

Osservazioni al ddl sulle funzioni degli enti locali

(audizione alla Commissione affari costituzionali della Camera del 20 aprile 2010)

Giampaolo Rossi

Il ddl si pone l'obiettivo di determinare con chiarezza le funzioni degli enti locali procedendo a uno snellimento degli apparati amministrativi e a una semplificazione delle competenze con eliminazione delle sovrapposizioni che attualmente si registrano.

Si tratta di un obiettivo largamente condiviso dalle forze politiche e da tutta la dottrina giuridica. C'è anzi da chiedersi perché, dopo più di 20 anni da quando sono state ripetutamente approvate leggi di semplificazione, questo obiettivo non è stato ancora raggiunto.

I tempi di questa audizione non consentono di soffermarsi su questioni di così ampia portata. Accenno solo che le ragioni della complessità procedimentale e organizzativa vanno ricercate in un eccesso di garanzia di tutti gli interessi e di incidenza dei soggetti politici e istituzionali che ne sono portatori. Ciò si traduce in appesantimenti e sovrapposizioni. Il legislatore è sempre stato consapevole dell'esigenza che ogni funzione abbia un solo ente competente (così disponeva ad esempio la legge delega Bassanini del 1997) ma non è poi riuscito ad applicare questo principio. La necessità di renderlo effettivo diventa oggi impellente in un contesto di federalismo fiscale: come si può realizzare l'obiettivo di responsabilizzare gli enti locali se le competenze sono sovrapposte?

La scelta che viene effettuata nel ddl non contiene l'abolizione delle province, che, pure, era stata prospettata nei programmi elettorali di alcune forze politiche.

È questa una opzione che avevo prospettato anni fa e che consisterebbe nell'attribuzione di tutte le competenze locali ai comuni con la formazione di un livello

intermedio di secondo grado (si può anche chiamare “provincia”) per delega da comuni e regioni. Questa misura darebbe un oggettivo contributo alla semplificazione.

Ciononostante il ddl contiene scelte certamente coraggiose, con l’abolizione di una serie di enti, la riduzione del numero di rappresentanti politici e con l’accorpamento a livello sovracomunale di funzioni che i comuni di piccola e media dimensione non sono in grado di svolgere. Anche qualche provincia potrebbe essere soppressa.

I profili problematici presenti nel ddl sono, a mio avviso, di due tipi.

1) Vi sono, anzitutto, una serie di competenze che continuerebbero ad essere gestite da più enti territoriali (ad esempio nelle materie protezione civile, commercio, pianificazione urbanistica, trasporti).

La semplificazione sarebbe quindi limitata. Per farla efficacemente occorrerebbe procedere, come fece la Commissione Giannini che preparò il testo del DPR 616 del 1967, all’analisi delle singole funzioni di settore in modo di poter individuare i corrispondenti livelli territoriali sotto il profilo dell’adeguatezza.

Altro limite alla semplificazione deriva, nel ddl, dalla contemporanea esistenza dei comuni, unioni di comuni, province e regioni oltre alle forme convenzionali di aggregazioni territoriali e le altre eventuali che le regioni possono stabilire (art. 8 e 7).

2) Il profilo più discutibile sul piano istituzionale è però un altro e consiste nel significativo impoverimento delle autonomie dei comuni e delle province sotto il profilo del loro rapporto con la regione. L’impoverimento dell’autonomia degli enti locali non deriva, nel ddl, dalla sottrazione di competenze, che, anzi, vengono aumentate, ma da un elevato grado di sottoposizione alla regione.

Infatti:

a- secondo gli artt. 2 e 3 le competenze dei comuni e delle province vengono individuate “ferma restando la programmazione regionale”. È noto che il termine

“programmazione” è quanto meno polisenso: comprende atti di varia natura (amministrativi e normativi) e di contenuto generale o di dettaglio.

Ad esempio in materia di formazione professionale gli atti regionali di programmazione contengono a volte la sola indicazione dei settori prioritari, altre volte l'elenco minuto di tutti i corsi che vengono finanziati.

- b- La regione influisce in modo decisivo anche sulla allocazione delle competenze perché, sia pure previo accordo con gli enti interessati, può attribuire ai comuni competenze delle province e viceversa e perché nelle materie rientranti nella propria potestà legislativa concorrente (che, però, sono quasi tutte quelle assegnate a comuni e province) può imporre ai comuni fino a 100.000 abitanti la gestione delle competenze in forma associata.
- c- Le funzioni fondamentali di comuni e province sono disciplinate dalla legge statale o regionale a seconda che siano esclusive dello stato o concorrenti con le regioni. (artt. 6 e 12).

In questo modo viene elusa la previsione costituzionale di una riserva di legge statale nella determinazione delle competenze degli enti locali: la legge statale si limiterebbe a individuarle ma non attribuirebbe **competenze proprie** ai comuni e alle province.

Andrebbe, piuttosto, ribadito, come richiede il testo costituzionale, che le leggi regionali nelle materie che la legge dello Stato conferisce a comuni e province vanno adottate nel rispetto dell'autonomia di questi ultimi e fermi i principi fondamentali stabiliti dalla legge statale.

Ultimo aspetto che richiede una osservazione è quello che attiene alle competenze dei comuni e delle province in ordine alla “organizzazione e gestione dei servizi scolastici”. Il

testo letterale della norma, unito alla previsione di appositi disegni di legge per il “trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative ancora esercitate dallo Stato nelle materie di cui all’art. 117 c. 3 e 4 della Costituzione”, fa ritenere che l’intera istruzione, verrebbe trasferita a comuni e province. Data la particolare delicatezza del tema è necessario che la norma al riguardo sia esplicita in senso positivo o, come credo debba essere, negativo.