d. "riforma della riforma". Il testo del ddlc AS-2544/d è stato approvato *in via definitiva dal Senato della Repubblica il 16 novembre 2005,* ma alla prova referendaria del giugno 2006 non ha retto (**[33]**).

Questo risultato rende qui non necessario un riesame dell'intero progetto di riforma, peraltro già altrove compiuto (**[34]**); tuttavia, alcune notazioni appaiono necessarie, in quanto la mancata approvazione popolare della "riforma della riforma" non pone rimedio ai limiti mostrati dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nel suo insieme il ddlc AS-2544/d, nonostante sia stato elaborato da una diversa maggioranza, rispetto a quella che aveva approvato la legge costituzionale n. 3 del 2001, promuoveva i principi che avevano ispirato la revisione del Titolo V e si limitava, per questa parte, non senza qualche sbavatura, ad una serie di aggiustamenti o di integrazioni del testo nel 2001.

In particolare, tra gli elementi da considerare con attenzione si pone, in primo luogo, il riassetto del riparto di competenza nell'art. 117 Cost.. In questo ambito, infatti, venivano contemplati nel comma 2, e cioè nella competenza esclusiva dello Stato, una serie di materie che avrebbero riconosciuto a questo un ruolo determinante per l'assetto dell'intero Paese («promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale»; «politica monetaria»; oltre alla «tutela del risparmio» anche quella «del credito»; «organizzazioni comuni di mercato»), in più alcuni settori strategici (ma non tutti) sarebbero stati esplicitamente (e nuovamente) ricondotti alla competenza esclusiva dello Stato («norme generali sulla tutela della salute; sicurezza e qualità alimentari»; «sicurezza del lavoro»; «grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza»; «ordinamento della comunicazione»; «ordinamento delle professioni intellettuali; ordinamento sportivo nazionale» «produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia»).

Nel comma 3, che riguarda la c.d. competenza concorrente, oltre alla soppressione («sicurezza del lavoro»; «tutela della salute») o alla modifica delle materie che sarebbero state trasferite nel comma 2 («reti di trasporto e di navigazione», non più grandi; e «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», non più nazionale), appariva ripetutamente il collegamento all'ambito regionale per definire la parte di materia interessata («ordinamento sportivo regionale»; «comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale; promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche»).

Nel comma 4, infine, la clausola sulla competenza residuale veniva arricchita dalla previsione delle materie della c.d. *devolution*. Questo punto merita una precisazione.

La scelta delle materie da conferire alla competenza di un soggetto rappresenta una decisione di politica costituzionale, ma, nel merito, le materie della *devolution* non erano più quelle della propaganda bossiana e leghista.

L'«assistenza e organizzazione sanitaria» e l'«organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche» sono in atto competenze regionali e la loro previsione a titolo esclusivo non avrebbe determinato certamente maggiori divari territoriali, rispetto a quelli già, per altre ragioni, esistenti. Il timore di una polizia (di sicurezza) regionale, avrebbe potuto dirsi fugato dalla previsione di una «polizia amministrativa regionale e locale», anche questa sicuramente riconosciuta alle Regioni nel vigore del precedente art. 117 Cost. e disciplinata nel DPR n. 616 del 1977 (art. 9). Qualche innovazione avrebbe potuto darsi con la «definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione»; ma, a prescindere che in Italia sinora lo studio delle tradizioni locali nel sistema scolastico è stato particolarmente negletto e che un qualche vantaggio potrebbe derivarne, in termini di riscoperta delle identità e dei luoghi della tradizione, non pare credibile, a fronte della materia esclusiva dello Stato («norme generali sull'istruzione») e della competenza concorrente («istruzione») (**[35]**), ritenere che la residuale competenza regionale avrebbe potuto determinare la dissoluzione del vincolo unitario del Paese.

A prescindere da queste osservazioni, poi, resta da considerare come l'ipotesi di scrivere in modo espresso nella Costituzione le materie di competenza esclusiva degli Stati membri, in modo da avere un sistema caratterizzato da una doppia enumerazione, rappresenti una tecnica di riparto che può tutelare maggiormente le prerogative statuali, anche di fronte all'operato delle Corte costituzionali che tendono a rafforzare la centralizzazione dei poteri in capo alla Federazione, in quanto non sarebbero (facilmente) consentite quelle operazioni di ritaglio dei poteri dalla competenza anonima e non enumerata degli Stati membri, e a favore delle materie espressamente enumerate in capo alla Federazione.

Al di là delle modifiche che il ddlc n. 2544/d avrebbe previsto sul riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni, appare evidente come questo possa e debba essere ripensato ancora una volta in mdo più approfonditamente con riferimento alle dinamiche che l'esperienza concreta ha mostrato, per non lasciarle solo alla cura del giudice costituzionale. Certamente a questi fini potrebbe ricordarsi che il ddlc avrebbe previsto la reintroduzione dell'interesse nazionale, anche se pur sempre come limite di merito e non di legittimità e, per di più in un contesto istituzionale (Senato federale - Presidente della Repubblica) alquanto discutibile. Ma a prescindere da questi aspetti il ripensamento del riparto dei poteri legislativi resta un punto non negativo della proposta di riforma bocciata con il referendum popolare.

Anche alcuni profili relativi alla disciplina delle funzioni amministrative e alla normativa sulle autonomie locali, che appaiono risentire positivamente l'influenza del dibattito sviluppatosi dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, rappresentano un tentativo, a volte incompiuto o lacunoso, di migliorare il testo della precedente riforma; si pensi, ad esempio, alla costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni, che per altri versi è pure criticabile, in quanto ometterebbe di considerare l'importanza, non solo in fatto, che ha ormai ha assunto la Conferenza unificata (**[36]**).

Un sicuro miglioramento si deve vedere nella proposta di revisione dell'art. 120, comma 2, Cost., sul potere sostitutivo dello Stato, la cui formulazione attuale lascia aperti troppi problemi concreti, soprattutto con riferimento all'adozione di atti legislativi di sostituzione (**[37]**); un altro, nella diversa formulazione dell'art. 123, comma 5, Cost., sul Consiglio delle autonomie locali, che avrebbe evitato, in ambito regionale, la creazione di più sedi "di consultazione, di concertazione e di raccordo fra le Regioni e gli enti locali"; e un altro ancora, nella modifica dell'art. 126, comma 3, Cost., dove avrebbero trovato accoglimento quei temperamenti sulla forma di governo regionale che gli Statuti di alcune Regioni, senza successo davanti alla Corte costituzionale, avevano tentato di introdurre (**[38]**).

Una innovazione necessaria, atta a colmare una lacuna del sistema attuale era quella proposta dall'art. 127-*bis* Cost., con la quale si intendeva introdurre una tutela delle prerogative costituzionali di Comuni, Province e Città metropolitane (**[39]**).

Certamente è a tutti noto, che il ddlc ha avuto critiche notevoli, sia con riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle autonomie locali nella rappresentanza generale della Repubblica (c.d. Senato federale), sia in relazione al procedimento legislativo differenziato, e sia per ciò che attiene alla c.d. federalizzazione degli organi statali. Anche se discutibili le soluzioni proposte, i problemi sottostanti restano ancora aperti.

4. Di fronte allo scenario costituzionale e legislativo ampiamente incerto, in divenire, con più testi elaborati secondo filosofie diverse, nessuno peraltro affermatosi come nucleo duro dell'impianto istituzionale, il punto di partenza è dato, ancora una volta, dal modo in cui si riassetta il sistema politico a seguito della crisi del 1992. Dopo l'introduzione del maggioritario proporzionalizzato, che ha visto il formarsi di coalizioni in grado di vincere le elezioni, ma non di governare, il ritorno al proporzionale con elementi di maggioritario fa presagire uno scenario tutt'altro che rassicurante, sia per la rappresentatività delle forze in campo e sia per la governabilità, soprattutto se si devono assumere delle decisioni che vanno al di là dell'ordinaria amministrazione.

Per quel che concerne l'assetto della forma di Stato va posta una questione di fondo che non riguarda solo il sistema dei partiti, ma direttamente il dibattito culturale del nostro Paese, anche se spetterà ai partiti prendere la decisione istituzionale.

La questione è la seguente: *l'idea federale rappresenta un problema, o è necessaria per affrontare i problemi che si pongono in una democrazia nell'era della globalizzazione?*

È ovvio che la risposta dipenderà anche da quanti vantaggi i partiti politici possono essere in grado di percepire da un

assetto più o meno decentrato dello Stato. È ampiamente noto che i partiti regionalisti dell'Assemblea costituente divennero successivamente contrari all'idea regionale e, in ragione di ciò, ritardarono oltre misura la realizzazione dell'istituto; e, viceversa, vi sono stati partiti antiregionalisti, che maturarono successivamente, in ragione della loro esclusione dal governo centrale, un favore per la realizzazione della Regione.

Chiusa l'Assemblea costituente, peraltro, gli interessi di bottega l'hanno fatta da padrone e, oggi, ogni passaggio, persino il più piccolo, sono il frutto del calcolo del vantaggio più minuto.

La scomposizione in atto delle forze politiche ha bloccato gli apporti sinergici tra i diversi livelli della classe politica e nelle cariche regionali e locali si avverte lo stato di sofferenza della classe politica. Alla crisi verticale della politica, per cui sempre meno i partiti hanno reali meccanismi di raccordo interno, corrisponde anche quella orizzontale, per la quale non è in discussione solo la questione della legittimazione dei due schieramenti, ma anche il legame stesso del partito politico, che risulta suddistinto in gruppi ulteriori, non in grado di amalgamarsi sino in fondo, per cui la possibilità stessa di una "parte" con un'idea totale, in questo momento, non pare potersi realizzare pienamente in Italia.

Siamo davanti ad un progressivo scadimento della catena istituzionale, cui si cerca di fare fronte con veementi contrapposizioni pubbliche e, sulle decisioni di spesa, fuori dagli occhi dell'opinione pubblica, con forme consociative di accordo. Si spiega così, nella gestione del nostro sistema istituzionale, una presenza politica dell'opposizione in ogni decisione della maggioranza, che genera una condizione di non tracciabilità delle decisioni e impedisce effettivamente di effettuare una valutazione della responsabilità davanti agli elettori. L'idea che dietro il principio di leale collaborazione si situi una procedura volta a ricomporre sulla gestione i conflitti ideologici di destra e sinistra, di maggioranza e opposizione che appaiono davanti all'opinione pubblica, pena la non decisione, sembra doversi considerare corrispondente al vero.

5. Eppure, la questione se il federalismo debba porsi al centro della forma di Stato, sì da rappresentare quella necessaria "formula politica istituzionalizzata", che consente ad ogni sistema di funzionare e assumere decisioni, appare più che mai ineludibile e qui risiede quel nodo culturale al quale si faceva riferimento all'inizio.

In discussione sta la decisione di fondo tra uno Stato *dominus* di tutti i livelli di governo e di ogni decisione, invocato come risolutore di ogni problema, che assiste e sopporta la responsabilità per tutti, oppure uno Stato sociale sussidiario, fondato, perciò, sul riconoscimento dell'autonomia come fonte di responsabilità.

Ora, se è vero che i processi di integrazione sopranazionale e internazionale determinano l'allontanarsi della sede della decisione politica, per cui il compito dello Stato centrale oggi è, per un verso, di tutela degli interessi nazionale in sede internazionale o europea e, per l'altro, di garante della propria comunità (verso l'esterno, più che verso l'interno), sarà naturale che una parte (preponderante) dei compiti statuali trovi altre sedi, non così impegnate nella rappresentanza esterna, e che i cittadini rivolgano ai livelli di governo più prossimi la domanda di garanzia dei loro diritti fondamentali. In una prospettiva del genere, perciò, il federalismo si pone come il sistema più idoneo per la costruzione di una democrazia di prossimità.

A questa conclusione si può giungere in modo consapevole e attraverso un coerente salto di qualità delle istituzioni, qualora il sistema politico ponga al centro della riforma una organizzazione pubblica fondata sulle autonomie, conferendo ai diversi livelli di governo un peso crescente sul versante della normazione, dell'amministrazione e della finanza pubblica; oppure attraverso una serie continua di insuccessi istituzionali, che determinano lacerazioni anche di tipo territoriale, che discreditano quello che dovrebbe essere il livello di maggiore autorevolezza e che producono realtà politiche locali autoreferenziali e in grado di trattare politicamente pezzi di potere centrale. L'accordo intercorso tra la Lega Nord e gli autonomisti di Raffaele Lombardo, in questo senso, costituisce già un modello più avanzato, in quanto rappresenterebbe un primo nucleo di aggregazioni locali, al di fuori di una prospettiva autenticamente nazionale, ma con la pretesa di volere condizionare non solo governi comunali, provinciali e regionali, bensì pure quello centrale.

Insomma, l'alternativa è tra una situazione politicamente progettata e controllata, che attraverso la legislazione di riforma crea una legittimazione della decisione fondamentale sulla forma di Stato (e allora si tratta di scrivere una Costituzione per dare luogo a un nuovo ordinamento vigente ed efficace), e una situazione di fatto dove, per via di una condizione di discordia nazionale sempre presente, latente o esaspera, non si dà vita a una formula politica istituzionalizzata, ma al raccordo occasionale di frammenti del sistema (e allora non diventa più necessario procedere

con riforme costituzionali o legislative, che tanto resterebbero lettera morta, o addirittura potrebbero essere rovesciate nel loro contrario come è accaduto alla legge costituzionale n. 3 del 2001).

Si ammetta, sia pure come semplice ipotesi di ragione e per vero amore di Patria, che si possa generare un circuito virtuoso tra le forze politiche, di maggioranza e di opposizione. La domanda resta sempre la stessa: che fare ?

Conservare il Titolo V così come è attualmente non sembra avere più molto senso, in quanto le sue statuizioni, sia pure a poco meno di cinque anni, non governano la realtà: il riparto delle competenze legislative viene effettuato su regole diverse da quelle che si ricavano dall'art. 117, commi 2, 3 e 4, Cost., e le funzioni amministrative non sono conferite secondo il modello dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost.; l'art. 119 Cost. è insufficiente dal punto di vista della realizzazione federale e, per di più, allo stato, ancora completamente inattuato. L'art. 11 che avrebbe aperto una prospettiva sulla rappresentanza politica per Regioni ed enti locali, è ancora lettera morta.

Una nuova riforma costituzionale sembrerebbe imporsi di necessità.

Ma con quale procedimento e, soprattutto, con quali contenuti?

6. Il primo lo determinerà la politica, sulla base della capacità di dialogo delle diverse forze politiche e dell'andamento della legislatura, non solo per le pesanti questioni (soprattutto finanziarie) di gestione della cosa pubblica, quanto soprattutto per le questioni costituzionali (**[40]**). Quanto ai contenuti, si aprirebbe a questo punto un confronto tecnico sulla diverse questioni della teoria e della prassi federale che deve necessariamente essere rinviato ad altra sede. Qui, ora, sembra sufficiente sottolineare alcuni aspetti essenziali del dibattito istituzionale, che possano consolidare il sistema politico nazionale e garantire una ripresa del processo di riforma.

In quest'ottica, sembrano esistere, in primo luogo, due nodi che riguardano **le forme di governo**, dei diversi livelli di governo, su cui è necessario interrogarsi preliminarmente: il primo concerne **l'equilibrio istituzionale** tra la carica monocratica del Sindaco, del Presidente della Provincia, di quello della Regione e del Primo ministro, e la corrispondente rappresentanza politica. Infatti, sussiste la necessità di superare la crisi delle assemblee elettive, sia dal punto di vista organizzativo (**[41]**), e sia da quello funzionale (**[42]**).

Il secondo riguarda la **partecipazione istituzionale** alla rappresentanza (politica e territoriale). A tal riguardo, è ragionevole riproporre il tema della seconda Camera parlamentare come Assemblea delle Regioni e delle autonomie locali; così come quello del Consiglio delle autonomie locali nell'organizzazione delle Regioni e quello dell'Assemblea dei Comuni nelle Province (e nelle Città metropolitane). Ipotizzando che tale questione venga risolta correttamente nei sistemi istituzionali dei diversi enti, si tratta di riconoscere ad ogni livello di governo il diritto di partecipare, in forma istituzionalizzata, alle decisioni democratiche che lo riguardano, nell'ambito delle politiche di competenza del livello territoriale più ampio e che vengono prese in questo (**[43]**).

A ciò si aggiunga, che la più recente esperienza del nostro ordinamento, sommata a quella che vivono, già da tempo, gli altri Stati federali, avrebbe dovuto indurci a non sopravalutare la scelta del "rovesciamento dell'enumerazione". È ormai acquisizione consolidata, peraltro, che il c.d. riparto per materie appartenga ad un'altra epoca degli ordinamenti federali, dove la ripartizione dei compiti avveniva in modo statico e per oggetti e secondo una logica duale; mentre adesso, per via della necessaria azione sinergica dei diversi livelli, dominano la scena dispositivi cooperativi e meccanismi competitivi nel riparto delle competenze, collegati tra loro dai principi di prossimità e di sussidiarietà, per cui al potere di disciplina degli oggetti si sovrappone spesso una o più competenze funzionali o trasversali, volte alla tutela di fini, scopi e compiti diversi, interferenti e spesso sovrapposti.

Ciò, ovviamente, non autorizza a ritenere che non sia possibile realizzare un chiarimento nell'esercizio delle funzioni e che tutto deve affondare in sedi di mediazione e raccordo che degenerano facilmente, o nella paralisi, oppure in decisioni non efficaci, anziché in vere e proprie forme di esercizio unitario delle funzioni.

Nella **sistemazione delle competenze** occorre sempre, per quanto possibile, definire la responsabilità della decisione: se si tratta di vere materie della legislazione che vengono frammentate (come nel caso dell'Istruzione), allora bisogna che siano ben determinati gli ambiti di ciascun livello; nel caso di competenze funzionali o trasversali, sempre che riguardino interessi di carattere generale, queste dovrebbero essere attribuite in via esclusiva allo Stato, anche quando queste attribuzioni generano interferenze con materie di carattere oggettivo delle Regioni, e senza che siano necessarie o, addirittura, obbligatorie nell'esercizio dei poteri funzionali o trasversali forme di collaborazione con le Regioni (**[44]**);

se si considera la competenza concorrente, risulterebbe opportuna, non solo la determinazione dell'intervento della legge statale, e cioè la formulazione dei principi fondamentali, ma anche le condizioni rispetto alle quali questo risulta ammissibile.

La sistemazione delle competenze, per essere efficace, richiede, poi, che **le fonti** siano ordinate secondo un criterio di semplificazione e, soprattutto, senza sovrapposizione delle fonti dei diversi livelli. Così dove si prevede che intervenga una fonte per delimitare la sfera di attribuzione di un altro livello non dovrebbero essere ammesse fonti ulteriori del medesimo livello (**[45]**); mentre dove le materie sono chiaramente attribuite ad un livello, devono potere intervenire sia le fonti primarie e sia le fonti secondarie, senza interferenza degli altri livelli di governo.

Infine, quanto all'ordinamento delle **funzioni amministrative** e alle **fonti normative locali**, in un sistema di autonomia di Comuni e Province, con *propri poteri e funzioni*, riconosciuti costituzionalmente, appare ormai logico che vi sia per questi enti la previsione di una tutela giurisdizionale costituzionale. Onde, peraltro, specificare meglio il ruolo che in questi anni si è voluto attribuire a Comuni e Province (anche con atti legislativi ordinari), non dovrebbe escludersi una riformulazione del primo comma dell'art. 118, comma 1, Cost., che rappresenti bene il ruolo della prossimità e l'ipotesi di allocazione delle funzioni a livelli diversi da quello comunale o provinciale (**[46]**).

Vi è un profilo che suscita non poche perplessità, ed è quello relativo ai controlli, giacché si affiderebbero a questi e non alla responsabilità istituzionale della classe politica dei diversi livelli di governo la tenuta dell'intero sistema. A tal riguardo, la Corte costituzionale (sentenza n. 43 del 2004) ha già ampiamente giustificato nel vigore delle disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001, forme di potere sostitutivo, diverse da quella contemplata nell'art. 120, comma 2, Cost., sia dello Stato, nei confronti delle Regioni o degli enti locali, e sia delle Regioni, nei confronti degli enti locali. Tuttavia, nella recente legislazione finanziaria si tende a reintrodurre forme di controllo esterno, imponendo di volta in volta obblighi agli enti territoriali ai quali soprassiederebbe la Corte dei Conti (**[47]**). In tal senso, sembra necessario chiarire il ruolo che questo organo prezioso deve avere nel ordinamento federale italiano, e cioè appare necessario che, sulla base di principi costituzionali scritti (e rivisti), la **Corte dei Conti** diventi lo strumento di garanzia dell'equilibrio finanziario della Repubblica in modo chiaro e con procedure tanto efficaci, quanto rispettose dell'autonomia territoriale.

Il richiamo agli aspetti essenziali di un dibattito istituzionale sul federalismo in Italia, potrebbe continuare ancora oltre e, come è facile intuire, si aprono progressivamente problemi di considerevole dimensione. Non resta perciò che rimettere un'ultima avvertenza.

Nei momenti di confusione istituzionale, nasce spontaneo il desiderio dell'unità e la tendenza alla centralizzazione che può facilmente distruggere la sostanza federale di un ordinamento, che si basa, non solo sul *come* si decide (la questione del metodo democratico), ma anche sul *dove* si decide (la questione della molteplicità dei luoghi della decisione). Se si vuole rispettare il carattere federale di un ordinamento, non è possibile sviluppare legislazioni o giurisprudenze che legittimano continuamente lo Stato centrale ad arrogarsi competenze, sino al punto che di fatto vi sia nuovamente un solo legislatore, un solo amministratore e che gli altri enti agiscano solo sulla base di quello che questo decisore principale abbia disposto.

L'unità di un sistema composito è un fatto politico, che tale deve restare, senza tradursi in un ordinamento unitario. Diversamente, si giungerebbe all'esatto opposto rispetto a quello che da sempre la Costituzione ha auspicato, allorché ha riconosciuto e promosso le autonomie locali (art. 5).

In tal senso, restano emblematiche le parole di una autorevole dottrina che all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione del '47, commentando il principio di autonomia e di decentramento nell'articolo 5 della Costituzione, affermava: "*In realtà, con l'affermazione che la Repubblica è, e deve essere, una, la Costituzione non vuole risoluto nel senso dell'unità dello stato un problema giuridico, ma un problema politico. Non statuisce cioè che la Repubblica italiana deve essere considerata o ricostruita come una sotto il profilo giuridico-formale, ma, in maniera più concreta, che nella ripartizione politica dei poteri tra il centro e la periferia, nella distribuzione delle competenze tra lo stato, le regioni, le provincie e i comuni e quanti altri enti territoriali o istituzionali si creeranno in Italia, non deve andare perduta quella unità politica dell'Italia che è stata faticosamente raggiunta in un secolo di vita fortunosa; e che il pluralismo giuridico non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica*" (**[48]**)

[1] ... promettendo alle Regioni, sia pure a titolo di competenza concorrente ambiti materiali di legislazione come il "*commercio con l'estero*", le "*professioni*", la "*ricerca scientifica*", l'"*ordinamento sportivo*", la "*protezione civile*", i "*porti*" e gli "*aeroporti civili*" e persino le "*grandi reti di trasporto e di navigazione*", l'"*ordinamento della comunicazione*", la "*produzione*", il "*trasporto*" e la "*distribuzione nazionale dell'energia*", giungendo ad ipotizzare anche una forma di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie dell'*ordine pubblico* e dell'*immigrazione* il cui marchio di interesse politico e fin troppo evidente.

[2] Affronto questo tema prescindendo dall'impatto dell'ordinamento europeo, che determina degli effetti sulla struttura interna del nostro federalismo non indifferenti.

[3] Si consideri che la restante parte delle materie dell'art. 117, comma 3, sopra non richiamate, presenta l'ulteriore indubbio difetto di essere dichiaratamente interferente con materie di competenza esclusiva dello Stato: l'*istruzione*, con la lett. *n* (*norme generali sull'istruzione*), la *previdenza complementare e integrativa*, con la lett. *o* (*previdenza sociale*) e la *valorizzazione dei beni culturali e ambientali*, con la lett. *s* (*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*).

[4] Come si vede si tratta di principi che ben poco si attagliano al dettato dell'art. 76 Cost., il quale vuole che la legge di delega detti "principi e criteri direttivi". Infatti, quale che possa essere il significato che si possa attribuire a questa espressione, essa richiede una concreta disciplina normativa in grado di delineare i contenuti e i limiti dell'oggetto delegato e non semplicemente la previsione di alcune "clausole generali", il cui rispetto è determinabile solo *a posteriore*.

Quanto poi al procedimento di adozione dei decreti legislativi delegati questo si presentava assai complesso, caratterizzato dalla doppia lettura da parte della Conferenza e delle Camere ("Gli schemi dei decreti, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata: 'Conferenza Stato-Regioni', sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali").

[5] In particolare, l'art. 1 comma 5 prevedeva che negli stessi decreti legislativi, "sempre a titolo di mera ricognizione", avrebbero dovuto essere "individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione".

[6] Si trattava comunque di una delega legislativa, il cui iter, però, doveva essere sicuramente più agile rispetto a quello dei decreti di ricognizione dei principi fondamentali ("Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Decorsi trenta giorni dall'assegnazione, i decreti legislativi possono essere emanati anche in mancanza del parere parlamentare" - art. 3, comma 2).

[7] Il termine di cui all'art. 1, comma 4 *(originariamente fissato all'11 giugno 2004)*, è stato prorogato di un anno (all'11 giugno 2005) dall'art. 1, comma 2, della Legge 28 maggio 2004, n. 140, di conversione del D.L. 29 marzo 2004, n. 80; il termine è stato nuovamente prorogato di un ulteriore anno (all'11 giugno 2006) dall'art. 4, comma 1, della Legge 27 dicembre 2004, n. 306, di conversione del D.L. 9 novembre 2004, n. 266.

[8] Nella specie il principio di leale collaborazione e il coinvolgimento delle Regioni delle procedure di realizzazione delle grandi opere di interesse nazionale è stata vista dalla Corte costituzionale nella direttiva, impartita dal legislatore al Governo, "di attribuire al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate, il compito di valutare le proposte dei promotori, di approvare il progetto preliminare e quello definitivo, di vigilare sull'esecuzione dei progetti approvati, adottando i provvedimenti concessori ed autorizzatori necessari, comprensivi della localizzazione dell'opera e, ove

prevista, della VIA istruita dal competente Ministero".

[9] v. ancora di recente la sentenza n. 213 del 2006, nella quale si ribadisce un principio [richiamando la sentenza n. 370 del 2003], assai discutibile per la logica di un riparto di competenza efficiente, secondo il quale, "in via generale, deve essere affermata l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117 Cost., «per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.»".

[10] Da un lato, esiste il sistema costituzionale delle competenze: quello leggibile negli articoli 117 e 118 della Costituzione; dall'altro, esiste un diverso riparto il cui criterio è stato creato dalla stessa Corte.

[11] V. l'art. 3 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria) con la quale, "in funzione dell'attuazione del titolo V della parte seconda della Costituzione e in attesa della legge quadro sul federalismo fiscale: ... *b)* fermo restando quanto stabilito dall'accordo interistituzionale tra il Governo, le regioni, i comuni, le province e le comunità montane stipulato il 20 giugno 2002, è istituita l'Alta Commissione". Il medesimo articolo prevedeva altresì che "Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, è definita la composizione dell'Alta Commissione, della quale fanno parte anche rappresentanti delle regioni e degli enti locali, designati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono emanate le disposizioni occorrenti per il suo funzionamento ed è stabilita la data di inizio delle sue attività. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al precedente periodo è emanato entro il 31 gennaio 2003".

[12] Per le ulteriori competenze dell'Alta Commissione di studio v. sempre l'art. 3, cit., che così dispone "Per consentire l'applicazione del principio della compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio di comuni, province, città metropolitane e regioni, previsto dall'articolo 119 della Costituzione, l'Alta Commissione di cui al precedente periodo propone anche i parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese che hanno la sede legale e tutta o parte dell'attività produttiva in regioni diverse. In particolare, ai fini dell'applicazione del disposto dell'articolo 37 dello statuto della Regione siciliana, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, l'Alta Commissione propone le modalità mediante le quali, sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, i soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche, che esercitano imprese industriali e commerciali con sede legale fuori dal territorio della Regione siciliana, ma che in essa dispongono di stabilimenti o impianti, assolvono la relativa obbligazione tributaria nei confronti della Regione stessa".

[13] In realtà, per effetto di successive proroghe legislative, la relazione dell'Alta Commissione (**http://www.governo.it/Presidenza/ACoFF/relazione_attivita_commissione/relazione_attivita_svolta.html**) è stata resa disponibile solo il 30 settembre 2005e i Governi che si sono succeduti nel tempo non hanno ancora prodotto la loro relazione per il Parlamento.

[14] Corte costituzionale, sentenza n. 370 del 2003.

[15] "... *nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*" (art. 120, comma 2, Cost.).

[16] Da questa impostazione della riforma, perciò, è derivata la mancanza di una previsione costituzionale sui raccordi di collaborazione tra Governo ed esecutivi regionali e locali, che risultano affidati sostanzialmente alle leggi e alle prassi.

[17] Questa linea giurisprudenziale della Corte costituzionale (a partire dalla sentenza n. 3003 del 2003) nel recente passato ha esteso a tal punto la sede concertativi tra Stato, Regioni ed enti locali da prevederla anche nel caso di competenze esclusive dello Stato (), con la conseguenza che il principio di leale collaborazione sta diventando un pretesto per dare vita, da un lato, a un sistema legislativo tendenzialmente gerarchico (non più regolato dai canoni della competenza) e imperniato sulla prevalenza della legge statale e, dall'altro, ad un assetto delle funzioni amministrative intrecciate in modo inestricabile, sino al punto da fare nascere l'esigenza nelle stesse amministrazioni pubbliche di

arrivare a forme di semplificazione delle procedure di collaborazione.

[18] L'art. 123 non prevede sulla legge di approvazione dello Statuto un controllo preventivo (al tempo della legge cost. n. 1 del 1999 ancora in vigore, ai sensi dell'art. 127 v.f. Cost.), ma semplicemente che "il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione". Inoltre, a norma dell'art. 123, comma 3, Cost., "lo statuto è sottoposto a *referendum* popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a *referendum* non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi".

[19] Risultava soppresso l'altro limite che concerneva l'autonomia statutaria, e cioè quello dell'armonia "con le leggi della Repubblica".

[20] La legge della Repubblica, oltre a fissare i principi fondamentali per la legislazione elettorale regionale, avrebbe stabilito "*anche la durata degli organi elettivi*".

[21] V. art. 126, commi 2 e 3, Cost.: "Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima dei tre giorni dalla presentazione". / "L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio".

[22] Non va dimenticato che nel dibattito istituzionale si agitava, in modo abbastanza immaturo, il tema della governabilità. Infatti, al momento della stesura e dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, si era in una fase politica in cui pesava ancora la rottura della coalizione, operata dalla Lega Nord, e che aveva determinato nel 1994 la caduta del governo *Berlusconi*, così come, rispetto alle elezioni del 1996, la caduta del governo Prodi (1998) e la formazione di una compagine di maggioranza diversa da quella uscita dalle urne. Di conseguenza, si era affermata una idea della governabilità, non come coerente coalizione di governo assentita dagli elettori e in grado di realizzare il programma, ma semplicemente come personalizzazione della politica (attraverso l'elezione diretta dei responsabili dell'attività esecutiva) e continuità della coalizione, attraverso la messa in campo di strumenti istituzionali in grado di impedire i c.d. "ribaltoni", pena la sanzione dello scioglimento delle colpevoli rappresentanze elettive.

[23] Bisogna sottolineare come una vera e propria elezione di tipo presidenziale si abbia solo se la competizione dei "governatori" non sia più collegata a quella delle rappresentanze elettive, per cui i candidati alla carica di Presidente della Giunta verrebbero chiamati a costruirsi per intero il loro sostegno; diversamente l'elezione contestuale e collegata offre loro una posizione di rendita determinata dalla ricerca capillare del consenso nel territorio, operata dai candidati consiglieri, ed è rispetto a questa che i Consigli pretenderebbero di avere un ruolo istituzionale reale che le regole dell'art. 122, ult. Comma, e dell'art. 126, comma 2 e 3, Cost. riducono quasi a nulla, soprattutto se si tiene conto anche del condizionamento operato dalle segreterie dei partiti.

[24] Così la Corte costituzionale, sentenza n. 378 del 2004, riprendendo in modo apodittico quanto affermato in una sua precedente sentenza degli anni settanta sugli Statuti ordinari della prima generazione.

[25] Solo alcune Regioni hanno avuto un ruolo amministrativo reale nelle elezioni del 2005, mentre per la quasi totalità si sono applicate la normativa statale pregressa e la gestione del procedimento elettorale è stata effettuata dal Ministero degli Interni e dalle Corti d'Appello e dai Tribunali.

[26] ... che nella legislazione (v. legge n. 59 del 1997) e nella dottrina italiana è considerato un aspetto del principio di sussidiarietà.

[27] Il segno più evidente di questa diversa impostazione è stata, così come per le Regioni, l'abrogazione della disposizione costituzionale che disciplinava i controlli esterni (l'art. 130 Cost.).

[28] Si tenga conto che tanto l'art. 114, comma 2, quanto l'art. 117, comma 6, Cost. non contemplano norme che richiedono disposizioni di attuazione o di integrazione, e neppure di semplice esecuzione, per cui è evidente che qui la

previsione di disposizioni di attuazione è funzionale alla logica di inserire dei limiti costituzionalmente non previsti all'autonomia locale.

[29] Si tenga conto che il parametro di revisione del TUEL è profondamente diverso rispetto al parametro delle funzioni fondamentali e delle revisioni delle norme in materia di Enti locali.

[30] V. Legge n. 131, art. 7, comma 1, "Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. In ogni caso, quando sono impiegate risorse pubbliche, si applica l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni."

[31] V. Legge n. 131, art. 7, comma 2, "Per le finalità di cui al comma 1, e comunque ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse, sulla base degli accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, il Governo, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascuno dei predetti disegni di legge deve essere corredato da idonea relazione tecnica e non deve recare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione."

[32] Si tenga conto che la disposizione appare sicuramente in contrasto con i principi e i criteri direttivi della delega legislativa riportati alla lettera h, dell'art. 2, comma 4 della legge n. 131 ("h) adeguare i procedimenti di istituzione della Città metropolitana al disposto dell'articolo 114 della Costituzione, fermo restando il principio di partecipazione *degli enti* e *delle popolazioni* interessati") che adopera il privale per definire l'ambito di operatività della Città metropolitana.

[33] Il ddlc n. 2544/d ha avuto una pubblicità negativa nell'opinione pubblica molto forte, sulla base di luoghi comuni che nel nostro sistema sociale hanno mostrato una pronta presa. È stato predicato che la riforma della riforma, voluta dal centro-destra e basata sull'accordo Berlusconi - Bossi, avrebbe determinato una deriva plebiscitaria nella forma di governo e la dissoluzione del vincolo unitario del Paese con la *devolution.* Come bene si comprende si è trattato di operazione d'immagine con la quale si è cercato di ipostatizzare la figura di Berlusconi e la figura di Bossi all'interno della riforma costituzionale; ma, a ben vedere, nel testo proposto non sussisteva alcun pericolo di deriva plebiscitaria o di dissoluzione dell'unità del Paese.

[34] V. in nostro *Il Federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in *Iustitia* 2004.

[35] ... che prevede pur sempre il rispetto dei principi fondamentali, la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato.

[36] V. art. 40, ddlc n. 2544/d, che modifica l'art. 118 Cost., il quale al comma 3 avrebbe disposto "La legge, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, istituisce la Conferenza Stato-Regioni per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese. Per le medesime finalità, può istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114."

[37] V. art. 41, ddlc n. 2544/d, che modifica l'art. 120, comma 2, Cost., per cui la disposizione avrebbe avuto il seguente tenore "Lo Stato può sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite dagli articoli 117 e 118 *nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della*

normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali e nel rispetto dei princìpi di leale collaborazione e di sussidiarietà".

[38] V. art. 44, ddlc n. 2544/d, che modifica l'art. 126, comma 3, Cost., per cui la disposizione avrebbe avuto il seguente tenore "*L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale diretto, nonché la rimozione,* [l'impedimento permanente, la morte] *o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio*. Non si fa luogo a dimissioni della Giunta e a scioglimento del Consiglio in caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta. In tale caso, lo statuto regionale disciplina la nomina di un nuovo Presidente, cui si applicano le disposizioni previste per il Presidente sostituito. In ogni caso le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio".

[39] V. art. 46 *(Garanzie per le autonomie locali)*, ddlc n. 2544/d, che avrebbe disposto: «Art. 127-*bis.* - I Comuni, le Province e le Città metropolitane, qualora ritengano che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o della Regione leda le proprie competenze costituzionalmente attribuite, possono promuovere dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale. Una legge costituzionale disciplina le condizioni, le forme e i termini di proponibilità della questione».

[40] Si consideri, non solo l'esperienza pregressa delle leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997; ma anche il dibattito che ha già da tempo investito l'art. 138 Cost. e l'ipotesi di dare vita ad una *Convenzione* per la riforma costituzionale, o addirittura ad una vera e propria *Assemblea costituente*.

[41] V., in proposito, l'auspicata norma sul consigliere / assessore

[42] È vero che le assemblee hanno i poteri normativi, di controllo e di approvazione del bilancio, ma a prescindere che i contenuti degli atti e delle politiche sono predeterminati in genere dagli esecutivi, ormai i consigli (e, in una qualche misura, anche il Parlamento) hanno perduto il potere di sfiduciare l'esecutivo, in quanto la sanzione dello scioglimento anticipato è tale, che pure in presenza di un conflitto paralizzante, questo istituto non viene adoperato. Quanto, infine, all'approvazione del bilancio, a prescindere dalla prassi che in molti enti gli organi monocratici e le loro giunte adoperano di andare oltre i termini ordinari, per piegare eventuali pretese dei consiglieri, il braccio di ferro sul bilancio, è sicuramente di difficile organizzazione, perché implica questioni tecniche complesse, e in genere rende più acuti i conflitti tra organo monocratico e rappresentanza.

[43] Questa rete istituzionale, se organizzata in maniera non ridondante e, soprattutto, non in modo generalizzato, ma funzionale a specifiche e definite decisioni, assicura al federalismo una capacità di rappresentanza e di funzionamento adeguate alla realtà attuale.

[44] Semmai, in questi ambiti, dovrebbe darsi luogo al principio del rispetto delle competenze altrui, salvaguardabili, anche in via giurisdizionale, alla luce di un sindacato di proporzionalità e di ragionevolezza (non dovrebbero essere escluse forme di coordinamento delle competenze legislative, che rappresenterebbero una forma diversa rispetto, all'intesa o all'accordo tra Stato e Regioni).

[45] Ciò, ad esempio, è chiaramente detto per i regolamenti statali, nel caso di competenza concorrente, ma non risulta ben definito per i regolamenti sia statali, che regionali, nel caso di competenze attribuite alle autonomie locali.

[46] La riformulazione dell'art. 118, comma 1, Cost. porrebbe anche la questione di una chiusura coerente della competenza istituzionale dello Stato, dell'art. 117, comma 2, lettera p), in quanto questa voce non dovrebbe essere scritta così come è, con questi tre accampi materiali, ma da essa, proprio per la valorizzazione che dovrebbe esservi in Costituzione delle "funzioni proprie", andrebbe eliminata la previsione delle "funzioni fondamentali", che tanti problemi (non risolti) ha generato. Ovviamente, a questa posizione si oppone che invece bisognerebbe scrivere una competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento degli Enti locali". Ma si tratterebbe di vistoso ritorno al passato.

[47] Basti considerare le leggi finanziarie che prevedono l'aumento dell'organico, l'introduzione del controllo trimestrale, il collegamento funzionale del Collegio dei revisori che si trasforma da organo del Consiglio in organo comune della

[48] C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova 1954, 69.

Forum di Quaderni Costituzionali

Allegato 2:

A. Pajno, "Verso la Carta delle Autonomie della Repubblica"

Verso la Carta delle autonomie della Repubblica

di Alessandro Pajno

1. La ripresa del processo riformatore

La bocciatura referendaria della "riforma della riforma", pone una particolare emergenza sul piano sostanziale: si rende necessario rilanciare il processo riformatore costituzionale e il pieno adeguamento dell'ordinamento repubblicano alle direttive dettate dal Titolo V, al fine di supplire in tal modo alla parziale in attuazione – registrata nella passata legislatura - delle novità introdotte dalla novella costituzionale del 2001.

Difatti, la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, giunta a conclusione del processo di riorganizzazione in senso autonomista e policentrico della nostra Repubblica - iniziato nel 1989 con la Carta europea dell'autonomia locale, e concretizzato in buona parte con i trasferimenti di funzioni e compiti previsti nelle leggi "Bassanini" - ha inciso profondamente sull'ordinamento degli enti locali.

Più in generale gli attori pubblici sono chiamati a costruire una unitaria e comune "politica delle riforme", che non soltanto comporti un ripensamento del ruolo dei diversi livelli di governo, ma che induca una ridefinizione del concetto stesso di "politica" e il suo utilizzo nelle vicende istituzionali. Dunque, i protagonisti politici sono investiti, nella rideterminazione dei ruoli istituzionali dei diversi livelli del governo locale, di una progettualità e di una responsabilità che vada oltre gli interessi di parte e all'utilizzo fazioso delle istituzioni, soprattutto quelle territoriali.

In questo scenario, non è più sufficiente l'adozione di mere innovazioni marginali o di processo. Occorre, invece, un ripensamento complessivo delle politiche pubbliche, una capacità di integrare strategie, soggetti e strumenti, per realizzare politiche di sostegno al cambiamento e all'innovazione, tali da generare un miglioramento nella erogazione dei servizi ai cittadini.

Le istituzioni sono, in primo luogo, invitate a dare attuazione al Titolo V e al principio di sussidiarietà, che di esso costituisce la chiave di lettura. Bisogna, infatti, dare un contenuto di effettività al principio di sussidiarietà, bisogna passare da un carattere direttivo ad un contenuto giuridico ed azionabile dello stesso.

Questa svolta culturale e giuridica è possibile se si coniuga la sussidiarietà con i principi di adeguatezza e differenziazione, principi che ne assicurano l'effettività. Pertanto, tutti gli interventi che intendo concretizzare il principio di sussidiarietà devono confrontarsi con le alternative scaturenti dalla adeguatezza e dalla differenziazione: l'obiettivo da perseguire è una "sussidiarietà efficiente".

2. La sussidiarietà «anima» della riforma del Titolo V

Tra i principi introdotti dalla riforma costituzionale del 2001 la sussidiarietà tende a pervadere gli altri e a porsi come anima della complessiva architettura istituzionale.

Se il novellato art. 114 della Costituzione nel sancire il carattere costitutivo di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato li ha resi partecipi della sovranità dell'ordinamento repubblicano, non più prerogativa della sola istituzione statale, la sussidiarietà giustifica la diversità delle vocazioni, delle attribuzioni, della capacità di governo, degli stessi.

La sussidiarietà ha inciso anche sull'assetto delle competenze normative fissato dall'art. 117 della Costituzione, rendendo, con l'aiuto della Corte costituzionale (C. Cost. 303/2003), flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica.

Il più evidente richiamo alla sussidiarietà è prospettato nei riguardi dell'amministrazione e della concreta allocazione delle funzioni amministrative. La radice teorica ed il significato pratico della sussidiarietà fanno sì che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intende raggiungere. Tale attitudine ascensionale della sussidiarietà comporta che, quando l'esigenza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa possa essere esercitata dallo Stato (C. Cost. 303/2003). La sussidiarietà non manca, inoltre, di animare la partecipazione dei cittadini alla soddisfazione dei bisogni che trascendono la sfera individuale.

Costituisce, inoltre, concretizzazione del principio di sussidiarietà la previsione di un potere sostitutivo in capo al governo. La previsione della sostituzione di un livello di governo ad un altro, per il compimento di specifici atti o attività considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, ma pregiudicati dall'inerzia dell'ente ordinariamente competente, vale a inserire un elemento di flessibilità tale da preservare la normale distribuzione delle competenze che il principio di sussidiarietà implica (C. Cost. 172/2004.), ma anche ad assicurare la fruizione dei diritti.

Infine, la pari dignità costituzionale riconosciuta agli enti locali, pur nella diversità delle competenze come è stato sottolineato dalla Consulta (C. Cost. 274/2003), sollecita una ridefinizione - orientata dalla sussidiarietà - delle relazioni istituzionali.

La riforma del Titolo V, dunque, da corpo alla sussidiarietà. Infatti, non è possibile declinare la proclamata equiordinazione delle istituzioni repubblicane senza far riferimento alla sussidiarietà.

3. Le funzioni fondamentali tra sussidiarietà e garanzia

Una prima modalità con cui si da sostanza alla sussidiarietà si rinviene nel carattere doveroso dell'individuazione delle funzioni fondamentali che spettano alle autonomie locali.

Se da un lato uno dei principali effetti della riforma del Titolo V è stata la frammentazione delle competenze normative in materia di «ordinamento degli enti locali», dall'altro vi è il bisogno di costruire solidi argini in grado di reggere alla varie forme di ingerenza, depotenziamento e vanificazione dell'autonomia riconosciuta e della sussidiarietà, intesa quest'ultima quale capacità di governo dei fenomeni sociali e delle istanze delle collettività locali.

Venuto meno il vecchio art. 128 della Costituzione che individuava nella legge generale della Repubblica la garanzia principale per l'autonomia degli enti locali, una prima forma di «protezione» dell'autonomia comunale richiede una chiara e precisa delimitazione delle competenze statali e regionali, al fine di definire e al contempo salvaguardare le competenze degli enti locali, ed in particolare il potere di autodeterminazione del proprio ordinamento e della propria organizzazione.

La lettura d'insieme dell'art. 114 Cost. e delle competenze legislative attribuite a Stato e Regioni, nonché dell'art. 118 Cost. sembra restituire l'immagine di un ordinamento in cui, sul piano della produzione normativa, sia lo Stato, sia le Regioni e sia le autonomie sono dotate di un potere di novazione dell'ordinamento entro ambiti stabiliti, ma connesso all'esercizio del proprio ruolo istituzionale.

La funzione ordinamentale dello Stato è costruita dall'art. 117, co. 2, lett. p) della Costituzione in modo «sintetico», così da individuare tre ambiti principali - funzioni fondamentali, sistema elettorale ed organi di governo - attorno ai quali si sviluppano gli spazi di autonomia riconosciuti dalla medesima carta costituzionale alle istituzioni locali.

Deriva, inoltre, da ciò che l'intervento legislativo statale non può dar luogo ad una lettura estensiva dell'art. 117, co. 2, lett. p) Cost., bensì ad una lettura che coordina lo schema ordinamentale dell'art. 117, co. 2, lett. p) con eventuali altri titoli di intervento legislativo statale quali possono essere il coordinamento della finanza pubblica, il coordinamento informativo e statistico, i principi in materia di organizzazione e di rapporto di servizio.

Se la concretizzazione del principio di sussidiarietà passa attraverso l'individuazione statale delle funzioni fondamentali, questo processo deve essere allo stesso tempo ispirato al criterio della

differenziazione, per la cui realizzazione è necessario ricorrere allo strumento giuridico dell'«esercizio delle funzioni», nonché al principio di adeguatezza, per il quale l'esercizio in sede locale delle funzioni deve essere assicurato da un'organizzazione e da una dimensione adeguata all'ottimale svolgimento delle responsabilità gestionali. Tale sistema non si risolve in un ridimensionamento della sfera generale di attribuzione delle funzioni amministrative comunali, bensì incide, condizionandola, sulla concreta modalità di esercizio della medesima. In altre parole, tutti i Comuni, anche quelli di minori dimensioni, sono in linea di principio titolari di tutte le funzioni amministrative loro attribuite, ma gli organi di governo dei Comuni devono avere a disposizione una macchina amministrativa "adeguata", eventualmente disegnata su quella scala - ultracomunale - che costituisca l'ambito territoriale ottimale di esercizio delle funzioni.

Questa visuale ricostruttiva tende ad escludere la possibilità di concepire un sistema degli enti locali che ruoti esclusivamente intorno alle Regioni. Si può semmai prospettare un sistema locale a garanzia del quale la legislazione statale è chiamata a porre la disciplina delle funzioni fondamentali, degli organi di governo e del sistema elettorale, e che è anche interessato dall'ordinamento regionale ovvero dal potere della regione di organizzare l'esercizio delle proprie funzioni entro l'ambito delle materie di competenza regionale. In altri termini il potere normativo regionale incrocia la disciplina ordinamentale posta dalla legge statale a garanzia del sistema locale, organizzando in tal modo nel proprio ambito il medesimo sistema locale secondo la struttura ordinamentale resa evidente dalla disciplina statale.

Le funzioni fondamentali, infatti, intersecano molte materie di competenza regionale, sicché la Regione deve certamente ritenersi legittimata a prevedere e promuovere modelli organizzativi e modalità di esercizio delle funzioni così come identificate dalla legislazione statale (C. Cost. 244/2005). Quella relativa all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni regionali non costituisce in senso proprio una competenza ordinamentale delle Regioni, ma segna il punto di intersezione tra il modello ordinamentale generale e la potestà regionale di organizzare al proprio interno, in relazione alle materie di propria competenza, il funzionamento di tale modello.

4. La razionalizzazione dei livelli di governo

L'articolazione della Repubblica in più livelli di governo rende necessario una declinazione sistemica dei diversi rapporti tra le sue componenti.

L'individuazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali degli enti locali, non solo consente di tratteggiare il profilo istituzionale dei singoli enti, ma offre l'occasione per procedere ad una razionalizzazione dei livelli di governo. Infatti, è soprattutto nella determinazione del livello

adeguato di esercizio delle funzioni amministrative che si concretizza la sussidiarietà. Nel sistema *multilevel*, che oggi caratterizza il nostro ordinamento, operano - a livello di governo locale - molteplici soggetti: comune; associazioni; autorità d'ambito; province e città metropolitane.

Sicché il riconoscimento operato dalla carta costituzionale degli enti costitutivi della Repubblica, se da un lato ne giustifica la pari dignità istituzionale, dall'altro presuppone una loro differenziazione. La considerazione secondo la quale la enumerazione costituzionale degli enti suppone una diversità delle funzioni da svolgere richiede di superare eventuali sovrapposizioni e ripetizioni tra le funzioni loro tributate. Pertanto, il disegno costituzionale spinge verso la razionalizzazione e la semplificazione dei livelli di governo e di amministrazione.

Evidente è, a tal proposito, l'intimo legame tra la semplificazione dell'amministrazione e la disciplina generale degli enti locali, soprattutto alla luce del nuovo art. 118 Cost., che ha individuato nelle istituzioni locali il soggetto di amministrazione generale più prossimo al cittadino.

Pertanto, se oggi si vuole perseguire lo snellimento dell'amministrazione, al fine di garantire servizi efficienti e migliori al cittadino, si deve partire dalla ridefinizione del quadro istituzionale delle autonomie locali.

5. Dall'ordinamento degli enti locali al sistema locale

L'esame del dettato costituzionale rende evidente la necessità di rilanciare il percorso di riforme al fine di concretizzare le molteplici forme in cui si riflette la sussidiarietà.

Lo Stato è chiamato non solo ad individuare le funzioni fondamentali degli enti locali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione, ma a ripensare il quadro ordinamentale delle autonomie locali, pur con la consapevolezza che la posizione costitutiva ed equiordinata riconosciuta agli enti locali, la cessazione del potere di controllo regionale, l'ampliamento delle prerogative autonomistiche, il sistema paritario di relazioni istituzionali hanno determinato il superamento della titolarità in capo allo Stato di un potere ordinamentale invasivo, preminente ed eterodiretto.

Si apre la strada verso una "Carta per le autonomie locali", quale fonte deputata a garantire le prerogative autonomistiche nel nuovo ordinamento policentrico. Bisogna, dunque, superare la mera riedizione del testo unico, quale raccolta organica della disciplina vigente in materia di enti locali, seppur resa "compatibile" con il nuovo quadro costituzionale, come è stata nella logica sottesa alla "scaduta" legge La Loggia. Si tratta, invece, di individuare un complesso di garanzie generali per le istituzioni locali, necessarie per la tenuta unitaria dell'ordinamento della Repubblica.

L'avvento del Titolo V ha, inoltre, determinato il tramonto di una "materia" legislativa coincidente con "l'ordinamento degli enti locali". L'ambito materiale tradizionalmente interessato dall'ordinamento degli enti locali è, infatti, attraversato da una pluralità di fonti: statali, regionali e locali. Se, comunque, ad un "nuovo" ordinamento degli enti locali vuol farsi riferimento bisogna pensarlo, invece, quale "sistema locale" a più fonti, nel quale, secondo il dettato costituzionale, è attribuita alla competenza legislativa statale, in particolare, la individuazione delle funzioni fondamentali e la regolazione degli aspetti di sistema.

L'attuale quadro politico-istituzionale offre importanti indicazioni sulle linee di azione da sviluppare, a partire dalla indicazione costituzionale della adeguatezza e della differenziazione quali condizioni di effettività della sussidiarietà. Ridisegnare l'ordinamento degli enti locali richiede non solo una nuova definizione dei ruoli delle autonomie locali secondo un criterio di semplificazione istituzionale, ma anche di proporre un'amministrazione locale capace – attraverso la concretizzazione dei criteri della sanità della gestione finanziaria e della democraticità dell'agire pubblico - di adempiere adeguatamente ai nuovi compiti e di soddisfare i bisogni dei cittadini. Pertanto, la «prossimità» - voluta dalla Costituzione - dell'istituzione comunale ai cittadini deve trasformarsi nell'attitudine dell'amministrazione locale di realizzare i diritti di cittadinanza e la dimensione democratica del governo locale.

6. La legge fondamentale tra la libertà comunale e la libertà regionale

La legge fondamentale è destinata ad occupare uno spazio tra la libertà comunale e la libertà regionale. Essa deve fornire un quadro generale che leghi le due libertà e ciò è possibile soltanto se si presenta quale legge di principi. Più che alla separazione deve guardarsi all'integrazione degli ordinamenti statali, regionali e locali.

Il compito che il legislatore statale deve svolgere è diverso da quanto realizzato a partire dal 1990. Infatti, non si tratta di scrivere per la prima volta una legge organica ed innovativa sugli enti locali (l. 142/1990), né di razionalizzare l'esistente con la redazione di un testo unico o codice (d.lgs. 267/2001), né di adeguare semplicemente la legislazione preesistente alla riforma costituzionale (l. 131/2003).

Si presenta con la scrittura della legge fondamentale per le autonomie l'occasione per implementare le novità del Titolo V, per completare il processo riformatore avviato con le leggi Bassanini e per rendere, allo stesso tempo, effettive le innovazioni già presenti nel nostro ordinamento.

La natura sistemica della legge fondamentale sugli enti locali richiede, dunque, che la stessa ponga una disciplina di principio, che non comporti la successiva predisposizione di normativa di dettaglio, se non nei casi strettamente necessari, e che sia rispettosa dell'autonomia normativa delle regioni e degli enti locali. Pertanto, bisogna valutare l'opportunità di predisporre una disciplina cedevole con funzioni suppletive. Né la normazione di principio può essere circoscritta soltanto alla fissazione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti. È, invece, utile procedere all'individuazione ed all'elaborazione di "modelli" organizzativi e funzionali che le autonomie locali saranno libere di adottare ed adattare, concretizzando in tal modo l'autonomia loro riconosciuta dalla Costituzione.

Al contempo si aprono nuovi spazi di regolazione per le Regioni. Al riguardo si osserva che le competenze legislative statali enumerate dall'art. 117, co. 2, lett. p) Cost., volte a definire il ruolo istituzionale degli enti locali, costituiscono la cornice che consente alle regioni di svolgere il ruolo di "centro propulsore e di coordinamento del proprio sistema locale". Tale ruolo è svolto non con la posizione da parte delle regioni di norme ordinamentali, ma attraverso l'esercizio della potestà legislativa diretta a disciplinare le materie di propria competenza e la loro organizzazione.

7. Verso un sistema plurale e democratico

L'adozione di una «legge fondamentale» per gli enti locali rileva sul piano tanto costituzionale quanto istituzionale.

Sul piano costituzionale essa costituisce il primo atto con cui si riavvia il processo di attuazione della riforma del Titolo V, -nella quale il novellato art. 114 della Costituzione ha elevato l'autonomia al ruolo di principio organizzatore di tutto l'ordinamento repubblicano -, ed in particolare permette di concretizzare le libertà comunali, ovvero i nuovi spazi che sono stati riconosciuti alle autonomie locali. Si tratta di un processo che poggia sui principi di equiordinazione, sussidiarietà e leale collaborazione.

Sul piano istituzionale la riforma del Titolo V ha segnato il pieno e consapevole affermarsi dei principi del pluralismo e della diffusione dei poteri, direttive già contenute nell'art. 5 della Costituzione. All'ordinamento statocentrico deve subentrare un sistema plurale e democratico nel quale le pubbliche funzioni si distribuiscono in una pluralità di soggetti comunitari, e nel quale si nutre di nuova linfa la partecipazione delle formazioni sociali alla vita pubblica.

Da queste considerazioni emerge il carattere sistemico e complesso che deve rivestire l'intervento legislativo diretto a definire il nuovo assetto degli enti locali. Esso deve essere coerente non solo con la definizione complessiva del sistema amministrativo ed in particolare

dell'amministrazione statale, ma anche con la rimodulazione degli ordinamenti regionali e con la riforma dei "luoghi di decisione condivisa".

E in questo quadro la sussidiarietà, non più rilegata all'organizzazione dei soli rapporti di amministrazione, deve diventare metodo di decisione politica e giuridica. Se da un lato essa regola l'integrazione tra gli ambiti ordinamentali e guida l'esercizio delle competenze, dall'altro alimenta la capacità dei diversi livelli di governo di realizzare le istanze non solo politico – economiche, ma anche socio-culturali provenienti dai cittadini e dalle loro comunità.

Allegato 3:

Proposte della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, ANCI, UPI e Uncem per l'attuazione del vigente titolo V della Costituzione" - 15 novembre 2006.

Proposte della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, ANCI, UPI e Uncem per l'attuazione del vigente titolo V della Costituzione

15 novembre 2006

Premessa: un nuovo accordo interistituzionale tra Comuni, Comunità montane, Province, Regioni e Stato

E' fortissima l'attenzione che, Comuni, Province, Comunità Montane e Regioni, in questo avvio di legislatura, stanno dedicando all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. Il ciclo di audizioni, appena conclusosi presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, ha registrato un largo consenso sulla priorità di definire un percorso che coinvolga tutti i soggetti istituzionali, in quanto paritariamente e congiuntamente responsabili dell'efficacia delle politiche pubbliche, nella piena attuazione dei punti salienti della riforma costituzionale del 2001.

Le autonomie territoriali ritengono che la legislatura attuale debba avere come obiettivo prioritario l'attuazione della riforma costituzionale del 2001, per completare la lunga transizione istituzionale che caratterizza il nostro paese da più di 10 anni e dare finalmente certezze sul piano legislativo e sul piano amministrativo ai cittadini e alle imprese.

Troppo importanti sono le esigenze concrete a cui occorre rispondere perché anche il Governo non dia la massima priorità a questo obiettivo: in questo contesto vanno inquadrate le numerose iniziative legislative, prima fra tutte il disegno di legge delega per l'adozione della cosiddetta "Carta delle Autonomie", finalizzate ad avviare un incisivo processo di riforma del sistema amministrativo, imperniato lungo le direttrici della semplificazione e della razionalizzazione dei livelli istituzionali e dell'assetto delle funzioni amministrative.

Il nuovo titolo V colloca gli enti territoriali al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica: pertanto Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, pur nella diversità delle rispettive competenze, hanno pari dignità costituzionale quali enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo quanto previsto dall'articolo 114 della Costituzione.

In questo contesto Regioni ed enti locali ritengono prioritario che tutte le istituzioni della Repubblica giungano alla definizione di un nuovo accordo indirizzato a delineare le linee direttrici ed un metodo condiviso, improntato alla reciproca e piena collaborazione, per dare effettiva attuazione al nuovo titolo V, superando gli ostacoli che, all'indomani della riforma,

impedirono all'Intesa interistituzionale sancita nel giugno 2002 di produrre gli effetti auspicati.

E' necessario che il Governo sia consapevole che, per la stessa efficacia delle misure che si propone di attuare, è assolutamente indispensabile praticare il metodo, più volte richiamato ma non sempre realizzato, della concertazione, o meglio, della piena integrazione istituzionale con il sistema delle autonomie regionali e locali.

In questo senso le Regioni e le Autonomie locali chiedono che il contenuto dei provvedimenti attuativi del Titolo V sia oggetto di un metodo stabile di preventiva intesa.

I punti essenziali su cui si dovrà focalizzare l'accordo sono:

1. attuare gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, attraverso la disciplina delle Città metropolitane e l'ordinamento di Roma capitale, la definizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti, l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane come previsto dalla lett. p) dell'art. 117 comma 2, il conferimento delle funzioni amministrative secondo i criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118;

2. attuare il federalismo fiscale delineato dall'art. 119 della Costituzione, come elemento imprescindibile per coniugare autonomia e responsabilità, provvista indispensabile per i nuovi assetti delle ulteriori funzioni, attraverso la previsione di una nuova autonomia tributaria regionale e locale e l'introduzione di strumenti per garantire la piena copertura degli oneri connessi all'esercizio delle funzioni;

3. rafforzare e ridefinire i raccordi tra Stato, Regioni e Autonomie, attraverso l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con la prevista integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e il ridisegno delle Conferenze, con la modifica del D. Lgs. 281/1997;

1. L'attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione

A. *Città metropolitane e Roma Capitale*

L'obiettivo di costituire sistemi di governo metropolitani deve riguardare esplicitamente le aree individuate nella legge n. 142 del 1990 individuate nella legge 142 – oltre a quelle situazioni che saranno eventualmente individuate dalle Regioni speciali – e cioè le aree comprendenti i Comuni capoluogo di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari.

Per quanto riguarda l'area metropolitana di Roma va previsto un percorso specifico che deve essere inserito nell'ambito del percorso di attuazione dell'art. 114, comma 3, della Costituzione sull'ordinamento di Roma capitale.

In relazione alle aree metropolitane si tratta di attuare i principi cardine della riforma del 2001 (sin qui sostanzialmente rimasti sulla carta) di economicità, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, nonché di perseguire obbiettivi di efficienza ed economicità nella gestione delle funzioni e delle politiche di ambito metropolitano.

Occorre prevedere un sistema flessibile per le città metropolitane che consenta un modello articolato in una duplice direzione: la prima è quella in base alla quale la città metropolitana si configura come vero e proprio ente territoriale -anche mantenendo in vita il Comune Capoluogo- di regola con un territorio almeno coincidente con quello di una provincia con la conseguenza di prevedere il necessario carattere alternativo tra provincia e città metropolitana. La seconda, più flessibile**, volta ad assicurare una migliore governance metropolitana attraverso l'esercizio associato delle funzioni metropolitane.**
Sarà indispensabile a tal fine tener conto delle specificità territoriali del nostro Paese, prevedendo più modelli di costituzione delle città metropolitane che poi ogni realtà potrà scegliere ed adeguare alle proprie caratteristiche.

Il procedimento istitutivo si avvia su iniziativa dei Comuni interessati, prevedendo una intesa con la regione e le province coinvolte, in modo tale da garantire comunque la possibile conclusione dell'iter legislativo, anche in assenza di intesa tra tutti i soggetti.

B. *Sistemi legislativi e sistemi amministrativi nella loro inscindibile interconnessione: la certezza nel riparto delle competenze legislative*

Regioni e Autonomie locali ritengono che un processo di riforma delle funzioni amministrative deve partire dalla consapevolezza che nella Costituzione materiale vigente le questioni dell'amministrazione e della legislazione sono tra loro strettamente connesse, poiché è attraverso l'esercizio della potestà legislativa che si regola l'allocazione delle funzioni e le modalità del loro esercizio.

Come è chiaramente emerso nel corso delle recenti audizioni parlamentari, al fine di evitare possibili contenziosi tra il legislatore statale e regionale, occorre innanzitutto tenere conto del riparto delle competenze legislative previsto dall'art. 117 della Costituzione e procedere alla definizione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente.

La definizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti deve consentire l'effettiva e piena esplicazione della potestà legislativa regionale relativamente al processo di riassetto delle funzioni amministrative ai Comuni e alle Province.

L'impostazione degli interventi legislativi dello Stato deve per un verso rispettare e per altro verso valorizzare le competenze legislative delle Regioni, allo stesso modo, l'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali; allo stesso modo, gli interventi legislativi delle Regioni devono anch'essi rispettare e valorizzare l'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali.

In questo senso, la disciplina statale deve realmente configurarsi come disciplina di principio, con ampie flessibilità e spazi lasciati alle norme regionali e locali, evitando lacune

nell'ordinamento mediante norme suppletive; cosi come la legislazione regionale, sia nelle materie di competenza concorrente che in quelle di competenza piena residuale, non deve esaurire i possibili ambiti di disciplina normativa, consentendo un intervento effettivo alle fonti locali di autonomia normativa.

C. *Funzioni fondamentali e attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p)*

Bisogna prendere atto prima di affrontare l'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. che la materia riconducibile all'ordinamento degli enti locali riflette un delicato equilibrio nel quale concorrono solo per una parte la legislazione statale e regionale, ma che trova il suo sviluppo finale nell'accresciuta autonomia normativa degli stessi enti locali.

Un compiuto riassetto delle funzioni amministrative non può prescindere dall'attuazione della competenza esclusiva statale in materia di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, che consenta di distinguere con chiarezza il ruolo di ogni livello di Governo attraverso un quadro certo di responsabilità amministrative derivante da un complessivo processo di riordino istituzionale e di semplificazione amministrativa.

L'individuazione delle funzioni fondamentali e la contestuale attuazione dell'art. 118 deve rappresentare l'occasione per allocare al livello delle istituzioni più vicine ai cittadini e al territorio il complesso delle funzioni amministrative, attuando il principio di sussidiarietà e dando stabilità ai processi di decentramento già avviati e parzialmente realizzati dal legislatore statale e regionale. In questo quadro ai Comuni va riconosciuto il complesso delle funzioni amministrative per il governo di prossimità e alle Province le funzioni per il governo territoriale di area vasta.

L'individuazione delle funzioni fondamentali costituisce una materia trasversale che riguarda tutti i settori, sia di competenza dello Stato che delle Regioni; ma non può sostituirsi alla regolazione delle modalità di esercizio ed alla disciplina di settore (come ha stabilito la giurisprudenza costituzionale: cfr. ad es. sent. C. Cost. n. 43/2004), che spetta, a seconda del riparto stabilito dall'art. 117 Cost., allo Stato, nelle materie in cui ha competenza legislativa esclusiva, ovvero alle Regioni oltre che all'autonomia regolamentare degli enti locali.

Infatti, le leggi statali e regionali che disciplinano le funzioni amministrative di Comuni e Province devono comunque considerare l'ambito riservato alla regolamentazione locale nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, in base all'art. 117, comma 6 della Costituzione.

Lo stretto legame tra l'individuazione delle funzioni fondamentali e la disciplina delle stesse da parte del legislatore regionale impone la necessità di prevedere un intervento sostitutivo in caso di inerzia delle Regioni nella disciplina delle funzioni. In tale senso, è ipotizzabile un meccanismo di garanzia simile a quello previsto nella legge 59/97. Nel caso in cui una Regione non adegui la sua legislazione di settore a quanto previsto in sede di individuazione delle funzioni fondamentali è possibile prevedere un Decreto legislativo sostitutivo del

Governo, d'intesa con la Conferenza unificata, che sostituisca la Regione fino al momento in cui questa non intervenga con la sua disciplina.

L'individuazione di una funzione come fondamentale non implica, peraltro, che debba essere esercitata direttamente da tutti gli enti del medesimo livello istituzionale. Si possono configurare ipotesi in cui tali enti (in specie con riferimento ai Piccoli Comuni) risultino inidonei a svolgerla, non rispondendo pertanto al livello di adeguatezza costituzionalmente previsto. In questo caso, appare condivisibile la previsione di un esercizio necessariamente associato, con interventi sostitutivi (dei livelli istituzionali superiori) ove non venga istituita alcuna forma associativa o in difetto di esercizio della funzione.

Con l'individuazione delle funzioni fondamentali si mette in moto anche il processo di superamento del testo unico degli enti locali attraverso un nuovo intervento del legislatore statale limitato alle materie previste dall'articolo 117, comma 2 lettera p).

Devono, infine, essere ricercati nuovi equilibri che consentano di rendere costituzionalmente coerenti le ragioni costituzionali della specialità con quelle di pari rango costituzionale di unitarietà dell'ordinamento.

D. *L' attuazione dell'art. 118 della Costituzione: principi e procedure*

Per il sistema regionale e locale è prioritaria, contemporaneamente alla individuazione delle funzioni fondamentali nel disegno di riassetto delle funzioni amministrative, la piena ed effettiva attuazione, da parte dei legislatori statali e regionali, dell'art. 118 della Costituzione e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in esso contenuti. Solo così si può dare un concreto significato all'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p).

Le esigenze di riordino istituzionale e di semplificazione richiedono che ogni funzione amministrativa venga riconosciuta in capo ad un solo livello di governo, evitando sovrapposizioni e duplicazioni di competenze.

Per quanto concerne la sussidiarietà, Stato e Regioni, valorizzando il più ampio confronto nelle sedi di concertazione sono, allo stesso modo, chiamati a conferire tutte le funzioni, ancora esercitate in forma accentrata, che non richiedano un esercizio unitario; peraltro è noto che sono ancora trattenute a livello statale e regionale funzioni, strutture ed apparati in materie ormai di competenza regionale e locale.

Va ribadito con fermezza che al trasferimento delle funzioni deve collegarsi la riorganizzazione degli apparati ed il conseguente trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie, evitando il deprecabile fenomeno, già conosciuto in passato, della duplicazione delle strutture.

In questo contesto deve essere avviato un percorso deciso, anche con riferimento a misure recenti di riordino amministrativo, che porti alla semplificazione dell'amministrazione indiretta statale e regionale nell'esercizio di funzioni di competenza degli enti locali. Si deve avviare un percorso di riordino delle amministrazioni periferiche, delle agenzie e delle società controllate, statali e regionali.

Nel quadro della realizzazione del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato al sistema regionale e locale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, un utile strumento può essere costituito dagli Uffici territoriali di governo, presso i quali possano essere concentrate, anche in vista del successivo trasferimento, le funzioni amministrative ancora esercitate sul territorio dalle amministrazioni periferiche dello Stato.

L'attuazione dell'art. 118 Cost. esige poi che anche i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza trovino ora effettiva attuazione; è necessario attuare tali principi nei diversi contesti territoriali, tenendo conto non solo delle dimensioni demografiche degli enti, ma anche delle loro peculiari caratteristiche (economiche, sociali, geografiche, organizzative etc.), attraverso la declinazione concreta delle modalità di esercizio associato delle funzioni amministrative.

In particolare occorre considerare la peculiarità delle zone montane anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 44 della Costituzione.

Regioni e Autonomie locali condividono l'obbiettivo di razionalizzare e semplificare i livelli locali, prevedendo – anche in sintonia con i principi di buona amministrazione affermati dall'art. 97 Cost. – che su un medesimo territorio possa configurarsi, di regola, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli comuni (soprattutto di piccole dimensioni) non sono in grado di svolgere adeguatamente.

Per garantire l'attuazione dell'art. 118, vanno individuati strumenti, anche di natura procedurale, che ne regolino, con chiarezza, tempi e fasi di realizzazione, con previsione di idonee misure in caso di inadempienza, che possono assumere anche carattere sostitutivo nei confronti del mancato intervento attuativo regionale. In questo senso, occorre colmare le lacune della legge La Loggia che, pur contenendo una disciplina procedurale per l'attuazione del decentramento, individua quale strumento disegni di legge, senza la previsione di alcun termine.

Il termine è invece indispensabile per la garanzia del processo; a tal fine lo strumento più adeguato appare quello della delega legislativa, seguita da uno o più decreti legislativi, in un processo temporalmente ordinato e concertato.
Anche lo strumento della delega legislativa, tuttavia, senza adeguati sedi e strumenti che ne garantiscano l'attuazione, può rivelarsi inefficace; per questo ispirandosi ai modelli già sperimentati in sede di attuazione del decentramento operato dalle leggi Bassanini, occorre prevedere l'istituzione di sedi tecniche qualificate (cabine di regia), che assicurino l'impulso e il coordinamento all'azione di governo.

2. Il federalismo fiscale

Come già detto, l'individuazione delle funzioni fondamentali deve essere necessariamente accompagnata dall'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica.

Il processo di decentramento avviato a partire dalla legge 59/97 impone già l'avvio del federalismo fiscale al fine di consolidare il livello di finanziamento delle funzioni trasferite e superare le duplicazioni di capitoli di bilancio esistenti tra il livello centrale e il livello territoriale.

Con l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e con l'attuazione del disegno complessivo sulle competenze amministrative e legislative previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione occorrerà individuare dei meccanismi di federalismo fiscale che possano sostenere l'autonomia di entrata e di spesa di ogni livello di governo rispetto alle funzioni ad esso attribuite.

A tal fine costituisce un valido punto di partenza quanto previsto dall'accordo raggiunto dalle Regioni e dalle Autonomie locali, nel giugno 2003, in materia di meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

E' evidente che ogni provvedimento di attuazione dell'art. 119 della Costituzione presuppone una chiara ricognizione della finanza di ciascun livello di governo (ammontare delle risorse finanziarie complessive) Stato, Regioni, Province e Comuni, in rapporto alle funzioni esercitate.

Allo stesso tempo occorrerà formulare una proiezione dei fabbisogni in ordine all'attuazione dei processi di decentramento amministrativo e di attuazione del Titolo V, per garantire certezza di risorse finanziarie per ogni livello di governo in rapporto alle funzioni esercitate a regime.

Nel percorso di attuazione del federalismo fiscale occorrerà tener conto dei seguenti punti:

a) il riparto tra la competenza legislativa statale e regionale in merito ai tributi regionali e locali;

b) l'autonomia normativa di Comuni, Province e Città Metropolitane in materia di finanza locale;

c) un'adeguata proporzione tra tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali per ogni livello di governo;

d) il sistema di perequazione;

e) il fondo per gli interventi speciali e risorse aggiuntive.

3. La riforma dei raccordi istituzionali

Per l'attuazione del titolo V della Costituzione è necessaria una profonda riforma del sistema dei raccordi istituzionali tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali.

Deve essere finalmente avviato da parte del Parlamento il percorso di attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con l'istituzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con rappresentanti delle autonomie territoriali secondo le linee già emerse nella scorsa legislatura, consentendo un equilibrato rapporto tra rappresentanze di Regioni, Province e Comuni.

Allo stesso tempo deve essere contestualmente avviata dal Governo una riforma del sistema delle Conferenze, come sede di raccordo tra i diversi livelli di governo previsti dalla Costituzione, attraverso la revisione del D. Lgs. n. 281/97

Questa modifica deve essere accompagnata da nuove misure di integrazione e di coinvolgimento istituzionale, quali la partecipazione a Consigli dei Ministri o riunioni preparatorie, presenza nei Comitati interministeriali. Occorre prevedere, altresì, con la previsione di più incisivi meccanismi di codecisione, le procedure di designazione e nomina.

In questa ottica si ritiene fondamentale condividere tutte le informazioni ed i dati di carattere economico, finanziario, sociale e territoriale in modo di poter contare su di un livello di conoscenza paritario e condiviso.

Allegato 4:

F. Pizzetti, "Il disegno di legge delega del Governo per l'attuazione del Titolo V e l'adozione della Carta delle autonomie locali"

Franco Pizzetti

Il disegno di legge delega del Governo per la attuazione del Titolo V e la adozione della "Carta delle autonomie locali": riusciremo a uscire dalla "selva oscura" per tornare a "riveder le stelle"?*

**Testo rivisto dell'intervento svolto al Convegno organizzato da Anci-Toscana "Verso il nuovo codice delle autonomie".*
Firenze, 30 marzo 2007, Auditorium del Duomo

Premessa

1. Orizzonte e obiettivi del testo del Governo

Il disegno di legge delega recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri finalizzato a dare attuazione al Titolo V della Costituzione, così come riformato dalla l. cost. n. 3 del 2001, si presenta, già nella sua struttura, come un'opera dalle enormi ambizioni: qualcosa che ricorda l'ottava sinfonia di Mahler, con la sua pretesa di tutto comprendere e tutto risolvere rispetto a una realtà che, se pure non è così complessa come quella dell'umanità immersa nell'Universo che il grande ultimo romantico austro-boemo aveva l'ambizione di esprimere e ricomprendere tutta nella sua sinfonia, è certamente di dimensioni non meno difficili da realizzare, almeno nella realtà italiana di questo periodo.

L'orizzonte nel quale questo disegno di legge delega si colloca, infatti, non è soltanto quello rappresentato dalla mera attuazione del Titolo V della Costituzione (rispetto alla quale, anzi, esso manca di una parte essenziale, quale quella rivolta all'attuazione dell'art. 119 relativa al c.d. "federalismo fiscale"). L'ambizione vera è piuttosto quella di affrontare e chiudere – "una volta per tutte" si direbbe – l'infinita

transizione dallo Stato unitario di matrice risorgimentale alla piena realizzazione della Repubblica delle autonomie, già contenuta in tutta la sua forza nell'art. 5 della Carta costituzionale del 1948.

Pur nell'arco di soli nove articoli, infatti, questo testo normativo torna ancora una volta ad individuare e affrontare pressoché tutti i nodi irrisolti dell'articolazione plurisoggettiva e policentrica che caratterizza la Repubblica italiana fin dal suo sorgere. Nodi, questi, che la riforma del Titolo V ha più aggravato che risolto.

Il pregio incontestabile di questo testo consiste, dunque, in una duplice e audacissima ambizione: dare piena attuazione all'ancora del tutto inattuato nuovo Titolo V della Costituzione, da una parte e, al medesimo tempo, sciogliere tutti i complessi e intricati nodi che, intorno al "disegno costituzionale delle autonomie locali" delineato già nella Costituzione del 1948 e rafforzato dalla riforma costituzionale del 2001, si sono venuti sempre più aggrovigliando nel corso di tutta l'esperienza repubblicana, dall'altra parte.

I. Le caratteristiche più problematiche di un progetto dalle grandi ambizioni

2. La natura dei "principi" di cui all'art.1 del d.d.l. fra legislatore statale e legislatore regionale

Fin dall'art. 1 questo testo, pur collocandosi in un panorama formalmente rispettoso dell'attuazione delle norme del nuovo Titolo V della Costituzione, e in particolare di quelle contenute negli art. 114, 117 e 118, assume un tenore che va molto oltre la mera attuazione della normativa costituzionale e persino oltre il formale rispetto del sistema delle fonti previsto dalla nostra Carta costituzionale.

Basti pensare al dettato del secondo comma di questo stesso art. 1, nella parte in cui afferma che: "Stato e Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze legislative,

provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni contenute nella presente legge. A tal fine osservano i seguenti principi…".

Da una parte, si deve prendere atto del chiaro, e sotto molti aspetti apprezzabile, tentativo di affrontare i nodi reali di una problematica che la stessa riforma costituzionale ha lasciato ancora troppo aperti e che, proprio per questo, continuano a rappresentare un ostacolo quasi insormontabile a una definitiva, e corretta, stabilizzazione della Repubblica delle autonomie. Tra questi nodi spicca, in particolare, quello relativo alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni (anche, e specialmente, rispetto alle funzioni fondamentali degli Enti locali) che in questa norma è solo presupposto come risolto mentre è più specificamente e chiaramente ripreso nell'art. 6.

Dall'altra parte, tuttavia, non appare irragionevole domandarsi a che titolo una legge dello Stato, e per di più una legge delega che sta fissando, si avrebbe ragione di credere, principi a cui deve attenersi (solo) il legislatore delegato, può pretendere di dettare i principi a cui devono attenersi (anche) le Regioni.

La domanda è inevitabile: si tratta di principi di delega o di principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato verso i legislatori delle Regioni?

O di entrambe le cose?

Sono principi conformi a quanto previsto dall'art. 76 Cost., o siamo di fronte ad un caso da manuale di "*principi double-face*", riconducibili solo in parte al dettato al richiamato art. 76 Cost. e in altra parte invece riferibili piuttosto a quanto previsto nel terzo comma dell'art. 117 Cost. (e anche nel secondo comma dello stesso articolo 117, sia pure solo per la parte relativa alle eventuali leggi regionali che pretendessero di disciplinare nell'ambito delle funzioni fondamentali degli enti territoriali di cui alla lettera p) ricadenti nelle stesse materie del terzo comma)?

E ancora: se, almeno di fatto, siamo in presenza di "*principi double-face*", siamo proprio sicuri che una tecnica del genere sia praticabile?

In ogni caso: è conforme al dettato costituzionale il fatto che la legge statale pretenda di stabilire principi fondamentali tanto penetranti verso competenze regionali che non necessariamente rientrano fra le competenze concorrenti?

Di più: atteso che alcuni di questi principi sembrano riguardare solo lo Stato (in particolare quello di cui alla lettera a) del secondo comma dell'art. 1), mentre gli altri principi contenuti nelle lettere b), c) e d) del medesimo comma sembrano esplicitamente rivolgersi sia allo Stato che alle Regioni, come devono essere intese queste norme?

È escluso, infatti, che si possa liquidare il problema semplicemente osservando che, almeno in parte, esse sembrano richiamare principi già stabiliti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Se così fosse, esse non sarebbero norme necessarie e tutt'al più potrebbero avere un carattere dichiarativo-ricognitivo.

A maggior ragione, però, in questo caso sarebbero comunque norme che ben difficilmente potrebbero assumere la forma giuridica specifica di "principi" ai quali Stato e Regioni sono vincolati, se non al "prezzo esorbitante" di affermare che si possono utilizzare le norme di principio contenute in una legge statale anche unicamente a fini ricognitivi.

Le leggi statali di principio ex art. 117, terzo comma Cost., sono state previste essenzialmente come uno strumento del legislatore statale finalizzato a compiere specifiche scelte politiche unificanti. Sarebbe dunque una "torsione" del sistema se questo strumento fosse utilizzato al diverso effetto di riprendere unicamente a fini ricognitivi gli indirizzi giurisprudenziali della Corte costituzionale. Indirizzi, questi, derivanti da un'attività interpretativa della Carta che è specifico compito del giudice delle leggi compiere in via vincolante per tutti.

In ogni caso basta leggere il secondo comma dell'art. 1 per vedere che in questo testo vi è di più, molto di più.

Infatti, nella loro latitudine, questi principi si estendono ben oltre quanto affermato nelle decisioni della Corte e prevedono criteri e parametri molto specifici, che vengono assunti e imposti come vincoli comuni a entrambi i legislatori.

Non si vede dunque davvero come esse siano accettabili nella loro "forma" di norme statali, stabilite unilateralmente dallo Stato con la duplice e diversa pretesa di vincolare con un medesimo contenuto di principio e un medesimo dettato normativo, da un lato, il legislatore delegato ex art. 76 Cost., e, dall'altro, la competenza legislativa delle Regioni ex art. 117 terzo comma Cost.

Competenza regionale che, peraltro, stando a quanto previsto dall'art. 6 dello stesso testo governativo, è da queste stesse norme considerata come riguardante anche le funzioni fondamentali degli enti territoriali, così come individuate dal legislatore statale in via esclusiva, almeno quando queste rientrino nelle materie del terzo comma dell'articolo 117 Cost.

Tutto questo, però, presuppone una "lettura" della Costituzione che si basa su una specifica e tuttora fortemente "orientata" interpretazione del dettato costituzionale relativamente a un punto molto controverso del rapporto tra Stato, Regioni ed altri enti territoriali: quello cioè di come debba essere interpretata e considerata la competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali e di organizzazione degli enti territoriali prevista dall'art. 117, comma secondo, lettera p) Cost.

Un'interpretazione, quella accolta in questo disegno di legge, che non è unanimemente condivisa, proprio perché non tutti riconoscono come pacificamente esistente la competenza del legislatore regionale anche rispetto alla disciplina delle funzioni fondamentali degli enti territoriali, quando queste insistano nelle materie di competenza regionale.

E allora? Cosa sono queste norme?

Sono forse una sostanziale "*actio finium regundorum*" tra Stato e Regioni in ordine al potere legislativo di assegnazione agli enti territoriali di funzioni amministrative, formulata con una tecnica che, a garanzia minima dei due contraenti e degli enti locali interessati, contiene anche un sostanziale accordo circa la disciplina delle modalità del loro esercizio?

Sembrerebbe proprio questo il significato da attribuire a tali norme. Norme che, dunque, si autodefinirebbero "principi" ma che, in realtà, sarebbero qualcosa di affatto diverso.

Certo questo non toglie che resti aperta la domanda se si tratta di una "presa d'atto" comune e condivisa del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in ordine alla disciplina delle funzioni amministrative degli enti territoriali, o piuttosto di una "decisione interpretativa comune" di Stato e Regioni su come debbano essere interpretate e applicate le norme costituzionali che disciplinano il loro rispettivo potere legislativo in questo settore.

La differenza fra le due ipotesi non è certo irrilevante, eppure nemmeno questo è, a ben vedere, l'interrogativo principale.

La domanda essenziale che ci si deve fare, infatti, è piuttosto un'altra sia che queste disposizioni siano considerate come una presa d'atto comune, o una come decisione interpretativa comune: dove e quando le Regioni hanno concorso a scriverle ed eventualmente ad approvarle?

E per contro: se le Regioni non hanno concorso a determinarle e, comunque, tali norme non si configurano esplicitamente come il risultato del concorso delle Regioni alla decisione che le ha adottate, come possono essere accettate nel loro contenuto?

In ogni caso e quale che sia la prospettazione di queste disposizioni che si ritenga di dover sostenere: come può un disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri contenere norme di tale portata?

È evidente, peraltro, che a nulla vale l'osservazione che esse comunque sono allo stato contenute soltanto in un disegno di legge governativo e che ovviamente dovranno essere approvate dal Parlamento per poter diventare legge. È pacifico infatti che questo non aiuta a risolvere alcunché.

La questione di fondo che questa normativa pone riguarda perciò due aspetti ben specifici: *a)* se disposizioni di tal genere (il cui significato sostanziale è quello di dare un'interpretazione condivisa a uno dei nodi più delicati e storicamente più difficili che da sempre si frappone a un assetto stabile e coeso della Repubblica delle

autonomie) possano essere assunte con fonte di rango legislativo dello Stato, ancorché approvata dal Parlamento; *b)* se, come tali, esse possano vincolare non solo e non tanto il legislatore statale quanto soprattutto quello regionale.

3. Il d.d.l. delega e l'effettivo coinvolgimento degli Enti locali nel procedimento di attuazione del Titolo V della Costituzione

Non meno importante è un altro aspetto, che emerge con assoluta evidenza da questa prima analisi. Un aspetto che è strettamente collegato al primo profilo di criticità del testo governativo che si è precedentemente individuato e che vale a rafforzare la complessità della stessa questione di fondo da ultimo posta.

Il nodo che con queste disposizioni-principio si vuole affrontare e si spera di risolvere riguarda storicamente tre soggetti e non due: lo Stato, le Regioni e il sistema degli altri enti territoriali. Infatti, a ben vedere, tali principi definiscono i confini e gli obblighi dei due legislatori rispetto a questo terzo soggetto, privo di potere legislativo ma ricco di garanzie costituzionali e dotato di una posizione di pari rilevanza costituzionale di quella riconosciuta ai due livelli territoriali dotati di potere legislativo.

È noto a tutti che, proprio la difficoltà di trovare un ragionevole punto di equilibrio tra i tre diversi livelli di governo e di regolazione coinvolti, accentuato dalla difficoltà di definire allo stesso tempo i confini fra i legislatori e le garanzie per gli enti territoriali, ha rappresentato sinora uno degli ostacoli più formidabili alla stabilizzazione del sistema policentrico italiano.

Possiamo ritenere, ora, che le disposizioni contenute nel secondo comma dell'art. 1 di questo disegno di legge raggiungano davvero l'obiettivo di stabilizzare il sistema?

Dobbiamo interpretare i principi contenuti in questo comma come principi accettati e condivisi anche dal sistema degli enti territoriali, oppure no?

Certo, nessuno può realisticamente ritenere che sia sufficiente a garantire questi enti quanto previsto nel comma 3 dell'art. 1, che si presenta ed è, questa sì, come una norma puramente ricognitiva di un dettato costituzionale. Dettato che, a sua volta, è allo stesso tempo tanto chiaro quanto difficile da applicare, ma al quale comunque la disposizione del terzo comma citato nulla aggiunge.

La problematica in questione assume un rilievo tutto particolare nell'economia del disegno di legge, giacché il successivo articolo 6, tutto dedicato alla legislazione regionale e rispetto alla quale esso pretende di stabilire vincoli di tempo e di contenuto, prevede che spetti alle Regioni non solo disciplinare le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali individuate dai decreti delegati, ma anche determinare la loro allocazione e l'assegnazione delle relative risorse fra i diversi livelli di governo in modo da evitare duplicazioni. Aspetto questo che, pur contemperato dal richiamo ai principi dell'art. 2 (ma non, si badi, dell'art. 1) – che, per questa parte, assumono dichiaratamente la natura di principi fondamentali ex art. 117, terzo comma, Cost. – accentua le perplessità in ordine alla *actio finium regundorum* che l'intero testo vorrebbe compiere.

Qual è infatti il significato dell'individuazione statale delle funzioni fondamentali ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., se poi la allocazione di tali funzioni tra i diversi livelli di governo territoriali può variare da Regione a Regione? Possono davvero bastare i principi contenuti nell'art. 2 del testo, diventati per questa parte principi fondamentali ex art. 117 Cost., anziché essere principi direttivi ex art. 76 Cost.?

Ed è davvero accettabile che, in presenza di un quadro costituzionale su questo punto quantomeno discusso e discutibile, e di un nodo politico che da sempre costituisce uno dei principali punti di tensione tra Stato, Regioni e altri enti territoriali, tutto ciò possa avvenire senza alcuna forma di accordo formalizzato da parte degli enti territoriali interessati?

E ancora. È possibile che, in presenza di un quadro costituzionale che è sul punto quanto mai ambiguo e di una giurisprudenza costituzionale che riconosce la

competenza regionale a disciplinare le forme di associazionismo locale nelle sole materie di competenza regionale, il comma 3 dell'art. 6 di questo testo preveda, invece, che spetta alla legge regionale disciplinare *in generale* le forme e le modalità di associazionismo degli enti territoriali, comprese quelle che coinvolgono le province, senza fissare altro limite che il rispetto dei già citati principi contenuti nell'art. 2 del testo in esame?

E soprattutto: è possibile che ciò avvenga per decisione formalizzata in una legge delega dello Stato, senza adeguato coinvolgimento da parte delle Regioni e, soprattutto, degli stessi enti territoriali ai quali queste norme più direttamente si rivolgono e sui cui poteri di organizzazione e normazione regolamentare possono più nettamente e direttamente incidere?

Da ultimo: come può essere compatibile col quadro costituzionale contenuto nell'attuale Titolo V Cost. la previsione di un potere statale sostitutivo del potere legislativo regionale quale quello contenuto nel comma 2 dell'art. 6, in combinato disposto con quanto previsto dal primo capoverso del comma 1?

Certo, non è affatto difficile comprendere quale sia l'intento del legislatore statale e, in questo caso, del Governo proponente. È ben chiaro, infatti, lo sforzo di individuare linee concrete e sufficientemente definite di azione, che consentano di superare e sciogliere almeno i principali problemi che finora, e in misura crescente anno dopo anno, hanno condotto in concreto al blocco di ogni processo di evoluzione e stabilizzazione della Repubblica delle autonomie.

Blocco, questo, che è rimasto inscalfito, ed anzi casomai ha visto aumentare il suo spessore e le sue dimensioni, a seguito della stessa riforma del Titolo V della Costituzione.

Tanto detto, è inevitabile peraltro chiedersi se lo sforzo pur encomiabile posto in essere con le norme richiamate sia destinato al successo o rischi invece, quasi inevitabilmente, di incontrare nuove e ancora più insuperabili difficoltà.

4. Il d.d.l. delega e il tentativo di individuare e risolvere, in modo unitario e onnicomprensivo, tutti i principali nodi dell'attuale sistema costituzionale delle Autonomie

Le considerazioni sin qui svolte si dilatano ancora di più se l'analisi si estende più da vicino all'architettura e al contenuto complessivo di quanto previsto nei singoli articoli del disegno di legge, e segnatamente nell'art. 2 e nell'art. 4.

L'art. 2, in particolare, colpisce profondamente per il suo spessore un pò "barocco".

Esso è infatti costituito da un imponente complesso normativo che si sviluppa attraverso sette commi e numerosissimi capoversi, nell'ambito dei quali, come in un gioco di scatole cinesi, si moltiplicano i principi e i criteri direttivi indicati, da un lato, e i problemi affrontati di cui si cerca di delineare le soluzioni normative, dall'altro.

Insieme all'art. 4, tutto dedicato invece all'attuazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'art. 2 costituisce davvero una sorta di monumentale visione globale dei temi e dei problemi che, decennio dopo decennio, la storia istituzionale del nostro paese ha sviluppato in materia di rapporti tra Stato, Regioni e enti territoriali.

Da questo punto di vista, la lettura di queste due norme costituisce un'esperienza importante e che merita il massimo apprezzamento.

Essa, infatti, consente di vedere tutti insieme e in tutta la loro complessità, la loro contraddittorietà e spesso la loro stessa reciproca incompatibilità, i grandi temi e le piccole questioni in cui, in misura crescente anno dopo anno, l'amministrazione regionale e locale si è trovata ad essere, e tuttora è, impigliata e aggrovigliata.

Cominciare la lettura dell'art. 2 del testo governativo significa, infatti, davvero entrare "in un selva oscura".

Una selva nella quale purtroppo, malgrado gli sforzi compiuti e gli indubbi accorgimenti di altissimo tecnicismo normativo che caratterizzano tutto il disegno di

legge, ben poche sembrano essere le speranze che questa volta sia possibile ritrovare con facilità la diritta via, da troppo tempo smarrita.

Nel loro complesso tutte queste norme, a partire proprio dall'art. 2 e dell'art. 4, ma tenendo conto anche dell'art. 1 già richiamato e delle altre disposizioni a contenuto più specificatamente definito, quali l'art. 3 dedicato alle Città metropolitane, l'art. 5 dedicato a Roma capitale, l'art. 7 dedicato alla rivisitazione delle circoscrizioni provinciali e il già citato – e strategico – art. 6, sembrano costituire una sorta di "Summa Teologica" di *aquinate memoria* in ordine alle difficoltà, finora dimostratesi insuperabili, che l'instaurazione di una reale e funzionante "Repubblica delle Autonomie" comporta.

5. L'attuazione della delega e l'insufficienza delle sedi e dei meccanismi previsti per il coinvolgimento delle Regioni e degli enti territoriali

Di fronte a un disegno così ampio e ambizioso non si può rinunciare dunque a porre ancora una volta il medesimo interrogativo già avanzato lungo il corso dei paragrafi precedenti.

È davvero immaginabile che un progetto tanto ciclopico possa essere condotto in porto semplicemente attraverso una serie di decreti delegati multipli, tutti da emanare entro un anno, e con la previsione di un successivo e coordinato sforzo legislativo delle Regioni da compiere sotto la mannaia del potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 6, secondo comma?

In questo quadro, anche la stessa, ancora un po' "mitica", Carta delle autonomie viene ad essere collocata alla fine di tutto l'articolato, e si configura soltanto come un mega-decreto delegato da adottarsi come stadio finale di un processo che, pur articolato in più fasi temporali, resta comunque sempre tutto ristretto nel debole reticolo delle fonti costituite dalla legge delega, dai decreti delegati e dalle future leggi regionali da approvare da parte delle Regioni.

È davvero possibile che tutto questo sforzo possa compiersi restando ristretto dentro il procedimento della legge delega, prima, e dei decreti delegati, poi?

Vi sono ragioni serie per avere dubbi in proposito.

Né pare di sufficiente conforto sapere che comunque, come già è accaduto anche in sede di esame preventivo del disegno di legge governativo, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata costituiranno la sede in cui il Governo, nell'attuare la delega ricevuta dal Parlamento, potrà e dovrà sentire il parere delle Regioni e degli enti territoriali.

È prudente, infatti, mettere in conto che il c.d. "passaggio in Conferenza", che nel corso delle c.d. "riforme Bassanini" si dimostrò, insieme all'altro passaggio non meno essenziale nella Commissione bicamerale istituita *ad hoc*, strategicamente fondamentale, questa volta possa non bastare.

Due sono, infatti, gli aspetti da tenere presenti.

In primo luogo, nella legislatura 1996-2001 si trattò di dar vita a una riforma a "Costituzione invariata", che si autodichiarava di dimensioni limitate alla sfera amministrativa e che operava in un ben diverso contesto costituzionale.

In secondo luogo, in quella fase lo strumento delle Conferenze, e in particolare, quello della Conferenza Unificata, era una novità, che vedeva per la prima volta l'istituzionalizzazione formale della partecipazione delle città, delle province, dei comuni e delle comunità montane al tavolo di dialogo col Governo. Per di più, proprio la Conferenza Unificata fu allora vissuta anche dalle Regioni come uno strumento importante di comune pressione sullo Stato a sostegno di una riforma che, pur promossa dal Governo, era sentita innanzitutto avvenire nell'interesse comune alla apertura di una nuova fase di evoluzione dell'ordinamento costituzionale.

Tutt'affatto diversa,invece, è la situazione attuale.

Oggi ci troviamo di fronte a quello che viene avvertito come gravissimo stallo del sistema complessivo, dovuto proprio alla perdurante inattuazione di una riforma già avvenuta, ma mai attuata.

Inoltre, il sistema delle Conferenze si presenta, e non da oggi, come una forma di raccordo istituzionale fra i diversi livelli di governo che viene percepito come uno strumento un pò vecchio, molto frusto e, soprattutto, troppo frustrato dall'inattività degli ultimi anni.

Non a caso del resto la stessa legge n. 131 del 2003, più nota come legge La Loggia, adottata nella scorsa legislatura come strumento, poi fallito, di dare attuazione al nuovo Titolo V, per cercare di dare una qualche forma di legittimazione condivisa al processo complesso che essa voleva avviare aveva puntato assai di più sulla "Intesa interistituzionale Stato-Regioni-Autonomie locali" stipulata nel maggio del 2002, e nella successiva, non fortunata, "Commissione Vari", istituita nell'autunno del 2003 presso il Ministero dell'Interno, che non soltanto sullo strumento più tradizionale delle Conferenze.

Occorre dunque rilanciare con molta inventiva la capacità di lavorare insieme dei diversi livelli di governo territoriali che fanno parte dell'unica Repubblica delle autonomie, individuando nuove forme di compartecipazione alla progettazione complessiva e soprattutto alla sua concreta attuazione.

Non basta, perciò, proporsi la lodevolissima intenzione di dare finalmente compiuta e coesa attuazione all'inattuato Titolo V, e al disegno costituzionale di una Repubblica innovata, rimasta oggi bloccata fra "un ieri che non è più" e "un domani che non è ancora".

Occorre inoltre mettere a punto nuovi strumenti di compartecipazione e di reale e concreto coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati nel processo di attuazione di un disegno tanto ambizioso.

Purtroppo sotto questo aspetto il testo del disegno di legge delega non contiene innovazioni procedurali importanti, salvo la previsione all'art. 1, comma 4, di una "apposita sede di coordinamento" istituita per "la predisposizione degli atti istruttori relativi ai provvedimenti attuativi dei decreti delegati" e, dunque, destinata a entrare in funzione soltanto *al termine* del processo di elaborazione dei decreti delegati.

Proprio qui, dunque, sembra essere il vero "tallone di Achille" della, per altro apprezzabilissima, proposta governativa.

Questo sembra essere l'aspetto di maggiore debolezza di un disegno ambizioso che è interesse di tutti che possa andare in porto.

II. Le questioni aperte: come mettere fine alla "transizione infinita" che anche sul piano istituzionale caratterizza oggi la nostra Repubblica? Quali le soluzioni possibili?

6. Le questioni aperte e i limiti obiettivi che il d.d.l. allo stato attuale presenta

Tutto questo deve condurci a dare di questo testo un giudizio negativo?

Certamente no.

Al contrario. Come si è già sottolineato più si tratta di un testo sicuramente molto apprezzabile proprio nella dimensione stessa dei problemi che pone e nell'ampiezza dell'orizzonte che delinea.

Su questo testo dunque occorre che nella fase del dibattito parlamentare si lavori a fondo, in uno spirito di condivisa responsabilità e nella saggia consapevolezza che la sfida posta da questo testo non può e non deve essere fatta cadere.

Esso infatti ha almeno il pregio di mettere in fila, uno dopo l'altro, tutti i principali nodi e tutte le questioni ancora aperte, sfidando tutti i protagonisti a confrontarsi con le indicazioni contenute e le soluzioni proposte o delineate.

Bisogna perciò riuscire ad andare oltre i limiti obiettivi che allo stato questo testo presenta e affrontare con coraggio i nodi principali che allo stato lo caratterizzano.

6.1. Il primo nodo riguarda proprio l'ambizione titanica che lo sorregge e lo caratterizza. Mahler resterebbe spaventato da tanta ampiezza e, forse, solo Wagner si troverebbe a suo agio con un ordito di queste dimensioni e vastità di temi.

È giusto chiedersi se la strada intrapresa, con la sua ambizione, quasi una vera e propria *hubris*, di tutto affrontare, padroneggiare e risolvere pur con un apparato strumentale di fonti e di procedure così modesto, sia la sola via praticabile.

Forse è finita l'epoca in cui si poteva pensare a riforme così gigantesche.

Forse oggi sarebbe meglio procedere a tappe, affrontando le questioni ciascuna nel proprio ambito e provando a dipanarle una per una. Avendo in mente un progetto globale, certo, ma senza la pretesa che tutto si possa risolvere in un medesimo contesto unitario e nel breve volgere di poche "scene" e di qualche "quadro".

C'è infatti da chiedersi se la tragedia greca, con la sua unità di tempo e di luogo, sia ancora la forma più adatta di spettacolo finalizzato a imprigionare la vita sulla scena. O se invece oggi, in una società così fluida e volatile, non siano i film, o le forme ancora più nuove e immediate di ripresa e di diffusione delle immagini legate a tecnologie quali ad esempio i diabolici videotelefonini e il non meno diabolico "*YouTube*", le nuove tecniche alle quali dobbiamo guardare per trarne insegnamenti anche in ordine al nostro modo di regolare e strutturare le relazioni istituzionali fra i diversi livelli di governo territoriali.

Un interrogativo questo che non inficia affatto, anzi caso mai rafforza, l'obbligo che tutti dobbiamo sentire come impegno comune: quello di apprezzare comunque il grande sforzo compiuto da chi ha progettato e voluto questo testo.

Uno sforzo che merita di essere supportato e sostenuto, perché ha comunque come meta quella di dare finalmente una risposta possibile a uno dei due grandi aspetti drammatici della transizione infinita nella quale è caduta l'Italia: vale a dire quello legato alla difficoltà di dare compiuta attuazione al policentrismo territoriale su cui si basa, comunque, sia la nostra Costituzione che la nostra realtà effettuale.

Aspetto questo, che insieme all'altro che caratterizza la nostra eterna transizione, quello legato alla non risolta instabilità del nostro sistema politico, rende il nostro Paese sempre più fragile e sempre meno attrezzato a reggere le sfide che deve affrontare.

6.2. Il secondo nodo legato a questo testo legislativo riguarda invece il non meno importante problema del procedimento attraverso il quale questo sforzo può essere condotto avanti.

Da questo punto di vista, è necessario ribadire con chiarezza che il maggior punto di debolezza del disegno strategico sotteso a questo nuovo testo riguarda proprio il procedimento attraverso il quale esso può assumere solidità prima, avere attuazione, poi.

La dimensione dei problemi posti e l'ampiezza, peraltro necessaria, delle soluzioni prospettate assegna a questo disegno riformatore una dimensione che va assolutamente al di là dell'ambito della legislazione ordinaria, sia dello Stato che delle Regioni.

Se ci si interroga su come conciliare il dettato normativo contenuto in questi articoli con il dettato costituzionale, ci si imbatte necessariamente in una serie di interrogativi e di questioni che difficilmente possono essere padroneggiate in un quadro di certa e incontrovertibile legittimità costituzionale delle disposizioni contenute in questo progetto di legge delega e, soprattutto, delle soluzioni in esse prospettate.

Ancora di più: se ci si misura con i problemi storici del "contrasto-conflitto" tra Stato, Regioni ed enti territoriali in ordine al rapporto che lo Stato, da un lato, e le Regioni, dall'altro, devono avere con gli altri livelli territoriali di governo e questi ultimi, a loro volta, devono avere con lo Stato e con le Regioni, ci si imbatte in una serie di nodi. Nodi che il testo indica con chiarezza e affronta con coraggio ma che tuttavia spesso risolve troppa con incertezza, talvolta con atteggiamenti

compromissori, sempre con soluzioni che difficilmente potrebbero resistere a uno scrutinio rigido e occhiuto di costituzionalità.

7. Quali le prospettive e quali le soluzioni possibili?

Dunque: che fare?

Posto che si condivide che il testo sia corretto nell' individuazione dei problemi e, proprio per questo, dimostri ancora una volta, se mai ve ne fosse bisogno, la difficoltà di risolverli, come muoversi?

Io credo sia necessario prendere atto che siamo di fronte a una situazione che richiede soluzioni comuni e condivise, tanto più laddove esse possano prefigurare anche indubbie "forzature" o "torsioni" dello stesso testo costituzionale.

Per poter far questo nell'attuale panorama costituzionale e istituzionale devono verificarsi almeno due condizioni.

7.1. La prima condizione è innanzitutto politica e attiene al grado di maturità del sistema politico nel suo complesso e delle classi dirigenti che hanno responsabilità decisionali ai diversi livelli di governo territoriale.

Solo se si riuscirà a maturare un comune e condiviso disegno riformatore, che sconti certamente le differenze di posizioni di ciascuno,c ma che sia anche il risultato dello sforzo di tutti di armonizzarle in un quadro coerente, si potrà andare avanti.

Ci sono queste condizioni?

In qualche momento, pare di sì. In qualche altro, pare di no.

Certo non sarà possibile alcuna soluzione se le Regioni da un lato, e gli Enti territoriali dall'altro, si siederanno al tavolo della codecisione con atteggiamento rivendicativo e difensivo, attenti ciascuno a ottenere il più possibile e a cedere il meno possibile, quali che siano le conseguenze sul sistema complessivo del braccio di ferro che verrebbe a quel punto ingaggiato ancora una volta.

Occorre invece un *animus* positivo e un senso di responsabilità comune. Occorre che tutti siano consapevoli che si tratta di trovare il giusto equilibrio fra eguaglianza di posizione degli enti ex art. 114 Cost., e le differenze necessarie che possono caratterizzare questi stessi enti a seconda sia delle loro dimensioni che degli ordinamenti regionali in cui sono inseriti.

Si tratta di affrontare consapevolmente e coraggiosamente il tema delle Città metropolitane, raccordandolo da un lato con la necessità di definire con concretezza e senza inutili campanilismi cosa significhi "Città metropolitana" e, dall'altro, sforzandosi di trovare una corretta risposta al tema strategico del rapporto che deve sussistere tra Città metropolitana e Regione in cui essa è inserita.

Si tratta infine di trovare soluzioni lucide e utili per superare un dilemma parimenti inaccettabile nei suoi corni estremi: se, cioè, sia utile e necessario difendere ad ogni costo un sistema di enti territoriali organizzato in modo omogeneo su scala nazionale e dominato dal raccordo primario con lo Stato e la sua legislazione uniforme e generalizzata su tutto il territorio; o se, ragionando in modo opposto, sia invece inevitabile accettare la frammentazione del, sinora unico, sistema degli enti territoriali in venti sistemi regionali diversi.

Tutte e due le soluzioni estreme sono improponibili. Insostenibile la prima, almeno nella sua versione estremizzante. Inaccettabile, nella sua versione totalizzante, anche la seconda, specialmente in un Paese segnato da differenze profondissime da Regione a Regione e che vede alcune Regioni di gran lunga meno popolate di alcune fra le più grandi città italiane.

Trovare il giusto equilibrio quindi è tutt'altro che facile. Ma non è impossibile.

A questo sforzo comune è chiamata tutta la classe politica, a tutti i livelli, e tutta la classe dirigente coinvolta nei processi di riorganizzazione territoriale.

Il testo del Governo apre una nuova fase, non la chiude. Avvia un percorso lungo, nel quale c'è lavoro per tutti e per il quale tutti devono mettersi al lavoro.

7.2 La seconda questione sul tappeto riguarda i modi coi quali questo lavoro può e deve essere svolto.

Su questo si è già detto molto nei paragrafi precedenti.

Si colloca qui il grande nodo che il disegno di legge delega lascia del tutto irrisolto: quello delle procedure per mezzo delle quali tutto il processo decisionale successivo alla approvazione della legge delega dovrà svilupparsi.

Da questo punto di vista, il testo in esame richiede di essere ancora molto arricchito nel corso dell'esame parlamentare.

Allo stato attuale, in fatti, esso rischia di apparire, come già si è rilevato, un forte arretramento anche rispetto alle riforme Bassanini, che pure si sono svolte in un contesto e con ambizioni assai più limitate.

Sul terreno delle procedure dunque occorre lavorare ancora e lavorare molto.

Si può arrivare a dire che, in un certo senso, proprio questo sia il terreno più importante sul quale occorre ora impegnarsi, utilizzando il tempo che si ha a disposizione prima che inizi la discussione parlamentare e, comunque, prima che il testo sia definitivamente approvato dal Parlamento.

In qualche modo, occorre definire una procedura *ad hoc* segnata dalla creazione di una o più *sedi di codecisione* appositamente istituite e allocate, una nel rapporto tra Governo delegato e sistema delle Regioni e degli enti territoriali, l'altra nel rapporto tra Governo delegato e Parlamento.

È fondamentale pensare all'istituzione di una apposita "*Tavola*" o di un apposito "*Arengo delle Istituzioni territoriali* " nel quale, in sede di elaborazione dei testi, Stato, Regioni ed enti territoriali possano confrontarsi e in qualche modo individuare soluzioni condivise. Egualmente fondamentale è istituire una nuova, apposita *Commissione Bicamerale* che segua organicamente tutte le fasi di elaborazione dei decreti delegati.

Né sarebbe fuor di luogo immaginare anche fasi di lavoro e di esame comune fra *Commissione Bicamerale* e *Arengo Istituzionale*, finalizzate a dare al Governo

indicazioni e indirizzi che il Governo, a sua volta, può concorrere a definire e precisare.

7.3. Si dirà che una procedura quale quella qui proposta, se enfatizzata troppo e troppo rafforzata, può mettere in crisi il sistema parlamentare classico che vede il Governo legato dal rapporto di fiducia col solo Parlamento e il sistema dei governi regionali e locali estraneo alla legittimazione politica e istituzionale del Governo quale decisore delegato.

Si dirà che una soluzione procedurale troppo forte e troppo innovativa può essere in insanabile contrasto con un sistema delle fonti rigorosamente interpretato come sistema "chiuso", integralmente previsto e definito dalla Costituzione e non suscettibile di mutamenti, almeno per quanto riguarda le fonti immediatamente attuative della Costituzione stessa.

Entrambe queste obiezioni potranno essere fatte e potranno anche essere riconosciute come in parte ben fondate.

Tuttavia, se vogliamo uscire finalmente in modo positivo e costruttivo dalla transizione istituzionale, e se vogliamo coltivare almeno la speranza che sia possibile l'approdo a un sistema di governo policentrico forte, coeso e stabile, dominato da una forte capacità di integrazione e da solide forme di *governance*, allora dobbiamo per forza *guardare avanti*, anche al di là delle forme attuali che ci restringerebbero dentro spazi troppo angusti, forse più compatibili con il dettato costituzionale rigorosamente interpretato ma certo inadeguati ai bisogni del momento.

Se sapremo trovare la "diritta via" che da troppo tempo abbiamo smarrito, e se sapremo uscire finalmente dalla "selva oscura" per tornare a "riveder le stelle", ce lo dirà la storia che insieme avremo saputo costruire.

Le esperienze che ci stanno alle spalle non favoriscono l'ottimismo.

Ma cosa sarebbe l'uomo se non fosse capace sempre di anteporre "l'ottimismo della volontà" al "pessimismo della ragione"?

Allegato 5:

"Codice Autonomie", documento ANCI presentato in Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, del 31 maggio 2007

ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

AUDIZIONE

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE "*DELEGA AL GOVERNO PER L'ATTUAZIONE DELL'ART.117, SECONDO COMMA, LETTERA P) DELLA COSTITUZIONE, PER L'ISTITUZIONE DELLE CITTA' METROPOLITANE E PER L'ORDINAMENTO DI ROMA CAPITALE DELLA REPUBBLICA. DISPOSIZIONI PER L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 118, COMMI PRIMO E SECONDO DELLA COSTITUZIONE E DELEGA AL GOVERNO PER L'ADEGUAMENTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTI LOCALI ALLA LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001, N.3*".

ROMA, 31.05.07

PREMESSA

Il disegno di legge delega in esame è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 16 marzo u.s., acquisito il parere favorevole in Conferenza unificata delle Autonomie territoriali, unitamente alla presentazione di alcune proposte emendative, parzialmente recepite.

Tale provvedimento giunge anche come risultato di un significativo sforzo unitario posto in essere da ANCI, UPI e Conferenza dei Presidenti, finalizzato a promuovere una ripresa del percorso riformatore e di avanzamento nel lungo processo di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione. Sforzo che è confluito nel documento unitario sottoscritto dai Presidenti delle Associazioni e dalla Conferenza dei Presidenti lo scorso 29 novembre ed inviato all'attenzione del Governo.

E' unanime auspicio dell'Associazione che l'iter del provvedimento sia rapido e soprattutto, in considerazione della sua rilevanza sul futuro assetto istituzionale del nostro Paese e della natura di atto direttamente "attuativo" della Costituzione, abbia il contributo della più ampia maggioranza delle forze politiche e che quindi sia espressione di una visione e di una lettura condivisa.

A distanza di sei anni, dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, e in presenza di una obiettiva e sempre più grave situazione di stallo e di malessere politico ed istituzionale, è necessario un atto di serietà e di verità che faccia luce sulla volontà di traghettare verso un sistema istituzionale più efficiente ed adeguato. Se così non fosse, sarebbe certamente preferibile che si avesse il coraggio di ammettere che quell'idea di articolazione istituzionale della Repubblica non è attuabile, perché non pienamente condivisa o perché non confacente alle caratteristiche del nostro Paese.

ANALISI E PROPOSTE

1. Oggetti del disegno di legge delega.

Si tratta di un progetto normativo assai ampio e ambizioso che si propone di realizzare: a) il riassetto dell'amministrazione pubblica nel suo complesso, nei suoi vari livelli centrale, regionale, locale; b) l'adeguamento della legislazione in materia di enti locali, congiuntamente all'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; c) l'introduzione della disciplina per l'istituzione della Città metropolitana; d) l'attuazione dell'ordinamento di Roma Capitale.

2. Obiettivi.

L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani manifesta apprezzamento per gli indirizzi di innovazione istituzionale che il testo contiene, ma, allo stesso tempo sottolinea l'esigenza che questi vengano sviluppati ulteriormente. E' nostro convincimento che l'introduzione nell'ordinamento di così fondamentali e inediti pezzi di legislazione per il loro contenuto tali da modificarne la morfologia complessiva, debba essere guidata da alcuni obiettivi non più rinunciabili, il cui raggiungimento rappresenterà la condizione per valutarne il successo e la riuscita. Questi obiettivi devono, a nostro parere, essere i seguenti: assicurare una facile imputazione delle responsabilità amministrative e gestionali; sviluppare una efficace semplificazione e razionalizzazione del sistema istituzionale; definire una più marcata suddivisione di ruoli e di compiti fra i livelli di governo, nel rispetto della distinzione costituzionale fra chi legifera e chi amministra; promuovere la valorizzazione del ruolo dei Comuni, anche attraverso una differenziazione delle funzioni, dei poteri, degli assetti organizzativi, delle risorse; assicurare una maggiore chiarezza e fruibilità del quadro amministrativo; realizzare una riduzione ed eliminazione delle sovrapposizioni di organi e competenze, ai fini di un contenimento dei costi complessivi; consentire il rafforzamento della capacità di governo e di risposta alle istanze dei cittadini e della società; promuovere la delineazione di un nuovo sistema di governance, caratterizzato da un giusto dosaggio fra separazione delle responsabilità e integrazione delle politiche.

3. **Una nuova governance**.

In sintesi, l'idea che coltiviamo e che sosterremo è realizzare un **"federalismo che funzioni".**

Significa mirare a istituzioni capaci di governare il cambiamento e di dare risposte ai bisogni che si trasformano.

Significa edificare istituzioni dotate, oltre che della stabilità di governo, raggiunta con l'elezione diretta, anche di una maggiore autonomia nel realizzare le proprie politiche e nell'accompagnare le mutazioni sociali.

Significa promuovere istituzioni che siano capaci di guardare oltre i propri confini e verso un orizzonte di lungo periodo e di dimensione "globale".

Il Comune è il sismografo degli umori della società. Avverte le fasi di accentuazione delle divaricazioni e degli squilibri, l'intensificarsi della pressione che si ripercuote direttamente su di essi come istituzioni politiche, strutture amministrative, sistemi di servizi.

Per un sano ed efficiente funzionamento dello "Stato", è necessario che su tutte le problematiche che hanno dimensione nazionale e rispondono ad interessi generali si sviluppi una rete di relazioni interistituzionali in grado di integrare le proposte, le scelte, le politiche da attuare.

Nessun federalismo, nessun sistema istituzionale fondato su autonomie territoriali forti può funzionare se non si rende possibile e "normale" un'integrazione, un'interconnessione fra i livelli di governo cointeressati dall'attuazione di politiche pubbliche "multilivello".

Bisogna lavorare per costruire un modello di *governance* che consenta di dire che il sistema costituzionale italiano, articolato su una pluralità di livelli territoriali , è retto da un insieme di regole e di modalità istituzionalizzate, diffuse e definite, capaci di garantire flessibilità e fluidità decisionale all'interno di forme e procedimenti condivisi e partecipati.

E' necessario assicurare forme adeguate di "integrazione" fra i diversi livelli di governo.

Per bisogno di "integrazione" si intende la necessità di porre in essere modalità di codecisione condivisa fra i diversi livelli di governo che, a partire dallo Stato per arrivare fino ai Comuni, costituiscono tutti, e a pari titolo, articolazione di una medesima Repubblica.

Questo "bisogno di integrazione" nasce proprio dal fatto che il sistema Italia deve essere in grado di assumere decisioni strategiche essenziali riguardanti l'attuazione di politiche pubbliche di vario tipo e, in generale, di garantire che il raccordo tra il sistema e operativo interno e il contesto europeo e internazionale avvenga sulla base di una robusta capacità di integrazione che vada ben al di là delle attuali forme di concertazione.

L'ANCI ritiene che non vi è più solo il problema di garantire il dialogo e la conoscenza delle scelte altrui attraverso la concertazione, non è più solo un problema di metodo e prassi, ma di integrazione dei contenuti e delle azioni dei diversi livelli di governo.

Forme di integrazione che devono operare sia nell'ambito delle grandi scelte annuali di finanza pubblica che in quello della ripartizione e allocazione delle risorse che, infine, in quello della attuazione della grandi politiche pubbliche di interesse nazionale e sopranazionale, ma rilevanti anche a livello locale.

Su questo piano si può dire che il lavoro è ancora tutto da svolgere. Il disegno di legge in esame risulta del tutto lacunoso su questo decisivo versante. Riteniamo quindi indispensabile che si lavori per integrare il provvedimento, prevedendo una norma di delega che riguardi la profonda rivisitazione del sistema dei raccordi istituzionali. Sono necessarie regole nuove, definendo la rotta che permetta di dar vita ad un efficiente funzionamento del sistema istituzionale, tale da rispondere ad una visione politica generale matura e condivisa riguardante l'assetto della Repubblica e le sue regole di funzionamento.

Attuare il Titolo V significa prima di tutto accedere ad una logica di sistema che chiede a tutti, Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, in alcuni momenti e rispetto a talune scelte di superare, ragioni particolari e visioni settoriali condividendo le responsabilità, individuando e separando compiti per un obiettivo generale perseguito da tutti.

4. Proposte per una riforma del sistema dei Comuni.

- La caratteristica principale degli 8102 Comuni italiani è la forte diversificazione della dimensione demografica, la netta prevalenza di comuni di minore ampiezza e la conseguente naturale differenziazione complessiva che emerge fra le realtà comunali medio grandi e la più ampia costellazione delle realtà di piccole dimensioni.

  A fronte di questo assetto, nell'ultimo decennio si è avviato un processo caratterizzato dal sostegno alle aggregazioni ed associazioni comunali che ha dato dei primi risultati utili, ma non soddisfacenti ai fini di una razionalizzazione del sistema.

  Siamo consapevoli che oggi siamo, a vario titolo, chiamati a dare doverosa attuazione al precetto costituzionale. Avvertiamo l'importanza e la responsabilità di questo compito comune: quello di far compiere al nostro Paese un passo in avanti dotandosi di un sistema istituzionale più rispondente alle istanze dei cittadini e alle stesse esigenze proprie dei Comuni di avere le condizioni che consentano di dare risposte a quei bisogni. Riteniamo che da questo impegno debba scaturire una innovativa configurazione dell'articolazione territoriale del potere pubblico, ed in particolare dell'assetto ordinamentale dei Comuni.

- Consideriamo non più eludibile il definitivo superamento dell'impostazione "dogmatica", secondo cui i Comuni sono tutti uguali ed assimilabili sul piano dei compiti, poteri, strumenti, assetti organizzativi, risorse. Generica uniformità normativa che non rispetta la reale diversità dimensionale, funzionale, strutturale, culturale che connota il complesso mondo dei Comuni del nostro Paese.

  Già la dimensione materiale e fattuale si è progressivamente evoluta in tale precisa direzione, anche in seguito alla crescita, avvenuta nell'ultimo quindicennio, di competenze, di ruolo e di peso politico-istituzionale dei Comuni, facendo sì che la qualità e la quantità di politiche che i Comuni realizzano vari sensibilmente a seconda dell'ampiezza, così come varia la domanda di servizi, di sostegno, di presenza, anche non tradizionalmente municipale, avanzata dai cittadini e dalla società.

  Siamo tutti consapevoli che il cittadino del Comune di 5 mila abitanti chiede a chi amministra genericamente servizi diversi da quelli richiesti dal cittadino del Comune di 100 mila abitanti; siamo parimenti tutti consapevoli che i Comuni al disopra di una certa soglia possono esercitare un ruolo proprio e agire in relazione agli altri livelli istituzionali secondo modalità molto più articolate e pregnanti, di quanto non sia possibile fare ai Comuni di minor dimensione.

  E', quindi, indispensabile dare traduzione e razionalizzazione normativa ad un sistema che è andato già strutturandosi ed adattandosi in modo poliedrico.

Nell'ambito del processo di attuazione del titolo V e di adeguamento dell'ordinamento degli enti locali, riteniamo vada introdotto un assetto gradualmente differenziato sia sul piano del *government* che della morfologia funzionale.

E' per noi questo un obiettivo di portata storica che reca in sé una forte carica riformatrice.

Si tratta di trasporre nel provvedimento legislativo in esame un modello istituzionale che dia concreta attuazione al quadro costituzionale e alle indicazioni che, anche in materia di differenziazione degli enti e di riconoscimento della diversa applicazione del principio di sussidiarietà in ragione delle diverse dimensioni che li caratterizzano, sono contenute implicitamente nell'articolo 117, secondo comma, let. p) della Cost e, molto più esplicitamente, nell' art 118.

Una corretta attuazione della cornice costituzionale sul versante dell'amministrazione necessita di una lettura che consenta una congiunzione e integrazione delle due disposizioni summenzionate.

- Riteniamo che nell'individuazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane si debba considerare con più attenzione questa prospettiva e questo modello.

  Ciò può significare l'opportunità di prevedere esplicitamente, anche nell'ambito dei principi e criteri direttivi, la necessità di un'imputazione delle funzioni fondamentali ai Comuni articolata e differenziata a seconda della fascia demografica, con il conseguente assottigliarsi dello spettro delle funzioni individuate come proprie degli enti, anche a seconda del minor o maggior grado di ampiezza della dimensione comunale.

  In questo quadro, anche il rapporto fra legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali e legge regionale deve variare e deve modellarsi diversamente.

  E' infatti auspicabile che sulle funzioni fondamentali individuate dallo Stato, di Città metropolitane, di Comuni capoluogo di Provincia e Comuni, ad esempio al di sopra dei 30 mila abitanti, la legge regionale di settore non possa operare sottrazioni, ma solo addizioni. Invece è ragionevole che (per quanto riguarda) l'assetto delle funzioni fondamentali dei Comuni di minori dimensioni demografiche (al di sotto dei 5 mila abitanti), si possa prevedere che queste possano essere influenzate e diversamente allocate dalla legge regionale, almeno limitatamente alla promozione degli ambiti di gestione associata intercomunale.
- Consideriamo importante che si prevedano principi e criteri direttivi che consentano di razionalizzare e semplificare il sistema di governo locale, renderlo più snello, valorizzando da un lato la capacità di governo degli organi esecutivi e dall'altro il ruolo dell'assemblea che, anche numericamente ridotta, può svolgere una funzione di indirizzo e controllo più incisiva.

Parimenti, è opportuno ripensare l'istituto del decentramento infracomunale e i relativi organi, attraverso uno stretto scrutinio che porti a valutare insieme l'effettiva utilità.

- E' parimenti importante stabilire principi e criteri direttivi che consentano, in sede di esercizio della delega, la delineazione di una fisionomia ordinamentale, organizzativa e gestionale interna alle diverse classi demografiche differente e rispondente all'assetto variabile di funzioni.
- La differenziazione delle funzioni fondamentali porta con sé anche l'opportunità di un sistema "variabile" di finanziamento delle funzioni esercitate. Il sistema di federalismo fiscale deve articolarsi nelle forme di entrate individuate dall'articolo 119 della Costituzione, ossia compartecipazione ai grandi tributi erariali, entrate proprie e qualora necessario intervento perequativo. Tutte le funzioni amministrative dei Comuni devono essere finanziate con compartecipazione a tributi statali, quali l'IRPEF, tributi propri o tributi nazionali il cui gettito è devoluto al Comune (quali ICI). La differenziazione delle funzioni fondamentali in particolare per le Città metropolitane, e la fascia dei Comuni capoluogo e dei Comuni al di sopra di una certa soglia di abitanti e Comuni aventi determinate caratteristiche può anche determinare aliquote di compartecipazione in percentuale più elevate. A questo si dovrebbe aggiungere per questi enti l'erogazione diretta da parte dello Stato dei finanziamenti riguardanti specifiche materie, quali ad esempio il trasporto pubblico locale o il settore sociale, con il conseguente superamento del sistema del doppio binario Stato- Regioni, Regioni- Comuni. Questo consentirebbe anche di conseguire una significativa razionalizzazione del sistema, un effettivo contenimento di costi e la soppressione di apparati, spesso regionali, istituiti per gestire gli stanziamenti. Per quanto riguarda, il ruolo regionale, si potrebbe riconoscere uno spazio d'intervento limitatamente al finanziamento delle funzioni che devono essere gestite in forma associata da parte dei Comuni di minore dimensione demografica.
- Per quanto riguarda il tema degli istituti dell'associazionismo infracomunale, si può certamente dichiarare il fallimento dell'esperienza abbozzata della fusione fra i comuni; l'esperienza dell'Unione di Comuni, quale ente associativo a carattere strutturale, è in pieno svolgimento e va in questa sede stimolata e ulteriormente rafforzata. Come abbiamo già detto, per i Comuni di minori dimensione demografica la gestione associata sarà la sfida del prossimo futuro; una sfida però che potrà essere vinta e combattuta se la cornice di regole è chiara, semplice e lineare.

  L'ANCI chiede di puntare tutto su questo modello generale di associazionismo che disciplinato in termini generali dalla legge statale deve tendenzialmente vincolare nel modello e nei caratteri la legge regionale. Ciò per varie ragioni tutte di grande rilevanza. Semplificazione: un modello di forma associativa unica o prevalente rappresenta un fattore di chiarezza e leggibilità del sistema amministrativo. Contenimento dei costi: limiterebbe la "fantasia" del legislatore nell'introdurre

modelli inediti di associazionismo che determinano ingiustificate sovrapposizioni e oneri finanziari.

Riteniamo indispensabile procedere ad una rivisitazione anche dell'ordinamento dell'ente associativo, al fine di contenere i costi di funzionamento degli organi e ridurre al minimo gli oneri per le strutture, distaccando personale dai Comuni associati

5. L'istituzione delle Città metropolitane: un'occasione preziosa per la trasformazione del Paese.

L'esigenza di attribuire ai grandi agglomerati urbani gli strumenti per governare realtà complesse, per territorio, popolazione, spessore delle problematiche è ormai nota e ampiamente sviluppata e discussa.

E' un'esigenza di chi governa e di chi vive e opera in quei territori. E' un'esigenza per l'intero Paese e il suo sviluppo. Ed è una necessità che attiene nella stessa misura sia al benessere delle comunità su cui insistono che al benessere dell'intera comunità nazionale.

La disciplina contenuta nell'articolo 2 del disegno di legge è sostanzialmente di carattere procedurale, introducendo con forza nella trama legislativa l'idea che ciascuna Città metropolitana possa costituire un caso a sè, in special modo quanto all'equilibrio di poteri e funzioni fra la stessa Città metropolitana e i Comuni dell'area. Manca un identikit che attenga al rafforzamento dei poteri e degli strumenti di governo, degli assetti organizzativi. In ogni caso manca nella parte relativa alle Città metropolitane ogni indicazione di criteri per la individuazione delle funzioni fondamentali che questo nuovo livello di governo dovrebbe svolgere. Così come manca alcun riferimento, anche generico, circa il modello di finanziamento. Questo per dire che rispetto a questa tipologia di ente territoriale, in quanto soggetto nuovo, non appare sufficiente un approccio solo procedurale, essendo utile uno sforzo supplementare teso a definirne con maggior precisione i caratteri e la fisionomia, che non possono certamente essere quelli propri della Provincia che viene eventualmente meno. Trattandosi, peraltro, di una disciplina che, anche se non si attiva il procedimento ovvero questo risulti infruttuoso, dovrebbe sopravvivere almeno quale atto che introduce nel nostro ordinamento un soggetto nuovo, definendone le caratteristiche, e non limitandosi a elencarne le Città..

Inoltre, non può bastare a giustificare un tale limitato approccio l'osservazione che questo favorisce al massimo la flessibilità del modello e la sua adattabilità alle diverse esigenze territoriali.

L'Anci apprezza l'impostazione orientata a garantire il massimo di flessibilità, tuttavia è pur sempre necessario che si indichino alcuni caratteri peculiari. A tal proposito, sarebbe ipotizzabile il conferimento alle Città metropolitane di poteri normativi penetranti non solo sul piano dell'organizzazione, ma anche sulle modalità di esercizio delle funzioni assegnate. Allo stesso tempo, può essere opportuno che almeno per talune materie strettamente connesse alle esigenze specifiche dei

territori metropolitani, possano essere riconosciuti anche limitati poteri regolamentari "derogatori" dei regolamenti statali o regionali. Si può pensare a forme innovative di "delegificazione", basate anche su atti pattizi;, poggiando su un'applicazione ampia, ma corretta del principio di sussidiarietà, quale principio che può operare anche sul piano del sistema delle fonti, secondo la regola della competenza e sulla base di una lettura estensiva del riconoscimento costituzionale della potestà regolamentare locale ai sensi dell'articolo 117, sesto comma della Costituzione.

Per quanto riguarda l'assetto finanziario, che certamente è oggetto di un altro disegno di legge delega, in questa sede andrebbero però indicate le caratteristiche di sistema. Potrebbe aprirsi, inoltre, un interessante terreno di "ingegneria" di sistema, con riferimento ai finanziamenti necessari a rendere possibili investimenti in infrastrutture e servizi, che per loro natura, costituiscano lo "specifico" della Città metropolitana e quasi la loro stessa ragion d'essere.

Infine, dovrebbero essere esplorate forme di governance, riconoscendo la partecipazione necessaria di questi enti a processi decisionali di livello nazionale, europeo, e anche internazionale.

Per quanto riguarda il modello previsto dall'ultimo comma dell'articolo 3, ispirato ad una logica tipicamente associazionista, si sviluppa al massimo grado l'idea della flessibilità. Anche in questo caso sarebbe opportuno che si specifichi che l'entità metropolitana comunque consegua uno status funzionale ulteriore, rispetto a quello proprio comunale, così come tale modello deve usufruire di un di più di risorse.

6. L'ordinamento di Roma Capitale: un traguardo vicino per una vera innovazione.

E' facile spiegare le ragioni che impongono l'attribuzione a Roma Capitale di uno status speciale: il ruolo, la storia, i maggiori oneri a cui deve far fronte in quanto capitale della Repubblica e sede dello Stato Città del Vaticano. Accanto a queste di ordine storico e legate all'ontologia stessa della Città di Roma, militano anche ulteriori ragioni, come dire, di ordine più sistematico: mettere finalmente il nostro Paese al passo con gli altri Paesi europei, conferendo alla Città di Roma e all'istituzione che la governa poteri, compiti e risorse adeguate, prendendo a modello le grandi Capitali europee (Madrid, Londra, Berlino, Bruxelles), introducendo così nel nostro sistema istituzionale un fattore di profonda innovazione e modernizzazione, che certamente può riflettersi molto positivamente sulla crescita e sul funzionamento complessivo del Paese e sulla sua proiezione sul piano internazionale.

La soluzione prevista nell'articolo 5 del disegno di legge delega, che dà attuazione all'articolo 114 della Costituzione che prevede che la legge dello Stato disciplini l'ordinamento di Roma capitale, rappresenta una valida confezione dell'inedita idea, per il nostro ordinamento, di dare un'autonomia speciale a Roma Capitale.

In questo senso merita particolare apprezzamento il conferimento di funzioni adeguate all'obiettivo e accompagnate dalla garanzia di condizioni utili per un loro efficace esercizio, specialmente con

riferimento:ad una necessaria valorizzazione e potenziamento della potestà regolamentare; a specifiche modalità di finanziamento delle competenze e del sistema tributario, correlate allo statuto speciale da un lato e ai principi stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione dall'altro; a forme innovative di raccordo ed integrazione delle politiche; al riconoscimento al Sindaco di Roma capitale anche di un ruolo autonomo e assolutamente peculiare, in quanto portatore ed espressione di un altrettanto peculiare nucleo di interessi.

Il complesso di previsioni che dà sostanza all'ordinamento di Roma capitale deve consentire in estrema sintesi una più rapida ed incisiva capacità di governo e di attuazione delle decisioni assunte, semplificando e ottimizzando le procedure amministrative, attenuando o eliminando elementi e passaggi che incidono sull'efficacia e tempestività degli interventi.

I principali profili problematici di carattere tecnico

In conclusione, l'Anci non può esimersi dall'evidenziare i principali nodi critici che il disegno di legge presenta. Alcune delle soluzioni indicate nel testo non appaiono, sotto numerosi aspetti, del tutto lineari essendo indicati principi e criteri suscettibili di interpretazioni difformi, se non opposte.

Sulle funzioni fondamentali

Fermo restando quanto detto nella parte propositiva, bisogna evidenziare che l modello prefigurato nello schema in commento in ordine alle funzioni fondamentali risulta caratterizzato, in primo luogo, dalla previsione dell'esercizio della competenza statale, che però non esaurisce la definizione dell'assetto complessivo delle funzioni fondamentali, né tanto meno la relativa disciplina per l'esercizio. Per inciso, va detto che il legislatore delegato sembra cedere parte della propria competenza legislativa esclusiva a favore del legislatore regionale, ovvero avalla una lettura fortemente restrittiva della 'materia individuazione delle funzioni fondamentali' di spettanza esclusiva statale.

Infatti, l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane che dovrebbe, in quanto materia 'trasversale', vincolare la legislazione statale e regionale di settore, a prescindere dalla tipologia di competenza, è invece disciplinata come se fosse possibile scinderla in due fasi separate, comportanti diverse attività normative e due diverse competenze legislative: individuazione e allocazione, rimessi in alcuni casi a due soggetti diversi. Ciò è la conseguenza della distinzione operata tra individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali, con riserva allo Stato di entrambe le operazioni solo nelle materie di competenza esclusiva statale.

Solo qualora le funzioni fondamentali riguardino materie rientranti nella competenza esclusiva statale, infatti, l'individuazione e l'allocazione sembra essere operata direttamente dai decreti legislativi, i quali possono regolare le modalità di esercizio in forma associata.
Nel caso in cui, invece, le funzioni fondamentali riguardino materie concorrenti o residuali regionali, allo Stato rimane il mero potere di individuazione, mentre l'allocazione spetta alle Regioni, congiuntamente alla disciplina dell'esercizio.

Tale complesso quadro di previsioni pone alcune questioni non marginali.
Assai problematico appare il rapporto tra la disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, i limiti e gli ambiti, e l'atto legislativo regionale di allocazione.
A tale riguardo, la prima questione attiene a cosa debba intendersi per 'allocazione'.
'Allocazione' sembrerebbe intendersi quale attività seguente a quella costituzionalmente prevista della 'individuazione' della funzione fondamentale da parte dello Stato.
Rimane gravemente ambiguo il rapporto fra atto legislativo statale di individuazione e atto regionale di allocazione. Ambiguità che aumenta se si considera che trattasi di rapporto fra fonti e fra norme attributive di competenze amministrative ad altri enti e che tutto ciò potrà essere foriero di considerevole contenzioso sia costituzionale che amministrativo.
Le interpretazioni e le modalità di attuazione possibili sono molteplici: l'atto di allocazione regionale potrebbe non riguardare in alcun modo il riconoscimento della titolarità della funzione in capo a Comuni, Province e Città metropolitane, quanto piuttosto un mero spostamento dell'esercizio della funzione, sostanzialmente ai fini di realizzare gestioni associate oppure potrebbe intendersi solo quale atto formale di attribuzione della funzione amministrativa da parte del legislatore competente per materia. Tale interpretazione sembrerebbe però non poter convivere con il compito regionale di assicurare una allocazione di funzioni e risorse in modo organico al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze.
Sussistono, inoltre, non pochi aspetti problematici, soprattutto sotto il profilo delle garanzie da riconoscere nei confronti degli interventi regionali o dell'eventuale inerzia. Si prevede un opportuno potere sostitutivo, con decreti suppletivi, in caso di inerzia delle Regioni .
A tale riguardo, però, se si segue la linea interpretativa che intende riconoscere la doverosità della allocazione regionale delle funzioni fondamentali, andrebbe forse specificato che la sostituzione statale opera non solo nei confronti della inadempienza regionale *tout court*, ma anche nei confronti di quelle leggi regionali che pure adottate risultino però parziali in ordine alla allocazione delle funzioni fondamentali individuate dallo Stato (ad es. attraverso rinvii a futuri ulteriori interventi del legislatore regionale). Questo peraltro rappresenta un nodo cruciale della attuazione regionale, come hanno dimostrato le vicende relative all'attuazione regionale del d. lgs. 112/98.

Riteniamo, quindi, essenziale una correzione del testo nel senso indicato nella parte propositiva, ossia del solo riconoscimento di un ruolo della legge regionale di settore limitatamente ai fine della discipline e dell'incentivazione della gestione associata fra i comuni di minor dimensione.

E' utile ricordare il mancato inserimento nel testo della previsione proposta dalle Autonomie territoriali in ordine al riordino e alla semplificazione delle strutture organizzative dell'amministrazione diretta, indiretta e strumentale, limitandole a quelle strettamente necessarie all'esercizio delle funzioni che continuano ad essere esercitate dallo Stato, anche al fine di eliminare le sovrapposizioni.
Infine, richiamiamo l'attenzione sul mancato accoglimento della proposta emendativa congiunta riguardante la revisione del vincolo del doppio mandato e il riequilibrio dei poteri fra assemblea ed organi esecutivi. Si tratta di un tema non più eludibile e che peraltro, a nostro parere, fortemente connesso anche alla questione dell'introduzione di regole che imprimino maggiore responsabilità nella gestione delle risorse finanziarie. Infatti, è nostra opinione che questo limite oggi oltre che sconfitto dall'esperienza di questo quindicennio, oltre che rappresentare un'anomalia e un vincolo solo locale, influenza non positivamente la gestione amministrativa e finanziaria nel periodo del secondo mandato, in qualche modo deresponsabilizzando i meno avveduti, consapevoli di non dover più assoggettarsi al vaglio democratico, che dovrebbe essere l'unica vera verifica dell'operato dell'amministratore.

Allegato 6:

"La "manutenzione straordinaria" del "nuovo" Titolo V, rielaborazione intervento F. Bassanini all'audizione del dicembre 2006 per le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato sul Titolo V, parte II della Costituzione.

La "manutenzione straordinaria" del "nuovo" Titolo V[1]

di Franco BASSANINI

SOMMARIO: 1. – Il "nuovo" titolo V: pregi, limiti, lacune. 2. - "Nuovo" titolo V e revisione dell'articolo 138 della Costituzione: le ragioni della rigidità della Costituzione. 3. - La "manutenzione straordinaria" delle riforme e le leggi di attuazione del titolo V. 4. - La "supplenza" della Corte costituzionale e i suoi limiti. 5. - La "clausola di supremazia", architrave degli ordinamenti federali. 6. - La clausola di supremazia e la trasformazione del Senato in Camera delle istituzioni territoriali; la revisione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. 7. – La rimodulazione della ripartizione delle competenze legislative e la revisione dell'articolo 117. 8. - La "manutenzione straordinaria" degli articoli 118 e 119 sul federalismo amministrativo e fiscale. 9. – La forma di governo delle Regioni e la "manutenzione straordinaria" degli articoli 123 e 126.

1. Del Titolo V della parte II della Costituzione, come largamente novellato con la legge costituzionale n. 3 del 2001, è in corso – mi pare – una sorta di diffusa rivalutazione. Anche molti di coloro che l'avevano, nel 2001, criticato o avversato, sembrano ora scoprirne i pregi. Quanto meno – e, certo, non a caso – a partire dal 26 giugno 2006, e cioè dal momento nel quale è stato reso noto che una larga maggioranza degli elettori italiani aveva respinto, nel referendum indetto ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione, approvato nella XIV legislatura, e comprensivo di una incisiva riscrittura dello stesso "nuovo" titolo V.

Non vi è ragione di sorprendersene. Respinto dal corpo elettorale il pasticciato tentativo di introdurre nel nostro ordinamento una sorta di federalismo " a fisarmonica"[2] – quasi confederale nella attribuzione alle Regioni di potestà legislative esclusive, ma di impronta neocentralistica nella ampiezza dei poteri di veto attribuiti a Governo e Parlamento nei confronti delle leggi regionali ritenute in contrasto con l'interesse nazionale – il "nuovo" titolo V è tornato a rappresentare, agli occhi di molti, il massimo di innovazione possibile sul versante della riforma della forma dello Stato in senso federale.

Il "nuovo" titolo V esprime indubbiamente, nel suo insieme, una scelta coraggiosa

[1] E' la rielaborazione, con diverse integrazioni, dell'Intervento svolto dall'Autore nel corso della Audizione tenuta nel dicembre 2006 dalle Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato sul Titolo V della Parte II della Costituzione.

[2] Rinvio a F.BASSANINI, *La struttura dei sistemi democratici e l'*acquis *del costituzionalismo moderno,* in VARI AUTORI, *Costituzione. Una riforma sbagliata,* a cura di F. Bassanini, Firenze 2004, pag. 83

di forte innovazione istituzionale. E' una scelta coerente con le tendenze evolutive dei sistemi istituzionali di gran parte delle democrazie moderne. E' la stessa complessità delle società moderne che suggerisce di adottare un modello organizzativo di tipo federale o, quanto meno, caratterizzato dal riconoscimento di forti autonomie regionali e locali: una ben congegnata e strutturata divisione del lavoro, dei compiti e dei poteri tra le istituzioni, europee, nazionali, regionali e locali è il modo di rispondere alla crescita, alla diversificazione, alla complessità delle domande sociali che caratterizzano il nostro tempo, e alla costante crescita e complessità dei compiti che gravano sulle istituzioni pubbliche, evitando l'ingolfamento delle domande sociali al centro del sistema.

Riconosciuto questo dato positivo, non v'è dubbio che il Titolo V presenta alcune lacune, comprende scelte istituzionali discutibili e soffre di alcuni *handicap*, sia per il merito che per il metodo con cui si è giunti alla sua approvazione. Tale approvazione, pur essendo avvenuta dando legittima applicazione all'articolo 138 della Costituzione, è stata tuttavia il prodotto, alla fine, di una deliberazione parlamentare di parte, condivisa da una sola delle due coalizioni nelle quali si raggruppano gran parte dei partiti italiani. Anche a voler prescindere da ogni considerazione di principio sull'inopportunità dell'approvazione di importanti modifiche alla Costituzione ad opera di risicate maggioranze di parte, in contraddizione con la natura della Costituzione come carta dei principi, delle regole e dei valori comuni e condivisi, contano le lezioni della esperienza istituzionale concreta (la *Verfassungswirchlickeit* dei tedeschi). Pochi anni sono stati, infatti, sufficienti, nel corso della XIV legislatura, per dare a tutti dimostrazione, con i fatti, della saggezza di quella consuetudine costituzionale che, nella storia della nostra Repubblica, nei decenni precedenti, si era affermata, circa l'inopportunità di procedere a modifiche costituzionali quando esse non fossero il prodotto di larghe intese. Cambiata la maggioranza, con le elezioni del 2001, l'azione di completamento, manutenzione e implementazione delle nuove disposizioni costituzionali ha subito infatti un'inevitabile battuta di arresto. La nuova maggioranza non ha sentito – a torto o a ragione, ma ciò è quasi irrilevante – il nuovo assetto della forma dello Stato come proprio e condiviso: in attesa di metterlo in discussione e di sostituirlo con un altro, essa ha inevitabilmente bloccato o quanto meno rallentato il processo di attuazione della riforma approvata sul finire della XIII legislatura.

Ma c'è di più. Sul piano del metodo, il Titolo V è stato il frutto di un procedimento di approvazione parlamentare dimidiato e squilibrato, non tanto e non solo perché, in seconda lettura - secondo la consolidata ma discutibile interpretazione data all'articolo 138 dai regolamenti parlamentari - non si è proceduto ad un vero secondo esame del testo della riforma, con la discussione e la votazione di articoli ed emendamenti; ma anche perché, in prima lettura, il Senato fu posto nell'impossibilità di intervenire realmente sul testo stesso. E' assai probabile che alcune evidenti lacune di questo testo, come l'assenza di una clausola di supremazia, l'assenza di norme transitorie, e la affrettata ripartizione di competenze legislative prevista dall'articolo 117, sarebbero state evitate, se fosse stato consentito al Senato di esercitare i suoi poteri legislativi costituzionali, tra i quali quelli di emendamento.

E' appena il caso di sottolineare, al riguardo, che il pieno coinvolgimento della seconda Camera nella definizione dei contenuti delle leggi di revisione costituzionale non è

conseguenza della opzione costituzionale per il modello del federalismo paritario o perfetto. Lo si ritrova infatti anche negli ordinamenti costituzionali che hanno optato per forme di bicameralismo asimettrico. E, in generale, mi pare che nessuno contesti l'opportunità che le leggi di revisione costituzionale continuino a nascere – anche in un ordinamento non più ispirato al desueto modello del bicameralismo perfetto - dalla convergente volontà ed elaborazione di entrambe le Camere, onde rendere più meditate le deliberazioni concernenti la modifica di norme fondamentali come quelle costituzionali.

Nel merito, ha pesato negativamente l'assenza di disposizioni transitorie, che, pure, fu il prodotto di una scelta meditata e, anch'essa, coraggiosa. Rinunciando alla previsione esplicita di disposizioni transitorie si intese contrastare il rischio – non ignoto alla nostra esperienza costituzionale, e in ispecie a quella dei primi decenni della Repubblica – di un eccessivo protrarsi della fase transitoria, di una troppo lunga gestazione delle disposizioni di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali. Ma questa coraggiosa innovazione avrebbe potuto funzionare solo se accompagnata da un forte e convergente impegno delle forze politiche a predisporre e varare rapidamente le necessarie disposizioni di attuazione. In altre parole, non vi è necessità di disposizioni transitorie quando Parlamento e Governo sono fortemente impegnati nell'attività di attuazione della riforma costituzionale, e sono decisi a completarla in tempi rapidi. Diversamente, il sistema istituzionale rischia di restare per troppo tempo in balia delle difficoltà, delle contraddizioni e dei problemi, di non agevole soluzione, che nascono dal contrasto tra le nuove disposizioni costituzionali e la realtà di un ordinamento legislativo, amministrativo e istituzionale che è ancora modellato sulla vecchia Costituzione (formale e materiale) e che non dispone, peraltro di strumenti idonei a garantire una ordinata transizione dal vecchio al nuovo.

Quanto alla clausola di supremazia, essa è presente in tutti i sistemi federali, o perché espressamente prevista nel testo della Costituzione o della Legge fondamentale, o perché vi è stata introdotta in via giurisprudenziale. Negli Stati Uniti, prototipo dell'ordinamento federale, la Corte suprema – come è noto - introdusse la *supremacy clause* già nell'Ottocento. Non averla espressamente prevista, ignorando le lezioni del diritto comparato, ha certamente rappresentato un errore dei legislatori della XIII legislatura: un errore non irrilevante e, purtroppo, non privo di conseguenze.

2. Queste considerazioni preliminari inducono senza dubbio a sottolineare come sia necessario riflettere sulle forme e i modi utili a ristabilire, nella realtà politico-istituzionale italiana, il principio per cui le leggi di revisione costituzionale ritornino a essere effettivamente condivise dalla grande maggioranza delle forze politiche e non siano il prodotto dell'arbitrio e dell'imposizione di una parte, sia pure quella momentaneamente maggioritaria. Ristabilire, in altri termini, il principio di una effettiva rigidità costituzionale, adeguata all'evoluzione in senso bipolare e maggioritario del nostro sistema politico.

E', a ben vedere, uno dei principi-cardine delle Costituzioni liberaldemocratiche. Uno dei pilastri portanti, di un modello che, da Montesquieu in poi, si basa sul bilanciamento tra due principi-obiettivo: dare ai vincitori delle elezioni i poteri per ben governare; ma dare a tutti, e in primis agli sconfitti, la certezza che i loro diritti non sono minacciati, e che le

regole e i principi della democrazia non sono alla mercè di chi ha vinto. Prevedere dunque, a fronte di governi efficaci e capaci di decidere, forti *checks and balances*, argini solidi al potere di chi ha vinto, garanzie sicure delle libertà e delle regole democratiche. E' nella Costituzione infatti che si definiscono i confini tra ciò che legittimamente può essere deciso dalla maggioranza pro tempore e ciò che invece non può essere appannaggio del vincitore perchè rientra nell'ambito delle regole del gioco, e dei diritti e delle libertà sottratti all'arbitrio della maggioranza del momento.

L'Assemblea Costituente non ritenne di prevedere, a tutela della supremazia e della stabilità della Costituzione, un procedimento di approvazione delle leggi di revisione costituzionale fortemente aggravato. Quella supremazia e quella stabilità dei principi e dei valori della Carta sembrava allora sufficientemente tutelata dalla larga convergenza che si era determinata alla Costituente nella definizione (o nel riconoscimento) di quei principi e di quei valori, e dalla forte e diffusa convinzione che essi non potessero essi rimessi in discussione se non sulla base di un'intesa larga quanto quella che alla Costituente aveva accompagnato la approvazione della Costituzione. Il modesto aggravamento dei ***quorum*** di approvazione previsti era correlato, peraltro, alla scelta a favore di un sistema proporzionale per l'elezione del Parlamento, effettuata dalla Costituente con l'approvazione del noto o.d.g. Giolitti, scelta che avrebbe impedito ogni sovrarappresentazione dei rappresentanti dei partititi di volta in volta vincitori delle competizioni elettorali.

Non sussistendo più, oggidì, alcuna delle condizioni or ora rammentate (e dunque in presenza, sul punto, di un mutamento radicale della costituzione materiale del Paese), appare ineludibile la necessità di provvedere a una riforma del procedimento di revisione costituzionale che valga, nelle mutate condizioni, a garantire la rigidità, e dunque la supremazia e la stabilità della Costituzione. Si può ipotizzare, come espressamente prevede il programma elettorale dell'attuale maggioranza parlamentare[3], una *réformette* dell'articolo 138 della Costituzione, che innalzi a tre quinti o a due terzi la maggioranza necessaria per l'approvazione parlamentare delle leggi di revisione costituzionale; e si potrebbe, contestualmente, stabilire che la seconda lettura, già prevista dal vigente articolo 138, non si esaurisca nel solo voto finale sul testo della riforma, ma ne preveda un esame completo, ai sensi dell'articolo 72 Cost.

Occorre tuttavia valutare con attenzione, e senza pregiudizi, il rapporto che dovrà intercorrere tra questa riforma dell'articolo 138 e la revisione o "manutenzione straordinaria" del Titolo V: se è vero infatti che il vigente testo costituzionale è stato nel 1947 approvato, nel suo insieme, a larga maggioranza, e che a larga maggioranza sono state successivamente approvate quasi tutte le leggi di revisione costituzionale, è anche vero che ciò non vale per la maggiore tra queste ultime, e cioè per la riforma del Titolo V, adottata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Non sarebbe dunque pretestuosa la proposta che la modifica dell'articolo 138, tesa a rafforzare la rigidità e, quindi, la stabilità della Costituzione, avvenga contestualmente a un'intesa su un progetto di riforma costituzionale recante alcune correzioni da apportare al Titolo V, così da ripristinare - anche per il Titolo

[3] V. *Per il bene dell'Italia. Programma di Governo 2006-2011,* Roma 2006, pagg. .9 e segg.

V – il rispetto del principio per cui le norme costituzionali debbono essere (e sono state effettivamente, al momento della loro approvazione) il prodotto di una larga convergenza e non della prevalenza di una parte politica su un'altra. Si eviterebbe così il sospetto che il rafforzamento della rigidità costituzionale sia un espediente per sottrarre a un ripensamento e a una revisione anche quella parte della Carta (appunto il titolo V) che è stata adottata con il consenso della sola maggioranza governativa dell'epoca.

Peraltro, se è vero che il risultato del referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006, non può essere interpretato come blocco o divieto di qualunque riforma costituzionale, pare altrettanto vero che esso deve almeno essere interpretato come una riaffermazione larga e condivisa dei principi e dei valori fondamentali della nostra Costituzione repubblicana, e del suo assetto fondamentale[4]: si è constatato infatti, il 25 e 26 giugno, che essi godono ancora del consenso di una larga maggioranza degli italiani; e si è smentita l'opinione, largamente diffusa tra i sostenitori del progetto di riforma sottoposto al voto referendario, che la Costituzione del 1948, mai sottoposta a voto popolare, rappresentasse in fondo, fin dall'origine, più il prodotto della volontà più o meno lungimirante di una élite politica che una carta di principi e valori condivisi dai cittadini italiani, o, quanto meno, da una loro larga maggioranza.

3. Quanto al merito, il "nuovo" Titolo V abbisogna, innanzitutto, di una coerente e accorta opera di attuazione. E' – come è noto – nel vivo della attività di implementazione che emergono, di norma, le lacune, le contraddizioni e gli errori, dei quali nessuna riforma è completamente esente; ed è solo sulla base dell'esperienza applicativa che si giunge ad identificare le correzioni, le integrazioni e i ritocchi necessari per far funzionare una riforma, per consentirle di dare i frutti sperati. La sequenza processuale or ora accennata – implementazione della riforma, analisi delle lacune e degli errori da correggere, definizione e approvazione delle correzioni – può essere definita come una operazione di ***manutenzione straordinaria***.

La manutenzione straordinaria delle riforme, negli anni successivi alla loro approvazione, dovrebbe – pare a me - rappresentare la regola, non l'eccezione. Nessuna riforma nasce perfetta, non solo perché tutte le cose sono perfettibili, ma perché è sempre necessario verificare, sulla base dell'esperienza, ciò che non funziona, anche in un impianto che, nel suo indirizzo generale, è condivisibile.

Nel caso del nuovo titolo V, questo lavoro di attuazione appare particolarmente urgente, impegnativo e complesso, e dovrà articolarsi in vari provvedimenti. Limitandomi qui ai più importanti, ricorderò:

- il cosiddetto codice delle autonomie[5], comprensivo della definizione delle

[4] Rinvio a F.BASSANINI, *Portata e conseguenze del referendum*, in *Il Mulino,* n. 4/2006, pagg. 628 e segg.

[5] V. il disegno di legge recante *Attuazione degli artt. 117 e 118, Cost., istituzione città metropolitane e ordinamento di Roma Capitale, delega per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla l.cost. n. 3, 2001*, approvato dal

funzioni fondamentali dei comuni e delle province, dei trasferimenti di funzioni e risorse e più in generale della normativa di attuazione dell'articolo 118 Cost, nonché del conseguente adeguamento alle nuove disposizioni costituzionali del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali[6];

- le leggi sui livelli essenziali delle prestazioni, strumento fondamentale per il funzionamento di un sistema che, superato il parallelismo delle funzioni, affida la gestione dei servizi ai livelli territoriali più idonei (in virtù dei principi di sussidiarietà e adeguatezza), pur riservando alcune funzioni fondamentali al legislatore nazionale (*in primis*, appunto, la definizione degli *standard* delle prestazioni e dei servizi, in modo da garantire l'uguaglianza dei cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali assicurati dalla Costituzione a tutti gli italiani, indipendentemente dalla loro collocazione sul territorio nazionale)[7];
- le leggi di ricognizione e ridefinizione dei principi fondamentali della legislazione nelle materie di competenza concorrente, dopo la "falsa partenza" dovuta alla sostanziale disapplicazione della cosiddetta legge La Loggia[8];
- la legge di coordinamento della finanza pubblica prevista dall'articolo 119 Cost., e più in generale, la riforma dell'ordinamento della finanza pubblica secondo i principi del federalismo fiscale: riforma attuabile anche nel quadro delle attuali condizioni della finanza pubblica e dei vincoli derivanti dal Patto europeo di stabilità e convergenza, se correttamente intesa nel senso di riconvertire i meccanismi di provvista delle risorse da un sistema basato sulla responsabilità del Governo centrale ad uno fondato sulla responsabilità delle amministrazioni locali e regionali, ricostruendo quel circuito virtuoso nel rapporto tra prelievo delle risorse e responsabilità della spesa, che è

Consiglio dei Ministri il 19 gennaio 2007 in http://www.astridonline.it/--le-trasf/Atti-parla/ddl-delega-CODICE-DELLE-AUTONOMIE.pdf . E v. R. BIN, *Codice delle autonomie: i nodi irrisolti,* in *Le Regioni,* n. 6 del 2006, A.PAJNO, *Verso la Carta delle Autonomie della Repubblica,* in *Astrid Rassegna,* n. 46 (n. 5 del 2007) e V. CERULLI IRELLI, *La Carta delle Autonomie locali,* in *Astrid Rassegna,* n. 47 (n. 6 del 2007)

[6] ….senza tuttavia esagerare nel perseguire pur apprezzabili intenti di completezza e organicità del disegno riformatore. Il disegno di legge presentato dal Governo suscita, al riguardo, qualche perplessità, in ispecie laddove ha ricompreso nella delega anche la riscrittura della vigente legge elettorale comunale e provinciale. In materia elettorale, infatti, la delega al Governo è forse preclusa dal disposto dell'articolo 72 ultimo comma Cost.; e comunque appare difficilmente compatibile con la natura costituzionale in senso materiale che è propria della legislazione elettorale. Per critiche anche più radicali v. ora F. PIZZETTI, *Il disegno di legge delega del Governo per l'attuazione del titolo V e l'adozione della "Carta delle autonomie locali"*, in *Astrid Rassegna*, n. 48 (n. 7 del 2007).

[7] Cfr. VV.AA., *Welfare e federalismo,* a cura di L. TORCHIA, Bologna, Il Mulino, 2004.

[8] Cfr. VV.AA.., *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131,* Bologna, 2003 a cura di G. FALCON; F. BASSANINI, *Commento all'articolo 1*, in VV.AA. *Commento alla legge La Loggia,* a cura di C. CITTADINO, Rimini 2003

condizione essenziale del buon funzionamento di qualsiasi sistema federale[9].

4. Molti problemi possono dunque essere risolti nel quadro della normativa di attuazione del titolo V, con un uso accorto della legislazione ordinaria. Ma ha ragione Nicolò Zanon nel rilevare che, per vero, neppure una adeguata formulazione delle norme di attuazione del Titolo V potrebbe da sola bastare a risolvere tutti i problemi oggi aperti[10]. La giurisprudenza della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato e l'esperienza istituzionale di questi anni dimostrano che vi sono non piccoli e non irrilevanti ritocchi da apportare al Titolo V, se si vuole raggiungere l'obiettivo di un "federalismo che funzioni", di un sistema istituzionale che possa meglio affrontare le sfide della globalizzazione e delle grandi trasformazioni che caratterizzano il nuovo millennio (o, almeno, il suo inizio).

È vero, la sentenza Mezzanotte n. 303 del 2003 e la successiva sentenza De Siervo n. 6 del 2004 provano che la Corte costituzionale è in grado di compiere anche acrobatiche operazioni di supplenza. Esse sono utili, ma incontrano dei limiti, avvertiti non solo dalla dottrina[11], ma anche dagli estensori delle sentenze stesse.

Nel caso, concernente la localizzazione e realizzazione delle grandi infrastrutture "strategiche", la Corte ha – come è noto – fatto leva sul principio di leale collaborazione. Secondo la Corte, infatti, "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono,

---

[9] Rinvio sul punto a ASTRID *, L'attuazione del federalismo fiscale,* a cura di F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, Bologna, Il Mulino 2004, e al mio *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna,* n. 6/2006. E v., ora, il Rapporto sul federalismo fiscale della Commissione di studio istituita dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Padoa Schioppa e presieduta dal prof. Piero Giarda, *Titolo V e federalismo fisca*le, del 22 dicembre 2006 in http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Rapporto-federalismo-fiscale_Giarda_22_12_06.pdf .

[10] Vedi l'intervento di N. ZANON , nel resoconto stenografico della Indagine conoscitiva sulla revisione e attuazione del titolo V tenuta dalle Commissioni riunite Affari costituzionale della Camera e del Senato in http://www.astrid-online.it/FORUM--l-e/Atti-parla/Indagine-c1/Indagine-Titolo-V-Commissioni-riunite-Aff.cost.-resoc-11_12_06.pdf

[11] S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale***,** "Forum di quaderni costituzionali" in *http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale;* A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale,* ibidem; L. VIOLINI *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e* strict scrutiny, in *Le Regioni,* n. 1/2004; A. ANZON , *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni,* in *Giur.cost.,* 2003

intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza….. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto"[12]. Si tratta, come è stato scritto[13], di una interpretazione che finisce per ripristinare, rovesciandolo, il tradizionale principio del parallelismo delle funzioni, come "filiazione necessaria e diretta del valore di unità, dinamicamente inteso, al cui servizio si pone una sussidiarietà essa pure dinamicamente vista, in accezione procedimentale e consensuale"; onde "sembra quasi che il parallelismo costituisca una qualità intrinseca della distribuzione verticale delle funzioni, un bene inalienabile dell'ordinamento, siccome indisponibile è il valore di unità, che per il suo tramite dinamicamente si compone, rinnova, invera".

Ma non sfugge alla Corte che si tratta di una interpretazione che, se non opportunamente circoscritta e "moderata", può travolgere lo stesso principio di rigidità della Costituzione, affidando al legislatore dello Stato il potere di rideterminare liberamente la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni con la sostanziale vanificazione dell'art. 117 Cost. come norma rivolta a ripartire le potestà legislative[14] e l'azzeramento di fatto di ogni garanzia costituzionale dell'autonomia legislativa delle Regioni. La Corte è dunque costretta a circondare questa (intelligente ma acrobatica) conclusione interpretativa di limiti, condizioni e cautele: "Una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificarne una deroga solo se la

---

[12] Corte cost. sent. n. 303 del 2003.

[13] Così A.RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente pronunzia,* Forum di quaderni costituzionali in *http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale*

[14] G.FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione,* in *Le regioni,* 2002.

valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia *oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata*. Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. Enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie. Ecco dunque dove si fonda una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza. Si comprende infatti come tali principî non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. E si comprende anche come essi non possano assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale. Ciò impone di annettere ai principî di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà...".[15]

Ma *quid juris* se l'intesa non viene raggiunta? Nella interpretazione della Corte, il problema non ha altra soluzione che la paralisi della decisione: fino a che l'intesa "forte" non è raggiunta, non si provvede alla localizzazione, e di conseguenza alla realizzazione, e neppure alla individuazione della infrastruttura in discussione: "Appare evidente che [l'intesa] va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento"[16]. Ma

[15] Sent. n. 303 del 2003.

[16] Corte cost. Sentenza n. 6 del 2004.

con ciò rischiano di essere contraddette e disattese proprio quelle "istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, ...che trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica" di cui all'articolo 5 della Costituzione, che fondano l'affermata "attitudine ascensionale" del principio di sussidiarietà enunciato dall'articolo 118, e che hanno ispirato – a ben vedere – l'interpretazione della Corte. E rischia così di restare vanificata anche la rilevante e positiva novità connessa a questa interpretazione, identificata nella rivalutazione dell'amministrazione "non tanto attuazione o esecuzione di legge, quanto cura e soddisfazione di interessi", per cui "la natura e la dimensione della funzione amministrativa dipendono prima di tutto dalla dimensione e dalla natura degli interessi da curare"[17].

La questione non è affatto astratta e teorica. Al contrario: nei termini in cui in concreto si presenta, una soluzione del problema basata unicamente sui dati interpretativi enunciati dalla Corte, rischia di produrre esiti contraddittori ed effetti non desiderabili se non perfino perversi[18]. Secondo la Corte, "nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, al riscontro concreto delle caratteristiche oggettive dell'opera e dell'organizzazione di persone e mezzi che essa richiede per essere realizzata, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, possa essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo alleghi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione"[19].

Ma, in concreto, la questione si pone - per ora e forse ancora per molti anni a venire - in un contesto nel quale i principi stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione per quanto attiene al finanziamento della Regioni e degli enti locali non hanno avuto attuazione. Da un lato dunque le amministrazioni dello Stato potranno utilizzare il potere della borsa per esercitare una forte pressione sulle Regioni, al fine di convincerle o costringerle all'intesa sulla attribuzione alle stesse amministrazioni centrali di funzioni amministrative in materia di identificazione, realizzazione e/o localizzazione di infrastrutture strategiche, o al fine di costringerle all'intesa sulla approvazione dei programmi e dei progetti relativi. Non è infatti "pensabile che una Regione possa agevolmente rifiutare i vantaggi finanziari ed i connessi

---

[17] L.TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà",* in www.astrid-online.it

[18] Per una prima formulazione di questi rilievi critici alla giurisprudenza della Corte in materia v. F. BASSANINI, *La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni,* in V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI, V*erso il federalismo,* Bologna 2004, pagg. 255 e segg.

[19] Sent. n. 303 del 2003

benefici economici e sociali che per la sua comunità di riferimento l'iniziativa dello Stato comporta"[20]. A quel punto, l'intesa paritaria non sarà affatto tale, e ne verrà pregiudicata la sua efficacia di strumento capace di "assicurare una adeguata partecipazione delle regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti sulle molteplici competenze delle amministrazioni regionali e locali"[21].

Ma vi è di peggio: a quel punto, rischia di risultare illogicamente invertito il sistema di distribuzione delle competenze amministrative che dovrebbe derivare – secondo la ricordata giurisprudenza della Corte - dalla applicazione dei principi indicati dall'articolo 118. Non si tratterà infatti di dimostrare l'adeguatezza della Regione o dell'ente locale allo svolgimento della funzione, adeguatezza di per sé vanificata dalla indisponibilità delle relative risorse finanziarie, rimaste nella disponibilità delle amministrazioni statali in conseguenza della inattuazione (o violazione) delle disposizioni contenute nell'articolo 119 della Costituzione. Determinante sarà invece, in concreto, il maggiore o minore interesse della Regione e/o dell'ente locale alla realizzazione della infrastruttura strategica. Con questa conseguenza, per l'appunto paradossale e perversa: che più una infrastruttura interessa direttamente e prevalentemente la popolazione regionale e locale, maggiore sarà la disponibilità della Regione e/o degli enti locali interessati a concedere l'intesa, anche spogliandosi dei poteri amministrativi relativi alla localizzazione e realizzazione dell'opera, pur di vederla realizzata. Maggiore sarà invece l'interesse essenzialmente nazionale (della comunità nazionale), associato ad uno scarso interesse regionale e locale, maggiore sarà la propensione della regione e/o degli enti locali a negare l'intesa, onde evitare la realizzazione di una infrastruttura alla quale sono scarsamente interessati (quando non addirittura controinteressati). E così per esempio: se una centrale elettrica, o un impianto di smaltimento dei rifiuti (discarica, inceneritore) interessa molte Regioni o addirittura l'intero Paese, sarà più forte la resistenza all'intesa, o comunque la forza contrattuale della Regione nel contrastarne la realizzazione, o nel pretenderne la localizzazione altrove. O, in subordine, nel pretendere di decidere localizzazione e modalità di realizzazione in termini tali da rendere l'infrastruttura scarsamente coerente con gli interessi nazionali che dovrebbe soddisfare. Al contrario, se una tangenziale, una "bretella", un aeroporto sono principalmente di interesse regionale e solo marginalmente di interesse nazionale, maggiore sarà la disponibilità della Regione ad accettare l'intesa, ed anche a tollerare un trasferimento della competenze amministrative all'amministrazione dello Stato, pur di vedere l'opera finanziata (a carico di fondi statali) e rapidamente realizzata. Ne risulta che il Governo e le amministrazioni centrali risulteranno più deboli laddove più forte è l'interesse nazionale in senso proprio, più forti dove invece prevale l'interesse regionale o locale.

E' dunque evidente che, proprio nel caso delle grandi infrastrutture – ma anche altri casi potrebbero essere ricordati, come quello dell'energia –, la ricetta prescritta dalla Corte non risolve il problema. Beninteso, è sempre utile ricercare l'intesa, ed è necessario

---

[20] S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà,* cit.

[21] Corte cost. Sentenza n. 6 del 2004

prevederla come obbligatoria in una serie di casi; ma in altri casi, se essa è prevista come necessaria e imprescindibile, l'effetto può essere la paralisi della decisione. Come evitarla? In altra sede[22], proponemmo la via di un intervento legislativo che, dando attuazione alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale con gli strumenti propri del legislatore, incanali la concertazione "forte" fra Stato, Regioni ed enti locali verso una decisione che debba essere comunque raggiunta, in tempi ragionevolmente brevi, identificando i meccanismi per superare eventuali dissensi attraverso una equilibrata disciplina delle "procedure di decisione di ultima istanza". Si proponeva così, nel caso fosse impossibile raggiungere l' intesa, di attribuire espressamente al Consiglio dei ministri, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni interessate, i poteri di decisione di ultima istanza per l'approvazione del programma che identifica le infrastrutture strategiche e ne definisce le caratteristiche essenziali e la localizzazione di massima, e alla Giunta regionale (salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo ex articolo 120, secondo comma, Cost. in caso di inerzia regionale) i poteri di decisione di ultima istanza per la localizzazione puntuale e per la realizzazione dell'opera (e salva l'intesa fra le Regioni interessate in caso di opere strutturalmente interregionali, o per la definizione dei profili interregionali delle stesse). Si trattava, come è evidente, di una soluzione coerente con la ricostruzione del sistema costituzionale proposta dalla Corte, la cui interpretazione restava l'unica possibile, in assenza di adeguate disposizioni attuative del titolo V: con le quali, viceversa, era possibile perfezionare il disegno interpretativo enunciato dalla Corte e ad evitarne esiti non desiderabili, contradditori e perfino perversi, quali quelli sopra accennati, mediante una disciplina che consentirebbe di realizzare un bilanciamento tra decisioni statali e decisioni regionali e locali di ultima istanza, tale da garantire o almeno rafforzare l'effettività degli strumenti di concertazione paritaria: se è vero infatti che la parità presuppone che una parte non possa decidere da sola, vanificando il dissenso dell'altra; è anche vero che la parità è parimenti pregiudicata se una parte può, senza subirne rilevanti pregiudizi, imporre la propria volontà semplicemente negando il suo consenso, o vincolandolo all'accettazione *sic et sempliciter* delle proprie condizioni, come si avrebbe nei casi nei quali l'infrastruttura è di rilevante interesse nazionale ma di scarso interesse regionale.

Ma si delineava, soprattutto, un procedimento concertativo che condurrebbe in ogni caso, e in tempi ragionevolmente brevi e comunque certi, ad una decisione, evitando il rischio di impantanarsi nella palude di un conflitto incomponibile tra istituzioni pubbliche portatrici di interessi contrastanti, tale da rendere impossibile l'intesa "forte" pretesa dalla Corte come condizione della decisione; peraltro, consentendo di pervenire comunque ad una decisione, attraverso una procedura che impone una composizione o armonizzazione tra gli interessi suddetti, si sarebbe evitato il rischio più grave insito nella interpretazione della Corte: che, in mancanza della richiesta intesa forte, restino privi di tutela quegli interessi generali e unitari, la cui necessaria tutela, alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica e della vocazione ascensionale del principio di sussidiarietà, ha

[22] *La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni,* cit., pagg. 225-266.

motivato la eccezionale deroga alla ripartizione delle competenze legislative stabilita dall'articolo 117 della Costituzione. Peraltro, la soluzione delineata attenuava anche l'impressione che questa deroga (nonostante le condizioni e i limiti individuati dalla Corte costituzionale) sia in ultima analisi rimessa puramente e semplicemente alla volontà delle parti, come di volta in volta manifestata, senza alcun ancoraggio a una disciplina normativa, che procedimentalizzi e organizzi questo complesso concorso di funzioni e compiti tra soggetti istituzionali. Evitava così anche, la soluzione delineata, una troppo smaccata "utilizzazione del principio di collaborazione in funzione della negoziabilità delle competenze regionali"[23], che, nella perdurante inattuazione delle disposizioni dell'articolo 119, e dunque in regime di forte asimmetricità tra le due parti del rapporto negoziale, finirebbe per legittimare un sistematico "allargamento del potere legislativo dello Stato oltre i limiti richiesti dall'assunto della tutela di interessi unitari"[24].

In conclusione: mediante disposizioni di attuazione del titolo V, attraverso la predetta disciplina procedimentale - applicabile a decisioni che coinvolgono molteplici interessi (e competenze) diversamente collocabili, nell'ambito del sistema istituzionale - sarebbe stato così definito il ruolo delle istituzioni statali (Consiglio dei ministri o CIPE), ma anche quello delle Regioni e degli enti locali, in un procedimento "bilanciato", che non avrebbe potuto essere paralizzato dall'eventuale mancanza di intesa. Occorreva (e occorre) tuttavia rispondere a un ultimo interrogativo. Se la rigida divisione di competenze legislative prevista dal titolo V, consenta alla legge statale di provvedere alla ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni nel senso or ora accennato. Sostenemmo allora[25] che, proprio in virtù della ricordata giurisprudenza costituzionale, dovesse ritenersi ormai indiscutibile che la competenza spetti al legislatore statale per quanto concerne la individuazione e la disciplina delle funzioni attribuite ad organi statali e la disciplina dei relativi procedimenti concertativi: ciò, quanto meno, sul piano sul piano della normazione primaria (perché la Corte nega che l'attrazione alla competenza statale dovuta alla applicazione del principio di sussidiarietà in senso ascensionale possa estendersi alla normazione regolamentare[26]). Nei limiti e per i motivi indicati nella sentenza 303/2003, deve ritenersi non incostituzionale anche una legislazione suppletiva statale di dettaglio, e, a maggior ragione, una legislazione regionale che definisca e disciplini i segmenti procedimentali di competenza regionale e locale, li correli alle decisioni assunte e ai vincoli stabiliti nell'ambito dei segmenti statali, e regoli la partecipazione regionale ai segmenti statali stessi, fermo restando la competenza della legge statale per la disciplina di questi ultimi.

La conclusione non appare tuttavia incontestabile. Né varrebbe invocare precedenti collaudati, come l'analogo disposto dell'articolo 81 del decreto legislativo n. 616 del 1977, la cui legittimità costituzionale andava valutata alla luce dei ben più flessibili parametri definiti

---

[23] S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà,* cit.

[24] *Ibidem.*

[25] *La localizzazione delle grandi infrastrutture,* cit., pagg. 263 e segg.

[26] Conclusione giustamente criticata da A.RUGGERI, *op. cit*

dal "vecchio" titolo V della parte seconda della Costituzione. La verità è che anche questa, così come altre analoghe ragionevoli soluzioni dei problemi di un "governance multilivello che funzioni", richiedono una "copertura costituzionale" assai più solida e incontestabile: quella che, negli ordinamenti federali collaudati, è rappresentato dalla c. d. clausola di supremazia.

5. La maggior lacuna riscontrabile nella vigente formulazione del titolo V sta, in effetti, nella mancata previsione di una clausola di supremazia a favore del legislatore statale (legislatore federale): anche una "piccola riforma" del titolo V limitata all'essenziale non dovrebbe dunque prescindere, ritengo, dal prevedere la espressa introduzione in Costituzione, sul modello tedesco, di una disposizione che attribuisca al legislatore statale il potere di intervenire con proprie leggi anche nelle materie di competenza legislativa regionale, nei limiti imposti dalla necessità di tutelare l'unità giuridica o economica dell'intero ordinamento statale o l'uguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti costituzionali.

La clausola di supremazia – come è noto – è rinvenibile in tutti gli ordinamenti federali, o per espressa previsione del testo costituzionale formale, o per consolidata interpretazione del giudice della costituzionalità delle leggi, tanto da giustificare la conclusione che si tratti di uno degli elementi strutturali propri della forma di Stato federale, e, in concreto, uno dei caratteri distintivi della forma federale rispetto a quella confederale. La sua introduzione rappresenta una delle poche proposte di riforma costituzionale espressamente enunciate nel programma dell'Unione per le elezioni politiche italiane del 2006[27](è appena il caso di ricordare che, con la legge 21 dicembre 2005, n. 270[28],attualmente in vigore, i programmi elettorali hanno ora acquisito precisa rilevanza istituzionale.

Peraltro, una clausola di supremazia, sia pure collocata maldestramente nell'articolo 120 della Costituzione, era prevista anche dal progetto di riforma costituzionale approvato dalle Camere nella XIV legislatura, respinto poi con il referendum del 25-26 giugno 2006. L'introduzione della clausola di supremazia può dunque ritenersi un elemento della riforma sul quale dovrebbe essere possibile una larga convergenza tra maggioranza e opposizione.

L'introduzione di tale clausola renderebbe assai meno drammatico il confronto tra le forze politiche sulla revisione dell' art. 117 della Costituzione, che ha rappresentato finora la

---

[27] *Per il bene dell'Italia,* cit. pag. 25.

[28] V. l'articolo 14-*bis,* comma 3*,* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come modificato dall'articolo 1 della legge 21 dicembre 2005, n. 270 , secondo cui "contestualmente al deposito del contrassegno, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione"

disposizione più controversa del nuovo titolo V. La largamente auspicata riestensione della competenza esclusiva del legislatore statale ad alcune materie ora affidate alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni o addirittura alla competenza residuale delle Regioni potrebbe essere limitata a poche materie (come la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, le grandi infrastrutture, l'ordinamento della comunicazione e delle professioni) e potrebbe essere compensata dalla devoluzione di alcune altre materie (come la tutela dell'ambiente) alla competenza concorrente: in ogni caso, infatti, il legislatore statale sarebbe legittimato ad intervenire a tutela dei fondamentali interessi unitari della comunità nazionale, sia pure nei limiti determinati da una clausola peraltro formulata in termini assai generali.

La introduzione della ***supremacy clause*** consentirebbe anche di risolvere il problema del federalismo a geometria variabile, previsto dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione senza bisogno di modificare il testo di questa disposizione. Tutti o quasi sono infatti disposti a riconoscere che un certo grado di geometria variabile è imposta dalle marcate differenze di condizioni economico-sociali, di cultura, di tradizioni politico-amministrative che caratterizzano il nostro Paese. Ma non possono essere sottovalutate le preoccupazioni di chi teme che questa disposizione possa produrre eccessive asimmetrie, e dunque costituire una sorta di cavallo di Troia per scardinare l'unità della Repubblica e gli stessi principi del federalismo cooperativo e solidale. L'introduzione della clausola di supremazia darebbe al Parlamento nazionale (federale) i poteri necessari per intervenire a tutelare gli interessi generali e nazionali, anche negli ambiti e nelle materie attribuite dalla Costituzione alla competenza piena o esclusiva (*rectius,* residuale) del legislatore regionale, dunque anche negli ambiti e materie attribuite alla competenza del legislatore di una singola Regione per effetto della applicazione del disposto dell'articolo 116, terzo comma.

In effetti, in virtù della clausola di supremazia, l'estensione della piena o esclusiva di determinate Regioni a materie attribuite dall'articolo 117 terzo vcmma alla competenza concorrente, per effetto dell'applicazione della clausola della geometria variabile, incontrerebbe comunque il limite dell'eventuale esercizio dei poteri del legislatore statale a tutela dell'unità giuridica od economica e dell'uguaglianza nell'esercizio dei diritti, sul modello tedesco. Non si tratterebbe dunque dell'attribuzione alle Regioni di una potestà esclusiva, nel senso rigoroso e pieno del termine.

6. Non si può tuttavia sottolineare il fatto che, negli ordinamenti federali, la clausola di supremazia è per lo più accompagnata da strumenti di garanzia idonei ad evitarne un uso improprio da parte delle istituzioni federali, ad evitare, in altri termini, che essa possa essere brandita come strumento di compressione dell'autonomia regionale riconosciuta dalla Costituzione. Così, la clausola di supremazia prevista dall'articolo 72 della Grundgesetz tedesca è bilanciata dalla partecipazione del Bundestag alla formazione delle leggi federali, emanate per la tutela dell'unità giuridica ed economica o per garantire equivalenti condizioni di vita nel territorio federale. Dunque, la leale collaborazione e la conseguente esigenza di concertazione, implicite nella giurisprudenza costituzionale avviata dalla sentenza Mezzanotte, sono colà realizzate attraverso il coinvolgimento di una Camera

rappresentativa dei Laender.

Nelle proposte di riforma costituzionale contenute nel programma dell'Unione[29], la clausola di supremazia è in effetti accompagnata dalla previsione di una trasformazione del Senato in Camera delle istituzioni territoriali. Si tratta di una riforma a parole condivisa da tutte le maggiori forze politiche, unanimi nel considerarla un necessario completamento della riforma del titolo V. Tanto più che essa consentirebbe di differenziare in maniera sostanziale i poteri e i compiti delle due Camere, evitando le difficoltà e i problemi che nascono dall'odierno bicameralismo paritario.

Ciononostante, pare improbabile che una siffatta riforma del Senato possa vedere la luce nella presente legislatura. .In attesa di una riforma che dia vita anche in Italia a una Camera effettivamente rappresentativa delle autonomie, una soluzione subordinata, almeno in astratto facilmente praticabile, può essere offerta dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata, come stabilito dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dai rappresentanti del sistema delle autonomie[30].

La "manutenzione straordinaria" del titolo V potrebbe, tuttavia, opportunamente investire anche le disposizioni dell'articolo 11. Da una parte, risolvendo i dubbi interpretativi che ne hanno paralizzato l'attuazione, in ispecie in punto di composizione dell'organo e modalità di votazione. Dall'altra, prevedendo una sua più incisiva partecipazione al procedimento legislativo, quando esso abbia per oggetto un disegno di legge destinato a disciplinare materie di competenza residuale delle Regioni, in virtù della clausola di supremazia.

Sotto il primo profilo, sembra acquisita l'ipotesi di una composizione paritetica della Commissione, integrandola con una rappresentanza del sistema delle autonomie in numero pari a quello dei deputati e dei senatori. Occorre sciogliere il nodo della legittimazione a designare i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. per quanto riguarda i rappresentanti delle Regioni, la soluzione più coerente con l'assetto della nuova forma dello Stato sembra consistere nell'affidare all'autonomia statutaria delle Regioni la definizione dell'organo competente alla designazione del rappresentante regionale: occorrerebbe comunque disciplinare, con una disposizione cedevole, il caso di inerzia del legislatore statutario regionale, scegliendo fra il Consiglio e la Giunta l'organo regionale legittimato a designare il rappresentante della Regione, fino a che non provveda lo Statuto regionale. Per quanto concerne i rappresentanti degli enti locali, su può ipotizzare l'attribuzione ai Consigli regionali delle autonomie locali della competenza a indicare il rappresentante degli enti locali di ciascuna Regione. Il consueto ricorso a designazioni da aprte dell'Anci e dell'Upi mal si presta infatti ad assicurare un rappresentante all'insieme degli enti locali di ciascuna regione.

Quanto alle modalità di votazione, non sembrano esservi ragioni sufficienti per l'introduzione di modalità di votazione diverse da quelle in uso nelle altre commissioni

---

[29] *Per il bene dell'Italia,* cit., pag. 14.

[30] V. da ultimo R. BIFULCO, *Il contributo dei regolamenti parlamentari alla configurazione della forma dello Stato: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali,* in *Astrid Rassegna,* n. 42 (n. 3 del 2007).

parlamentari bicamerali; l'ipotesi di votazione per corpi non sembra infatti in alcun modo coerente con la ratio della riforma, intesa a garantire, nelle more della riforma del bicameralismo, una effettiva partecipazione del sistema delle autonomie alla formazione delle leggi che incidano sui poteri e sulle risorse regionali e locali. Né vale obiettare che, in tal modo, la maggioranza parlamentare potrebbe vedersi respinte proposte o pareri da essa avanzati, in seno alla Commissione integrata: è infatti evidente che, in tanto si realizza in tal modo una effettiva partecipazione del sistema delle autonomie alla formazione delle scelte legislative, in quanto tale partecipazione sia in grado di modificare il contenuto delle decisioni che verrebbe prese in carenza di tale partecipazione. Stupisce poi che questa obiezione trovi spazio anche nelle file della maggioranza parlamentare di centrosinistra, che, almeno in termini di indirizzi politico-programmatici e di appartenenza partitica, può al momento essere solo rafforzata dalla partecipazione al voto di istituzioni regionali e locali in gran parte governate da maggioranze ad essa omologhe.

Nel caso di ricorso alla clausola di supremazia da parte del legislatore, si potrebbe prevedere la necessità di condizionarne l'esercizio a un previo parere favorevole della Commissione bicamerale integrata, espresso a maggioranza qualificata (tre quinti?). La necessità di ottenere il voto favorevole di una parte dei rappresentanti delle istituzioni regionali e locali su provvedimenti che, in applicazione della clausola di supremazia, disciplinano materie e ambiti di (altrimenti) esclusiva competenza del legislatore regionale, varrebbe ad evitare un uso improprio della clausola in questione come strumento espropriativo dell'autonomia regionale. L'esercizio del potere di supremazia sarebbe infatti così condizionato al previo accertamento della sussistenza di una generale e larga convinzione che esso risponda, in concreto, a esigenze di interesse generale e non a interessi di parte.

7. L'introduzione nella Costituzione della clausola di supremazia – come già si è accennato – consentirebbe di evitare , in sede di manutenzione straordinaria del titolo V, modifiche al terzo e quarto comma dell'articolo 116, dal momento che le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", nelle quali si concretizzerà il federalismo a "geometria variabile", incontreranno comunque il limite dell'esercizio da parte del legislatore nazionale del potere di supremazia a tutela dell'unità nazionale, nelle forme accennate al paragrafo precedente.

Essa ridimensionerà anche la portata della prospettata rivisitazione dell'articolo 117. Quest'ultima appare tuttavia pur sempre necessaria, dal momento che l'esercizio del potere di supremazia, anche per le garanzie procedurali dalle quali si ritiene necessario circondarlo, non potrà che assumere un carattere eccezionale. Mentre, almeno per alcune materie (come la "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", l' "ordinamento della comunicazione", le grandi infrastrutture strategiche, materiali e immateriali), è pressoché unanime la convinzione che esse debbano essere restituite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Anche in tal caso, il programma elettorale dell'Unione può rappresentare un buon punto di partenza, sia per la già ricordata sua rilevanza istituzionale, in virtù dell'articolo 1

della legge 21 dicembre 2005, n. 270, sia per la legittima presunzione che sulle riforme in esso delineate – quanto meno laddove, come in questo caso, esse appaiono definite in termini puntuali e non equivocabili – vi sia l'accordo e permanga l'impegno comune dei partiti della maggioranza parlamentare. Nel programma dell'Unione[31], a quelle or ora ricordate (energia, grandi infrastrutture, ordinamento della comunicazione) si aggiungono, quali materie da restituire alla competenza esclusiva del legislatore statale, la"disciplina dei rapporti di lavoro" (peraltro ritenuta dai più come ricompresa nella materia dell' "ordinamento civile" di competenza statale ai sensi del'articolo 117, comma 2, lettera *l*[32]), la "tutela e sicurezza del lavoro", l' "ordinamento delle professioni" e una "strategia nazionale per il turismo".

Una volta garantita la tutela dei supremi interessi nazionali mediante la clausola di supremazia, potrebbe risultare opportuno ragionare sulla possibilità di sfoltire ulteriormente l'elenco delle materie di competenza concorrente, di cui al terzo comma dell'articolo 117, con l'attribuzione alla competenza residuale delle Regioni di alcune tra esse, come la disciplina degli "enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale" o le "casse rurali". Potrebbe anche risultare opportuno trasferire dalla competenza esclusiva dello Stato a quella concorrente la tutela dell'ambiente, in coerenza con consolidati indirizzi interpretativi della giurisprudenza costituzionale.

8. L'operazione di manutenzione straordinaria del titolo V non dovrebbe investire in modo rilevante la vigente formulazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione. Su di essi si è infatti registrata, negli anni successivi alla approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, una ampia e convergente valutazione positiva, ancorché assai poco si sia fatto per la loro concreta attuazione. Anche il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione, respinto col referendum del giugno 2006, lasciava l'articolo 119 invariato, e apportava all'articolo 118 integrazioni non sconvolgenti (concernenti essenzialmente la "copertura costituzionale" offerta al sistema delle conferenze e alle autonomie funzionali).

Solo alla prova della concreta attuazione di queste importanti disposizioni costituzionali potranno eventualmente emergere, dunque, ulteriori esigenze di correzione e integrazione. Prioritaria appare dunque, al riguardo, la normazione di attuazione. Per l'articolo 118, dopo la "falsa partenza" della C.d. legge La Loggia, un' ampia delega in

---

[31] *Per il bene dell'Italia,* cit. pag. 15

[32] V in tal senso, per tutti, T.TREU e altri, *Diritto del lavoro e federalismo,* in V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI, V*erso il federalismo,* Bologna 2004, pagg. 181 e segg. Va rilevato tuttavia che l'attribuzione esplicita alla competenza esclusiva dello Stato della disciplina dei rapporti di lavoro potrebbe avere comunque portata innovativa nel senso di sottrarre alla competenza legislativa regionale la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti regionali e locali non contrattualizzati. La cosa, in concreto, avrebbe notevole rilievo nel caso di una modifica della disciplina generale del lavoro pubblico orientata alla sua ripubblicizzazione (della quale si è discusso negli anni più recenti, sia pure senza esiti concreti).

materia è prevista dal c.d. Codice delle autonomie, di cui già si è fatto cenno. Per il federalismo fiscale, circolano per il momento solo schemi di disegno di legge non ufficiali, che suscitano peraltro non infondate perplessità anche per quanto concerne la loro coerenza con le disposizioni di principio contenute nell'articolo 119[33].

In concreto per l'articolo 118 si dovrebbe provvedere, in sede di manutenzione straordinaria del titolo V, a dare espressa copertura costituzionale alle autonomie funzionali, completando, anche sotto questo profilo, l'operazione di costituzionalizzazione dei principi e delle linee guida della riforma del 1997-1998, che ha rappresentato uno dei criteri ispiratori della riforma del titolo V. Sembra preferibile che a ciò si provveda mediante una disposizione parallela ma autonoma rispetto a quella contenuta nel vigente comma 4 dell'articolo 118, attuativa del principio di sussidiarietà orizzontale. Senza entrare qui nel dibattito dottrinale sulla possibilità di ricostruire anche le autonomie funzionali come espressione del principio di sussidiarietà orizzontale[34], è infatti evidente che le due fattispecie sono sostanzialmente diverse, e diverse sono inevitabilmente le implicazioni di disposizioni costituzionali che impongano di riconoscerne l'autonomia e favorirne e promuoverne l'attività.

Quanto all'articolo 119, ho cercato di dimostrare in altra sede che le sue disposizioni sono assolutamente coerenti con il modello di federalismo cooperativo al quale il legislatore si è ispirato nella definizione della riforma della forma dello Stato e con i vincoli derivanti dal patto europeo di stabilità e convergenza[35]. Non vi è dunque ragione, mi pare, per modificare le sue disposizioni. Essenziale è, al riguardo, provvedere alla approvazione della necessaria legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che dovrà dare il via al c.d. federalismo fiscale. Dalla sua attuazione potranno eventualmente emergere esigenze di integrazione o correzione delle disposizioni costituzionali in materia.

Potrebbe essere tuttavia utile un ritocco al terzo comma, utile ad eliminare alcuni dubbi e a troncare alcune controversie interpretative. La destinazione delle risorse del fondo perequativo ai "territori con minore capacità fiscale per abitante" è stata interpretata da qualcuno[36] come riservata alle aree territoriali aventi capacità fiscali inferiori a "valori medi" o "valori soglia". Altri hanno invece sostenuto, anche alla luce del fondamentale principio di sufficienza delle risorse finanziarie assegnate al fine del "finanziamento integrale" delle funzioni attribuite a ciascun ente territoriale (sancito dal quarto comma dell'art. 119), che si debbano invece prevedere meccanismi perequativi miranti a mettere tutte le istituzioni

---

[33] Mi riferisco allo schema di disegno di legge delega recante *riordino dell'ordinamento finanziario di Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane* , che può essere letto in http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Atti-parla/SCHEMA-DDL-DELEGA-ordinamento-finanziario-fed-fiscale.pdf

[34] Sul quale vedi A.M. POGGI, *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali,* in http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/Poggi-sussidiariet--e-aut-funzionali.doc_cvt.htm

[35] *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione,* cit.

[36] V. per esempio P. GIARDA, *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?* in http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Piero-GIARDA-Quale-modello-di-federa.doc

territoriali in condizioni di pari opportunità, indipendentemente dalla capacità fiscale[37]. Quest'ultima interpretazione, sistematicamente ben fondata, diverrebbe incontestabile se il terzo comma dell'articolo 119 fosse riformulato in modo più esplicito, prevedendo che la legge dello Stato istituisca "un fondo perequativo, da ripartire, senza vincoli di destinazione, fra le Regioni e fra gli enti locali, in modo da compensare la diversa capacità fiscale per abitante".

9. Restano da esaminare, brevemente, le ipotesi di manutenzione straordinaria delle disposizioni del titolo V concernenti la forma di governo delle Regioni. La lunga fase di stallo nella adozione degli statuti regionali è stata infatti – come mi è già capitato di notare[38] – anche la conseguenza della inadeguata formulazione di alcune disposizioni del titolo V, soprattutto su due punti cruciali del problema della ridefinizione della forma di governo regionale[39].

Il primo concerne i rapporti tra le Regioni e le autonomie locali, laddove una tendenza neocentralista (nel senso del neocentralismo regionale) si contrappone ad una diffusa rivendicazione delle peculiarità del modello italiano di federalismo, modello che riconosce un ruolo rilevante alle autonomie locali ed in particolare alle autonomie comunali, , secondo una plurisecolare tradizione radicata nella storia d'Italia.

Sul punto, sembra oggi possibile ipotizzare una larga convergenza su un ritocco al titolo V inteso ad attribuire al Consiglio delle autonomie locali un ruolo più rilevante e impegnativo rispetto a quello di mero organo consultivo oggi previsto dall'ultimo comma del vigente art. 123 della Costituzione. Già, del resto, la riforma della seconda parte della Costituzione respinta dal referendum del giugno 2006 lo ridefiniva come organo di "consultazione, concertazione e raccordo fra la Regione e gli enti locali", in una delle sue poche disposizioni largamente condivise dalle forze politiche della maggioranza e dell'opposizione.

Naturalmente la precisa definizione dei poteri dei Consigli delle autonomie locali andrebbe riservata agli Statuti regionali. Ma non sembra irragionevole prevedere una qualche garanzia costituzionale dei poteri di partecipazione degli enti locali alla definizione delle scelte politiche e legislative regionali, in ispecie quando esse incidono in modo rilevante sull'esercizio delle competenze locali e sul finanziamento dei servizi locali, introducendo così nella forma di governo delle Regioni una sorta di bicameralismo differenziato o asimmetrico. A un bicameralismo differenziato che, nella riorganizzazione della struttura del Parlamento della Repubblica, affiancherebbe alla Camera politica un Senato federale espressione delle collettività territoriali e strumento della partecipazione

---

[37] Così F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *L'attuazione del federalismo fiscale,* Bologna 2004.

[38] *Nuovi statuti e forme di governo delle Regioni,* in http://www.astrid-online.it/i-nuovi-st/Studi-e-ri/FB-presentazione-Arel-Olivetti.pdf

[39] V. già F. BASSANINI, *Riforme statuti e leggi elettorali regionali,* in http://www.astrid-online.it/i-nuovi-st/-Le-assemb/BassaniniCongresso-delle-Regioni.pdf

delle loro istituzioni rappresentative alla formazione delle decisioni statali, potrebbe così corrispondere un modello in qualche modo analogo nel sistema istituzionale delle Regioni, che al Consiglio delle autonomie attribuisca poteri di reale interlocuzione nei confronti della Giunta e del Consiglio regionale (quanto meno prevedendo che i suoi pareri possano essere disattesi dal Consiglio regionale solo a maggioranza qualificata e con obbligo di motivazione).

Più complessa appare la questione dei rapporti tra Presidente, Giunta e Consiglio e della ripartizione tra essi dei poteri legislativi e di governo. Due posizioni estreme si confrontano. Una sogna il ritorno a vecchi modelli assemblearistici. L'altra interpreta il sistema in senso iperpresidenziale. La via d'uscita sta evidentemente nella adozione di un modello equilibrato che non neghi un ruolo politico effettivo al Consiglio come organo di legislazione, di indirizzo e di controllo e che al contempo non neghi al Presidente e alla Giunta tutti i poteri necessari per assicurare stabilità, coesione e continuità nel governo della Regione e nell'attuazione del programma di legislatura. Nessuna nostalgia dunque per il vecchio assemblearismo, nessun ritorno all'epoca nella quale l'obiettivo di molta parte dei consiglieri regionali (così come di quelli comunali e provinciali) era quello di provocare una crisi di giunta, per sostituirsi ad essi alla testa degli assessorati; o, quanto meno, era quello di realizzare una quotidiana cogestione dell'amministrazione tra Consiglio e Giunta.

Ma la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha complicato e non favorito la ricerca di una soluzione equilibrata, come fu invano rilevato, nel corso del suo iter parlamentare, da Leopoldo Elia e Massimo Villone: la soluzione allora accolta è infatti troppo rigida e rende difficile la definizione di una forma di governo che consenta di armonizzare la stabilità del governo della Regione e la coesione della maggioranza con un ruolo significativo del Consiglio regionale. Da una parte essa nega alle Regioni la facoltà di sperimentare, nell'esercizio dell'autonomia statutaria, forme di governo presidenziali in senso proprio, basate su una netta separazione di poteri fra Presidente e Consiglio; dall'altra vincola l'elezione diretta del Presidente all'adozione di un modello, quello del *simul stabunt aut cadent,* che non ha precedenti nell'esperienza delle democrazie moderne, ma nasce da costruzioni dottrinali di derivazione duvergeriana[40] sperimentate (a parte la effimera esperienza israeliana, peraltro per molti versi diversamente configurata) solo in Italia, a partire dagli anni novanta, e solo a livello di amministrazioni comunali e provinciali.

Orbene, è vero che il problema della forma di governo delle Regioni non deve necessariamente risolversi negli stessi termini con cui si può risolvere il problema della forma di governo statale. Ma è anche vero che le Regioni non possono essere tranquillamente assimilate alle istituzioni locali. Esse stanno a metà strada. E' vero infatti che, come per gli enti locali, si tratta di enti dove la struttura triadica non appare

[40] Cfr. M. DUVERGER, *La monarchie républicaine,* Paris 1974. E, in Italia, per tutti: Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione,* Milano 1983; S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo,* Milano 1984; G. PASQUINO, *Come eleggere il Governo*, Milano 1992; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica,* Bologna 1991; G. PITRUZZELLA, *Forme di Governo e trasformazioni della politica,* Bari 1996.

riproducibile, almeno finché la Costituzione non preveda un organo assimilabile al Capo dello Stato, organo di garanzia con funzioni di equilibrio del sistema. E' vero anche che, come per gli enti locali, siamo di fronte a istituzioni che non hanno potere costituente e non possono dunque legiferare sui diritti e le libertà costituzionali dei cittadini. Non valgono dunque pienamente, per esse, tutte le ragioni per le quali, a livello di istituzioni nazionali, appaiono incompatibili con i principi di struttura dei sistemi democratici forme di governo moniste che attribuiscano poteri troppo ampi al Capo del Governo, compreso il potere di condizionare le scelte del legislatore, mediante lo scioglimento dell'assemblea elettiva (perché non si possono mettere nelle mani di un uomo solo, ancorché eletto, le decisioni che riguardano la Costituzione, i diritti, le libertà di tutti)[41] . Come si ricorderà, il modello del c.d. premierato assoluto o onnipotente, prospettato nel progetto di riforma della seconda parte della Costituzione poi respinto dal referendum del giugno 2006, fu autorevolmente sostenuto[42], argomentando che quella riforma non faceva che dare al premier i poteri di qualunque sindaco italiano, eletto direttamente dai cittadini., dotato in Consiglio comunale di una maggioranza garantita e del potere di provocare con le sue dimissioni lo scioglimento del Consiglio stesso e nuove elezioni. Si obiettò[43] che, se è vero che il sindaco ha sul Consiglio comunale un'influenza decisiva, al limite del ricatto, è anche vero che i poteri del sindaco sono limitati e regolati dalla Costituzione e dalle leggi e che il Consiglio comunale non ha il potere di cambiare la Costituzione e le leggi. Dunque il Sindaco ha pieni poteri per attuare le leggi; ma non può cambiarle e non può dunque cambiare i suoi poteri. A differenza del Consiglio comunale, il Parlamento ha invece il potere di cambiare la Costituzione e le leggi. Dunque se il Premier ottiene nei confronti del Parlamento gli stessi poteri che ha il sindaco nei confronti del Consiglio comunale, il

---

[41] Cfr. L. CARLASSARE, *Il Primo Ministro legislatore,* in Astrid, *Costituzione. Una riforma sbagliata,* a cura di F. Bassanini, Firenze 2004, pagg. 104 e segg.; G. AMATO, *Una riforma sbagliata,* ibid., pagg. 27 e segg.; R. BIN, *Come si esce dallo Stato costituzionale di diritto,* ibid., pagg. 85 e segg.; F. BASSANINI, *La struttura dei sistemi democratici e l'*acquis *del costituzionalismo moderno*, ibid., pagg. 45 e segg. ; P. CIARLO, *Assemblea supersolubile e dispotismo del primo ministro,* ibid.*,* pagg. 340 e segg. ; L. ELIA, *La Costituzione aggredita*, Bologna 2005, pagg. 61 e segg.

[42] Da Marcello Pera, all'epoca Presidente del Senato, in *La riforma costituzionale al via del Senato*, Relazione al Convegno Confcommercio-Studio Ambrosetti, Cernobbio, 27 marzo 2004, in *http://www.astridonline.it/FORUM--Le-/Commenti-a/index.htm* ("E' concepibile, nella democrazia dell'alternanza, mantenere la figura di un Presidente del Consiglio che non ha neppure i poteri del Sindaco di Cernobbio? E' ragionevole che, mentre il Sindaco di Cernobbio può cambiare i suoi assessori, il Presidente del Consiglio non può farlo con i suoi ministri? E' coerente che il Sindaco di Cernobbio abbia, rispetto al potere del Consiglio comunale di sfiduciarlo, il contropotere di sciogliere lo stesso Consiglio, mentre il Presidente del Consiglio no?"). Nello stesso senso tuttavia anche S. CECCANTI, *Non è forte il premier, ma il Senato sarà più potente di chi vince le elezioni,* in *Il Riformista*, 25 marzo 2004; A.BARBERA, *Non capisco la schizofrenia del Senato federale, né capisco perché il premierato sarebbe dittatura*, in *Il Riformista*, 31 marzo 2004.

Premier disporrà non solo di tutti i poteri necessari per applicare le leggi, ma anche per rifarle, e per ridefinire i suoi stessi poteri. Si ricordò anche che più poteri si danno a chi vince le elezioni, più si deve garantire che la competizione elettorale sia libera e aperta. Chi ha molti poteri, potrebbe essere tentato di usarli per farsi rieleggere, per manipolare le scelte dei cittadini. Ma i consigli comunali non hanno alcuna competenza in materia di leggi elettorali, leggi sul pluralismo dell'informazione, sull'accesso ai mezzi di comunicazione, sulla prevenzione dei conflitti di interesse, sulle incompatibilità e ineleggibilità; le ha invece il Parlamento Dunque, il Sindaco onnipotente non può tentare di manipolare queste leggi per farsi rieleggere, il Primo Ministro assoluto invece sì. Proprio per questo nessun sistema democratico dà al Capo del Governo il potere di ricattare il Parlamento. Se il Capo del Governo è eletto direttamente dal popolo, se gode di una diretta legittimazione popolare, allora – come nel modello statunitense - non deve avere il potere di sciogliere il Parlamento, di mettere la fiducia per farsi approvare le leggi, di ottenere deleghe legislative (può mettere il veto sulle leggi: ma si tratta di un potere puramente negativo, compensato dal parallelo potere negativo del Senato di negare il consenso alle nomine di ministri, ambasciatori, alti funzionari decise dal Presidente). Quando il capo del Governo è invece il capo della maggioranza parlamentare (come in Gran Bretagna o in Germania o in Spagna), allora non deve essere eletto direttamente dai cittadini, e deve abbandonare la carica se perde la fiducia della maggioranza parlamentare. Può proporre lo scioglimento della Camera, ma sempre chè una maggioranza parlamentare non decida, prima, di sostituirlo con un altro primo ministro..

Le critiche sopra ricordate, in sintesi estrema, non colpiscono, dunque, la forma di governo di istituzioni amministrative come i Comuni e le Province (anche se anche per esse si pone il problema della ridefinizione del ruolo politico dell'assemblea elettiva, che non può ridursi a mera camera di registrazione delle scelte dell'esecutivo); ma la stessa conclusione non è così certa nel caso della forma di governo regionale. A differenza dei comuni e delle province, le Regioni hanno potere legislativo e incidono così sui rapporti tra i cittadini e le istituzioni e dunque, anche se in misura ridotta, sui loro diritti e libertà; è peraltro difficile sostenere che sussista nelle Regioni quel rapporto immediato tra i cittadini e il Capo dell'esecutivo che è consueto in una piccola o media città, e che allontana il rischio che l'elezione diretta del sindaco inneschi derive plebiscitarie. Per questo, l'opzione favorevole all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia non comporta un'analoga opzione in favore dell'elezione diretta del Capo del Governo regionale, quanto meno nel quadro di un modello non presidenziale; l'elezione diretta presenta invece minori controindicazioni nei sistemi presidenziali perché essi prevedono adeguati contrappesi e comunque non attribuiscono al Capo del Governo il potere di sciogliere l'assemblea elettiva né di condizionarne le decisioni.

La"manutenzione straordinaria" del titolo V, dovrebbe dunque affrontare anche il tema di una revisione dell'ultimo comma dell' articolo 126 della Costituzione. E' questa disposizione infatti che vincola le scelte dei legislatori statutari regionali ad uno schema rigido, da una parte vietando il ricorso a modelli presidenziali classici, basati su una netta

separazione di poteri e di legittimazione democratica tra il Presidente e l'assemblea elettiva, dall'altra spingendo verso il modello del c.d. premierato assoluto l'opzione privilegiata (ancorché non obbligatoria: articolo 122, ultimo comma, Cost.) per il sistema dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo. I legislatori statutari possono, è vero, sottrarsi alla rigida regola *simul stabunt aut cadent,* rinunciando all'elezione diretta del Presidente della Regione: ma questo potrebbe aprire la strada a pericolose derive in direzione del ritorno a formule assembleare che non consentirebbero alle Regioni di far fronte ai loro nuovi compiti e responsabilità.

La soluzione più semplice consiste nella pura e semplice abrogazione dell'ultimo comma dell'articolo 126 della Costituzione, riconoscendo la piena autonomia del legislatore statutario regionale nella scelta della forma di governo, tra i modelli compatibili con i principi di struttura dei sistemi democratici.

Una seconda ipotesi, potrebbe consistere in una riformulazione della disposizione, che consenta di evitare lo scioglimento automatico del Consiglio regionale nei casi di morte o impedimento permanente del Presidente eletto, nonché nei casi di approvazione a maggioranza assoluta, da parte del Consiglio regionale, di una mozione di sfiducia costruttiva che indichi il successore del Presidente dimissionario o sfiduciato. Questa seconda ipotesi potrebbe essere completata da due disposizioni di principio intese a rafforzare il ruolo legislativo e di controllo del Consiglio: con la prima si dovrebbe limitare la facoltà di porre la questione di fiducia ai provvedimenti compresi nel programma di governo (o, *rectius,* escluderla per materie da riconoscere all'autonomia legislativa del Consiglio, dalle modifiche dello Statuto alle leggi elettorali); con la seconda, si potrebbero attribuire al Consiglio strumenti efficaci di controllo sull'operato del Presidente, della Giunta e dell'amministrazione regionale, per esempio prevedendo l'istituzione di un organismo ispettivo e di valutazione, sul modello del General Accounting Office americano o dell'Audit Office britannico.

Allegato 7:

L. Vandelli, "Le istituzioni della Repubblica dopo il Titolo V. Assetto delle competenze e delle funzioni"

Le istituzioni della Repubblica dopo il titolo V. Assetto delle competenze e delle funzioni

di Luciano Vandelli

8 novembre 2006

1. Premessa

Dinamiche nuove stanno trasformando i governi dei territori, in Europa.
Esigenze di uno sviluppo che sappia collegare la valorizzazione delle peculiarità economiche e produttive di ciascuna realtà con visioni strategiche di aree ampie e competitive, di una protezione e utilizzazione del territorio modulata sulle concrete specificità, di un sistema di servizi sempre più aderente alle caratteristiche della popolazione e alle domande sociali hanno diffuso modelli e prassi che tendono a rafforzare le autonomie, a responsabilizzare i governanti nel rapporto con i cittadini, a costituire robusti governi regionali, a cercare nuovi equilibri tra unitarietà e diversificazione delle regole, a legare i diversi livelli e attori in sistemi coordinati di governo.
In queste direzioni, sono significative le convergenze di fondo – al di là della varietà di strumenti – che emergono in Paesi europei delle più diverse tradizioni amministrative.
Convergenze che, in realtà, si estendono dai processi di decentramento delle competenze alle regionalizzazioni, dal superamento del monopolio legislativo dei Parlamenti nazionali ai sistemi di elezione diretta dei sindaci, dalle forme associative tra enti locali agli assetti peculiari per le aree metropolitane, sino alla centralità assunta ovunque dal dibattito sulla "governance": fenomeni, questi, che nella loro varietà indicano tutti univocamente l'importanza e – credo – la necessità di dare risposte nuove alle esigenze di sviluppo e di protezione dei territori e delle collettività.
In questo contesto, si è dissolto il mito che aveva dominato per oltre due secoli, in una larga parte dell'Europa continentale: il mito dell'uniformità, sostituito sempre più dalla ricerca di equilibri tra un'unitarietà essenziale del sistema dei diritti e una differenziazione degli strumenti per perseguirla.
Parallelamente, sono mutati il ruolo e la collocazione dei governi locali: ormai lontani da ogni visione autarchica e titolari di un'autonomia, anche finanziaria, che corrisponde ad una responsabilità primaria, nei confronti dei cittadini e delle loro domande sociali; e, per altro verso, chiamati ad operare in un sistema legislativo complesso, in una posizione – come si è detto in altri Paesi – "bifronte", che per un verso guarda alle leggi dello Stato, per l'altro fa riferimento alle leggi della Regione.

2. Obbiettivi strategici e linee fondamentali delle riforme

Rispetto a queste dinamiche, a questi obbiettivi ed a queste esigenze, l'evoluzione del sistema italiano e, particolarmente, il disegno tracciato nel 2001 con la riforma del titolo V presentano una sintonia di fondo.
Ciò che, piuttosto, si presenta disarmonico, sono le mancate attuazioni di questo disegno, le incertezze nella definizione degli strumenti, i ritardi nell'adeguamento delle regole.
Ora, a cinque anni dall'entrata in vigore della l. cost. 18 ottobre 2001 n.3, l'attuazione del titolo V si configura, a mio avviso, come un obbiettivo prioritario, imprescindibile e urgente, al fine di mettere in grado i soggetti che costituiscono la Repubblica di svolgere il proprio ruolo e di esercitare le proprie responsabilità, in un quadro normativo capace di dare certezze, flessibilità, semplificazione.
Questo significa, in concreto:

- attuare e definire i nuovi assetti delle funzioni legislative e delle funzioni amministrative, come richiesto dalle disposizioni costituzionali, a partire dagli artt.114, 117 e 118, definendo i contenuti della lett.p), attuando i criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, realizzando le Città metropolitane, stabilendo i principi fondamentali nelle materie concorrenti;

- attuare il federalismo fiscale delineato dall'art.119, come elemento imprescindibile della attuazione dell'autonomia, fattore di responsabilizzazione, provvista indispensabile per i nuovi assetti delle funzioni;

- rafforzare e ridefinire i raccordi tra Stato, Regioni e Autonomie locali, a partire dall'attuazione dell'art.11 della l. cost. 3 del 2001 e dal ridisegno delle Conferenze.

Del resto, nell'impostazione di queste discipline, il legislatore può ormai avvalersi della cospicua elaborazione compiuta, in questi anni, dalla giurisprudenza costituzionale, nel definire i nuovi equilibri tra i principi di unità e di autonomia, basilari già nell'art.5, ed ora da declinare (probabilmente in termini più coerenti di quanto non facessero le originarie disposizioni del titolo V) alla stregua della riforma del 2001.
In questo contesto, il legislatore statale è chiamato a rispettare e, in certo senso, a valorizzare le competenze legislative delle regioni, nonché l'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali.
In questo senso, la disciplina statale dovrebbe lasciare ampie flessibilità e spazi alle norme regionali e locali, se del caso evitando lacune nell'ordinamento mediante norme suppletive.

3. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza

Centrali, in questo percorso riformatore, si presentano i principi di *sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*: principi che comportano una vera e propria rivoluzione amministrativa, in un Paese per lunga tradizione retto dalla piatta rigidità dell'opposto criterio di uniformità.
Un Paese che, nel tener fede a questa tradizione, si è dimostrato e si dimostra più realista del re, se si considera che persino lo Stato dove l'uniformismo è nato e si è affermato, la Francia, tende ormai a discostarsene in misura significativa (come intese fare la riforma costituzionale del 2003, e come – più silenziosamente e incisivamente – sta facendo la robusta e variegata rete di forme associative intercomunali); mentre in Italia - nonostante il mutamento di indicazioni costituzionali – ancor oggi le leggi riconoscono al comune più grande (2.770.000 abitanti) sostanzialmente i medesimi poteri che spettano al comune più piccolo (che di abitanti ne ha 33).
Eppure, da tempo l'elaborazione teorica e la pratica esperienza hanno dimostrato l'iniquità di applicare le stesse regole a realtà così profondamente diverse, non solo per elementi demografici, ma anche territoriali, sociali, economici, organizzativi, finanziari.
Imporre lo stesso vestito a grassi e magri, alti e bassi, non produce maggiore uguaglianza, produce semplicemente una rigida e ottusa inadeguatezza rispetto alle esigenze sostanziali di soggetti diversi.

Ora, la formulazione dell'art.118 sancita nel 2001 impone di ripensare i modi di distribuzione e di esercizio delle funzioni, in un sistema incentrato, anzitutto, sulla primaria allocazione delle funzioni ai livelli più vicini ai cittadini, per quanto possibile, mentre i livelli superiori vengono coinvolti quando occorra "assicurarne l'esercizio unitario", e quindi – per utilizzare l'espressione del Trattato di Maastricht – nei casi in cui "gli obbiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti" dai livelli di prossimità "e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio" dal livello più ampio (art.3B).
In queste valutazioni, occorre considerare le diversità sostanziali che distinguono in concreto le situazioni degli enti, tenendo conto di elementi quali le dimensioni demografiche o territoriali, la collocazione geografica (si pensi, anzitutto, alle zone montane, o alle isole), o la vocazione

economica (ad es., turistica, o industriale che può allontanare la situazione di un comune ad elevato sviluppo da quella di un ente – pur di analoghe dimensioni – collocato in aree a forte degrado o spopolamento), in base al principio di differenziazione; mentre quello di adeguatezza comporta una valutazione delle capacità di governo e di amministrazione e delle stesse condizioni di mezzi, strumenti, competenze, professionalità.
Complessivamente si tratta di cogliere le realtà effettive, applicando agli enti del governo locale quella franca sensibilità per la sostanza delle cose che il fondamentale principio sancito dall'art.3, secondo comma intese riferire ai cittadini, affermando l'esigenza imprescindibile di considerare le condizioni economiche e sociali che "di fatto" ne limitano la libertà e l'eguaglianza.
E questa sensibilità per la sostanza delle cose dovrebbe contrassegnare l'attuazione dell'art.118, cogliendone il potenziale di innovazione al fine di ridisegnare gli assetti delle competenze in un sistema più flessibile ed efficiente.
In questo, sembrano pienamente coerenti e condivisibili gli obbiettivi perseguiti dal Governo nell'affiancare a sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, finalità di semplificazione, innovazione, efficacia; anche tenendo conto dei valori affermati in altre parti della Costituzione, a partire dal buon andamento dell'amministrazione sancito nell'art.97.

4. Verso un accordo sulle riforme tra Comuni, Province, Comunità Montane e Regioni

In questo quadro e, credo, con una condivisione di queste linee di fondo, si è avviata l'elaborazione, da parte delle Autonomie locali di un documento comune, che possa costituire una base per una elaborazione condivisa delle riforme, a partire dai contenuti della c.d. "Carta delle autonomie locali".
Su vari di questi temi si è conseguito un testo condiviso in sede tecnica, che si spera possa trasformarsi in termini brevi in un documento comune, approvato dalla Conferenza delle Regioni così come da ANCI, UPI, UNCEM.
In queste condizioni, dunque, rispetto alle mie personali opinioni e valutazioni, ritengo più opportuno privilegiare i contenuti in questi termini concordati, dedicando ad essi il prosieguo di questa relazione, che da ora in poi, dunque, si limiterà ad esporre, in sintesi, linee condivise.
Linee che coinvolgono, anzitutto, la volontà di considerare obiettivo prioritario l'attuazione della riforma costituzionale del 2001, e di avviare in questo senso un incisivo processo di innovazione del sistema amministrativo, seguendo direttrici di semplificazione e razionalizzazione dei livelli istituzionali e dell'assetto delle funzioni amministrative: secondo un metodo condiviso, improntato alla reciproca e piena collaborazione tra tutti i soggetti che ormai, pur nella diversità delle rispettive competenze, concorrono a costituire la Repubblica.

5. La questione metropolitana

Un primo tema di grande rilievo e complessità concerne le aree metropolitane.
A proposito delle quali, si è condiviso l'obiettivo di costituire sistemi di governo metropolitani in tutte le aree individuate nella legge n. 142 del 1990, vale a dire – oltre alle situazioni che siano individuate dalle Regioni speciali – le aree comprendenti i Comuni capoluogo di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari.
Tra queste, d'altronde, un percorso specifico deve riguardare l'area metropolitana di Roma, in attuazione dell'art. 114, comma 3, della Costituzione sull'ordinamento di Roma capitale.
In queste aree – secondo principi di economicità, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà nella gestione delle funzioni e delle politiche di ambito metropolitano - occorre prevedere un sistema flessibile, che consenta una pluralità di soluzioni: talora in direzione della costituzione di una città metropolitana che si configura come vero e proprio ente territoriale, alternativo alla provincia, di

regola con un territorio almeno coincidente con quello di una provincia; talora, tendendo ad assicurare una migliore governance metropolitana attraverso l'esercizio associato delle funzioni metropolitane.

Il procedimento istitutivo si avvia su iniziativa dei Comuni interessati, prevedendo una intesa con la regione e le province coinvolte, ma garantendo comunque la possibile conclusione dell'iter legislativo, anche in assenza di intesa tra tutti i soggetti.

6. Competenze legislative e competenze amministrative

D'altronde, tutta l'impostazione adottata parte dalla consapevolezza delle strette connessioni che, nella Costituzione materiale vigente, sussistono tra le questioni dell'amministrazione e quelle della legislazione: è attraverso l'esercizio della potestà legislativa che si regola l'allocazione delle funzioni e le modalità del loro esercizio.
E, al fine di evitare contenziosi tra il legislatore statale e regionale, occorre innanzitutto tenere conto del riparto delle competenze legislative previsto dall'art. 117 della Costituzione e procedere alla definizione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, quale presupposto per una effettiva e piena esplicazione della potestà legislativa regionale relativamente al processo di riassetto delle funzioni amministrative ai Comuni e alle Province.
Così, l'impostazione degli interventi legislativi dello Stato deve per un verso rispettare e per altro verso valorizzare le competenze legislative delle Regioni, allo stesso modo, l'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali; analogamente, gli interventi legislativi delle Regioni devono anch'essi rispettare e valorizzare l'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali.

In questo senso, la disciplina statale deve realmente configurarsi come disciplina di principio, con ampie flessibilità e spazi lasciati alle norme regionali e locali, evitando lacune nell'ordinamento mediante norme suppletive; cosi come la legislazione regionale, sia nelle materie di competenza concorrente che in quelle di competenza piena residuale, non deve esaurire i possibili ambiti di disciplina normativa, consentendo un intervento effettivo alle fonti locali di autonomia normativa.
Così, la materia riconducibile all'ordinamento degli enti locali riflette un delicato equilibrio nel quale concorrono solo per una parte la legislazione statale e regionale, ma che trova il suo sviluppo finale nell'accresciuta autonomia normativa degli stessi enti locali.

7. L'individuazione delle funzioni fondamentali

L'individuazione – da parte del legislatore statale - delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane deve consentire di distinguere con chiarezza il ruolo e le responsabilità di ogni livello di Governo, nel quadro di un complessivo processo di riordino istituzionale e di semplificazione amministrativa.
L'individuazione delle funzioni fondamentali e la contestuale attuazione dell'art. 118 deve rappresentare l'occasione per allocare al livello delle istituzioni più vicine ai cittadini e al territorio il complesso delle funzioni amministrative, attuando il principio di sussidiarietà e dando stabilità ai processi di decentramento già avviati e parzialmente realizzati dal legislatore statale e regionale.
In questo quadro ai Comuni va riconosciuto il complesso delle funzioni amministrative per il governo di prossimità e alle Province le funzioni per il governo territoriale di area vasta.

D'altronde, l'individuazione delle funzioni fondamentali costituisce una materia trasversale che riguarda tutti i settori, sia di competenza dello Stato che delle Regioni; ma non può sostituirsi alla regolazione delle modalità di esercizio ed alla disciplina di settore (come ha stabilito la

giurisprudenza costituzionale: cfr. ad es. sent. C. Cost. n. 43/2004), che spetta, a seconda del riparto stabilito dalla Costituzione, allo Stato, nelle materie in cui ha competenza legislativa esclusiva, ovvero alle Regioni, oltre che all'autonomia regolamentare degli enti locali nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, in base all'art. 117, comma 6 Cost.

Lo stretto legame tra l'individuazione delle funzioni fondamentali e la disciplina delle stesse da parte del legislatore regionale impone la necessità di prevedere un intervento sostitutivo in caso di inerzia delle Regioni nella disciplina delle funzioni. In tale senso, è ipotizzabile un meccanismo di garanzia simile a quello previsto nella legge 59/97, anche con innovazioni e strumenti più stringenti: prevedendo, ad esempio, che nel caso in cui una Regione non adegui la sua legislazione di settore a quanto previsto in sede di individuazione delle funzioni fondamentali, il Governo, d'intesa con la Conferenza unificata, possa sostituire con un proprio decreto legislativo la Regione inadempiente, fino al momento in cui questa non intervenga con la sua disciplina.
Nel nuovo quadro, contrassegnato da differenziazione e adeguatezza, del resto, l'individuazione di una funzione come fondamentale non implica che debba essere esercitata direttamente da tutti gli enti del medesimo livello istituzionale. Al contrario, si possono configurare ipotesi in cui tali enti (in specie con riferimento ai piccoli Comuni) risultino inidonei a svolgerla: in questo caso, appare condivisibile la previsione di un esercizio necessariamente associato, con interventi sostitutivi (dei livelli istituzionali superiori) ove non venga istituita alcuna forma associativa o in difetto di esercizio della funzione.

Con l'individuazione delle funzioni fondamentali si mette in moto anche il processo di superamento del testo unico degli enti locali attraverso un nuovo intervento del legislatore statale limitato alle materie previste dall'articolo 117, comma 2 lettera p).
Devono, infine, essere ricercati nuovi equilibri che consentano di rendere costituzionalmente coerenti le ragioni costituzionali della specialità con quelle di pari rango costituzionale di unitarietà dell'ordinamento.

8. L'attuazione dell'art.118 della Costituzione

Contemporaneamente alla individuazione delle funzioni fondamentali nel disegno di riassetto delle funzioni amministrative, occorre d'altronde attuare pienamente ed effettivamente, da parte dei legislatori statali e regionali, dell'art. 118 della Costituzione e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in esso contenuti, dando un concreto significato all'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p).
In questo processo, occorre che ogni funzione amministrativa venga riconosciuta in capo ad un solo livello di governo, evitando sovrapposizioni e duplicazioni di competenze, in base a principi di semplificazione ed economicità.

In attuazione del principio di sussidiarietà, Stato e Regioni, valorizzando il più ampio confronto nelle sedi di concertazione, sono chiamati a conferire tutte le funzioni, ancora esercitate in forma accentrata, che non richiedano un esercizio unitario, superando le resistenze che tuttora hanno trattenuto a livello statale e regionale funzioni, strutture ed apparati in materie ormai di competenza regionale e locale.
Al trasferimento delle funzioni deve collegarsi la riorganizzazione degli apparati ed il conseguente trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie, evitando il deprecabile fenomeno, già conosciuto in passato, della duplicazione delle strutture.

In questo contesto, deve essere avviato un percorso deciso, anche con riferimento a misure recenti di riordino amministrativo, che porti alla semplificazione dell'amministrazione indiretta statale e regionale nell'esercizio di funzioni di competenza degli enti locali. Si deve avviare un percorso di riordino delle amministrazioni periferiche, delle agenzie e delle società controllate, statali e regionali. Nel quadro della realizzazione del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato al sistema regionale e locale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, un utile strumento può essere costituito dagli Uffici territoriali di governo, presso i quali possano essere concentrate, anche in vista del successivo trasferimento, le funzioni amministrative ancora esercitate sul territorio dalle amministrazioni periferiche dello Stato.

L'attuazione dell'art. 118 Cost. esige poi che i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza trovino effettiva realizzazione nei diversi contesti territoriali, tenendo conto non solo delle dimensioni demografiche degli enti, ma anche delle loro peculiari caratteristiche (economiche, sociali, geografiche, organizzative etc.), attraverso la declinazione concreta delle modalità di esercizio associato delle funzioni amministrative. In particolare occorre considerare la peculiarità delle zone montane anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 44 della Costituzione.

L'obbiettivo di razionalizzare e semplificare i livelli locali si presenta condiviso da Regioni e Autonomie locali; e in questa direzione risulta opportuna la previsione che – anche in sintonia con i principi di buona amministrazione affermati dall'art. 97 Cost. – su un medesimo territorio possa configurarsi, di regola, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli comuni (soprattutto di piccole dimensioni) non sono in grado di svolgere adeguatamente.

Per garantire l'attuazione dell'art. 118, vanno individuati strumenti, anche di natura procedurale, che ne regolino, con chiarezza, tempi e fasi di realizzazione, con previsione di idonee misure in caso di inadempienza, che possono assumere anche carattere sostitutivo nei confronti del mancato intervento attuativo regionale. In questo senso, occorre colmare le lacune della legge La Loggia che, pur contenendo una disciplina procedurale per l'attuazione del decentramento, individua quale strumento disegni di legge, senza la previsione di alcun termine. Termine che si presenta invece indispensabile per la garanzia del processo; a tal fine lo strumento più adeguato appare quello della delega legislativa, seguita da uno o più decreti legislativi, in un processo temporalmente ordinato e concertato.
Anche lo strumento della delega legislativa, tuttavia, senza adeguati sedi e strumenti che ne garantiscano l'attuazione, può rivelarsi inefficace; per questo ispirandosi ai modelli già sperimentati in sede di attuazione del decentramento operato dalle leggi Bassanini, occorre prevedere l'istituzione di sedi tecniche qualificate (cabine di regia), che assicurino l'impulso e il coordinamento all'azione di governo.

9. Gli ulteriori sviluppi: il federalismo fiscale e gli strumenti di raccordo

Riferimenti meno puntuali trovano, nell'elaborazione tecnica ora condivisa, le linee di attuazione del federalismo fiscale e del coordinamento della finanza pubblica: la cui attuazione deve peraltro necessariamente accompagnare l'individuazione delle funzioni fondamentali, anche al fine di consolidare il livello di finanziamento delle funzioni trasferite e superare le duplicazioni di capitoli di bilancio esistenti tra il livello centrale e il livello territoriale.
A tal fine costituisce un valido punto di partenza quanto previsto dall'accordo raggiunto dalle Regioni e dalle Autonomie locali, nel giugno 2003.

Quanto al sistema dei raccordi istituzionali tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali, non pare dubbio che l'attuazione del titolo V richieda una profonda riforma.
Per un verso, si tratta, da parte del Parlamento, di integrare – in base a quanto prevede l'art.11 della legge cost. n.3 del 2001 - la Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali, secondo le linee già emerse nella scorsa legislatura, consentendo un equilibrato rapporto tra rappresentanze di Regioni, Province e Comuni; per l'altro, occorre avviare una riforma del sistema delle Conferenze, come sede di raccordo tra i diversi livelli di governo previsti dalla Costituzione, attraverso la revisione del d. lgs. n. 281/97.
Questa modifica può opportunamente essere accompagnata da nuove misure di integrazione e di coinvolgimento istituzionale, quali la partecipazione a Consigli dei Ministri o riunioni preparatorie, presenza nei Comitati interministeriali. Occorre prevedere, altresì, con la previsione di più incisivi meccanismi di codecisione, le procedure di designazione e nomina.

In questi termini, l'attuazione del titolo V si configura come operazione idonea a sviluppare un processo riformatore di alto respiro, come occasione di innovazione e progresso sostanziale per l'intero sistema istituzionale.

Allegato 8:

"Le funzioni fondamentali dei comuni – Prima ipotesi di individuazione", documento ANCI, settembre 2007

ANCI

LE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI

Prima ipotesi di individuazione

Documento predisposto con la collaborazione di Guido Meloni, Corrado Cardoni e Marco Di Folco

settembre 2007

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. L'approccio metodologico alla determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni e le fonti utilizzate

Il documento che segue reca un'ipotesi di articolazione delle funzioni fondamentali dei comuni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), cost.; esso intende inoltre svilupparsi in coerenza con i principi e criteri direttivi di cui all'AS1464, recante un disegno di legge delega al governo per l'attuazione della predetta disposizione e dell'art. 118 cost., nonché per la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del titolo V cost.

Il lavoro si è svolto sostanzialmente in due fasi: in una prima si è proceduto all'analitica ricognizione delle funzioni amministrative di spettanza comunale sulla base delle legislazione regionale attuativa del d.lgs. 112/1998 e organica di settore; in una seconda si è provveduto ad isolare, nel coacervo di compiti in tal modo ricostruito, le funzioni potenzialmente ascrivibili al *genus* di quelle fondamentali. D'altra parte, se è vero che la ricognizione delle funzioni amministrative comunali - dalla quale come detto si sono prese le mosse per enucleare quelle cui può essere riconosciuto il carattere della "fondamentalità" - ha avuto ad oggetto essenzialmente la legislazione regionale, cionondimeno, nella seconda delle due fasi di attività, ci si è preoccupati di integrare l'elenco ottenuto con un'ipotesi di articolazione delle funzioni fondamentali dei comuni tratta dalla legislazione statale e messa a disposizione dall'ANCI. In questo modo, a completamento di un'attività di ricerca per certi versi dunque già avviata, si è addivenuti all'elaborazione di un documento che si ritiene sostanzialmente esaustivo, essendo calibrato tanto sulla legislazione regionale quanto su quella statale.

Sempre in ordine all'approccio seguito sono tuttavia necessarie un paio di ulteriori precisazioni. Anzitutto si è ritenuto opportuno tener conto del tentativo di giungere alla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali costituzionalmente rilevanti operato, ancor prima dell'AS 1464, in virtù della norma di

delega appositamente contenuta nell'art. 2 della 131/2003: benché infatti tale tentativo sia caduto – come ben noto – nel vuoto per via della mancata emanazione dei relativi decreti delegati entro il termine prescritto (e due volte prorogato), il relativo *iter* attuativo presenta in ogni caso spunti di notevole interesse coincidenti con la relazione prodotta dal comitato di indirizzo tecnico – scientifico costituito presso il ministero dell'interno e, soprattutto, con lo schema di decreto legislativo di riforma del testo unico degli enti locali licenziato dal consiglio dei ministri il 2 dicembre 2005. La ragione che ha suggerito non trascurare i due passaggi appena ricordati non consiste esclusivamente nel rilievo ad essi oggettivamente ascrivibile quali primi momenti di "concretizzazione" delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, ma anche nel fatto che dal confronto fra l'art. 2 della l. 131/2003 e l'art. 2 dell'AS 1464 sembrano emergere alcuni significativi profili di continuità (accanto però, come si vedrà, a notevoli profili di discontinuità). Così, anticipando un aspetto sul quale si dovrà necessariamente tornare nel prosieguo in maniera più approfondita, è importante fin d'ora segnalare come entrambe le previsioni aderiscano, con formulazioni sul punto pressoché identiche, ad una configurazione delle funzioni fondamentali siccome dotate di una matrice non meramente "amministrativa", ma anche "istituzionale". Con ciò non si intende tuttavia affermare che l'ipotesi di articolazione allegata alla presente relazione costituisca una pedissequa riproposizione di quanto già maturato sul finire della passata legislatura; ben diversamente si vuole significare che le soluzioni emerse nel quadro dell'infruttuoso processo di attuazione della l. 131/2003 hanno rappresentato un costante punto di confronto, al quale ci si è di volta in volta accostati con spirito critico, per gli aspetti che sono apparsi meno condivisibili, o con spirito adesivo, per gli aspetti che si è ritenuto di dover recuperare anche per assicurare il rispetto dei principi e criteri direttivi rimasti immutati nell'AS 1464.

Le notazioni fin qui sviluppate valgono ad illustrare l'approccio metodologico prescelto e le fonti cui si è inteso fare riferimento per la realizzazione del lavoro che si presenta. Si tratta a questo punto di dar conto, nel merito, delle scelte operate. A questo scopo, però, è necessario entrare in alcune delle più complesse questioni interpretative poste, nel dibattito dottrinale, dalla categoria delle funzioni fondamentali, essendo ben evidente che la struttura del documento allegato inevitabilmente presuppone una presa di posizione in ordine ai principali nodi posti in materia all'interprete.

2. La natura delle funzioni fondamentali: solo "amministrativa" o anche "istituzionale"?

La categoria delle funzioni fondamentali è stata per la prima volta impiegata in norme di diritto positivo concernenti gli enti locali a seguito della riforma del titolo V. Di conseguenza essa ha comprensibilmente impegnato la dottrina in un'opera ricostruttiva a tutto campo, volta a metterne in luce le caratteristiche salienti.

Incerta appare anzitutto la natura dei compiti ascrivibili all'etichetta in questione. Secondo una prima impostazione teorica le funzioni fondamentali avrebbero carattere essenzialmente "istituzionale" e chiamerebbero lo stato – nella cui potestà legislativa esclusiva ricadono – a porre una disciplina di tipo ordinamentale, sia a completamento di quelle funzioni che sono direttamente previste dalla costituzione (come la funzione statutaria, quella regolamentare e quella finanziaria), sia per quelle funzioni che non hanno trovato menzione nelle disposizioni costituzionali (come la funzione organizzativa e quella amministrativa). Deporrebbero in questo senso la collocazione delle funzioni fondamentali nell'art. 117, comma 2, lett. p), cost. e non nell'art. 118 cost., nonché la connessione sistematica con gli ulteriori oggetti di competenza esclusiva statale (la legislazione elettorale e gli organi di governo di comuni, province e città metropolitane) dotati per l'appunto di una valenza spiccatamente organizzativa.

A questa tesi è stato tuttavia incisivamente obiettato il rischio di un'impropria dilatazione dei poteri ordinamentali dello stato. Si osserva infatti che l'abrogazione dell'art. 128 cost. e la limitazione della competenza statale ai tre oggetti indicati dall'art. 117, comma 2, lett. p), cost., determinerebbero il definitivo superamento della nozione unitaria ed uniforme di ordinamento degli enti locali, inteso come complesso di principi fissati da leggi generali della repubblica; superamento per altro giocato a tutto favore dell'autoorganizzazione locale, da realizzare anzitutto attraverso la potestà statutaria oggi costituzionalizzata (art. 114, comma 2, cost.). L'interpretazione costituzionalmente orientata della categoria delle funzioni fondamentali indurrebbe pertanto, in coerenza con quella che appare essere sul punto la *ratio* ispiratrice della riforma del titolo V, a ravvisare in queste ultime una matrice eminentemente amministrativa.

Né, infine, sono mancate prospettazioni intermedie, le quali attribuiscono alle funzioni fondamentali carattere, ad un tempo, amministrativo ed istituzionale. La dottrina ha per altro avuto modo di ricostruire un nesso di strumentalità tra le due *species* appena richiamate: in altri termini le funzioni fondamentali di tipo istituzionale sarebbero finalizzate ad integrare, con norme di organizzazione, quelle di tipo amministrativo; il che varrebbe a contenere l'espansione del potere ordinamentale dello stato senza che si debba *in toto* rinunciare alla valenza anche organizzativa delle funzioni fondamentali.

Il processo di attuazione della novella costituzionale del 2001 si è orientato, con una certa evidenza, nella direzione indicata dalla tesi della natura "ibrida". Già l'art. 2, comma 4, lett. b), l. 131/2003 includeva tra le funzioni fondamentali non solo i compiti volti al soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, ma anche quelli essenziali ed imprescindibili per il funzionamento dell'ente. Coerentemente, lo schema di decreto legislativo di riforma del TUEL licenziato dal consiglio dei ministri il 2 dicembre del 2005 ha proceduto a due distinte elencazioni di funzioni fondamentali: l'una, comprendente compiti a carattere *stricto sensu* amministrativo, differenziata in relazione alle categorie di enti locali costituzionalmente rilevanti e ricostruita attorno ai tradizionali settori organici di cui al d.P.R. 616/1977 ed al d.lgs. 112/1998; l'altra, estesa a compiti di tipo istituzionale (quali la funzione normativa, quella di organizzazione, quella di programmazione, quella di gestione finanziaria e contabile, ecc.) e comune a ciascuna delle categorie di enti territoriali infraregionali previste dall'art. 114 cost. L'AS 1464, per parte sua, ha pienamente confermato le scelte operate sul punto dalla legge "La Loggia", recependo, anche testualmente, la tesi della duplice caratterizzazione delle funzioni fondamentali (art. 2, comma 2, lett. b)).

Proprio la necessità di dare attuazione ai principi e criteri direttivi contenuti nella norma di delega attualmente all'attenzione del parlamento ha indotto ad includere nel documento che segue le funzioni fondamentali "imprescindibili per il funzionamento dell'ente" già individuate dallo schema di decreto delegato del dicembre del 2005. Tale operazione è stata però effettuata in esito ad un ragionamento piuttosto articolato, che si ritiene opportuno esporre sinteticamente in questa sede anche per esplicitare taluni passaggi utili a circosrcrivere gli effetti distorsivi potenzialmente discendenti da una lettura estensiva della competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), cost.

In primo luogo si è osservato che nell'elenco "istituzionale" sono ricompresi compiti sostanzialmente eterogenei dal punto di vista della natura del potere pubblico cui afferiscono; natura ora normativa, ora spiccatamente amministrativa (come nel caso della funzione di pianificazione e programmazione, di gestione finanziaria, tributaria, contabile e patrimoniale, di vigilanza e controllo nelle diverse aree funzionali, ecc.). Alla luce di ciò pare possibile affermare che le funzioni fondamentali di tipo istituzionale sono accomunate, piuttosto che dall'inerenza ad una potestà ordinamentale *tout court* dello stato, dalla "trasversalità", e cioè dall'attitudine ad attraversare gli specifici campi materiali di spettanza dell'ente locale incidendo indifferentemente su ciascuno di questi. Ne consegue che le funzioni istituzionali non costituiscono autonomo titolo di legittimazione dello stato a porre in essere interventi indiscriminati sull'organizzazione dei comuni e delle province (nonché, in prospettiva, delle città metropolitane), bensì strumenti volti alla ricostruzione del DNA delle istituzioni territoriali infraregionali anche sul terreno dell'amministrazione, in un'ottica di garanzia nei confronti della legge regionale ma anche, per certi versi, della legge statale. Inoltre l'inerenza delle competenze qui considerate a tutte le categorie di enti locali costituzionalmente rilevanti pone in evidenza gli elementi che consentono una ricostruzione unitaria e "di sistema" dell'amministrazione locale, intesa alla stregua di complesso di istituzioni subregionali caratterizzate da significativi profili di omogeneità[1]. Per altro, rispetto a tale impostazione, potrebbe apparire sostanzialmente incoerente la scelta, operata per talune materie (v., ad es., l'energia, il commercio, l'urbanistica, l'inquinamento acustico, la viabilità, i trasporti, la protezione civile, la tutela della salute, i servizi sociali, lo spettacolo) di includere tra le funzioni fondamentali dei comuni a carattere amministrativo compiti di programmazione e di partecipazione alla programmazione (specie) regionale che, stando al ragionamento svolto, dovrebbero automaticamente spettare all'ente di base in quanto ricompresi tra le funzioni fondamentali a carattere istituzionale. A smentire tale impressione vale tuttavia la considerazione che, nei settori citati, il conferimento ai comuni dei compiti predetti rappresenta un dato da tempo presente nella legislazione regionale; di modo che la

[1] D'altra parte si potrebbe aggiungere che la ricostruzione unitaria del "sistema" delle autonomie locali è resa possibile non solo dall'individuazione delle funzioni fondamentali di tipo istituzionale, ma anche dal fatto che esse sono tutte titolari di funzioni proprie (solo in parte coincidenti con quelle fondamentali) nelle quali si esprime l'immediatezza del rapporto tra ente e comunità territoriale di riferimento.

soluzione in questa sede adottata vuole essere il riflesso di opzioni storicamente ormai consolidate, senza escludere l'attitudine trasversale delle funzioni istituzionali nei confronti di tutte le materie afferenti ai tre settori organici.

In secondo luogo si è constatato che, tra i compiti imprescindibili per il funzionamento dell'ente di cui allo schema di decreto legislativo del 2005, rientrano funzioni (quella normativa e quella di organizzazione) immediatamente spettanti all'ente locale in virtù di specifiche previsioni costituzionali (gli artt. 114, comma 2 e 117, comma 6, cost.) prima ancora che in forza dell'attribuzione operata con legge dello stato. In queste ipotesi vi è il rischio che, riconoscendo carattere costitutivo all'intervento legislativo statale, si finisca per svuotare di senso la diretta attribuzione costituzionale e per configurare in capo allo stato poteri conformativi idonei a porre, in ordine alle predette funzioni, limiti e vincoli ulteriori rispetto a quelli deducibili dalla carta fondamentale. D'altra parte siffatto rischio si è già materializzato nel *corpus* della l. 131/2003, il cui art. 4 chiama gli statuti degli enti locali a dispiegarsi nel rispetto non solo della costituzione e della legge statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), cost., ma anche di non meglio identificati principi generali di organizzazione pubblica; vale a dire di un parametro, verosimilmente[2] affidato alla competenza della legge statale, di cui non è dato trovar traccia nel testo della carta repubblicana come novellato nel 2001.

Allo scopo di ovviare ai pericoli di *deminutio* dell'autonomia locale che si concretizzerebbero in conseguenza della lettura appena accennata, si ritiene che l'inclusione della funzione normativa tra le funzioni fondamentali di tipo istituzionale dei comuni non produca un effetto innovativo (dovendosi semmai riconoscere alle relative previsioni legislative natura ricognitiva di un'attribuzione spettante all'ente di base *iure constitutionis*), ma rinvenga la propria ragion d'essere, ancora una volta, nella "trasversalità", e cioè nell'attitudine a valere indistintamente per tutte le aree funzionali di spettanza comunale. Proprio per questo motivo, nell'articolazione delle funzioni fondamentali di tipo amministrativo, non sono mai stati inclusi i compiti di regolazione, da ritenersi senz'altro attivabili alla luce della previsione generale contenuta nella parte istituzionale (a propria volta riproduttiva di puntuali statuizioni costituzionali); con la

[2] In effetti l'art. 4 della l. 131/2003 non contiene un riferimento esplicito alla legge statale quale fonte deputata alla posizione dei principi generali di organizzazione pubblica. Tuttavia, l'utilizzo dell'aggettivo "generali" e la connessione con gli altri due vincoli previsti nella disposizione *de qua*, tutti dotati di una valenza "uniformante" e destinati pertanto a valere sull'intero territorio nazionale, avvalorano l'ipotesi formulata nel testo.

sola, rilevante eccezione del regolamento edilizio, esplicitamente annoverato accanto alle competenze amministrative fondamentali dei comuni in materia urbanistica in quanto recante una disciplina estesa ai rapporti interprivati e dunque esorbitante, per quel che sembra, l'ambito costituzionalmente garantito alla potestà regolamentare locale dall'art. 117, comma 6, cost.

L'idea secondo la quale l'iscrizione di una funzione tra quelle fondamentali a carattere istituzionale non produce indefettibili implicazioni circa la fonte (costituzionale o legislativa) attributiva della stessa, ma vale a sottolinearne semplicemente la generale spettanza in tutte le aree rimesse all'ente locale, risulta quindi armonica con l'impostazione fatta propria dall'ultimo alinea dell'art. 117, comma 6 cost. Questa disposizione, infatti, nel proclamare la titolarità in capo a comuni, province e città metropolitane della potestà regolamentare volta alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni ad essi attribuite (ivi comprese, ovviamente, le funzioni fondamentali), costruisce un percorso logico in forza del quale l'attribuzione della funzione amministrativa rappresenta un presupposto necessario all'attivazione dei relativi poteri di regolazione. Orbene, il significato della soluzione accolta nel documento che si allega consiste esattamente nell'affermare l'appartenenza (per costituzione) al comune dei compiti di regolazione tutte le volte in cui esso risulti titolare di una funzione fondamentale di tipo amministrativo.

3. L'individuazione/allocazione delle funzioni fondamentali, tra stato e regioni

Passando a considerare le funzioni fondamentali di tipo amministrativo, un rilevante aspetto problematico dinnanzi al quale ci si è trovati riguarda il grado di dettaglio col quale elaborare il relativo elenco. Si tratta di un nodo particolarmente intricato in quanto connesso alla *vexata quaestio* del ruolo da riconoscere alle regioni nel quadro del processo di attuazione *in parte qua* dell'art. 117, comma 2, lett. p), cost.

Anche su questo terreno si sono fin qui confrontate, a voler essere estremamente schematici, due impostazioni dottrinali assai divergenti. Anzitutto v'è chi ritiene che compito dello stato sarebbe quello di delineare, *sub specie* di funzioni fondamentali, generici settori di attività degli enti locali costituzionalmente rilevanti e non puntuali

compiti di amministrazione. Siffatto assunto muove con tutta evidenza dalla convinzione che le funzioni fondamentali non rappresentano un'autonoma categoria di funzioni amministrative, distinta da quelle previste nell'art. 118 cost., ditalché non si darebbe una dicotomia tra funzioni fondamentali e non fondamentali di comuni, province e città metropolitane, ma piuttosto tra una disciplina fondamentale delle funzioni, a carattere generale e non settoriale, e una disciplina allocativa delle stesse: la prima rimessa senz'altro allo stato, la seconda al soggetto (stato o regione) di volta in volta competente nella materia.

Da questo punto di vista l'archetipo per la definizione statale delle funzioni fondamentali viene individuato negli artt. 13 e 19 del testo unico degli enti locali attualmente vigente, che si limitano rispettivamente ad assegnare al comune tutte le funzioni amministrative riguardanti la popolazione ed il territorio comunale con riferimento ai settori organici (salvo quanto non sia espressamente attribuito dalla legge ad altri soggetti), ed alla provincia le competenze di area vasta con riferimento ai macro settori specificamente elencati. Ne consegue un tasso di differenziazione su base regionale delle funzioni fondamentali potenzialmente elevato, in quanto esteso non solo alla disciplina delle modalità di svolgimento ma anche alla concreta individuazione dei compiti alle stesse afferenti. Si può inoltre aggiungere che la ricostruzione in esame limita la valenza garantistica della categoria *de qua* alla tutela della tenuta unitaria dell'ordinamento (attraverso la fissazione di requisiti minimi di uniformità), escludendo che essa possa dispiegarsi anche con riguardo all'autonomia degli enti locali: l'ampio margine concesso alle regioni anche in tema di disciplina allocativa implica infatti la configurazione del rapporto con gli enti locali in termini di leale collaborazione, piuttosto che in chiave "difensiva" per il tramite dell'intervento di un soggetto esterno (lo stato).

Sul versante opposto si colloca viceversa l'opinione secondo la quale la legge statale *ex* art. 117, comma 2, lett. p), cost., lungi dal limitarsi alla delineazione di generici settori di intervento, dovrebbe viceversa articolare puntualmente i compiti da riconoscere come fondamentali degli enti locali. Questa affermazione assegna pertanto alle funzioni fondamentali la natura di funzioni amministrative in senso stretto, comprensive – secondo la tesi più accreditata – di una parte delle funzioni proprie di cui all'art. 118 cost.; con la conseguenza che la disciplina allocativa regionale potrebbe

svilupparsi esclusivamente sul terreno delle funzioni proprie non incluse tra quelle fondamentali e delle funzioni conferite.

In questa prospettiva gli artt. 13 e 19 del d.lgs. 267/2000 rappresenterebbero soltanto una premessa nel quadro del processo di individuazione delle funzioni fondamentali; il quale, postulando una disciplina di maggior dettaglio, non potrebbe in ogni caso arrestarsi ad essi. Il tasso di potenziale differenziazione su base regionale risulterebbe, dunque, notevolmente ridimensionato, essendo confinato alle modalità di svolgimento delle funzioni fondamentali (ricadenti, ovviamente, nelle materie di competenza regionale); queste ultime, inoltre, finirebbero per assumere una duplice valenza garantistica, tanto in ordine all'unità dell'ordinamento (in qualità di invarianti del sistema), quanto in ordine all'autonomia locale (posta al riparo da tentazioni "regionocentriche").

L'accidentato e tortuoso percorso di attuazione in via legislativa della novella costituzionale del 2001 ha fin qui mostrato evidenti oscillazioni fra i due poli di attrazione precedentemente descritti; ciò, per altro, non meraviglia l'interprete, considerando che su questo terreno si gioca una partita decisiva ai fini della definizione delle relazioni tra regioni ed enti locali.

La legge 131/2003, per cominciare, contiene alcuni elementi che sembrerebbero spingere nel senso indicato dalla seconda prospettazione teorica di cui sopra: tanto l'identificazione di parte delle funzioni fondamentali con i compiti storicamente svolti dagli enti locali (art. 2, comma 4, lett. b)), quanto la previsione per la quale la decorrenza dell'esercizio delle funzioni fondamentali attribuite ad un ente diverso da quello che ne era titolare in precedenza opera a seguito dei decreti legislativi di attuazione della delega all'uopo prevista (art. 2, comma 5), paiono presupporre un intervento legislativo statale di dettaglio. Tuttavia lo schema di decreto legislativo deliberato dal consiglio dei ministri nel dicembre del 2005 si è diversamente orientato: se è infatti vero che l'elencazione delle funzioni fondamentali di tipo amministrativo di comuni, province e città metropolitane è stata effettuata in relazione ai settori organici, risulta altresì evidente come questi ultimi non vengano ulteriormente suddivisi in materie (secondo il modello viceversa fatto proprio dal d.P.R. 616/1977 e dal d.lgs. 112/1998); conseguentemente si è dinnanzi a clausole funzionali alquanto ampie, che aprono alla disciplina allocativa regionale in misura tutt'altro che irrilevante.

L'AS 1464, per parte sua, concretizza un approccio al tema qui in discussione ricco di spunti originali, ma non privo di elementi reciprocamente distonici e pertanto di difficile composizione sistematica. Più precisamente, da un lato emerge la volontà di riconoscere allo stato il compito di individuare e di allocare le funzioni fondamentali a prescindere dal riparto di competenze legislative prefigurato dall'art. 117 cost. (artt. 1, comma 1, lett. a) e 2, comma 1, lett. a)); dall'altro le regioni sono chiamate ad adeguare la propria legislazione alla disciplina statale di (sola) individuazione delle funzioni fondamentali, sia regolandone le modalità di esercizio, sia – soprattutto – allocando le funzioni amministrative e le relative risorse in modo organico presso comuni, province e città metropolitane (art. 6, comma 1, lett. a)). Il problema interpretativo più spinoso è che, qualora tra le funzioni amministrative rimesse all'allocazione regionale fossero ricomprese anche quelle fondamentali, si determinerebbe in senso al complesso normativo poc'anzi descritto un'insanabile aporia.

Una possibile via di uscita potrebbe consistere nel ritenere le funzioni amministrative di cui discorre l'art. 6, comma 1, lett. a) dell'AS 1464 esorbitanti dal novero delle funzioni fondamentali, cosicché le regioni sarebbero incaricate essenzialmente di completare l'elenco puntuale predisposto dalla legge statale attraverso il conferimento dei compiti a vario titolo connessi e strumentali a quelli di cui sia stata già riconosciuta la fondamentalità. Ma, a ben guardare, tale soluzione è tutt'altro che pacifica: infatti, a tacer d'altro, la circostanza che il potere allocativo regionale debba svilupparsi in relazione alla legislazione statale di sola individuazione delle funzioni fondamentali (laddove l'art. 1 dell'AS riserva, come si è detto, allo stato tanto l'individuazione quanto l'allocazione delle stesse), appare sintomatica dell'intenzione di conservare un qualche margine d'intervento delle regioni anche nell'attuazione, sotto il profilo che qui interessa, dell'art. 117, comma 2, lett. p), cost.

In definitiva si ha l'impressione che il problema dell'intreccio tra competenze statali e regionali in ordine alla delineazione delle funzioni fondamentali venga affrontato dall'AS 1464 con formulazioni di compromesso; pertanto l'individuazione in materia di un ragionevole punto di equilibrio è sostanzialmente rimandata alla fase di attuazione della delega, alla quale spetterà il delicato compito di bilanciare le diverse esigenze sottese all'impianto normativo che si è in questa sede sommariamente ricostruito. Il documento che si allega vuole essere per l'appunto un primo tentativo di

risposta a queste sollecitazioni, il quale tenga il più possibile conto delle ragioni che sorreggono le varie ricostruzioni proposte circa le funzioni fondamentali.

Al riguardo va anzitutto precisato che si è ritenuto opportuno conferire all'elenco delle funzioni fondamentali dei comuni un elevato grado di dettaglio per mezzo dell'ulteriore articolazione dei settori organici nelle materie ad essi riconducibili. Seguendo questa strada, che segna il punto di massima divaricazione dallo schema di decreto legislativo del dicembre del 2005, è stato possibile individuare in capo all'ente territoriale di base specifici poteri di amministrazione, rispetto ai quali la differenziazione regionale può dispiegarsi sul terreno delle modalità di esercizio[3].

Lo sbilanciamento che verrebbe a determinarsi verso la tesi che rimanda alla competenza statale tanto l'individuazione quanto l'allocazione delle funzioni fondamentali risulta però temperato dal fatto che l'ipotesi in questa sede costruita è fondata in larga misura, come si è detto nella premessa, sulla ricognizione dei conferimenti già operati dalla legislazione regionale, in coerenza col vincolo (comune alla l. 131/2003 ed all'AS 1464) a comprendere prioritariamente tra le fondamentali le funzioni storicamente svolte dagli enti locali. In altre parole, se per un verso traspare l'adesione alla tesi che fonda in capo allo stato un titolo di intervento nelle materie regionali sotto il profilo dell'individuazione/allocazione delle funzioni fondamentali, per altro verso il documento allegato a questa relazione tiene ampiamente conto delle scelte allocative effettuate in passato dalle regioni. Ciò, ovviamente, senza sottovalutare il fatto che la determinazione statale delle funzioni fondamentali non si configura necessariamente alla stregua di mera fotografia dell'esistente, ben potendo altresì dar luogo ad allocazioni innovative rispetto a quelle fin qui consolidate[4].

La stretta aderenza alle funzioni storicamente svolte, comunque prevalente nella struttura del documento che si allega anche se non pregiudizievole – come detto – di scelte diverse, consente per altro di dar conto di un ulteriore profilo, rappresentato

[3] Questa affermazione suggerisce un'ulteriore precisazione. E' infatti evidente che, laddove nel documento si è fatto riferimento a compiti autorizzatori del comune, non si è certo inteso vincolare la legislazione statale e regionale competente nella materia di volta in volta chiamata in causa a specifiche modalità procedurali; in altri termini alla legge statale e regionale (secondo competenza) resta senz'altro il potere di disciplinare il modo di esercizio della funzione, ad esempio sostituendo i procedimenti autorizzatori tradizionalmente intesi con denunce di inizio attività.

[4] Questa possibilità è anzi significativamente sollecitata, o comunque per certi versi presupposta, dall'AS 1464. Il fatto stesso che la definizione delle funzioni fondamentali vada *prioritariamente* effettuata con riferimento alle funzioni storicamente svolte vale a confermare che possano esservi compiti, stroricamente non attribuiti agli enti locali, fondamentali.

dall'assenza in alcune materie di funzioni fondamentali comunali (v., ad es., miniere e risorse geotermiche, cave e torbiere, acque minerali e termali, valutazione di impatto ambientale, formazione professionale). Alla luce di quanto si è venuti fin qui rilevando ciò dipende evidentemente dal fatto che, dalla legislazione regionale esaminata, non emerge, almeno in prevalenza, un ruolo significativo dell'ente di base nei predetti settori, essendo in generale predominante il ruolo regionale (v., ad esempio, cave e torbiere o inquinamento atmosferico) o provinciale (v., ad esempio, la formazione professionale).

Per concludere, un'ultima notazione. Come si vede, nell'elenco che si propone, si è adottato il criterio dell'imputazione delle funzioni fondamentali ricavate dalla legislazione vigente al comune *uti singulus*. Ciò non esclude, tuttavia, la possibilità di introdurre, per talune funzioni, soluzioni differenziate, attraverso la definizione di basi dimensionali adeguate per l'esercizio delle stesse e l'imputazione di esse a forme associative tra comuni. Il che dovrebbe consentire di perseguire un approccio ricostruttivo delle funzioni fondamentali significativamente ampio e tale da garantire comunque il rispetto delle inevitabili esigenze di adeguatezza per il loro esercizio.

A) FUNZIONI FONDAMENTALI A CARATTERE ISTITUZIONALE

- Funzione normativa
- Funzione di programmazione e pianificazione, nonché partecipazione alle funzioni di programmazione e pianificazione economica, sociale, territoriale e ambientale di livello provinciale, regionale e nazionale
- Funzione di organizzazione e gestione del personale
- Funzione di controllo interno
- Funzione di gestione finanziaria, tributaria e contabile e patrimoniale
- Funzione di vigilanza e controllo nelle aree funzionali di competenza
- Funzione di raccolta ed elaborazione dei dati informativi e statistici nelle aree funzionali di competenza

B) FUNZIONI FONDAMENTALI A CARATTERE AMMINISTRATIVO

SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE

Artigianato

- Localizzazione e rilocalizzazione di insediamenti e di imprese artigiane[5]
- Apprestamento e gestione di aree attrezzate per l'insediamento di imprese artigiane
- Promozione ed attuazione degli strumenti di programmazione negoziata
- Valorizzazione delle risorse e dei prodotti locali
- Autorizzazioni all'avvio delle attività artigianali[6]

Industria

- Localizzazione e rilocalizzazione di insediamenti e di attività industriali[7]
- Individuazione, realizzazione, ampliamento, riqualificazione e gestione dei servizi delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate

[5] Ad es. attraverso i piani di insediamento produttivo – P.I.P.
[6] Si tratta, a titolo di esempio, di attività quali quelle di acconciatore, di estetista, ecc.
[7] Ad es. attraverso i piani di insediamento produttivo – P.I.P.

- Promozione ed attuazione degli strumenti di programmazione negoziata
- Promozione delle condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo delle attività produttive e assistenza alle imprese
- Rilascio di autorizzazioni/concessioni per la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi (sportello unico)

Energia

- Funzioni di programmazione riguardo le fonti rinnovabili
- Controllo sul rendimento energetico degli impianti termici
- Certificazione energetica degli edifici

Miniere e risorse geotermiche

Cave e torbiere

Acque minerali e termali

Fiere e mercati

- Riconoscimento della qualifica di manifestazioni fieristiche locali
- Autorizzazione allo svolgimento di manifestazioni fieristiche locali; poteri di vigilanza

Turismo

- Autorizzazione all'esercizio delle attività ricettive; poteri di vigilanza
- Rilascio delle concessioni su beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale per finalità turistico-ricreative; poteri di vigilanza
- Promozione delle risorse turistiche locali
- Individuazione di aree di sosta

Commercio, somministrazione di bevande ed alimenti e distribuzione carburanti

- Programmazione e pianificazione delle attività commerciali
- Determinazione dei criteri per lo sviluppo degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande

- Autorizzazione all'apertura ed al trasferimento degli esercizi di somministrazione; poteri di vigilanza
- Determinazione del limite minimo e massimo degli orari di apertura degli esercizi di somministrazione
- Provvedimenti abilitanti all'esercizio dell'attività commerciale in sede fissa e su area pubblica; poteri di vigilanza
- Determinazione del limite minimo e massimo degli orari di apertura delle attività commerciali in sede fissa e su area pubblica
- Pianificazione per la localizzazione di impianti di distribuzione carburanti siti lungo la viabilità ordinaria e ad uso privato
- Provvedimenti autorizzativi per impianti di distribuzione carburanti siti lungo la viabilità ordinaria e ad uso privato; poteri di vigilanza
- Regolamentazione degli orari di apertura degli impianti di distribuzione di carburanti siti lungo la viabilità ordinaria
- Coordinamento degli orari dei servizi al cittadino

TERRITORIO, AMBIENTE E INFRASTRUTTURE

Territorio e urbanistica

- Adozione degli strumenti urbanistici generali e attuativi e relative varianti[8]
- Regolamentazione dell'attività edilizia[9]
- Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e adozione dei provvedimenti repressivi[10]
- Gestione delle attività di edilizia privata (sportello unico dell'edilizia)[11]
- Gestione ed attuazione di interventi di recupero urbano e di riqualificazione urbana[12]
- Conservazione, utilizzazione ed aggiornamento degli atti del catasto terreni e del catasto edilizio, nonché revisioni degli estimi e del classamento

[8] Si tratta del piano regolatore generale intercomunale; del piano regolatore generale comunale; dei piani attuativi; dei piani di lottizzazione; dei piani regolatori particolareggiati; dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare; dei piani di recupero del patrimonio edilizio esistente

[9] Si tratta del regolamento edilizio, delle norme urbanistico-edilizie di attuazione del PRG, delle norme igienico-tecniche per l'edilizia abitativa e produttiva e delle norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche

[10] Si tratta della vigilanza territoriale sull'attività edilizia, di emanazione di ordinanze di sospensione dei lavori (ad es. per violazione delle condizioni del permesso a costruire), dei procedimenti sanzionatori amministrativi, della denuncia delle violazioni soggette a sanzione penale, delle procedure di condono edilizio, dell'emissione di ordinanze di demolizione e delle demolizioni

[11] Si tratta del rilascio dei permessi a costruire, dell'istruttoria in ordine alle denunce di inizio attività, del rilascio dei permessi di mutamento della destinazione di uso, del rilascio delle certificazioni di agibilità

[12] Si tratta dei piani e dei programmi di recupero e di riqualificazione – PRUSST ed altri strumenti

- Disciplina ed amministrazione degli usi civici di competenza comunale

Edilizia residenziale pubblica

- Rilevazione del fabbisogno abitativo e individuazione delle tipologie di intervento atte a soddisfare il fabbisogno rilevato[13]
- Accertamento dei requisiti soggettivi per l'accesso ai finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica
- Accertamento dei requisiti oggettivi degli interventi di edilizia residenziale pubblica
- Gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica
- Interventi di recupero e manutenzione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica
- Autorizzazione alla cessione in proprietà del patrimonio edilizio realizzato dalle cooperative a proprietà indivisa
- Formazione e gestione di bandi di concorso, nonché formazione ed approvazione delle relative graduatorie, per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica
- Comminazione di misure per l'occupazione e la detenzione di alloggi senza titolo

Protezione della natura

- Proposta, programmazione, coordinamento e controllo degli interventi di aree naturali protette e gestione di quelle di rilievo locale; poteri di sorveglianza

VIA

Attività a rischio di incidente rilevante

- Previsione o inserimento nel piano regolatore generale delle distanze e fasce territoriali di sicurezza e protezione
- Messa a disposizione in favore della popolazione delle informazioni sulle misure di sicurezza e sulle norme di comportamento da seguire in caso di incidente rilevante
- Raccordo e utilizzo delle informazioni sulle misure di sicurezza e sulle norme da seguire in caso di incidente rilevante, nonché sugli esiti delle istruttorie tecniche sulle industrie a rischio di incidente rilevante

[13] Si tratta dei piani urbani attuativi – P.E.E.P. e della programmazione di nuovi insediamenti di edilizia residenziale pubblica

Parchi e riserve naturali
(v. Protezione della natura)

Inquinamento delle acque

- Autorizzazione allo scarico nelle pubbliche fognature

Inquinamento acustico

- Adozione del piano comunale di classificazione acustica
- Adozione del piano comunale di risanamento acustico

Inquinamento atmosferico

- Controllo delle emissioni in atmosfera derivanti dalla circolazione dei veicoli

Inquinamento elettromagnetico

- Compiti di pianificazione inerenti alla localizzazione degli impianti di teleradiocomunicazione

Inquinamento luminoso

Gestione dei rifiuti

- Gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati avviati allo smaltimento[14]
- Bonifica dei siti inquinati

Risorse idriche

- Progettazione, realizzazione e gestione di opere idrauliche; difesa degli abitati dai fenomeni di dissesto; consolidamento dei versanti inclusa la manutenzione degli alvei
- Attività inerenti al sistema idrico integrato: adduzione e distribuzione dell'acqua per usi civili, rete e servizio di fognatura, impianti di

[14] Si tratta della raccolta selezionata del trasporto e dello smaltimento, della realizzazione e gestione di impianti di smaltimento

depurazione delle acque reflue e di smaltimento dei fanghi, redistribuzione dell'acqua depurata per l'uso di aziende produttive

Difesa del suolo
(v. Risorse idriche)

Opere pubbliche

- Progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione delle opere pubbliche di competenza comunale;
- Costruzione, manutenzione e gestione di impianti di illuminazione pubblica
- Progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione delle opere relative all'edilizia di culto.

Viabilità

- Classificazione e declassificazione delle strade comunali, rurali e vicinali
- Progettazione, costruzione, gestione e manutenzione delle strade comunali, rurali e vicinali
- Pianificazione e regolamentazione della circolazione stradale e dell'uso delle aree pubbliche di competenza comunale; rilascio di concessioni di suolo e di sottosuolo
- Costruzione e gestione di parcheggi; gestione di parcometri

Trasporti

- Funzioni di programmazione e di amministrazione/gestione dei servizi di trasporto pubblico automobilistici, tranviari, filoviari, metropolitani e a fune compresi nei propri ambiti territoriali
- Rilascio dei titoli abilitativi per l'esercizio del servizio di trasporto pubblico non di linea

Protezione civile

- Predisposizione ed attuazione dei piani comunali o intercomunali di emergenza
- Attivazione degli interventi di prima emergenza alla popolazione colpita da eventi calamitosi e approntamento dei mezzi e delle strutture a tal fine necessari

- Informazione alla popolazione sulle situazioni di pericolo e sui rischi presenti sul proprio territorio

SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITA'

Tutela della salute

- Partecipazione alla programmazione sanitaria regionale
- Servizi e concessioni cimiteriali
- Funzioni in materia di polizia sanitaria, veterinaria e mortuaria
- Adozione di provvedimenti contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, ovvero a tutela della incolumità dei cittadini

Servizi sociali

- Approvazione dei piani di zona
- Adozione della carta comunale dei servizi sociali
- Definizione dei parametri di valutazione delle condizioni per l'accesso ai servizi sociali
- Autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi socio-asisstenziali e delle strutture erogatrici a gestione pubblica o privata
- Erogazione di servizi socio-assistenziali e di prestazioni economiche[15]

Istruzione scolastica

- Pianificazione, costruzione, manutenzione, arredamento degli edifici di scuole materne, di istruzione primaria e secondaria non superiore
- Istituzione e gestione di asili nido (ovvero, più ampiamente, funzioni amministrative in materia di interventi e servizi educativi per la prima infanzia)
- Assistenza scolastica in materia di mense, trasporto, fornitura di libri di testo e dotazione di biblioteche
- Supporto al servizio di istruzione (materna, primaria e secondaria non superiore) per alunni portatori di handicap o in condizione di svantaggio
- Vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico

[15] Si tratta ad es. degli interventi per la prevenzione, recupero e reinserimento dei tossicodipendenti, della gestione del servizio di sostegno domiciliare per le persone non autosufficienti, dell'accoglienza degli extra comunitari, della gestione di case di riposo per anziani, della realizzazione e gestione dei bagni pubblici e degli alberghi diurni, della attuazione del sistema di progetti individuali per il sostegno di persone disabili e menomate

Formazione professionale

Beni e attività culturali

- Istituzione, gestione e conservazione di musei, pinacoteche, raccolte di beni storici, artistici e bibliografici di interesse comunale e di archivi comunali
- Formulazione di proposte allo stato ai fini dell'apposizione del vincolo di interesse storico ed artistico, nonché vigilanza sui beni vincolati
- Istituzione e gestione di giardini botanici, giardini e musei zoologici
- Promozione di attività culturali (organizzazione di mostre, rassegne e spettacoli, pubblicazioni storiche ed artistiche, organizzazione e sostegno di fondazioni ed associazioni culturali di interesse locale)

Spettacolo

- Promozione delle attività espositive e delle arti visive, nonché delle attività musicali, teatrali, di danza, cinematografiche, circensi, dello spettacolo viaggiante, di rassegne e di festival
- Partecipazione alla programmazione regionale in materia di spettacolo
- Individuazione delle aree per l'allestimento dei circhi, dei parchi di divertimento e per l'esercizio dello spettacolo viaggiante
- Attuazione di interventi di predisposizione, restauro, adeguamento e qualificazione di sedi ed attrezzature destinate alle attività di spettacolo[16]
- Rilascio delle autorizzazioni per circhi ed attività dello spettacolo viaggiante

Sport

- Partecipazione alla programmazione regionale in materia di sport
- Realizzazione, gestione, manutenzione e funzionamento di impianti e di attrezzature sportive di interesse comunale
- Promozione e sostegno delle attività sportive, con specifico riferimento alle scuole

[16] Si tratta della costruzione, manutenzione, esercizio diretto e concessione della gestione dei teatri comunali, delle sale cinematografiche e degli auditorium

POLIZIA AMMINISTRATIVA

- Istituzione di appositi servizi di polizia locale in particolare rivolti:

a) al controllo della mobilità e sicurezza stradale
b) alla tutela del consumatore con riferimento allo svolgimento delle attività commerciali
c) alla tutela della qualità urbana e rurale, con particolare riferimento alle attività di controllo edilizio
d) alla tutela della vivibilità e della sicurezza urbana e rurale, con particolare riferimento alle attività di polizia giudiziaria
e) al supporto nelle attività di controllo spettanti agli organi di vigilanza preposti alla verifica della sicurezza e regolarità del lavoro
f) al controllo relativo ai tributi locali
g) al soccorso in caso di calamità, catastrofi ed altri eventi che richiedano interventi di protezione civile
h) all'accertamento degli illeciti amministrativi con irrogazione delle relative sanzioni

COMPITI DEL COMUNE PER SERVIZI DI COMPETENZA STATALE

- Servizio elettorale
- Servizio di stato civile
- Servizio di anagrafe
- Servizio di leva militare
- Servizio di statistica

Allegato 9:

G. C. De Martin, "Il sistema delle Autonomie dopo il Titolo V, quali prospettive". Audizione presso le Commissioni riunite I della Camera dei Deputati e I del Senato della Repubblica nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul titolo V della parte II della Costituzione.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspare

IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI DOPO IL TITOLO V: QUALI PROSPETTIVE?

Audizione del prof. Gian Candido De Martin presso le Commissioni riunite I della Camera dei Deputati e 1ª del Senato della Repubblica nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul titolo V della parte II della Costituzione

Seduta di lunedi' 11 dicembre 2006

Cercherò di concentrare il mio intervento essenzialmente su due punti, anche se le suggestioni del questionario e del dibattito solleciterebbero, naturalmente, anche altre considerazioni.

Il punto di riferimento è il quesito B4 del questionario dove, considerato che il Titolo V è in vigore da cinque anni, si domanda quali indicazioni trarre dall'esperienza fin qui realizzatasi (o dalla non esperienza, si potrebbe aggiungere).

I cinque anni di non attuazione, di vanificazione della riforma costituzionale, segnati ricorrentemente da una serie di contraddizioni con le innovazioni del 2001 e di neocentralismi, hanno determinato una serie di incertezze anche nei soggetti che avrebbero dovuto e potuto applicare concretamente a livello regionale e locale alcuni aspetti della riforma del Titolo V. Il rischio forte è stato quello di uno svuotamento, oltre che di uno scostamento dal quadro costituzionale del 2001.

Premetto che mi riconosco sostanzialmente nel valore intrinseco del nuovo quadro di riferimento costituzionale del 2001, al di là di taluni limiti e di esigenze di correzioni puntuali su alcuni aspetti, compreso il catalogo delle materie. Si tratta di aggiustamenti sicuramente opportuni, ma nel complesso la nuova statualità policentrica, la Repubblica delle autonomie disegnata dal nuovo Titolo V (che, se si vuole, si può anche chiamare via italiana al federalismo), rappresenta un punto di riferimento in cui anche il concetto di sovranità tradizionale va rimesso in discussione.

È un nuovo quadro da realizzare processualmente, che implica una serie di interventi molto complessi, ma deve esserci un disegno chiaro, un itinerario preciso, e questa indagine conoscitiva è certamente utile a tal fine: può rappresentare una chiave per dare un itinerario puntuale ai vari adempimenti.

Dal mio punto di vista sottolineerei essenzialmente due ambiti di considerazioni. Uno riguarda, per così dire, il completamento della riforma costituzionale; l'altro, l'attuazione.

Perfezionamento e integrazione della riforma del Titolo V

Sul piano del completamento, credo si debbano circoscrivere al massimo gli interventi che devono dare una razionalità complessiva a quello che già nel Titolo V è stato stabilito.

Io sono meno affezionato di altri, che qui sono intervenuti, all'idea della clausola di supremazia dell'interesse nazionale come norma di chiusura, che potrebbe determinare tante ambiguità: il professor D'Atena l'ha chiamata significativamente una clausola-vampiro. In ogni caso, se la si dovesse introdurre, certamente andrebbe gestita con le cautele procedimentali di cui ha parlato il professor Carli. A me pare comunque che ci siano due esigenze di perfezionamento e integrazione del sistema costituzionale sul policentrismo delle istituzioni territoriali che sono importanti, anzi imprescindibili, per dare un equilibrio complessivo al nuovo quadro costituzionale basato sulle autonomie.

Il primo punto riguarda la garanzia di accesso delle autonomie locali alla Corte costituzionale. Qui la questione è stata appena accennata, ma a me pare, non da oggi (l'ho segnalato anche in una audizione del 2004 presso la Commissione affari costituzionali della Camera), che questo sia un anello essenziale per dare equilibrio al sistema. Altrimenti una serie di possibili sfasature e/o compressioni delle competenze costituzionali degli enti locali potrebbero realizzarsi senza possibilità di un'adeguata tutela. Certo, si può anche pensare a qualche altro rimedio: la professoressa D'amico ha prospettato, ad esempio, un possibile coinvolgimento istruttorio nel processo costituzionale, allargato agli enti locali. Però ritengo che ci siano esigenze di coerenza di sistema, soprattutto tenendo conto del nuovo tenore dell'articolo 114, che richiedono che le autonomie locali possano mettere in discussione sia il legislatore statale, sia il legislatore regionale, laddove non tengano conto coerentemente del quadro costituzionale delle attribuzioni normative, amministrative e finanziarie spettanti a comuni e province (o città metropolitane).

D'altra parte, va ricordato che non solo la Carta europea delle autonomie locali, all'articolo 11, sottolinea questa esigenza, ma anche lo schema elaborato nella precedente Bicamerale D'Alema e poi il testo della riforma costituzionale della XIV legislatura contenevano questa previsione (uno dei pochi punti che personalmente condividevo di quel testo, ora, comunque, bocciato dal referendum del giugno scorso).

Si può aggiungere che vi sono esperienze straniere, relative a sistemi simili al nostro, che inducono a muoversi con attenzione in questa prospettiva: si pensi ai sistemi tedesco, austriaco, svizzero, ungherese, romeno, ma vorrei sottolineare, soprattutto, l'interesse che può avere per noi il sistema spagnolo. Nel 1999 la Spagna con la legge organica n. 7 ha introdotto un'esplicita previsione di accesso delle autonomie locali al tribunale costituzionale. L'ha fatto, naturalmente, prevedendo alcuni filtri per evitare la proliferazione di ricorsi e il rischio di intasamento della Corte. Quest'anno c'è stato un primo caso utile di attuazione di questa legge, che dimostra come in Spagna si sia trovato un adeguato punto di equilibrio.

I filtri nel nostro ordinamento potrebbero essere costituiti, per esempio, dal Consiglio delle autonomie a livello regionale, o dalla Conferenza unificata a livello nazionale, prima di arrivare alla Corte, oppure dalla previsione della presentazione del ricorso da una quota parte degli enti locali interessati per categoria. In questa sede non entro ulteriormente nel merito, ma desidero almeno segnalare l'importanza di una questione che ritengo, ripeto, assolutamente non trascurabile al fine di dare una chiusura coerente al sistema.

Il secondo punto riguarda quella che io chiamo la specialità regionale squilibrata, riferendomi al tradizionale doppio binario del regionalismo previsto nel 1948, prescindendo qui dalla prospettiva ulteriore di regionalismo differenziato aperta dall' articolo 116, ultimo comma, aggiunto con la riforma del 2001. In sostanza, si tratta di verificare se debba permanere intatta la distinzione originaria tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario, senza alcun correttivo che tenga conto anche dell'evoluzione del regionalismo in Italia. In proposito credo non possa essere accantonata almeno una riflessione volta a riconsiderare, non tanto la differenza di potestà legislative e amministrative tra le due categorie di regioni, quanto soprattutto la disparità di risorse finanziarie messe a disposizione delle regioni a statuto speciale rispetto a quelle trasferite alle regioni di diritto comune.

Siamo di fronte a dati – il prof. Macciotta li ha forniti in modo inequivocabile di recente – che mettono in evidenza come praticamente tutto il prelievo fiscale proveniente dai territori di alcune regioni a statuto speciale e province autonome, venga devoluto alle stesse realtà territoriali, addirittura in qualche caso superando i dieci decimi. In sostanza, ci troviamo in una situazione in cui il sistema Paese continua a caricare sulla parte restante delle istituzioni il finanziamento delle regioni o province speciali, che già hanno realizzato, e spesso con risultati positivi, obiettivi di sviluppo sul piano

economico-sociale, sulla base peraltro di risorse che non competono alle altre regioni nelle stesse proporzioni, con una conseguente divaricazione della forbice sulle realtà socio-economiche presenti nei due diversi contesti regionali (divaricazione peraltro assai poco percepita dalle regioni speciali, almeno a stare al recentissimo documento da esse approvato ad Aosta il 2 dicembre scorso).

Sono sempre più evidenti i disagi e il malessere crescente che nasce da questa disparità di trattamento, da questa condizione che si può, credo, qualificare di autentico privilegio sul piano delle risorse finanziarie, in dispregio dei principi costituzionali di uguaglianza e di solidarietà. Sono questioni che, a mio parere, stanno minando, anche sul piano istituzionale, le stesse basi dell'unità nazionale e della coesione del sistema. La richiesta frequente di migrazione di comuni da una regione all'altra, che si sta moltiplicando soprattutto nel nord del Paese, è la spia di una situazione che richiede di farsi carico tempestivamente di un riequilibrio di sistema.

Da questo punto di vista aggiungo che c'è un altro problema che non va perso di vista: la latitudine dei poteri delle regioni a statuto speciale sul piano dell'ordinamento degli enti locali. In proposito, la riforma costituzionale del 2001 dovrebbe portare ad una lettura diversa dell'ampiezza del potere delle regioni a statuto speciale, nel senso che i principi della riforma riguardanti le autonomie locali dovrebbero essere comunque riconosciuti anche ai comuni e alle province ricomprese nell'ambito delle regioni a statuto speciale; ciò che invece, sostanzialmente, in molti casi non avviene. Anzi, le regioni speciali sembrano spesso operare in merito come se la riforma del Titolo V non le riguardasse

Si tratta di uno squilibrio di sistema assolutamente da non sottovalutare, pensando ad esempio alla imminente definizione (mi auguro) delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province. Una volta definite tali funzioni, esse debbono valere per tutti gli enti locali della Repubblica, come invarianti del sistema nazionale, o soltanto nell'ambito delle regioni a statuto ordinario? Io credo che la risposta sia obbligata, partendo dal nuovo Titolo V.

In tal senso mi limito a segnalare una recentissima pronuncia della Corte costituzionale dalla quale si può trarre uno spunto inequivocabile. Mi riferisco alla sentenza n. 370 del 2006, nella quale – a parte un passaggio che personalmente ritengo opinabile, laddove si afferma che l'adeguamento automatico previsto dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non vale per le autonomie locali, ma vale solo per le autonomie regionali – si chiarisce comunque che le leggi di regioni speciali o di province autonome dovranno regolamentare il settore rientrante nell'ambito della propria potestà

legislativa «nel rispetto dei limiti e delle condizioni che la suddetta legge costituzionale del 2001 ha posto anche a garanzia delle autonomie territoriali minori espressamente menzionate».

Ritengo che questo sia un riferimento dal quale non si possa prescindere, per dare equilibrio al sistema ed evitare la tendenza regionocentrica, frequente nelle regioni a statuto speciale, come emerge anche da alcune leggi recenti volte a riproporre, per esempio, forme più o meno mascherate di controllo regionale sugli enti locali, nonostante l'abrogazione dell'articolo 130 Cost. disposta con la riforma del 2001.

Un adeguato riequilibrio tra regioni ordinarie e speciali, pur senza arrivare a rimettere in discussione il doppio binario, richiede verosimilmente anche qualche ritocco di norme costituzionali e degli statuti speciali, fermo restando che la questione dello squilibrio finanziario può avere una via d'uscita utile anche sul terreno della legislazione ordinaria, secondo l'impostazione qui già indicata dai professori Caravita, Giardina e Pica, che hanno fatto riferimento esplicito alle potenzialità rappresentate in tal senso da una corretta attuazione dell'articolo 119. Questa, in effetti, è la norma chiave con la quale si può perequare e riequilibrare il sistema finanziario, anche rispetto alle regioni a statuto speciale: è una strada obbligata da percorrere per evitare una deriva assai conflittuale, col rischio che si corroda l'unità e il sistema imploda.

Le priorità per l'attuazione della riforma del 2001

Questa ultima osservazione contribuisce ad evidenziare che, al di là di quanto finora osservato sulle esigenze di perfezionamento o di completamento della riforma approvata nel 2001, il principale nodo pendente è quello dell'effettiva e organica attuazione della novella del Titolo V, partendo da una corretta percezione del valore "rivoluzionario" dei principi di autonomia e sussidiarietà ivi sanciti, sviluppando appieno le potenzialità dell'art. 5 Cost.

Su queste nuove basi si tratta finalmente ora di affrontare (anzitutto) il problema del riassetto dell'amministrazione pubblica, a partire dalla chiarificazione delle funzioni fondamentali di comuni e province, in una prospettiva di spostamento del baricentro sull'amministrazione locale (intesa come amministrazione generale): ciò che richiede di avviare un "processo" impegnativo, senza timidezze (seppure graduale), di riallocazione delle funzioni, avendo chiaro il disegno complessivo da realizzare.

Il quale implica, per un verso, la massima valorizzazione possibile dell'autonomia, intesa come governo e gestione responsabile di scelte amministrative, con un forte accento sull'autordinamento (salvo quanto costituzionalmente riservato al legislatore statale), sull'autorganizzazione (salvo il rispetto di principi generali riguardanti tutte le istituzioni pubbliche) e sull'autocontrollo (salvo talune garanzie di sistema), fermo restando, per altro verso, la necessità di precisare e salvaguardare le coerenze e garanzie a tutela dell'unità della Repubblica (che comunque non può essere intesa come uniformità di assetti).

A questo fine, sono da sottolineare due obiettivi prioritari per dar corso, a livello statale, all'attuazione del Titolo V, seguendo (verosimilmente) la strada della delega al governo di alcuni primi essenziali adempimenti, secondo uno scadenzario che deve assicurare tempi certi per l'attuazione dell'art. 118 Cost. (a differenza di quanto previsto nell'art. 7 della l. 131/03, che aveva lasciato del tutto indeterminate le varie fasi attuative). In primo luogo, si tratta di perseguire un obiettivo di chiarificazione e, al tempo stesso, di semplificazione istituzionale, partendo dal riassetto dell'amministrazione locale su due livelli, corrispondenti a funzioni di base e di area vasta, intorno ai quali va ricostruito il sistema delle funzioni locali (riconosciute come proprie o comunque legislativamente conferite a istituzioni territoriali locali). In sostanza, si tratta di ricondurre – in applicazione del principio di sussidiarietà, ma anche di quelli di differenziazione e di adeguatezza – ai comuni, singoli o associati (nel caso dei piccoli comuni o delle unioni-comunità montane), e alle province (o alle città metropolitane) la titolarità di compiti attualmente spesso affidati a una pluralità di soggetti o di organismi di servizio settoriali operanti in ambito locale, ma in larga misura disgiunti dagli enti territoriali, oppure strumentali o dipendenti dalle regioni, che dovrebbero ora ridimensionare fortemente il proprio ruolo amministrativo e decentrare le relative funzioni a comuni e province (riducendo quindi radicalmente le strutture attualmente preposte alla amministrazione regionale, diretta e indiretta).

Tutto ciò ferma restando la necessità di ridimensionare all'essenziale anche l'amministrazione periferica statale, trasferendo, per quanto possibile, funzioni alle autonomie locali e comunque accorpando il più possibile le strutture statali periferiche negli "uffici territoriali di governo", correlati ad un nuovo ruolo del prefetto, secondo un'impostazione già delineata a seguito delle riforme

amministrative avviate con la l. 59/97 (v. DPR n. 287/01), ma di recente (improvvidamente) rimessa in discussione dal DPR n. 180/06, approvato a Camere già sciolte alla fine della XIV legislatura.

In secondo luogo, si deve provvedere a definire tempestivamente, ad opera del legislatore statale, il quadro delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, da considerare come invarianti di sistema, vincolanti quindi anche il legislatore regionale (nelle materie di competenza), di certo nelle regioni ordinarie, ma anche verosimilmente – come già osservato - nelle regioni speciali, che dovrebbero essere tenute a riconoscere a comuni e province "come minimo" le stesse funzioni considerate fondamentali nel restante territorio nazionale. In proposito si deve poi aggiungere che la chiarificazione delle funzioni fondamentali, alle quali dovrebbero essere strettamente collegate le risorse organizzative e finanziarie necessarie per il loro (pieno) esercizio, renderebbe certamente più agevole il riconoscimento di altre funzioni "proprie" o il conferimento di ulteriori funzioni amministrative da parte del legislatore competente per materia, ai sensi del secondo comma dell'art. 118 Cost., fermo restando che i soggetti di autonomia dovrebbero poter comunque autoassumere funzioni "libere" (ossia non attribuite dall'ordinamento ad altro soggetto del sistema), esercitandole sulla base di proprie risorse finanziarie aggiuntive.

Va anche considerato che l'individuazione di una funzione come fondamentale non significa che debba essere necessariamente esercitata in via diretta da tutti gli enti del medesimo livello istituzionale. In tal senso si deve anzi tener conto che, proprio applicando i principi di adeguatezza e differenziazione indicati nell'art. 118 Cost. insieme a quello di sussidiarietà, possono configurarsi ipotesi – specie con riguardo ai piccoli comuni - di inidoneità di taluni enti a svolgere determinate funzioni, con la conseguente possibilità di prevederne l'esercizio associato (in unioni plurifunzionali), salva l'eventuale esigenza di interventi sostitutivi da parte dell'ente di livello (territorialmente) superiore in caso non venga istituita l'associazione (o la funzione non sia esercitata).

Nell'ambito dei principi generali sinteticamente richiamati, si può ora mettere più facilmente a fuoco il quadro dei riferimenti e delle scelte disponibili ai fini dell'avvio di un processo che stimoli e supporti le autoriforme da parte di ciascun soggetto territoriale. In tal senso i principi chiave – anche se di non facile attuazione (oltre che, talora, di difficile percezione sul piano culturale) – sono quelli, già ricordati, dell'autordinamento e dell'autorganizzazione, da ricollegare ad una prospettiva di valorizzazione dell'autonomia statutaria e regolamentare ora espressamente riconosciuta dalla

Costituzione come profilo essenziale degli enti autonomi territoriali (con la sola eccezione di quanto la Costituzione riserva espressamente alla competenza del legislatore statale). Ciò significa e comporta il superamento del tradizionale ruolo statale di ordinamento generale degli enti locali, che ha caratterizzato sinora il nostro sistema, sia pre che post Costituzione repubblicana: in particolare, si deve in tal senso considerare oggettivamente superato anche il testo unico sull'ordinamento degli enti locali n. 267 del 2000, in sostituzione del quale può essere prefigurato pro futuro soltanto un testo normativo (che potrebbe chiamarsi "Carta delle autonomie") contenente le sole disposizioni riguardanti gli specifici oggetti di competenza del legislatore statale (salva la sopravvivenza o aggiunta su altri oggetti di norme "cedevoli", ossia destinate a valere nella fase transitoria, fintanto che l'ente autonomo non abbia utilizzato il proprio potere di autordinamento, statutario o regolamentare).

In concreto, come già accennato, si deve considerare di competenza del legislatore statale quanto espressamente previsto nella lettera b) del secondo comma dell'art. 117, ossia la disciplina degli organi di governo e dei sistemi elettorali degli enti locali (cui si aggiunge, come già osservato, la determinazione delle funzioni fondamentali). Per il resto si può ritenere che spetti egualmente al legislatore statale la definizione di principi (effettivamente) generali sull'organizzazione pubblica, costituzionalmente fondati, da considerare quindi come vincolanti per tutti i soggetti istituzionali e amministrativi del sistema: peraltro abbandonando nettamente la logica analitica e pervasiva che in proposito è dato riscontrare nello schema di decreto legislativo predisposto (nel dicembre 2005) dal governo in attuazione della delega – poi decaduta – di cui all'art. 2 della legge 131/03.

In sostanza, su questo piano è necessario seguire una linea di stretta osservanza del principio di autonomia, in virtù del quale le scelte organizzative interne a ciascun ente debbono ritenersi affidate all'autoregolazione, salvi i limiti costituzionali o costituzionalmente compatibili, con la conseguenza evidente che possono essere rimessi in discussione gran parte dei tradizionali modelli organizzativi propri dei comuni (di tutte le dimensioni) e delle province, basati sulla *ratio* (talora perversa) della uniformità, senza effettive possibilità di adeguamento alle specifiche situazioni e esigenze organizzative. In tale prospettiva sono da considerare suscettibili di una nuova disciplina e di un nuovo equilibrio, nel riparto tra regole generali di sistema e regole specifiche di ciascun ente, anche le norme riguardanti ruoli e *status* della dirigenza locale, ivi compresa la figura del segretario comunale (tenendo conto comunque che negli enti locali, tanto più nella prospettiva di un rafforzamento di ruoli e funzioni,

debbono essere assicurate competenze tecniche specificamente qualificate: v. la predisposizione di atti normativi e l'effettuazione di controlli interni, a parte le responsabilità gestionali-manageriali).

Tanto premesso, nello schema di delega al governo o in altri provvedimenti *in itinere* concernenti questi profili si dovrebbe tener conto altresì di alcuni profili che appaiono, a vario titolo, meritevoli di attenzione e che sono riconducibili al ruolo spettante al legislatore statale in base al nuovo quadro costituzionale. In tal senso si potrebbero segnalare soprattutto i possibili spazi di intervento legislativo volti, in primo luogo, a rivedere (ed eventualmente semplificare) l'assetto degli organi di governo degli enti locali, specie per quanto concerne i piccoli comuni e le unioni di comuni o le comunità montane, con previsioni che dovrebbero comunque lasciare qualche margine di scelta anche all'autonomia statutaria di ciascun ente; in secondo luogo, a introdurre nuove regole in ordine alle incompatibilità (a cominciare da quella tra amministratore locale e amministratore di società controllate dall'ente locale) e alle indennità (evitando cumuli impropri). Quanto ai sistemi elettorali, l'aspetto su cui varrebbe la pena concentrare l'attenzione appare, allo stato, soprattutto quello concernente la possibile realizzazione dell'*election year*.

Il riassetto dei controlli (interni ed esterni)

La specifica configurazione e il rafforzamento dell'autonomia come responsabilità di governo e di decisioni proprie – di cui rispondere anzitutto ai cittadini interessati - implicano una forte innovazione anche sul terreno delle verifiche e delle garanzie riguardanti la gestione dei compiti amministrativi da parte degli enti territoriali. In effetti, il principio base che si deve in proposito affermare è quello dell'autocontrollo, non solo perché sono state espressamente abrogate le previsioni costituzionali di controllo preventivo esterno sulla legittimità di atti degli enti autonomi (per gli enti locali l'art. 130, che affidava un organo regionale tale compito, per gli atti amministrativi regionali l'art. 125, in cui si prevedeva la verifica da parte di un organo statale), ma anche perché il principio del controllo su un ente autonomo da parte di un altro soggetto istituzionale appare sostanzialmente incompatibile con il nuovo assetto del sistema, che esclude qualsiasi impostazione (anche indirettamente) di tipo gerarchico nelle relazioni tra istituzioni territoriali di diverso livello.

D'altra parte, si può aggiungere che il nuovo orizzonte dell'autocontrollo, fondato quindi su verifiche e controlli interni a ciascun ente autonomo, si salda con la potestà di autoordinamento e di autoorganizzazione, in precedenza accennata, dimodoché debbono ritenersi essenzialmente affidate alle scelte statutarie e regolamentari di ciascun ente le disposizioni riguardanti le verifiche di regolarità amministrativa e contabile, nonché quelle sull'andamento e sui risultati della gestione. Si può realizzare in tal modo, un circuito di responsabilità che deve riuscire a legare il controllo "politico" degli elettori nei confronti dei loro rappresentanti (anche con le nuove forme di *accountability* e dei cd. "bilanci sociali di mandato", già sperimentati proficuamente in talune realtà locali) con meccanismi funzionali di autocontrollo della legittimità, del merito e dei risultati dell'azione amministrativa, in funzione anche di possibili misure autocorrettive. In tal senso si può osservare che, se per un verso questa evoluzione verso un rafforzamento dei controlli interni appare in sintonia con il *trend* che si è consolidato in via generale nel sistema amministrativo, specie a seguito delle riforme avviate con la l. 59 del 1997 – in virtù del quale il sistema dei controlli dovrebbe sempre più caratterizzarsi per una attenzione alla legalità sostanziale, in connessione anche con il principio costituzionale del buon andamento, in cui l'accento è posto non solo (e non tanto) sull'esigenza di rispetto formale delle norme, quanto piuttosto sulla sana gestione (anche finanziaria), con la specifica rilevanza pure di strumenti interni a ciascuna amministrazione che consentano efficaci interventi di autocorrezione -, per altro verso va sottolineato che l'autocontrollo assume pieno significato e la massima latitudine proprio con riguardo ai soggetti territoriali dotati di autonomia normativa e politico-amministrativa.

In effetti, siffatta nuova prospettiva – che ha trovato di recente una significativa convalida anche nell'ambito del convegno di Varenna del settembre 2006, dedicato proprio ai controlli e alle garanzie in materia di enti autonomi – ha già avuto uno svolgimento nelle previsioni contenute nell'art. 2 della legge 131/03, in cui, tra i principi e criteri direttivi previsti nell'ambito della delega al governo per la revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla l.c. n. 3/2001, si era previsto espressamente la necessità di "attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa". Tale delega, come noto, è poi scaduta senza che il governo sia riuscito a dare tempestivamente corso all'emanazione delle norme delegate, ma quanto previsto nella citata norma della l. 131 appare, almeno dall'angolo visuale che qui

si sta considerando, sostanzialmente condivisibile e in sintonia con il nuovo assetto dei principi costituzionali sulle autonomie territoriali (le quali, d'altra parte, avrebbero di per sé già potuto disciplinare con proprie regole la materia dei controlli interni, non solo sulla base delle innovazioni costituzionali, ma anche tenendo conto di talune previsioni a tal fine utili contenute già nella legge di riordinamento delle autonomie locali n. 142/90, a parte quanto poi previsto in via generale sui controlli interni nella p.a. dal decreto n. 286/99).

Una volta sottolineata questa prospettiva dell'autocontrollo, che dovrebbe portare quanto prima a specifiche discipline commisurate alle rispettive esigenze da parte di ciascun ente territoriale (anche se finora tale processo non ha avuto se non marginali sviluppi, stanti anche le incertezze di quadro generale e i ritardi nell'attuazione delle riforme costituzionali del 2001), si deve peraltro aggiungere che il quadro costituzionale sulle autonomie ora vigente non esclude la possibilità di configurare anche talune forme "integrative" di garanzia di sistema nei confronti sia delle regioni che degli enti locali. Anzi, come ribadito anche di recente dalla giurisprudenza costituzionale (v. da ultimo la sentenza n. 267/06), sono da considerare pienamente legittimi alcuni riscontri esterni, non su singoli atti, ma sull'attività ed i risultati delle gestioni locali, per esigenze di coesione e di unità del sistema repubblicano (oltre che per evitare una visione per così dire "insulare" dell'autonomia, che sarebbe certamente al di fuori dell'orizzonte costituzionale, pur orientato verso un forte potenziamento delle specifiche responsabilità di governo di ciascuna istituzione territoriale).

In sostanza, si possono configurare in tale prospettiva essenzialmente due forme di intervento esterno di garanzia di sistema (a parte gli interventi sostitutivi previsti dall'art. 120 Cost., nei limiti ripetutamente precisati dalla giurisprudenza costituzionale). Da un primo punto di vista, ci si riferisce alle verifiche riguardanti il rispetto degli equilibri finanziari richiesti sia dalle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sia dal patto di stabilità, che implicano riscontri sulle gestioni finanziarie e misure specifiche per gli eventuali disavanzi nei confronti di tutti i soggetti che rientrano nell'ambito della finanza pubblica allargata (con modalità che possono essere anche stringenti e "sanzionatorie", ricollegabili per molti versi a procedure di *audit*, come quelle in atto nel sistema pubblico di altri paesi europei: v., ad esempio, Regno Unito). Da un secondo angolo visuale, si può poi sottolineare la necessità di una garanzia di sistema legata alla esigenza della sana gestione finanziaria (intesa come divieto di sperpero del pubblico denaro), finalizzata essenzialmente a migliorare la qualità

e il rendimento dell'azione amministrativa, senza obiettivi repressivi o sanzionatori, ma preordinata anzitutto a rendere effettivi e attendibili l'autocontrollo e l'autocorrezione interna, incentivando al tempo stesso la trasparenza e la pubblicità delle gestioni amministrative. Di qui la natura sostanzialmente "collaborativa" o ausiliaria, che dovrebbe assumere tale intervento esterno, in cui specifico rilievo dovrebbe avere anche l'evidenziazione di *best practices* o comunque di esperienze utili, "in dialogo" sia con i responsabili delle gestioni locali sia (soprattutto) con gli organi di indirizzo e controllo interno, con particolare riferimento ai consigli elettivi e alle relative tipiche funzioni istituzionali di indirizzo e controllo sull'amministrazione operativa.

In relazione alla prima esigenza assume specifico rilievo il ruolo della Corte dei conti – e specialmente delle sue sezioni regionali di controllo –, già prefigurato con la legge 20 del 1994 e poi consolidatosi con quanto previsto dall'art. 7 della legge 131/03, che ha stabilito espressamente la necessità di un riscontro sulle gestioni finanziarie delle autonomie regionali e locali, in funzione anche degli equilibri previsti dal patto di stabilità. D'altra parte questo ruolo della Corte appare del tutto in sintonia con la sua veste di "organo ausiliario della Repubblica", in posizione di terzietà, in grado quindi di esplicare una funzione di garanzia sulle gestioni della finanza pubblica nei confronti di tutti i soggetti del sistema (come affermato ripetutamente dalla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. 29 del 1995, da ultimo richiamata nella sent. 267 del 2006). Questa connotazione ausiliaria della Corte potrebbe qualificarla anche per il secondo tipo di esigenza prospettata, relativa al cd. controllo collaborativo, attraverso il quale – come previsto nella suddetta norma della l. 131 – dovrebbe essere effettuato un riscontro sulla sana gestione finanziaria degli enti locali e sull'effettività e attendibilità dei controlli interni.

A tal fine si dovrebbero peraltro evitare improprie commistioni tra questa funzione di garanzia in chiave collaborativa e l'accertamento di responsabilità nelle gestioni, come per certi versi sembra potersi desumere da alcune previsioni contenute nelle recenti leggi finanziarie (da ultimo, v. commi 166 ss. della finanziaria per il 2006). D'altra parte, questo possibile ruolo della Corte richiede, con tutta evidenza, sia appropriate misure organizzative che garantiscano, anche sul piano tecnico-professionale, la possibilità di svolgere proficuamente un compito che richiede anche competenze di carattere economico-aziendale, sia una modalità di esercizio di questa funzione collaborativa aperta a forme di concertazione con il sistema delle autonomie. Questa seconda esigenza dovrebbe, a maggior ragione,

essere tenuta presente ai fini della definizione dei parametri di valutazione della qualità della sana gestione, compito che potrebbe essere – se del caso – affidato ad apposito organismo specificamente qualificato, distinto dalla Corte, ma che comunque dovrebbe essere esercitato coinvolgendo le autonomie interessate, in particolare i Consigli delle autonomie previsti dall'art. 123, u.c., Cost.

Al di là di queste prospettive – che dovrebbero di per sé essere in grado di garantire una impostazione non sovraordinata degli organi della Corte nei confronti dei soggetti autonomi (eliminando sia aprioristiche diffidenze sia forme improprie o surrettizie di nuovi controlli) – va comunque sottolineata la necessità di razionalizzare e semplificare il sistema informativo sulle gestioni finanziarie locali, evitando la pluralità di adempimenti e di interlocutori che attualmente agiscono – in modo scoordinato – col risultato di appesantire notevolmente gli adempimenti burocratici cui sono tenuti (soprattutto) gli enti locali. In tal senso dovrebbe essere individuato un unico centro di riferimento per le informazioni finanziarie sulle gestioni degli enti territoriali, creando peraltro un sistema a rete di comunicazioni che consentano anche agli altri organismi istituzionalmente interessati di acquisire tempestivamente dati affidabili e univoci.

Va infine sottolineato che quanto si è fin qui profilato a proposito del sistema di autocontrollo e delle garanzie integrative di sistema dovrebbe considerarsi di norma applicabile anche nell'ambito delle regioni speciali, ferma restando la possibilità per tali regioni di prevedere eventuali organismi aggiuntivi preposti al controllo interno di qualità dell'azione di governo e dell'amministrazione di ciascun ente, come espressamente affermato di recente dalla giurisprudenza costituzionale (che ha in tal senso riconosciuto uno spazio di autonomia, peraltro in definitiva riconducibile alle forme di autocontrollo e come tale estensibile a tutte le istituzioni territoriali regionali e locali). Infatti, nonostante alcuni orientamenti opinabili in altre pronunce della Corte costituzionale (v. sentt. n. 202 e 203/05), deve ritenersi prevalente, dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, una esigenza di simmetria del sistema, in base alla quale si dovrebbero uniformare anche i meccanismi di garanzia costituzionalmente previsti o compatibili (fermo restando quanto, in via aggiuntiva, può essere previsto nell'ambito dei singoli ordinamenti regionali speciali).

Conclusioni

Le considerazioni sinteticamente svolte dovrebbero costituire tasselli essenziali – insieme ad altri elementi cardine del nuovo assetto (v. il riordino finanziario e la perequazione ex art. 119, che devono basarsi su un effettivo "spostamento" di risorse legato alla riallocazione delle funzioni, "senza oneri aggiuntivi" per il sistema, anche in caso di applicazione del regionalismo differenziato ex art. 116, ult. c.; v. la ridefinizione delle modalità di relazione e collaborazione interistituzionale in chiave coerente con il nuovo art. 114, con una conseguente razionalizzazione e unificazione delle Conferenze e con la rapida integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, secondo quanto previsto dall'art. 11 della l.c. 3/01, nelle more di una revisione del bicameralismo e della istituzione di una camera delle autonomie) – per sviluppare adeguatamente le potenzialità della riforma costituzionale del 2001 e attuare organicamente un disegno di forte innovazione del sistema, riducendo anche apparati e costi della politica e riequilibrando il quadro della finanza pubblica a misura di tutte le autonomie. Tutto ciò nella prospettiva di una modernizzazione delle istituzioni politiche e specialmente di quelle amministrative che abbia di mira la funzionalità e l'efficienza nel *front office* con il cittadino, ferma restando peraltro la necessità di dar corso, appena possibile, a indispensabili completamenti costituzionali della riforma autonomistica, anzitutto – come già accennato - in ordine all'assetto del Parlamento e alle garanzie di accesso degli enti locali alla Corte costituzionale.

Ovviamente va sottolineata la necessità di un approccio sistemico per gli interventi necessari a rendere effettivo il disegno autonomistico, sia pure con una impostazione processuale (peraltro chiaramente ordinata sul piano temporale), con la consapevolezza della complessità degli adempimenti e della necessità di una forte condivisione politico-istituzionale bipartisan, nonchè di un clima di leale collaborazione interistituzionale che faciliti gli adempimenti previsti ed eviti quindi interventi sostitutivi per inerzie attuative. Va, in tal senso, perseguito l'obiettivo di mettere in moto al più presto le autoriforme da parte di ciascun soggetto di autonomia, realizzando nel contempo il più estesamente possibile un metodo concertativo (che coinvolga anche le regioni speciali), riprendendo e adeguando quanto già previsto nel Protocollo interistituzionale approvato dalla Conferenza unificata nel maggio 2002, restato finora senza seguito. Al tempo stesso va tenuta presente la necessità di tenere sotto controllo e di monitorare in permanenza a livello nazionale tutto il processo di decentramento e riassetto, anche attraverso la previsione (concertata) di una sede tecnica qualificata che possa svolgere

– sulla falsariga di quanto avvenuto per l'attuazione della riforma amministrativa del 1997 – un'azione di impulso e coordinamento, assicurando, se necessario, adeguati interventi sostitutivi (come già in passato avvenuto con il decreto n. 96 del 1999).

Da ultimo, appare importante sottolineare anche l'esigenza che questo (assai impegnativo) processo di riforma del sistema istituzionale e amministrativo per realizzare un'effettiva Repubblica delle autonomie sia accompagnato da interventi "straordinari" volti ad assicurare una formazione adeguata (anzitutto) di tutti coloro che, a vario titolo, debbono concorrere alla implementazione e gestione operativa della riforma. In tal senso una attenzione particolare va riservata sia alle scuole superiori pubbliche di formazione rilevanti per l'amministrazione (v. SSPA, SSPAL, SSAI, ecc.), da ricondurre per quanto possibile ad una visione unitaria, innervata comunque da una forte "cultura dell'autonomia e della sussidiarietà", sia a organismi che possono concorrere all'adeguamento professionale di talune categorie "strategiche" per il successo della riforma (v. anche il possibile ruolo del Seminario del controllo della Corte dei conti).

Allegato 10:

Unioni di comuni/associazionismo comunale – Una sfida strategica per l'intera Repubblica. 8 settembre 2006

UNIONI DI COMUNI/ASSOCIAZIONISMO COMUNALE
UNA SFIDA STRATEGICA PER L'INTERA REPUBBLICA

Documento approvato dalla II Conferenza Nazionale Unioni di Comuni
Rocca di Mezzo – 8 settembre 2006

PREMESSA

La forte ridislocazione di responsabilità e competenze, avvenuta negli ultimi anni, verso i Comuni, anche per il mutato quadro costituzionale, ha chiesto anche ai piccoli Comuni capacità nuove e adeguatezza per rispondere alla sfida. Contemporaneamente è cresciuta la pressione dal basso, dai cittadini e dalle comunità, con domande e bisogni nuovi, con una forte richiesta quantitativa e qualitativa di servizi. La pratica effettiva del principio di sussidiarietà è stata giustamente interpretata da migliaia di amministratori di tanti piccoli Comuni, come possibile solo a condizione di una riconquistata adeguatezza delle loro amministrazioni rispetto ai mutamenti intervenuti. E adeguatezza, oggi, per i piccoli Comuni significa porsi il tema della cooperazione intercomunale, della gestione associata delle funzioni e dei servizi.

ESPERIENZE

Tra le diverse forme di gestione associata di funzioni previste dal nostro ordinamento, **l'Unione di Comuni è** certamente quella più ambiziosa ed impegnativa. Con l'Unione, i territori ed i Comuni coinvolti, esplicitano una volontà di collaborazione tendenzialmente generalista (cioè su tutti i temi) e tendenzialmente permanente, costruita su ambiti territoriali omogenei e con vocazioni unitarie, oltre che su di una riorganizzazione più efficiente ed efficace delle strutture e delle procedure comunali. Così la crescita delle Unioni, nonostante le aporie, le contraddizioni, le negatività presenti nella normativa nazionale e regionale, testimonia e rappresenta uno straordinario processo riformatore del nostro assetto istituzionale, la ricerca e la pratica di un nuovo approdo, di un nuovo modello di governance territoriale: **un riordino istituzionale e territoriale che tende ad andare ben al di là della pur importante gestione in forma associata delle funzioni e dei servizi**.

Sempre più **le Unioni non sono solo buona gestione associata di servizi, ma anche nuovi soggetti di programmazione territoriale, di riconquista di capacità e possibilità concrete di governo dei territori da parte degli amministratori dei piccoli Comuni**. Sempre più le Unioni si sperimentano come soggetti promotori e programmatori dello sviluppo locale. E riescono a farlo tenendo insieme una straordinaria volontà di conquistare efficienza, efficacia, qualità, attraverso la cooperazione, con il riconoscimento e la valorizzazione delle identità dei Comuni che le costituiscono, delle vocazioni peculiari dei territori che associano ed organizzano, per costruire insieme progetti di futuro. Tutto questo vale per la promozione dello sviluppo e vale per la gestione di servizi. Quando ci si mette insieme per svolgere un servizio lo si fa con una naturale e forte tensione alla qualità, a fare meglio di ciò che si è fatto o si potrebbe fare da soli. **La cooperazione è uno strumento potente di spinta verso la ricerca di qualità**. In tutti i settori. **Fare rete**, valorizzare i beni comuni e le peculiarità di ciascuno: sta nella natura stessa delle Unioni.

E' evidente quanto tutto questo possa assumere un **interesse strategico per l'intero sistema istituzionale**, nel momento in cui **è** ormai unanimemente riconosciuta la necessità di **ridisegnare attori e relazioni dei diversi livelli di governance**, a partire dai territori.

Soprattutto in relazione alla estesa frammentazione del sistema dei piccoli comuni, ma non solo, le Unioni possono costituire uno dei punti sui quali appoggiare le leve del riassetto generale della governance.

Rispetto all'importanza di questi processi in corso, non solo per le amministrazioni interessate, ma per il riequilibrio e l'assetto dell'intero sistema delle autonomie locali e nell'interesse dello sviluppo del Paese, **l'attenzione dei diversi livelli istituzionali è stata in questi anni discontinua, distratta, a volte controproducente e le politiche sono spesso state confuse, contraddittorie, superficiali, insufficienti**.

A questo punto **il Paese non può più permettersi di ignorare il carattere strategico di una scelta** convinta, decisa, condivisa, e perseguita con politiche concrete e coerenti a tutti i livelli, nella direzione di un organico disegno di riordino della governance territoriale, **fondata sulla cooperazione intercomunale volontaria** e sul modello cooperativo delle Unioni di Comuni.

E' una necessità per i cittadini, per gli amministratori locali, per le possibilità di sviluppo locale, per le politiche statali e regionali, per conquistare nuovi livelli di efficienza, economicità, efficacia, qualità e capacità di innovazione, nel sistema delle autonomie locali.

Quello che spetta alle centinaia di amministratori delle Unioni di Comuni è, innanzitutto resistere alla tentazione di rinunciare o tornare indietro, ma soprattutto accettare e proporre una sfida alta.

Siamo noi i primi interessati a che:

i processi di Unione siano effettivi, riguardino molte funzioni e servizi, e conducano alla riorganizzazione complessiva della struttura e del funzionamento degli apparati dei Comuni coinvolti;

le Unioni costituiscano livelli essenziali di semplificazione e riordino dei sistemi di governance locale, lavorando ad evitare, sia sul piano normativo che su quello dei concreti processi sul territorio, duplicazioni di gestione, sovrapposizioni, conflitti di attribuzioni e competenze;

la crescita ed il sostegno dei processi di cooperazione attraverso le Unioni, siano oggetto costante di monitoraggio, verifica del loro andamento e dei risultati.

OBIETTIVI CONCRETI DI BREVE PERIODO

1 Ordinamento. Sul piano normativo generale occorre "riconoscere" l'esistenza delle Unioni di Comuni come Enti locali di pieno diritto. Ciò significa andare oltre la mera enunciazione nel Testo Unico Enti Locali, prevedendo una norma generale che sanzioni come inefficaci ed illegittime tutte le norme speciali e/o di rango inferiore, a livello sia statale che regionale, nonché gli atti amministrativi che non riconoscano concretamente tale soggetto giuridico e le sue attività in ogni settore o funzione in cui operano i Comuni.

A partire dal riconoscimento pieno delle Unioni occorre affrontare e sciogliere il nodo del rapporto con le Comunità Montane, sulla scorta dei principi di volontarietà e autonomia dei Comuni nella scelta delle forme e degli ambiti di gestione associata di funzioni e servizi, nonché del principio di differenziazione, all'interno di percorsi concertati, ai livelli regionali e provinciali, di riordino istituzionale territoriale.

Contemporaneamente, riconoscimento pieno ed a tutti i livelli, delle Unioni significa conoscenza delle loro peculiarità e caratteristiche che le rendono diverse dai Comuni che le costituiscono. Le Unioni, ad esempio, sono Enti in divenire, destinate per loro natura e proprio se meglio organizzate, a vedere crescere di anno in anno, insieme alle funzioni ed ai servizi gestiti in forma associata in nome e per conto dei Comuni, la loro struttura organizzativa, il personale che viene trasferito dai Comuni, conseguentemente la spesa. Per queste elementari ragioni gli strumenti di verifica della loro efficienza ed economicità, così come del loro contributo al rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, devono essere pensati e declinati tenendo conto di queste evidenti specificità.

Occorrono quindi norme organiche, coerenti, su tutto il territorio nazionale, che evitino contraddizioni, aporie, ignoranza delle specificità, ed offrano invece alle Unioni un quadro di riferimento specifico tendenzialmente stabile nel tempo e tendenzialmente fondato su un principio di favore per la loro diffusione ed il loro sviluppo, quantitativo e qualitativo.

2 Risorse. Sul versante delle risorse, atteso anche il quadro complessivo della finanza pubblica, occorre applicare i principi di concentrazione e di massima produttività della spesa per le incentivazioni.

Intanto deve essere acquisito il concetto per cui le risorse destinate a politiche di sostegno delle Unioni di Comuni costituiscono un investimento volto a dare maggiore economicità e produttività al sistema delle autonomie locali, attraverso una sua profonda ristrutturazione che conduca al superamento della frammentazione esistente.

Si tratta in realtà di investire per ridurre sprechi e razionalizzare la spesa dei Comuni.

Perché ciò accada è necessario che:

a) le politiche di incentivazione nazionale e regionali siano coerenti e coordinate, traducendo secondo le diverse specificità delle realtà regionali alcune linee guida uniformi condivise in sede di Conferenza Unificata. Soggetti destinatari, criteri esenziali di priorità e premialità, devono essere condivisi a livello nazionale, perché la spesa complessiva sia produttiva, sia evitata la dispersione, e si promuova una complessiva riforma di sistema;

b) l'attuale quadro di risorse, statali e regionali, risulta largamente sottodimensionato rispetto all'importanza strategica dei processi da sostenere, e deve quindi essere rinforzato. Tutto ciò anche verificando, nel quadro degli interventi sul c.d. federalismo fiscale, meccanismi automatici ed autonomi di finanziamento delle esperienze di Unioni (compartecipazione o altro) che, anche sul modello adottato in altri Paesi europei, premino il maggiore livello di integrazione e cooperazione, provenendo da leve di entrata dedicate e riservate esclusivamente ai Comuni che intraprendano i percorsi associativi e realizzino determinate condizioni;

c) oltre alla quantità delle risorse rileva la necessità della loro certezza e prevedibilità/programmabilità nel tempo. Sottrarre le politiche di entrata delle Unioni all'attuale regime di assoluta incertezza in ogni esercizio (risolta solo alla fine dello stesso) significa consentire effettiva possibilità di programmazione finanziaria a sostegno di impegnativi processi di ristrutturazione e riforma del funzionamento delle strutture ed apparati comunali coinvolti;

d) gli incentivi devono essere concentrati nel sostenere i percorsi che danno alle gestioni associate di funzioni e servizi, forme e caratteristiche sempre più strutturate, generaliste, tendenzialmente permanenti;

e) le politiche di incentivazione non attengono solo ai contributi e trasferimenti diretti alle Unioni, ma possono trovare un potente moltiplicatore nella riserva di risorse, premialità e/o priorità prevista per le Unioni, le loro attività ed i loro progetti, in tutte le politiche di settore. Da politiche di tal fatta trarrebbero vantaggio non solo le Unioni ma la complessiva produttività della spesa pubblica, corrente e di investimento;

f) i processi di Unione possono essere anche fortemente sostenuti, riconoscendo percorsi e procedure semplificate per le attività amministrative e i procedimenti gestiti in forma associata. Il contrario di quanto, purtroppo spesso accade oggi.

3 Leale cooperazione e nuova governance. La condivisione strategica tra tutti i livelli istituzionali della Repubblica dell'importanza dell'obiettivo di riforma da attuare con il riordino territoriale istituzionale organizzato attorno alle Unioni di Comuni, ne è condizione essenziale di perseguibilità.

Ciò significa che attorno a questo obiettivo devono esercitarsi, ciascuno con le proprie competenze e nel rispetto del principio di leale collaborazione, tutti gli enti ed i livelli istituzionali della Repubblica.

Il successo di politiche ambiziose di riordino istituzionale territoriale non è dato senza la piena cooperazione di tutti gli attori interessati. Concertazione di obiettivi e politiche concrete, coerenza di azioni finanziarie e normative, previsione di efficaci strumenti di monitoraggio, controllo e verifica dei processi e misurazione dei risultati, costituiscono strumenti e modi di questa leale cooperazione.

Allegato 11:

Intervento di Mauro Guerra - Coordinatore Nazionale ANCI Unioni di Comuni - alla I Assemblea Nazionale della Consulta ANCI Piccoli Comuni, 15 febbraio 2007

Intervento di Mauro Guerra
Coordinatore Nazionale ANCI Unioni di Comuni
alla
I Assemblea Nazionale della Consulta ANCI Piccoli Comuni
Giovedi' 15 febbraio 2007
Palazzo Marini, via del Pozzetto 158, Roma

AUTONOMIA LOCALE-CODICE AUTONOMIE-FEDERALISMO FISCALE LE SCELTE STRATEGICHE E LA SFIDA DELL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE

Inizio questo intervento ringraziando Secondo Amalfitano per l'attività che ha svolto e che ci ha portato oggi a dei risultati molto importanti.
Credo che oggi sia importante sottolineare il risultato politico che è stato raggiunto, insediando la Consulta nel modo più efficace dal punto di vista del sistema delle relazioni politico-istituzionali, considerando la partecipazione straordinaria dei Ministri oggi presenti.
La Consulta, da come si presenta oggi, diventa evidentemente un organo capace di interloquire autorevolmente anche con il Governo.
Questo è importante perché segnala la possibilità di aprire una fase diversa dal punto di vista almeno del metodo, delle relazioni e dei rapporti con il Governo, decisamente migliori rispetto a quelli non facilissimi e relativi al periodo della finanziaria.
Speriamo che anche in prossimità della prossima finanziaria continui il dialogo avviato oggi con i Ministri.
Oggi, però, diamo atto di un impegno e di una presenza significativamente importante e a questo risultato siamo giunti grazie al lavoro che ha svolto Secondo prima, nel volere questa Consulta, e poi, nel costruire e nel tessere una trama di relazioni e di rapporti che cominciano a dare dei risultati importanti come quelli dei protocolli che qui oggi sono stati sottoscritti.
Fatta questa considerazione generale, devo dire che questa situazione, che prendiamo per buona e positiva, ci richiama ad impegni maggiori rispetto a quelli assolti in passato.
Dobbiamo essere anche noi all'altezza di questa sfida.
Se apriamo una serie di tavoli di discussione con il Governo, che speriamo siano efficaci e concreti, dobbiamo esserci e dobbiamo essere capaci di ragionare delle questioni che sono aperte.
Parlo di Legge delega, Codice delle Autonomie, federalismo fiscale, eccetera.
Credo che questa mattina siano state importanti non solamente le Comunicazioni dei Ministri, ma anche l'introduzione di Angelo Rughetti, che è stata un'introduzione politica, che ha messo a punto ordinatamente e a tema, alcune questioni fondamentali fra quelle che c'impegneranno nei prossimi mesi, anche

con spunti di riflessione nuovi rispetto al passato e, rispetto ai quali, dobbiamo provare a misurarci.
Mi limito a fare una considerazione sulla questione che attiene le gestioni associate, le Unioni di Comuni.
Credo che questo sia il nodo strategico della vicenda del futuro dei piccoli Comuni.
Dare concretezza al principio di sussidiarietà per i piccoli Comuni vuol dire salvaguardarli, ma anche consentire ai piccoli Comuni di dotarsi di strumenti di governo del territorio, di gestione dei servizi che siano adeguati alle aspettative dei cittadini e al mondo che cambia.
Da questo punto di vista l'Associazionismo, la gestione associata delle funzioni e dei servizi, il mettersi assieme per costruire risposte più adeguate, rappresentano la risposta strategica.
Di questo vi è traccia anche nella legge delega che il governo ha presentato. Ormai su questo sembra che la convinzione sia abbastanza pacifica.
Mi limito a fare una riflessione.
Questa mattina sono emerse questioni e nodi critici.
Prima questione: siamo d'accordo sul fatto che la gestione associata delle funzioni e dei servizi su un territorio debba tendenzialmente essere ricondotta ad unità? Io sì.
Qualcuno qui questa mattina ha detto "non bastano più gli assessori", ogni comune partecipa ormai mediamente a più di una gestione associata, le più diverse e le più varie, rispetto alle quali si ha difficoltà ad individuare chi mandare a partecipare alle riunioni.
Questo pone dei problemi non solamente dal punto di vista della gestione dei servizi, perché come cerco di ripetere continuamente, i Comuni non sono soltanto la somma dei servizi che svolgono, sono Enti di autogoverno delle Comunità locali che è cosa un po' diversa dalla somma del servizio idrico, del servizio dei rifiuti, dei servizi sociali.
È un'idea di governo di un territorio e di una Comunità.
L'aver spezzettato su mille fronti le gestioni associate, toglie, fa sfuggire ai Comuni e ai Sindaci, agli Amministratori dei piccoli Comuni, in quanto sono i piccoli Comuni che si devono dividere su mille problemi, la prospettiva generale complessiva, le politiche amministrative che impattano sul loro territorio.
Ritengo che sia opportuno provare a ricondurre tutti gli elementi di gestione associata, che impattano sul territorio, su un unico fronte e un'unica soggettività, che abbia un rapporto organico con il Comune stesso.
L'Unione per me non è un'altra cosa, o non deve essere un'altra cosa rispetto ai Comuni, come invece sono state e spesso sono le Comunità montane, Ente terzo con i suoi apparati e le sue funzioni diverse.
Le Unioni sono strumenti con i quali i Comuni si riorganizzano, e riorganizzano il proprio personale ed i propri apparati per gestire assieme queste cose.
Siamo disponibili a ragionare con il Governo su come si riconduce ad unità la babele delle gestioni associate dei servizi.

Concordo anche sul fatto che su un unico territorio non ci possono essere mille Enti sovracomunali che fanno gestione associata.
Mi riferisco ai territori montani, al rapporto Unioni di Comuni e Comunità montane.
Accetto il principio dell'alternatività a patto che se deve essere Unione di Comuni o Comunità montana, lo decidono i Comuni.
Le dimensioni della Comunità montana o Unione dei Comuni montani, l'ambito nel quale si esercitano queste funzioni lo decidono i Comuni, certamente non da soli, non artisticamente, ma in rapporto con le Regioni, con le Province, con la concertazione territoriale e la programmazione.
Posso accettare il fatto che mi si dica "sei troppo piccolo per gestire da solo", ma come organizzarmi per gestire in forma associata lo voglio decidere io e non farlo fare ad altri.
Da questo punto di vista, quello che ha detto il Ministro Lanzillotta mi convince abbastanza.
Per prima cosa, la trattativa si fa su tutto, e bisogna evitare che se si faccia un accordo Stato-Regioni, poi i piccoli Comuni devono contrattare Regione per Regione un'altra partita, un'altra vicenda, un'altra storia.
Questo no!
Credo che questa debba essere la posizione da sostenere in quanto è opportuno avere un quadro di riferimento, una cornice che deve essere analoga, almeno a livello nazionale, che fissi alcuni principi fondamentali per non avere il paese di Arlecchino, dal punto di vista dei diritti dei cittadini e dei servizi che vengono loro erogati, della qualità degli stessi.
Se diciamo che si fanno le gestioni associate per certi servizi, lo si dice a livello nazionale, e si da un'impronta e una direttiva a livello nazionale.
Dopodichè, siccome le nostre Regioni sono molto diverse, il Piemonte è diverso dalla Puglia, è bene che ci sia un livello di concertazione regionale e un livello di normazione regionale, che definisca ulteriormente le modalità di applicazione delle norme sulle gestioni associate.
Tutto questo, che sia la cornice statale che la normativa regionale che definisce l'esercizio delle gestioni associate a partire da un punto, per noi Anci dovrebbe essere, e credo che sia, fondamentale.
Alla base di tutto ciò, c'è il rispetto dell'autonomia regolamentare, statutaria, organizzativa, ordinamentale del Comune.
Su queste cose si codecide.
Non aspettiamo ricette chiuse, né dallo Stato, né dalla Regione.
Credo che queste siano alcune delle questioni essenziali sulle quali noi dovremo lavorare nei prossimi mesi confrontandoci con il governo, accogliendo una considerazione che veniva fatta sulle questioni del personale e dei vincoli, di cui noi abbiamo bisogno, se andiamo nella direzione di far crescere l'Associazionismo intercomunale volontario.
E' necessaria una normativa intelligente che accompagni questo percorso e non remi indietro.

Le norme sui vincoli, sul personale applicate rigidamente e rozzamente come sono state applicate fino ad oggi, rendono più difficili i processi di aggregazione e, nel medio e lungo periodo, rendono più difficili anche i risparmi, anche i guadagni di efficienza nella gestione degli apparati.
L'ultima questione riguarda la politica istituzionale, l' onestà e la lealtà nei rapporti con il Governo e con il Parlamento.
Non si deve ogni volta ripartire da capo, da zero.
Oggi sento con piacere ragionare sulle Unioni di Comuni come prospettiva. Bisognerebbe, allora, che tutti ricordassimo, che le Unioni di Comuni non sono solo una possibile e utile prospettiva del futuro, sono anche la realtà concreta di 290 Unioni dei Comuni che oggi esistono nel nostro Paese e riguardano 1.300 Comuni e che fanno fatica ad andar avanti rispetto a normative che non le tengono in considerazione.
Bisogna rompere un po' questa schizofrenia, e capire che il mondo si è già mosso, il mondo degli Enti locali, dei Comuni e degli Amministratori, anche dei piccoli Comuni, è già in movimento da parecchio tempo, ci sono processi in corso ed è essenziale per fare in modo che la discussione su quello che dovrà essere il futuro non avvenga in modo del tutto avulso da quelle che sono le pene dell'oggi da cui partire per costruire un modello, che non va solamente inventato sui libri di costituzionalisti ma è dentro le cose, nella pratica e nella vita.
L'altra questione è che questa prospettiva consenta di non frenare gli entusiasmi di chi su questa strada si è mosso da tempo.
Faccio una ultimissima battuta sulle questioni finanziarie.
Sono d'accordo con le cose che sono state dette qui e sono sicuro che ci batteremo per avere risultati in questo senso.
Abbiamo bisogno come piccoli Comuni, Unioni e quant'altro, di non essere sottoposti ogni anno alla tagliola delle leggi finanziarie.
Lavoriamo tutti assieme con il Governo a costruire un sistema che sia in grado, poche o tante che siano le risorse, di darci una qualche certezza e programmabilità nel tempo.
Io credo che gli amministratori hanno bisogno prima di tutto, sul versante delle risorse, di sapere ragionevolmente nei prossimi cinque anni, su quanti e quali risorse possano contare.
Abbiamo bisogno di mettere un punto fermo sulle regole della finanza locale.
Se non c'è questo punto fermo, si rischia ogni anno di correre e rincorrere normative che cambiano continuamente, con danni nel medio e lungo periodo. Per rendere efficiente e per far produrre le risorse finanziarie pubbliche occorre poterle programmare, e coniugarle a programmi di attività politico-amministrative, altrimenti si fanno molti danni. Grazie.

Finito di stampare nel mese di settembre 2007
dalla Società Tipografica Romana s.r.l.
Via Carpi, 19 - 00040 Pomezia (Roma)