

Il riordino del sistema istituzionale e l'individuazione delle funzioni delle autonomie locali

di Francesco Merloni

(Schema della relazione per il convegno "Il sistema delle autonomie: la sfida della semplificazione" organizzato dall'Osservatorio LUISS sulle riforme e l'alta formazione della Pubblica Amministrazione insieme ad ANCI, UPI e SSPAL, tenutosi il 20 ottobre 2008)

1. Premessa generale. La vera semplificazione sta nella corretta ripartizione delle competenze tra i livelli di governo "costitutivi" della Repubblica ai sensi dell'art. 114 della Costituzione. Non esistono altri livelli di governo, ma solo forme di collaborazione tra soggetti allo stesso livello di governo: il problema particolarmente è delicato per i Comuni, (rinvio a Pizzetti)
2. Le "altre" semplificazioni sono utili, ma sono una conseguenza della prima.
 - a) lo *sfrondamento* (nel senso della drastica riduzione del numero e del costo) *degli apparati* (enti, agenzie, società per azioni in controllo pubblico) *strumentali* all'esercizio delle funzioni è fattibile solo in un quadro di competenze chiare;
 - b) la *revisione degli strumenti di leale collaborazione* tra amministrazioni di diverso livello diviene obiettivo comprensibile solo in un quadro chiaro di competenze. In presenza di continue ed improprie sovrapposizioni di funzioni, gli strumenti di *governance*, anziché semplificare e rendere efficace la collaborazione interistituzionale, si moltiplicano e rendono la ricerca di accordi e collaborazioni sempre più difficile (vedi la

mai risolta vicenda delle conferenze di servizi): la leale collaborazione si fa tra soggetti di pari dignità costituzionale che concorrono apportando ciascuno un quadro chiaro di competenze e di connesse risorse amministrative e finanziarie.

3. Come si fa la semplificazione nella distribuzione delle funzioni amministrative.

a) Tra quali livelli di governo. Quelli costituzionalmente previsti. In particolare Comuni e Province, per arrivare a costituire nelle amministrazioni locali il cuore del sistema amministrativo complessivo. Una *semplificazione impropria e complicante*: l'abolizione delle Province. Il rispetto della previsione costituzionale sul mantenimento delle Province non significa però che esse debbano restare quello che sono (poche funzioni, apparati amministrativi gonfiati rispetto alle competenze, una spesa spesso eccessiva). Occorre un'idea di fondo sul ruolo rispettivo di Comuni e Province. Il modello italiano di Provincia *non è un modello associativo*. La Provincia fa cose che, in sussidiarietà, il Comune non può fare, neanche associandosi. Non è un problema di dimensione territoriale, ma di *qualità del governo*: alle Province le funzioni di *natura intermedia*, non intercomunale, le funzioni da svolgersi anche *nei confronti* dei Comuni (in forma collaborativa o arbitrale). Occorre un'idea di fondo sulla Regione e sul suo ruolo (rinvio al saggio nel volume Astrid).

b) Con quali tecniche.

1) Tra applicazione integrale del principio di sussidiarietà e applicazione del principio delle *funzioni "storiche"*.

Finora ogni ipotesi di revisione organica delle funzioni è stata frustrata. La legge n. 142 del 1990 non ha di fatto proceduto ad una individuazione chiara delle funzioni comunali e per le Province ha fatto un elenco

di materie "a futura memoria". Si è continuato a far riferimento alle funzioni storiche (e alla spesa storica). La sussidiarietà impone una rilettura di *tutte le funzioni amministrative* in vista di una loro "attribuzione" dal basso (questo è la lettura indispensabile in base al testo costituzionale, alla legge n. 59 del 1997, alla carta europea delle autonomie locali). L'operazione è fattibile: è stata compiuta (con esiti nel merito non sempre condivisibili, ma con una tecnica consolidata) con il d.lgs. n. 112 del 1998.

2) *Sussidiarietà e unicità*. Il principio di *unicità* è essenziale: per la chiarezza della ripartizione, per la responsabilizzazione degli amministratori; per la ripartizione delle risorse finanziarie. Il principio, presente nella legge n. 59 del 1997, non è stato "costituzionalizzato", ma lo si può considerare implicitamente compreso in quello di sussidiarietà. La ripartizione in sussidiarietà impone che si lavori su vere "funzioni", complessi coordinati di attività necessarie alla cura di interessi pubblici omogenei, evitando di continuare nella sua lettura "povera", che consiste nella attuale distribuzione di spezzoni di funzioni (che annullano la responsabilità delle amministrazioni)

- c) Con quali strumenti. 1) La legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali: elenchi non troppo dettagliati (per non vanificare l'intervento della legge regionale), ma neanche troppo generici (per non vanificare l'esigenza di una garanzia unitaria del nocciolo minimo di funzioni che è alla base dell'attribuzione di questo residuo potere ordinamentale allo Stato). 2) Le leggi statali e regionali che individuano le ulteriori funzioni.
- d) Con quali conseguenze. La legge statale sulle funzioni fondamentali risponde ad esigenze di *uniformità* (quel tasso minimo - "essenziale" - di funzioni che corrisponde al ruolo fondamentale di ciascun livello di governo). Le altre leggi statali e regionali si pongono

invece sul terreno della *differenziazione*: una, possibile, delle leggi statali di settore (che possono differenziare l'attribuzione delle funzioni tra livelli e tra categorie di enti locali); una, inevitabile, delle leggi regionali, che creano, su base territoriale, distribuzioni delle funzioni diverse l'una dall'altra.

4. Funzioni fondamentali e assetto complessivo della finanza regionale e locale.

Principio fondamentale: quello della *connessione* (art. 119, comma 4; forte attenzione del Consiglio d'Europa: il nuovo protocollo aggiuntivo alla CEAL). Le risorse (entrate autonome e perequazione) devono corrispondere al quadro delle competenze *attribuite* in via generale (funzioni fondamentali), comprensive degli eventuali livelli essenziali delle prestazioni (meglio farlo quando si costruisce il modello di fondo che dover poi procedere a continui aggiustamenti).

Ogni funzione *attribuita* (stabilmente) dalle leggi statali di settore rientra nel principio di connessione.

Altrettanto vale per le funzioni *attribuite* dalla legge regionale.

Coincidenza tra autonomia (politico-amministrativa e normativa) e funzioni attribuite (che comprendono anche la funzioni proprie). Lettura organica degli articoli 118, primo comma, 117 sesto comma, e 119 quarto comma).

Il potere regionale di coordinamento della finanza locale non è piccola cosa: solo la Regione conosce il risultato finale del processo di distribuzione delle funzioni (attribuite) nel proprio territorio.

I trasferimenti possono riguardare solo le funzioni delegate, la perequazione statale, gli interventi straordinari di cui all'articolo 119, comma 5.

Non voglio togliere spazio alla relazione specifica: voglio solo sottolineare che le due operazioni: funzioni fondamentali e

federalismo fiscale vanno fatte insieme, non ci sono scorciatoie.

5. L'operazione *individuazione delle funzioni* in applicazione dell'art.118 Cost è tecnicamente pienamente fattibile, non occorrono grandi (o "alte") commissioni. Basta un forte accordo di fondo (politico bipartisan, e istituzionale, tra livelli di governo).
Al termine del processo ogni livello di governo potrebbe ritrovarsi diverso dalla sua attuale configurazione, con qualche funzione in meno, ma, prevedibilmente, con un ruolo più chiaro e una prospettiva più certa.
6. L'importanza della semplificazione istituzionale (nel senso indicato, della semplificazione nella distribuzione delle funzioni).

Non è solo (non è tanto) uno strumento di funzionalità, di mero risparmio di spesa (se fatto bene consente di raggiungere anche questo risultato), ma di rilegittimazione democratica delle autonomie locali, oggi pesantemente minacciate:

- dal persistente centralismo (bipartisan);
- dal moltiplicarsi di interventi straordinari e di emergenza, che uccidono l'amministrazione ordinaria (altrettanto bipartisan);
- dal moltiplicarsi non controllato di enti e organismi strumentali;
- dal persistere di una forte area di illegalità, che tocca molte amministrazioni locali, le più deboli ed esposte.

Occorre un segnale, non un nuovo disegno generale e onnicomprensivo.

Occorre il segnale che si è individuato il punto di attacco della riforma e che lo si persegue con immediatezza.