

Affrontare organicamente le problematiche istituzionali, finanziarie e dello sviluppo

Adriano Olivetti, Umberto Serafini ed Altiero Spinelli, con le loro teorie e le loro battaglie, costituiscono riferimenti importanti per rilanciare la costruzione di una Comunità sopranazionale europea federale fondata sul sistema dei poteri locali e regionali

Il Governo nazionale ha varato, il 3 ottobre 2008, il disegno di legge che dispone l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale", apportando al testo sottoposto alla Conferenza delle Regioni il precedente 1. ottobre alcune modifiche concernenti, in particolare, la situazione di Roma Capitale, per quanto attiene sia il suo ruolo istituzionale sia il finanziamento di attività inerenti, appunto, il ruolo di Capitale.

L'itinerario parlamentare del disegno di legge governativo dovrebbe essere, nelle dichiarate intenzioni del Governo, rapido: entro i primi mesi del prossimo 2009, che è anche l'anno delle elezioni del Parlamento europeo (forse, in Italia, attraverso una nuova legge elettorale della quale, molto genericamente, si discute).

Questa coincidenza ci consente di tornare indietro di venti anni, all'autunno del 1988, alla vigilia, quindi, delle elezioni del Parlamento europeo del 1989, quelle che, in Italia, si svolsero contestualmente al referendum per "il conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989", indetto con la legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2.

Come era sua tradizione, l'AICCRE elaborò tempestivamente (rispetto alle scadenze politiche sia nazionali sia europee) un documento politico per concorrere ad evitare "ripiegamenti puramente nazionali nel dibattito sulle autonomie locali e regionali", nel convincimento che "i nuovi traguardi (*quelli delle elezioni europee costituenti e la scadenza fissata dal Trattato di Maastricht al 1992 per il completamento del grande mercato unico europeo*) accentueranno il confronto tra i Paesi (e le rispettive società) della Comunità ... e ogni disfunzione nel sistema degli Enti locali e delle Regioni in Italia renderà precario questo confronto: ma ancor più che il confronto il progresso delle autonomie in Italia richiama il fatto che esso sarà condizionato dal e condizionerà il progresso federativo dell'intera Comunità, e il suo avvio all'autentica Unione politica sopranazionale, il suo sviluppo, la sua democrazia" (dal documento del Consiglio nazionale AICCRE dell'11 ottobre 1988, pubblicato su "Comuni d'Europa", dicembre 1988).

Nel numero di ottobre 1988 di "Comuni d'Europa" (in apertura un articolo del Segretario dell'AICCRE, Gianfranco Martini, dal titolo "*Il fronte europeo delle autonomie per la Costituente europea*). Non c'è Europa delle Regioni se non c'è

Federazione europea”) erano stati riportati documenti del Parlamento europeo relativi alla “questione regionale” in Europa (il progetto di risoluzione del PE e la “Carta comunitaria della regionalizzazione”) ed interventi sulla regionalizzazione in Europa di Presidenti ed autorevoli rappresentanti di Regioni italiane (Toscana, Lazio, Lombardia, Sicilia) e di altri Paesi (Belgio, Francia, Germania Federale, Gran Bretagna, Portogallo, Spagna).

“*Dal quartiere alla regione per una Comunità europea federale*” era il sottotitolo di “Comuni d’Europa”, a significare, in maniera immediata, gli obiettivi dell’azione politica da sviluppare organicamente a tutti i livelli istituzionali per il conseguimento di una autentica democrazia federale: così come indicato nel citato documento del Consiglio nazionale/CN AICCRE dell’ottobre di venti anni fa, dal titolo “la riforma delle autonomie regionali e locali nel quadro europeo e nella prospettiva del ‘92”. Non è questa la sede per una disamina del disegno di legge del Governo all’inizio ricordato.

Tuttavia, con riferimento al carattere di organicità che si può rilevare nel documento del CN AICCRE citato, si deve osservare che, nel disegno di legge, la questione delle risorse finanziarie (il *federalismo fiscale*), affrontata per attuare l’articolo 119 della Costituzione della Repubblica (vi fu inserito con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”), è affrontata senza riferimento alcuno alla *questione istituzionale*, da trattare contestualmente ai livelli locale/ regionale e nazionale/europeo.

Per quanto attiene i livelli istituzionali compresi nell’ambito regionale, il disegno di legge governativo inquadra la complessa problematica del *federalismo fiscale* nell’assetto stabilito dal nuovo (legge costituzionale 3/2001) articolo 114 della Costituzione medesima (“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.”).

Ciò è formalmente corretto, ma restano irrisolti i problemi relativi alla situazione che di fatto caratterizza il complesso dei molteplici soggetti istituzionali ed operativi che compongono il *sistema* (ma tale non è) *dei poteri locali e regionali*. Il buon esito della introduzione del *federalismo fiscale* dipende anche dall’ assetto istituzionale dell’insieme dei poteri locali e regionali.

Le dinamiche economiche ed i conseguenti processi di trasformazione dell’ambiente e del territorio e la mutata composizione anagrafica, etnica e sociale della popolazione provocano la esigenza di nuovi servizi pubblici (per l’educazione e la formazione professionale, per la tutela della salute e la cura dei cittadini, per la sicurezza della persona, per l’approvvigionamento idrico, la depurazione e lo smaltimento dei liquami, per la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti solidi, per la produzione, la distribuzione ed il risparmio della energia, per la mobilità delle persone e delle merci, per la salvaguardia e la fruizione dei beni

culturali ed ambientali, ...), alla quale le istituzioni devono dare risposte adeguate per evitare il disordine sul territorio ed il degrado dell'ambiente, comportamenti dei cittadini prevalentemente orientati alla difesa di interessi particolari e peggiorate relazioni sociali caratterizzate anche dalla presenza di forme di ricatto e di condizionamento della libertà personale.

Le istituzioni, quindi, devono saper organizzare sul territorio il proprio apparato amministrativo, perseguendo obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'intervento pubblico, da una parte; dall'altra, possono avvalersi, per la gestione dei servizi, dell'apporto di organizzazioni private, avendo stabilito chiare regole di esercizio e significative forme di controllo circa le modalità di erogazione dei servizi medesimi ed il raggiungimento delle finalità stabilite nei protocolli di affidamento della gestione degli stessi.

La struttura operativa, viceversa, si è andata complicando a causa delle difficoltà che i soggetti istituzionali territoriali previsti nell'articolo 114 della Costituzione repubblicana (Comuni, Province e Regioni) hanno incontrato per rispondere alle dinamiche ed alle relative conseguenze accennate. Detti soggetti, sotto la spinta di esigenze settoriali, hanno dato vita ad un apparato parallelo di organismi amministrativi che avrebbero dovuto assicurare la gestione di servizi fondamentali. La conseguenza è stata la crescita complessiva dell'apparato e dei costi della pubblica amministrazione, non di rado con la complicazione delle procedure e l'accrescimento della fatica e del costo per il cittadino comune di venire a capo dei problemi che insorgono nelle relazioni con i pubblici uffici.

La legge 8 giugno 1990, n. 142 cercò di stabilire ordine tra i soggetti istituzionali territoriali, definendone alcune competenze ed indicando forme e modi per l'esercizio delle relative funzioni. La situazione, tuttavia, è peggiorata anche a causa dei ritardi o dell'assenza della necessaria normativa (legislativa ed amministrativa) regionale. Alcuni ulteriori tentativi di mettere ordine nel complesso dei soggetti che, per competenza o per attribuzione di funzioni, dovrebbero assicurare servizi efficienti, efficaci ed economici ai cittadini, e di semplificare le relative procedure, attraverso la legge 15 marzo 1997, n. 59 ed il successivo decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, non hanno conseguito risultati positivi. Si continua a discutere, in verità in maniera estemporanea, episodica e strumentale, sull'abolizione di qualche ente (ora le Province, ora le Comunità Montane, ad esempio), evitando di affrontare la questione della semplificazione istituzionale ed operativa in maniera complessiva ed organica (con riferimento all'insieme dell'ordinamento amministrativo regionale: dal Quartiere alla Regione).

Occorre definire il ruolo dei soggetti istituzionali costituzionali nella consapevolezza delle interdipendenze delle azioni amministrative ai diversi livelli e, quindi, sottolineare la importanza di un *ente intermedio unico* fra Regione e Comuni, capace di assolvere a quelle funzioni di area vasta che non sono fronteggiabili da parte dei Comuni piccoli e medi (si legga, nel documento CN AICCRE il paragrafo su "Province ed aree metropolitane"). Non è nell'interesse generale delle comunità locali che su uno stesso territorio operino settorialmente diversi soggetti, ciascuno

con propri riferimenti e strumenti, peraltro, senza coordinamento alcuno. Questo è vero sia per i soggetti istituzionali sia per quelli operativi. Per questi ultimi, in particolare, occorre evitarne la esplosione a tutti i livelli con confusione, attraverso società miste, fra il pubblico ed il privato: il soggetto istituzionale formuli programmi, detti indirizzi, effettui controlli; il privato, se del caso, faccia l'imprenditore alle condizioni dettate dal soggetto istituzionale.

Le Regioni devono assumere coraggiose iniziative per costruire un vero e proprio *sistema dei poteri locali e regionali* fondato su chiare competenze di ciascuno e relative funzioni, anche al fine di attuare il *principio di sussidiarietà* chiaramente enunciato nell'articolo 118 della Costituzione (anch'esso inserito con la legge costituzionale 3/2001).

Il Consiglio delle Autonomie Locali di cui all'ultimo comma dell'articolo 123 (nuovo) della Costituzione, ancorché organo di *sola consultazione* fra Regione ed Enti locali, deve essere l'organo regionale ove si progetta il *sistema dei poteri locali e regionali* che consenta una efficace ed equilibrata attuazione del *federalismo fiscale* su scala regionale. E veniamo al livello nazionale/europeo, per nulla considerato nel disegno di legge governativo sul *federalismo fiscale*. Anche in tal caso è utile rileggere il documento del 1988 del CN AICCRE al paragrafo "istituzioni e risorse finanziarie: una interdipendenza da non dimenticare".

"Problemi istituzionali e finanziari sono indissolubilmente legati... nel contesto europeo, ove una autonomia impositiva, accanto ad una finanza di trasferimento, caratterizza la stragrande maggioranza delle esperienze. Poiché fa parte degli obiettivi irrinunciabili di uno Stato moderno e democratico che i cittadini godano degli stessi servizi ne deriva che il sistema della finanza locale non può che essere un sistema misto, composto da *trasferimenti e da autonomia impositiva* sostenuta da adeguate forme di *perequazione* (che nella Germania federale è sia verticale - del Bund e dai Laender sino alle autonomie di base - e sia orizzontale - tra Enti omologhi)... La gestione della finanza pubblica deve essere unitaria... Ma come ottenere questa unità, senza cadere in un nuovo centralismo? La risposta a questo interrogativo non può che essere istituzionale: occorre inserire, nelle procedure di approvazione dei bilanci (e non solo di quelli), un momento non tanto di confronto quanto di *codecisione* in un organo politico, rappresentativo delle Regioni e delle autonomie. In tutti gli Stati federali esiste un ramo del Parlamento - il *Bundesrat* della Repubblica federale di Germania - che rappresenta appunto gli enti sub-federali. Occorre che su questa strada si ponga anche il nostro Paese, modificando la base elettorale del senato e affidando ad esso, tra l'altro, compiti specifici nella 'contrattazione' relativa alla distribuzione delle risorse tra centro e periferia e tra i diversi livelli istituzionali, fermo restando l'attribuzione al governo della definizione dello '*spendibile*' globale."

Il disegno di legge governativo ipotizza, per affrontare le questioni di cui alla lunga citazione sopra riportata, una *Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale* ed una *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*: la strada maestra del *Senato delle Regioni e dei poteri locali* non viene presa in considerazione, in attesa che venga formulata una proposta ad hoc (e speriamo sia

diversa da quella centralistica già bocciata dai cittadini nell'ultimo referendum costituzionale).

Problema analogo si pone a livello europeo, con riferimento alla trasformazione del Consiglio europeo (i rappresentanti dei Governi) in un *Senato degli Stati*, sull'esempio della esperienza federale degli Stati Uniti d'America. Se fosse stato già istituito a seguito di una *Costituzione europea* che non c'è (il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, nella speranza che possa entrare in vigore prima delle elezioni del Parlamento europeo del prossimo anno, non risponde a tal fine), forse non assisteremmo alle riunioni estemporanee di *direttori europei autoreferenti* che nulla possono decidere in nome e per conto dei Paesi della Unione europea esclusi, forse dando luogo, viceversa, al rafforzamento delle esistenti tendenze nazionalistiche. Un assetto istituzionale federale della Unione europea potrebbe consentire di affrontare con maggiore attenzione allo "*sviluppo economico equilibrato* di tutto il territorio della Comunità" sia il problema della finanza locale sia quello "dell'accesso diretto o indiretto al mercato comunitario dei capitali" da parte di Regioni ed Enti locali. In attesa di tale assetto, il Comitato delle Regioni, istituito da Trattato di Maastricht (17 febbraio 1992) potrebbe conquistare un ruolo anche per detti aspetti.

Il documento del Consiglio Nazionale AICCRE riportato in questo numero di "Comuni d'Europa" costituisce un importante punto di riferimento dell'azione che, in questa fase, deve essere condotta da Regioni, Province e Comuni per concorrere alla formulazione di provvedimenti normativi che affrontino con la necessaria organicità le complesse problematiche istituzionali, finanziarie, economiche e gestionali di fronte alle quali le comunità locali si trovano.

È necessario un unico quadro di riferimento nel quale collocare i provvedimenti di competenza dello Stato e delle Regioni (quelli legislativi e di indirizzo) che dovranno seguire percorsi impegnativi, presumibilmente non brevi, rispettosi delle prerogative degli organi costituzionali, e che, quindi non potranno essere definiti contemporaneamente.

Regioni, Province e Comuni possono concorrere a facilitare l'arduo compito attraverso l'assunzione di precise responsabilità nella riconsiderazione dell'assetto dell'attuale ordinamento amministrativo, mirando, da una parte, alla costruzione di un autentico *sistema dei poteri locali e regionali* basato sui principi costituzionali di *autonomia* di ciascun soggetto e di *sussidiarietà* (lo possono fare, con la legislazione vigente!); dall'altra, proprio in quanto avrebbero adempiuto ad un loro dovere, potrebbero essere più ascoltati dal Parlamento al fine di dar luogo, finalmente, ad un Senato che non sia la fotocopia della Camera dei Deputati (per quanto attiene le competenze), ma un organo di uno Stato federale ove Regioni e poteri locali possano partecipare alla formulazione di quei provvedimenti che interessano immediatamente la vita delle comunità locali: il *Senato federale*.

Inoltre, poiché, come è stato accennato, in un pianeta ove la interdipendenza dei processi richiede unitarietà di governo, il *sistema dei poteri locali e regionali* deve porre crescente attenzione a che cosa avviene nella Unione europea (che potrebbe avere la *dimensione* per esercitare un ruolo planetario importante).

Le pagine scritte da Giulia Devani (“Tra federalismo integrale e istituzionale”) stimolano ad approfondire quanto sopra siamo andati dicendo (*dal quartiere alla regione per una Comunità europea federale*). Il Movimento Comunità di Adriano Olivetti (1901-1960), le battaglie per la costruzione di una Comunità sopranazionale europea federale di Altiero Spinelli (1907-1986) e quelle di Umberto Serafini (1916-2005) per una federazione europea fondata sul sistema dei poteri locali e regionali, costituiscono riferimenti *interdipendenti* per riprendere con vigore una battaglia democratica che abbia la necessaria dimensione (quella europea, come presupposto di quella planetaria) per poter fronteggiare e governare i processi locali che caratterizzano ineluttabilmente l’epoca che stiamo vivendo. Ne vale la pena!

Gabriele Panizzi

Terracina, 5 ottobre 2008