

Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione

*Francesco Merloni**

Sommario

1. *Le diverse strade della semplificazione.* – **2.** *I principi sulla distribuzione delle funzioni.* – **3.** *Le funzioni sovracomunali: a) la confusione con le funzioni intercomunali. Il caso delle Comunità montane.* – **4.** *Le funzioni sovracomunali: b) il ruolo della Regione.* – **5.** *Le funzioni sovracomunali: c) il ruolo della Provincia.* – **6.** *Le funzioni non operative, strategiche della Regione.* – **7.** *Qualche considerazione sul disegno di legge del Governo per l'attuazione del Titolo V.*

1. Le diverse strade della semplificazione

Comincerei anch'io dal tema della semplificazione, per richiamare il rischio che le Province hanno corso e continuano a correre, perché molto spesso quando si è parlato di semplificazione si è finito per fare coincidere la semplificazione con la soppressione delle Province. Il ragionamento di questa semplificazione dice sostanzialmente che sono troppi i livelli di governo, le funzioni sono distribuite in modo non opportuno tra i diversi livelli, che vi sono troppe duplicazioni, troppe funzioni non coerenti con il ruolo complessivo di Comuni e Province, che c'è una crescita amministrativa degli apparati degli enti locali, c'è poca attenzione ai cosiddetti profili di *governance*, cioè agli strumenti di leale collaborazione. Noi siamo in un sistema nel quale gli enti locali si vedono distribuire le funzioni in maniera non coerente, ma non hanno, salvo lodevoli eccezio-

(1) Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Perugia.

ni (sicuramente le amministrazioni locali del Nord presentano in questo campo delle tradizioni di cooperazione diverse da quelle del Sud), una grande spinta alla collaborazione interistituzionale. Questa “semplificazione del tema della semplificazione” ha spesso portato, anche nel periodo più recente, alla approssimativa indicazione della soppressione della Provincia, individuata come il livello di governo più debole. Ricordo alla nostra memoria che di questi tentativi ce ne è stato più di uno: la legge 142 del 1990 venne fuori con la conferma delle Province dopo una fase di forte contestazione; durante i lavori della Commissione bicamerale D’Alema, di nuovo, le Regioni, con l’accordo dei Sindaci delle grandi città, chiesero con forza la soppressione delle Province; ed una analoga vicenda avvenne in occasione della discussione sul Titolo V.

Oggi, con lo schema di legge delega, ci troviamo nuovamente di fronte ad una chiarificazione: la Provincia è prevista, confermata. Io inviterei il nostro uditorio, costituito in gran parte da amministratori provinciali, a non cullarsi sugli allori, evitando di considerare definitivamente chiusa la partita, ma soprattutto cercando di dare finalmente contenuti a questa conferma, che altrimenti rischia di realizzarsi solo per inerzia, per assenza, nei riformatori, di sufficiente spinta al cambiamento. Occorre ancora una volta ragionare a fondo sulle funzioni provinciali e sul ruolo della Provincia, occorre dimostrare con i fatti che la strada della soppressione è sbagliata, che tra una soppressione dagli incerti effetti di semplificazione e una piena valorizzazione di enti locali democratici, che hanno una tradizione e apparati amministrativi di adeguato livello, la seconda strada è nettamente preferibile a condizione che poi si faccia quello che effettivamente si deve fare.

Diceva giustamente De Martin che è dal 1990 che si è confermata la Provincia con una serie di funzioni, ma la Provincia non è riuscita a svolgere i compiti che nella legge 142 erano previsti. Da quello che vi dirò, risulterà che a mio giudizio a questo punto occorre andare ben al di là della previsione del 1990.

Come si semplifica? Tre strade, fondamentalmente: a mio giudizio la strada maestra, per semplificare, è quella di distribuire con chiarezza le competenze fra i livelli di governo. La seconda sta nella razionalizzazione degli strumenti di collaborazione. Poiché nessuna distribuzione delle competenze è perfetta – anche la migliore che noi auspichiamo, quella che prevede la chiarezza e la distinzione netta di competenze tra un livello e l'altro lascia settori e campi di intervento per i quali le diverse competenze devono concorrere alla realizzazione di interventi unitari – occorre lavorare a migliorare e a far funzionare sul serio gli strumenti di collaborazione. Non ci illudiamo che questo sia sufficiente, però a questo punto occorre che gli strumenti di collaborazione ci siano e funzionino. Faccio solo l'esempio della Conferenza dei servizi che, come è noto, è uno strumento di cui si continua ad occupare il legislatore e la dottrina senza mai trovare un punto di consistenza. Le continue modificazioni legislative dimostrano che lo strumento, per come è stato usato (soprattutto per favorire la prevalenza degli interessi dei superiori livelli di governo, in particolare lo Stato, su quelli degli enti locali), non risolve adeguatamente il problema della collaborazione tra i livelli di governo. La terza semplificazione sta nello snellimento degli apparati, organi politici, amministrazioni, uffici, in rapporto ad una diversa distribuzione delle funzioni ed anche in rapporto ad un diverso modo di esercitare le funzioni. Anche qui si può fare moltissimo, in termini di snellimento degli organi e di riqualificazione e ridimensionamento degli uffici. Comunque qui, per ristrettezza del tempo, ci occupiamo solo della prima semplificazione, quella che si fa per distribuzione delle funzioni.

2. I principi sulla distribuzione delle funzioni

I principi sulla distribuzione sono quelli costituzionali della sussidiarietà, dell'adeguatezza e della differenziazione.

Tornerò sull'adeguatezza tra un attimo, quando parleremo dei Comuni, ma subito possiamo dire che adeguatezza non vuol dire necessariamente solo dimensione in senso stretto: essa significa capacità effettiva di svolgere la funzione assegnata, che deve essere quindi valutata in modo più articolato che non la semplice dimensione.

C'è poi il tema della differenziazione, che va posto in relazione a quello delle funzioni fondamentali, che la legge statale deve individuare. Mentre le funzioni fondamentali costituiscono l'elemento di uniformità, destinato a valere per tutto il territorio nazionale, il terreno della differenziazione è sostanzialmente il terreno regionale, in due sensi diversi. In primo luogo perché il fatto stesso che le Regioni possano attribuire agli enti locali ulteriori funzioni in aggiunta a quelle fondamentali porta ad una differenziazione, Regione per Regione, della distribuzione delle funzioni.

In secondo luogo vi è una vera differenziazione nel trattamento degli enti locali, ai diversi livelli, nel senso che non tutti i Comuni o non tutte le Province necessariamente, all'interno di una Regione, devono avere le stesse funzioni.

In più c'è il principio dell'unitarietà e responsabilità, che il disegno di legge del Governo ha recuperato dalla legge n. 59 del 1997, con mia grande soddisfazione, principio, che invece non era stato costituzionalizzato nel Titolo V, e che dice: occorre pensare una volta per tutte ad identificare con chiarezza "chi fa che cosa", evitando nel modo maggiore possibile sovrapposizione di funzioni, perché – penso che questa sia una considerazione che suonerà familiare alla vostra memoria – praticamente tutte le funzioni amministrative sono in Italia distribuite secondo il criterio del *layer cake*, della torta a strati. Per ciascuna funzione (intesa come complesso delle attività volte alla cura di un interesse pubblico generale) ciascun livello di governo ha qualcosa da dire, ha una competenza, un intervento, un parere. Un guazzabuglio che, tra l'altro, non solo rallenta l'azione amministrativa, ma confonde le responsabilità, perché il cittadino non sa con chi se la deve prendere se determinate attività di

pubblico interesse non vengono svolte o se determinati servizi non funzionano.

3. *Le funzioni sovracomunali: a) la confusione con le funzioni intercomunali. Il caso delle Comunità montane*

Vengo quindi al tema delle funzioni sovracomunali. Quando parliamo di funzioni sovracomunali – lo ha già detto Gianni De Martin, mi spetta solo ripeterlo per un ulteriore chiarimento – si tratta di identificare tutto ciò che in sussidiarietà non può essere dato ai Comuni; il Comune, definito secondo me in maniera brillante dal disegno di legge come “ente di prossimità” – che poi vuol dire in realtà tante cose, cioè un ente che cura le esigenze fondamentali del cittadino, che è vicino al cittadino, non soltanto nel senso stretto con i servizi alla persona, ma anche con i servizi all’abitazione, anche alcuni servizi reali ma di prossimità – si deve vedere attribuite (e deve avere una effettiva capacità di svolgere) le funzioni che sono collegate a questa sua natura più che strettamente alle dimensioni.

Quindi, la sussidiarietà del Titolo V e del disegno di legge delega è una sussidiarietà che dice: andiamo a vedere il Comune per le sue caratteristiche, diciamo un Comune ideale, un Comune indipendente dalla condizione territoriale dei singoli Comuni, che cosa deve fare. Identificate le funzioni comunali, si tratta di porre i Comuni in condizione di svolgere le funzioni comunali, mentre problema diverso è quello dello svolgimento a livello sovracomunale di funzioni non attribuibili ai Comuni. Di qui la ricorrente confusione tra funzioni intercomunali e funzioni sovracomunali: l’intercomunalità, ormai lo dobbiamo dire con chiarezza, non ha nulla a che vedere con funzioni sovracomunali o di area vasta, l’intercomunalità è il terreno della collaborazione tra Comuni per svolgere funzioni comunali. Da questo punto di vista il caso delle Comunità montane mi sembra un caso assolutamente esemplare, io non conosco la situazione dell’Emilia-Romagna, conosco quella dell’Um-

bria, in cui ancora attecchisce l'idea che le Comunità montane possano essere qualche cosa di più e di diverso da una forma associativa intercomunale per svolgere compiti comunali per i Comuni montani.

Troviamo ricorrente, ancora in molte leggi regionali, la posizione che vede nelle Comunità montane degli enti intermedi che fanno la programmazione, che svolgono compiti che i Comuni non sono in grado di svolgere. In realtà le Comunità montane sono proprio uno degli strumenti da attivare per consentire ai Comuni di raggiungere una dimensione minima di esercizio delle funzioni comunali. Se si è di fronte a un problema di dimensione territoriale allora la Comunità montana svolge il suo ruolo di strumento del Comune, dei Comuni associati, per raggiungere quella dimensione che gli consente di dare effettività alla previsione dell'attribuzione della competenza. Alimentare la confusione per cui le Comunità montane possano essere anche strumenti di pianificazione, programmazione, o di gestione di servizi di area vasta finisce per contraddire il principio della sussidiarietà che dice: ciò che è comunale è del Comune, che si organizza come vuole, ciò che è invece identificato come funzione sovracomunale non può che essere dato ai livelli di governo sovracomunali (prevalentemente alla Provincia, come vedremo).

4. Le funzioni sovracomunali: b) il ruolo della Regione

Citando l'articolo 118 della Costituzione, sono sovracomunali, cioè non attribuibili in sussidiarietà ai Comuni, tutte le funzioni delle quali occorre assicurare un esercizio unitario. A questo punto non c'è dubbio che si pone un problema di vedere tra i due livelli sovracomunali, la Provincia e la Regione, come distribuire le funzioni. Qui a me pare che si possa ricostruire il Titolo V e il principio di sussidiarietà nel senso che la conferma della Provincia come secondo livello di governo locale non può che comportare la tendenziale attribuzione generalizzata

delle funzioni sovracomunali alla Provincia. Questo significa che la Regione non ha compiti e funzioni, anche operative, di carattere sovracomunale? Non si può concludere in questo senso perché – poi farò qualche esempio – la sussidiarietà non esclude l'attribuzione di funzioni a livello regionale. Con una polemica che io sempre faccio nei confronti di una sentenza che piace molto ai miei colleghi costituzionalisti, la n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, che a me invece non piace affatto, la sussidiarietà è stata addirittura usata per spostare competenze amministrative dalle Regioni a livello statale, anche in materie di competenza regionale, per poi addirittura rivendicare, una volta presa in sussidiarietà la funzione amministrativa, anche la competenza legislativa.

Quindi se questo avviene a livello statale, non si può escludere che ci siano delle funzioni di carattere operativo e gestionale attribuibili alle Regioni, ma questa attribuzione non può che essere un'eccezione, da giustificare ulteriormente in termini di sussidiarietà secondo il principio dell'esercizio unitario: la funzione può essere regionale quando le Province, individualmente prese, non sono in grado di esercitarla con la necessaria unitarietà.

Detto questo, c'è qualche campo nel quale occorre riconoscere serenamente che c'è una dimensione regionale per compiti anche amministrativi: il campo delle attività economiche, agricoltura, industria, in generale la promozione dello sviluppo, la ricerca scientifica e i rapporti con l'università, nella misura in cui prenderemo sul serio l'istruzione come materia concorrente regionale, la sanità, e non credo sia interesse di nessuno porre in discussione la dimensione regionale della sanità, che per altro gestisce le funzioni operative non direttamente, cioè con propri apparati, ma attraverso il sistema delle Aziende sanitarie locali.

Va sottolineato poi il caso del Piano paesaggistico, non perché sia da condividere la scelta, ma perché ormai il legislatore nazionale – e la Corte costituzionale non fa altro che confermarlo – ha stabilito che il Piano paesaggistico non può

che essere regionale. Noi avevamo fatto un tentativo nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di scrivere una norma (l'articolo 57) che diceva che il Piano territoriale di coordinamento provinciale poteva assumere il ruolo di piano di tutela anche ambientale e paesaggistica; questa previsione, che voleva rafforzare la capacità del Piano territoriale di coordinamento, è rimasta praticamente senza seguito, anzi, il legislatore nazionale successivo si è incaricato di riportarlo a livello regionale; quindi non possiamo che prendere atto di questo.

Questi sono esempi che dimostrano che la dimensione regionale per l'esercizio di funzioni sovracomunali è un'eccezione, non è una regola; questi che, come vedete, sono esempi che si contano sulle dita di una mano, dimostrano che la gran parte delle funzioni amministrative e gestionali non possono che essere ricomposte in capo alla Provincia.

5. Le funzioni sovracomunali: c) il ruolo della Provincia

Veniamo ora alla Provincia, definita a questo punto formalmente dal disegno di legge delega come ente di area vasta. L'ente di area vasta è ente che è insieme ente di pianificazione, localizzazione di politiche e di interventi pubblici e di svolgimento di compiti operativi. Il discorso sul Piano territoriale di coordinamento sarebbe molto lungo, si tratta di un tema di tale rilievo da meritare un altro convegno. Credo sia nell'interesse istituzionale delle Province organizzare finalmente un serio appuntamento di riflessione, di diritto e di tecnica urbanistica, sul Piano territoriale provinciale, perché, nonostante tutto, questo è un punto in cui ancora la cultura urbanistica marcia molto lentamente; ci sono addirittura disegni di legge statali di principio in materia di governo del territorio che ancora prevedono come unico strumento di pianificazione il Piano regolatore comunale. Si può dire tutto del Piano regolatore comunale, ma certamente esso non è più uno strumento di governo del territorio, ma di mera gestione di microinteressi

che cerca di rendere compatibili, a valle, scelte statali, spesso scelte addirittura internazionali, con la dimensione comunale; ma che il Comune possa, alla sua dimensione, anche i Comuni grandi, garantire il governo del territorio, io ho molti dubbi. Quindi qui c'è un campo larghissimo di riscoperta del ruolo non di mero coordinamento, ma di pianificazione territoriale a livello provinciale, sul quale a mio giudizio le Province sono ancora molto timide in termini di iniziativa culturale e politica, perché ancora risentono dell'incerta collocazione del P_{TCP} nell'articolazione degli strumenti di governo del territorio, fanno fatica a imporsi a questa prassi della pianificazione comunale ed ad accettare un ruolo che a questo punto spesso è di un coordinamento inteso come mera verifica della compatibilità dei diversi Piani regolatori comunali. Ma se i Piani regolatori, ciascuno, fanno scelte sbagliate, difficilmente il Piano territoriale provinciale riuscirà a mettere rimedio ad eventuali errori di scelta locale.

La Provincia, oltre a questo, è anche una sede, che io ho sempre definito di tipo arbitrare, in cui si prendono decisioni. Uno dei motivi per cui la Provincia è stata confermata, a mio giudizio, come ente a diretta investitura popolare democratica e non, come in Spagna, come ente di secondo grado, è che la Provincia è chiamata a fare delle scelte proprie, in qualche caso anche risolvendo conflitti e contraddizioni che possono esserci a livello comunale. Certe localizzazioni non possono che essere adottate da un ente che ha una sua diretta e diversa legittimazione rispetto ai Comuni; il richiamo di Mario Rey ai Piani regolatori intercomunali ci dice che le forme associative questo tipo di scelte, questo tipo di soluzioni di tipo arbitrare non sono in grado di assumerle.

Quindi la Provincia oltre ai compiti di pianificazione, localizzazione, coordinamento effettivo del governo del territorio, dovrebbe vedersi attribuire una serie di funzioni. Quali? Potrei semplicemente dire: rinvio all'elencazione già fatta nella legge 142 e ripresa nel testo unico degli enti locali. Credo che però qualche sforzo lo possiamo fare interpretando lo spirito e la

lettera del disegno di legge delega: in qualche caso possiamo andare alla ricerca di campi nuovi di attribuzione di funzioni; per esempio un campo nuovo è sicuramente il *turismo*, nel senso che probabilmente le funzioni in materia di turismo potrebbero essere attribuite in maniera molto più ampia alle Province di quanto non avvenga adesso. A mio giudizio anche il campo dell'*istruzione* non è più soltanto edilizia, ma se prendiamo sul serio la regionalizzazione potenziale della materia dell'istruzione, cioè della gestione dell'istruzione, non penso che la gestione del personale, il sostegno alle autonomie scolastiche possa essere fatto direttamente a livello regionale; la dimensione provinciale, unendosi con quella all'edilizia, mi sembra una dimensione assolutamente adeguata al compito. Altri esempi significativi di possibile ricomposizione di spezzoni di competenze fin qui esercitate o comunque attribuite alle Province, sono i *servizi per l'impiego* e i *trasporti*. A mio giudizio il tema dei trasporti anch'esso sarebbe meritevole di un'iniziativa forte del sistema delle Province. Nel sistema delle globalizzazioni e della revisione anche dei servizi pubblici locali, ha senso che ci sia la distinzione servizi urbani ed extraurbani, quando sappiamo che le reti di trasporto sono per ambiti territoriali di area vasta? Ha senso? Non c'è una tendenza ormai generalizzata ad unificare le aziende di trasporto in un'unica realtà? Allora facciamo il salto e diciamo che di queste cose si occupa la Provincia. Ci sono resistenze, ma tutto il tema di cui ci stiamo occupando sconta che ci saranno resistenze.

Il problema è interpretare correttamente il senso della riforma: c'è una razionalità nel disegno di legge delega, la razionalità è che il cittadino quando prende un mezzo di trasporto pubblico deve sapere chi si occupa della gestione di quel sistema di trasporto, perché se usufruisce continuamente e alternativamente di servizi a gestione municipale e di servizi a gestione extraurbana e magari tra essi non vi è un adeguato coordinamento, il servizio fornito è insufficiente e il cittadino non sa mai con chi prendersela. Quindi quello dei trasporti

mi sembra un ottimo esempio per la unificazione in capo alle Province di una intera materia secondo un principio che è quello dell'area vasta. L'esempio potrebbe continuare con la gestione integrata delle *acque*, la *protezione della natura*, caccia e pesca; anche qui in materia ambientale c'è questo possibile passo indietro del Titolo V che ha riportato l'ambiente a materia statale, ma è anche noto che lo Stato non può riportare a livello nazionale l'esercizio di funzioni operative e d'altra parte questo tipo di funzioni, protezione natura, caccia e pesca, sono tipicamente provinciali, così come a mio giudizio tutto il tema dei controlli ambientali è un tema tipicamente d'area vasta.

6. *Le funzioni non operative, strategiche della Regione*

È noto – e questo è un mio vecchio pallino su cui insisto sempre – che tra Regioni ed enti locali, nonostante lodevoli eccezioni (sicuramente l'Emilia-Romagna è una Regione che fa eccezione), c'è tradizionalmente separazione: gli enti locali hanno un loro sistema di protezione e di raccordi con il Governo centrale e le Regioni ne hanno uno proprio e distinto. Il Titolo V è stato anche un'occasione di evidente confronto tra le due culture del regionalismo e degli enti locali. Io penso che questa dell'attuazione del Titolo V sia l'occasione per cui si possa finalmente promuovere, anche dal centro, un'inversione di rotta, fondata su un patto diverso tra Regione ed enti locali che dice: io Regione prendo sul serio per la parte di mia competenza il vincolo costituzionale all'attuazione del principio di sussidiarietà e riduco al minimo le funzioni svolte a livello regionale. Quindi prendo sul serio una volta per tutte il decentramento, accetto di avere con gli enti locali un rapporto che è fondato sulla loro autonomia, anche normativa. Nello stesso tempo, però, gli enti locali devono fare qualche passo in più nei confronti della Regione: devono finalmente accettare che la Regione sia qualche cosa di più, non un soggetto titolare di funzioni separate e distanti, ma un soggetto titolare di un

compito vero di guida del sistema delle autonomie locali del proprio territorio, quindi più compiti ordinamentali, una ridistribuzione di funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali, un ruolo importante nella promozione delle forme associative e quindi il ridisegno della mappa amministrativa. Tutto questo non può che farlo la Regione, tutto il tema dell'associazionismo intercomunale, non può che essere promosso dalla Regione nel rispetto dell'autonomia degli enti che ne fanno parte.

Aggiungo, sapendo che il tema suscita molte perplessità: la finanza locale. A mio giudizio la Regione non può che avere un ruolo significativo nella costruzione del sistema della finanza locale, non può essere soltanto una parte marginale rispetto ad una disciplina legislativa della finanza locale che sia fatta tutta a livello statale; gli enti locali devono avere fonti proprie, come dice l'articolo 119 della Costituzione, ma il coordinamento della finanza pubblica deve essere qualcosa di serio anche a livello regionale e in capo alla Regione.

Se c'è questo diverso modo di atteggiare il rapporto tra Regioni ed enti locali, probabilmente anche il tema della sussidiarietà, cioè il tema dell'effettivo decentramento di compiti oggi regionali, a livello locale potrebbe avere un contenuto diverso.

Quali sono le funzioni tipiche della Regione? Legislazione, programmazione e coordinamento, poteri sostitutivi, "controlli". Dicevo adesso sotto voce al Sottosegretario che probabilmente sul tema dei controlli siamo andati troppo in là; lo dico autocriticamente perché ho condiviso la soppressione dei controlli anche di legittimità, però penso che di fronte alla pratica assenza (o alla scarsa realizzazione effettiva) dei controlli interni, forse non sarebbe male che Regioni ed enti locali concordassero dei meccanismi nuovi, innovativi, e la Regione Emilia-Romagna, nella sua legge n. 6 del 2004, ha fatto qualcosa di importante in questa direzione, ma bisogna lavorare molto di più, sull'esempio inglese dei controlli di *audit* (anche se senza le conseguenze che ne traggono nel Regno Unito, dove la constatazione di scarsa efficienza nella gestione delle risorse

può portare alla sottrazione di competenze agli enti locali con semplice decisione del ministro!).

Non parliamo più di “controlli”, perché “controlli” evoca il potere di un'autorità superiore di sottoporre l'attività degli enti locali ad una revisione generalizzata, accompagnata da poteri di tipo sanzionatorio, di annullamento di atti che si rilevino non conformi alla legge, cioè all'indirizzo politico che in esso si esprime. Parliamo invece di “verifiche di effettività” (la funzione è effettivamente svolta o no, con un minimo grado di operatività), di “efficienza” (le funzioni attribuite sono svolte con un'adeguata gestione delle risorse a disposizione), di “efficacia” (le funzioni sono svolte nel raggiungimento di risultati attesi).

Quest'ultimo profilo richiede qualche chiarimento, ad evitare fraintendimenti. Sempre più spesso, nel nuovo sistema ipotizzato dal Titolo V, lo Stato (o la Regione per le materie di propria competenza) si limita a fissare standard di comportamento, livelli essenziali delle prestazioni, lasciando agli enti locali una autonomia organizzativa molto più larga: autonomia di organizzare gli uffici, autonomia nel disciplinare i procedimenti per lo svolgimento delle attività di propria competenza. Ciò implica un nuovo rapporto tra Stato (e Regione) ed enti che operano sul campo delle attività amministrative: una maggiore responsabilità degli enti locali e una maggiore trasparenza sul loro operato.

Il legislatore (statale o regionale), che si deve limitare alla distribuzione delle funzioni e alla definizione di standard generali, può operare perché gli stessi enti locali e le loro popolazioni conoscano meglio la situazione reale. A funzione attribuita occorre verificare se questa funzione sia svolta effettivamente e con efficacia, cioè con risultati. Di questi risultati gli enti locali non devono rispondere alla Regione, perché questa non ha da esercitare un potere sanzionatorio, ma devono rispondere ai propri cittadini. Allora si può cominciare a costruire dei sistemi di verifica dell'effettivo svolgimento e dell'efficacia del raggiungimento di determinati obiettivi, che sono gli obiettivi che si pongono gli stessi enti locali.

7. Qualche considerazione sul disegno di legge del Governo per l'attuazione del Titolo V

Sul testo del Governo è stato già detto, e anch'io mi associo, che si tratta di un ottimo testo (salvo la parte su Roma Capitale che però qui non ci interessa), di qualità paragonabile a quella della legge n. 59 del 1997, della prima Bassanini, dal quale si ricava la volontà di fare un'operazione di altrettanta qualità di quella che fu fatta in attuazione della Bassanini.

Resto perplesso, semmai, sulla grande ampiezza della delega in materia elettorale; se non c'è intenzione veramente di modificare le leggi elettorali, allora mi domando perché una delega che riscriva ancora regole su cui in realtà mi pare che siamo tutti d'accordo.

Se il testo è eccellente dal punto di vista tecnico, più chiaramente indicate dovrebbero essere le priorità che ci si vuole dare. Che cosa si fa per primo? Che cosa si fa sul serio? Ricordava Gianni De Martin che la legge 59, ottima legge, fu poi attuata con il decreto legislativo n. 112 del 1998, che dovremmo definire come "sub ottimo", perché esso fece immediatamente i conti con il centralismo statale.

La lezione del 1997-98 è che non basta scrivere delle ottime leggi, se poi la delega viene in parte disattesa.

Se occorre scrivere un capitolo, possibilmente definitivo, sulla redistribuzione stabile delle competenze, molta attenzione deve essere posta ad un processo attuativo che venga messo rapidamente in funzione, con meccanismi, più che sanzionatori, premiali.

Occorre, in particolare, vincolare il nuovo assetto della finanza locale all'effettiva attivazione del nuovo sistema della ripartizione delle competenze, cioè occorre che sia reso più chiaro quali sono gli strumenti che il Governo intende attivare perché finalmente alla previsione normativa si accompagni una attuazione pratica. Faccio solo un esempio. Già dal decreto legislativo n. 112 del 1998 e poi con la legge n. 131 del 2003, si è adottata una regola che sembra di assoluto buon senso:

non si dà luogo a nessun trasferimento di competenze se non in presenza delle risorse. Ma il risultato di questa regola è stato che tutte le previsioni di competenze, non essendo accompagnate dalle risorse, non sono avvenute. Allora è chiaro che questo è un punto che non può essere gestito ancora in questo modo.

Il tema del federalismo fiscale non può che procedere di pari passo con la distribuzione delle funzioni e con l'indicazione che, vista quella distribuzione delle funzioni, ne consegue l'individuazione di determinate fonti di finanza locale, da attivarsi nel modo più sollecito possibile in rapporto all'attribuzione delle funzioni. Questa, a mio giudizio, è la priorità: distribuzione delle funzioni e federalismo fiscale insieme.

Poi ci sono le altre semplificazioni non di minore importanza, quali il riassetto organizzativo, le forme di leale collaborazione, ma direi che queste, pure legiferate in contemporanea, non possono che venire dopo, almeno sul piano della realizzazione pratica. Il tema su cui insisto è chiarezza una volta per tutte per una ridistribuzione di funzioni e di competenze che finalmente dia alle Province una prospettiva chiara, magari delimitata, intorno a un elenco di funzioni non esteso, ma con una assoluta limpidezza sulle responsabilità, perché questa è l'attuazione vera del Titolo V, e mi pare che il disegno di legge del Governo dia speranze in questa direzione.

Qualche residuo dubbio può sorgere sul riferimento, nel disegno di legge del Governo, alle funzioni "storicamente svolte", perché esso non può essere preso come un vincolo a mantenere in larga misura le cose come stanno (tutte le funzioni fino ad ora svolte dal Comune rimangono al Comune e lo stesso vale per la Provincia), altrimenti non applicheremmo correttamente il principio di sussidiarietà, che secondo me va applicato per intero, cioè facendo sul serio, funzione per funzione, il lavoro di verifica di qual è il livello più idoneo per l'attribuzione delle funzioni. Quindi funzioni storicamente svolte sì come indicazione da prendere, ma poi alla fine decisioni anche coraggiose di diversa allocazione di funzioni, se questo corrisponde non solo

alla sussidiarietà, ma anche alle esigenze di semplificazione e responsabilizzazione delle amministrazioni locali davanti ai propri cittadini.