

## L'autonomia differenziata negli enti locali

A cura di Claudia Bianca Ceffa, borsista di PoliS-Lombardia



Luogo e data	Mantova, 19 giugno 2019
Promotori	ANCI e UPI di Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto
Relatori	<p><i>Vittorio Poma</i>, Presidente Unione delle Province Lombarde (UPL)</p> <p><i>Virginio Brivio</i>, Presidente di Anci Lombardia</p> <p><i>Enzo Balboni</i>, Professore emerito di Istituzioni di Diritto pubblico, Università Cattolica del Sacro Cuore</p> <p><i>Mario Bertolissi</i>, Professore ordinario di Diritto Costituzionale, Università di Padova</p> <p><i>Alessandro Venturi</i>, Ricercatore in Diritto Amministrativo, Università di Pavia</p>

### Sintesi

L'obiettivo dell'incontro organizzato da Anci ed Upi di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna è stato quello di approfondire e delineare le ricadute e le competenze per gli enti locali nel percorso dell'autonomia differenziata.

Virginio Brivio ha introdotto l'incontro ricordando come siano importanti i momenti di confronto per affrontare le esigenze e le istanze emerse nel percorso di attivazione del regionalismo differenziato che coinvolgono trasversalmente gli enti locali dei tre territori interessati.

Vittorio Poma ha inoltre aggiunto come occasioni simili siano un utile momento di dialogo per affrontare il nodo reale nella stagione del regionalismo differenziato, ma mai sufficientemente trattato, della questione degli enti locali ed in particolare di quali strumenti dovranno essere impiegati per garantire il buon esito dell'implementazione dell'asimmetria.

Tra questi è imprescindibile un disegno chiaro delle funzioni che le Regioni si devono impegnare ad assegnare al comparto dell'amministrazione locale.

Enzo Balboni ha affrontato il profilo costituzionale del percorso attuativo del regionalismo differenziato, evidenziando un dato certo, quello che la Repubblica italiana è una Repubblica delle autonomie in virtù dell'art. 5 Cost. che, chiudendo i principi fondamentali collocati nei primi cinque articoli della Costituzione, sancisce il principio autonomistico. Quest'ultimo, dunque, deve essere, al pari degli altri quattro (sovranità popolare art.1, pluralismo art. 2, uguaglianza art.3, lavoristico art. 4), considerato uno dei 5 pilastri che sorreggono "l'edificio costituzionale".

L'art. 114 Cost. trattando delle funzioni amministrative colloca su un medesimo piano tanto lo Stato che i singoli Comuni dal punto di vista della legittimazione politica amministrativa. Da questo punto di vista la l. n. 56/2014 è stata una legge in discrasia rispetto alla Costituzione, poiché ha svuotato di contenuto le Province senza riuscire però a sostituirle e dunque a trovare elementi di collegamento tra i Comuni, società naturali ineliminabili, e la Regione.

Ricordando quanto scriveva nel 1998 Livio Paladin nell'editoriale per la rivista "Le Regioni", ad opinione del quale se all'epoca non era stato ancora creato un sistema coordinato delle autonomie locali ciò era dovuto anche alle inclinazioni centralistiche o alle inerzie delle stesse Regioni, Balboni ha ribadito la necessità che le competenze che saranno distribuite in attuazione dell'art. 116.3 Cost. siano trattenute dalle Regioni solo per quanto alle stesse compete, trasferendo la gestione delle funzioni amministrative ai Comuni e quindi agli enti costituzionalmente deputati in virtù dell'art. 118.

Mario Bertolissi ha evidenziato come nell'intero dibattito intorno al regionalismo differenziato manchi del tutto la parola responsabilità e come le preoccupazioni legate ad una possibile frattura della coesione nazionale siano ispirate ad una visione puramente teorica dell'assetto costituzionale dei diritti, avulsa dalla realtà concreta nella quale il Paese risulta già di fatto diviso, soprattutto con riferimento al godimento dei diritti sociali tra cui quello alla salute (si veda ad esempio il fenomeno del turismo sanitario). Ha ricordato inoltre come questa situazione di scollamento fra il precetto contenuto in Costituzione ed il dato reale della vita quotidiana sia profondamente radicato nella storia del regionalismo italiano tanto da averlo portato nel 1976 insieme a Livio Paladin alla pubblicazione di un testo di sintesi sui risultati della prima esperienza di legislatura regionale in cui già si affermava l'esistenza da un lato di Regioni d'avanguardia e dall'altro di Regioni di retroguardia, caratterizzate da una produzione normativa di scarso impatto ed innovatività.

Alessandro Venturi ha evidenziato la preoccupante povertà del dibattito scientifico e politico sull'attuazione dell'art. 116.3 Cost., quasi completamente incentrato sul tema della possibile accentuazione della disparità fra Regioni, soprattutto a livello di diritti sociali e sul ruolo del Parlamento. Al momento pare che tutta la discussione sul regionalismo differenziato si incentri su temi marginali ed inconferenti, come ad esempio quello delle materie richieste nonostante queste non siano tecnicamente definite con confini certi anche a causa della mancata adozione da parte del Parlamento di leggi cornice su una qualsiasi delle materie di competenza concorrente.

Per capire il regionalismo bisogna prestare attenzione alle politiche perché sono quelle che hanno cambiato la fisionomia delle Regioni che ora stanno chiedendo l'autonomia: in questo senso si può pensare a Regione Lombardia che nel 1997 ha riformato la propria sanità pur in assenza del nuovo Titolo V della Costituzione: il rischio che sta prendendo forma è dunque quello di una deformazione giuridicista del problema tesa unicamente a bloccare il percorso per la maggiore autonomia.

Nel dibattito finora condotto si sono persi di vista temi invece determinanti, come quello del centro (la domanda "l'autonomia da cosa"): l'autonomia è chiesta rispetto ad un centro debole che però ha visto progressivamente svilupparsi alcuni elementi che hanno impedito la piena realizzazione dell'autonomia regionale (si pensi solo all'ampliamento della giurisdizione riconosciuta alla Corte dei Conti).

Il nodo delle ricadute sugli enti locali del regionalismo differenziato è un altro tema importante, quasi per nulla affrontato: partendo dal presupposto che non vi può essere autonomia senza autonomie, non può essere tralasciato il profilo organizzativo delle funzioni amministrative facenti capo alle competenze che saranno potenzialmente trasferite, anche perché lo stesso è stato determinante in passato sul versante dell'attuazione del regionalismo italiano. Il primo problema da affrontare deve essere dunque quello del riordino delle funzioni amministrative, soprattutto perché tutto il sistema regionale è stato configurato su competenze che sono in realtà frazioni di materie.

## Elementi di interesse

L'attivazione della procedura prevista dall'art. 116.3 Cost. deve essere considerata come una rilevante opportunità di rafforzamento del pluralismo autonomistico in armonia con la Costituzione dal momento che comporterà il diretto coinvolgimento dell'intero sistema degli enti locali in tutte le sue componenti.

La giornata di confronto ha portato inoltre alla condivisione ed alla firma da parte dei Presidenti di Anci ed Upi di un documento unitario in cui si ribadisce "la necessità di proseguire sul percorso di riforma dell'autonomia differenziata" e per questo si auspica "un'intesa in Parlamento in tempi rapidi". Le associazioni regionali, inoltre, "sostengono la necessità di un pieno e reale coinvolgimento nel percorso di riforma delle autonomie locali", auspicando che "l'autonomia differenziata non dia vita ad un centralismo regionale, ma ci sia un ampio e condiviso decentramento delle funzioni e delle risorse a livello locale. Risulta prioritario in questo anche il riordino territoriale di funzioni e competenze di Comuni, Province e Città Metropolitane".