



## ***Relazione***

***del Prof. Vincenzo Cerulli Irelli***

***Università "La Sapienza" di Roma***

***Direttivo Nazionale Upi su Carta delle Autonomie locali***

***Genova 22 febbraio 2007***

1. L'avvio da parte del Governo del complesso procedimento che porterà all'adozione, si spera in tempi non eccessivamente lunghi, della Carta delle autonomie locali, costituisce un primo doveroso adempimento inteso a far fronte a una situazione, si direbbe clamorosa, di inattuazione costituzionale.

Infatti, le norme del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione, che hanno profondamente ridisegnato l'assetto del governo locale e che sono in vigore ormai da oltre cinque anni, non hanno finora trovato attuazione da parte del legislatore. Anzi, ancora deve essere completato il processo di trasferimento di funzioni e compiti agli enti del governo territoriale avviato con le leggi c.d. Bassanini, anteriori alla riforma costituzionale.

La Carta delle autonomie costituisce un primo necessario testo legislativo inteso ad attuare la nuova disciplina costituzionale del governo locale, ma ovviamente non il solo. Basti pensare che ancora deve essere avviata l'attuazione dell'art. 119, cioè la nuova disciplina tributaria e finanziaria degli enti locali, senza la quale il nuovo assetto del governo locale non può partire.

Questo fatto di inattuazione costituzionale appare ancora più clamoroso, e in qualche modo inspiegabile (se non conoscessimo bene i vari problemi di difficoltà politica che sono sul tappeto) perché si tratta di attuare norme costituzionali da tutti condivise. Basti pensare che per questa parte il Titolo V, non solo non ha subito modifiche successive da parte del legislatore, ma neppure sono state avanzate proposte di modifica, nonostante che nella passata legislatura il Parlamento votò (ma poi il referendum popolare respinse) un ampio testo di modifica costituzionale di tutta la Parte

seconda della Costituzione. Ma in quel testo, né l'art. 114, né l'art. 118, né l'art. 119 subirono variazioni.

Vorrei notare tuttavia che non solo si tratta di inattuazione da parte del legislatore statale (che certamente è il maggior responsabile), ma anche dei legislatori regionali (il processo di revisione degli statuti ha coinvolto sinora poche regioni e anche quelle poche non hanno sinora adottato, salve rarissime eccezioni, le leggi attuative degli statuti, segnatamente con riferimento all'istituzione dei Consigli delle autonomie locali, al trasferimento di funzioni e compiti agli enti locali e alla connessa ristrutturazione dell'amministrazione regionale). E non si può sottacere la stessa responsabilità degli enti locali, cui il nuovo testo costituzionale conferisce, com'è noto, importantissime competenze normative, segnatamente sul versante dell'organizzazione, sinora in larghissima parte non esercitate.

Sul versante nazionale, si deve ancora sottolineare la mancata istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali aperta agli enti locali, prevista dall'art. 11 della legge costituzionale di riforma; assenza che ha reso impossibile la partecipazione del mondo delle autonomie ai processi legislativi e ha prodotto confusione e sovrapposizione di funzioni e competenze in capo alla Conferenza Stato-regioni e alla Conferenza Unificata, organi che dovrebbero operare esclusivamente sul versante dell'attività di governo.

Resta ancora del tutto irrisolta, diciamo così, la questione delle Regioni speciali, regioni, cui l'ordinamento costituzionale riserva un particolare regime, anche nei confronti degli enti locali, ma che tuttavia non possono operare a nostro giudizio, in un contesto ordinamentale che prescindendo del tutto dai principi costituzionali generali. A parte la questione finanziaria, cioè lo squilibrio, che ormai sta diventando intollerabile,

tra i mezzi finanziari attribuiti a quelle regioni, e quindi alle loro collettività, e quindi alle loro organizzazioni di governo, a fronte dei mezzi finanziari attribuiti alle altre, in un contesto che ancora non vede l'attuazione dei principi di cui all'art. 119, questione che non viene all'esame in questa sede, si pone il problema del regime giuridico degli enti locali nell'ambito delle Regioni speciali. Regime giuridico che sicuramente può essere, e gli statuti prevedono che sia, differenziato; ma che tuttavia deve attenersi a determinati principi, sia per quanto riguarda l'assetto organizzativo degli enti, sia per quanto riguarda il loro ambito funzionale.

Sul punto, teniamo sempre presente che il legislatore costituente italiano compì una scelta (sicuramente opinabile, ma ormai consolidata) in ordine all'assetto complessivo della Repubblica. Questa, sul piano costituzionale, si articola non solo nello Stato e nelle Regioni, ma anche negli enti locali, con funzioni diverse, ma tutti accomunati nell'attribuzione costituzionale della funzione di governo nei confronti della collettività. Questa scelta ha escluso in radice (differenziandosi perciò da altri ordinamenti europei a struttura federale e pluralista, quali la Germania e la Spagna) che gli enti locali venissero posti alle dipendenze delle Regioni e inseriti senz'altro nel loro ordinamento, sia sul versante istituzionale (assetto organizzativo, ambiti funzionali) sia sul versante finanziario.

Questa è la ragione per cui, almeno una parte della disciplina degli enti locali è contenuta direttamente in Costituzione (come quella delle Regioni), mentre altra parte, assai rilevante, della loro disciplina (l'organizzazione fondamentale, la finanza, l'assetto fondamentale delle competenze) è stabilita senz'altro dalla legge dello Stato (art. 117, 2° co., lett. *p*), art. 119).

Noi riteniamo che questa scelta fondamentale del legislatore costituente non possa trovare deroghe ed eccezioni in nessuna parte del territorio nazionale, se non per profili di dettaglio. E quindi l'ordinamento delle singole Regioni speciali, pur differenziato, dovrà sempre risultare conforme a questa scelta fondamentale.

Sul punto, non possiamo non rilevare il carattere elusivo della norma contenuta nella bozza governativa della Carta delle autonomie, laddove esclude senz'altro le Regioni speciali dall'applicazione della Carta stessa (neppure vincolandole al rispetto dei principi contenuti nella Carta).

2. L'attuazione legislativa dei principi costituzionali del Titolo V, comporta innanzitutto la soppressione del Testo unico vigente. Ogni legge di carattere generale che contenga tutta la disciplina normativa degli enti locali (com'erano le nostre vecchie leggi comunali e provinciali e com'è tuttora il Testo unico) non ha più cittadinanza nel nuovo ordinamento costituzionale. La legge dello Stato può infatti disciplinare alcune cose, e deve disciplinarle come s'è appena detto, ma solo quelle cose. Per il resto, la Costituzione conserva ampio spazio normativo agli enti locali, e ovviamente alle Regioni.

Per quanto riguarda l'organizzazione degli enti, lo Stato disciplina gli organi di governo (da intendere come gli organi di direzione politica, consigli comunali e provinciali, giunte, sindaci, presidenti) e le loro strutture di diretto supporto (la cui disciplina è da intendere compresa in quella degli organi di governo); disciplina ancora i principi della contabilità e del bilancio (ma si badi, solo i principi: art. 117, 3° co.) e disciplina i principi della finanza locale e dei tributi propri degli enti locali. Questo comporta che tutto il resto dell'organizzazione (l'assetto degli uffici esclusi quelli di

direzione politica, quindi di tutti gli uffici burocratici) è affidata alla normazione che ciascun ente locale vorrà assumere, con il solo limite rappresentato ovviamente dal rispetto dei principi costituzionali, e di quei principi legislativi (come ad esempio quello della separazione della politica e amministrazione) che dei principi costituzionali sono espressione. E così, per quanto riguarda l'assetto della contabilità e del bilancio e la disciplina dei tributi propri, ampio spazio è riservato alla normazione locale; e ancora, la disciplina dei controlli interni, che devono operare in raccordo con le funzioni di controllo, di tipo collaborativo, affidate alle Sezioni regionali della Corte dei conti.

Sul punto, proprio in questa sede si deve segnalare l'esigenza che le Associazioni rappresentative degli enti locali e segnatamente l'Unione delle Province, si attrezzino per fornire ai singoli enti il supporto tecnico necessario per l'esercizio di queste importanti e delicate funzioni normative.

Quindi, una normazione statale cogente sul versante dell'organizzazione non può più essere adottata sulla base dei principi costituzionali. Questo però non esclude l'opportunità di adottare, anche nell'ambito della stessa Carta delle autonomie, una normazione statale che copra, secondo il modello normativo sinora seguito, tutti gli aspetti della vita dell'ente locale. Una normazione tuttavia cedevole, il che significa che essa perde efficacia al momento in cui i singoli enti locali adottino autonomamente loro testi normativi.

L'opportunità di questa normazione generale cedevole è data dall'esigenza di far fronte al mancato esercizio da parte degli enti locali delle funzioni normative loro proprie (mancato esercizio che presumibilmente si protrarrà nel tempo, soprattutto da parte dei piccoli enti) e dalla evidente necessità che una normazione che essi possano attuare nella loro vita concreta, comunque ci sia.

L'itinerario normativo che dovrà portare alla adozione della Carta delle autonomie, necessariamente dovrà essere un itinerario partecipato e concertato; poichè riguarda l'assetto normativo di enti che sono accomunati allo Stato e alle Regioni nella loro natura di enti politici esponenziali della collettività e in qualche modo partecipi della sovranità generale. Ovviamente resta ferma la potestà legislativa del Parlamento e il suo potere decisionale ultimo che non potrà essere contestato se non sul piano della legittimità costituzionale. Ma il processo che porta alla redazione del testo finale che dovrà essere sottoposto all'approvazione del Parlamento, non può essere gestito dal Governo unilateralmente ma dovrà essere gestito, come peraltro sta avvenendo, in un complesso partecipativo nel quale Regioni ed enti locali siano protagonisti. Un processo partecipativo che deve articolarsi in consultazioni formali ed informali, nell'acquisizione da parte del Governo di proposte specifiche, anche di carattere testuale, da parte delle Associazioni rappresentative delle autonomie, e infine nella intesa da raggiungere in sede di Conferenza Stato-regione e di Conferenza Unificata.

3. L'operazione probabilmente più importante, e sicuramente la più delicata e complessa, che spetta alla potestà legislativa statale ai sensi dell'art. 117, 2° co., lett. p), e alla quale dovrà provvedere la Carta, è quella intesa alla individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

L'operazione è estremamente difficile e delicata sul piano politico e direi anche sul piano costituzionale; perchè la dislocazione delle funzioni ai diversi livelli di governo viene automaticamente ad incidere sulla capacità normativa e sulla stessa potestà legislativa delle Regioni. Teniamo presente che quasi tutte le materie amministrative di competenza degli enti locali sono disciplinate sul piano legislativo

dalle Regioni o nell'ambito della potestà legislativa concorrente o di quella residuale o esclusiva. Al momento in cui una determinata funzione (si pensi al piano territoriale di coordinamento attribuito probabilmente alla provincia e al piano regolatore generale attribuito probabilmente al Comune) è dislocata dalla legge dello Stato a un determinato livello di governo, la disciplina legislativa regionale della materia (stando all'esempio, la disciplina urbanistica regionale) viene ad essere indiscutibilmente vincolata e profondamente incisa. Per stare agli esempi, sarà precluso alla Regione di sostituire lo strumento del piano regolatore generale di livello comunale con altri strumenti di pianificazione del territorio (ad esempio, piani di area vasta ai quali si affiancano piani di carattere operativo di dimensione subcomunale), come sarà ad essa precluso di sostituire il piano territoriale di coordinamento di livello provinciale con un piano territoriale di livello regionale (che in Regioni di piccole dimensioni e dal territorio omogeneo potrebbe in ipotesi essere preferibile).

Le funzioni fondamentali della provincia vanno ricercate ovviamente tra quelle come suol dirsi di area vasta, il che significa funzioni di governo di territori che comprendono una pluralità di centri di medie e piccole dimensioni e che presentano una omogeneità di carattere geografico, storico e culturale, nonché una tendenziale unità nella gestione dei grandi servizi e nell'assetto dell'economia.

Le funzioni della provincia, com'è noto, hanno avuto solo di recente dalla legislazione positiva una configurazione in questo senso, dalla legge n. 142/90 in poi, e segnatamente con le leggi Bassanini della fine degli anni '90. Funzioni che sono riassuntivamente indicate dalla legge con la formula "dell'ente intermedio che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo" (art. 3, T.u.). Dove la sottolineatura va posta alla funzione di coordinamento,

che fa appunto presumere in capo all'ente provincia una serie di poteri di governo che si relazionano a poteri di governo di base spettanti agli enti di minori dimensioni compresi nel territorio. E' evidente che questa definizione poco si adatta alle aree metropolitane, per le quali, non a caso, l'ente di governo è diversificato dalla provincia.

4. Le funzioni di area vasta che a nostro giudizio devono essere ritenute fondamentali per l'ente provincia e quindi elencate nella legge statale attuativa dell'art. 117, 2° co., lett. p), sono le seguenti.

Innanzitutto la pianificazione territoriale di area vasta, cioè il piano territoriale di coordinamento previsto dalla attuale legislazione come piano che vincola in funzione direttiva la pianificazione urbanistica di carattere locale che resta di competenza comunale. La pianificazione territoriale di competenza della provincia, deve in prospettiva divenire l'unica pianificazione territoriale di area vasta, l'unica cioè capace di vincolare le pianificazioni urbanistiche locali, inglobando in sé le pianificazioni territoriali di settore (i piani di bacino, i piani del parco, i piani paesistici, e così via). Ciò conferisce al pianificatore provinciale anche una funzione di coordinamento e di raccordo delle pianificazioni di settore, che deve fare proprie, inserirle armonizzandole nel piano territoriale provinciale e in tal modo conferire ad esse efficacia esterna.

In secondo luogo, la pianificazione dello sviluppo economico dell'intero territorio provinciale. Lo sviluppo economico è funzione strategica dell'intero territorio e la sua pianificazione non può articolarsi in una serie frammentata di previsioni comunali (tante zone industriali e di espansione economica quanti sono i comuni, ad esempio) ma deve trovare appunto un luogo di mediazione e di raccordo di carattere generale che è il piano provinciale.

In terzo luogo, le funzioni in materia di viabilità e di trasporti. Sul punto, opera una antica competenza delle province italiane in materia di viabilità che deve essere consolidata e incrementata e completata con le funzioni in materia di trasporti. Si può avanzare sul punto la proposta di acquisire alla provincia gli uffici della motorizzazione civile di livello provinciale ai quali oggi si aggiunge la gestione del pubblico registro automobilistico sottratto all'Automobil Club nelle proposte del Governo.

Inoltre, la programmazione scolastica, già in gran parte compresa nelle funzioni provinciali; il mercato del lavoro e la formazione professionale; la tutela dell'ambiente; il turismo e i beni e le attività culturali, materie queste nelle quali operano anche funzioni e competenze di dimensione comunale.

Nel campo dei servizi pubblici, tutti quelli di rilevanza economica di area vasta e quelli di rete, sicuramente rientrano nelle funzioni provinciali.

A queste funzioni di carattere sostanziale è da aggiungere, come accennavo, quella funzione di coordinamento generale del territorio, accennata dal legislatore fin dalla legge 142. Funzione che nelle province caratterizzate dalla presenza numerosa di comuni piccoli, svolge un compito importantissimo nel quale si realizza una evidente manifestazione del principio di sussidiarietà.

Questa funzione di coordinamento, potrebbe trovare adesso nuovo e assai rilevante spazio, con riferimento al processo in atto dell'associazionismo comunale, cui a quanto sembra il nuovo legislatore della Carta delle autonomie tiene moltissimo. Peraltro è noto che solo attraverso un serio processo di aggregazione comunale potrà darsi piena attuazione ai principi costituzionali che vogliono fare del comune l'ente amministrativo per eccellenza. Ebbene, in questo processo, peraltro di non facile attuazione, la provincia è l'ente più idoneo per aiutarne lo svolgimento e garantirne

risultati concreti, assistere i comuni attraverso uffici di consulenza, ma anche più incisivamente provvedere all'individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni associate da parte dei comuni, in caso di disaccordo tra di essi e su delega della regione.

5. Il nuovo assetto del governo provinciale arricchito da queste funzioni comporta necessariamente, com'è ovvio e peraltro scritto a chiare lettere nella legislazione di principio, l'esigenza di una ristrutturazione delle amministrazioni statali e regionali operanti nell'esercizio di quelle funzioni e segnatamente operanti in ambito territoriale provinciale. Vorrei dire che questa ristrutturazione (che in molti casi diviene senz'altro soppressione) riguarda soprattutto l'amministrazione regionale; chè la presenza dello Stato nel territorio provinciale nelle materie di competenza, è ormai del tutto marginale.

Mentre sul versante regionale, l'esperienza degli ultimi anni ha visto lo svilupparsi di un fenomeno pericolosissimo sul piano istituzionale, quello della formazione di una burocrazia regionale assai forte, assai strutturata, abituata all'esercizio di funzioni amministrative anche di carattere puntuale (perciò in principio non spettanti alla competenza regionale), la quale si articola in strutture organizzative dirette o indirette dell'amministrazione regionale anche su base periferica e segnatamente provinciale.

Su questo punto, credo che occorra la massima chiarezza sul piano politico e credo che eventuali resistenze debbano trovare una risposta politica molto chiara ed univoca: queste strutture regionali devono essere smantellate; la loro presenza è incostituzionale poiché ogni funzione amministrativa di competenza regionale, la quale

abbia una dimensione territoriale di livello provinciale appartiene alla provincia ai sensi dell'art. 118, Cost. (ciò ovviamente non significa che si tratti sempre di una funzione fondamentale della provincia).

E così ad esempio, le Agenzie regionali dell'ambiente sicuramente possono sussistere a livello regionale con compiti di coordinamento, indirizzo, e con alcune funzioni di dimensione regionale. Ma i compiti provinciali in materia di ambiente appartengono tutti alla provincia, fermo restando detto ruolo in capo alla struttura regionale (centralizzata e non articolata in ambiti provinciali). E così ancora gli Istituti autonomi delle case popolari, adesso ridisegnati nella improbabile veste di enti pubblici economici, devono essere smantellati, perché le politiche della casa di dimensione provinciale sono attratti alla competenza della provincia, mentre quelle di dimensione locale sono attratte alla competenza dei comuni. Per gli istituti, o ATER, che hanno dimensione provinciale, non c'è alcuno spazio nel vigente ordinamento.

6. Sulle città metropolitane, ci troviamo ancora di fronte ad una situazione di grave inattuazione costituzionale.

Questi enti sono previsti in Costituzione come enti costitutivi della Repubblica al pari delle province e dei comuni; sono presenti nella legislazione dalla legge n. 142/90, sono ritenuti necessari da tutti gli studiosi di pianificazione del territorio, di sociologia urbana, di scienza dell'amministrazione, come enti di governo delle aree metropolitane (aree che per la loro natura presentano esigenze di governo diverse rispetto alle aree non metropolitane caratterizzate dalla presenza di una pluralità di centri piccoli e mediopiccoli); e ciò non di meno non sono state istituite né risulta in atto un processo avanzato per la loro istituzione nelle diverse zone del Paese.

Le ragioni di tutto ciò in gran parte sono note e in questa sede non è il caso di ripercorrerle partitamente: la sorte del comune capoluogo, le cui competenze in gran parte sono destinate a transitare in capo alla città metropolitana, il rapporto tra comune-capoluogo e i comuni piccoli o mediopiccoli dell'area, la coincidenza o meno dell'area metropolitana con il territorio provinciale e in caso di non coincidenza, la sorte del restante territorio provinciale destinato a costituire una nuova provincia ovvero ad essere aggregato alle province finitime, con i problemi che ne derivano circa l'applicazione dell'art. 133, Cost..

Non da ultimo, il problema dei rapporti della città metropolitana con la regione. Le funzioni della città metropolitana per loro natura non possono esaurirsi in una mera somma di funzioni provinciali e funzioni comunali, e vengono ad incidere anche sulle funzioni regionali con quel che ne segue in termini di ridimensionamento dell'amministrazione regionale.

Insomma, una serie cospicua di problemi che sinora non hanno trovato soluzione.

Possiamo dire che le aree metropolitane, caratterizzate, come è ben noto e come esattamente enunciato dalla vigente norma, dalla presenza di un grande comune (il comune capoluogo) e di altri comuni i cui insediamenti abbiano con il primo "rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali" (art. 22, t.u.), presentano un problema di governo coordinato del territorio (un problema di *governance*, come si usa dire), cui partecipino i comuni compresi nell'area a partire dal comune capoluogo, e ovviamente la provincia.

A questo problema può farsi fronte anche attraverso organismi associativi o strumenti di concerto o di coordinamento tra i diversi enti, che assicurino almeno per alcune delle funzioni di governo dell'area (grandi servizi, la pianificazione coordinata delle attività economiche, etc.) una gestione coordinata. Cioè non è in via di principio necessaria la costituzione di uno specifico ente di governo quale la città metropolitana. E su questo punto la bozza della Carta presentata dal Governo risponde correttamente, laddove prevede, "in alternativa alla istituzione della città metropolitana" modalità specifiche di esercizio associato delle funzioni di governo nell'ambito di una area metropolitana.

Quindi, non in tutte le aree metropolitane (quali quelle indicate dalla vigente norma e riprese nella bozza del Governo) è da ritenere necessaria l'istituzione dell'ente di governo metropolitano, la città metropolitana. Essa potrà essere ritenuta necessaria in alcune aree metropolitane, quelle dove l'integrazione è maggiore essendosi formata, nel corso dello sviluppo degli ultimi decenni, una sola grande città differenziata sul piano amministrativo in tanti comuni (si pensi a Milano, si pensi a Napoli).

Laddove la città metropolitana come ente di governo metropolitano dovrà essere costituita, essa dovrà acquisire, come accennavo, la totalità delle funzioni provinciali (la città metropolitana, si ricordi, è la provincia nelle aree metropolitane) e una gran parte delle funzioni comunali, ivi comprese ovviamente quelle del comune capoluogo.

Al nuovo assetto del governo comunale nell'ambito dell'area, si potrà arrivare anche in un secondo tempo, permanendo nella prima fase l'attuale assetto; ma la città dovrà acquisire gran parte delle funzioni comunali e non viceversa configurarsi (come si pensa in qualche ambiente) come una specie di provincia con qualche marginale funzione in più, restando l'assetto funzionale dei comuni sostanzialmente invariato.

Almeno tutte le funzioni di pianificazione, del territorio, del commercio, dello sviluppo economico, e così via, nonché tutte le attività di programmazione e regolazione dei servizi nell'ambito dell'area, dovranno passare alla competenza della città metropolitana. E corrispondentemente verrà a ridursi l'ambito funzionale dei comuni.

In ordine al procedimento di istituzione della città metropolitana, è fuori discussione che in esso un ruolo fondamentale, e segnatamente la titolarità dell'iniziativa, insieme con il comune capoluogo, dovrà spettare alla provincia. La città metropolitana è provincia, prende il luogo della provincia, e ciò comporta che la provincia o le province il cui ambito la città metropolitana va a sorgere divengono gli attori principali del processo. Così come l'iniziativa deve spettare anche a un gruppo di comuni cui corrisponde una quota sufficiente della popolazione dell'area e dell'intera provincia. Sul punto, la bozza governativa può essere condivisa, a patto che, ovviamente, riconosca alla provincia il ruolo di primo attore, alla pari del Comune capoluogo.

A fronte di questi complessi problemi, qui brevemente enunciati, di attuazione costituzionale in ordine al nuovo assetto del governo locale, nel quale alla provincia è riservato un ruolo fondamentale, problemi di carattere politico, istituzionale, finanziario, grande è la responsabilità che grava sulle province italiane, e sulla loro Associazione, responsabilità di carattere politico e istituzionale. Sono certo che esse sapranno farvi fronte.