

TEMI DI DISCUSSIONE PER IL FORUM PD “AUTONOMIE TERRITORIALI E FEDERALISMO”

Giancandido De Martin

1) La via italiana al federalismo

Federalismo è un termine polisenso che non indica un contenuto obbligatorio, ma che va spiegato in rapporto agli obiettivi perseguiti. In talune esperienze più significative significa Stato di Stati o Stato composto di Stati membri, quindi una ripartizione costituzionale di sovranità tra due livelli di statualità attraverso un patto costituzionale. Nel nostro ordinamento un modello siffatto non è previsto in Costituzione, che anzi sottolinea il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica. Ma il termine federalismo può anche essere utilizzato per sottolineare il forte potenziamento delle autonomie territoriali regionali e locali, tanto più se fondato sul principio di sussidiarietà. In tal senso si può dire che quello italiano è un ordinamento policentrico fondato su una Repubblica delle autonomie, che ben può rappresentare la via italiana al federalismo, in cui vi è una forte valorizzazione di Regioni ed enti locali nell'ambito di un sistema che è articolato, da un lato, su due livelli di potestà legislativa (Stato e Regioni); dall'altro, su due livelli di amministrazione operativa (comuni e unioni di comuni; province o città metropolitane). Va però sottolineato che il disegno costituzionale ha bisogno di una concreta attuazione in tempi ristretti, che è anche l'occasione per porre mano ad una profonda semplificazione di tutto il sistema istituzionale. Altrimenti il rischio è che le attese di valorizzazione delle autonomie siano mortificate e riprenda vigore il centralismo.

2) Una regione forte sul piano legislativo e leggera su quello amministrativo

La Regione, specie dopo la riforma del 2001, vede rafforzato il suo ruolo di soggetto di legislazione, programmazione, coordinamento e supporto agli enti locali, mentre le funzioni amministrative dovrebbero essere decentrate il più possibile, concentrando nei due enti territoriali locali – comuni e province – le responsabilità gestionali ed eliminando o ridimensionando fortemente la pluralità di enti, aziende, organismi settoriali proliferati nel sistema regionale e locale. In tal modo si realizzerebbe in concreto il disegno del Titolo V, in cui il ruolo legislativo è statale e regionale, quello amministrativo essenzialmente locale.

3) Le Regioni speciali: modelli di autonomia responsabile e non zone di privilegio

Le Regioni speciali sono titolari di maggiori funzioni sia legislative che amministrative nella prospettiva di un'autonomia “pilota”, che tuttavia non deve accompagnarsi ad irragionevoli privilegi sul piano finanziario. Quindi mentre l'esperienza positiva svolta da alcune Regioni sul piano legislativo e della valorizzazione degli spazi di autonomia può stimolare anche processi di emulazione da parte delle Regioni ordinarie, utilizzando anche l'art. 116, terzo comma, è però indispensabile che per la gestione delle risorse finanziarie i principi dell'art. 119 si applichino secondo criteri analoghi per tutto il sistema Paese, sia per quanto riguarda il nesso tra funzioni e risorse, che deve portare a superare ogni logica di riserva di finanziamento e di ripiano a piè di lista, sia per quanto riguarda le esigenze di riequilibrio connesse al principio di solidarietà. La specialità, se bene intesa, è un modello che può aiutare ad una visione espansiva dell'autonomia come responsabilità e non come rendita di posizione.

4) Le prospettive di maggiore autonomia per le Regioni ordinarie

Il regionalismo differenziato può mettere in condizione anche le Regioni ordinarie di tenere conto di esperienze virtuose delle Regioni speciali e comunque di allargare l'area delle proprie

funzioni legislative. L'attivazione di questa autonomia differenziata non può però accompagnarsi a nessuna forma di privilegio sul piano finanziario, ma solo ad una stretta correlazione tra maggiori funzioni e maggiori risorse, fermo restando che le funzioni amministrative dovrebbero comunque spettare agli enti locali. Ciò significa che l'attuazione operativa dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione non può che essere successiva all'attuazione del federalismo fiscale, di cui all'art. 119, in modo tale che non ci siano sperequazioni di sistema. Quanto detto non esclude che intanto possano essere avviate delle iniziative che consentano di cominciare a valutare il possibile quadro di ampliamento dei poteri in singole Regioni ordinarie.

5) Un federalismo fiscale per assicurare pari opportunità

Federalismo fiscale non significa che ciascuna Regione si tiene ciò che preleva sul territorio, utilizzando liberamente queste risorse e potendone disporre in modo autonomo e riservato. Parlare di federalismo fiscale non equivale ad evocare una riserva regionale, ma significa piuttosto tener conto che ciascun soggetto d'autonomia deve essere messo in grado di esercitare responsabilmente le proprie funzioni, all'interno di un sistema di riparto delle risorse pubbliche che assicuri tutte le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni di competenza, fatti salvi naturalmente i necessari interventi di perequazione e fermo restando che funzioni aggiuntive possono essere esercitate ricorrendo a specifiche risorse di scopo. Questa è la logica del "federalismo" fiscale, che deve applicarsi in egual modo alle regioni e alle autonomie locali, in modo tale che tutti i soggetti d'autonomia siano responsabilizzati nella gestione di risorse legate alle funzioni che spettano a ciascun ente, ponendo fine al "giochino" annuale delle finanziarie che aprono e chiudono in modo spesso arbitrario il cordone della borsa per gli enti territoriali.

6) Per una rappresentanza al centro di regioni ed enti locali

Il modello istituzionale che la Costituzione indica è fondato su una pluralità di enti territoriali autonomi, che hanno pari dignità istituzionale e sono rappresentativi di comunità. Questa fisionomia policentrica della Repubblica implica tra l'altro che le autonomie territoriali abbiano anche voce al "centro", in primo luogo nel Parlamento nazionale, specie quando si debbono adottare decisioni che devono armonizzare gli interessi nazionali con quelli regionali e locali. E' dunque indispensabile che nella Repubblica delle autonomie vi sia un ramo del Parlamento rappresentativo di Regioni ed enti locali. Il modello previsto nel progetto della Commissione Affari costituzionali della Camera approvato pochi mesi fa era in tal senso convincente perché, oltre a ridurre il numero dei parlamentari, mirava a differenziare le funzioni dei due rami del Parlamento, creando un Senato federale. Nelle more della revisione costituzionale del Parlamento, si potrebbe intanto utilizzare la possibilità di ampliamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, come previsto dalla riforma del 2001.

7) Un comune a misura dei cittadini

Alla richiesta dei cittadini di poter usufruire di servizi più adeguati è necessario rispondere con la costruzione di un'amministrazione comunale più efficiente e più vicina ai bisogni della comunità. Scartata l'ipotesi di creare a tavolino dei comuni "ottimali", anche per salvaguardare l'identità delle comunità più piccole, si tratta di realizzare un modello di amministrazione in cui i comuni, anche quelli di ridotte dimensioni, siano in grado di esercitare una massa crescente di compiti e di servizi. La chiave di volta potrebbe essere la riorganizzazione tanto dei maxi-comuni nelle aree metropolitane quanto dei mini-comuni, ovvero di quei comuni che non sono in grado di gestire direttamente taluni e molti servizi. La strada per affrontare questo tipo di problema è, dunque, duplice: da un lato riorganizzare il governo locale nelle aree metropolitane con l'istituzione finalmente delle città metropolitane previste sin dal 1990 e introdotte nel 2001 nella Costituzione e restate sulla carta, dall'altro è essenziale nelle realtà frammentate dei piccoli comuni prevedere degli strumenti associativi, anche obbligatori, che assicurino una gestione di una serie di compiti e servizi, senza con ciò dar vita ad un ulteriore livello istituzionale, bensì creando un "comune di

comuni”, semplificando gli organi dei piccoli comuni ed evitando comunque che le unioni abbiano organi direttamente eletti dai cittadini.

A questo modello si può ricondurre anche l’assetto del governo locale di base nei territori montani, configurando la comunità montana come una unione obbligatoria di comuni appartenenti ad una medesima zona omogenea (vallata), alla quale possono essere attribuite anche specifiche funzioni aggiuntive riguardanti la tutela e la promozione della montagna. La soluzione rappresentata dalle unioni di comuni da un lato dovrebbe assicurare l’effettività dell’autonomia comunale, mantenendo a livello locale tutte le funzioni di base, a cominciare da quelle fondamentali spettanti ai comuni, dall’altro dovrebbe concorrere in modo determinante a semplificare il quadro degli organismi operanti a livello locale, riducendo il numero degli enti settoriali che attualmente dipendono dagli enti locali, assicurando al contempo che un comune può partecipare solo ad una unione di comuni. Queste scelte non mettono in discussione l’autonomia comunale, ma creano le condizioni per una sua reale ed effettiva concretizzazione, non spostando su altri livelli istituzionali le funzioni naturalmente comunali e rendendo i piccoli comuni copratagonisti dell’esercizio dei compiti di prossimità ai cittadini e custodi delle identità dei territori. Le unioni sono chiamate ad impedire lo svuotamento di fatto dei comuni più piccoli, favorendo al tempo stesso eventuali processi di accorpamento.

8) Non sopprimere ma valorizzare le province

Oggi viene spesso messo in discussione il ruolo delle province, che taluno vorrebbe addirittura sopprimere, non solo dimenticando da un lato lo storico legame del capoluogo della provincia con il territorio circostante, ma anche se non soprattutto il fatto che nel nuovo sistema istituzionale ed amministrativo previsto dalla Costituzione la provincia è l’istituzione territoriale indispensabile per gestire le funzioni di area vasta, oggi spesso accentrate a livello regionale o talora nell’amministrazione periferica dello Stato. Di conseguenza, se si vuole concretare realmente il decentramento del sistema amministrativo a misura dei principi costituzionali, è indispensabile investire molto sul ruolo della provincia, che già negli ultimi decenni è stata consistentemente rafforzata da una serie di riforme, in cui si è riconosciuto un ruolo provinciale determinante nel governo del territorio, nella tutela ambientale, nelle infrastrutture e nei trasporti locali, nella formazione professionale, etc... Questo ruolo forte della provincia per le politiche del territorio richiede, d’altra parte, che queste decisioni siano assunte da amministratori rappresentativi della intera comunità provinciale, ossia da organi direttamente eletti e non di secondo grado. D’altra parte, va anche sottolineato che la provincia, se deve poter assicurare sostegno ed assistenza tecnica ai comuni, non deve però assorbire funzioni che sono proprie dei comuni. Questa fisionomia nuova della provincia come ente di governo di area vasta può facilitare – parimenti a quanto già detto per i comuni – una prospettiva di radicale semplificazione del sistema istituzionale ed amministrativo sia decentrando o eliminando enti dipendenti o strumentali delle regioni che agiscono attualmente in campi di competenza provinciale sia riconducendo all’amministrazione provinciale le attività svolte da una molteplicità di soggetti settoriali operanti in una dimensione provinciale. Ciò precisato, resta peraltro aperta la questione di evitare la proliferazione di nuove province, come accaduto anche nel recente passato sulla scia di spinte localistiche cui il Parlamento nazionale non ha saputo opporsi; anzi, come era stato previsto dal Governo Prodi, si potrebbe in qualche caso anche mettere in discussione l’esistenza di province sottodimensionate. Resta in ogni caso fermo che la provincia è destinata ad essere superata nel momento in cui si creeranno le città metropolitane come istituzioni di governo delle aree conturbate, che dovranno svolgere comunque le funzioni di area vasta oltre che molte delle funzioni comunali.

9) Semplificare gli apparati locali: per un’amministrazione di qualità

L’attuazione finalmente della riforma costituzionale incentrata sul ruolo essenziale delle amministrazioni locali deve essere anche l’occasione per forti processi di riorganizzazione delle macchine burocratiche, attraverso scelte operate da ciascun ente autonomo nei propri statuti e

regolamenti e attraverso la previsione di forme di autocontrollo interno che garantiscano la qualità dei risultati e l'efficienza dell'amministrazione. All'auspicata semplificazione dei livelli di governo locale deve accompagnarsi uno snellimento degli apparati pubblici, anche e soprattutto locali, bloccando la proliferazione di enti, organismi, società dipendenti dagli enti locali, che hanno in molti casi fatto perdere (dimenticare) la ragion d'essere, la vera missione delle amministrazioni locali. Oltre al ridimensionamento degli organi politici degli enti locali, già avviata dal governo Prodi, e aldilà della riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione delle società in mano pubblica, bisogna costruire delle burocrazie locali non solo snelle, ma anche responsabili, capaci di soddisfare i bisogni del cittadino, di non consentire infiltrazioni della criminalità organizzata, di non scaricare le cattive gestioni sulla spesa generale, di non portare al dissesto finanziario. Bisogna muovere verso un'amministrazione di qualità, che abbia come scopo principale quello di concorrere a rendere effettivi i diritti dei cittadini.

10) L'autonomia come responsabilità

Non si può puntare su autonomie locali che non siano realmente responsabili. Da un lato responsabilità politica (innanzitutto) nei confronti degli elettori, assicurando anche meccanismi di partecipazione e di sistematica trasparenza delle decisioni e delle gestioni. Dall'altro responsabilità degli amministratori e dei dirigenti per le proprie scelte e comportamenti, sulla base anche di un sistema di controlli interni a ciascuna istituzione autonoma, sia sui risultati che sulla regolarità dell'attività amministrativa e contabile. Ciò comporta che i controlli esterni siano essenzialmente di natura collaborativa e rivolti a vigilare sull'effettività e sull'attendibilità dei controlli interni degli enti locali. La Corte dei conti non deve contribuire a duplicare le forme di controllo, ma deve impegnarsi soprattutto a garantire il miglior funzionamento dei controlli interni, sollecitando eventuali interventi e rendendo di pubblico dominio le disfunzioni rilevate. I controlli esterni ad essa affidati devono cioè essere essenzialmente diretti a correggere in itinere l'attività degli enti locali, oltreché a vigilare sul rispetto del patto di stabilità interno. In questo modo il controllo più che essere una mera verifica di legittimità dell'azione delle amministrazioni deve trasformarsi in un meccanismo che garantisca efficienza e perseguimento dei risultati e il buon andamento dell'amministrazione locale.