

## **Il cantiere delle riforme: la Carta delle autonomie locali**

---

Alessandro Pajno\*

### **Sommario**

**1. Un ringraziamento.** – **2. I contenuti del dibattito.** – **3. Il cantiere delle riforme.** – **4. La Carta delle autonomie e l'attuazione del Titolo V: i capitoli dell'intervento riformatore.** – **5. La Carta delle autonomie: i nodi fondamentali.** – **6. Sussidiarietà efficace.** – **7. La legge statale.** – **8. Legge regionale e autonomia statutaria.** – **9. I criteri della delega.** – **10. Conclusioni.**

### **1. Un ringraziamento**

Vorrei ringraziare innanzitutto la Provincia di Modena per aver organizzato questa iniziativa, che ha luogo dopo l'approvazione in via preliminare da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge contenente la delega per la scrittura di una nuova "Carta delle autonomie locali". Ringrazio la Provincia di Modena, non solo per la tempestività con cui ha risposto alla necessità di mettere insieme i protagonisti del percorso di riforma, ma anche perché nell'odierno incontro sono emersi una serie di contributi che non sono semplicemente indicazioni generali di ciò che si dovrà fare, ma idee da trasfondere nei successivi atti normativi.

Il disegno di legge dovrà ancora passare al vaglio della Conferenza unificata e dovrà poi approdare in Parlamento, ma è importante che già fin da adesso si accompagni questo percorso decisionale e parlamentare con un dibattito concreto sulle questioni più rilevanti, quali sono quelle concernenti l'in-

---

(\*) Sottosegretario di Stato dell'Interno.

individuazione delle funzioni fondamentali, il federalismo fiscale, la specificazione dei compiti dei diversi livelli di governo.

Le indicazioni che sono venute da tutti gli interventi mettono in luce alcune delle questioni fondamentali che sono sul tappeto e che prima il Parlamento in sede di approvazione della delega e poi il Governo in sede di confezione dei decreti delegati si troveranno ad affrontare.

## *2. I contenuti del dibattito*

Il Presidente Sabattini ha richiamato in modo forte la questione concernente l'individuazione delle funzioni fondamentali e della specializzazione delle medesime funzioni, problema centrale per il contenuto del disegno di legge.

Il professor Rey ha affrontato la questione del federalismo fiscale e ha sottolineato la scelta, operata con la legge finanziaria, di ritornare ai saldi di bilancio, che rappresenta un'inversione di tendenza di grande rilievo e che può aprire una stagione nuova e diversa per la riscrittura del federalismo fiscale. Questo sarà un capitolo impegnativo, perché bisognerà coniugare insieme sviluppo, libertà ed autonomia di ciascun territorio, e la dimensione solidaristica, ovvero la capacità di farsi carico dei bisogni dell'intero Paese. È su questa vicenda che si misura una delle differenze fondamentali tra un federalismo meramente competitivo e un federalismo solidale: un federalismo, cioè, convinto che la pluralità degli approcci delle autonomie sono una ricchezza per l'intero Paese.

Anche De Martin e Merloni, ai quali mi legano rapporti di amicizia e di collaborazione risalenti nel tempo, hanno messo a fuoco questioni che sono altrettanto importanti. Gianni De Martin ci ha ricordato in modo chiaro che la partita della sussidiarietà e della riscrittura del quadro istituzionale si gioca con l'identificazione delle funzioni fondamentali, secondo l'insegnamento di Giannini per il quale "in principio ci sono le funzioni". Bisogna, pertanto, partire dai compiti attribuiti a

quello che il nuovo disegno di legge definisce l'ente di prossimità ovvero il Comune. Francesco Merloni ha illustrato il percorso che dovremo intraprendere per realizzare il nuovo disegno ordinamentale, contributo che dovrà esser certamente tenuto presente nella futura fase di predisposizione dei relativi interventi normativi.

### 3. *Il cantiere delle riforme*

Ritengo, inoltre, opportuno richiamare il titolo di questo convegno, "un cantiere per le autonomie"; perché questa intitolazione coglie molto bene la situazione in cui ci troviamo. Parlando di un'altra riforma significativa per lo sviluppo delle autonomie, qualche anno fa ho scritto, in una riflessione che ripercorreva l'esperienza dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, che si trattava di "un cantiere abbandonato". Credo che si sia trattato di un cantiere abbandonato perché le politiche pubbliche del Governo di centrodestra che, apparentemente volevano realizzare quel disegno autonomistico, in realtà avevano portato non solo alla mancanza di implementazione, ma all'abbandono sostanziale di questa prospettiva.

Nonostante l'eccesso del dibattito politico sulla questione federale, gli anni della passata legislatura hanno in fin dei conti riproposto il medesimo approccio nei confronti dell'attuazione del disegno del Titolo V. Sono stati anni di "federalismo predicato, ma non praticato": se il federalismo è stato annunziato all'interno del dibattito politico, allo stesso tempo sono state assunte posizioni volte a riportare indietro l'autonomia. Molte decisioni contenute nelle leggi finanziarie che sono state approvate in quegli anni hanno provveduto a riaccentrare quelle funzioni che con le scelte operate da leggi precedenti, in attuazione soprattutto delle leggi Bassanini, in qualche modo erano state decentrate.

Questa situazione rende bene l'idea del quadro in cui ci si è trovati ad operare, un quadro che, dopo l'esito del referendum

sulla riforma costituzionale proposta dal centrodestra, rilancia in modo decisivo la questione dell'attuazione del Titolo V.

Il Paese con il referendum ha dato una chiarissima indicazione, nel senso non solo di non volere quella riforma che era stata proposta dalla precedente maggioranza parlamentare, ma con altrettanta forza e chiarezza di dover dare attuazione al Titolo V.

Ci siamo trovati davanti ad una questione non tanto costituzionale quanto istituzionale, perché le riforme non solo costituzionali, ma anche istituzionali nonostante siano state per gran parte fatte, sono ancora rimaste non attuate. Basti pensare che il trasferimento di compiti e funzioni amministrative alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, previsto dal decreto legislativo 112 del 1998, è stato attuato soltanto in modo parziale, cosicché esistono ancora rilevanti funzioni che dovrebbero essere trasferite al sistema delle autonomie.

#### *4. La Carta delle autonomie e l'attuazione del Titolo V: i capitoli dell'intervento riformatore*

La Carta delle autonomie locali è un intervento che si inserisce in una condizione in cui la concreta realizzazione della prospettiva di deconcentrazione delle istituzioni del Paese e della loro semplificazione non è stata attuata. L'adozione di questo disegno di legge segna la ripresa del processo riformatore avviato dal Titolo V e rappresenta un tassello di un disegno più vasto. Questo disegno comprende almeno quattro punti principali: l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e degli altri enti locali, l'attuazione del federalismo fiscale, la riforma delle Conferenze e l'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, cioè il trasferimento di funzioni e compiti amministrativi a Regioni, Province e Comuni in base al principio di sussidiarietà. Si tratta di quattro momenti di un disegno complessivo ed unitario.

Il testo della Carta delle autonomie, oggi all'esame di que-

sto nostro incontro, si muove in questa ottica. Non a caso esso prende le mosse da una norma che fissa il quadro generale. Una norma, se volete, non immediatamente operativa, ma che dà con chiarezza il senso del processo complessivo che si intende attuare, e cioè la ripresa e la messa a regime del quadro delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione. Non a caso il disegno di legge contiene, oltre alla delega per la individuazione delle funzioni fondamentali, la delega per l'attuazione dell'articolo 118 e, quindi, per il trasferimento di funzioni e compiti al sistema regionale e locale, nonché un riferimento forte alla questione del federalismo fiscale. Dall'altro lato, la riforma delle Conferenze costituisce l'elemento trasversale rispetto a tutti questi momenti, in quanto le Conferenze sono, e non possono non essere, il luogo in cui i diversi livelli di governo non solo si confrontano, ma assumono quelle che possiamo chiamare "decisioni condivise". Questa unitarietà del disegno riformatore è stata richiamata da molti degli intervenuti.

C'è un legame forte, come è stato detto, tra la indicazione delle funzioni fondamentali e la realizzazione del federalismo fiscale, perché la determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane fornisce il quadro di fondo sul quale tratteggiare il federalismo fiscale: essa ci dice quali sono le funzioni che devono essere finanziate attraverso il meccanismo previsto dall'articolo 119 della Costituzione. Federalismo fiscale e funzioni fondamentali vanno, dunque, insieme. Sarà, pertanto, opportuno assicurare la sostanziale contemporaneità dei percorsi decisionali che riguardano le relative iniziative legislative.

Su questo binario deve scorrere anche la fissazione delle modalità di trasferimento, in attuazione del principio di sussidiarietà, delle funzioni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. Sicché il federalismo fiscale dovrà prevedere non solo i principi del sistema finanziario, ma anche i meccanismi di adeguamento delle risorse agli interventi volti a identificare in concreto le funzioni che saranno esercitate dai diversi livelli di governo e che a questi devono essere trasferite.

### 5. *La Carta delle autonomie: i nodi fondamentali*

In quest'ottica con la Carta delle autonomie locali prendono corpo alcune scelte fondamentali che si possono considerare in larga parte condivise, pur ritenendo opportuno non tralasciare le osservazioni che sono state avanzate rispetto ad alcuni punti del testo normativo. Si tratta di osservazioni che possono e devono essere prospettate, perché, come ha ricordato Gianni De Martin, siamo solo all'inizio del processo di scrittura del nuovo quadro ordinamentale delle autonomie, e, quindi, è importante che questo processo parta con lo stesso spirito che aveva caratterizzato le riforme del 1997, cioè con la collaborazione e la condivisione delle prospettive dei diversi livelli di governo, in vista dell'elaborazione di un testo che aspira ad essere un testo comune.

Tre sono gli aspetti centrali affrontati dall'intervento normativo: il modo di intendere la sussidiarietà, il nuovo ruolo delle autonomie, lo spazio da attribuire alla Carta e ai due attori che devono accompagnare l'intervento del legislatore statale, e cioè la legislazione regionale e l'autonomia statutaria.

### 6. *Sussidiarietà efficace*

La prima questione è il modo di intendere e concretizzare la sussidiarietà. Tra i principi introdotti dalla riforma costituzionale del 2001 la sussidiarietà tende a pervadere gli altri e a porsi come anima dell'architettura istituzionale. La riforma del Titolo V, dunque, dà corpo alla sussidiarietà.

Quando si affrontano le modalità con cui dare attuazione al Titolo V bisogna leggere insieme i due profili centrali dell'equiordinazione e della sussidiarietà. Infatti, non è possibile declinare l'equiordinazione senza far riferimento alla sussidiarietà. Il novellato articolo 114 della Costituzione, nel sancire il carattere costitutivo di Comuni, Province, Città, Regioni e Stato li ha resi in qualche modo partecipi della sovranità dell'ordina-

mento repubblicano, non più prerogativa della sola istituzione statale.

La sussidiarietà è uno strumento che serve a “dare il senso” dei diversi livelli istituzionali che sono indicati dall’articolo 114 della Costituzione. Questa norma costituzionale stabilisce che la Repubblica si articola in Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Talché lo Stato non è più la forma della Repubblica, ma è uno dei suoi elementi costitutivi, anche se deputato a garantire la risposta ad alcune esigenze unitarie, alcuni livelli di coordinamento unitario. Non a caso i limiti alla potestà legislativa statale e regionale sono identici nel nuovo articolo 117 della Costituzione, quali il rispetto delle norme costituzionali e dei vincoli che vengono dall’Unione Europea, confermando il tal modo la sostanziale mancanza di differenze ontologiche tra i due enti. L’articolo 114 della Costituzione, nel mentre che indica una pluralità di soggetti istituzionali, ci impone chiaramente la identificazione di ambiti e di funzioni diverse, in relazione ai diversi livelli di sussidiarietà che questi soggetti devono fornire. Se questo non avvenisse, noi costruiremmo una grande piramide, al vertice della quale c’è lo Stato, e sotto il quale ci sono la Regione e gli altri enti territoriali.

Invece, la scelta strategica che ci suggerisce il nuovo testo dell’articolo 114 della Costituzione è diretta a riconoscere che sopra il Comune, quale ente di prossimità, ci può essere soltanto un’altra realtà, superando in tal modo l’idea della “grande piramide” e riducendo il carico istituzionale, burocratico ed amministrativo nei confronti del cittadino.

Da questo punto di vista la lettura della sussidiarietà di cui si fa portatore il disegno di legge è quella che considera l’adeguatezza e la differenziazione come principi che danno corpo e concretezza alla stessa sussidiarietà. La sussidiarietà non è reale se non è efficace, se non è capace effettivamente di svolgere un servizio nei confronti del cittadino. Differenziazione ed adeguatezza ci dicono che ogni livello di governo deve caratterizzarsi per avere una “sussidiarietà efficace”. La differenziazione e l’adeguatezza rendono la sussidiarietà non

una mera enunciazione astratta, ma una indicazione che tenta e vuole raggiungere il proprio obiettivo.

Si tratta di indicazioni che trovano una concretizzazione nel disegno di legge innanzitutto con l'individuazione delle funzioni fondamentali. Indicare le funzioni fondamentali comporta stabilire le funzioni senza le quali quell'ente non è se stesso, non è ontologicamente il Comune, non è la Provincia, né la Città metropolitana, e contemporaneamente specializzare le medesime funzioni.

Il riconoscimento operato dalla Carta costituzionale degli enti costitutivi della Repubblica, se da un lato ne giustifica la pari dignità istituzionale, dall'altro presuppone una loro differenziazione.

A sua volta la considerazione secondo la quale la enumerazione degli enti suppone una diversità delle funzioni da svolgere richiede di superare eventuali sovrapposizioni e ripetizioni tra le funzioni loro attribuite.

Un esempio è fornito in materia di istruzione. Di essa si occupa il Comune, ma si occupano anche la Provincia e la Regione, senza tralasciare lo Stato. Tutte queste istituzioni ovviamente devono occuparsi di un valore fondamentale qual è il diritto all'istruzione, ma devono occuparsene in modo radicalmente diverso: devono specializzare il proprio intervento. Questo significa che la Provincia, che è indicato come ente di area vasta, non dovrà erogare il servizio, ma dovrà occuparsene per inserirlo in un quadro di carattere generale. Del resto, questa indicazione è data con chiarezza dallo stesso disegno di legge, che non solo definisce la Provincia come ente di area vasta, ma quando tratta delle Città metropolitane dispone che le funzioni di queste si sostituiscono a quelle della Provincia, dando luogo ad un livello di governo metropolitano. Pertanto, l'area vasta è un livello di governo che di regola compete alla Provincia, ed è un livello che implica interventi di programmazione generale. Questa scelta comporterà che le amministrazioni provinciali dovranno adeguare a questo tipo di funzione la propria struttura. Un conto è erogare prestazioni, altro è progettare il quadro e

la rete complessiva in cui le singole prestazioni devono essere erogate.

Di conseguenza gli apparati amministrativi dovranno essere funzionali ai nuovi scopi: una riscrittura e specializzazione delle funzioni implica necessariamente un ripensamento delle organizzazioni amministrative a supporto dell'esercizio delle funzioni, in quanto in mancanza di un simile adeguamento le funzioni non saranno svolte in modo efficace.

### *7. La legge statale*

La seconda questione è data dal significato e dallo spazio da attribuire al nuovo intervento legislativo. A tal riguardo non si può pensare alla individuazione delle funzioni fondamentali e alla Carta delle autonomie se non come due realtà che si richiamano l'una con l'altra. Infatti, non si può stabilire il quadro complessivo della disciplina degli enti locali se non sono state dapprima fissate le loro funzioni fondamentali.

Si pongono a tal proposito alcuni interrogativi: qual è il ruolo da riconoscere alla legge statale per la individuazione e per l'esercizio delle funzioni fondamentali? Che cosa significa oggi riscrivere un nuovo testo unico degli enti locali?

La legge statale si inserisce in uno spazio tra due libertà, da una parte quella dell'autonomia statutaria dei Comuni e dall'altra quella della legislazione regionale nelle materie di competenza concorrente.

Venuto meno il vecchio articolo 128 della Costituzione che individuava nella legge generale della Repubblica la garanzia principale per l'autonomia degli enti locali, una prima forma di "garanzia" dell'autonomia comunale richiede una chiara e precisa delimitazione delle funzioni fondamentali, al fine di definire e al contempo salvaguardare le competenze degli enti locali, ed in particolare il potere di autodeterminazione del proprio ordinamento e della propria organizzazione e la responsabilità di governo verso le proprie comunità. Le fun-

zioni fondamentali sono individuate con legge statale perché sono una garanzia oggettiva tanto per l'autonomia statutaria dei Comuni, quanto per la legge regionale.

#### 8. *Legge regionale e autonomia statutaria*

Molti dei profili che sono connessi con le funzioni fondamentali, dovranno, peraltro, essere disciplinati o dalla legge regionale o dall'autonomia statutaria. Ad esempio, se l'organizzazione degli uffici e degli apparati dovranno essere disciplinati da parte dell'autonomia statutaria dei Comuni, invece, alcune delle materie interessate dalle funzioni fondamentali rientrano nella competenza concorrente delle Regioni.

Per razionalizzare questa pluralità di fonti è stata riconosciuta alla legge statale la competenza ad indicare le funzioni fondamentali e i parametri per realizzare una sussidiarietà adeguata; alla legge regionale, per le materie di spettanza regionale, la competenza a regolare lo svolgimento delle funzioni; all'autonomia statutaria la competenza ad organizzare tutto ciò che rende possibile erogare i servizi ai cittadini.

Naturalmente questo significa che non si può più riscrivere secondo i criteri tradizionali un testo unico degli enti locali, per la semplice ragione che non tutta la materia degli enti locali è ormai di competenza statale. Da qui l'impossibilità, inoltre, di procedere ad un mero adeguamento dell'apparato normativo preesistente al nuovo Titolo V. Quest'ultimo non definisce più come materia complessivamente unitaria nell'ambito della competenza statale tutto ciò che attiene alla disciplina degli enti locali, ma coerentemente con la scelta costituzionale che fa, la distribuisce tra la competenza statale, la competenza regionale e l'autonomia statutaria dei Comuni. Da ciò deriva la scelta di tentare di elaborare una "Carta delle autonomie", capace di ripensare il quadro complessivo.

Anche sul piano dell'iniziativa Stato, Regioni, enti locali, non possono procedere disgiunti, ma devono contribuire in-

sieme alla realizzazione di questo disegno, in quanto il nuovo sistema delle fonti esige che queste siano da ciascuno responsabilmente esercitate nell'ambito di un disegno unitario che li tenga insieme.

Occorre, pertanto, perseverare in questo tentativo di coordinare e progettare insieme le proprie iniziative, ciascuno esercitando responsabilmente la propria autonomia, ma pensando che questa chiama in causa direttamente anche l'autonomia dell'altro e promuovendo non solo luoghi di approfondimento, ma anche luoghi di confronto aperto su quelle che devono essere le soluzioni da adottare. Il processo che si è aperto rappresenta una ripresa del clima delle riforme che avevano caratterizzato gli anni dal 1996 al 2001, gli anni cioè in cui i diversi livelli di governo cercavano di animare un processo condiviso.

### 9. *I criteri della delega*

Oggi, tuttavia, registriamo una diversa consapevolezza: la consapevolezza del fatto che alcuni disegni vanno resi più concreti, attraverso la previsione ad esempio di contrappesi. A tal proposito Francesco Merloni ricordava la questione dei controlli, questione decisiva per il funzionamento del sistema. Infatti, un sistema di autonomie non funziona senza una precisazione delle responsabilità. Questi "controlli" non potranno essere mai i controlli invasivi che caratterizzavano il passato, che sono stati ormai espunti dal nostro ordinamento costituzionale, ma devono evolvere verso valutazioni di qualità e di risultato. Si rende, pertanto, necessario affrontare la tematica concernente la capacità di misurare e rendere comuni ed ostensibili a tutti i risultati che si raggiungono con l'attività di governo. Il disegno di legge si muove proprio nell'ottica di considerare la qualità e l'efficienza anche come strumento di premialità del sistema degli enti locali, legando cioè l'attitudine dell'ente a soddisfare fino in fondo le funzioni alla capacità di darsi una dimensione adeguata. È per questa ragione che i criteri che hanno guidato

l'elaborazione della delega sono stati fondamentalmente tre e cioè quello della semplificazione dei livelli di governo, quello della sanità della gestione finanziaria e dei bilanci e quello della valorizzazione della partecipazione democratica. La vera scommessa è coniugare la partecipazione democratica con il principio della responsabilità.

## 10. Conclusioni

Ripensare il sistema locale richiede l'esercizio di una responsabilità comune molto forte. Si può portare avanti con forza questo disegno autonomistico a condizione che sappiamo renderlo un disegno responsabile, capace di soddisfare il cittadino, di non consentire infiltrazioni della criminalità organizzata e la tendenza a scaricare le cattive gestioni sulla spesa generale e a portare al dissesto finanziario. La questione della qualità della amministrazione, della sua trasparenza e della sua tenuta finanziaria diventano in questo quadro vere e proprie questioni civili, questioni legate alla coscienza civile di ciascuno di noi.

Se questo è vero, credo che questo convegno organizzato dalla Provincia di Modena, come gli altri che verranno, dovranno essere tutte tappe di una medesima riflessione, che consenta alle persone, agli enti locali, alle organizzazioni di arrecare il proprio contributo.

La confezione di una "Carta delle autonomie locali", con i suoi pregi e con i suoi limiti, è il frutto di una riflessione che è comune, perché parte da lontano e perché il testo che alla fine ha visto la luce è un testo che è stato a lungo soppesato nelle sue difficoltà, ma anche nelle sue opportunità.

Questo disegno potrà realizzarsi se sarà soprattutto frutto di un lavoro comune, perché la responsabilità nei confronti dei cittadini è una ed è una sola, ed è quella di tutti i livelli di governo.