

Osservazioni sul ddl 3118 – Carta delle autonomie

(Audizione alla Commissione affari costituzionali della Camera – 20 aprile 2010)

di Gian Candido De Martin

Con il disegno di legge n. 3118 riprende finalmente il processo riformatore indispensabile per attuare la riforma del Titolo V, nella prospettiva di una valorizzazione di autonomie territoriali responsabili e anche di una effettiva semplificazione, per quanto possibile, del sistema istituzionale, che riduca i costi e renda pure possibile l'attuazione del cosiddetto federalismo fiscale, evitando la compromissione del disegno riformatore, che, dopo nove anni di disattenzioni, tentativi falliti o interventi spesso contraddittori con i principi, corre effettivamente alcuni rischi: il neocentralismo e gli interventi di tipo gerarchico a cascata sono, infatti, frequenti. Anche di recente si sono registrate innovazioni opinabili e scoordinate, come nell'ultima legge finanziaria, nonché nel decreto legge n. 2 del 2010 e nella relativa legge di conversione.

Senza entrare nei dettagli e lasciando sullo sfondo anche un'altra questione, che qui è stata appena accennata, cioè quella del rischio di uno svuotamento dell'autonomia locale legato alla proliferazione di amministrazioni straordinarie e di interventi emergenziali, credo che si possa affermare che questa ripartenza può essere utile, sempre che si intenda realizzare coerentemente quella che si può chiamare la via italiana al federalismo, basata su un policentrismo a quattro livelli, che richiede certamente un forte impegno, non solo politico, ma anche tecnico, per riuscire a decentrare il sistema, distinguendo tendenzialmente il ruolo legislativo di Stato e Regioni da quello amministrativo di Comuni e Province.

In questa prospettiva, mi pare essenziale aver chiaro che si tratta di un disegno processuale, di un percorso complesso, che richiede ovviamente anche altri interventi, al di là di quelli di cui stiamo parlando in questa sede. Mi riferisco da un lato agli interventi statali di completamento e perfezionamento della riforma costituzionale del 2001 (bicameralismo differenziato con Camera delle autonomie, raccordi interistituzionali, accesso enti locali alla Corte costituzionale, a parte qualche rettifica nel riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni), dall'altro anche al versante degli interventi delle Regioni, che fin qui sono in larga misura mancati, nonostante lo spazio normativo innovativo che esse, per certi versi, avrebbero potuto gestire in materia. Mi limito qui naturalmente a considerare esclusivamente il ruolo del legislatore statale in questa fase del processo riformatore, concentrando l'attenzione solo su alcune questioni generali e sottolineando l'esigenza di una forte condivisione, di una concertazione sul piano procedurale ai fini della tenuta della riforma.

Mi riferisco essenzialmente, in tal senso, alla necessità di riprendere l'impostazione del protocollo del 2002 (sottoscritto da Governo, Regioni, Anci, Upi e Uncem) che aveva sancito un metodo concertato nell'affrontare l'attuazione della riforma costituzionale attraverso la creazione di un luogo interistituzionale, per certi versi simile a quello ora previsto nella legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, in cui si è prefigurato un comitato interistituzionale paritetico, che potrebbe essere ripreso anche ai fini del federalismo istituzionale.

Affronto rapidamente tre punti per cercare di cogliere alcune questioni di fondo legate al disegno di legge n. 3118, al di là della questione della disorganicità della proposta, che è già stata evidenziata da altri auditi. I tre punti sono: chiarificazione delle funzioni locali, semplificazione istituzionale e Carta delle autonomie locali.

Per quanto riguarda la chiarificazione e l'effettiva riallocazione delle funzioni ai Comuni e alle Province su due livelli (funzioni di base o legate ai servizi personali e funzioni di area vasta), a cominciare da quelle cosiddette fondamentali, che sono uno snodo essenziale per definire le invarianti di sistema e, quindi, anche le premesse per attuare l'articolo 119 della Costituzione (il quale peraltro richiede di finanziare integralmente non solo le funzioni fondamentali, ma anche le altre attribuite agli enti locali), credo che il progetto in discussione possa essere valutato positivamente quanto all'approccio per le funzioni fondamentali. Il tentativo di una definizione diretta, senza delega, mette finalmente sul tappeto la possibilità di definire un primo nucleo, uno zoccolo essenziale delle funzioni principali di Comuni e Province.

Al di là di questa valutazione positiva sul metodo, credo che residuino osservazioni critiche su alcune sfasature, sovrapposizioni o lacune negli elenchi sia dell'articolo 2, sia dell'articolo 3, nonché sulla commistione tra funzioni ordinamentali e materiali, che ritengo sarebbe preferibile evitare, scorporando dai due articoli le prime sette lettere, in cui sono riprodotti, in modo identico per Comuni e Province, poteri e compiti essenziali per il loro funzionamento in quanto enti dotati di autonomia normativa e organizzativa (da collocare in norma ad hoc o, ancor meglio, nei principi per la Carta delle autonomie). Ciò premesso, sussistono perplessità rilevanti, a mio giudizio, per quanto riguarda l'attuazione non tanto dell'articolo 117, secondo comma lettera p) per le funzioni fondamentali, quanto dell'articolo 118 della Costituzione, da parte sia del legislatore statale, sia, ancor più, di quello regionale.

Per la parte che riguarda il legislatore statale, l'articolo 11 ha soprattutto due limiti, da un lato la previsione di un ddl, oltretutto senza garanzia di un termine, e non di una vera e propria delega al governo, dall'altro un meccanismo a cascata, a mio parere inutilmente lungo e che corre il rischio di non avere un seguito nel rapporto tra Regioni ed enti locali. Per quanto riguarda, invece, il versante che coinvolge il legislatore regionale, l'articolo 12 prevede un meccanismo in cui sono assenti garanzie sia sul piano temporale, sia su quello procedurale, nonché un potere sostitutivo, in caso di inerzia delle regioni. Noi tutti siamo testimoni del fatto che, dalla legge n. 142 del 1990 in poi, uno dei nodi irrisolti è stato quello di riuscire a rendere effettivo il ruolo regionale di riallocazione delle funzioni amministrative agli enti locali.

Aggiungo, però, che ci sono due questioni - per così dire - territoriali che pesano sulla definizione delle funzioni locali: una riguarda i Comuni, l'altra le Province. Se non si chiariscono in via prioritaria tali questioni, diventa difficile anche definire il quadro delle funzioni spettanti all'uno e all'altro livello locale del sistema. Per i Comuni esiste ovviamente la questione delle Città metropolitane, che lascio qui sullo sfondo, ma che va finalmente affrontata. Poi c'è la questione dei piccoli Comuni. La soluzione delle unioni obbligatorie, prefigurata per l'esercizio di gran parte delle funzioni fondamentali, mi sembra da condividere, proprio per rendere effettiva l'autonomia comunale.

Si avverte un certo *favor* per queste forme associative nel disegno di legge, però su questo terreno bisogna indubbiamente, a mio parere, compiere molta altra strada e aggiungere previsioni puntuali,

sia per assicurare una decisione regionale concertata sugli ambiti delle unioni (evitando soluzioni troppo micro o macro), sia per rafforzare la dimensione istituzionale e organizzativa delle unioni polifunzionali per i piccoli Comuni, a parte lo stabilire se la soglia per la qualifica di Comune obbligato alla gestione associativa debba essere di 3 o 5 mila abitanti. In altre norme del disegno di legge si afferma, infatti, che i piccoli Comuni sono quelli sotto i 5 mila, qui invece si definiscono come tali quelli sotto i 3 mila. In ogni caso, credo che la soluzione delle unioni polifunzionali obbligatorie possa essere facilmente utilizzata anche per le zone montane, prevedendo che le comunità montane diventino automaticamente unioni obbligatorie in tale contesto territoriale, con funzioni aggiuntive legate alla montanità, ed evitando, quindi, le tante *querelle* e complicazioni che stanno impegnando, a vario titolo, legislatori e commentatori sulla sorte delle comunità montane. Per quanto riguarda le Province, invece, mi limito a osservare che l'ipotesi di un riordino generalizzato per razionalizzare e ridurre questi enti mi pare assai problematica, anche in rapporto alle previsioni dell'articolo 133 della Costituzione. D'altra parte, già in questa sede, nel corso di un'altra audizione, ho avuto occasione di esprimere il mio punto di vista sulla necessità dell'ente provincia e sull'esigenza di una sua valorizzazione. Credo, quindi, che, più che immaginare una revisione generalizzata, si tratti di mettere un fermo alla creazione di nuove Province e di porre in cantiere una revisione delle Province connesse alla istituzione delle Città metropolitane. In merito alla semplificazione istituzionale, si tratta di un'occasione preziosa per ridefinire l'assetto di alcuni soggetti strumentali, creati nel tempo dal legislatore statale o regionale o dagli stessi enti locali. Da questo punto di vista, esprimo un giudizio di massima positivo sull'articolo 7, che contiene una disposizione di salvaguardia che impedisce l'attribuzione e l'esercizio di funzioni fondamentali da parte di soggetti strumentali statali o regionali; mi pare invece un approccio assai opinabile quello del Capo V del disegno di legge, in cui vi è un elenco molto eterogeneo, che si è anche di molto ridotto nel tempo, di enti e organismi che dovrebbero essere soppressi. Credo che, piuttosto che un elenco, dovrebbe essere definire un criterio generale, da sancire con molta chiarezza, in base al quale tutti i soggetti strumentali (locali, regionali o statali) che operino in campi riconducibili alle funzioni fondamentali o proprie degli enti locali dovrebbero essere soppressi o comunque ricondotti al quadro di riferimento degli enti territoriali riconosciuti in Costituzione. Di conseguenza, dovrebbero essere previsti alcuni termini entro i quali ridefinire la sorte di tali enti, con poteri sostitutivi in caso di inerzia e anche misure drastiche, come la soppressione delle risorse finanziarie per tutti i soggetti che operino in campi rientranti nelle funzioni locali, ovviamente a voler affrontare in maniera seria la questione della semplificazione. Infine, sulla Carta delle autonomie locali, mi limito a osservare che in materia esiste, a mio giudizio, il forte rischio di un equivoco. La Carta delle autonomie locali dovrebbe essere, per certi versi, il punto di approdo, il faro del processo riformatore, ma se intesa correttamente, non come una sorta di nuovo testo unico, di codice aggiornato rispetto a quello attualmente vigente. In realtà, la Carta dovrebbe essere il luogo che garantisce maggiormente la condizione di autonomia degli enti locali, contenendo cioè le sole disposizioni concernenti tali enti nelle materie di competenza del legislatore statale, quelle sancite dal secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Il resto dovrebbe essere al di fuori della portata di questa Carta, che dovrebbe, invece, valorizzare adeguatamente l'autordinamento e gli autocontrolli, ossia l'autonomia statutaria e regolamentare, che la Costituzione, non a caso, riconosce espressamente ai Comuni e alle Province. Concludo rilevando che il disegno di legge contiene indubbiamente alcuni elementi positivi interessanti e alcuni stimoli utili, ma mi sembra che, in larga misura, abbia nodi essenziali ancora aperti e per i quali sarebbe il caso di acquisire anche contenuti di altre proposte. Mi permetto di segnalare, a tal fine, la maggiore sintonia, dal mio punto di vista, con la proposta di legge C. 2062

(Giovannelli e altri), che mi sembra abbia caratteristiche di organicità non presenti in questo disegno di legge governativo.

(Intervento di replica)

Vorrei svolgere una breve considerazione rispetto a quanto emerso nei vari interventi, Certamente si deve partire dalle funzioni, ma, aggiungo, da quelle amministrative. Del resto, il problema che si cela in alcuni interventi è proprio la non distinzione tra funzioni normative e amministrative. È vero che la riforma del Titolo V è stata attuata da nove anni, ma solo sul versante del riparto della potestà legislativa, con tutte le questioni connesse, mentre è rimasta totalmente sulla carta la questione della riforma dell'amministrazione conseguente a quanto previsto in Costituzione. La legge 5 giugno 2003, n. 131, la legge La Loggia, il progetto di legge n. 1464 della XV legislatura e la Commissione Varii istituita dal Ministero dell'interno sono prova di tentativi che non hanno avuto un seguito concreto.

Il problema oggi, fermo restando che non si può svuotare l'impianto istituzionale del Titolo V, ma semmai perfezionare il riparto della potestà legislativa, è quello di attuare finalmente il versante della definizione delle funzioni amministrative nel sistema.

Ribadirei ciò che ho accennato nel mio precedente intervento, ossia che bisogna distinguere il ruolo regionale da quello locale. Il ruolo regionale dovrebbe essere essenzialmente legislativo, programmatico e di coordinamento per le politiche e per la definizione, quindi, degli orientamenti generali. Il ruolo operativo e amministrativo, invece, non può che essere degli enti locali, se si vuole essere coerenti con l'impianto costituzionale.

Anche se alcuni colleghi auditi non sono in sintonia, ribadisco che, a mio avviso, se si vuole effettivamente decentrare la Regione e spostare il quadro delle funzioni amministrative regionali sul versante degli enti locali, in sintonia con quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione, la Provincia non può che ricoprire un ruolo addirittura crescente rispetto all'attuale situazione, che pure non la vede come un ente privo di rilevanza. Naturalmente concordo anche sulla necessità di rivedere, per certi aspetti, gli elenchi delle funzioni fondamentali e di trovare alcune razionalizzazioni e intese. Se si vuole tener conto del quadro costituzionale, tuttavia, vi sono essenzialmente due livelli locali tra i quali distribuire l'amministrazione.