

GIUDITTA BRUNELLI

**I COMUNI ITALIANI NEL SISTEMA FEDERALE**

(Palermo, 21-23 maggio 2010 - “Scuola per la democrazia Piersanti Mattarella”)

1. Identità comunali “forti” e sistema costituzionale – 2. I Comuni dopo la riforma del Titolo V: profili generali – 3. La democrazia rappresentativa locale: alcuni aspetti problematici – 4. La necessità di moduli cooperativi efficienti tra i diversi livelli di governo – 5. L’individuazione delle *funzioni fondamentali* degli enti locali e l’attuazione del federalismo fiscale: due riforme (intrecciate) *in itinere*

1. I risultati elettorali del marzo 2010 mostrano come l’astensionismo sia stato molto minore nelle elezioni comunali rispetto a quelle regionali. Con oltre il 74% di votanti, nelle elezioni comunali si continua a registrare la maggiore partecipazione dei cittadini (dati riportati in un comunicato Anci del 29 aprile). Il comune resta il livello di governo locale nel quale vi è una maggiore identificazione dei cittadini. La persistenza di identità comunali forti, del resto, costituisce un elemento di particolare importanza in un’epoca “in cui l’identità è spesso questione di appartenenza territoriale, in cui l’identità territoriale appare prevalente rispetto alle declinanti (...) identità politiche” [Pasquino 1996]. In questo senso, la scelta - operata con la riforma del Titolo V nel 2001 - di attribuire *pari dignità costituzionale* a tutti gli enti costitutivi della Repubblica (art. 114), regolando i loro rapporti sulla base del principio di sussidiarietà verticale (art. 118) e attribuendo ai comuni il ruolo di amministrazioni generali, appare del tutto coerente con la tradizione municipale italiana.

Nel vigente disegno istituzionale, il comune è ente pubblico rappresentativo e territoriale di base, dotato di autonomia costituzionalmente garantita. Al fondo dell’idea di autonomia – notava Berti – “vi è sempre un principio di autogoverno sociale”. Conferire autonomia ai comuni, così come alle regioni e alle province (come fa la Costituzione del 1948, abbandonando la concezione dell’ente locale come ente autarchico), significa individuare “degli strati comunitari, nei quali le collettività che si identificano per tradizione o per storia o per convenienza raggiungono un giusto livello di autogoverno o di autoamministrazione. Si tratta di collettività generali” e quindi squisitamente *politiche*.

Ci collochiamo nella tradizione della *democrazia locale*, espressione del pluralismo istituzionale delineato dalla Costituzione (la connessione tra decentramento e libertà come partecipazione sociale e individuale era ben evidente già in Tocqueville, nel saggio sulla *Democrazia in America*). La stessa Corte costituzionale ha fatto ricorso al *criterio storico* per la ricostruzione del concetto di autonomia provinciale e comunale, identificandolo con “quel nucleo fondamentale delle libertà locali che emerge da una lunga tradizione e dallo svolgimento che esso ebbe durante il regime democratico” (sent. 52/1969).

Di particolare rilievo, a questo riguardo, è la sentenza costituzionale n. 406/2000, secondo la quale “[l]a partecipazione delle popolazioni locali a fondamentali decisioni che le riguardano costituisce un principio di portata generale che è connaturale alla *forma di democrazia pluralista* accolta nella Cost. repubblicana ed alla posizione di autonomia riconosciuta agli enti territoriali nel Titolo V, Parte II, della Costituzione. La possibilità di concorrere alla determinazione delle scelte delle quali si è destinatari, infatti, vivifica gli istituti della rappresentanza offrendo agli organi politici e amministrativi l’opportunità di un più stretto raccordo con le popolazioni amministrate”.

Già queste brevi osservazioni introduttive indicano come il tema della collocazione del comune nell’ambito di un sistema (a tendenza) federale chiami in causa numerosi profili di interesse costituzionalistico: i caratteri della democrazia locale, la natura e la funzione degli organi politici rappresentativi, il modello dei rapporti tra gli enti costitutivi della repubblica, la necessità di una istanza centrale di rappresentanza territoriale (Camera delle Regioni o Senato federale). Tutto

questo, in una fase in cui si osserva una forte evoluzione del quadro normativo ordinario in materia di enti locali con il processo di attuazione del federalismo fiscale (legge delega n. 42/2009) e la discussione alla Camera del ddl governativo n. 3118 (c.d. Carta delle autonomie locali). Ma anche con l'anticipazione di alcuni "pezzi" di ordinamento locale: mi riferisco alle disposizioni previste in sede di manovra finanziaria e successivamente nel decreto legge n. 2/2010 (convertito con legge n. 42/2010), riguardanti la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale nei comuni con popolazione inferiore ai 250.000 abitanti e dei difensori civici comunali; la limitazione dell'istituzione della figura del direttore generale; la riduzione del 20 per cento del numero dei consiglieri comunali e provinciali che opera dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, per gli enti che vanno al rinnovo; la fissazione del numero massimo degli assessori comunali e provinciali in misura pari, rispettivamente, ad un quarto dei consiglieri comunali e ad un quarto dei consiglieri provinciali (previsione che opera già del 2010 per gli enti che vanno al rinnovo, e per tutti gli anni a seguire).

Una situazione normativa in movimento, dunque, sulla quale vorrei – nell'ultima parte di questo intervento – proporre alcune osservazioni, anche da offrire al dibattito.

2. L'art. 114 delinea un "ordinamento strutturalmente policentrico, basato su un forte pluralismo istituzionale tra soggetti dotati di eguale dignità, tutti componenti essenziali della Repubblica; la cui unità e indivisibilità (art. 5 Cost.) postula (...) meccanismi di coordinamento non gerarchico, ma basati sulla leale cooperazione" [Bassanini 2010]. Peraltro, la Corte costituzionale ha chiarito (con sent. n. 274/2003) che l'art. 114 Cost. "non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione [costituzionale] e che i Comuni, le Città metropolitane, le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa".

In base all'art. 118 poi, l'amministrazione pubblica deve essere tendenzialmente una *amministrazione locale*. Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni; i comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di *funzioni proprie*, oltre a quelle conferite con legge statale o regionale. Ci troviamo di fronte, come è stato detto, ad un municipalismo "spinto", conseguente proprio all'attribuzione ai comuni della competenza generale amministrativa [Melica 2009]. Lo Stato, però, conserva la "potestà legislativa esclusiva" circa "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, comma 2, lett. p). La riforma del 2001 ha determinato un ridisegno del sistema amministrativo, peraltro in larga misura anticipato – a livello di legislazione ordinaria – dalle riforme Bassanini degli anni 1997-98. Lo stesso Bassanini, in uno scritto recentissimo, pubblicato nel sito di Astrid e intitolato "La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001", ha affermato che l'art. 118 Cost. ha "costituzionalizzato" le riforme di fine anni novanta, attraverso la soppressione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali ("necessaria premessa per il riconoscimento di un effettivo autogoverno locale") e il superamento del principio del parallelismo tra funzioni legislative, da un lato, e funzioni amministrative, gestionali e di governo, dall'altro [Bassanini 2010]. Il nuovo testo dell'art. 118 afferma il principio che l'amministrazione è di norma dislocata a livello locale, salvo che esigenze di carattere unitario ne richiedano la dislocazione a un livello più elevato (regionale o statale). Operano sul punto il *principio di sussidiarietà verticale* (sul quale è costruito tutto il nuovo sistema costituzionale, e secondo il quale il potere deve essere il più possibile vicino ai cittadini, e i livelli di governo gerarchicamente superiori sono legittimati ad intervenire in quanto "sussidiano" il livello più basso, e la necessità del loro intervento deve essere dimostrata caso per caso) e i *principi di differenziazione e adeguatezza*, i quali impongono che, nella dislocazione delle funzioni amministrative a livello locale (e in particolare a livello comunale), i legislatori statale e regionale tengano conto delle dimensioni e della capacità di singoli enti (si pone qui il problema della *dimensione ottimale dell'amministrazione locale*, ad esempio attraverso l'associazione e l'aggregazione degli enti di minori dimensioni) [ASTRID 2002].

Come già accennato, accanto alle funzioni *proprie* degli enti locali - che “costituiscono un dato storico consolidato derivante dalla tradizione, come insieme delle funzioni identificative dell’essenza stessa dell’ente locale, come organo di governo della propria collettività” [ASTRID 220] - e alle funzioni *conferite* con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze, si parla, nell’art. 117, co. 2, ltt. p), di funzioni *fondamentali*, da determinarsi con leggi dello Stato. Su questo importate e delicato profilo incide, il già ricordato d.d.l. governativo n. 3118, sulla c.d. Carta delle autonomie locali, che è intitolato anche alla “individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni”. E va detto che alla determinazione di tali funzioni dovrà necessariamente accompagnarsi l’attuazione dell’art. 119 Cost. in materia di assetto delle risorse. La realizzazione del federalismo fiscale è infatti “elemento imprescindibile della attuazione dell’autonomia, fattore di responsabilizzazione, provvista indispensabile per i nuovi assetti delle funzioni” [Vandelli 2006]. L’art. 119 – com’è noto – prevede strumenti di garanzia dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, riconoscendo loro il potere di stabilire ed applicare “tributi propri ed entrate proprie”, in armonia con la Costituzione e con i principi di coordinamento della funzione pubblica e del sistema tributario, e attribuendo agli stessi “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”. Com’è stato giustamente osservato [Bin-Pitruzzella 2009], il vigente art. 119 Cost. è un testo “a maglie larghe”, che consente soluzioni interpretative diverse, lasciando al legislatore ampio spazio nella individuazione di modalità specifiche di realizzazione del federalismo fiscale. Peraltro, questo spazio risulta in parte occupato da una serie di importanti principi affermati anche di recente dalla Corte costituzionale in materia di “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, dei quali la riforma in elaborazione dovrà necessariamente tenere conto per non incorrere in profili di incostituzionalità (ad esempio, sentenza n. 16/2004, di recente confermata dalla sentenza n. 128/2010).

Per concludere questa sintetico inquadramento della posizione costituzionale degli enti locali, e segnatamente dei comuni, vorrei soltanto accennare al generale potere sostitutivo del governo nei confronti di organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, previsto dall’art. 120, comma 2, Cost. Esso costituisce un bilanciamento del principio di sussidiarietà previsto dall’art. 118: in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria o di pericolo grave per l’incolumità o la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il Governo può surrogarsi, emanando direttamente o attraverso un commissario *ad acta* l’atto necessario. L’esercizio di questo potere straordinario (che si accompagna ad un analogo potere che le regioni possono esercitare nei cfr. degli enti locali, per assicurare il corretto esercizio delle funzioni loro conferite dalla regione stessa) è comunque circondato da forti garanzie per l’ente “sostituito”, che deve essere preventivamente diffidato e messo in termini per adempiere spontaneamente [Bin-Pitruzzella 2009].

Vorrei a questo punto costruire il mio discorso su tre profili problematici di specifico interesse costituzionalistico, riguardanti: a) questioni relative alla natura della democrazia rappresentativa a livello comunale (e provinciale), alla luce di fenomeni che sembrano metterne in discussione lo spessore (che, come vedremo, la Corte costituzionale non considera inferiore, ma semplicemente *diverso per dimensione territoriale* rispetto alla rappresentanza che si manifesta nel parlamento nazionale): depotenziamento del ruolo delle assemblee elettive locali in seguito alla riforma elettorale del 1993, sulla elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia; più di recente, problemi posti dalla riduzione del numero dei consiglieri comunali (e provinciali); b) questioni relative alla necessità di individuare moduli cooperativi soddisfacenti tra i diversi livelli di governo, anche con riferimento al tema della creazione di una istanza centrale di rappresentanza territoriale (Camera delle Regioni o Senato federale); c) questioni relative al riordino dei poteri locali, soprattutto attraverso l’allocazione delle funzioni fondamentali (Carta delle autonomie locali) e alla *roadmap* di attuazione del federalismo fiscale (legge 42/2009).

3. Mi sono già soffermata in precedenza sui caratteri della democrazia locale, delineati anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. I soggetti nominati nel secondo comma dell'art. 114 Cost. (e quindi anche i comuni) sono *autonomi, politici, rappresentativi, elettivi, territoriali* [Rescigno 2009/2010]. Essi godono di *autonomia politica*, nel senso che “possono darsi programmi politici propri diversi da quelli dello Stato” (salvo sempre il rispetto della Costituzione e delle leggi statali che, in base alla Costituzione, possono vincolarli). E si tratta di enti *rappresentativi ed elettivi*, che esprimono “la volontà, i bisogni e i programmi della maggioranza della collettività che essi organizzano e dirigono”. I loro organi apicali, dunque, non possono non essere elettivi, cioè scelti dalla stessa collettività che rappresentano. E la rappresentanza politica che in essi si manifesta è di tipo *territoriale*, poiché l'esistenza stessa di questi enti è individuata dal loro territorio, quale elemento necessario, costitutivo dell'ente medesimo.

Nella sentenza n. 106/2002 (confermata dalla n. 306 dello stesso anno) la Corte costituzionale esclude che vi sia un rapporto esclusivo tra parlamento e sovranità popolare, né tantomeno una relazione di identità, cosicché “la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non può essere condivisa nella sua assolutezza”. Nella formulazione del nuovo art. 114 Cost., del resto, “gli enti territoriali autonomi sono collocati *a fianco dello Stato* come elementi costitutivi della Repubblica, quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la *comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare*”. Ciò che impedisce che il termine “parlamento” possa essere impiegato all'interno di ordinamenti regionali non è il fatto che l'organo al quale esso si riferisce ha carattere rappresentativo ed è titolare di competenze legislative, ma piuttosto la circostanza che “solo il parlamento è sede della rappresentanza politica *nazionale* (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile”. La distinzione, dunque, è tutta interna alla nozione di rappresentanza politica, la quale si scompone in un profilo *nazionale* e in uno *territoriale*.

In generale, si può affermare che la distinzione tra elezioni politiche, destinate alla formazione del parlamento, ed elezioni amministrative (comunali e provinciali) e regionali, non può implicare una diversa interpretazione dei principi relativi alla rappresentanza. Va infatti condivisa l'opinione secondo cui “qualsiasi elezione ‘popolare’ diretta di organi rappresentativi anche periferici esprime politicità: comporta comunque un confronto tra interessi, opinioni e programmi propugnati da gruppi (politici) differenti e, normalmente, organizzati; e determina la rispettiva forza politica, da cui dipende l'affermazione degli obiettivi e degli indirizzi da ciascuno perseguiti e la loro traduzione in decisioni negli organi sopraddetti”. Sarebbe dunque più corretto parlare di elezioni politiche “generalì” (o nazionali) e “locali” (regionali, provinciali e comunali) [Bettinelli 1991].

A fronte di questa dimensione teorica della rappresentanza politica locale, una serie di fattori - soprattutto l'elezione diretta del sindaco e la crisi dei partiti politici, ma anche, in un diverso ambito, l'ingresso del capitale privato e l'innesto di cultura manageriale d'impresa nei servizi pubblici locali, che ha staccato la responsabilità della gestione dei servizi stessi dal circuito della responsabilità politica e del controllo democratico [Bin 2007] - hanno comportato l'indebolimento della forza rappresentativa delle assemblee elettive. In effetti, l'elezione diretta del sindaco e distintamente del Consiglio comunale “articola in un'attribuzione separata, dualistica, la delega di rappresentanza che si esprime con il voto, e la fortissima polarizzazione che inevitabilmente si produce nella campagna elettorale sui candidati sindaci mette molto in ombra l'elezione dei Consigli” [Brasca 2003]. Non vi è dubbio che l'investitura diretta dell'esecutivo influisca sul ruolo delle assemblee elettive: la funzione di indirizzo politico risulta dislocata sull'asse *corpo elettorale/governo* e non più su quello *assemblee/governo* (se non per aspetti limitati). Senonché, come ha giustamente osservato Carlo Fusaro, “un'assemblea rappresentativa non è forte perché fa e disfa governi, non è debole perché di fronte ha un esecutivo che non dipende da essa per la sua formazione”. E' forte e ha un ruolo perché è in grado di assolvere efficacemente alle funzioni sue proprie: dar voce con continuità al popolo che l'assemblea rappresenta, fra un'elezione e l'altra;

compiere le scelte strategiche nel rispetto del programma votato dai cittadini; controllare l'operato di tutti i soggetti della *governance*, a partire dall'esecutivo e dall'amministrazione; far emergere le proposte alternative in campo, permettendo ai cittadini di farsi un'idea sia di come agisce chi governa sia di come promette e intende agire che si oppone. Soprattutto, costituire un "luogo dove di possa recuperare un minimo di visione generale" [Fusaro 2003].

Sotto questo profilo, il provvedimento – prima ricordato – che ha operato un taglio al numero di consiglieri e assessori comunali (oltre che provinciali), può essere suscettibile di una valutazione problematica. Se è vero, infatti, che una rappresentanza "larga" può ritardare e complicare le decisioni, dilatare i confini del settore pubblico proprio per giustificare l'alto numero di rappresentanti e far lievitare i costi [si veda la ricerca di Barone e De Blasio, pubblicata nel marzo 2010 nel sito [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), nella quale si dimostra che al crescere del numero di assessori e consiglieri si ha una ricomposizione delle spese correnti a favore di quelle per il personale e una qualità inferiore dell'offerta di beni pubblici], è altrettanto vero che essa può anche costituire espressione e strumento di partecipazione alla vita comunitaria. Si è esattamente sottolineato, al riguardo, che "[r]ispetto all'arena nazionale, la dimensione locale offre meno spazio ai contrasti ideologici e più spazio al confronto sulle cose, all'analisi dei costi e benefici dei progetti, agli impegni precisi e alle verifiche inoppugnabili". Inoltre, il costo degli assessori e soprattutto dei consiglieri è spesso esiguo, poiché l'incarico viene in molti casi svolto "come impegno etico che chiede ben poco oltre al rimborso spese" [Muraro 2009]. Probabilmente è vero che il problema sta in una soluzione uniforme e imposta dal centro, che sembra poco consona allo spirito del federalismo e non necessaria. "La scelta giusta – osserva Muraro – sta nel determinare a livello centrale un *standard* per il costo della rappresentanza politica, commisurato a popolazione e territorio". L'ente che risparmia si tiene il guadagno, quello che spende di più, perché vuole molti rappresentanti o li compensa meglio, è libero di farlo, ma con risorse proprie. Anche questo sarà un elemento di valutazione offerto al cittadino elettore (e quindi di responsabilizzazione del singolo ente territoriale).

4. E' comunemente riconosciuta la necessità di moduli cooperativi efficienti tra i diversi livelli di governo, oggi rappresentati dal sistema delle Conferenze (Stato-regioni, Stato-città-autonomie locali, unificata), che dà spazio alla presenza degli enti locali al centro. Anche chi ritiene che si tratti di una esperienza utile e interessante, mette tuttavia in rilievo la necessità che il sistema venga riformato, razionalizzando tra l'altro la composizione della rappresentanza locale, che non è attualmente una rappresentanza dei territori in senso proprio [Bin-Ruggiu 2006].

Esattamente qui sta il punto: come costruire, in un sistema federale o comunque a forte decentramento politico - e va ricordato, al riguardo, che lo Stato federale non rappresenta una distinta forma di Stato, ma si risolve piuttosto in una formula atta a designare gli ordinamenti statali che attuano al loro interno il più alto grado di decentramento compatibile con la loro unità [Paladin 1998] - raccordi, strumenti di collegamento e di coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo, che non si limiti - come oggi accade proprio attraverso il sistema delle Conferenze – ad un coinvolgimento dei soli esecutivi. Che si tratti di un'esigenza sentita lo dimostra anche la previsione (inattuata) dell'art. 11 legge cost. n. 3/2001, sulla Commissione bicamerale integrata per le questioni regionali: i regolamenti parlamentari possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e *degli enti locali* a tale commissione; quando un progetto di legge riguardante le materie in regime di competenza legislativa concorrente, ovvero relativo all'autonomia finanziaria di entrata o di spesa, contenga disposizioni sulle quali la commissione parlamentare integrata abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi sia adeguata, queste parti del progetto di legge possono essere approvate solamente se l'assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Si tratta di una soluzione transitoria ma, come dicevo, non attuata, "sia per le conseguenze che produce

sul piano del procedimento legislativo sia per le resistenze delle diverse maggioranze politiche ad accettare un freno ulteriore al processo di produzione legislativa”. Ciò significa, peraltro, che il ruolo delle regioni e degli enti locali nel parlamento italiano è sostanzialmente nullo: gli interessi di questi enti sono spesso accomunati agli interessi dei gruppi di pressione e vengono in rilievo formale soltanto attraverso audizioni [Lupo 2010]. Manca quindi una rappresentanza di interessi regionali e locali, e tutto si risolve nel rapporto tra questi enti e il governo, attraverso il sistema opaco delle Conferenze.

Proprio per questo è sempre più evidente la necessità di superare l’attuale bicameralismo paritario, individuando in una delle Camere una istanza di rappresentanza territoriale, dando alle Regioni un ruolo ben preciso nel procedimento legislativo. La c.d. Bozza Violante (ripresa dalla proposta di legge costituzionale Bressa, Amici e altri, n. 441, presentata alla Camera in questa legislatura) prevedeva la trasformazione del Senato in un vero e proprio Senato federale della Repubblica, eletto su base regionale dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali. Le modalità di elezione del Senato, in questa ipotesi, tengono conto della forma data alla Repubblica dall’art. 114 Cost., come riformato nel 2001: si tratta di un sistema che valorizza fortemente anche il ruolo delle autonomie locali.

E’ una delle soluzioni possibili, ed esprime la necessità di individuare una sede collegiale elettiva in cui si esprima la rappresentanza territoriale e che assuma un ruolo di coordinamento e unificazione tra esigenze del centro e della periferia del sistema. Sapendo che il punto difficile è quello di individuare un procedimento legislativo che eviti difficoltà, complicazioni e conflitti tra le due Camere (con il rischio che si preferisca percorrere strade alternative, come quella di deleghe ancor più vaste e generiche di quelle attuali, finendo così per trasferire massicciamente – e definitivamente – i poteri normativi primari sull’esecutivo).

5. Infine, alcune brevissime osservazioni sui temi più “caldi”, quelli dell’attuazione del federalismo fiscale e della individuazione delle funzioni fondamentali di province e comuni. In realtà, i due temi sono inscindibilmente connessi: è evidente, infatti, come la riallocazione delle risorse finanziarie debba necessariamente essere conseguente alla redistribuzione delle funzioni amministrative [Caravita 2010]. Basta ricordare che la delega sul federalismo fiscale prevede che per i livelli essenziali delle prestazioni (lep) erogati dalle regioni (sanità, istruzione e assistenza) e per le *funzioni fondamentali degli enti locali* debba essere previsto il finanziamento integrale del fabbisogno standard, mentre per le altre funzioni regionali e degli enti locali il finanziamento debba avvenire principalmente con entrate proprie, assistite da un grado di perequazione che elimina solo in parte le differenze fra le capacità fiscali dei vari territori. In altre parole, “per lep e funzioni fondamentali si cerca di assicurare, attraverso un finanziamento adeguato e una perequazione delle risorse che tiene conto delle diversità nei bisogni, una certa omogeneità di offerta sul territorio nazionale”, mentre per le altre funzioni gli spazi di autonomia e differenziazione sono decisamente più ampi (in altri termini, solo per le spese connesse alle funzioni fondamentali è prevista la garanzia del finanziamento integrale, con riferimento al fabbisogno standard) [Guerra 2009]. E tuttavia, come si legge ad esempio nella Relazione unificata sull’economia e la finanza pubblica del 2009 predisposta da Ministero dell’economia, “[n]on risultano agevolmente individuabili le specifiche attività amministrative da ricondurre alle funzioni di competenza delle regioni e degli enti locali, né è chiaro quali attività amministrative siano da ricondurre ai livelli essenziali delle prestazioni per le regioni e quali alle funzioni fondamentali per gli enti locali”.

I due processi riformatori dovrebbero quindi andare di concerto, svolgersi parallelamente, per non determinare pericolose sfasature. E non mi soffermo qui sui numerosi aspetti problematici che riguardano sia la c.d. Carta delle autonomie che i caratteri del federalismo fiscale. Mi limito a ricordare, sul primo punto, le numerose osservazioni critiche contenute in un documento dell’ANCI del 9 settembre 2009 sullo schema del disegno di legge sulla Carta delle autonomie, con particolare riguardo alla elencazione puntuale delle funzioni fondamentali (che si ritiene sostanzialmente

ricognitiva e frutto di una lettura insoddisfacente dell'art. 117, lett.p alla luce dell'art. 118 Cost.), alla mancanza di una clausola di chiusura capace di assicurare l'estensione nel tempo dell'elenco delle funzioni fondamentali alla luce della futura evoluzione dell'ordinamento, alla contrarietà sulle modalità di esercizio in forma associata di alcune delle funzioni medesime (obbligatorio per i comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti), alla delineazione di un processo di decentramento del federalismo amministrativo "lungo" ed "incerto". E, quanto al federalismo fiscale, il rischio di una sostanziale marginalità dello spazio effettivo riservato all'autonomia tributaria di regioni ed enti locali, segnalata da parte della dottrina (essendo in particolare l'autonomia dei comuni limitata alla istituzione di un possibile "tributo di scopo", connesso a particolari finalità quali la "realizzazione di opere pubbliche" o "il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari", mentre resta confermata l'abolizione generalizzata dell'ICI sulla prima casa) [Vanni 2009], nonché l'estrema difficoltà del passaggio dal criterio della spesa storica a quella dei costi standard, operazione molto complessa, che non potrà essere "oggetto di valutazioni e decisioni unilaterali dei soggetti interessati", ma dovrà al contrario, in applicazione del principio di leale collaborazione, "formare l'oggetto di una valutazione e di una scelta concordata tra tutti i soggetti che, ai sensi dell'art. 114, insieme costituiscono la Repubblica" [Bassanini 2010].

Tuttavia, di fronte al fatto che la legge delega sul federalismo fiscale individua solo le direttrici di massima della riforma, non resta che sospendere il giudizio in attesa dei decreti delegati del governo (dopo il decreto n. 85 del 28 maggio 2010, sul c.d. federalismo demaniale, si attendono i decreti sull'autonomia impositiva dei comuni, poi sui costi e i fabbisogni standard e infine sulla fiscalità del comparto regionale – secondo quanto dichiarato dal Ministro Calderoli nell'audizione dello scorso 27 aprile al Senato, davanti alla Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo). Soltanto dopo l'emanazione dei decreti "sarà possibile stabilire il reale grado di autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, l'effettivo valore della loro responsabilità finanziaria e l'equilibrio tra autonomia e solidarietà, da cui dipende il buon funzionamento di un sistema federale" [Bin-Pitruzzella 2009].

*Postilla.* Il 30 giugno 2010 la Camera dei deputati ha approvato il disegno di legge A.C. 3118-A, "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e di Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati". Il testo, poi passato all'esame del Senato, non sembra superare le obiezioni ricordate nel testo della lezione, soprattutto con riguardo al tema centrale del riordino del sistema delle competenze sul territorio.

Nella stessa data il Consiglio dei ministri ha approvato la Relazione alle Camere sul federalismo fiscale, prevista dall'art. 2, comma 6, della legge n. 42 del 2009. Essa, senz'altro rilevante sul piano della documentazione contabile, non compie tuttavia passi avanti significativi rispetto alla legge delega sul federalismo su aspetti cruciali quali la necessità di ridare autonomia impositiva alla spesa locale e di rendere trasparente il legame fra benefici e oneri per i cittadini. Per queste critiche vedi T.BOERI, *L'albero capovolto del federalismo fiscale*, ne *La Repubblica* del 3 luglio 2010, il quale osserva che nulla si dice su come sostituire l'ICI sulla prima casa, su come tenere sotto controllo la spesa locale, sull'abolizione delle Province, "enti che non hanno alcuna ragione d'essere nel federalismo fiscale". Con specifico riferimento agli enti locali, la Relazione prospetta l'ipotesi "di arrivare alla determinazione dei fabbisogni standard attraverso il coinvolgimento della metodologia già applicata da tempo per gli studi di settore e quindi attraverso l'azione operativa di SOSE (Società per gli studi di settore), che gestisce e aggiorna circa 206 studi di settore, relativi a una platea di 3,5 milioni di contribuenti". Si precisa, inoltre, che "gli attuali tributi statali e municipali che a vario titolo e forma insistono sul comparto immobiliare potrebbero essere concentrati in un unico prelievo, da attivarsi, previa verifica di consenso popolare, su iniziativa dei singoli Comuni", integrandosi così "una forma unica di prelievo che semplificherebbe radicalmente la vita dei cittadini, nella forma di un adempimento unico". Sarebbe comunque esclusa

la prima casa, destinata a restare esente dal tributo, con la previsione di una cedolare secca sugli affitti.

### Riferimenti bibliografici

ANCI

2009 *Bozza position paper su attuazione federalismo istituzionale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

ASTRID

2002 *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

BARONE G. – DE BLASIO G.

2010 *Se il piccolo comune ha troppi consiglieri*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

BASSANINI F.

2010 *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

BERTI G.

1975 *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G.Branca, *Principi fondamentali, Art. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano

BETTINELLI E.

1991 *Elezioni politiche*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino, Utet

BIN R. – PITRUZZELLA G.

2009 *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli

BIN R. – RUGGIU I.

2006 *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 903 ss.

BIN R.

2007 *I diritti di chi non consuma*, relazione al Convegno *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, Milano, 14 dicembre 2007, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

BRASCA A.

2003 *Ruolo e funzionalità delle assemblee elettive*, in *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, a cura di A.Brasca e M.Morisi, Bologna, Il Mulino, 67 ss.

CARAVITA DI TORITTO B.

2010 *Intervento* al Seminario internazionale *Il processo federale in Italia. Una prospettiva comparata*, organizzato dal Dipartimento per le riforme istituzionali e dal Forum of Federations, Roma, 18-19 febbraio 2010 (resoconto), in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

FUSARO C.

2003 *L'elezione diretta del capo dell'esecutivo e il ruolo delle assemblee rappresentative*, in *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, a cura di A.Brasca e M.Morisi, Bologna, Il Mulino, 147 ss.

GUERRA M.C.

2009 *Il federalismo secondo Tremonti*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

LUPON.

2010 *Intervento al Seminario internazionale Il processo federale in Italia. Una prospettiva comparata*, organizzato dal Dipartimento per le riforme istituzionali e dal Forum of Federations, Roma, 18-19 febbraio 2010 (resoconto), in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

MELICA L.

2009 *Alla ricerca della sussidiarietà verticale. Ancora su enti locali e Costituzione*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

MURARO G.

2009 *Il numero perfetto dei politici locali*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

PALADIN L.

1998 *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam

PASQUINO G.

1996 *Lo Stato federale*, Milano, Il Saggiatore

RESCIGNO G.U.

2009/2010 *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli

VANDELLI L.

2006 *Le istituzioni della Repubblica dopo il Titolo V. Assetto e competenza delle funzioni*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

VANNI M.

2009 *Il federalismo fiscale: gli annunci e la realtà*, in *Quaderni costituzionali*, 675 ss.