

Carta delle Autonomie locali: alcune questioni ancora aperte

di Andrea Piraino

(Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico dell'Università di Palermo e Direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale)

21 febbraio 2007

(pubblicato in www.federalismi.it)

1.- La determinazione della data di esame da parte della Conferenza Unificata (l'1 marzo p.v.) e la interessante discussione che si è svolta nell'ambito di un Seminario organizzato (il 16 febbraio u.s.) dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL) tra alcuni dei principali protagonisti del dibattito sull'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione (V. Cerulli Irelli, I. Nicotra, G. C. Di San Luca, G. De Martin, G. Meloni, V. Antonelli, A. Pajno) inducono ad alcune ulteriori (v. i vari contributi finora pubblicati in questa Rivista) considerazioni sul disegno di legge approvato dal Governo il 19 gennaio scorso e recante "Delega al Governo per l'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p della Costituzione, per l'istituzione delle Città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'art. 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".

Innanzitutto, occorre ribadire ancora una volta che la delega appare troppo estesa ed al contempo penetrante, non limitandosi alla posizione dei principi e dei criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi nell'emanazione dei decreti attuativi, ma dettando le vere e proprie norme che devono regolare la configurazione ed il funzionamento delle Istituzioni locali. La circostanza, com'è evidente, potrebbe essere addirittura positiva se si risolvesse esclusivamente nella limitazione dello spazio discrezionale del Governo. Ma così non è. Perché la conseguenza maggiore di tale tracimazione della delega è la riduzione degli spazi di

negoziazione che alle Autonomie locali sono riservate dalla procedura di approvazione dei decreti delegati che prevedono non formali passaggi dalla Conferenza Unificata: l'unica sede istituzionale di concertazione e di intesa che, in mancanza dell'allargamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali alla partecipazione delle componenti regionale e locale, consente la partecipazione delle Istituzioni locali alle decisioni della Repubblica.

Una seconda osservazione ancora, per così dire, di sistema è suggerita dal fatto che il ddl rinuncia a dettare una disciplina unitaria – valida, cioè, anche per le Regioni a statuto speciale – dell'ordinamento degli enti locali. A fronte del chiaro dettato dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 (“Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano ...”), la norma di delega infatti esclude dalla sua portata le Regioni a statuto speciale rinunciando a fissare le medesime garanzie per tutte le Istituzioni locali della Repubblica. Ci si muove in sostanza nel solco di una regolazione a “doppio binario” abbastanza risalente, che, però, oggi avrebbe avuto bisogno di essere accantonata per palese contraddizione con la indicazione costituzionale.

2.- Venendo invece ai contenuti specifici della delega in materia di funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, si deve rilevare che – data la distinzione operata tra *individuazione* ed *allocazione* delle funzioni fondamentali con riserva allo Stato di entrambe le operazioni solo nelle materie di sua competenza esclusiva, mentre nelle materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni è a queste ultime che è attribuita la *allocazione* – assai problematico appare il rapporto tra la disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali e l'atto legislativo regionale di allocazione delle medesime. Quest'ultimo potrebbe riguardare non tanto il riconoscimento della titolarità della funzione in capo ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane quanto piuttosto lo spostamento del mero esercizio della funzione. Circostanza, questa, che entrerebbe in contraddizione con il compito regionale di assicurare una allocazione di funzioni e risorse presso Comuni, Province e Città metropolitane in modo organico per evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze.

Non solo. Ma aspetti problematici sussistono anche sotto il profilo delle garanzie riconosciute nei confronti degli interventi o dell'eventuale inerzia delle Regioni. Con riferimento a quest'ultimo punto, infatti, andrebbe specificato che la sostituzione statale opera

anche quando le leggi regionali risultino parziali in ordine alla allocazione delle funzioni fondamentali individuate dallo Stato.

Infine, continua a permanere una certa nebulosità nella definizione delle funzioni *proprie*, che dovrebbero essere ulteriori rispetto a quelle fondamentali, ma che possono ben comportare l'esercizio di poteri autoritativi, e di quelle *libere* che non possono essere confuse con quelle proprie non implicanti l'esercizio di poteri autoritativi.

Sempre restando nell'ambito della prima delega, desta poi perplessità la vera e propria contraddizione tra il principio generale dell'obbligatorietà dell'esercizio associato di determinate funzioni previste nell'art. 1 e la regola della facoltatività della gestione associata contenuta nell'art. 2. E ciò per non dire dell'incongruenza fra la previsione di una disciplina statale di principio delle forme associative ispirata al criterio dell'unificazione in ambiti territoriali omogenei e la statuizione contenuta nell'art. 6 comma 3 secondo cui è la legge regionale che "disciplina altresì le forme e le modalità di associazionismo degli enti locali".

3.- Se si passa ora alla specifica delega per realizzare una revisione organica dell'ordinamento delle Istituzioni locali, la novità di maggior rilievo concerne la disciplina elettorale della Città metropolitana che prevede un sistema ricalcato sul modello della legge per l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia con il correttivo di una garanzia di rappresentanza per le Comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quella del preesistente comune capoluogo.

Come si può convenire, si tratta di una previsione che certamente realizza il principio di semplificazione della rappresentanza territoriale locale cui si ispira la delega. Al di là di ciò, però, viene completamente mancato l'obiettivo di configurare un modello di organizzazione strutturale e funzionale in grado di governare in modo federale, cioè collaborativo ed integrato, la complessità dei problemi che presentano le aree metropolitane.

In sostanza, dopo avere invocato la necessità di un nuovo (rispetto a Comuni e Province) modello di *governance* per la guida di queste ultime, si ricade cioè nella riproposizione delle forme e dei modi di organizzare e gestire le funzioni metropolitane che sono tipiche del modello per enti *separati* del vecchio ordinamento, addirittura antecedente la riforma costituzionale del 2001.

E come se ciò non bastasse, sul piano dell'articolazione istituzionale, sembra che, accanto alla nuova Città, ai Comuni ed ai Municipi che insistono sul territorio metropolitano, permanga anche il vecchio Comune capoluogo. Circostanza che, se confermata, costituirebbe una vera e propria incongruenza, soprattutto dopo aver chiarito che la Città metropolitana si

sostituisce in tutti i rapporti alla Provincia. Così come, almeno, perplessità suscita la disposizione che nelle aree metropolitane individuate, “in alternativa alla istituzione della Città metropolitana”, sono configurabili specifiche modalità di esercizio *associato* delle funzioni comunali. Ora, delle due, l’una. O le Città metropolitane costituiscono quella nuova forma di organizzazione istituzionale necessaria all’esistenza della Repubblica di cui dice l’art. 114 Cost. e, quindi, non ammettono alternative (se non da parte delle Province) o, invece, se si ammette che in alternativa nelle aree metropolitane si possa dare un esercizio associato delle funzioni comunali, si deve concludere che le nuove istituzioni *cittadine* non costituiscono articolazioni necessarie della Repubblica. Cosa, quest’ultima, che, com’è evidente, sarebbe erronea.

4.- Detto questo, un altro punto critico che desta forti dubbi e perplessità è la disciplina dell’ordinamento di Roma Capitale della Repubblica, in attuazione dell’art. 114, ultimo comma, Cost. L’obiettivo che la legge di delega si propone è infatti l’armonizzazione degli interessi della Comunità locale con le prerogative e gli interessi degli organi istituzionali dello Stato, della Città del Vaticano e delle Istituzioni internazionali che hanno sede in Roma, conferendo a tal fine alla Capitale particolari poteri regolamentari.

Della circostanza, invece, che il problema della *Capitale* non sia questo nessun sospetto. Viene infatti completamente ignorato che la funzione di Roma in quanto capitale – come del resto quella di tutte le capitali – non è quella di costituire la sede degli organi costituzionali della Repubblica o delle rappresentanze diplomatiche degli altri Paesi o di importanti Istituzioni internazionali, quanto piuttosto quella di rappresentare unitariamente la Comunità nazionale costituendo un punto di riferimento per i rapporti internazionali. Ora, se questo è vero, la conseguenza che ne deriva è che Roma Capitale non è riconducibile a nessuno degli enti *territoriali* definiti dalla Costituzione e né meno ad un ente *funzionale* che non indicherebbe un soggetto a fini *generali* ma un’organizzazione “costituita *ad hoc* per il soddisfacimento di compiti determinati e ritenuti in rapporto vario di dipendenza rispetto allo Stato e agli enti territoriali” (F. Benvenuti, *L’ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, 1961, 73). Piuttosto si sarebbe dovuto pensare ad un ente *personale*, costituito cioè per il raggiungimento di uno scopo, che, seppure è ben specificato, è tuttavia di carattere e significato generale per la Comunità nella sua interezza. Il che implica che il cittadino di Palermo o di Milano non può sentirsi escluso dalla partecipazione alla Comunità nazionale simbolicamente espressa dall’unità capitale di Roma ed anzi vi fa riferimento in modo organico attraverso un collegamento preciso con il suo ordinamento che così appare come una

struttura che non si presenta né vive all'insegna del privilegio e dell'eccezione rispetto al regime comune, ma sotto quello del suo completamento e del suo arricchimento.

Naturalmente, in una prospettiva di questo genere non è l'uno o l'altro dei principi e criteri direttivi contenuti nella delega che non funziona ma è l'intero impianto ordinamentale che andrebbe rivisto.

5.- E per finire, una questione che può sembrare marginale, ma che, invece, è della massima rilevanza. Si tratta di capire quale sia la portata della previsione che all'Unità di monitoraggio di cui all'articolo 1, comma 724, della legge finanziaria per il 2007 affida il compito della valutazione della qualità dell'azione di governo degli enti locali.

Come letteralmente si esprime l'art. 2, terzo comma, lettera *n* del disegno di delega, ad essa dovrà infatti essere "attribuita la competenza alla definizione dei parametri di valutazione della qualità dell'azione di governo di ciascun ente locale, sulla base dei quali potrà operare la misurazione dei risultati conseguiti anche tenuto conto delle risorse impiegate".

Ora, a prescindere da tutte le altre questioni che si pongono, ciò che colpisce è il fatto che questo organismo non sembri disporre minimamente di quei requisiti di indipendenza e terzietà che caratterizzano di solito le Autorità che esercitano questi compiti ed assomigli molto alla vecchia Commissione centrale per la finanza locale operante presso il Ministero dell'Interno. Condizione, questa, che ne mette fortemente in dubbio la legittimità costituzionale sia perché le sue funzioni comprimono indebitamente l'autonomia degli enti locali, sia perché la sua configurazione relega le Regioni ad un ruolo del tutto marginale (M. Barbero, *Un nuovo "guardiano" per gli enti locali: più inutile o più incostituzionale?* in www.federalismi.it, n. 2/2007).

Non solo. Ma quest'organo si appalesa poi come inutile ed addirittura dannoso perché si sovrappone funzionalmente ad altri organismi e segnatamente alla Corte dei Conti, soggetto deputato ad esercitare il controllo sull'operato delle Istituzioni locali in modo fortemente collaborativo e mirato non ad influire sull'attività amministrativa in corso ma a stimolare da parte della stessa Amministrazione processi di autocorrezione.

In sostanza, sembra di poter dire che, invece di creare nuovi organi, sarebbe preferibile potenziare le funzioni e le strutture di quelli già esistenti a partire proprio dalla Corte dei Conti alla quale già la legge 131/2003 ha riservato ulteriori importanti compiti senza farli accompagnare dalle necessarie risorse per poterli svolgere al meglio.

6.- Concludendo. La strada che porta alla Carta delle Autonomie locali è ancora lunga e non priva di difficoltà. Conviene quindi affrontarla subito cercando di appianarne le maggiori asperità, a partire dall'esame che si svolgerà in Conferenza Unificata, senza aspettare di arrivare al dibattito parlamentare.

È quindi compito, innanzitutto, dei Comuni e delle Province, tramite le loro associazioni (ANCI ed UPI) ed i loro rappresentanti in Conferenza, quello di provvedere con la presentazione di adeguati emendamenti correttivi.