

Vincenzo Cerulli Irelli

Indirizzi e prospettive del Federalismo La riforma incompiuta del 2001 e le nuove proposte di revisione costituzionale

Le principali difficoltà di compiuta attuazione del nuovo Titolo V disposto con legge costituzionale n. 3/2001 in materia di federalismo in presenza della nuova proposta di riforma approvata dal Senato in prima lettura il 25 marzo 2004, con il rischio concreto di paralizzare anche i processi di riforma già avviati – ma soprattutto di accantonare sine die la soluzioni di nodi quali l'assetto di governo, amministrativo e finanziario del Paese. L'intervento nel corso dell'Assemblea aperta organizzata dall'Unione Province dell'Emilia-Romagna sul tema "Federalismo, governance, partecipazione", il 7 aprile 2004.

Per me è un grande onore collaborare con l'Unione delle Province Italiane e con il sistema delle autonomie. Sono assolutamente convinto di quanto adesso diceva il Presidente Fabbri, cioè la nostra democrazia, la nuova democrazia, quella che vogliamo, parte dalla valorizzazione dei sistemi territoriali e lì si gioca il futuro del Paese, insomma. E questo è anche alla base delle riforme, molto incisive, che sono state fatte negli ultimi anni, alle quali abbiamo profondamente creduto. Adesso mi avete detto di occuparmi di indirizzi e prospettive del federalismo. Insomma, Vandelli lo sa meglio di me, ci troviamo in una situazione di preoccupante stallo, ecco, diciamo pure così.

A tre anni dall'approvazione della riforma del Titolo Quinto, a cinque anni dall'approvazione della Legge costituzionale numero 1/99, sugli statuti regionali, praticamente non si è fatto nulla. Nessuna Regione ha approvato lo statuto; l'unica, la Calabria, che l'aveva approvato, ha avuto l'annullamento da parte della Corte Costituzionale. E anche una Regione, lo dico all'amico Vandelli, così efficiente come l'Emilia Romagna, in realtà, non è ancora riuscita ad approvare nulla, in termini di statuto, sto dicendo naturalmente. E per quanto riguarda il Parlamento nazionale, anziché provvedere ad elaborare e poi approvare provvedimenti molto difficili e complessi, che sono quelli che servono a dare attuazione alla riforma costituzionale, poi cercherò di indicare i principali, si sta diletando, diciamo così, nella approvazione, nell'inizio della approvazione di un nuovo testo costituzionale che investe gran parte della parte seconda della Costituzione, con soluzioni sulle quali io non entro, molti di noi sono contrari ma adesso non è questo il problema. Ma nella sostanza rinvia *sine die* l'attuazione di quello che c'è. Cioè per perseguire questi nuovi presunti obiettivi, ha accantonato completamente il problema vero, cioè quello di attuare quello che c'è, il Titolo Quinto.

Anzi, debbo dire e sottolineare con particolare preoccupazione che dal voto del Senato dell'altro giorno è uscita la decisione di accantonare, anche qui praticamente *sine die*, l'attuazione dell'articolo 119, cioè del cuore stesso del federalismo; e cioè della disciplina del nuovo assetto finanziario del Paese. C'è una norma prevista nelle disposizioni transitorie che dice: fino alla futura approvazione delle leggi attuative, intanto le leggi finanziarie continuano ad essere approvate come per il passato. E diciamo che non si è neanche posto mano, neanche iniziato il processo di ridefinizione delle competenze amministrative, delle funzioni amministrative del nuovo assetto di governo amministrativo del Paese, tra Stato, Regioni ed Enti locali, quale delineato dal Titolo Quinto; né sul versante, quindi, sostanziale né sul versante finanziario. Processo che comporterà, e avrebbe dovuto comportare, una ridefinizione dell'organizzazione centrale dello Stato, alcuni Ministeri devono essere soppressi, molti devono essere completamente ristrutturati, alcuni trasformati in uffici della Presidenza, diciamo così, dipartimenti della Presidenza, con compiti generali di coordinamento, deve essere pressoché smantellata l'organizzazione periferica dello Stato, tranne il settore dell'ordine e della sicurezza pubblica.

E tutto questo deve comportare un trasferimento di risorse dal centro alla periferia che si può quantificare, secondo lo studio dell'ISAE di un anno e mezzo fa, in circa 150.000 miliardi, adesso, in questo studio fatto da ASTRID, in circa 120.000 - insomma grosso modo giochiamo su queste cifre. Cifre che naturalmente non pretendiamo che siano trasferite immediatamente; occorre aprire un processo, un tavolo, occorre darsi una temporalizzazione, che potrà anche essere abbastanza lunga, coprire alcuni anni, ma deve essere aperta.

Quindi la nostra preoccupazione è che non si è aperto nulla. Cioè tutto è rimasto com'era. E questo da parte di una maggioranza di Governo che ha posto il problema del federalismo, il problema del decentramento al centro del suo programma. E allora come si spiega tutto questo? Il federalismo e il decentramento sono al centro del programma ma non si è posto mano neanche a un provvedimento deputato ad attuarlo. Salvo questa iniziativa costituzionale che comunque rinvia *sine die* l'attuazione del Titolo Quinto. Intorno a questa idea, che più che altro è una parola che serve per incantare gli sciocchi, della cosiddetta devoluzione, che in realtà significa, nel testo approvato, semplicemente un incremento delle competenze regionali in alcune materie; e cioè la sanità, la scuola e la polizia locale. Si tratta di vedere adesso questo incremento fin dove arriva, se veramente diventa una funzione esclusiva della Regione, senza alcun intervento da parte dello Stato, oppure semplicemente un consolidamento delle competenze già esistenti; questo si vedrà. Non lo so, ecco, non saprei su questo dire delle cose certe.

Ma, insomma, si tratta di un programma per il futuro. Allo stato attuale nulla esiste. E questo, però, cari amici, si inserisce in un contesto che ormai si è pro-

fondamento modificato. Cioè il governo locale, e anche quello regionale, ma qui adesso ci occupiamo principalmente di quello locale, che oggi ci troviamo di fronte, non è quello di dieci anni fa, neanche di quello di cinque-sei anni fa. In realtà il governo locale ormai è il cuore politico del Paese. Questo è avvenuto per una serie di fattori di vario ordine: le leggi elettorali, le nuove funzioni, il federalismo fiscale che già fu realizzato, quella parte di federalismo fiscale che già fu realizzato, per cui oggi ci troviamo di fronte al sistema dei Comuni, che amministrano circa un 70 % di risorse proprie. Badate bene, circa il 70 % della finanza comunale deriva da risorse proprie; per le Province 53-54 %, a livello nazionale, ma molte Province vivono interamente di mezzi propri, tra cui Bologna.

Ecco, tutto questo, che è avvenuto negli anni passati, diciamo nel corso degli Anni Novanta, ha radicalmente modificato il quadro. E direi che l'aspetto politico comunque prevale. Che cos'è un Sindaco di oggi o un Presidente di Provincia di oggi, sul piano politico, rispetto a quello che era dieci anni fa? Si tratta di due personalità politiche dai ruoli totalmente diversi. Quindi è avvenuto questo grosso cambiamento, su questo vi è stata la copertura costituzionale del Titolo Quinto, ma poi tutto si è fermato. Ora, non solo tutto si è fermato ma vorrei anche notare, Vandelli in molti incontri ce lo ricorda con molta preoccupazione, in questi anni si è verificato anche surrettiziamente, attraverso le leggi finanziarie, un ritorno indietro. Nel senso che molte risorse sono state riaccentrate, sono stati drasticamente diminuiti i trasferimenti agli Enti locali, almeno in alcuni settori, e quindi, al di là delle affermazioni di manifesto, poi la realtà è stata una realtà intesa a modificare l'orientamento inteso in senso decentrato precedente.

Federalismo fiscale e squilibri territoriali

Quali sono i punti principali che dobbiamo affrontare e quali sono i provvedimenti per i quali noi ci dobbiamo battere? Noi dico come sistema delle autonomie, nel suo complesso insomma. Innanzitutto c'è il problema del federalismo fiscale; questo è il primo problema. Ora, qui, l'articolo 119, che nessuno ha proposto di modificare, badate bene, nessuno, non c'è proposta in giro che tocca di una parola l'articolo 119, quindi vuol dire che va bene, se nessuno l'ha modificato vuol dire che va bene. Allora, se va bene, e infatti va bene, l'articolo 119 significa alcune cose molto precise. Significa innanzitutto che si deve fare una legge nazionale di coordinamento generale della finanza pubblica e del sistema tributario, nella quale si stabiliscano i principi che le Regioni debbono seguire nell'istituire tributi propri, perché le Regioni hanno piena potestà legislativa sui tributi propri, però occorrono dei principi nazionali, nella quale si stabiliscano quali sono – lì deve essere la legge a stabilirlo – quali sono i tributi

locali e qual è lo spazio di autonomia normativa che Comuni e Province hanno circa l'organizzazione, la disciplina dei tributi locali, aliquote e quant'altro, si stabiliscono le compartecipazioni di Regioni, Province e Comuni ai tributi nazionali, compartecipazioni che devono essere rapportate alle capacità produttive di imposta dei diversi territori. E tutto questo deve comportare, per i territori che sono in equilibrio, una piena copertura, badate bene, una piena copertura, delle loro spese ordinarie, mentre per i territori che non sono in equilibrio, ma sono in squilibrio negativo, deve provvedere il fondo di perequazione. Il quale fondo di perequazione deve essere espressamente previsto; e oggi non c'è. E badate bene, questo non vale per Bologna ma vale per i territori meridionali. Non applicare il 119, quindi non prevedere il sistema delle perequazioni, comporta un progressivo depauperamento dei territori meridionali, perché i trasferimenti diminuiscono, aumenta la quota di entrare coperta appunto da entrate proprie, le entrate proprie sono del tutto diversificate a seconda della ricchezza dei territori, quindi vanno sempre più a diminuire per i territori meno avvantaggiati, la mancanza delle perequazioni accentua questo squilibrio.

E gli ultimi dati che abbiamo di raffronto tra il nord e il sud sono dati che accentuano progressivamente, di anno in anno, lo squilibrio. E questo deriva dal fatto che non si fa la perequazione, cioè non si prevede questo meccanismo correttivo, che è espressamente previsto dall'articolo 119. Ancora, l'articolo 119 prevede la possibilità di interventi speciali dello Stato, per far fronte a specifiche situazioni, che possono essere situazioni di particolare disagio, e certo questo non è il caso dell'Emilia Romagna, ma possono essere situazioni anche dove sono necessari interventi speciali per programmi di sviluppo, di carattere culturale, di carattere economico, di marketing territoriale e così via.

Quindi questo è il primo punto: attuare l'articolo 119, rivedere completamente il sistema della finanza regionale e locale. Ricordo qui, gli amici ben lo sanno, che da un anno e mezzo il Ministro Tremonti ha nominato una Commissione apposita per elaborare questo sistema attuativo. Questa Commissione non ha prodotto neanche una riga. Non c'è nulla. Se voi leggerete questo volumetto che è stato preparato, qui si vede che ci sono tutte specifiche proposte elaborate in maniera tecnicamente adeguata, le quali devono semplicemente essere portate all'attenzione del Governo e del Parlamento. Questo è il primo punto.

Decentramento delle funzioni e nuovo assetto del centro

Il secondo punto riguarda il nuovo assetto delle funzioni. Ora, qui noi ci troviamo di fronte a una situazione veramente ambigua. Le Regioni hanno competenza legislativa propria, primaria, in alcuni fondamentali settori dell'intervento pubblico. Penso all'agricoltura, penso al commercio, penso al turismo, penso alle politiche industriali, cioè cose grosse, che la nuova Costitu-

zione conferisce alle Regioni. Le Regioni su questi settori possono gestire con piena potestà legislativa; salvo poi affidarne l'amministrazione fondamentale ai sistemi territoriali, come adesso ben ricordava il Presidente. Ora però in questi settori è ancora in piedi, assolutamente intoccata, la organizzazione statale, c'è il Ministero dell'Agricoltura, come era prima, c'è il Ministero delle Attività Produttive, com'era prima, c'è il Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, come era prima. Allora abbiamo una potestà legislativa piena, conferita alle Regioni. Una potestà amministrativa altrettanto piena, conferita ai Comuni e alle Province. Ma nello stesso tempo rimane intoccata la struttura precedente dello Stato. Come se nulla fosse accaduto.

E' una situazione tollerabile, è una situazione possibile in un Paese serio? Quando ci siamo incontrati, proprio qualche mese fa, col Ministro La Loggia, c'erano degli ospiti stranieri e un collega belga ha detto: guardate, questo è un processo molto complicato, noi ci abbiamo messo dodici anni. Bene, noi accettiamo anche i dodici anni, ma bisogna pur cominciare. Cioè non è possibile vivere in un ordinamento fondato sulla schizofrenia, per cui le Regioni possono ma in realtà non possono fare nulla, perché tutto rimane organizzato come era prima.

Allora il secondo punto qual è? Strettamente connesso al primo, ovviamente. Qual è? E' quello di mettere mano con molta più incisività a quel processo che avevamo avviato la scorsa legislatura con i cosiddetti Decreti Bassanini. Cioè un processo in cui progressivamente si stabilisce quali sono i pezzi di amministrazione da smantellare da una parte e da ricostruire dall'altra parte. Un processo che incide sulle strutture organizzative, che incide sulle funzioni correlate e che incide sulle risorse; ha tre applicazioni: strutture organizzative, funzioni, risorse. Un processo, quindi, diciamo così, l'apertura di un tavolo, che deve vedere attori il Governo centrale, le Regioni e gli Enti locali, ormai parificati, quanto a dignità costituzionale, dall'articolo 114 e dall'articolo 118; norme entrambe intoccate, cioè di cui nessuno ha proposto la modifica. Quindi, ripeto ancora una volta, vuol dire che vanno bene.

Allora, se vanno bene, devono essere attuate. Quindi io credo che, anzi, anche in sede associativa, bisognerà a questo punto puntare un po' i piedi, che il Governo si decida prima o poi ad aprirlo questo tavolo. Un tavolo, ripeto, concreto, che si veda caso a caso che cosa modificare, che facciamo degli uffici provinciali della motorizzazione? Faccio per fare un esempio non decisivo ma, insomma, è un esempio. Ecco, che facciamo degli uffici provinciali della motorizzazione? La mia risposta sarebbe ovvia: vanno alle Province. Non avrei il minimo dubbio. Ma questo deve essere frutto di un negoziato.

Che cosa facciamo degli altri uffici periferici dello Stato che ancora ci sono e oltretutto non sono neanche stati riorganizzati negli uffici territoriali di Governo? Il Ministero dell'Agricoltura che cosa diventa? Può restare un Ministero

Vincenzo Cerulli Irelli

dell'Agricoltura? Assolutamente no, non può restare, perché incostituzionale. E quindi dovrà essere trasformato in un dipartimento della Presidenza, che tratta con l'Europa. Quanto ci vuole per fare questo? Ci vorranno un po' di anni. Dobbiamo negoziare. Ma per negoziare occorre un tavolo. Il Ministero della Sanità, come si chiama adesso, della Salute, in realtà deve restare semplicemente un ufficio che si occupa delle grandi malattie, delle epidemie, dei problemi di difesa della salute nazionale, forse della farmacologia. Quindi un piccolo ufficio. E questa è la realtà. Non parliamo delle Attività Produttive e delle Infrastrutture, che praticamente sono destinati sostanzialmente a scomparire.

I nuovi statuti e il rapporto Regione-Enti Locali

Vengo alla questione degli statuti. Qui debbo dire, francamente, come accennavo all'inizio, che sia sul versante regionale che su quello provinciale e comunale siamo veramente indietro. La Costituzione dà alle Regioni il potere di determinare la propria forma di governo. Debbo dire su questo - non so se è il tema ma due parole le dico -, debbo dire su questo che l'articolo 126, ultimo comma, limita fortemente questa capacità di scelta delle Regioni, perché impone alle Regioni che laddove vi sia un sistema di elezione diretta del Presidente, a suffragio universale e diretto, in questo modello operi la formula cosiddetta *simul stabunt simul cadent*; cioè che la morte, l'impedimento permanente, le dimissioni, oltre alla sfiducia, del Presidente comportino anche lo scioglimento del Consiglio.

Questa norma, a mio giudizio, fu una forzatura. Io fui fortemente contrario a che essa fosse inserita nel Testo costituzionale, ma c'è. E quindi le Regioni fondamentalmente, quando scelgono il modello cosiddetto presidenzialista, come fa l'Emilia Romagna (ho visto che su questa parte il testo è stato votato), necessariamente deve applicare quelle conseguenze che ho detto ai casi previsti dalla Costituzione. Ma al di là di questo problema, che riguarda specificamente il rapporto Presidente/Consiglio, vi sono tutta un'altra serie di scelte libere. Io avrei voluto libera anche questa scelta. Ma vi sono tutta un'altra serie di scelte libere che le Regioni devono assumere in sede statutaria; e che ad oggi non stanno facendo.

Cito soltanto un problema, vista la sede nella quale ci troviamo, cioè il rapporto Regioni/Enti locali. Ora, qui, in un sistema come quello che è stato da noi disegnato, cioè in un sistema di federalismo a pluralità di attori... Perché, vedete, in Germania c'è lo Stato centrale, il Bund, e poi ci sono le Regioni, i Länder, punto. Dopodiché il sistema locale dipende dalle Regioni, dai Länder, quindi gli attori sono fondamentalmente due: lo Stato centrale e le Regioni. Noi invece, e di questo siamo orgogliosi, sia ben chiaro, abbiamo disegnato un sistema diverso, in cui gli attori sono plurimi: c'è lo Stato centrale, ci sono le Regioni e ci so-

no gli Enti del governo territoriale. Che sono tutti quanti previsti in Costituzione come Enti di governo; dotati di competenze diverse ma tutte quante competenze di cura della collettività generale; e tutte quante protette dalla Costituzione. Allora questo che cosa comporta? Comporta che il governo territoriale necessariamente è un governo partecipato. La Regione non è in grado di governare senza Enti locali; e gli Enti locali non sono in grado di assumere scelte, se non coperte da scelte regionali.

Quindi il sistema del governo territoriale, Regione per Regione, necessariamente è un sistema di governo nel quale la Regioni e gli Enti locali partecipino; proprio per una ragione proprio costituzionale, oltre che politica direi. Oltre che politica, badate bene, perché la forza che in Italia hanno i Comuni, e adesso – debbo dire – anche le Province, non è comparabile con quella che si riscontra in altri Paesi; è una particolarità italiana. La forza del Comune, del grande e anche del medio Comune italiano, e della Provincia italiana, è una realtà italiana, di cui siamo orgogliosi – ancora una volta – ma della quale dobbiamo tenere conto.

Allora questo che cosa comporta sul piano istituzionale? Che gli Enti locali devono essere inseriti nel sistema di governo regionale; cioè non sono parti dialettiche di un confronto, lo sono anche, ma sono anche attori del sistema di governo. Perché le scelte regionali, quelle della programmazione, quelle della distribuzione delle risorse, quelle della dislocazione territoriale delle funzioni, necessariamente sono frutto di un confronto continuo con gli Enti locali. E questo rende necessario inserire tra gli organi della Regione il Consiglio delle autonomie locali non come un mero organo di consultazione e di incontro ma come un organo di governo.

Qui io ricordo, gli amici poi lo sanno, che nel testo del Titolo Quinto, che all'origine avevamo elaborato noi come relatori, era espressamente prevista una norma molto precisa sul Consiglio delle autonomie locali, che poi fu tolta perché si disse: questa è materia statutaria, devono decidere gli statuti. Io mi pento molto di avere acceduto a questa richiesta; perché, in realtà, se fosse stata prevista direttamente in Costituzione, oggi non saremmo in questa situazione. Ora, il Consiglio delle autonomie deve essere un organo forte, serio, composto da rappresentanze dei diversi Enti territoriali e deve partecipare alle scelte di governo della Regione. Io dico, badate bene, di questo sono molto convinto (d'altra parte l'UPI ha elaborato specifiche proposte): non basta il parere, non basta che il Consiglio sia sentito; il Consiglio deve potere esprimere scelte precise, che possono sì essere anche superate dagli organi regionali, per esempio dal Consiglio, ma con maggioranze qualificate. Cioè si deve stabilire una dialettica politica forte, in cui l'opinione del Consiglio possa pesare sulle scelte regionali.

Vincenzo Cerulli Irelli

E questo, il fatto che gli statuti non siano stati approvati, comporta anche questa conseguenza, che i Consigli, in realtà, Consigli veri, strutturati, forti, non le chiacchiere degli incontri e delle consultazioni informali, in realtà non ci sono. C'è poi anche il problema della difesa che gli Enti locali possono ritenere necessaria davanti alla Corte Costituzionale. Sapete che gli Enti locali non possono accedere direttamente alla Corte, secondo la nostra Costituzione e anche secondo le modifiche adesso in corso di approvazione, però la Regione può accedere alla Corte. Allora occorre che attraverso la Regione anche gli Enti locali possono accedere. Nel senso che il Consiglio delle autonomie locali possa chiedere e ottenere dalla Giunta regionale di sollevare questioni di costituzionalità, di leggi statali lesive dell'autonomia locale. Sapete, di queste leggi è ricca la nostra quotidiana esperienza. Ma gli Enti locali sono privi della difesa. Quindi, attraverso il loro organo rappresentativo, presente nel sistema di governo regionale, possono ottenere anche questo risultato.

Il ruolo nuovo degli Enti Locali

Vorrei ancora dire che il sistema dell'articolo 118, cioè il nuovo assetto della funzione amministrativa, comporta un forte ridimensionamento dell'amministrazione regionale. Questa anche è una cosa che va detta. Cioè prima ho parlato di ridimensionamento dell'amministrazione statale, ma c'è anche un problema di ridimensionamento dell'amministrazione regionale. Cioè l'amministrazione, ormai, è compito degli Enti locali. Non in virtù di delega, come era nel precedente testo, ma in virtù di diretta attribuzione costituzionale. La Regione, attraverso i suoi uffici, può gestire soltanto le funzioni amministrative di dimensione regionale; cioè laddove gli interessi curati hanno appunto una dimensione regionale. Ma laddove gli interessi curati hanno una dimensione provinciale, o sub-provinciale, la Regione non può essere presente con propri uffici. Perché può soltanto legiferare in quelle materie; ma poi l'amministrazione è attribuita alla Provincia o ai Comuni, singoli o associati. Questo fa cadere, pone la necessità di far cadere una parte delle attuali strutture amministrative regionali e, direi, una parte consistente, se non la gran parte delle agenzie regionali, degli Enti pubblici regionali - molti dei quali operano anche a livello locale, operano a livello provinciale -, che non possono più sussistere, perché le competenze che si concretizzano a livello provinciale non le può esercitare l'agenzia regionale operante in Provincia, ma le deve esercitare la Provincia, cioè l'Ente Provincia, in quanto rappresentativo della collettività provinciale.

Quindi vedete che non è soltanto lo Stato che deve dimagrire se stesso, deve fare una dura dieta dimagrante, ma è anche la Regione. Però questo comporta, diciamo, con Vandelli ne abbiamo discusso tante volte, anche in Parlamento,

nelle diverse iniziative che abbiamo preso, quando io Presidente della Commissione bicamerale. Mentre sul versante delle Province diciamo che l'organizzazione può essere anche sufficiente, nelle sue dimensioni attuali, sul versante dei Comuni questo comporta, viceversa, un forte ridisegno del sistema del governo locale. L'Emilia Romagna in questo forse è la Regione più avanzata, molte altre sono molto indietro. Cioè comporta la necessità di dare attuazione vera, cioè applicazione rapida, al sistema dell'associazionismo comunale. Questo è un punto ineliminabile; cioè non possiamo, da una parte, rivendicare, come vogliamo, una maggiore, una molto più forte presenza del governo locale nell'amministrazione e poi, però, non fare l'associazionismo. Perché il governo locale intanto può essere forte nell'amministrazione in quanto abbia delle dimensioni organizzative adeguate.

E ho visto che nella legge approvata dalla Regione, credo recentemente, pochi giorni fa, questo punto è molto ben sottolineato. E ricordo che in una finanziaria di tre anni fa, l'ultima finanziaria della precedente legislatura, fu inserita una norma la quale non ha avuto attuazione, credo, ma comunque espone un principio, norma che prevede l'imputazione alla Provincia direttamente di quelle funzioni di competenza locale che, in virtù del mancato processo associazionistico, i piccoli Comuni non possono esercitare.

Ancora, e vengo all'ultimo punto di questo rapido *excursus*, si pone il problema della potestà normativa che il Testo costituzionale affida direttamente ai Comuni e alle Province. E' una potestà normativa molto forte, molto ampia, che investe quasi interamente l'organizzazione dei singoli Enti, salvo i principi generali derivanti dalla Costituzione, e investe anche, in parte, la disciplina delle funzioni amministrative. Ciò che viene a limitare la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, in materia organizzativa direi in maniera molto ampia e massiccia, secondo me Comuni e Provincia hanno piena potestà organizzativa: possono prevedere gli uffici che ritengono di dovere prevedere, sopprimere quelli che ritengono di dover sopprimere, distribuire tra gli uffici le funzioni; diciamo, con scelte completamente autonome. Io su questo sono molto radicale, l'ho detto anche in Commissione ministeriale. Quindi su questo non ci sono limiti, salvo quelli costituzionali.

Sul versante delle funzioni, viceversa, le funzioni in larga misura sono disciplinate da legge regionale; e la legge regionale è chiaro che rimane quella principalmente competente. Però la legge regionale, laddove la funzione è locale, deve limitarsi, a mio giudizio, all'imputazione della funzione, non anche all'esercizio del procedimento all'interno degli Enti. Ecco, questo, a mio giudizio, deve essere riservato alla potestà normativa degli Enti. Naturalmente questo, cari amici, richiede da parte degli Enti - e mi riferisco principalmente alle Province, ai Comuni medio/grandi: i piccoli si trovano in obiettiva difficoltà) -, una presa di coscienza di queste nuove capacità che loro hanno. Come associa-

Vincenzo Cerulli Irelli

zioni, ANCI e UPI, abbiamo proprio in questi giorni avviato un centro che serve per elaborare schemi normativi tipo, in materia di organizzazione ma anche in materia di svolgimento delle principali funzioni, da potere mettere a disposizione degli Enti locali perché si possano muovere in questo settore; fermo restando che le scelte poi sono affidate alla discrezionalità politica, diciamo così, di ognuno di essi.

Anche su questo osserviamo una certa carenza di iniziativa da parte degli Enti locali. Diciamo, i Consigli comunali, i Consigli provinciali vengono da una tradizione di amministrazione puntuale; cioè sono abituati ad amministrare, più che a normare o a programmare. Quindi si sentono in qualche modo diminuiti nella loro funzione al momento in cui il Sindaco o il Presidente ha acquistato un ruolo determinante e al momento in cui gli uffici stessi burocratici, gli uffici professionali, hanno acquistato in proprio gran parte delle funzioni amministrative puntuali. Mentre ancora non hanno pienamente acquisito la consapevolezza di questa nuova funzione, che è la funzione appunto normativa e di programmazione. Occorrerà del tempo a questo fine, però bisogna che cominciamo ad acquistare questa nuova consapevolezza. Acquistare anche la coscienza di questo ruolo forte, insomma, che gli Enti locali, attraverso i loro organi assembleari, rappresentativi, hanno sulla disciplina di se stessi, insomma, quindi anche sulla disciplina del loro futuro e degli interessi delle collettività amministrare.

La Città metropolitana

Se posso dire due parole, ancora sulla questione città metropolitana, visto che poi siamo a Bologna, lo direi. E' un altro punto di inattuazione costituzionale. Le città metropolitane sono previste in Costituzione; e quindi non c'è discussione possibile: si devono realizzare, punto. Perché sono previste in Costituzione? Sono previste in Costituzione perché si ritiene che i territori metropolitani, le aree o i territori metropolitani, necessitino di un Ente di governo apposito, perché hanno specifiche esigenze di governo, che sono quelle dell'area vasta, servizi che travalicano i confini comunali, che investono una pluralità di territori comunali, in qualche caso l'intera Provincia, e che devono essere gestiti in maniera unitaria, da un Ente di governo unitario, che poi colloquia al suo interno con le sue articolazioni municipali, ma è un Ente di governo unitario.

Ora, questo Ente, previsto, non è stato ancora costituito; e, debbo dire la verità, che si è aperta una... (mi riferisco a Chiarini, che rappresenta tanto l'ANCI quanto l'UPI), si è aperta una discussione tra ANCI e UPI non simpatica, diciamo così. Non simpatica. Per cui da parte degli uni si vuol fare della città metropolitana il Comune capoluogo, da parte degli altri si cerca di fare della città

metropolitana la Provincia. In realtà sono sbagliate entrambe le prospettive. La città metropolitana è l'Ente di governo dell'area metropolitana. E l'area metropolitana è quella che è: in qualche caso può coincidere con una Provincia, in molti casi non coincide con una Provincia ma con una parte di essa, in qualche caso coincide con pezzi di due Province, come nel caso di Firenze.

In nessun caso, comunque, coincide con un Comune, in nessun caso. Per definizione, non può coincidere con un Comune, perché il territorio metropolitano proprio questo vuol dire, è un territorio che coinvolge una pluralità di Comuni; e quindi il Comune centrale, quello dove sta l'aeroporto, quello dove sta il porto, quello dove sta l'interporto, quello dove abita la gente che la mattina viene a lavorare - quindi c'è il problema del *commuting* - e così via. Ecco, su questo credo che dobbiamo lavorare. Spero che nei prossimi mesi il Governo, anche, possa fare opera di mediazione intelligente ed efficace.

Credo tuttavia che un'iniziativa come quella che qui a Bologna è già abbastanza avanti, quella della Conferenza metropolitana, quella cioè del momento di raccordo tra i Comuni di una vasta area, che può coincidere anche con una Provincia, la Conferenza metropolitana che comincia intanto ad esercitare contestualmente, insomma, in maniera concertata, alcune funzioni, a determinare alcuni indirizzi, sia un buon inizio e sia comunque un esperimento da seguire anche altrove. Però poi lo sbocco dovrebbe essere quello della costituzione dell'Ente metropolitano in quanto tale.

Tra l'altro ho notato, nella legge che avete approvato credo recentemente, però forse non so se ho capito bene, che il circondario di Imola è diventato un Ente locale; cioè dotato di personalità giuridica e sostanzialmente un Ente metropolitano, insomma, sia pure in una zona diversa da Bologna ma, insomma, sostanzialmente un Ente metropolitano. Ora non so se questo modello può essere esportato o no; ho anche qualche piccolo dubbio di costituzionalità, che la Regione possa proprio introdurre, con propria legge, un nuovo Ente di governo territoriale. Però comunque può essere un'esperienza che possiamo studiare e possiamo seguire.