

di che cosa deve fare ciascun livello. La *ratio* dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione è quella di garantire, attraverso l'intervento statale, il ruolo degli enti locali da una possibile eccessiva ingerenza delle regioni. Il senso di tale riserva di legge statale è da ricercarsi, dunque, in una garanzia delle prerogative degli enti minori da un'eccessiva ingerenza delle regioni nelle materie che l'articolo 117 della Costituzione attribuisce loro.

Non è chiaro in questa delega in che cosa potrebbe poi tradursi tale funzione di programmazione delle regioni e fino a che punto esse si possano spingere nelle materie di propria competenza a orientare l'attività e l'esercizio delle funzioni amministrative riconosciute agli enti minori.

Anche questa è una questione decisiva, perché ha a che vedere con il tipo di attuazione del Titolo V che si intende prefigurare e, in sostanza, con il prendere sul serio fino in fondo oppure mitigare l'intuizione di carattere molto semplice e chiara che vedrebbe l'ente minore titolare di tutte le funzioni che possono da esso essere svolte in maniera efficace e al livello superiore solo quelle che non possono essere realizzate dal primo.

Da questo punto di vista, tale indicazione non pare essere condotta fino alle sue estreme conseguenze, soprattutto laddove si attribuisce alle regioni un significativo potere di indirizzo e di definizione puntuale delle modalità di attuazione delle scelte legislative. È un profilo importantissimo da risolvere perché, di nuovo, ha a che vedere con l'esigenza assolutamente fondamentale di una netta e chiara definizione delle rispettive competenze, dei costi di gestione e di organizzazione dei diversi servizi e dei livelli in cui si radica la responsabilità politica in capo a coloro che sono chiamati a compiere le scelte discrezionali che l'intero impianto riserva loro.

Dietro questi aspetti di incertezza vi è una fondamentale esigenza, che non è solo quella di rendere conoscibili all'osservatore le rispettive sfere di competenza, ma di rendere possibile l'attuazione del prin-

cipio di responsabilità che dovrebbe, secondo i modelli di organizzazione federale, rendere anche facilmente definibile dove si radicano le eventuali inefficienze gestionali e a chi deve essere attribuita la responsabilità di una gestione poco efficiente, che potrebbe essere sottoposta a valutazione politica da parte degli utenti.

TANIA GROPPI, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico*. Prima di tutto grazie dell'invito. Ho predisposto un testo scritto a mano, ragion per cui non sono in grado, al momento, di consegnarlo alla presidenza.

PRESIDENTE. Ne approfitto, professoressa, per fare presente anche agli altri professori intervenuti che, qualora vorrete consegnare o trasmettere alla Commissione note scritte, queste saranno molto gradite.

TANIA GROPPI, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico*. Siamo di fronte a un disegno di legge complesso, come sosteneva il collega Giorgis, volto a dare attuazione a molti aspetti del Titolo V della parte seconda della Costituzione modificato nel 2001.

Prima di giungere ad affrontare alcuni nodi problematici — il nostro ruolo di esperti in questa sede è sempre quello di evidenziare le criticità, aspetto che mi sembra il più costruttivo; dato che credo che sia inutile sottolineare le parti su cui non ci sono problemi o che si apprezzano — che avrei distinto in due parti, relative rispettivamente a profili di metodo e contenuto, con riferimento ad alcuni aspetti puntuali credo si debba ricordare che la forma di Stato italiana che è stata designata nel 2001 è un *unicum* nel diritto comparato.

Accanto a regioni forti, dotate di potestà legislativa ampia, si collocano nel testo costituzionale gli enti locali, comuni e province, ai quali è garantita una sfera di autonomia, il cui ordinamento e le cui funzioni fondamentali restano disciplinati dalla legge dello Stato e non dalla legge della regione — qui parliamo proprio della

lettera *p*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione — come avviene invece negli Stati federali, dove il sistema di Governo locale è disegnato e disciplinato dagli Stati membri. Tali enti locali sono protagonisti dell'esercizio delle funzioni amministrative tramite il principio di sussidiarietà.

Si tratta, quindi, di un sistema che è stato definito, a mio parere correttamente, un sistema policentrico e multilivello, secondo quanto è sintetizzato dall'articolo 114, primo comma, della Costituzione dove si parla della Repubblica, che si articola in diversi soggetti, tra cui lo Stato.

È una disposizione dalla quale è difficile ricavare un preciso significato normativo, ma che senz'altro ha un valore simbolico nella definizione di questa complessa forma di Stato. Peraltro, tale forma complessa e policentrica, che ho definito un *unicum*, si colloca anche in continuità con quella che ormai potremmo definire una tradizione italiana, perché già i costituenti nel 1947 si erano mossi su un sistema a più livelli quando avevano introdotto le regioni in un ordinamento che conosceva soltanto i comuni e le province.

Pertanto, l'attuazione della lettera *p*), che mi sembra il tema centrale del disegno di legge C. 3118, diventa uno snodo cruciale dell'intero assetto istituzionale italiano. Mi pare che ciò sia ancora più vero se si considera come in Italia la costruzione di un sistema di questo tipo, policentrico su più livelli, sia legata oggi, come già in passato, nella storia repubblicana, all'esigenza di riformare l'amministrazione pubblica nel suo complesso. Già negli anni Settanta e Novanta, i due temi del decentramento e della riforma dell'amministrazione andavano di pari passo. Si tratta, quindi, di uno snodo cruciale non solo per precisare i confini di questa complessa forma di Stato, ma anche per creare un'amministrazione pubblica efficiente.

Giungo al primo dei due aspetti, ossia i problemi di metodo. Se siamo di fronte a una disciplina così cruciale ed essenziale, mi sembra che rischiamo in realtà di perdere un'occasione. Si tratta infatti, ancora una volta, di un intervento parziale

sull'insieme del sistema degli enti territoriali in Italia, che si viene a sommare a tanti altri che ci sono stati, a partire dalla legge sul federalismo fiscale, la legge 5 maggio 2009, n. 42. Mi sembra, anzi, che in parte il problema sia la frammentazione degli interventi, la mancanza di un intervento organico che si prenda cura di tutti gli aspetti di questo ordinamento policentrico e ne chiarisca tutti gli snodi.

A mio avviso aver cominciato con il tema della finanza regionale e locale non ci aiuta, perché molte scelte di tipo ordinamentale sono già implicate dal tipo di decisioni adottate in tale sede. Pertanto oggi, nel momento in cui ci troviamo ad affrontare la riforma di tutto l'ordinamento locale, alcune scelte sono già compiute.

Al di là della citata legge n. 42 del 2009, come è ben noto alla Commissione, numerosi altri interventi sono andati a incidere sull'ordinamento locale: si è intervenuti in sede di legge finanziaria per il 2010, c'è stato il decreto-legge n. 2 del 2010; in definitiva il testo unico del 2000, ancora in vigore nella sua quasi totalità, è stato toccato in diversi punti.

A me sembra invece che, da questo punto di vista, ci fosse un'indicazione importante nel vecchio articolo 128 della Costituzione, che è stato abrogato, il quale parlava di una legge generale della Repubblica sull'ordinamento dei comuni e delle province.

La legge generale della Repubblica era stata letta all'epoca dalla dottrina anche, ma non solo (vi erano anche altre letture) come una disciplina di tipo organico, ordinamentale, addirittura da stabilizzare attraverso i tentativi che si erano attuati di sottrarla ad abrogazioni e a modifiche puntuali. Forse vi ricordate che la legge n. 142 del 1990, con norme poi riprodotte nel testo unico, aveva proprio cercato di porre limiti agli interventi puntuali e settoriali da parte di leggi successive.

Ci troviamo di fronte, dunque, anche in questo testo, che pretende di essere il più organico tra quelli intervenuti in materia, a un intervento frammentario. Mi sembra che un rimedio a tale frammentarietà non

possa essere fornito dalla delega, contenuta nell'articolo 13 del testo, per la Carta delle autonomie locali, perché mi sembra che, al di là di questo nome evocativo, non siamo di fronte ad altro che a un testo unico. Qualora così non fosse, ci sarebbero seri problemi quanto a principi e criteri direttivi della delega, come è stato poco fa evidenziato. Mi sembra, quindi, che questo sia il problema centrale: la disorganicità e frammentarietà dell'intervento normativo.

Va rilevato che alcune questioni sono davvero complesse, soprattutto quanto alla determinazione delle funzioni che mi sembrano dipendere in gran parte da un aspetto irrisolto, su cui manca una decisione chiara. Forse tale mancanza deriva dal testo costituzionale, ma questa legge non aiuta. Come si sviluppa il rapporto tra diversi livelli di governo? Qual è il ruolo della regione, in altre parole, nell'ambito del sistema policentrico?

A mio avviso, dunque, questa sarebbe stata l'occasione per un intervento organico. Nel nostro ordinamento continua a mancare una fonte intermedia tra la Costituzione e la legge ordinaria, continua a mancare la legge organica e, dato che siamo di nuovo in clima di riforme costituzionali, forse questo sarebbe un punto necessario da trattare per creare discipline dotate di stabilità e organicità.

È inutile che mi soffermi sui benefici della stabilità e dell'organicità della disciplina in termini di efficienza e di certezza del diritto per tutto il sistema.

Passo ai punti problematici. Ne indico alcuni molto rapidamente. Si pone il problema di che cosa si intende — lo ricordava il collega Giorgis — per funzioni fondamentali. La dottrina ha cercato, a mio avviso senza successo, di mettere a fuoco il rapporto tra l'articolo 117, comma secondo, lettera *p*), e l'articolo 118 della Costituzione, tra funzioni proprie e funzioni fondamentali, funzioni attribuite, conferite e via elencando.

La scelta che si compie nel testo è quella di considerare sia funzioni fondamentali, sia funzioni strumentali nelle prime lettere di ognuno degli articoli coinvolti, dalla *a*) alla *g*), sia funzioni operative

attinenti a specifiche materie in tutte le lettere successive. Ci si è mossi, dunque, su un doppio binario.

Mi pare, però, che tutto ciò complichino di molto il quadro e lo renda poco coerente. Se si esaminano gli articoli 6, 7 e 8 del testo, tenendo a mente quali sono le funzioni fondamentali definite nei primi articoli, che sono di due tipi — porto solo due esempi: c'è anche la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni accanto al coordinamento delle attività commerciali, quindi sono considerate funzioni fondamentali, sia l'esercizio della potestà regolamentare sulle funzioni fondamentali medesime, sia diverse funzioni sostanziali operative — alla luce di questa scelta, mi sembra che emerga un quadro del tutto incoerente.

Che cosa vuol dire, nell'articolo 8 — solo per fare un esempio — che l'esercizio delle funzioni fondamentali è obbligatorio per l'ente titolare quando si fa riferimento alla normazione sull'esercizio delle funzioni?

Mi sembra, inoltre, che ci sia anche il rischio di una compressione dell'autonomia degli enti locali se leggiamo questo modo di interpretare le funzioni fondamentali alla luce, per esempio, dell'articolo 117, sesto comma della Costituzione, perché si va, per esempio, con l'articolo 6, da parte della legge statale o regionale a disciplinare l'esercizio delle funzioni fondamentali, che oggi invece sono disciplinate dagli enti locali nell'esercizio della loro autonomia regolamentare, con la sola eccezione dei principi.

Questo è lo stato secondo il testo unico, da prima del sopravvenire dell'articolo 117, sesto comma. Nel testo in esame, invece, non c'è più un riferimento al fatto che lo Stato e le regioni debbano adottare solo i principi, ma piuttosto si torna a un intervento a tutto campo delle fonti primarie, statali o regionali.

Ancora, mi sembra che in questo quadro l'articolo 5, per esempio, volto a consentire alle regioni, nelle materie concorrenti e residuali, di rendere flessibile il sistema dando alle province ciò che è dei comuni o ai comuni ciò che è delle pro-

vince secondo questa normativa, in realtà crei un'ulteriore rigidità e, in ultimo, un'irrazionalità, consentendo questo scambio, peraltro a seguito di un accordo in sede di Conferenza unificata che non si capisce bene che funzione abbia, dal momento che, a quel punto, se una singola regione compie tali scelte, sarebbe sufficiente un accordo con i suoi enti locali coinvolti, senza bisogno che su tale tema si pronunci la Conferenza unificata.

Vi è, dunque, un insieme di elementi che, secondo me e come affermava il collega prima, invece di chiarificare il quadro forse lo confondono ulteriormente rispetto ai problemi già posti dall'interpretazione delle nozioni costituzionali.

Un'altra serie di problemi sempre collegati a questa mancanza di una visione sul ruolo dei diversi livelli di Governo e soprattutto delle regioni in relazione all'ordinamento locale — porto alcuni esempi — si ritrova nell'articolo 8.

In tale articolo, come già rilevato, si vanno a riconoscere alcuni spazi alla legge regionale, ma, nello stesso tempo, la si obbliga al rispetto dei commi 2 e 3 per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni in forma associata. Mi sembra, quindi, che si vada a invadere la competenza, per esempio legislativa, delle regioni.

Tra l'altro si torna a disciplinare direttamente con norme statali l'unione di comuni, così come nel testo unico del 2000, quando la dottrina aveva dato — esiste ben poca giurisprudenza costituzionale che possa essere d'ausilio su questi temi ed è essenzialmente quella in materia di comunità montane — che tutto il tema delle forme associative, ivi comprese le unioni dei comuni, ricadesse nella potestà legislativa residuale delle regioni e non fosse materia di lettera *p*). In questo punto, invece, ci si muove di nuovo sull'onda del testo unico.

Nella stessa ottica, è problematico anche l'articolo 11, almeno sotto due punti di vista. Innanzitutto non riesco a capire il ruolo di un'intesa con la Conferenza unificata e non con la sola conferenza Stato-regioni, a prescindere dalla problematicità di vincolare l'iniziativa legislativa governa-

tiva a un'intesa. Poi vi è il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni, al comma 2, nell'adozione dei decreti del presidente del Consiglio dei ministri.

Problematico è anche l'articolo 12 sulla legislazione regionale, in cui l'intervento sostitutivo governativo previsto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adeguamento della legislazione regionale alla disciplina statale e la soppressione degli enti mi sembra chiaramente in contrasto con l'articolo 120 della Costituzione. Si prevede un potere sostitutivo in capo al Governo nei confronti del legislatore regionale.

Allo stesso articolo, al comma 3, si vincolano le regioni, nell'allocatione delle funzioni nelle materie di loro competenza, ad accordi con gli enti locali, nonché alle norme sull'esercizio associato delle funzioni, senza riferimento al fatto che si tratti di funzioni fondamentali. Anzi, mi sembra che in questo caso siamo chiaramente fuori dalle funzioni fondamentali.

Infine, mi sembrano emblematiche della mancata chiarificazione di quello che deve essere il ruolo delle regioni nel nuovo Titolo V riguardo al sistema di governo locale e della tendenza di ricalcare, invece, il testo unico, che — non ce lo dimentichiamo — veniva dalla legge n. 142 del 1990 e da un diverso assetto costituzionale, le norme sulla soppressione delle comunità montane, ossia il fatto che le regioni dal 2010 possano sopprimere le comunità montane come se, in assenza di questa previsione nella normativa statale, non potessero farlo. Questo elemento mi sembra sintomatico di una tendenza.

Tornando alle mie considerazioni iniziali, mi sembra che tutti questi profili problematici discendano dal mancato carattere organico della normativa in esame. Manca, quindi, un quadro di insieme. Ci sono difficoltà, è vero e le comprendo, poste sia da situazioni contingenti, dal contesto politico, nonché dallo stesso testo costituzionale, ma probabilmente il Parlamento dovrebbe cogliere quest'occasione, come in fondo era stato fatto, a mio

avviso, nel 1990, seppure con grande ritardo nell'attuazione della Costituzione del 1948.

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Professore ordinario di diritto costituzionale*. Grazie, presidente. Ringrazio tutti gli autorevoli componenti della Commissione per avermi invitato a prendere parte a quest'audizione.

A me pare che il difetto di organicità di cui parlava la collega Tania Groppi sia da ricollegare al vizio di origine, se mi permettete l'espressione forte, del processo di federalizzazione, di costruzione di un assetto federale, che è in corso nel nostro Paese. Il vizio di origine che, a mio parere, si ritrova nella riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione, del 2001 è la creazione di un sistema che non è federale, ma multilivello, come è stato ricordato, estremamente complicato e caotico, che crea necessariamente sovrapposizioni, interferenze, confusioni e incertezze sulla ripartizione delle competenze.

Abbiamo garantito in Costituzione non solo le regioni, secondo una, a mio parere, corretta spinta verso la costruzione di un assetto che attribuisca loro un ruolo fortissimo, ma anche i comuni, le province, le città metropolitane. Nel frattempo, a livello legislativo, già prima del 2001 e poi in seguito, si sono introdotti diversi altri enti.

In realtà, infatti, ci sono tante funzioni che il comune da solo non può svolgere, la provincia forse era inadeguata per ragioni strutturali e allora si sono create nuove forme di raccordo. Si pensi all'esperienza degli ambiti territoriali ottimali nel settore dell'idrico e dei rifiuti, realtà forti e corpose dal punto di vista sia amministrativo, sia della dimensione finanziaria.

Si tratta, dunque, di un sistema che, a mio parere, può essere definito di policentrismo istituzionale esasperato. In questo contesto, incontriamo forti difficoltà, in primo luogo il decisore politico, ma poi tutti, la dottrina, la giurisprudenza costituzionale, gli operatori economici e i cittadini — questi ultimi sono entrambi il punto di riferimento delle nostre azioni —

nello stabilire realmente chi fa che cosa, a livello non soltanto della singola competenza amministrativa, ma soprattutto della definizione del ruolo. Qual è il ruolo della regione, della provincia, del comune, e via via dipanandosi lungo tali rami istituzionali?

A me pare che tutto ciò determini alcune incertezze, che sono un ostacolo fondamentale alla crescita economica del Paese. Quando si discute con un operatore economico non nazionale, che deve compiere un grosso investimento in Italia e chiede, in una lingua che non è la nostra, come l'inglese, dove tutte le nostre sfumature sono difficili da tradurre, a chi si deve rivolgere, cosa gli si risponde? Di rivolgersi alla regione? Allo Stato? Si tratta di tematiche fortissime.

Pensiamo ai rigassificatori. Oltre allo Stato, alla regione e al comune, c'è anche la provincia, perché ha anche competenza in materia militare, ed è difficilissimo dare vere indicazioni e, soprattutto, stabilire in che tempi si compie un'operazione. Non sappiamo a monte chi la compie, figuriamoci i tempi. È un ostacolo molto rilevante alla competitività del sistema Paese.

Tutto ciò, peraltro, ha un'altra conseguenza. In questi giorni, Sartori, con la sua «sovrabbondanza» letteraria, ha posto, in due articoli sul *Corriere della sera*, l'accento sui rischi del federalismo sotto il profilo della crescita della spesa pubblica. Si tratta di un tema importantissimo, nel momento in cui stiamo finalmente realizzando l'articolo 119 della Costituzione.

Se il sistema è frammentario, se non conosciamo i ruoli, inevitabilmente le risorse necessarie cresceranno e, indipendentemente da qualsiasi legge sul federalismo fiscale, si profila il rischio di continui buchi, che avranno ripercussioni negative sulla qualità della vita, sull'economia e via elencando.

Mi permetto di osservare che il disegno di legge C. 3118, sia pur pregevole in tante parti — anche io, come la collega Groppi, ritengo importante evidenziare le criticità e non ciò che va bene, altrimenti questi incontri non sono utili — a mio parere risente della difficoltà di dare volto, forma,

sostanza a quel policentrismo istituzionale esasperato. Per esempio, quando si vanno a individuare le funzioni fondamentali del comune e della provincia, a mio avviso, resta indeterminato il ruolo dell'uno e dell'altra.

Riporto alcuni esempi. Chi si occupa di materie centrali come il governo del territorio, per usare una terminologia costituzionale? Trovo scritto che il comune, tra le funzioni fondamentali, ha quelle in materia di edilizia, compresa la vigilanza e il controllo territoriale di base. La provincia si occupa della pianificazione territoriale e provinciale di coordinamento. Il comune si è sempre occupato dell'urbanistica, che è un po' diversa dall'edilizia, ma non c'è traccia di tutto ciò. A rimanere fermi a queste formulazioni rimarremmo un po' sorpresi.

Pensiamo ai servizi pubblici. Parlare di servizi pubblici di rilevanza sovracomunale, provinciale o comunale costituisce un insieme di formule che, dal punto di vista operativo, dicono poco.

Quando parliamo di igiene ambientale oggi, che significa? Chi cura la raccolta prima ancora dello smaltimento? Su quest'ultimo, per esempio, si prevede lo smaltimento dei rifiuti a livello provinciale: ma se alcune regioni, nella loro autonomia, volessero realizzare termovalorizzatori, perché la competenza è provinciale? Non deve servire più province? Ogni provincia deve avere il suo termovalorizzatore? È un *unicum* al mondo, ma restando all'organizzazione dello smaltimento, vorrei capire meglio che cosa spiegare ai miei interlocutori che vogliono realizzare un termovalorizzatore in Italia.

Lo stesso discorso vale per i trasporti. Oggi è difficile separare con l'accetta una dimensione provinciale, una comunale e una regionale, perché la complessità della tecnica, dell'organizzazione del lavoro, dell'economia impedisce, a mio parere, tale operazione.

Noto altrettanti equivoci quando ci si occupa di scuola. Con la lettera *r*) dell'articolo 2 e la lettera *r*) dell'articolo 3, innanzitutto si dispone che il comune e la provincia si occupino dell'organizzazione

della gestione dei servizi scolastici. Lo Stato che cosa fa? E la regione? Dell'organizzazione della scuola si devono occupare il comune e la provincia? Si vuole andare verso un assetto di federalismo spinto? Può occuparsene la regione, ma dubito che ogni municipio e ogni campanile si debba organizzare il servizio scolastico come crede.

Non solo, manteniamo ferma l'edilizia, ma vorrei capire perché dell'edilizia delle scuole primarie si occupa il comune e appena si passa alla scuola media se ne occupa la provincia, soltanto per riflettere un assetto amministrativo cristallizzato e fonte di sprechi. A questo punto, se bisogna occuparsi di edilizia scolastica, creiamo un'unica struttura amministrativa che, nella stessa città, si occupi della scuola primaria e del liceo. Non vedo quale ragione ci sia, quale razionalità ci sia per fare diversamente.

In tutto ciò, a mio sommo parere, è piuttosto indefinito il ruolo della regione, il che è strano. Andiamo verso il federalismo, il regionalismo forte — chiamiamolo come vogliamo, non è questione terminologica — ma la regione non è padrona dell'organizzazione amministrativa al proprio interno.

Le clausole di flessibilità di cui parlava la professoressa Groppi sono difficilissime a realizzarsi, se stiamo con i piedi per terra e non in un mondo ideale. Bisogna andare in Conferenza unificata per cambiare tutto ciò. Pensate che *iter* gravoso si deve affrontare.

La regione non può far nulla. D'altra parte, abbiamo un meccanismo dove, quando la regione può fare qualcosa, ne aveva già facoltà. È fin troppo noto che poteva intervenire sulle comunità montane: perché scriverlo nella legge?

In conclusione, a mio sommo parere, il disegno di legge contiene certamente alcune previsioni importanti, che non ho citato, ma sono tutte quelle che riguardano la soppressione e l'abrogazione relativa a enti e organismi. Vi sono elementi pregevoli laddove si ridisegna l'organizzazione, intervenendo sulle strutture dei consigli e delle giunte, ma sul tema cru-

ziale, la definizione del ruolo di tali enti territoriali e dei rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo, corriamo il rischio di aggravare la situazione caotica già esistente.

Ciò potrebbe avere conseguenze negative anche quando si metterà mano ai decreti legislativi, che sono già in corso di elaborazione, sui costi *standard*, perché nel caos il federalismo fiscale corre il rischio di diventare poco funzionale rispetto alla responsabilizzazione dei livelli di Governo, che dovrà essere uno degli obiettivi del federalismo fiscale.

GIAMPAOLO ROSSI, *Professore ordinario di diritto amministrativo*. Dieci minuti mi costringeranno a svolgere considerazioni un po' drastiche, senza motivarle sufficientemente.

Il disegno di legge si pone gli obiettivi di perseguire la semplificazione e lo snellimento e di evitare la sovrapposizione delle competenze, obiettivo decisivo in un contesto che precede il federalismo fiscale, basato sull'idea dell'individuabilità delle responsabilità. Se non si raggiungono tali obiettivi, diventa problematico anche l'impianto del federalismo fiscale.

Si dovrebbe svolgere un ragionamento di fondo sul perché sono 20 anni che le leggi, tutte le leggi, si pongono l'obiettivo della semplificazione e però, dopo 20 anni, continuano a porsi. Evidentemente non è stato raggiunto e il primo problema da esaminare è se questa legge lo raggiunga.

Le ragioni sono tante e, secondo me, ve n'è una culturale: non si rinuncia al garantismo, al partecipazionismo, inteso come aspetto negativo della partecipazione, che è invece un valore, e, quindi, aumentando questi, il risultato è che, fatte 100 funzioni che servono a far qualcosa, le competenze sono 160-170.

I procedimenti si appesantiscono e non si riesce a individuare le responsabilità. Se non si rinuncia al garantismo e al partecipazionismo, è inutile porsi il problema della semplificazione.

Il disegno di legge C. 3118 non sceglie la soluzione della soppressione delle province, che era presente in alcuni pro-

grammi dei partiti politici e anche del Governo, ma opta per introdurre alcune misure che, devo dire, sono anche incisive e coraggiose. Non fa solo finta di semplificare. Gli organi degli enti territoriali sono alleggeriti e alcuni enti vengono soppressi, quindi c'è un tentativo, un inizio di semplificazione. Sta al Parlamento valutare se sia sufficiente.

Vengo ai profili problematici, che, a mio avviso, sono due. Il primo è il fatto che alcune competenze restano a tutti gli enti, come accennava il collega Pitruzzella, come la protezione civile. Già oggi, in materia di protezione civile, stando ai decreti delegati Bassanini, la competenza è del comune, della provincia, della regione e dello Stato, il che spiega poi perché bisogna ricorrere, ad esempio, a Bertolaso, ossia unificare «bypassando» tutte le competenze. Secondo questo disegno di legge, la competenza resterebbe dei comuni, delle province, delle regioni e dello Stato.

Lo stesso vale per il commercio, la pianificazione urbanistica e i trasporti. Il disegno che emerge, nonostante questa anche coraggiosa semplificazione, lascerebbe comunque i comuni, le unioni dei comuni, le convenzioni che possono determinare anche modi di organizzazione, altri eventuali accorpamenti che restano nella competenza delle regioni, quindi le province e le regioni, oltre che lo Stato e l'Unione europea. Questo è un primo profilo, secondo me, da approfondire. Forse bisogna essere più drastici e non affidare di nuovo tutto a tutti.

La questione che mi sembra, però, più problematica in termini istituzionali — sono culturalmente un convinto sostenitore delle autonomie comunali, quindi considerate pure un difetto avere una convinzione marcata quando si voglia apportare un contributo di carattere scientifico; posso sbagliare per questa mia convinzione — è la diminuzione delle autonomie comunali nei confronti delle regioni.

Le competenze dei comuni e delle province agli articoli 2 e 3 sono stabilite «ferma restando la programmazione regionale». Esiste, quindi, un potere di pro-

grammazione delle regioni in materie che sono di competenza dei comuni e delle province. Oltre a ciò, sappiamo che il termine programmazione è confuso fin dai tempi di Giannini. Che cosa vuol dire, infatti, programmare?

Porto un esempio: programmazione delle attività di istruzione professionale vuol dire individuare solamente i macro settori, se è meglio formare nell'edilizia, nel commercio con l'estero o questioni del genere? Oppure vuol dire approvare, con atto che si chiama di programmazione, l'elenco minuto di tutti i corsi di formazione professionale, come fanno, in effetti, attualmente quasi tutte le regioni? La competenza che, in genere, è stata delegata alle province, in realtà compie due passaggi: va alla provincia ma decide la regione, che li ripassa alla provincia e la situazione si ricomplica.

Il termine programmazione è, dunque, equivoco, anche perché non individua la fonte giuridica: è un atto normativo, una legge, o un atto amministrativo? Può essere l'uno e l'altro, quindi si metterebbero i comuni sotto un potere amministrativo delle regioni.

Passo al secondo aspetto di diminuzione dell'autonomia comunale. La stessa allocazione delle competenze fra comuni e province è suscettibile, seppure previo accordo, di essere modificata dalla regione, la quale può dare ai comuni le competenze delle province e alle province le competenze dei comuni; quindi, i comuni e le province non hanno competenze proprie.

Ancora, l'articolo 8 dispone, per i comuni sotto i 3 mila abitanti, che tutte le funzioni gestorie — le altre sono solo strumentali, come è già stato ricordato — devono essere gestite in forma associata con la formula dell'unione e anche i comuni fino a 100 mila abitanti possono essere obbligati, con atto della regione, a gestire in forma associata le competenze. Solo i comuni con più di 100 mila abitanti non sono obbligati e hanno un potere proprio; gli altri comuni fino a 100 mila abitanti, e quindi quasi tutti, possono essere obbligati con atto della regione.

Infine, il terzo profilo della diminuzione delle autonomie comunali riguarda la disciplina regionale delle materie a competenza ripartita, ossia quasi tutte. Tutte le competenze dei comuni e delle province rientrano, infatti, nelle materie in cui vi è competenza ripartita Stato-regioni.

Il fatto che la legge statale deve attribuire le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane non significa che tali enti ruotano nell'orbita dello Stato. La riserva di legge è lo strumento della garanzia per le libertà civili. Il costituente, in questo caso, ha voluto stabilire che i comuni e le province hanno competenze proprie. Altrimenti, significa che semplicemente si individuano quali sono, ma poi le loro competenze sono decise dalla regione? Questo è l'aspetto che mi sembra problematico.

Per finire, mi sembra molto apprezzabile l'idea delle unioni dei comuni. Ho partecipato, come consulente, alla prima unione dei comuni in Emilia-Romagna: è stata una bellissima esperienza. Ho il timore che stabilire che la presidenza spetterà a rotazione tra i comuni renderà molto difficile il formarsi di alcune unioni, perché i comuni più grandi non accetteranno di unirsi con quelli piccoli. Riporto quest'aspetto come oggetto di riflessione.

Se è vero quello che affermava il collega Pitruzzella, che nel testo del disegno di legge è scritto che l'organizzazione e la gestione della scuola spetti ai comuni fino alla scuola media e alle province per le scuole superiori, mi sorge una richiesta di chiarimento: se si vuole trasferire ai comuni e alle province l'organizzazione e la gestione della scuola, secondo il dettato del disegno di legge, bisogna dirlo, perché è una questione molto importante, che va esplicitata chiaramente. È un dubbio che mi è sorto; se invece non si vuol trasferire la scuola, è sufficiente dirlo.

In conclusione, anche in termini enfatici, se, riprendendo il disposto già vigente nel Titolo V della Costituzione e ribadendolo ben due volte nel disegno di legge, spettano ai comuni tutte le funzioni che non richiedono interventi di enti superiori, allora non si può contemporaneamente

indebolire il comune nei confronti di altri enti territoriali e della regione in particolare.

NICOLÒ ZANON, *Professore ordinario di diritto costituzionale*. Vi ringrazio dell'invito. Molte considerazioni sono già state svolte. Su alcune fondamentalmente concordo, magari su altre potrei cercare di sviluppare un ragionamento parzialmente diverso.

Cercherò di sintetizzare al massimo. È chiaro che l'approvazione di questo atto normativo è finalizzata a consentire l'attuazione della legge n. 42 del 2009 in tema di federalismo fiscale. Si comprende molto bene che la distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali è indispensabile a questo fine, perché solo per le spese riconducibili alle funzioni fondamentali sarà assicurato il finanziamento integrale.

Comprendo profondamente le esigenze della politica, che deve scegliere questa strada, però, come rilevato già dai colleghi intervenuti, in particolare dal collega Pitruzzella, probabilmente un'opera più organica avrebbe dovuto essere differente.

Questo disegno di legge sconta le imperie e i difetti del Titolo V. Non dico che li aggrava, anzi, cercherò di apportare un contributo innovativo rispetto alle osservazioni già avanzate: mi pare che in qualche misura proprio il ruolo delle regioni, che qualcuno trova eccentrico, sia, invece, dovuto al tentativo di rimediare ad alcune letture radicali di quanto emerge dal Titolo V.

Capisco che possa sollevare dubbi di costituzionalità, per esempio il fatto che, come disposto in alcuni articoli — 2, 3 e 4 — si fa salva la programmazione regionale; capisco che possa risultare eccentrico in un ambito che dovrebbe essere, tramite il riferimento dell'articolo al 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, riservato agli enti locali, ma probabilmente il legislatore si è reso conto che bisognava dare comunque un ruolo di governo generale alla regione per evitare i rischi di un eccessivo localismo frammentario.

Torno a ribadire che probabilmente un'opera organica — mi rendo conto che sia profondamente impolitico, però l'osservatore lo può affermare senza problemi, proprio perché non ha funzioni decisorie, ma di mera osservazione, per quanto riesca a comprendere — avrebbe dovuto ripartire da una modifica sensata delle scelte contenute nel Titolo V, che si sono rivelate, nonostante l'opera meritoria della giurisprudenza costituzionale, profondamente in contrasto con alcune esigenze di competitività. È stato evocato il sistema Paese, parola che non ripeto, perché sarebbe del tutto inutile.

Probabilmente il disegno di legge, da una parte, cristallizza l'esistente, ma, dall'altra, proprio inserendo un ruolo regionale, cerca di ovviare ad alcuni rischi che un'attuazione integrale del Titolo V comporterebbe. Le competenze regolamentari degli enti locali, addirittura, secondo alcune letture, dovrebbero potersi esprimere senza alcun vincolo legislativo, in nome dell'articolo 114 della Costituzione. Esistono in dottrina letture di questo tipo e francamente trovo che sarebbero letali per tutto quello che è già stato ricordato prima.

Da questo punto di vista, oltre alla parziale cristallizzazione dell'esistente, c'è anche il tentativo di fornire all'ente regionale un ruolo di governo della pluralità dei livelli di governo presenti sul suo territorio per attenuare tali danni. Questa è la prima osservazione di carattere molto generale che mi sentirei di svolgere.

Poi si pone un problema di eterogeneità degli argomenti trattati e di assenza di coordinamento con le norme già in vigore. Credo che ciò balzi agli occhi proprio dal punto di vista di chi legge il disegno di legge C. 3118 per cercare di capire e per provare a riferire elementi utili a chi ascolta.

Molte norme del disegno di legge intervengono — è già stato detto — su aspetti disciplinati dal Testo unico degli enti locali, dalla legge sul federalismo fiscale, dalla finanziaria del 2010 e dal recente

decreto legge n. 2 del 2010, che contiene interventi urgenti concernenti enti locali e regioni.

È vero che l'articolo 31 del disegno di legge detta l'abrogazione esplicita di molte norme e che il comma 4 dello stesso articolo prevede anche l'abrogazione delle norme incompatibili con la presente legge, ma rimangono situazioni di incertezza interpretativa, che ora non posso dettagliare per mancanza di tempo. Ho alcuni appunti, che proverò a trasformare in qualcosa di organico in modo da poterli trasmettere successivamente. Permangono, dunque, in diversi casi, come anche la scheda di lettura predisposta dagli uffici della Camera mette in evidenza, situazioni di incertezza dovute alla contemporanea vigenza di norme che hanno lo stesso oggetto, che disciplinano la stessa materia, ma che danno soluzioni che non coincidono.

D'altra parte, all'articolo 13 vi è una delega al Governo che presenta i problemi, già indicati dal collega Giorgis, per l'adozione dalla Carta delle autonomie locali, che dovrà successivamente riunire e coordinare tutte le norme statali relative agli enti locali. Forse valeva la pena di farlo ora; anziché normare proceduralmente, il Parlamento poteva compiere scelte coerenti in questa sede fin da adesso.

L'articolo 5 dispone che, nelle sole materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, le regioni possono modificare il quadro delineato dalla legge statale nell'attribuzione di funzioni fondamentali, previo accordo con gli enti interessati e in sede di Conferenza unificata. Questo è un elemento proceduralmente piuttosto irragionevole, probabilmente. Le regioni possono modificare l'attribuzione fatta al comune o alla provincia o viceversa. Colgo, da un lato, forse l'applicazione del principio di sussidiarietà, ma, dall'altro, molto più semplicemente e concretamente, il tentativo, sia pur proceduralmente complicato, di riattribuire un ruolo all'ente regionale perché ci si rende conto che una lettura integrale del Titolo

V porterebbe a risultati di ulteriore frammentazione e polverizzazione dei livelli di governo.

Aggiungo infine una considerazione. Per quanto riguarda l'unione dei comuni, a parte il fatto che il Testo unico degli enti locali prevede diverse forme associative mentre qui se ne riproducono soltanto due — un classico esempio delle incertezze interpretative che, perlomeno da qui a due anni, quando sarà adottata la Carta delle autonomie locali, impegneranno gli interpreti — una volta che si creano le unioni di comuni, non sarebbe stata questa l'occasione, non so se dico una sciocchezza dal punto di vista politico, per riconoscere che in questi casi forse la provincia serve a poco e che avrebbe potuto non essere più prevista?

Naturalmente, anch'io mi sono concentrato sugli aspetti critici, sui quali ci sono perplessità, ma ci sono anche numerosi contenuti buoni. Ho, però, l'impressione che sia un'occasione che andrebbe forse colta più in profondità, per fare di più e in modo più efficace, altrimenti il rischio è che, anche in termini di ricaduta sul federalismo fiscale, gli effetti di spesa siano dirompenti e diano ragione a osservatori come Sartori, che prevedono sconquassi per la finanza pubblica.

GIAN CANDIDO DE MARTIN TOPRANIN, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico*. Desidero in primo luogo ringraziare per l'invito.

Cercherò di fornire, nel tempo previsto, un sintetico contributo, evitando di interloquire su questioni che sono già emerse e sulle quali non sempre sono d'accordo con quanto prospettato. Al di là dell'appunto che ho già consegnato alla presidenza, mi riservo poi di far pervenire osservazioni scritte più puntuali.

Con il disegno di legge C. 3118 riprende finalmente il processo riformatore indispensabile per attuare la riforma del Titolo V, nella prospettiva di una valorizzazione delle autonomie territoriali, responsabili e anche di una effettiva semplificazione, per quanto possibile, del sistema istituzionale, che riduca i costi e

renda anche possibile l'attuazione del cosiddetto federalismo fiscale, evitando la compromissione del disegno riformatore, che, dopo nove anni di disattenzioni, tentativi falliti o interventi spesso contraddittori con i principi, corre effettivamente alcuni rischi: il neocentralismo e gli interventi di tipo gerarchico a cascata sono, infatti, frequenti. Mi pare che anche di recente siano state registrate innovazioni opinabili come nell'ultima legge finanziaria, nonché nel decreto legge n. 2 del 2010 e nella relativa legge di conversione.

Senza entrare nei dettagli e lasciando sullo sfondo anche un'altra questione, che qui è stata appena accennata, cioè quella del rischio di uno svuotamento anche dell'autonomia locale legato alla proliferazione di amministrazioni straordinarie e di interventi emergenziali, credo che si possa affermare che questa ripartenza può essere utile, sempre che si intenda realizzare coerentemente quella che si può chiamare la via italiana al federalismo, basata su un policentrismo a quattro livelli, che richiede certamente un forte impegno, non solo politico, ma anche tecnico, per riuscire a decentrare il sistema, distinguendo tendenzialmente il ruolo legislativo di Stato e regioni da quello amministrativo di comuni e province.

In questa prospettiva, mi pare essenziale aver chiaro che si tratta di un disegno processuale, di un percorso complesso, che richiede ovviamente anche altri interventi, al di là di quelli di cui stiamo parlando in questa sede. Mi riferisco da un lato agli interventi di completamento e perfezionamento della riforma costituzionale del 2001, che tutti abbiamo presente, e dall'altro, naturalmente, anche al versante degli interventi delle regioni, che fin qui sono in larga misura mancati, nonostante lo spazio che esse, per certi versi, potevano gestire in materia.

Mi limito naturalmente a considerare il ruolo del legislatore statale in questa fase del processo riformatore, concentrando l'attenzione solo su alcune questioni generali e sottolineando l'esigenza di una

forte condivisione, di una concertazione sul piano procedurale ai fini della tenuta della riforma.

Mi riferisco essenzialmente, in tal senso, alla necessità di riprendere l'impostazione del protocollo interistituzionale del 2002, che aveva sancito un metodo nell'affrontare l'attuazione della riforma costituzionale attraverso la creazione di un luogo interistituzionale, come quello ora previsto nella legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, in cui si è prefigurato un comitato interistituzionale che potrebbe essere ripreso anche ai fini del federalismo istituzionale.

Affronto rapidamente tre punti per cercare di cogliere alcune questioni di fondo legate anche al disegno di legge C. 3118, al di là della questione della disorganicità della proposta, che è già stata evidenziata da altri auditi. I tre punti sono: chiarificazione delle funzioni locali, semplificazione istituzionale e Carta delle autonomie locali.

Per quanto riguarda la chiarificazione e l'effettiva riallocazione delle funzioni ai comuni e alle province su due livelli (funzioni di base o legate ai servizi personali e funzioni di area vasta), a cominciare da quelle cosiddette fondamentali, che sono uno snodo essenziale per definire le invarianti di sistema e, quindi, anche le premesse per attuare l'articolo 119 della Costituzione (il quale peraltro richiede di finanziare integralmente non solo le funzioni fondamentali, ma anche le altre attribuite agli enti locali), credo che il progetto in discussione possa essere valutato positivamente quanto all'approccio per le funzioni fondamentali. Il tentativo di una definizione diretta, senza delega, mette finalmente sul tappeto la possibilità di definire un primo nucleo, uno zoccolo essenziale delle funzioni di comuni e province.

Al di là di questa valutazione positiva sul metodo, credo che residuino osservazioni su alcune sfasature, sovrapposizioni o lacune negli elenchi sia dell'articolo 2, sia dell'articolo 3, nonché sulla commi-

stione tra funzioni ordinamentali e materiali, che ritengo sarebbe preferibile evitare.

Ciò premesso, sussistono perplessità rilevanti, a mio giudizio, per quanto riguarda l'attuazione non tanto dell'articolo 117, secondo comma lettera p) per le funzioni fondamentali, quanto dell'articolo 118 della Costituzione, da parte sia del legislatore statale, sia, ancor più, di quello regionale.

Per la parte che riguarda il legislatore statale, l'articolo 11 ha soprattutto due limiti, da un lato la previsione di un disegno di legge, senza garanzia di un termine, e non di una vera e propria delega al Governo, dall'altro un meccanismo a cascata, a mio parere inutilmente lungo e che corre il rischio di non avere un seguito nel rapporto tra regioni ed enti locali.

Per quanto riguarda, invece, il versante che coinvolge il legislatore regionale, l'articolo 12 prevede un meccanismo in cui sono assenti garanzie sia sul piano temporale, sia su quello procedurale nonché un potere sostitutivo, in caso di inerzia delle regioni. Noi tutti siamo testimoni che, dalla legge n. 142 del 1990 in poi, uno dei nodi irrisolti è stato quello di riuscire a rendere effettivo il ruolo regionale di riallocazione delle funzioni amministrative agli enti locali.

Aggiungo, però, che ci sono due nodi — per così dire — territoriali che pesano sulla questione delle funzioni: uno riguarda i comuni, l'altro le province. Se non si chiariscono in via prioritaria tali questioni, diventa difficile anche definire il quadro delle funzioni spettanti all'uno e all'altro livello locale del sistema.

Per i comuni esiste la questione delle città metropolitane, che lascio sullo sfondo, ma che va finalmente affrontata. Poi c'è la questione dei piccoli comuni. La soluzione delle unioni obbligatorie, prefigurata almeno per gran parte delle funzioni fondamentali, mi sembra da condividere, proprio per rendere effettiva l'autonomia comunale.

Si avverte un certo *favor* per le forme associative nel disegno di legge, però su

questo terreno bisogna indubbiamente, a mio parere, compiere molta altra strada e aggiungere previsioni puntuali per rafforzare la dimensione delle unioni polifunzionali per i piccoli comuni, a parte lo stabilire se la soglia sia di 3 o 5 mila abitanti. In altre norme del disegno di legge si afferma, infatti, che i piccoli comuni sono quelli sotto i 5 mila, qui invece si definiscono come tali quelli sotto i 3 mila.

In ogni caso, credo che la soluzione delle unioni polifunzionali obbligatorie possa essere facilmente utilizzata anche per le zone montane, prevedendo che le comunità montane diventino automaticamente unioni obbligatorie in questo contesto territoriale ed evitando, quindi, tante *querelle* e complicazioni che stanno impegnando, a vario titolo, legislatori e commentatori sulla sorte delle comunità montane.

Per quanto riguarda le province, invece, mi limito a osservare che l'ipotesi di un riordino generalizzato per razionalizzare e ridurre mi pare assai problematica, anche in rapporto alle previsioni dell'articolo 133 della Costituzione.

Già in questa sede, nel corso di un'altra audizione, ho avuto occasione di esprimere il mio punto di vista sulla necessità dell'ente provincia e sull'esigenza di una sua valorizzazione. Credo, quindi, che, più che immaginare una revisione generalizzata, si tratti di mettere un fermo alla creazione di nuove province e di porre in cantiere una revisione delle province dopo l'istituzione delle città metropolitane.

In merito alla semplificazione istituzionale, si tratta di un'occasione preziosa per ridefinire l'assetto di alcuni soggetti strumentali o dipendenti creati nel tempo dal legislatore statale o regionale o dagli stessi enti locali. Da questo punto di vista, esprimo un giudizio positivo sull'articolo 7, che contiene una disposizione di salvaguardia che impedisce l'esercizio di funzioni fondamentali da parte di soggetti strumentali statali o regionali; mi pare però un approccio assai opinabile quello del Capo V del disegno di legge, in cui vi è un elenco molto eterogeneo, che si è

anche ridotto nel tempo, di enti e organismi che dovrebbero essere soppressi.

Credo che, piuttosto che seguire un elenco, dovrebbe essere definito un criterio generale da sancire con molta chiarezza, in base al quale tutti i soggetti strumentali, locali, regionali o statali che operino in campi riconducibili alle funzioni fondamentali o proprie degli enti locali dovrebbero essere soppressi o comunque ricondotti al quadro di riferimento degli enti territoriali riconosciuti in Costituzione. Di conseguenza, dovrebbero essere previsti alcuni termini entro i quali ridefinire la sorte di tali enti con poteri sostitutivi e anche misure drastiche, come la soppressione delle risorse finanziarie per tutti i soggetti che operino in campi rientranti nelle funzioni locali, ovviamente se si vuole affrontare in maniera seria la questione della semplificazione.

Infine, sulla Carta delle autonomie locali, mi limito a osservare che in materia esiste, a mio giudizio, il forte rischio di un equivoco. La Carta delle autonomie locali dovrebbe essere, per certi versi, il punto di approdo, il faro del processo riformatore, ma se intesa correttamente, non come una sorta di nuovo testo unico, di codice aggiornato di quello attualmente vigente. In realtà, la Carta dovrebbe essere il luogo che garantisca maggiormente la condizione di autonomia degli enti locali, e cioè contenere le sole disposizioni statali nelle materie di competenza del legislatore statale, quelle sancite dal secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione riguardanti gli enti locali. Il resto dovrebbe essere al di fuori della portata di questa Carta, che dovrebbe, invece, valorizzare adeguatamente l'autordinamento, gli autocontrolli, ossia l'autonomia statutaria regolamentare, che la Costituzione, non a caso, riconosce espressamente ai comuni e alle province.

Concludo rilevando che il disegno di legge contiene indubbiamente alcuni elementi positivi interessanti e alcuni stimoli, ma mi sembra che, in larga misura, abbia nodi ancora aperti e che forse sarebbe il caso anche di acquisire contenuti di altre proposte. Mi permetto di segnalare a tal

fine la maggiore sintonia col mio punto di vista della proposta di legge C. 2062 Giovanelli e altri, che mi sembra abbia caratteristiche di organicità non presenti in questo disegno governativo.

**PRESIDENTE.** Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**SALVATORE VASSALLO.** Volevo sottoporre un quesito forse non semplice da risolvere in poche parole sollecitato soprattutto da alcuni passaggi degli interventi dei professori Pitruzzella e Zanon su un punto col quale mi trovo in particolare sintonia.

Entrambi, ma anche altri docenti che abbiamo audito, sottolineano come ci sia uno sforzo di semplificazione sugli enti e sugli organi di comuni e province, ma manchi, invece, una semplificazione sulle funzioni, che è quanto ci si sarebbe aspettati, perché questa poteva essere l'occasione per cominciare a compiere, sostanzialmente, un'operazione sulle province, anche in vista di una loro trasformazione.

Sono perfettamente in sintonia con questo approccio e penso che questa sarebbe l'occasione nella quale ridurre in maniera significativa le funzioni, per passare come minimo a un organo di secondo grado. Tuttavia, in particolare nelle parole del professor Pitruzzella, ho trovato un'ambivalenza forse inevitabile. Da un lato, si afferma che è difficile indicare a qualcuno che deve compiere un investimento in Italia con chi bisogna parlare, dall'altro, che non è facile tagliare con l'accetta la distinzione delle competenze in alcune materie.

Il problema concreto con il quale noi dovremmo fare i conti, anche laddove volessimo provare a introdurre l'argomento durante l'esame di questo provvedimento, è dove, invece, si deve intervenire con l'accetta. Alcune limature sono state effettuate su beni culturali, flora e fauna, parchi, servizi sanitari, forse in alcuni casi anche in relazione a funzioni che, di fatto, non vengono più esercitate dalle province.

Vi chiederei quindi se avete già alcune indicazioni sulle materie su cui lavorare.

Su quali delle materie che continuano a presentare una ridondanza (pianificazione territoriale, difesa del suolo, protezione civile, ambiente, rifiuti, traffico, trasporti, servizi scolastici, servizi per il lavoro e via elencando) si può incidere per assottigliare significativamente le competenze delle province?

GIUSEPPE CALDERISI. Più che porre una domanda, svolgo una breve considerazione. Ringrazio i docenti universitari intervenuti a portarci il loro contributo; condivido in particolare l'intervento di alcuni, che hanno sottolineato la difficoltà, se non forse, a mio avviso, l'impossibilità, di pervenire a un'attuazione del Titolo V, stante il modo in cui si configura. Esso è affetto da tanti difetti e in particolare uno: la totale dissociazione tra dimensione territoriale e processi economico-sociali da governare.

Questo è il problema, al di là del fatto che le competenze legislative sono state ripartite per materie, come se fosse possibile dividere per materie e non per funzioni, e di tutti gli altri problemi del sistema multilivello, che ha completamente ignorato che uno dei difetti fondamentali del nostro Paese non è solo quello del centralismo, ma anche quello del localismo, della frammentazione, della duplicazione. Penso alla moltiplicazione delle università, degli aeroporti, delle zone commerciali, delle zone industriali e via elencando.

Chi dovrebbe avere il compito di infrastrutturare il territorio, se non un organo come la regione? Non parlo certo di tutte le regioni nelle loro dimensioni attuali, evidentemente. Si pone anche questo problema. Tuttavia, se ci facciamo caso, vediamo che la competizione globale è sempre più fra sistemi regionali: consideriamo il Galles, le zone dell'Irlanda, Tolosa, la Valle del Reno settentrionale, per non parlare di San Diego, la Silicon Valley, la zona di Osaka o altre.

Come pensiamo di poter avere un sistema competitivo in un quadro di polverizzazione delle competenze come quello che viene dal Titolo V e che non riesco a

capire? Personalmente, non sarei capace di dare attuazione al Titolo V; apprezzo lo sforzo compiuto dal Governo nel tentativo di razionalizzare alcune situazioni, pur con i limiti e i difetti che sono stati pure rimarcati e su cui si può tentare di provvedere in sede di emendamenti. Vi è, evidentemente, una polverizzazione che rende indecifrabile il groviglio delle competenze nel sistema che è stato creato, con un eccessivo numero di livelli di governo, oltre che con tutti gli enti che sono proliferati e che conosciamo bene.

La mia era semplicemente un'osservazione. Mi auguro che quest'audizione possa servire alla Commissione e anche al Governo per capire come procedere e mi interrogo su come e se sia possibile, rispettando una tempistica già incardinata nel processo di attuazione del federalismo fiscale, arrivare a un disegno più razionale di riordino anche del Titolo V della parte seconda della Costituzione. Vorrei inoltre impegnare il Governo nello sforzo di farsi carico, al di là dell'altra riforma costituzionale, anche del problema della sede di raccordo.

Il maggiore difetto nel varare il Titolo V è stato, infatti, quello di non aver previsto contestualmente la sede di raccordo. La soluzione non può essere quella di compiere un passaggio da un sistema di bicameralismo perfetto a uno di tricameralismo di fatto, per cui avremmo la Camera, sede del rapporto fiduciario, la Conferenza Stato-regioni, che ha assunto poteri politico-legislativi senza avere alcuna trasparenza, e poi, in aggiunta, un Senato cosiddetto federale, che non si capisce che funzione dovrebbe avere.

Del resto, penso che sia assolutamente impossibile realizzare un disegno del genere. Non aver previsto la sede di raccordo come quella in cui si decide chi fa che cosa ha costituito un difetto enorme. L'attuazione di quel Titolo V, a mio avviso, è sostanzialmente una *mission impossible* e, quindi, vi chiedo di capire lo sforzo che vorrei tentare di compiere. Mi auguro che il Governo sia disponibile a questo e a conciliare la programmazione, i tempi previsti per l'attuazione anche del federalismo

fiscale, con un rimettere mano al Titolo V nelle parti di criticità che sono ormai emerse, in dieci anni di attuazione.

Sono passati dieci anni e i difetti sono emersi, perché la Corte ha posto sicuramente rimedio a molti guasti provocati dal Titolo V, ma ha creato problemi non di poco conto. Non fosse altro il fatto che a prendere decisioni di natura prettamente politica sia la Corte costituzionale medesima. Basti pensare a come essa interviene per decidere l'adeguatezza. Il principio di adeguatezza e di sussidiarietà è deman- dato, di fatto, alla decisione della Corte costituzionale.

È mai possibile che un Parlamento si espropri di questo potere e demands a un organo come la Corte costituzionale di prendere tali decisioni? Si parla spesso di problemi di funzione e ruolo del Parlamento e di esproprio delle sue funzioni, ma di questo sembra che non ci si sia resi conto fino in fondo.

Esprimo considerazioni frammentarie, ma credo che debbano essere messe agli atti e poi riprese evidentemente in sede di dibattito di questo disegno di legge del Governo.

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Non intendo in alcun modo affliggere i nostri ospiti con una mia personale audizione sul Titolo V. Li ringrazio, invece, per aver fornito alcuni spunti di assoluto interesse, che consentiranno a questa Commissione, nel tempo che ha a disposizione, non tanto di riformare il Titolo V, quanto di attuare una delega meno pasticciata di quella che il testo attuale potrebbe indurci a realizzare.

Vi ringrazio, comunque, dell'assoluta qualità e chiarezza dei vostri interventi.

**LINDA LANZILLOTTA.** Mi associo anch'io ai ringraziamenti per le valutazioni degli intervenuti che, complessivamente, mi sembra sollevino preoccupazioni in merito al percorso di attuazione di questo che è, comunque, un disegno costituzionale. Esprimo un elemento di preoccupazione a cui vorrei associare due domande, alle quali auspico venga data risposta anche in seguito.

La mia preoccupazione sta nel fatto che, come è stato sottolineato, l'assetto prefigurato dal disegno di legge è una semplice cristallizzazione dell'esistente, nella quale si rinuncia a una vera razionalizzazione e specializzazione delle funzioni, così com'era ipotizzato dal Titolo V. Credo che ciò avvenga per una sostanziale debolezza politica rispetto a quello che definisco un corporativismo istituzionale, in cui ciò che si difende non è l'utente finale, ma il complesso dei soggetti che concorrono alla decisione e alla gestione delle funzioni.

Vorrei innanzitutto sapere se è stata realizzata e simulata in dottrina un'analisi delle funzioni sulla base dei criteri indicati dalla Costituzione, ossia proporzionalità tra funzione e dimensione del soggetto a cui si attribuisce la competenza e appropriatezza. Chiedo quale sarebbe l'esito di una riallocazione ottimale delle funzioni in base ai criteri indicati dalla Costituzione e se, infine, questo esercizio non debba partire dal risultato, piuttosto che dai soggetti.

Una riflessione che mi è capitata di svolgere più volte è relativa al fatto che l'impostazione di diritto amministrativo e ordinamentale si focalizza sulla garanzia, sul garantismo nei confronti dei soggetti, piuttosto che dei destinatari. Chiedo se non sia possibile, usando la leva dei criteri di proporzionalità e adeguatezza, riclassificare le funzioni dal punto di vista dell'*output*, piuttosto che del soggetto.

Vorrei, inoltre, sapere se i nostri interlocutori non ritengano che, qualora non si svolgesse l'esercizio di specializzazione delle funzioni e, quindi, di semplificazione e asciugamento anche dei procedimenti e degli apparati, la cristallizzazione della realtà così com'è, come viene disegnata da questo disegno di legge, non pregiudichi la fattibilità del federalismo fiscale e la sua sostenibilità.

Quando è stata emanata la legge sul federalismo fiscale, si è rinviata l'operazione della ridefinizione delle funzioni in base ai principi costituzionali e, quindi, alla loro economicità, a una gestione più economica, oltre che più efficiente delle

funzioni. Se tale operazione non si compie, come si traduce ciò in termini di sostenibilità del federalismo fiscale? A me sembra una situazione molto preoccupante e che dalle audizioni risulti che le premesse siano molto negative. Non so come si potrà compiere l'operazione che la legge sul federalismo fiscale presuppone.

PRESIDENTE. Do la parola ai professori auditi per la loro replica.

ANDREA GIORGIS, *Professore ordinario di diritto costituzionale*. Svolgo solo un rapidissimo intervento, perché le domande offrono l'occasione per affrontare aspetti che, nella necessità di sintesi, ho trascurato.

L'impressione che veniva adesso espressa dall'onorevole Lanzillotta mi sembra molto puntuale e calzante. Questo disegno di legge sostanzialmente registra l'esistente e — non vorrei esprimere valutazioni di carattere politico — rinuncia a innovare o, invece, rafforza e tutela. Si può dire che fotografa l'esistente e non apporta pressoché alcuna innovazione.

L'esempio — veniva ricordato prima dai colleghi — paradigmatico è il tema dell'edilizia scolastica. In proposito, l'esistente è esattamente quello che il disegno di legge certifica, perché oggi essa è di spettanza dei comuni per quanto riguarda le scuole fino alla media e delle province per quanto riguarda le scuole superiori.

Ovviamente, da un punto di vista dell'efficienza e delle economie di scala che si potrebbero realizzare, nonché del rapporto tra i diversi livelli istituzionali, non è facile trovare giustificazione all'attuale assetto. Eppure, il testo ripete espressamente la legislazione vigente. Vi è, insomma, una durezza della tradizione, una forza del consolidato che viene ulteriormente formalizzata. Questa è un'osservazione.

Per certi aspetti, anche la domanda dell'onorevole Vassallo trova una parziale risposta in questo tipo di osservazione, perché, soprattutto nel rapporto tra comune e provincia, una più coraggiosa applicazione del principio di sussidiarietà

e di adeguatezza potrebbe portare a un progressivo trasferimento di funzioni provinciali, specie laddove si dà attuazione alle città metropolitane o alle unioni di comuni. Sarebbe ragionevole normare un progressivo trasferimento di tutte le funzioni cosiddette di area vasta, laddove l'area vasta sia, in conseguenza dell'unione di comuni o dell'attuazione delle città metropolitane, in grado di realizzare tali funzioni.

Peraltro il Titolo V della parte seconda della Costituzione è suscettibile, come gran parte delle norme costituzionali, di essere attuato in una pluralità di modi. Per esempio, se si offre una lettura dell'articolo 118 che insiste prioritariamente sul primo comma e, quindi, sui principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza e poi, in conseguenza di tale scelta interpretativa, si cerca di leggere le altre disposizioni in maniera coerente, allora sfuma anche il problema della garanzia costituzionale delle prerogative degli enti locali e si accentua, invece, un'esigenza di maggiore razionalizzazione ed efficienza dal punto di vista delle prestazioni e dei servizi agli utenti. Bisogna, naturalmente, offrire una lettura del Titolo V che sia coerente con un'esigenza di complessiva semplificazione e complessivo chiarimento di chi è competente a fare che cosa. Che il Titolo V dia la possibilità di questa semplificazione è sicuro, che la prescriva e, quindi, renda illegittima una diversa disciplina è, invece, più incerto.

NICOLÒ ZANON, *Professore ordinario di diritto costituzionale*. Intervengo molto brevemente per ricollegarmi all'esempio dell'edilizia scolastica e rispondere a una delle domande dell'onorevole Vassallo.

Sto curando per un'associazione una ricerca sulla scuola. Ci siamo occupati anche degli aspetti edilizi, proprio degli edifici scolastici. Da tali studi emergeva una situazione paradossale per cui, in alcune realtà, esistono scuole che comprendono sia la scuola media che quella superiore, unificate nel medesimo edificio. In alcuni casi, per esempio, il comune virtuoso cura bene l'aspetto edilizio, poi si

passa nell'altro corridoio dove la provincia non se ne occupa ed è un disastro. I dipendenti, da una parte, sono dipendenti comunali, dall'altra, provinciali e questo crea confusione.

È un esempio, neanche tanto piccolo, perché la scuola è una delle reti che tengono insieme un Paese. Al cospetto di una realtà che si sta spezzettando, la scuola dovrebbe essere uno degli elementi che la tiene insieme. Si potrebbe forse compiere un piccolo sforzo e cercare una sistemazione diversa, sulla base di un principio di buon senso, prima ancora che di adeguatezza.

GIAMPAOLO ROSSI, *Professore ordinario di diritto amministrativo*. Noi svolgemmo una ricerca sulle funzioni con la Commissione Giannini. Eravamo circa 80 o 90 professori; io all'epoca ero assistente. Andammo a vedere tutto ciò che andava compiuto, quali leggi lo reggevano e, quindi, che cosa andava in capo alla provincia, alla regione e al comune.

Non fu un lavoro perfetto, però fu seguito questo metodo. Non si può scindere l'autonomia istituzionale dalle funzioni. Sono collegate. L'autonomia è un valore finalizzato a uno scopo. Certo, andrebbe svolto un lavoro di questo tipo, che richiede tempo e impegno. In modo tecnico, si dovrebbe andare a vedere tutto ciò di cui si occupano gli enti e operare alcune scelte.

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Professore ordinario di diritto costituzionale*. Intervengo in maniera molto rapida, proprio per dare una veloce risposta.

Innanzitutto, credo che nella vita individuale e in quella collettiva i problemi possano essere trasformati in opportunità. Noi ci troviamo di fronte a un problema derivante dal sistema multilivello caotico, ma oggi abbiamo la possibilità di compiere una razionalizzazione, magari con una lettura più adeguata del Titolo V. La strada maestra sarebbe la riforma del Titolo V, ma potrebbe essere politicamente impraticabile. Cerchiamo allora di attuare il Titolo V in modo da superare i problemi

che abbiamo di fronte, visto che li individuiamo.

In primo luogo, è stato detto che occorrerebbe partire dalle funzioni piuttosto che dai soggetti. In questo caso, procedendo magari con molto buon senso, al di là delle tecniche più astratte di scienza dell'amministrazione, eviterei innanzitutto la sovrapposizione di competenze tra provincia e comune, perché alla fine non si sa mai chi fa che cosa.

Oltre agli esempi che ho portato prima e che hanno riportato i colleghi sull'edilizia scolastica, sull'organizzazione dei servizi scolastici, ce ne sono molti altri. Si pensi, per esempio, alla sicurezza urbana, che spetta al comune, e alla polizia provinciale, che spetta alla provincia. Questo che significa? Il sindaco, per far attuare i provvedimenti che, sulla base della legislazione vigente, può adottare, poi si deve rivolgere alla provincia? È una complicazione che nel testo esiste.

Si pensi poi ad altri casi, come il discorso che svolgevo in precedenza sull'urbanistica. Il governo del territorio, nel bene e nel male, è stato una delle funzioni fondamentali dei comuni. La pianificazione territoriale di coordinamento provinciale è molto impalpabile, ma creerà ulteriori sovrapposizioni. Gli esempi potrebbero moltiplicarsi.

Si pensi poi ad altri due fattori presenti nel testo. La provincia è responsabile dello sviluppo economico del territorio provinciale, mentre del comune non si dice nulla. Non credo, però, che lo sviluppo economico si possa attribuire alla competenza dell'uno o dell'altro ente, perché taglia trasversalmente tutti, solo che, se diamo un riconoscimento alla provincia, poi si crea il titolo per intromissioni, vale a dire per confusioni.

Si parta, dunque, dalle funzioni e si evitino soprattutto, al di là del fatto che, dal punto di vista ingegneristico, sia meglio metterle più in basso o più un alto, le sovrapposizioni gratuite.

In questa prospettiva, ove ci fossero le condizioni politiche, mi permetterei di affermare che si potrebbe anche approfittarne per sfozzare la provincia in un even-

tuale futuro assetto più semplice. Personalmente, vedo soltanto due poli: il comune e la regione. Credo che le regioni dovrebbero essere maggiormente padrone dell'organizzazione, perché ciò che va bene in Lombardia non è detto che vada altrettanto bene in Umbria, che è una regione diversa, o in Calabria.

Aggiungo che esiste il gravissimo rischio — concordo con le osservazioni formulate al riguardo — che tale confusione possa portare non dico a un fallimento, ma perlomeno a cattivi esiti dell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.

**GIAN CANDIDO DE MARTIN TOPRANIN**, *Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico*. Vorrei svolgere una breve considerazione, rispetto a quanto emerso nei vari interventi.

Partiamo dalle funzioni, ma, aggiungo io, da quelle amministrative. Del resto, il problema che si cela in alcuni interventi è proprio la non distinzione tra funzioni normative e amministrative.

È vero che la riforma del Titolo V è stata attuata da nove anni, ma solo sul versante del riparto della potestà legislativa, con tutte le questioni connesse, mentre è rimasta totalmente sulla carta la questione della riforma dell'amministrazione conseguente a quanto previsto in Costituzione.

La legge 5 giugno 2003, n. 131, la legge La Loggia, il progetto di legge n. 1464 della XV legislatura e la Commissione Vari istituita dal Ministero dell'interno sono prova di tentativi che non hanno avuto un seguito concreto.

Il problema oggi, fermo restando che non si può svuotare l'impianto istituzionale del Titolo V, ma semmai perfezionarne il riparto, è quello di attuare finalmente il versante della definizione delle funzioni amministrative nel sistema.

Ribadirei ciò che ho accennato nel mio precedente intervento, ossia che bisogna distinguere il ruolo regionale da quello locale. Il ruolo regionale dovrebbe essere essenzialmente legislativo, programmatico e di coordinamento per le politiche e per la definizione, quindi, degli orientamenti generali. Il ruolo operativo e amministrativo, invece, non può che essere degli enti locali, se si vuole essere coerenti con l'impianto costituzionale.

Anche se alcuni miei colleghi non sono in sintonia, ribadisco che, se si vuole effettivamente decentrare la regione e spostare il quadro delle funzioni regionali sul versante degli enti locali, in sintonia con quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione, la provincia non può che ricoprire un ruolo addirittura crescente rispetto all'attuale situazione, che pure non la vede come un ente privo di rilevanza.

Naturalmente concordo anche sulla necessità di rivedere gli elenchi e di trovare alcune razionalizzazioni e intese. Se si vuole tener conto del quadro costituzionale, tuttavia, vi sono due livelli locali tra i quali distribuire l'amministrazione. Credo che ciò sia imprescindibile.

**PRESIDENTE**. Nel ringraziare nuovamente i nostri ospiti della disponibilità manifestata, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14,05.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

**DOTT. GUGLIELMO ROMANO**

---

*Licenziato per la stampa  
l'8 luglio 2010.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO