

*Condizione 40 Commissione Affari Costituzionali
Camera dei Deputati - 20/4/2010*

Gian Candido De Martin

**“Le condizioni per rendere effettiva
la Repubblica delle autonomie”**

Sommario

1. La riforma autonomistica incompiuta
2. Il nodo del completamento costituzionale della novella del 2001.
3. Il complesso processo di attuazione, a partire dal riassetto delle funzioni locali.
4. Gli interventi legislativi nella XVI legislatura
5. La nuova prospettiva dei controlli.
6. La stretta connessione tra riassetto delle funzioni amministrative e il c.d. federalismo fiscale.
7. L'esigenza di un percorso e di soluzioni condivisi.

1. La riforma autonomistica incompiuta

La macchina pubblica del nostro paese soffre da tempo, sia a livello centrale che nelle strutture di regioni ed enti locali, per il mancato adeguamento del sistema istituzionale ed amministrativo alle esigenze di adeguamento indispensabili per tenere il passo con le moderne democrazie europee.

In effetti l'evoluzione e le prospettive di riassetto del sistema istituzionale italiano dopo la riforma costituzionale del Titolo V nel 2001 stanno attraversando una fase di incertezza e, almeno per certi versi, di disorientamento, poiché permangono varie resistenze e contraddizioni nel dare effettivo e concreto sviluppo a un disegno che dovrebbe concorrere a rafforzare la democrazia sostanziale, responsabilizzando le autonomie regionali e locali e stimolando la stessa partecipazione dei cittadini alla gestione degli interessi comuni. L'orizzonte della nuova statualità, che potrebbe anche qualificarsi come via italiana al federalismo (termine polisenso, non riferibile al solo fenomeno dello Stato composto), basato su un forte potenziamento del ruolo delle istituzioni territoriali, delinea un modello in larga misura inedito - e per alcuni versi ancora da completare e perfezionare -, incentrato sul netto superamento dello Stato monocentrico e gerarchico e sulla valorizzazione delle funzioni sia legislative che amministrative di regioni ed enti locali, tutti da considerarsi elementi costitutivi della Repubblica. Ma risorgenti (e ricorrenti) centralismi e talune striscianti o fuorvianti controriforme finiscono per mettere in discussione, a ben otto anni di distanza dalla riforma costituzionale, le prospettive di innovazione e cambiamento del sistema prefigurato in sintonia con il fondamentale principio autonomistico dell'art. 5 della Costituzione.

Punto di partenza di questa riforma autonomistica incompiuta dovrebbe essere (finalmente) la chiarificazione dell'identità, del ruolo istituzionale e dell'assetto delle competenze, specie amministrative, di enti locali e regioni, in una prospettiva di forte valorizzazione delle regioni (come soggetti legislativi) e degli enti locali (come soggetti operativi), attuando il più possibile i principi di sussidiarietà e di decentramento ad autonomie responsabili, in grado di valorizzare anche le iniziative dei cittadini nell'esercizio di funzioni di interesse generale. Tutto ciò, ovviamente, salvaguardando i nuovi elementi di unità del sistema, in primo luogo i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che debbono essere garantiti a tutti i cittadini, con un conseguente coordinamento della finanza pubblica in base a costi standard delle funzioni, che assicurino al tempo stesso efficienza e riequilibrio solidale e superino sia la frequente logica emergenziale (per crisi economiche, problemi di sicurezza ecc., a parte gli eventi naturali) che fa proliferare commissari e amministrazioni straordinarie e più che rafforzare le istituzioni ordinarie e finisce di fatto per rafforzare i centralismi, sia, per altro verso, le rendite di posizione che privilegiano talune realtà (v. regioni speciali).

Si tratta di un percorso certo assai complesso, sul piano sia tecnico che politico, che richiede forte condivisione e un disegno coerente e organico - sia pure da realizzare in una serie di fasi - che miri anzitutto al riassetto delle funzioni pubbliche e a garantire un loro effettivo esercizio autonomo e responsabile (di qui la necessità di prevedere anche unioni obbligatorie dei piccoli comuni) e renda nel contempo possibile una effettiva (e non demagogica) semplificazione istituzionale, sftolendo radicalmente la moltitudine di organismi e enti strumentali in vario modo attualmente operanti in campi che dovrebbero vedere come protagonisti responsabili le autonomie territoriali.

È un nuovo quadro da realizzare ovviamente in modo processuale, con una serie di interventi distinti, ma tra loro coordinati, sulla base di un disegno chiaro e di un itinerario preciso, che assicuri coerenza metodologica e contenutistica, mirando a promuovere effettivamente, come prescritto dall'art. 5 della Costituzione, un sistema il più possibile decentrato e incentrato su autonomie forti e responsabili.

Tanto premesso, in via generale, nelle pagine che seguono si intende sviluppare qualche considerazione su due piani, il primo riguardante, per così dire, il completamento della riforma costituzionale, l'altro l'attuazione.

2. Il nodo del completamento costituzionale della novella del 2001

A voler mettere meglio a fuoco quanto già accennato in ordine alle esigenze di perfezionamento e integrazione della riforma, va detto, anzitutto, che - senza con ciò comunque pregiudicare l'avvio del processo attuativo della riforma, specie sul piano delle sue implicazioni per il riassetto dell'amministrazione pubblica - andrebbero circoscritti al minimo gli interventi correttivi finalizzati ad eliminare squilibri o ambiguità emergenti dal testo del 2001. L'obiettivo dovrebbe essere essenzialmente quello di razionalizzare il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni fissato nell'articolo 117, tenendo anche conto (ma non pedissequamente) di quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale sui punti critici che hanno determinato maggiori problemi applicativi. In tal senso ci si limita qui ad aggiungere non poche perplessità sulla utilità di introdurre - come da qualcuno sostenuto durante

l'indagine conoscitiva promossa nell'autunno 2006 dalle Commissioni Affari costituzionali riunite delle due Camere – la clausola di supremazia dell'interesse nazionale come norma di chiusura del sistema, che potrebbe determinare rilevanti ambiguità (come già avvenuto coll'originario titolo V) e che è stata qualificata significativamente una clausola-vampiro. In ogni caso, se la si dovesse introdurre, certamente andrebbe gestita con forti cautele procedurali, prevedendo anche forme di coinvolgimento delle regioni nel processo decisionale.

A prescindere da questa questione, vi sono comunque alcune esigenze di perfezionamento e integrazione del sistema costituzionale sul policentrismo delle istituzioni territoriali che sono importanti, anzi imprescindibili, per dare un equilibrio complessivo e maggiore tenuta al nuovo quadro costituzionale basato sulle autonomie, ferma restando la già rilevata necessità di un rafforzamento dei meccanismi di raccordo interistituzionale in una prospettiva di leale collaborazione. Una prima questione, da tempo pendente (e irrisolta), concerne – come è noto – la rappresentanza al centro delle autonomie territoriali, nell'ambito di un nuovo bicameralismo, in cui un ramo del parlamento nazionale sia la voce di regioni ed enti locali, che potrebbero così partecipare alla decisione legislativa in un'ottica che tenga conto adeguato delle istanze di tutte le istituzioni che costituiscono la Repubblica. Lasciando qui sullo sfondo le complesse problematiche che si pongono in ordine alla composizione e alle funzioni della (auspicata) Camera delle autonomie, si vogliono soprattutto sottolineare due altri profili frequentemente sottovalutati nei dibattiti in materia di completamento del sistema autonomistico.

Il primo punto riguarda la garanzia di accesso delle autonomie locali alla Corte costituzionale, che – almeno a chi scrive – appare, non da oggi, un anello essenziale per dare equilibrio al sistema, evitando una serie di possibili sfasature e/o compressioni delle competenze costituzionali degli enti locali senza possibilità di un'adeguata tutela. Certo, si può anche pensare a qualche altro rimedio, come un possibile coinvolgimento istruttorio degli enti locali nel processo costituzionale: vi è comunque un'esigenza di coerenza di sistema, soprattutto tenendo conto del nuovo tenore dell'articolo 114, in base alla quale le autonomie locali devono poter mettere in discussione sia il legislatore statale, sia il legislatore regionale, laddove non tengano conto coerentemente del quadro costituzionale delle attribuzioni normative, amministrative e finanziarie spettanti a comuni e province (o città metropolitane).

D'altra parte, va ricordato che non solo la Carta europea delle autonomie locali, all'articolo 11, sottolinea questa esigenza, ma che vi sono esperienze straniere, relative a sistemi simili al nostro, che inducono a prendere in considerazione questa prospettiva: si pensi ai sistemi tedesco, austriaco, svizzero, ungherese, romeno, nonché soprattutto alle recenti innovazioni introdotte in materia nell'ordinamento spagnolo. In effetti, nel 1999 la Spagna con la legge organica n. 7 ha sancito un'esplicita previsione di accesso delle autonomie locali al tribunale costituzionale, stabilendo nel contempo alcuni filtri per evitare la proliferazione di ricorsi e il rischio di intasamento della Corte. I filtri nel nostro ordinamento potrebbero essere costituiti, per esempio, da una deliberazione del Consiglio delle autonomie (a livello regionale) o della Conferenza unificata (a livello nazionale) per poter adire la Corte, oppure dalla previsione della presentazione del ricorso da parte di una quota prestabilita di enti locali interessati per categoria.

Il secondo punto riguarda quella che si può chiamare la specialità regionale squilibrata, con riferimento al tradizionale doppio binario del regionalismo previsto nel 1948 e prescindendo qui dalla prospettiva ulteriore di regionalismo differenziato aperta dall'articolo 116, ultimo comma, approvato con la riforma del 2001. In sostanza, si tratta di verificare se debba permanere intatta la distinzione originaria tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario, senza alcun correttivo che tenga conto anche dell'evoluzione del regionalismo in Italia. In proposito si ritiene non possa essere accantonata almeno una riflessione volta a riconsiderare, non tanto la differenza di potestà legislative e amministrative tra le due categorie di regioni, quanto soprattutto la disparità di risorse finanziarie messe a disposizione delle regioni a statuto speciale rispetto a quelle trasferite alle regioni di diritto comune.

I dati in proposito disponibili, infatti, mettono in evidenza come praticamente tutto – ma talora anche oltre – il prelievo fiscale proveniente dai territori di (specie alcune) regioni a statuto speciale e province autonome venga devoluto alle stesse realtà territoriali. In sostanza, ci troviamo in una situazione in cui la Repubblica continua a caricare sulla solidarietà nazionale il finanziamento delle regioni o province speciali, che già hanno realizzato, e spesso con risultati positivi, obiettivi di sviluppo sul piano economico-sociale, sulla base peraltro di risorse che non competono alle altre regioni nelle stesse proporzioni. Sono sempre più evidenti i problemi e il malessere crescente che nascono da questa disparità di trattamento, da questa condizione che finisce per determinare un autentico privilegio sul piano delle risorse finanziarie, in dispregio dei principi costituzionali di uguaglianza e di correlazione tra funzioni attribuite e risorse necessarie per il loro integrale esercizio. Sono questioni che possono minare, anche sul piano istituzionale, le stesse basi dell'unità nazionale e della coesione del sistema, come è attestato anche dalle ormai frequenti richieste di migrazione di comuni da una regione (ordinaria) all'altra (speciale), spie di una situazione che richiede di farsi carico tempestivamente di un riequilibrio di sistema.

Vi è poi un ulteriore nodo problematico da non sottovalutare, legato alla latitudine dei poteri delle regioni a statuto speciale sul piano dell'ordinamento degli enti locali. In proposito, a voler sintetizzare, la questione riguarda la possibilità di estendere anche ai comuni e province ricompresi in regioni speciali le garanzie di maggiore autonomia sancite dalla riforma del 2001 per gli enti territoriali di minore dimensione, evitando il rischio del centralismo regionale o di una visione "gerarchica" tra regioni e enti locali, alimentata nelle regioni speciali dal potere di ordinamento di comuni e province, ad esse riconosciuto dalla legge costituzionale n. 2 del 1993.

Si tratta di uno squilibrio assolutamente da non sottovalutare, pensando ad esempio alla necessaria definizione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province ex articolo 117, II comma, lettera p). Una volta definite tali funzioni dal legislatore nazionale, appare difficile stabilire che non debbano valere anche per gli enti locali delle regioni speciali, trattandosi di invarianti del sistema nazionale, ossia di funzioni che debbono rappresentare lo "zoccolo" proprio di ciascuna categoria di enti locali della Repubblica.

In tal senso va ricordato che anche da talune pronunce della Corte costituzionale si può trarre uno spunto utile, ad esempio nella sentenza n. 370 del 2006, nella quale – pur a fronte di un'affermazione (opinabile) in base alla quale l'adeguamento automatico previsto dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non varrebbe per le autonomie locali, ma vale solo per le autonomie regionali – si chiarisce comunque che le leggi di regioni speciali o di province autonome dovranno in futuro regolamentare il settore rientrando nell'ambito della propria potestà legislativa «nel rispetto dei limiti e delle condizioni che la suddetta legge costituzionale del 2001 ha posto anche a garanzia delle autonomie territoriali minori espressamente menzionate». Appare, questo, un riferimento dal quale non prescindere, per dare unità ed equilibrio al sistema ed evitare la tendenza regionocentrica, ricorrente nelle regioni a statuto speciale, come emerge anche da alcune leggi recenti volte a riproporre forme più o meno mascherate di controllo regionale sugli enti locali, nonostante l'abrogazione dell'articolo 130 Cost. disposta con la riforma del 2001.

Un adeguato riequilibrio tra regioni ordinarie e speciali, pur senza arrivare a rimettere in discussione il doppio binario del regionalismo italiano, richiede verosimilmente anche qualche ritocco di norme costituzionali e degli statuti speciali, fermo restando che la questione dello squilibrio finanziario può avere una via d'uscita utile anche sul terreno della legislazione ordinaria, con particolare riferimento alle potenzialità rappresentate in tal senso da una corretta attuazione dell'articolo 119, norma chiave pure per la perequazione del sistema.

3. Il complesso processo di attuazione, a partire dal riassetto delle funzioni locali

Questa ultima osservazione contribuisce ad evidenziare che, al di là di quanto finora osservato sulle esigenze di perfezionamento o di completamento della riforma approvata nel 2001, il principale nodo pendente è – con tutta evidenza – quello dell'effettiva e organica attuazione della novella del Titolo V da parte del legislatore ordinario, partendo da una corretta percezione del valore "rivoluzionario" dei principi di autonomia e sussidiarietà ivi sanciti, sviluppando appieno le potenzialità dell'art. 5 Cost.

Su queste nuove basi si tratta finalmente di affrontare (anzitutto) il problema del riassetto dell'amministrazione pubblica, a partire dalla chiarificazione delle funzioni fondamentali di comuni e province, in una prospettiva di spostamento del baricentro sull'amministrazione locale (intesa come amministrazione generale): ciò che richiede di avviare un "processo" impegnativo, senza timidezze (seppure graduale), di riallocazione delle funzioni, avendo chiaro il disegno complessivo da realizzare. Il quale implica, per un verso, la massima valorizzazione possibile dell'autonomia, intesa come governo e gestione responsabile di scelte amministrative, con un forte accento sull'autordinamento (salvo quanto costituzionalmente riservato al legislatore statale), sull'autorganizzazione (salvo il rispetto di principi generali riguardanti tutte le istituzioni pubbliche) e sull'autocontrollo (salvo talune garanzie di sistema), fermo restando, per altro verso, la necessità di precisare e salvaguardare le coerenze e garanzie a tutela dell'unità della Repubblica (che comunque non può essere intesa come uniformità di assetti).

A questo fine, sono da sottolineare due obiettivi prioritari per dar corso, a livello statale, all'attuazione del Titolo V, seguendo (verosimilmente) la strada della delega al governo di alcuni primi essenziali adempimenti, secondo uno scadenziario che deve assicurare tempi certi per l'attuazione dell'art. 118 Cost. (a differenza di quanto previsto nell'art. 7 della legge 131/03, che aveva lasciato del tutto indeterminate le varie fasi attuative). In primo luogo, si tratta di perseguire un obiettivo di chiarificazione e, al tempo stesso, di semplificazione istituzionale, partendo dal riassetto dell'amministrazione locale su due livelli, corrispondenti a funzioni di base e di area vasta, intorno ai quali va ricostruito il sistema delle funzioni locali (riconosciute come proprie o comunque legislativamente conferite a istituzioni territoriali locali). In sostanza, si tratta di ricondurre – in applicazione del principio di sussidiarietà, ma anche di quelli di differenziazione e di adeguatezza – ai comuni, singoli o associati (nel caso dei piccoli comuni o delle unioni-comunità montane), e alle province (o alle città metropolitane) la titolarità di compiti attualmente spesso affidati a una pluralità di soggetti o di organismi di servizio settoriali operanti in ambito locale, ma in larga misura disgiunti dagli enti territoriali, oppure strumentali o dipendenti dalle regioni, le quali dovrebbero ora ridimensionare fortemente il proprio ruolo amministrativo e decentrare le relative funzioni a comuni

e province (riducendo quindi radicalmente le strutture attualmente preposte alla amministrazione regionale, diretta e indiretta).

Tutto ciò ferma restando la necessità di ridimensionare all'essenziale anche l'amministrazione periferica statale, trasferendo, per quanto possibile, funzioni alle autonomie locali e comunque accorpando il più possibile le strutture statali periferiche negli "uffici territoriali di governo", correlati ad un nuovo ruolo del prefetto, secondo un'impostazione già delineata a seguito delle riforme amministrative avviate con la legge 59/97 (v. DPR n. 287/01), ma poi rimessa in discussione dal DPR n. 180/06, approvato a Camere già sciolte alla fine della XIV legislatura.

In secondo luogo, si deve provvedere a definire tempestivamente, ad opera del legislatore statale, il quadro delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, da considerare come invariante di sistema, vincolanti quindi anche il legislatore regionale (nelle materie di competenza), di certo nelle regioni ordinarie, ma anche verosimilmente – come già osservato – nelle regioni speciali, che dovrebbero essere tenute a riconoscere a comuni e province "come minimo" le stesse funzioni considerate fondamentali nel restante territorio nazionale. In proposito si deve poi aggiungere che la chiarificazione delle funzioni fondamentali, alle quali dovrebbero essere strettamente collegate le risorse organizzative e finanziarie necessarie per il loro (pieno) esercizio, renderebbe certamente più agevole il riconoscimento di altre funzioni "proprie" o il conferimento di ulteriori funzioni amministrative da parte del legislatore competente per materia, ai sensi del secondo comma dell'art. 118 Cost., fermo restando che i soggetti di autonomia dovrebbero poter comunque autoassumere funzioni "libere" (ossia non attribuite dall'ordinamento ad altro soggetto del sistema), esercitandole sulla base di proprie risorse finanziarie aggiuntive.

Va anche considerato che l'individuazione di una funzione come fondamentale non significa che debba essere necessariamente esercitata in via diretta da tutti gli enti del medesimo livello istituzionale. In tal senso si deve anzi tener conto che, proprio applicando i principi di adeguatezza e differenziazione indicati nell'art. 118 Cost. insieme a quello di sussidiarietà, possono configurarsi ipotesi – specie con riguardo ai piccoli comuni – di inidoneità di taluni enti a svolgere determinate funzioni, con la conseguente possibilità di prevederne l'esercizio associato (in unioni plurifunzionali), anche in via obbligatoria, salva la concertazione per la determinazione degli ambiti territoriali.

Nel quadro dei principi generali sinteticamente richiamati, si può ora mettere più facilmente a fuoco la serie dei riferimenti e delle scelte disponibili ai fini dell'avvio di un processo che stimoli e supporti le autoriforme da parte di ciascun soggetto territoriale. In tal senso i principi chiave – anche se di non facile attuazione (oltre che, talora, di difficile percezione sul piano culturale) – sono quelli, già ricordati, dell'autordinamento e dell'autorganizzazione, da ricollegare ad una prospettiva di valorizzazione dell'autonomia statutaria e regolamentare ora espressamente riconosciuta dalla Costituzione come profilo essenziale degli enti autonomi territoriali (con la sola eccezione di quanto la Costituzione riserva espressamente alla competenza del legislatore statale). Ciò significa e comporta il superamento del tradizionale ruolo statale di ordinamento generale degli enti locali, che ha caratterizzato sinora il nostro sistema, sia pre che post Costituzione repubblicana: in particolare, si deve in tal senso considerare oggettivamente superato anche il testo unico sull'ordinamento degli enti locali n. 267 del 2000, in sostituzione del quale può essere prefigurato soltanto un testo normativo (che potrebbe chiamarsi "Carta delle autonomie") contenente le sole disposizioni riguardanti gli specifici oggetti di competenza del legislatore statale (salva la sopravvivenza o aggiunta su altri oggetti di norme "cedevoli", ossia destinate a valere nella fase transitoria, fintanto che l'ente autonomo non abbia utilizzato il proprio potere di autordinamento, statutario o regolamentare).

In concreto, come già accennato, si deve considerare di competenza del legislatore statale quanto espressamente previsto nella lettera p) del secondo comma dell'art. 117, ossia la disciplina degli organi di governo e dei sistemi elettorali degli enti locali (cui si aggiunge, come già osservato, la determinazione delle funzioni fondamentali). Per il resto si può ritenere che spetti egualmente al legislatore statale la definizione di principi (effettivamente) generali sull'organizzazione pubblica, costituzionalmente fondati, da considerare quindi come vincolanti per tutti i soggetti istituzionali e amministrativi del sistema: peraltro abbandonando nettamente la logica analitica e pervasiva che in proposito è dato riscontrare nello schema di decreto legislativo predisposto (nel dicembre 2005) dal governo in attuazione della delega – poi decaduta – di cui all'art. 2 della legge 131/03.

In sostanza, su questo piano è necessario seguire una linea di stretta osservanza del principio di autonomia, in virtù del quale le scelte organizzative interne a ciascun ente debbono ritenersi affidate all'autoregolazione, salvi i limiti costituzionali o costituzionalmente compatibili, con la conseguenza evidente che possono essere rimessi in discussione gran parte dei tradizionali modelli organizzativi propri dei comuni (di tutte le dimensioni) e delle province, basati sulla *ratio* (talora perversa) della uniformità, senza effettive possibilità di adeguamento alle specifiche situazioni e esigenze organizzative. In tale prospettiva sono da considerare suscettibili di una nuova disciplina e di un nuovo equilibrio, nel riparto tra regole generali di sistema e regole specifiche di ciascun ente, anche

le norme riguardanti ruoli e *status* della dirigenza locale, ivi compresa la figura del segretario comunale (tenendo conto comunque che negli enti locali, tanto più nella prospettiva di un rafforzamento di ruoli e funzioni, debbono essere assicurate competenze tecniche specificamente qualificate: v. la predisposizione di atti normativi e l'effettuazione di controlli interni, a parte le responsabilità gestionali-manageriali).

4. Gli interventi legislativi nella XVI legislatura

I tentativi di attuazione della riforma del Titolo V finora andati pressoché a vuoto – sia nella XIV che nella XV legislatura – evidenziano equivoci e limiti vari che hanno contraddistinto sia il percorso prefigurato dalla legge La Loggia del 2003 che le iniziative legislative del governo Prodi, ma fanno emergere anche il dubbio che aumentino le resistenze e che vi siano pure dei pentiti della riforma, che – prima ancora di sperimentarne in concreto i possibili risultati positivi – vorrebbero di fatto evitare di affrontare la sfida del federalismo autonomistico, preferendo mantenere sostanzialmente lo status quo e la barra al centro. In tal senso vi sono una serie di rilevanti questioni pendenti, anzitutto sul piano del metodo, con sfasature e sordinamenti che aumentano i rischi di compromettere l'attuazione del disegno riformatore. Si veda, ad esempio, la pluralità di interventi che interferiscono e spesso sono addirittura in contraddizione con l'impostazione dei principi autonomistici fissati nel nuovo Titolo V.

A parte i vari "scippi" operati specie (ma non solo) nelle finanziarie degli ultimi anni, nella prima parte della XVI legislatura si possono registrare vari interventi normativi di rilievo che toccano, in vario modo, questioni concernenti funzioni e condizione degli enti autonomi (v. la legge Brunetta n. 15/09, con le varie norme sui controlli riguardanti anche gli enti locali; v. la l. 69/09, che contiene anche norme sui procedimenti riguardanti enti locali; v. il pacchetto sicurezza, che disciplina anche responsabilità degli organi comunali e provinciali e del personale degli enti locali; v. anche la legge n. 196/09 di riforma della contabilità e finanza pubblica, che riguarda pure la finanza degli enti territoriali, nonché la legge finanziaria per il 2010 e, da ultimo, la legge n. 42 del 2010, di conversione del d.l. dl. 2 del 2010, che anticipa una serie di interventi di contenimento delle spese degli enti locali, con tra l'altro previsioni di drastico ridimensionando degli assessori comunali e provinciali). Da sottolineare, inoltre, in questo quadro la partenza col piede sbagliato del federalismo fiscale, anteposto all'attuazione degli artt. 117 e 118 Cost. sulla determinazione delle funzioni locali, con il rischio di cristallizzare l'esistente, ossia un sistema di governo statale, regionale e locale ipertrofico, pieno di duplicazioni e frammentazioni, con un conseguente freno alla semplificazione e alla soppressione di enti inutili, con effettiva riduzione dei costi dell'azione amministrativa, in una prospettiva di pari opportunità.

Vi sono, inoltre, incertezze pericolose e fuorvianti nel dibattito istituzionale pendente, che alimentano disorientamenti in ordine alla corretta e coerente attuazione della riforma costituzionale. Basti ricordare le varie iniziative – spesso assai superficiali e sbrigative – di soppressione delle province, enti che dovrebbero essere invece particolarmente valorizzati nella prospettiva del decentramento del sistema amministrativo, sia statale che soprattutto regionale, ferma restando ovviamente la necessità di impedire la istituzione di nuove province (come è avvenuto purtroppo troppe volte anche nell'ultimo decennio). Si veda anche la questione del futuro delle regioni speciali, che più che modelli di autonomia responsabile appaiono zone di privilegio e talora di sperpero di risorse, col rischio di aggravare le contraddizioni di un Paese già diviso.

Sul piano delle prospettive di una attuazione di uno sviluppo organico della riforma costituzionale un segnale utile potrebbe essere costituito dall'iniziativa governativa (AC. 3118 del 13 gennaio 2010) riguardante sia gli organi e le funzioni degli enti locali sia la semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento nella prospettiva della Carta delle autonomie locali. Ma anche in questo provvedimento vi sono una serie di chiaroscuri da approfondire, tra l'altro in ordine alle questioni riguardanti la sorte delle funzioni amministrative delle regioni e la necessità di un drastico ridimensionamento degli enti strumentali regionali operanti in campi che dovrebbero essere di competenza amministrativa degli enti locali.

Si tratta di interventi in parte anticipati, non senza contraddizioni e ripensamenti, nella legge n. 191/2009 e nel citato decreto legge n. 2/2010, che hanno inciso sulla composizione e sulle funzioni degli organi politici (consigli e giunte) degli enti locali, hanno previsto la soppressione non solo di organismi di garanzia (il difensore civico comunale) ma anche, nei comuni di minore e media dimensione, del vertice gestionale (il direttore generale), nonché delle circoscrizioni di decentramento, dei consorzi di funzioni tra gli enti locali e del finanziamento delle comunità montane.

A queste scelte bisogna aggiungere anche le innovazioni a carattere ordinamentale introdotte dal cosiddetto "pacchetto sicurezza" (l. n. 94/09), che ha riscritto le competenze degli enti locali nell'ambito della sicurezza urbana e ha modificato sensibilmente il regime dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali in seguito a fenomeni di infiltrazione mafiosa. Si tratta, come è evidente, di disposizioni che hanno una specifica giustificazione, ma che continuano a proliferare al di fuori di un organico quadro di riferimento istituzionale coerente con le opzioni di responsabilità delle autonomie previste nella riforma costituzionale del 2001.

5. La nuova prospettiva dei controlli

La specifica configurazione e il rafforzamento dell'autonomia come responsabilità di governo e di decisioni proprie – di cui rispondere anzitutto ai cittadini interessati – implicano, o dovrebbero implicare, una forte innovazione anche sul terreno delle verifiche e delle garanzie riguardanti la gestione dei compiti amministrativi da parte degli enti territoriali. In effetti, il principio base che si deve in proposito affermare è quello dell'autocontrollo, non solo perché sono state espressamente abrogate le previsioni costituzionali di controllo preventivo esterno sulla legittimità di atti degli enti autonomi (per gli enti locali l'art. 130, che affidava un organo regionale tale compito, per gli atti amministrativi regionali l'art. 125, in cui si prevedeva la verifica da parte di un organo statale), ma anche perché il principio del controllo su un ente autonomo da parte di un altro soggetto istituzionale appare sostanzialmente incompatibile con il nuovo assetto del sistema, che esclude qualsiasi impostazione (anche indirettamente) di tipo gerarchico nelle relazioni tra istituzioni territoriali di diverso livello.

D'altra parte, si può aggiungere che il nuovo orizzonte dell'autocontrollo, fondato quindi su verifiche e controlli interni a ciascun ente autonomo, si salda con la potestà di autoordinamento e di autoorganizzazione, in precedenza accennata, dimodoché debbono ritenersi essenzialmente affidate alle scelte statutarie e regolamentari di ciascun ente le disposizioni riguardanti le verifiche di regolarità amministrativa e contabile, nonché quelle sull'andamento e sui risultati della gestione. Si può realizzare in tal modo un circuito di responsabilità che deve riuscire a legare il controllo "politico" degli elettori nei confronti dei loro rappresentanti (anche con le nuove forme di *accountability* e dei cd. "bilanci sociali di mandato", già sperimentati proficuamente in talune realtà locali) con meccanismi funzionali di auto-controllo della legittimità, del merito e dei risultati dell'azione amministrativa, in funzione anche di possibili misure autocorrettive. In tal senso si può osservare che, se per un verso questa evoluzione verso un rafforzamento dei controlli interni appare in sintonia con il *trend* che si è consolidato in via generale nel sistema amministrativo, specie a seguito delle riforme avviate con la legge 59 del 1997 – in virtù del quale il sistema dei controlli dovrebbe sempre più caratterizzarsi per una attenzione alla legalità sostanziale, in connessione anche con il principio costituzionale del buon andamento, in cui l'accento è posto non solo (e non tanto) sull'esigenza di rispetto formale delle norme, quanto piuttosto sulla sana gestione (anche finanziaria), con la specifica rilevanza pure di strumenti interni a ciascuna amministrazione che consentano efficaci interventi di autocorrezione –, per altro verso va sottolineato che l'autocontrollo assume pieno significato e la massima latitudine proprio con riguardo ai soggetti territoriali dotati di autonomia normativa e politico-amministrativa.

In effetti, siffatta nuova prospettiva ha già avuto uno svolgimento nelle previsioni contenute nell'art. 2 della legge 131/03, in cui, tra i principi e criteri direttivi previsti nell'ambito della delega al governo per la revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla l.c. n. 3/2001, si era previsto espressamente la necessità di "attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa". Tale delega, come noto, è poi scaduta senza che il governo sia riuscito a dare tempestivamente corso all'emanazione delle norme delegate, ma quanto previsto nella citata norma della legge 131 appare, almeno dall'angolo visuale che qui si sta considerando, sostanzialmente condivisibile e in sintonia con il nuovo assetto dei principi costituzionali sulle autonomie territoriali (le quali, d'altra parte, avrebbero di per sé già potuto disciplinare con proprie regole la materia dei controlli interni, non solo sulla base delle innovazioni costituzionali, ma anche tenendo conto di talune previsioni a tal fine utili contenute già nella legge di riordinamento delle autonomie locali n. 142/90, a parte quanto poi previsto in via generale sui controlli interni nella p.a. dal decreto n. 286/99).

Si tratta di una materia sulla quale è destinata ad incidere la riforma del sistema di valutazione dell'azione amministrativa (l. n. 15/2009 e dlgs. n. 150/2009), che, oltre a introdurre obblighi di informazione e trasparenza allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità, impegna gli enti locali ad adeguare i propri ordinamenti ai principi concernenti la misurazione e la valutazione della performance delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Una volta sottolineata questa prospettiva dell'autocontrollo, che dovrebbe portare quanto prima a specifiche discipline commisurate alle rispettive esigenze da parte di ciascun ente territoriale (anche se finora tale processo

non ha avuto se non marginali sviluppi, stanti anche le incertezze di quadro generale e i ritardi nell'attuazione delle riforme costituzionali del 2001), si deve peraltro aggiungere che il quadro costituzionale sulle autonomie ora vigente non esclude la possibilità di configurare anche talune forme "integrative" di garanzia di sistema nei confronti sia delle regioni che degli enti locali. Anzi, come ribadito anche di recente dalla giurisprudenza costituzionale (v. da ultimo la sentenza n. 267/06), sono da considerare pienamente legittimi alcuni riscontri esterni, non su singoli atti, ma sull'attività ed i risultati delle gestioni locali, per esigenze di coesione e di unità del sistema repubblicano (oltre che per evitare una visione per così dire "insulare" dell'autonomia, che sarebbe certamente al di fuori dell'orizzonte costituzionale, pur orientato verso un forte potenziamento delle specifiche responsabilità di governo di ciascuna istituzione territoriale).

In sostanza, si possono configurare in tale prospettiva essenzialmente due forme di intervento esterno di garanzia di sistema (a parte gli interventi sostitutivi previsti dall'art. 120 Cost., nei limiti ripetutamente precisati dalla giurisprudenza costituzionale). Da un primo punto di vista, ci si riferisce alle verifiche riguardanti il rispetto degli equilibri finanziari richiesti sia dalle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sia dal patto di stabilità, che implicano riscontri sulle gestioni finanziarie e misure specifiche per gli eventuali disavanzi nei confronti di tutti i soggetti che rientrano nell'ambito della finanza pubblica allargata (con modalità che possono essere anche stringenti e "sanzionatorie", ricollegabili per molti versi a procedure di *audit*, come quelle in atto nel sistema pubblico di altri paesi europei: v., ad esempio, Regno Unito). Da un secondo angolo visuale, si può poi sottolineare la necessità di una garanzia di sistema legata alla esigenza della sana gestione finanziaria (intesa come divieto di sperpero del pubblico denaro), finalizzata essenzialmente a migliorare la qualità e il rendimento dell'azione amministrativa, senza obiettivi repressivi o sanzionatori, ma preordinata anzitutto a rendere effettivi e attendibili l'autocontrollo e l'autocorrezione interna, incentivando al tempo stesso la trasparenza e la pubblicità delle gestioni amministrative. Di qui la natura sostanzialmente "collaborativa" o ausiliaria, che dovrebbe assumere tale intervento esterno, in cui specifico rilievo dovrebbe avere anche l'evidenziazione di *best practices* o comunque di esperienze utili, "in dialogo" sia con i responsabili delle gestioni locali sia (soprattutto) con gli organi di indirizzo e controllo interno, con particolare riferimento ai consigli elettivi e alle relative tipiche funzioni istituzionali di indirizzo e controllo sull'amministrazione operativa.

In relazione alla prima esigenza assume specifico rilievo il ruolo della Corte dei conti – e specialmente delle sue sezioni regionali di controllo –, già prefigurato con la legge 20 del 1994 e poi consolidatosi con quanto previsto dall'art. 7 della legge 131/03, che ha stabilito espressamente la necessità di un riscontro sulle gestioni finanziarie delle autonomie regionali e locali, in funzione anche degli equilibri previsti dal patto di stabilità. D'altra parte questo ruolo della Corte appare del tutto in sintonia con la sua veste di "organo ausiliario della Repubblica", in posizione di terzietà, in grado quindi di esplicare una funzione di garanzia sulle gestioni della finanza pubblica nei confronti di tutti i soggetti del sistema (come affermato ripetutamente dalla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. 29 del 1995, da ultimo richiamata nella sent. 267 del 2006). Questa connotazione ausiliaria della Corte potrebbe qualificarla anche per il secondo tipo di esigenza prospettata, relativa al cd. controllo collaborativo, attraverso il quale – come previsto nella suddetta norma della legge 131 – dovrebbe essere effettuato un riscontro sulla sana gestione finanziaria degli enti locali e sull'effettività e attendibilità dei controlli interni.

A tal fine si dovrebbero peraltro evitare improprie commistioni tra questa funzione di garanzia in chiave collaborativa e l'accertamento di responsabilità nelle gestioni, come per certi versi sembra potersi desumere da alcune previsioni contenute nelle leggi finanziarie degli ultimi anni (a partire dai commi 166 ss. della legge 266/05, la finanziaria per il 2006). D'altra parte, questo possibile ruolo della Corte richiede, con tutta evidenza, sia appropriate misure organizzative che garantiscano, anche sul piano tecnico-professionale, la possibilità di svolgere proficuamente un compito che richiede anche competenze di carattere economico-aziendale, sia una modalità di esercizio di questa funzione collaborativa aperta a forme di concertazione con il sistema delle autonomie. Questa seconda esigenza dovrebbe, a maggior ragione, essere tenuta presente ai fini della definizione dei parametri di valutazione della qualità della sana gestione, compito che potrebbe essere – se del caso – affidato ad apposito organismo specificamente qualificato, distinto dalla Corte, ma che comunque dovrebbe essere esercitato coinvolgendo le autonomie interessate, in particolare i Consigli delle autonomie previsti dall'art. 123, u.c., Cost.

Al di là di queste prospettive – che dovrebbero di per sé essere in grado di garantire una impostazione non sovraordinata degli organi della Corte nei confronti dei soggetti autonomi (eliminando sia aprioristiche diffidenze sia forme improprie o surrettizie di nuovi controlli) – va comunque sottolineata la necessità di razionalizzare e semplificare il sistema informativo sulle gestioni finanziarie locali, evitando la pluralità di adempimenti e di interlocutori che attualmente agiscono – in modo sordoordinato – col risultato di appesantire notevolmente gli adempimenti burocratici cui sono tenuti (soprattutto) gli enti locali. In tal senso dovrebbe essere individuato un unico centro di riferimento per le informazioni finanziarie sulle gestioni degli enti territoriali, creando peraltro un sistema a rete di comunicazioni che consentano anche agli altri organismi istituzionalmente interessati di acquisire tempestivamente dati affidabili e univoci.

Va infine sottolineato che quanto si è fin qui profilato a proposito del sistema di autocontrollo e delle garanzie integrative di sistema dovrebbe considerarsi di norma applicabile anche nell'ambito delle regioni speciali, ferma restando la possibilità per tali regioni di prevedere eventuali organismi aggiuntivi preposti al controllo interno di qualità dell'azione di governo e dell'amministrazione di ciascun ente, come espressamente affermato di recente dalla giurisprudenza costituzionale (che ha in tal senso riconosciuto uno spazio di autonomia, peraltro in definitiva riconducibile alle forme di autocontrollo e come tale estensibile a tutte le istituzioni territoriali regionali e locali). Infatti, nonostante alcuni orientamenti opinabili in altre pronunce della Corte costituzionale (v. sentt. n. 202 e 203/05), deve ritenersi prevalente, dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, una esigenza di simmetria del sistema, in base alla quale si dovrebbero uniformare anche i meccanismi di garanzia costituzionalmente previsti o compatibili (fermo restando quanto, in via aggiuntiva, può essere previsto nell'ambito dei singoli ordinamenti regionali speciali).

6. La stretta connessione tra riassetto delle funzioni amministrative e il c.d. federalismo fiscale

Solo una volta chiarificato l'assetto delle funzioni amministrative del sistema, con le relative implicazioni in materia di controlli, si può affrontare realmente l'altro nodo di fondo del percorso attuativo della riforma del 2001, dando concretezza alle previsioni assai innovative contenute nell'art. 119 della Costituzione. L'attuazione dell'articolo 119 – al di là dei possibili perfezionamenti delle norme costituzionali che lo precedono (specie dell'articolo 117) – rappresenta, in effetti, la chiave e la cartina di tornasole per misurare l'effettività e la portata della riforma del Titolo V. Si tratta di un'occasione storica per una razionalizzazione del sistema finanziario pubblico, in cui il federalismo fiscale sia fattore di responsabilizzazione delle autonomie e al tempo stesso di realizzazione di un modello solidale, in una visione espansiva del principio autonomistico. In tal senso, l'attuazione dell'articolo 119 è anche condizione necessaria per poter attuare altre previsioni costituzionali, come quella dell'articolo 116, ultimo comma, che prevede, com'è noto, la possibilità di forme di autonomia regionale differenziata.

In questa prospettiva si deve sottolineare il valore essenziale di due principi contenuti nell'articolo 119: quello del terzo comma, in cui la manovra della perequazione, da realizzarsi essenzialmente a livello nazionale, assume un ruolo decisivo per la tenuta e la coesione del sistema repubblicano, e soprattutto quello del quarto comma, in cui emerge il nesso inscindibile tra tutte le funzioni attribuite a ciascun soggetto autonomo e le risorse necessarie per il loro integrale esercizio. In sostanza, è necessario realizzare un assetto in cui siano assicurate risorse sufficienti al finanziamento integrale delle funzioni attribuite, in modo che comuni, province e regioni possano realizzare quei servizi e quelle prestazioni che assicurino l'universale godimento dei diritti di cittadinanza. Tutto ciò, almeno potenzialmente, a risorse invariate, ossia spostando le risorse da un soggetto ad un altro, salva ovviamente la previsione di eventuali incentivi aggiuntivi per realizzare, con maggiore efficienza e tempestività, il nuovo assetto.

Per poter realizzare correttamente la previsione dell'articolo 119 sul c.d. federalismo fiscale appaiono imprescindibili alcuni presupposti. In primo luogo, per poter attuare veramente il nuovo sistema finanziario pubblico è indispensabile – come già rilevato – determinare preliminarmente l'assetto delle funzioni, soprattutto di quelle amministrative, che sono quelle che «costano», a cominciare dalle funzioni fondamentali degli enti locali. In sostanza, è necessario partire dalle funzioni per poi determinare le connesse risorse, nell'ambito di una visione processuale in cui vi sia coerenza complessiva e sia stabilito in modo inequivocabile il modello a regime di assetto delle risorse finanziarie, nell'ambito di un sistema coordinato di funzioni e finanza pubbliche.

Il secondo presupposto necessario per poter concretare correttamente le previsioni costituzionali riguarda la determinazione (ad opera essenzialmente del legislatore statale) di quelli che l'articolo 117 considera i livelli essenziali – termine che non è certo sinonimo di minimi – delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, nei servizi regionali e locali, devono essere assicurati a tutti i cittadini della Repubblica, prescindendo dai confini territoriali dei governi degli enti autonomi, con la possibilità di un intervento sostitutivo statale, in base alla previsione dell'articolo 120 della Costituzione, in caso di inadempimento. Senza questi elementi sui livelli essenziali risulterebbe impossibile quantificare le risorse da attribuire ai soggetti istituzionali titolari dei compiti in parola, per metterli in condizione di esercitare integralmente le funzioni di competenza.

Sul piano dell'impostazione generale della riforma in esame si evidenzia la connessione tra l'attuazione del federalismo fiscale e la riforma del sistema della contabilità pubblica, in una prospettiva che superi l'attuale contabilità dello Stato e miri invece a realizzare una sorta di contabilità della Repubblica, in funzione di politiche di bilancio condivise, idonee a realizzare autonomia e responsabilità, con un coordinamento della finanza pubblica corrispondente ad un sistema di governance multilivello, in cui le autonomie territoriali non dipendano, per aspetti decisivi del loro funzionamento, dalla discrezionalità del Ministro dell'economia o dalle annuali leggi finanziarie.

In tal senso va registrata positivamente l'approvazione – a larga maggioranza - della legge n. 196 del 2009, che ha sostanzialmente modificato il sistema della contabilità e finanza pubblica, recependo alcune delle istanze appena ricordate e prefigurando procedure più semplificate e coese di governo delle risorse finanziarie pubbliche.

Se questo è il necessario quadro generale di riferimento, emergono con evidenza alcuni aspetti critici nella impostazione della legge delega n. 42 del 2009, volta ad attuare l'art. 119 Cost. In primo luogo, le linee portanti del sistema di finanziamento prefigurato per le autonomie regionali e (soprattutto) locali non appaiono corrispondenti al modello costituzionale, d'anziché accennato, poiché non forniscono garanzie effettive né in ordine alla previsione di risorse adeguate all'esercizio integrale di tutte le funzioni attribuite a ciascun soggetto di autonomia, né per quanto riguarda una perequazione di sistema corrispondente alla impostazione prevista dall'articolo 119.

In effetti, si circoscrive il finanziamento soltanto ad alcune funzioni considerate fondamentali (pur di gran rilievo), trascurando tutte le altre possibili funzioni fondamentali degli enti locali, senza quindi una riflessione organica sull'intero sistema delle funzioni amministrative che, secondo le previsioni degli articoli 117 e 118, dovrebbero riguardare le autonomie territoriali. Inoltre, va rilevato che il sistema previsto non prefigura alcun riferimento ai costi e ai fabbisogni standard per l'esercizio delle funzioni amministrative, limitandosi a fotografare gli squilibri esistenti al momento della prima applicazione del nuovo sistema: manca pertanto la certezza che i finanziamenti erogati siano idonei persino a far fronte in certi casi ai costi storici di alcune istituzioni territoriali; mentre per altro verso permane una sorta di derivazione regionale della finanza locale, in netto contrasto con l'articolo 119.

Un secondo aspetto critico riguarda la perequazione. A tal proposito non è dato riscontrare un criterio che sia in grado di determinare le dimensioni di questa forma necessaria di finanziamento, poiché tutto risulta in sostanza condizionato alla disponibilità delle risorse, con la conseguenza che, specie laddove vi siano maggiori esigenze di sostegno in funzione di riequilibrio, sarebbe preclusa la possibilità effettiva di un adeguato intervento, come previsto invece nel comma 3 dell'articolo 119.

In ordine alla perequazione, va anche rilevato che è discutibile la possibilità di affidare alle Regioni la concreta gestione della manovra rispetto agli enti locali, ciò che finirebbe per accentuare sostanzialmente quanto già accennato in ordine alla configurazione della finanza locale come una finanza di trasferimento, condizionata da decisioni regionali e non definita in base a un sistema prestabilito tale da responsabilizzare le autonomie locali: i finanziamenti perequativi dovrebbero di per sé essere erogati dallo Stato, con un possibile ruolo regionale circoscritto alle materie regionali e subordinato ad intese con gli enti locali.

Assai discutibile appare, inoltre, la scelta di assegnare risorse aggiuntive ai soli capoluoghi delle costituenti città metropolitane (anche perché i due concetti di «capoluogo» e di «città metropolitana» sembrano, allo stato attuale, giuridicamente indefinite): una siffatta soluzione, seppure immaginata in via transitoria, finirebbe infatti paradossalmente per disincentivare la costituzione delle città stesse.

Un ulteriore limite è quello relativo alle modalità del finanziamento delle Regioni a statuto speciale. Su questo punto la legge non appare intervenire in modo efficace per superare l'attuale assetto del finanziamento alle Regioni speciali, che non è assolutamente fondato sulla correlazione tra funzioni attribuite e risorse necessarie per il loro esercizio, sancita da IV comma dell'articolo 119, tenuto conto che – come è noto – ciascuna regione speciale o provincia autonoma gode di un meccanismo di finanziamento correlato a percentuali (per lo più assai alte, in qualche caso addirittura prossime al cento per cento) dei tributi accertati sul rispettivo territorio, cui si aggiungono altre forme di trasferimenti o benefici finanziari.

Quello delle Regioni speciali è – come già accennato - un nodo assolutamente da non trascurare se si vuole mantenere la coesione del sistema e l'unità socio-economica della Repubblica. Se da un lato la specialità può ancora giustificarsi in ragione di una visione espansiva dell'autonomia, con funzioni quindi di maggiore ampiezza riconosciute a talune Regioni "pilota" della Repubblica, ciò non può evidentemente trasformarsi in un sistema di privilegio finanziario in contrasto con l'articolo 119, che contiene alcuni principi da considerare come supremi (ai sensi anche della ben nota giurisprudenza costituzionale) e quindi tali da vincolare pure le Regioni speciali, al di là dell'ordinamento differenziato per ciascuna previsto (che peraltro contiene sempre il vincolo di armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento).

Infine, bisogna sottolineare sul piano del metodo la necessità di realizzare un sistema decisionale in cui siano coinvolte effettivamente anche le autonomie regionali e locali nell'iter attuativo dell'articolo 119 – e prima ancora nell'attuazione delle altre norme costituzionali presupposte, a cominciare dagli articoli 117, lettera p), e 118) – in una prospettiva di leale collaborazione analoga a quella che aveva portato, nel maggio 2002, a definire, in un protocollo interistituzionale sottoscritto da Governo, Regioni e autonomie locali, un metodo di concertazione permanente attraverso la costituzione di un tavolo comune dove codicidere percorsi e contenuti per concretare la riforma costituzionale, metodo poi però di fatto disatteso.

In tal senso appare certamente utile l'istituzione di una commissione paritetica per la condivisione dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie; così come può essere valutata positivamente anche la costituzione di una conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, una volta realizzata la riforma. Resta però il nodo di un effettivo coinvolgimento delle autonomie nella fase di elaborazione dei decreti legislativi previsti nel disegno di legge in esame. A tal fine bisogna chiedersi se, senza prevedere nuovi organi ad hoc, non sia finalmente il caso di attuare quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, integrando tempestivamente la Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanze delle autonomie territoriali, in modo da assicurare in questa fase delicata e decisiva una voce delle autonomie nella sede parlamentare che dovrebbe verosimilmente essere chiamata ad esprimersi sui contenuti degli schemi dei decreti legislativi da approvare.

7. L'esigenza di un percorso e di soluzioni condivisi

Le considerazioni sinteticamente svolte dovrebbero costituire tasselli essenziali per sviluppare adeguatamente le potenzialità della riforma costituzionale del 2001 e attuare organicamente un disegno di forte innovazione del sistema, riducendo anche apparati e costi della politica e riequilibrando il quadro della finanza pubblica a misura di tutte le autonomie. Tutto ciò nella prospettiva di una modernizzazione delle istituzioni, specialmente di quelle amministrative, che abbia di mira la funzionalità e l'efficienza nel *front office* con il cittadino, ferma restando peraltro la necessità di dar corso, appena possibile, a indispensabili completamenti costituzionali della riforma autonomistica, anzitutto – come già accennato – in ordine all'assetto del Parlamento e alle garanzie di accesso degli enti locali alla Corte costituzionale.

Ovviamente va sottolineata la necessità di un approccio sistemico per gli interventi necessari a rendere effettivo il disegno autonomistico, sia pure con una impostazione processuale (peraltro chiaramente ordinata sul piano temporale), con la consapevolezza della complessità degli adempimenti e della necessità di una forte condivisione politico-istituzionale bipartisan, nonché di un clima di leale collaborazione interistituzionale che faciliti gli adempimenti previsti ed eviti quindi interventi sostitutivi per inerzie attuative. Va, in tal senso, perseguito l'obiettivo di mettere in moto al più presto le autoriforme da parte di ciascun soggetto di autonomia, realizzando nel contempo il più estesamente possibile un metodo concertativo (che coinvolga anche le regioni speciali), riprendendo e adeguando quanto già previsto nel Protocollo interistituzionale approvato dalla Conferenza unificata nel maggio 2002, restato finora senza seguito. Al tempo stesso va tenuta presente la necessità di tenere sotto controllo e di monitorare in permanenza a livello nazionale tutto il processo di decentramento e riassetto, anche attraverso la previsione (concertata) di una sede tecnica qualificata che possa svolgere – sulla falsariga di quanto avvenuto per l'attuazione della riforma amministrativa del 1997 – un'azione di impulso e coordinamento, assicurando, se necessario, adeguati interventi sostitutivi (come già in passato avvenuto con il decreto n. 96 del 1999).

Da ultimo, appare importante sottolineare anche l'esigenza che questo (assai impegnativo) processo di riforma del sistema istituzionale e amministrativo per realizzare un'effettiva Repubblica delle autonomie sia accompagnato da interventi "straordinari" volti ad assicurare una formazione adeguata (anzitutto) di tutti coloro che, a vario titolo, debbono concorrere alla implementazione e gestione operativa della riforma. In tal senso una attenzione particolare va riservata sia alle scuole superiori pubbliche di formazione rilevanti per l'amministrazione (v. SSPA, SSPAL, SSAI, ecc.), da ricondurre per quanto possibile ad una visione unitaria, innervata comunque da una forte "cultura dell'autonomia e della sussidiarietà", sia a organismi che possono concorrere all'adeguamento professionale di talune categorie "strategiche" per il successo della riforma.