

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. Obiettivi strategici e linee fondamentali delle riforme

Rispetto a queste dinamiche, a questi obiettivi 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 obiettivo 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 obiettivi 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 obiettivi 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; così 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 inadeguati 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'obiettivo 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.