



**Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione
del vigente titolo V della parte seconda della Costituzione**

*Commissioni affari costituzionali
Senato della Repubblica
Camera dei Deputati
Roma, 13-14-19-20 ottobre 2006*

Premessa

La legislatura che si apre deve porsi come obiettivo prioritario la conclusione della lunga fase di transizione istituzionale che ha caratterizzato il nostro paese.

L'esito del referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006 ha infatti chiarito che occorre riprendere la strada della coerente attuazione della riforma costituzionale n. 3 del 2001 e che future eventuali riforme non devono stravolgere la Costituzione vigente e concentrarsi su percorsi definiti e condivisi di quelle parti della costituzione che abbisognano di un intervento di manutenzione o correzione.

Occorre superare le difficoltà nella concertazione tra i diversi livelli istituzionali territoriali attraverso un grande patto tra lo Stato e le comunità locali che valorizzi il ruolo delle istituzioni più vicine ai cittadini e la sussidiarietà tra soggetti pubblici e soggetti privati, per fornire ai cittadini e alle imprese un quadro istituzionale chiaro e certo.

Nell'ambito dell'attuazione della riforma costituzionale del 2001 si deve procedere ad un forte riordino istituzionale che consenta di semplificare la pubblica amministrazione, riorganizzando in modo organico tutte le funzioni amministrative intorno alle istituzioni che compongono la Repubblica, attraverso il superamento di enti e strutture ridondanti a livello nazionale e a livello regionale.

Occorre, infatti, evitare il proliferare di soggetti nella gestione di funzioni e servizi che possono essere svolti più appropriatamente e con maggiore organicità dai soggetti costitutivi della Repubblica, secondo quanto previsto dall'art. 114 della costituzione. Per semplificare l'amministrazione occorre evitare sovrapposizioni e ricomporre gli ambiti ottimali per lo svolgimento delle diverse funzioni amministrative intorno ai Comuni e alle Province: è essenziale che ogni livello di governo sia disponibile a concentrarsi sulle funzioni che rientrano nella specifica missione istituzionale, evitando di invadere il ruolo degli altri livelli di governo, direttamente o indirettamente, attraverso la creazione di enti o agenzie strumentali.

A questi fini, è ormai imprescindibile avviare finalmente l'attuazione delle disposizioni del titolo V, parte II, della Costituzione, tra le quali segnaliamo le seguenti priorità:

- rilancio della Conferenza unificata come unica sede di confronto, attraverso la riforma del D. Lgs 281/97 che preveda una sua eventuale articolazione in sessioni specifiche per le Regioni e le Autonomie locali, nonché una riorganizzazione dei lavori (in sessioni politiche e sessioni tecniche) che consenta di rilanciare la funzionalità di questa sede nell'ambito dei raccordi istituzionali;
- istituzione della Commissione bicamerale per gli affari regionali integrata con rappresentati delle autonomie territoriali (art. 11 della legge cost. 3/01);
- individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province, Città metropolitane e trasferimento delle funzioni dallo Stato e dalle Regioni agli enti locali;
- attuazione dell'art. 119 della Costituzione sul federalismo fiscale e definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica per tutti i livelli di governo, a partire dalle innumerevoli riflessioni e studi che l'Alta Commissione sul federalismo fiscale ha prodotto e sulla scorta di dati economico-finanziari aggiornati e coerenti con l'attuale assetto istituzionale del Paese.

Accanto all'ormai urgente avvio di un coerente processo di attuazione delle disposizioni del titolo V, parte II, della Costituzione, nella prospettiva di un confronto approfondito su eventuali ulteriori ipotesi di riforme costituzionali segnaliamo, infine, le seguenti priorità di intervento, sulle quali auspichiamo una condivisione larga sia nell'ambito del Parlamento, sia tra tutti i livelli di governo che compongono la Repubblica:

- la riforma del sistema parlamentare con il superamento del bicameralismo perfetto, attraverso la previsione di un Senato federale, effettivamente rappresentativo delle autonomie territoriali;
- la previsione di un sistema di accesso alla Corte Costituzionale per i Comuni e le Province a tutela delle loro prerogative costituzionali.

1. Il sistema di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e Autonomie locali

Sul primo ordine di questioni concernente il sistema di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e Autonomie locali, si può osservare quanto segue.

Il criterio di riparto delle competenze legislative fondato sulla distinzione delle materie, rispettivamente di competenza esclusiva dello Stato, di competenza concorrente e di competenza residuale (esclusiva) delle Regioni, non riteniamo possa essere sostituito da altro criterio di riparto.

Viceversa, può e deve essere parzialmente ritoccato per quanto riguarda l'elencazione delle materie. Alcune materie previste nell'ambito della legislazione concorrente, meglio sarebbero comprese tra quelle di legislazione esclusiva dello Stato: ci riferiamo particolarmente alle grandi reti di trasporto e di navigazione, all'ordinamento della comunicazione, alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica.

Il contenzioso costituzionale, assai vivace, che si è prodotto in questi anni, in parte è fisiologico, tenuto conto della complessità del sistema di riparto, e comune agli altri ordinamenti di tipo federale (ad esempio, quello della Repubblica Federale Tedesca); in parte può essere ridotto attraverso reciproci comportamenti di leale collaborazione tra Stato e regioni (migliore utilizzo della Conferenza unificata, prelievi consultazioni, etc.).

Si deve anche notare che una parte rilevante di detto contenzioso è dovuta al fatto che la legislazione dello Stato in questi anni, in molteplici settori, è stata del tutto irrispettosa delle attribuzioni legislative regionali. Settori sicuramente spettanti alla competenza legislativa regionale, residuale o esclusiva, come l'agricoltura, il commercio, il turismo, i trasporti, sono stati disciplinati dal legislatore statale come se la riforma costituzionale del 2001 non ci fosse.

D'altra parte, il Governo ha fatto uso eccessivo, e in molti casi del tutto ingiustificato (come risulta dalla giurisprudenza costituzionale) del ricorso diretto contro leggi regionali. Quindi, in ordine alla riduzione del contenzioso, sicuramente interventi di modifica costituzionale possono essere utili, ma in larga misura occorre mantenere sia da parte dello Stato che da parte delle Regioni comportamenti più consoni al mutato assetto costituzionale.

Circa la eventuale previsione di una "clausola di chiusura", del tipo di quella prevista nella Costituzione tedesca, ovvero nel testo di riforma costituzionale approvato nella precedente legislatura (e bocciato al referendum), riteniamo che essa non sia in alcun modo necessaria (e il porla è un falso problema) perché molte materie già attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni, funzioni fondamentali degli enti locali, etc.) consentono al legislatore statale di intervenire trasversalmente nella gran parte delle materie di legislazione regionale laddove si tratta di tutelare interessi nazionali.

D'altra parte, le competenze statali in materia di coordinamento della finanza pubblica (enormemente ampliate nella giurisprudenza della Corte costituzionale formatasi sulle

“finanziarie” di questi ultimi anni, segnatamente in ordine al c.d. patto di stabilità interno) consentono al legislatore statale di intervenire sufficientemente nel fondamentale settore della gestione finanziaria di tutti gli enti del settore pubblico. Sul punto, si segnala la necessità imprescindibile che il legislatore statale provveda in tempi rapidi all’approvazione della legge di coordinamento della finanza pubblica previsto dall’art. 117, 3° co. e dall’art. 119, nella quale siano applicati i principi di autonomia finanziaria di tutti gli enti di cui all’art. 114, e ad ognuno di essi sia garantita la certezza delle risorse finanziarie sulle quali può contare e provvedere ai compiti assegnati.

Nelle materia di legislazione concorrente, nelle quali lo Stato può determinare soltanto i principi fondamentali, restando la disciplina sostanziale e di dettaglio riservata alle Regioni, la giurisprudenza costituzionale (n. 303/03, n. 376/05) ha ritenuto che determinate funzioni amministrative di rilievo nazionale possano essere dalla legge statale di principio imputate ad organi centrali dello Stato e, in conseguenza, dalla stessa legge disciplinate (anche nel dettaglio). Questa impostazione, che ormai è da ritenere consolidata, può essere accettata, purché siano chiariti (e a tal fine sarebbe opportuna l’adozione di una legge statale di principi) i profili di leale collaborazione che questa impostazione rende necessari: in quali casi le intese sono necessarie, in quali altri casi è sufficiente una previa consultazione, ecc..

In questo processo ovviamente devono essere inseriti gli enti locali, Comuni e Province, in quanto titolari in via primaria, ai sensi dell’art. 118, 1° co., delle funzioni amministrative in ogni materia.

Con la riforma costituzionale del 2001 è unanimemente riconosciuto che il baricentro dell’amministrazione si è spostato verso le Autonomie locali, poiché viene superato il parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa.

Ciò richiede comportamenti coerenti da parte del legislatore nazionale e del legislatore regionale nel riparto delle funzioni amministrativa e anche, occorre sottolinearlo, nell’esercizio della funzione legislativa che deve sempre più orientarsi verso una legislazione di principio, per garantire il rispetto dell’autonomia normativa locale, statutaria e regolamentare, nella disciplina dell’organizzazione degli enti e dell’esercizio delle loro funzioni istituzionali, secondo quanto previsto dall’art. 117, comma 6, della Costituzione.

I principi dell’art. 118, in ordine al riparto delle competenze amministrative, sono da ritenere assolutamente fermi: costituiscono un elemento caratterizzante del nostro assetto costituzionale fondato su una pluralità di attori istituzionali primari.

Ovviamente, questi principi devono essere applicati nella loro interezza, sia in ordine alla sussidiarietà, sia in ordine alla differenziazione e alla adeguatezza. Ciò comporta una serie di modifiche all’ordinamento degli enti locali che dovranno essere recepite nei testi legislativi statali attuativi dell’art. 117, 2° co., lett. p). Sul punto, la legge delega che il governo dovrà presentare, dovrà essere congiuntamente esaminata con le Regioni e con le rappresentanze dei Comuni e delle Province in sede di Conferenza unificata.

Riteniamo pertanto prioritario procedere all’individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province, Città metropolitane, come necessario passaggio per definire il modo chiaro le funzioni di ogni livello di governo locale e per trasferire le funzioni dallo Stato e dalle Regioni agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

2. Il federalismo fiscale e il suo rapporto con le garanzie di eguaglianza nel godimento dei diritti sociali

Contestualmente all'opera di individuazione delle funzioni fondamentali e di coerente attuazione dell'art. 118 della Costituzione occorre rapidamente avviare l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione sul federalismo fiscale e la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica per tutti i livelli di governo.

Sulla scorta di dati economico-finanziari aggiornati e coerenti con l'attuale assetto istituzionale del Paese e a partire dalle innumerevoli riflessioni e studi che l'Alta Commissione sul federalismo fiscale ha prodotto, occorre superare l'impostazione emergenziale delle leggi finanziarie degli ultimi anni e consentire a tutti i livelli di governo di esercitare le loro funzioni istituzionali con autonomia e responsabilità.

Dal punto di vista costituzionale non sussiste alcun rischio che l'attuazione dell'art. 119 Cost. determini dei rischi per la garanzia dei livelli essenziali per l'esercizio dei diritti sociali. Anzi, proprio le disposizioni di questo articolo potrebbero realizzare il superamento dei divari che di fatto esistono nel territorio della Repubblica.

Tuttavia, questa disposizione presenta una diversa complessità rispetto a quella del riparto delle competenze, in quanto il trasferimento delle risorse fa assumere alle competenze legislative (oltre che a quelle amministrative) un carattere definitivo e non più revocabile. Di qui l'importanza che l'attuazione dell'art. 119 Cost. riveste e che è stata messa in evidenza dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 370 del 2003).

Quanto agli interessi fondamentali da salvaguardare con la realizzazione del federalismo fiscale, occorre tenere conto di quanto già è stato tentato nell'ordinamento, a partire dal decreto legislativo n. 56 del 2000, e della giurisprudenza costituzionale, la quale ha realizzato il principio della responsabilità nella gestione dei fondi attribuiti agli enti autonomi, con l'eliminazione delle disposizioni che imponevano il vincolo di destinazione (e, al rovescio, lo stesso ha risposto anche per i tagli).

Nella realizzazione del federalismo fiscale appare prioritario, per un verso, individuare il giusto mix tra tributi ed entrate propri e partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio e, per l'altro, la definizione dei poteri tributari dei diversi livelli di governo, tenendo conto che il metodo attuale che vede nello Stato il centro del prelievo e negli enti locali quello della spesa è sicuramente il peggiore del mondo, in quanto deresponsabilizza gli amministratori.

Ove si realizza un sistema tributario articolato, come è previsto dall'art. 119 Cost., è fondamentale che allo Stato permanga il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (attualmente di competenza concorrente, ma già ascso al piano superiore della competenza statale esclusiva per effetto della responsabilità dello Stato per il rispetto del patto di stabilità) e il compito di definire i titoli tributari comunali, provinciali e regionali, senza soffocare la disciplina dei tributi medesimi che deve rimanere di esclusiva competenza dei regolamenti locali e della legge regionale.

Il dimensionamento delle risorse da compiere riguarda, innanzitutto, lo Stato, dal momento che l'art. 119, comma 3, Cost. gli attribuisce il compito di istituire (e gestire) il fondo

perequativo senza vincoli di destinazione e il comma 5 affida allo stesso, alle condizioni ivi descritte (per il vero molto ampie e facilmente motivabili), il potere di destinare risorse aggiuntive e/o di effettuare interventi speciali, che consentano allo Stato di intervenire nell'esercizio di competenze spettanti ai Comuni, alle Province e alle Regioni.

Di conseguenza, se è evidente che lo Stato deve mantenere risorse sufficienti, oltre che per lo svolgimento dei propri compiti e per il mantenimento della sua organizzazione al servizio della comunità generale e per la Repubblica, anche per assolvere alla funzione perequativa e, soprattutto, sussidiaria, altrettanto chiaro risulta che la finanza statale, per un verso, deve conoscere una riduzione (anche dal punto di vista del potere tributario vero e proprio) e, per l'altro, deve diventare politicamente più trasparente e tecnicamente così semplificata da essere realmente leggibile da parte del comune cittadino.

Quanto ai Comuni, alle Province e alle Regioni, il comma 4 dell'art. 119, riprendendo una disposizione della precedente formulazione dell'art. 119, dispone che "Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Questo principio delle risorse necessarie si giustificava in relazione alla circostanza che, nel precedente Titolo V, le materie regionali erano enumerate e tassative; nel quadro delle nuove norme sulla competenza, che dispongono la competenza legislativa generale delle Regioni e lo svolgimento delle funzioni amministrative in ambito locale, la norma costituzionale sulle "risorse necessarie" diventa problematica. Infatti, non si comprende con chiarezza se essa sia un limite o una garanzia.

L'interpretazione più rispondente al principio autonomista è che essa sia una garanzia (soprattutto per i territori con minore capacità fiscale) e, in questa prospettiva, dovrebbe trovare una realizzazione tale da non penalizzare gli enti territoriali con maggiore gettito e da consentire loro di potere implementare ulteriori funzioni amministrative in relazione al territorio e alla popolazione di riferimento.

A tal riguardo, semmai, il tema sul quale occorrerebbe effettuare una riflessione, e che grava sulla realizzazione del federalismo fiscale, riguarda il modo in cui il debito pubblico italiano rileva nella formulazione della disciplina del federalismo fiscale, giacché questo problema veramente è in condizione di comprimere effettivamente i livelli essenziali dei diritti, così come di assorbire oltre misura gettiti che territori autosufficienti producono.

La corretta attuazione del federalismo fiscale nei principi di cui all'art. 119, consente tuttavia di evitare qualsiasi rischio di contrasto con l'esigenza di garantire ovunque livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Infatti, l'attuazione dei principi del federalismo fiscale dovrà tenere conto dell'esigenza di perequazione che è una responsabilità primaria dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 117, 2° co., lett. e).

Ciò consente di bilanciare la situazione finanziaria dei territori più avvantaggiati rispetto a quelli meno avvantaggiati. Inoltre, nell'ambito della legge di coordinamento della finanza pubblica, dovranno essere previsti strumenti specifici di intervento dello Stato, in attuazione all'art. 119, 5° co., a tutela dei diritti civili e sociali, con riferimento a situazioni (territoriali e sociali) di particolare disagio.

Alcune differenze tra i territori sono inevitabili. Del resto sono presenti anche nella situazione attuale. Ma la legge di coordinamento dovrà disegnare un sistema inteso a ridurre

il più possibile queste differenze. L'uso dello strumento fiscale da parte delle Regioni, ma anche in certi limiti degli enti locali, sicuramente consente ai territori più ricchi di contare su maggiori risorse. Sul punto, la legge di coordinamento dovrà porre precisi tetti alla facoltà di utilizzo della leva fiscale da parte degli enti.

Quanto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, 2° co., lett. m), non c'è dubbio che si tratta di una funzione che accomuna tutti i livelli di governo e in primo luogo la legislazione statale e quella regionale, ma anche l'attività amministrativa concreta e quella regolamentare propria degli enti locali. Non si tratta perciò in alcun modo di un confine di competenza tra lo Stato e le Regioni.

Quel che è riservato allo Stato, è la determinazione del livello essenziale delle prestazioni nei diversi settori. Ciò significa che le Regioni, mediante la loro attività legislativa e amministrativa e gli enti locali mediante la loro attività prevalentemente amministrativa, non possono erogare prestazioni al di sotto di quei livelli essenziali. Ma resta fermo che ciascun ente, nell'ambito delle sue competenze, e segnatamente le Regioni attraverso l'esercizio della potestà legislativa, possono nei diversi settori di competenza prevedere prestazioni diverse e ulteriori (sia in termini qualitativi che quantitativi) rispetto a quelle determinate dallo Stato.

Livelli di prestazione dei servizi molto diversi tra una regione e l'altra, in ipotesi non dovrebbero esistere, appunto perché i livelli essenziali delle prestazioni sono stabiliti dallo Stato e valgono per tutti i livelli di governo. Se i livelli essenziali stabiliti dallo Stato si tengono su una quota alta, è ben difficile che singole realtà territoriali possano andare più in là. Viceversa, se i livelli essenziali vengono intesi in senso stretto come livelli minimi, allora sarà possibile la sussistenza di situazioni notevolmente differenziate nella prestazione dei servizi. In ogni caso si tratta di materie che devono essere dibattute e trattate, nell'ambito del principio di leale collaborazione e di sussidiarietà, in sede di Conferenza unificata.

Sulla questione della sussidiarietà orizzontale (art. 118, ult. co.), il principio costituzionale è assai chiaro ma ancora non ha avuto significative applicazioni. Laddove i cittadini singoli o associati operano per loro iniziativa in attività di interesse generale i pubblici poteri devono lasciare spazio, favorire anzi l'attività di questi cittadini con opportune misure di ausilio, controllandone ovviamente l'operato nell'interesse della collettività. Possono sostituirsi ad essi soltanto laddove dall'esercizio del controllo si desume una carenza nelle prestazioni da parte dei soggetti privati. Si tratta di un settore molto ampio di azione, destinato ad ampliarsi: dal volontariato (assistenza sociale, tutela dell'ambiente, protezione degli animali, etc.), sino a tutte le attività che nell'ambito dei servizi pubblici i privati svolgono, anche in forma imprenditoriale, in base a convenzioni.

Sul punto, è necessario un forte impegno da parte delle associazioni rappresentative degli enti locali (essendo la norma principalmente rivolta agli enti locali, e solo in misura esigua alle regioni e allo Stato) al fine di rendere edotti i singoli enti circa le potenzialità dell'uso della norma costituzionale che consente ad essi anche un miglioramento nei rapporti con i cittadini.

3. Le sedi di raccordo di consultazione e di codecisione tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali

Per quanto attiene al sistema delle Conferenze, occorre innanzitutto premettere che esso è rappresentato in questi anni il luogo di incontro, di consultazione, di raccordo, e anche di codecisione tra i diversi livelli di governo circa iniziative legislative, provvedimenti finanziari e amministrativi e, in genere, scelte di governo.

Il giudizio su questo sistema è sostanzialmente positivo, ma si ritiene che la disciplina di cui al D. Lgs. 281/97, che ha dato nell'esperienza di questi anni frutti limitati e discutibili (anche per l'assenza di altri e più incisivi strumenti di raccordo), debba essere rivista alla luce del nuovo assetto costituzionale che ha modificato i rapporti tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, attribuendo a queste ultime una connotazione costituzionale propria, e un ambito di funzioni garantito.

Il funzionamento delle Conferenze deve essere meglio disciplinato ed è auspicabile che le conferenze siano unificate in una sola Conferenza nella quale siano presenti tutti i livelli di governo in posizione paritaria.

Si ritiene, infatti, che non risponda più alle attuali esigenze la previsione di tre diverse Conferenze, l'una deputata ai rapporti Stato-regioni, l'altra deputata ai rapporti Stato-autonomie locali e la terza unificata per le materie e i compiti di interesse comune di regioni ed autonomie locali.

La Conferenza deve essere una sola (Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali) data la stretta connessione tra le funzioni di interesse dei diversi livelli di governo. Occorre tener conto che sulla base dell'art. 118, Cost., non c'è materia, sia di competenza legislativa statale sia di competenza legislativa regionale, che sul piano amministrativo (e in conseguenza finanziario), non interessi le autonomie locali, alle quali, com'è noto, tutta l'amministrazione è, in via di principio e salve specifiche eccezioni, riservata.

Del resto, dal punto di vista funzionale, sussiste già tra i compiti della conferenza Stato-regioni e quelli della Conferenza unificata una pressoché piena coincidenza (v. art. 2 e art. 9 del D. Lgs. 281/97) e comunque la legislazione non esclude che quella unificata sia sempre competente ogni volta che un "oggetto" si palesi "di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane" (art. 9, comma 3. D. Lgs. 281/97).

In ordine al sistema dei raccordi istituzionali tra Stato, Regioni, Province, Comuni, appare del tutto ingiustificabile l'inattuazione dell'art. 11, della legge costituzionale n. 3/01, che prevede l'istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata con la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, dotata di competenze consultive in ordine ai progetti di legge riguardanti materie di interesse regionale e locale (artt. 117, 119, Cost.).

L'istituzione della Commissione integrata consente l'individuazione di una sede specifica per l'esame delle iniziative legislative di interesse regionale e locale in grado di incidere sui lavori parlamentari.

La costituzione della Commissione consentirebbe di discutere le scelte legislative in ambito parlamentare e di riportare le funzioni delle Conferenze al loro giusto livello, cioè quello delle funzioni amministrative e di governo (programmazione, distribuzione delle risorse, pianificazione e indirizzo, esercizio della funzione regolamentare).

Proprio la commistione tra tematiche di tipo legislativo e tematiche di tipo amministrativo è uno dei punti di maggiore sofferenza del sistema attuale dei raccordi istituzionali.

Non è tanto la circostanza che il raccordo sia tra esecutivi a suscitare perplessità, quanto il fatto che il raccordo, soprattutto nella giurisprudenza della Corte costituzionale, comporta uno scambio tra funzioni non commensurabili (le regioni e le autonomie locali perdono funzioni legislative e normative e acquisiscono qualcosa in relazione alle funzioni amministrative).

Inoltre, con riferimento alle funzioni amministrative, nell'ipotesi di maggiore intensità le Regioni e le autonomie locali sono dotate di un potere meramente negativo (possono impedire il prosieguo dell'attività amministrativa dello Stato [c.d. "intesa forte"]), nelle altre il loro dissenso può essere scavalcato attraverso la deliberazione del Consiglio dei Ministri ("intesa debole"), oppure rileva come un semplice "parere" obbligatorio, ma non vincolato, e si risolve sul piano della motivazione dell'atto. In nessun caso si realizza una vera e propria collaborazione che si avrebbe attraverso una compenetrazione delle forme di svolgimento delle funzioni amministrative. Infatti, nel sistema italiano, la c.d. attività amministrativa collaborata è sempre attività dello Stato.

In questo modo, di fatto, oltre a mortificarsi le competenze regionali e locali, si assiste ad una concentrazione dei compiti amministrativi in capo allo Stato che male si giustificano con i principi dell'art. 118 Cost.

Un federalismo cooperativo di tipo centralistico, come quello sviluppatosi in Italia, e per di più senza una autentica partecipazione alla funzione legislativa statale, può essere mitigato solo attraverso l'ingresso di forme di competitività verticale che consentano alle Regioni e agli enti locali di attivarsi nell'esercizio delle funzioni amministrative, paralizzando la chiamata in sussidiarietà, salvi comunque i poteri sostitutivi dello Stato in caso d'inerzia.

4. Le forme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali

Circa le articolazioni territoriali di governo, il sistema costituzionale appare estremamente chiaro e il suo disegno deve essere mantenuto fermo.

Il livello territoriale di base è rappresentato dal Comune, che tuttavia laddove è di piccole o piccolissime dimensioni (ciò che investe alcune migliaia di enti) è chiamato ad operare in associazione con altri enti della categoria nell'ambito di una sufficiente dimensione territoriale, in virtù del principio di adeguatezza, affermato chiaramente dalla Costituzione e da molte leggi (ma assai poco seguito nella prassi).

Il secondo livello, quello di Area Vasta è rappresentato dalla Provincia; ma nei territori o aree metropolitane è rappresentato dalla Città metropolitana (che è un ente che prende il luogo della Provincia, ne assorbe le funzioni, unitamente ad alcune funzioni comunali).

Ogni proposta, ogni tentativo di modificare questo disegno è destinato al fallimento perché si scontra con una consolidata tradizione oltre che con il chiaro testo costituzionale.

E' evidente che questo disegno può comportare l'esigenza di rivedere l'attuale disegno delle circoscrizioni amministrative al fine di trovare soluzioni territoriali ottimali per i diversi livelli di governo.

In questa prospettiva deve essere posto un freno alla proliferazione di nuove Province e deve svilupparsi anche il confronto su quali aree del paese debbano essere interessate all'istituzione della Città metropolitana, che deve servire a semplificare i problemi e non può essere causa di ulteriori conflitti istituzionali.

Occorre considerare, infatti, che molte aree metropolitane se vengono elevate a Città metropolitane possono non solo portare alla nascita di nuove Province per i territori residuali, ma diventare competitive con (e svuotare) il ruolo delle Regioni medesime, e ciò per effetto dei numeri che caratterizzano dette aree.

Bisognerebbe, perciò, studiare anche ipotesi di modifica territoriale che possano riguardare le Regioni; così come sono, peraltro, denotano molte insufficienze, in quanto derivano ancora dai distretti di rilevazione statistica del 1861.

Allo stesso tempo, per gli ambiti regionali caratterizzati da scarse concentrazioni urbane e dalla presenza di piccoli comuni diffusi nel territorio, occorrerebbe verificare la possibilità di applicazione del sistema francese che vede il centro propulsore dell'autonomia locale non nel Comune, ma nella Provincia.

Resta aperto il problema della costituzione delle Città metropolitane, processo aperto da molti anni che si è scontrato con molte difficoltà. Occorre che la nuova legislatura se ne faccia carico in maniera realistica, inserendo nel processo costitutivo la Provincia, il Comune capoluogo e gli altri Comuni dell'area in una armoniosa correlazione.

Le difficoltà incontrate nell'istituzione delle Città metropolitane sono il frutto di una formulazione sintetica nella quale si riversano conflitti molteplici.

Ciò spiega l'assoluta insufficienza della previsione costituzionale. In particolare, nella Costituzione mancano due norme: la prima che preveda il modo di istituzione e di delimitazione della città metropolitana; la seconda che determini realmente la sostituzione

della Città metropolitana con la Provincia e, al contempo, e necessariamente, del Comune capoluogo di provincia.

In sostanza la Città metropolitana dovrebbe essere un ente che prende il posto tanto della Provincia, quanto del Comune capoluogo, composto da due livelli di autonomia in cui il livello di autonomia municipale e/o comunale sia assolutamente omogeneo ed è questo che richiede lo scioglimento del comune capoluogo; altrimenti i Comuni contermini non hanno mai l'interesse ad entrare in un meccanismo istituzionale, caratterizzato dalla presenza di un grande comune che determina per loro una maggiore marginalità.

In base all'art. 114 della Costituzione, l'articolazione del territorio della Repubblica in 4 livelli territoriali (comunale, provinciale o metropolitano, regionale, statale) impone che ogni livello di governo sovracomunale dovrebbe contenere strumenti di raccordo istituzionale: le Città metropolitane, l'assemblea dei municipi o delle circoscrizioni; la Provincia, il Consiglio dei comuni; la Regione, il Consiglio delle autonomie locali; lo Stato, la Camera delle Regioni e delle autonomie locali.

Nella Repubblica delle autonomie un ruolo tutorio dello Stato non si dà più. Semmai le Prefetture (anche in relazione ai controlli sugli organi) possono coordinare le azioni dello Stato (e delle Regioni) volte al rispetto delle prerogative locali.

Quanto alla funzione di controllo esterno sugli enti autonomi questi non sono più proponibili, mentre deve essere precisato anche costituzionalmente il tema del ruolo della Corte dei conti, nei rapporti con gli enti territoriali, senza fare assumere a questo organo della Repubblica il compito, per il quale non è preparato, di controllore degli enti territoriali, ma semmai di organo che svolge una funzione in modo collaborativo, con le rappresentanze elettive chiamate oramai ad esercitare il vero compito di controllo delle amministrazioni locali.

La "specialità" dell'ordinamento della Capitale deve rispondere ad una logica di razionalità, nel differenziare l'ordinamento di Roma rispetto a quello delle altre Città metropolitane, in ragione delle sue peculiarità.

A tal riguardo non va dimenticato che nella Capitale risiedono gli organi costituzionali dello Stato e che questa, secondo le funzioni tipiche di ogni Capitale moderna, è la rappresentazione stessa dell'unità del Paese.

Nel caso della Capitale della Repubblica italiana, poi, vi è una ulteriore peculiarità, e cioè che Roma riveste una particolare posizione internazionale, data dalla presenza della Santa Sede e dalle più importanti istituzioni internazionali. Su Roma, infine, si riversano anche e prevalentemente gli impegni di diritto internazionale assunti dall'Italia.

Non da ultimo, va ricordato che la nostra Capitale è contraddistinta da un patrimonio storico-artistico davvero unico per valore, complessità ed estensione territoriale.

L'articolo 114 della Costituzione, al terzo comma, stabilisce che "Roma è la Capitale della Repubblica" e che "la legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

La collocazione della disposizione rende evidente che Roma-Capitale non è riconducibile, sic et simpliciter, a nessuna di quelle "forme" di collettività territoriali previste dal primo

comma dell'art. 114. Il concetto di Capitale, infatti, giuridicamente non identifica un ente territoriale, ma un ente personale (al servizio della Repubblica). La Costituzione, inoltre, non attribuisce la qualifica di Capitale della Repubblica né al Comune, né alla Provincia, né alla Città metropolitana, ma semplicemente a Roma e, in ragione di ciò, occorre coordinare l'ordinamento della Capitale, che implica un assetto organizzativo, l'attribuzione e la disciplina di funzioni e uno specifico sistema finanziario, con l'ordinamento delle autonomie locali interessate.

La situazione di collisione tra l'aspetto verticale della capitale e quello orizzontale degli enti territoriali richiede che il primo assicuri con la propria disciplina decoro e prestigio alla Repubblica, mentre il secondo garantisca la sostenibilità della vita di quanti fanno parte della comunità locale.

Qui è possibile, teoricamente, la scelta tra due modelli: l'ordinamento della Capitale può essere organizzato nella forma della diretta dipendenza da quello dello Stato, rimanendo distinto da quello dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni; oppure può essere incardinato sul piano locale, in uno dei livelli territoriali considerati dalla Costituzione, e cioè investendo la comunità locale della responsabilità della Capitale.

Dopo la riforma del Titolo V, la valorizzazione del principio autonomista della Carta comporta che la legge dello Stato (art. 114, comma 3, Cost.) prenda in considerazione la decisione di attribuire la dimensione della Capitale della Repubblica ad uno dei livelli di governo locale.

Sulla base di quanto appena detto e per quanto riguarda il soggetto destinatario della specialità, perciò, la soluzione migliore sembra quella di una Città metropolitana speciale che recepisca l'ordinamento di Roma-capitale.

In conclusione, occorre inserire nella legislazione di attuazione quegli accorgimenti tecnico-istituzionali che consentano di meglio omogeneizzare la fusione dei compiti rimessi alla Città metropolitana e di quelli propri della Capitale, e cioè: alla prima, essenzialmente quelli del riequilibrio territoriale, dei servizi e della comunicazione; alla seconda, quelli connessi alla realizzazione delle funzioni costituzionali degli organi della Repubblica.

Il finanziamento delle necessità della Capitale è stato tradizionalmente affidato all'intervento speciale in occasione di eventi eccezionali (olimpiadi, mondiali di calcio, giubileo, ecc.). Adesso è venuto il momento di passare all'individuazione di risorse finanziarie aggiuntive necessarie per il soddisfacimento delle esigenze di sviluppo della Capitale, ulteriori e diverse rispetto a quelle normali della comunità locale e in grado di assicurare con costanza quegli investimenti che servono a rendere importante il volto della Capitale.