

Proposte della Conferenza delle Regioni e Province autonome, ANCI, UPI e UNCEM per l'attuazione del vigente Titolo V della Costituzione

Premessa: un nuovo accordo interistituzionale tra Comuni, Comunità montane, Province, Regioni e Stato

È fortissima l'attenzione che, Comuni, Province, Comunità montane e Regioni, in questo avvio di legislatura, stanno dedicando all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. Il ciclo di audizioni, appena conclusosi presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, ha registrato un largo consenso sulla priorità di definire un percorso che coinvolga tutti i soggetti istituzionali, in quanto paritariamente e congiuntamente responsabili dell'efficacia delle politiche pubbliche, nella piena attuazione dei punti salienti della riforma costituzionale del 2001.

Le autonomie territoriali ritengono che la legislatura attuale debba avere come obiettivo prioritario l'attuazione della riforma costituzionale del 2001, per completare la lunga transizione istituzionale che caratterizza il nostro Paese da più di 10 anni e dare finalmente certezze sul piano legislativo e sul piano amministrativo ai cittadini e alle imprese.

Troppo importanti sono le esigenze concrete a cui occorre rispondere perché anche il Governo non dia la massima priorità a questo obiettivo: in questo contesto vanno inquadrare le numerose iniziative legislative, prima fra tutte il disegno di legge delega per l'adozione della cosiddetta "Carta delle autonomie", finalizzate ad avviare un incisivo processo di riforma del sistema amministrativo, imperniato lungo le direttrici della semplificazione e della razionalizzazione dei livelli istituzionali e dell'assetto delle funzioni amministrative.

Il nuovo Titolo V colloca gli enti territoriali al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica: pertanto Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, pur nella diversità delle rispettive competenze, hanno pari dignità costituzionale quali enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo quanto previsto dall'articolo 114 della Costituzione.

In questo contesto Regioni ed enti locali ritengono prioritario che tutte le istituzioni della Repubblica giungano alla definizione di un nuovo accordo indirizzato a delineare le linee direttrici ed un metodo condiviso, improntato alla reciproca e piena collaborazione, per dare effettiva attuazione al nuovo Titolo V, superando gli ostacoli che, all'indomani della riforma, impedirono all'Intesa interistituzionale sancita nel giugno 2002 di produrre gli effetti auspicati.

È necessario che il Governo sia consapevole che, per la stessa efficacia delle misure che si propone di attuare, è assolutamente indispensabile praticare il metodo, più volte richiamato ma non sempre realizzato, della concertazione, o meglio, della piena integrazione istituzionale con il sistema delle autonomie regionali e locali.

In questo senso le Regioni e le Autonomie locali chiedono che il contenuto dei provvedimenti attuativi del Titolo V sia oggetto di un metodo stabile di preventiva intesa.

I punti essenziali su cui si dovrà focalizzare l'accordo sono:

1. *attuare gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione*, attraverso la disciplina delle Città metropolitane e l'ordinamento di Roma Capitale, la definizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti, l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane come previsto dalla lettera p) dell'articolo 117, comma 2, il conferimento delle funzioni amministrative secondo i criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118;

2. *attuare il federalismo fiscale* delineato dall'articolo 119 della Costituzione, come elemento imprescindibile per coniu-

gare autonomia e responsabilità, provvista indispensabile per i nuovi assetti delle ulteriori funzioni, attraverso la previsione di una nuova autonomia tributaria regionale e locale e l'introduzione di strumenti per garantire la piena copertura degli oneri connessi all'esercizio delle funzioni;

3. *rafforzare e ridefinire i raccordi tra Stato, Regioni e Autonomie*, attraverso l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con la prevista integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e il ridisegno delle Conferenze, con la modifica del decreto legislativo n. 281 del 1997.

1. *L'attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione*

A. *Città metropolitane e Roma Capitale*

L'obiettivo di costituire sistemi di governo metropolitani deve riguardare esplicitamente le aree individuate nella legge n. 142 del 1990 – oltre a quelle situazioni che saranno eventualmente individuate dalle Regioni speciali – e cioè le aree comprendenti i Comuni capoluogo di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari.

Per quanto riguarda l'area metropolitana di Roma va previsto un percorso specifico che deve essere inserito nell'ambito del processo di attuazione dell'articolo 114, terzo comma della Costituzione sull'ordinamento di Roma Capitale.

In relazione alle aree metropolitane si tratta di attuare i principi cardine della riforma del 2001 (sin qui sostanzialmente rimasti sulla carta) di economicità, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, nonché di perseguire obiettivi di efficienza ed economicità nella gestione delle funzioni e delle politiche di ambito metropolitano.

Occorre prevedere un sistema flessibile per le Città metropolitane che consenta un modello articolato in una duplice direzione: la prima è quella in base alla quale la Città metropo-

litana si configura come vero e proprio ente territoriale – anche mantenendo in vita il Comune capoluogo – di regola con un territorio almeno coincidente con quello di una Provincia con la conseguenza di prevedere il necessario carattere alternativo tra Provincia e Città metropolitana. La seconda, più flessibile, volta ad assicurare una migliore *governance* metropolitana attraverso l'esercizio associato delle funzioni metropolitane.

Sarà indispensabile a tal fine tener conto delle specificità territoriali del nostro Paese, prevedendo più modelli di costituzione delle Città metropolitane che poi ogni realtà potrà scegliere ed adeguare alle proprie caratteristiche.

Il procedimento istitutivo si avvia su iniziativa dei Comuni interessati, prevedendo una intesa con la Regione e le Province coinvolte, in modo tale da garantire comunque la possibile conclusione dell'*iter* legislativo, anche in assenza di intesa tra tutti i soggetti.

B. Sistemi legislativi e sistemi amministrativi nella loro inscindibile interconnessione: la certezza nel riparto delle competenze legislative

Regioni e Autonomie locali ritengono che un processo di riforma delle funzioni amministrative deve partire dalla consapevolezza che nella Costituzione materiale vigente le questioni dell'amministrazione e della legislazione sono tra loro strettamente connesse, poiché è attraverso l'esercizio della potestà legislativa che si regola l'allocazione delle funzioni e le modalità del loro esercizio.

Come è chiaramente emerso nel corso delle recenti audizioni parlamentari, al fine di evitare possibili contenziosi tra il legislatore statale e regionale, occorre innanzitutto tenere conto del riparto delle competenze legislative previsto dall'articolo 117 della Costituzione e procedere alla definizione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente.

La definizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti deve consentire l'effettiva e piena esplicazione

della potestà legislativa regionale relativamente al processo di riassetto delle funzioni amministrative ai Comuni e alle Province.

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, 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.

C. Funzioni fondamentali e attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p)

Bisogna prendere atto, prima di affrontare l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, che 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.

Un compiuto riassetto delle funzioni amministrative non può prescindere dall'attuazione della competenza esclusiva statale in materia di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, che consenta di distinguere con chiarezza il ruolo di ogni livello di governo attraverso un quadro certo di responsabilità amministrative derivante da un complessivo processo di riordino istituzionale e di semplificazione amministrativa.

L'individuazione delle funzioni fondamentali e la contestuale attuazione dell'articolo 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.

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 esempio la sentenza Corte cost. n. 43/2004), che spetta, a seconda del riparto stabilito dall'articolo 117 della Costituzione, allo Stato, nelle materie in cui ha competenza legislativa esclusiva, ovvero alle Regioni oltre che all'autonomia regolamentare degli enti locali.

Infatti, le leggi statali e regionali che disciplinano le funzioni amministrative di Comuni e Province devono comunque considerare l'ambito riservato alla regolamentazione locale nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, in base all'articolo 117, sesto comma della Costituzione.

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 59/1997. Nel caso in cui una Regione non adegui la sua legislazione di settore a quanto previsto in sede di individuazione delle funzioni fondamentali è possibile prevedere un decreto legislativo sostitutivo del Go-

verno, d'intesa con la Conferenza unificata, che sostituisca la Regione fino al momento in cui questa non intervenga con la sua disciplina.

L'individuazione di una funzione come fondamentale non implica, peraltro, che debba essere esercitata direttamente da tutti gli enti del medesimo livello istituzionale. Si possono configurare ipotesi in cui tali enti (in specie con riferimento ai piccoli Comuni) risultino inadeguati a svolgerla, non rispondendo pertanto al livello di adeguatezza costituzionalmente previsto. 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, secondo comma, 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.

D. *L'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione: principi e procedure*

Per il sistema regionale e locale è prioritaria, contemporaneamente alla individuazione delle funzioni fondamentali nel disegno di riassetto delle funzioni amministrative, la piena ed effettiva attuazione, da parte dei legislatori statali e regionali, dell'articolo 118 della Costituzione e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in esso contenuti. Solo così si può dare un concreto significato all'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p).

Le esigenze di riordino istituzionale e di semplificazione

richiedono che ogni funzione amministrativa venga riconosciuta in capo ad un solo livello di governo, evitando sovrapposizioni e duplicazioni di competenze.

Per quanto concerne la sussidiarietà, Stato e Regioni, valorizzando il più ampio confronto nelle sedi di concertazione, sono, allo stesso modo, chiamati a conferire tutte le funzioni, ancora esercitate in forma accentrata, che non richiedano un esercizio unitario; peraltro è noto che sono ancora trattenute a livello statale e regionale funzioni, strutture ed apparati in materie ormai di competenza regionale e locale.

Va ribadito con fermezza che 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'articolo 118 della Costituzione esige poi che anche i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza trovino ora effettiva attuazione; è necessario attuare tali principi 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.

Regioni e Autonomie locali condividono l'obiettivo di razionalizzare e semplificare i livelli locali, prevedendo – anche in sintonia con i principi di buona amministrazione affermati dall'articolo 97 della Costituzione – che 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'articolo 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.

Il termine è 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.

2. *Il federalismo fiscale*

Come già detto, l'individuazione delle funzioni fondamentali deve essere necessariamente accompagnata dall'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica.

Il processo di decentramento avviato a partire dalla legge 59/1997 impone già l'avvio del federalismo fiscale 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.

Con l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e con l'attuazione del disegno complessivo sulle competenze amministrative e legislative previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione occorrerà individuare dei meccanismi di federalismo fiscale che possano sostenere l'autonomia di entrata e di spesa di ogni livello di governo rispetto alle funzioni ad esso attribuite.

A tal fine costituisce un valido punto di partenza quanto previsto dall'accordo raggiunto dalle Regioni e dalle Autonomie locali, nel giugno 2003, in materia di meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

È evidente che ogni provvedimento di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione presuppone una chiara ricognizione della finanza di ciascun livello di governo (ammontare delle risorse finanziarie complessive) Stato, Regioni, Province e Comuni, in rapporto alle funzioni esercitate.

Allo stesso tempo occorrerà formulare una proiezione dei fabbisogni in ordine all'attuazione dei processi di decentramento amministrativo e di attuazione del Titolo V, per garantire certezza di risorse finanziarie per ogni livello di governo in rapporto alle funzioni esercitate a regime.

Nel percorso di attuazione del federalismo fiscale occorrerà tener conto dei seguenti punti:

a) il riparto tra la competenza legislativa statale e regionale in merito ai tributi regionali e locali;

- b) l'autonomia normativa di Comuni, Province e Città metropolitane in materia di finanza locale;
- c) un'adeguata proporzione tra tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali per ogni livello di governo;
- d) il sistema di perequazione;
- e) il fondo per gli interventi speciali e risorse aggiuntive.

3. *La riforma dei raccordi istituzionali*

Per l'attuazione del Titolo V della Costituzione è necessaria una profonda riforma del sistema dei raccordi istituzionali tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali.

Deve essere finalmente avviato da parte del Parlamento il percorso di attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con l'istituzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con rappresentanti delle autonomie territoriali secondo le linee già emerse nella scorsa legislatura, consentendo un equilibrato rapporto tra rappresentanze di Regioni, Province e Comuni.

Allo stesso tempo deve essere contestualmente avviata dal Governo 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. 281/1997.

Questa modifica deve 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 questa ottica si ritiene fondamentale condividere tutte le informazioni ed i dati di carattere economico, finanziario, sociale e territoriale in modo da poter contare su di un livello di conoscenza paritario e condiviso.

Roma, 28 novembre 2006