



Associazione
Riconquistare la Sovranità

LA RIFORMA DEGLI ENTI TERRITORIALI IN ITALIA

email: italiasovrana@gmail.com

www.riconquistarelasovranita.it



Associazione Riconquistare la Sovranità

LA RIFORMA DEGLI ENTI TERRITORIALI IN ITALIA

Nel diritto costituzionale contemporaneo, gli enti territoriali locali sono gli strumenti attraverso cui le comunità di una particolare circoscrizione territoriale esercitano l'autogoverno nel proprio interesse. Essi sono subordinati allo Stato, che è l'unico ente sovrano nell'ambito dell'ordinamento interno, soggetto di diritto internazionale e titolare unico della responsabilità nei rapporti internazionali. Rispetto ad altri enti locali non territoriali (quali in Italia le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le aziende sanitarie locali, gli ordini professionali), il territorio è un elemento costitutivo di questi enti, e non solo un limite alla competenza dei medesimi. Lo Stato può attuare nei loro confronti il decentramento autarchico conferendogli particolari funzioni amministrative, mentre si ha decentramento burocratico quando le funzioni amministrative più ampie siano conferite dallo Stato a propri organi periferici. L'autonomia è invece la titolarità di funzioni normative in capo agli enti locali e può consistere nel potere di emanare fonti primarie (autonomia legislativa) o secondarie (autonomia statutaria e regolamentare). Secondo il grado di autonomia attribuito agli enti territoriali locali, si possono distinguere tre diverse forme di stato. Nello stato unitario gli enti territoriali locali sono titolari unicamente di funzioni amministrative (autarchia) e normative secondarie (autonomia regolamentare e non legislativa). Nello stato regionale l'ente territoriale locale di livello più elevato, sotto garanzia di una costituzione rigida, è titolare della funzione legislativa in materie tassativamente elencate (spesso nell'ambito di leggi cornice statali), mentre lo Stato centrale ha una competenza legislativa esclusiva su alcune materie e residuale e generale sulle altre. Nello stato federale l'ente territoriale locale di livello più elevato, sotto garanzia di una costituzione rigida, è titolare della funzione legislativa in via generale e residuale, mentre lo Stato centrale ha una competenza legislativa in materie tassativamente elencate. Inoltre, generalmente lo stato federale ha un parlamento bicamerale in cui una delle due camere è espressione degli enti federati, che attraverso di essa hanno la possibilità di partecipare al procedimento di revisione costituzionale.

GLI ENTI TERRITORIALI LOCALI NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

La Repubblica Italiana, che con la Costituzione del 1948 aveva adottato una forma di Stato tipicamente regionale, con la riforma costituzionale del 2001 si è avvicinata molto a un modello costituzionale di tipo federale. Secondo l'art. 114 della Costituzione, come modificato dalla Legge Costituzionale n. 3/2001, la Repubblica Italiana è costituita, oltre che dallo Stato, dai seguenti enti territoriali: comuni, province, città metropolitane e regioni, che sono "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione". Nella nuova accezione il termine "Stato" è inteso come amministrazione ministeriale – e relativi enti strumentali centrali sottoposti alla vigilanza ministeriale – dipendente direttamente dal governo nazionale, secondo un'accezione limitativa molto vicina al concetto di "Stato apparato" a suo tempo coniato da Paolo Barile in contrapposizione allo "Stato comunità". Tale accezione riportata nella nuova versione dell'art. 114 della Costituzione, al tempo della riforma, provocò non poche obiezioni, soprattutto da parte di coloro che sottolineavano che anche gli enti territoriali locali, pur non facendo parte dell'apparato ministeriale, sono pur sempre parte dell'ordinamento unitario dello Stato. Esistono inoltre ulteriori enti territoriali non previsti dall'art. 114 della Costituzione, ma elencati nell'art. 2 del D.lgs. 267/2000: comunità montane, comunità isolate, unioni di comuni e consorzi fra enti territoriali.

LE REGIONI NELL'ATTUALE ORDINAMENTO ITALIANO

Le regioni sono dotate di autonomia statutaria, legislativa e regolamentare e trovano la loro disciplina nella Costituzione e nei rispettivi statuti. Le regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta) dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. Tuttavia, la legge costituzionale 2/2001 ha modificato quattro statuti speciali su cinque (con esclusione cioè di quello del Trentino-Alto Adige), conferendo alle suddette regioni il potere di adottare una legge statutaria sul funzionamento degli organi regionali. Prima della legge di riforma costituzionale n. 3/2001, le Regioni a Statuto ordinario

email: italiasovrana@gmail.com

www.riconquistarelasovranita.it

potevano emanare leggi solo nelle materie tassativamente indicate nell'art. 117 della Costituzione e soltanto entro i limiti di una legge-cornice statale o dei principi fondamentali della materia, secondo il principio della competenza concorrente. La competenza legislativa esclusiva era prevista solo in capo alle regioni a statuto speciale. In seguito alla riforma costituzionale del 2001, esiste una competenza legislativa esclusiva dello Stato su determinate materie, una competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni su altre materie e infine una competenza residuale delle Regioni in tutte le altre materie. Organi della regione sono il consiglio regionale, la giunta regionale e il presidente della regione. Dal 2000 quest'ultimo viene eletto direttamente, a meno che lo statuto regionale non ne preveda l'elezione da parte del consiglio regionale. L'autonomia finanziaria della regione ordinaria è disciplinata dall'art. 119 della Costituzione. Il cosiddetto federalismo fiscale è stato disciplinato a livello legislativo dal decreto legislativo 42/2009, ma è in attesa di trovare attuazione con una serie di decreti delegati. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale trova invece il proprio fondamento nello Statuto ed è molto più ampia, poiché queste regioni trattengono dal 60% (Friuli-Venezia Giulia) al 100% (Sicilia) dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale. I controlli sulle regioni sono stati notevolmente limitati dalla legge costituzionale 3/2001. La suddetta riforma del Titolo V della Costituzione ha eliminato completamente i controlli sugli atti amministrativi regionali, mentre ha limitato e trasformato da preventivo a successivo (mediante la promozione della questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale entro sessanta giorni – 30 per gli statuti regionali – dalla pubblicazione) il controllo statale sulle leggi regionali. Il governo nazionale ha infine poteri sostitutivi e – previo parere della Commissione Parlamentare sugli affari regionali – di scioglimento degli organi regionali, in gravi casi previsti dalla Costituzione.

LE PROVINCE NELL'ATTUALE ORDINAMENTO ITALIANO

Per quanto riguarda le province, nel Regno di Sardegna il relativo ordinamento era contenuto nel regio decreto n. 3702/1859, poi esteso al resto dell'Italia unificata con l'unificazione amministrativa del 1865. Dopo varie vicissitudini, tra cui l'abolizione durante il regime fascista dell'elettività degli organi provinciali (consiglio e deputazione furono sostituiti dal rettorato e dal preside di nomina regia), poi ripristinata dopo il 1945, un'importante riforma avvenne con la legge n. 142/1990, che conferì alle province l'autonomia statutaria e regolamentare. La legge n. 81/1993 stabilì l'elezione diretta a suffragio universale dei presidenti provinciali. Nel 2011, per le sole regioni a statuto ordinario, è stato disposto il mantenimento delle Province come esclusivo organo di coordinamento intercomunale. I consigli provinciali saranno ridotti a non più di 10 membri nominati dai consigli comunali del territorio di riferimento, che eleggeranno al proprio interno il presidente della provincia. Per quanto riguarda invece le regioni a statuto speciale, la Costituzione italiana e gli Statuti regionali prevedono la competenza regionale in materia di riordino degli enti locali. Il 3 luglio 2013 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei decreti governativi in materia di ordinamento delle province, in particolare proprio per l'utilizzo improprio dello strumento della decretazione d'urgenza per una riforma di sistema peraltro costituzionalmente vincolata. La legge n. 56 del 7 aprile 2014, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", ha in particolare precisato funzioni e organi delle città metropolitane e delle unioni di comuni e definito le province come "enti territoriali di area vasta" con un presidente della provincia eletto tra i sindaci della provincia, un'assemblea dei sindaci e un consiglio provinciale nel quale sono eleggibili a consigliere provinciale i sindaci e i consiglieri comunali in carica. Nel 1861, anno della formazione del Regno d'Italia, le province erano solamente 59. A seguito dell'estensione territoriale dello Stato e della costituzione di numerose nuove province (ben 17 a seguito della soppressione dei circondari nel 1927), alla nascita della Repubblica le province erano 91. Attualmente esistono 110 province. Fino alla legge costituzionale n. 3/2001, gli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali erano soggetti al controllo del CORECO (comitato regionale di controllo), istituito presso le regioni. A seguito della riforma costituzionale, tale organismo è stato abolito con i relativi controlli.

UN NUOVO "LOCALISMO": I "DISTRETTI TERRITORIALI", I "DISTRETTI METROPOLITANI" E I "MUNICIPI" DEI "DISTRETTI METROPOLITANI"

I pessimi risultati gestionali e finanziari raggiunti dalle regioni a oltre quarant'anni dalla loro istituzione hanno sollevato sempre più numerose perplessità sull'utilità di ben tre livelli di amministrazione locale (regione, provincia e comune). Senza tenere conto che le regioni sono spesso prive di radicamento nella coscienza identitaria delle popolazioni amministrare. Si rende necessario valutare l'ipotesi, piuttosto che della mera soppressione di uno dei due livelli di governo tra regioni o province (ipotesi, quella della soppressione di queste ultime, maggioritaria nel dibattito politico e dottrinale attuale), di una loro "unificazione" in un nuovo ente intermedio, il "distretto", sulla base di un nuovo approccio autonomistico legato alla tradizione italiana e che potremmo definire "localismo". Anche la Società Geografica Italiana è intervenuta nella discussione sulla riforma degli enti territoriali locali proponendo l'istituzione di 36 distretti federali che dovrebbero sorgere a seguito della soppressione delle attuali regioni e province. Tale proposta, tuttavia, a parere di chi scrive allontanerebbe troppo l'istituzione intermedia dalle comunità locali, profilando in tal modo il rischio di una sorta di "centralismo distrettuale". Al posto delle attuali 20 regioni e 110 province, pertanto, potrebbero essere istituiti circa 60 "distretti" (il numero è quello delle province – 59 – esistenti al momento della costituzione dello Stato unitario, ma potrebbe essere eventualmente aumentato). Ai distretti istituiti nei territori delle attuali regioni a statuto speciale verrebbero riconosciute forme speciali di autonomia. I 60 (o più) "distretti" si dividerebbero in "distretti territoriali" e

email: italiasovrana@gmail.com

www.riconquistarelasovranita.it

“distretti metropolitani”. Ciascuno dei “distretti”, con una popolazione indicativamente tra 500.000 e 1.500.000 abitanti, dovrebbe essere formato cercando di rispettare il più possibile le caratteristiche geografiche, storiche, culturali, linguistiche, economiche dei vari territori e della popolazione ivi residente. I “distretti metropolitani” verrebbero istituiti nelle più grandi aree urbane della Nazione, in cui peraltro era già prevista dalla legislazione vigente l’istituzione della città metropolitana. I “distretti metropolitani” sarebbero articolati al loro interno non in “comuni”, “unioni di comuni” e “città” come i “distretti territoriali” (vedasi il paragrafo relativo), ma in “municipi” analoghi a quelli in cui attualmente è articolata la città di Roma. I nuovi “distretti territoriali” o “distretti metropolitani” acquisirebbero tutte le competenze regolamentari e amministrative, nonché le risorse umane, strumentali e finanziarie delle attuali regioni e province, fermo restando che l’autonomia finanziaria dei “distretti” necessiterebbe di un coordinamento adeguato da parte dello Stato centrale, soprattutto al fine di garantire un ordinamento tributario snello, efficiente, uniforme e leggero. Peraltro, la riconquista della sovranità monetaria fornirebbe alla Repubblica Italiana un ampio spazio di manovra nella gestione della finanza pubblica. Ciò da un lato consentirebbe di abbassare sensibilmente il livello della pressione tributaria (che oggi è al 43% rispetto al 31% che l’Italia aveva prima del divorzio Banca d’Italia – Tesoro del 1981), dall’altro renderebbe obsolete le annose diatribe sulla ripartizione del gettito fiscale tra Stato centrale ed enti locali.

LA FUNZIONE LEGISLATIVA DELLO STATO E LA FUNZIONE REGOLAMENTARE DEI “DISTRETTI”

Per quanto riguarda la funzione legislativa, un’analisi disincantata di oltre quarant’anni di legiferazione regionale non può che portare a una sola conclusione: tutte le competenze legislative dovrebbero essere ricondotte allo Stato, che in questo modo tornerebbe a essere l’unico titolare della funzione legislativa nell’ordinamento giuridico. In questo modo cesserebbero per sempre i conflitti di competenza tra Stato e regioni derivanti dalla cattiva qualità della legislazione regionale, si eviterebbero le attuali leggi regionali “fotocopia” della previgente normativa nazionale e verrebbe maggiormente garantita la certezza e l’unità del diritto nazionale, premessa imprescindibile di un ordinato svolgimento dei rapporti economici e sociali intercorrenti tra i soggetti dell’ordinamento. I nuovi “distretti territoriali” o “distretti metropolitani”, pertanto, sarebbero al contempo organismi di produzione normativa, di programmazione e controllo, quanto di amministrazione attiva, pur avvalendosi preferibilmente degli enti locali minori (“Comuni”, “Unioni di comuni” e “Città”) mediante la delega di funzioni amministrative. Sarebbe peraltro opportuno che la funzione legislativa tornasse a rivestire il carattere di generalità e astrattezza che naturalmente le compete, lasciando allo Stato e in particolare ai nuovi “distretti territoriali” o “distretti metropolitani” tutte le restanti potestà normative, secondo un riparto di competenze da definirsi con legge dello Stato. E’ appena il caso di rammentare che il nuovo ordinamento basato sui “distretti” e non più sulle regioni svuoterebbe di significato l’attuale distinzione tra regioni a Statuto ordinario e speciale, fermo restando che in concreto, l’ampissima autonomia di cui andrebbero a godere di “distretti”, pur se non ricomprendente l’attuale autonomia legislativa, sarebbe in concreto molto simile a quella di cui godono le regioni a Statuto speciale.

“COMUNI”, “UNIONI DI COMUNI” E “CITTÀ”

Gli attuali comuni dovrebbero essere accorpati in “unioni di comuni” o “città”. Ciascuna “unione di comuni” o “città” dovrebbe avere una popolazione compresa da un minimo di 25.000 abitanti a un massimo di 100.000 (per le “unioni di comuni”) o 250.000 (per le città). Le “unioni di comuni”, come peraltro da legislazione vigente, comporterebbero il mantenimento dei comuni accorpati e al loro ordinamento dovrebbero essere ricondotte anche le comunità montane o isolate. Le “città” sarebbero invece costituite dagli attuali comuni con popolazione superiore a 25.000 abitanti, ovvero dalla soppressione e fusione per incorporazione dei comuni minori in comuni di nuova istituzione o in comuni preesistenti, fino alla predetta soglia di 25.000 abitanti. In ogni caso, i comuni con popolazione inferiore a una soglia minima da individuare (almeno 1.000 abitanti), dovrebbero essere accorpati in comuni più grandi, che a loro volta entrerebbero a far parte delle “unioni di comuni” come sopra descritto. Ciò consentirebbe di ridurre sensibilmente il numero totale dei comuni italiani, pari attualmente a 8.071 (di cui peraltro solo 500 superano i 15.000 abitanti). L’accorpamento dei comuni più piccoli è peraltro un processo anticipato dal passaggio di molte competenze alle già citate unioni di comuni e alle comunità montane e dall’obbligo, sancito nel 2011, per i comuni sotto i 5.000 abitanti di consorzarsi per svolgere le funzioni di stazione appaltante. Inoltre, ai sensi dell’art. 19 del D.L. 95/2012, già oggi devono essere esercitate in forma associata dai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 se facenti parte di comunità montane) le seguenti funzioni fondamentali, per la parte di competenza locale: organizzazione generale dell’amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; servizi pubblici comunali di interesse generale, compreso il trasporto pubblico comunale; catasto; pianificazione urbanistica ed edilizia; protezione civile e primi soccorsi; raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e relativi tributi; sistema locale dei servizi sociali; edilizia scolastica e servizi scolastici; polizia municipale e amministrativa locale. Le comunità di riferimento dei comuni soppressi potrebbero comunque essere rappresentate all’interno delle “città” da organismi di decentramento, con funzioni di erogazione dei servizi pubblici secondo parametri garantiti dalla legge dello Stato. Inoltre, le funzioni delle aziende sanitarie locali e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nonché gli ambiti territoriali ottimali e i consorzi fra enti territoriali, passerebbero ai nuovi “distretti territoriali” o “distretti metropolitani”.

email: italiasovrana@gmail.com

www.riconquistarelasovranita.it

L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI NAZIONALI

Le Prefetture, la cui competenza territoriale dovrebbe venire a coincidere con quella dei nuovi "distretti territoriali" o "distretti metropolitani", dovrebbero integrarsi con le Questure per costituire i nuovi "Uffici Distrettuali del Governo". L'abolizione dei controlli amministrativi sugli enti locali ha di fatto elevato, secondo la Corte dei Conti, il livello di illegalità dell'azione amministrativa locale, fenomeno cui urge porre rimedio. Pertanto, in capo agli "Uffici Distrettuali del Governo" dovrebbero essere ripristinati poteri di controllo sugli atti degli enti locali, analoghi a quelli esercitati in precedenza dai CO.RE.CO. e CO.CO.A.R. soppressi nel 2001. Per garantire la presenza unitaria e coordinata dello Stato centrale sul territorio, infine, anche gli altri uffici periferici dell'amministrazione centrale, a cominciare dalle forze dell'ordine, dovrebbero essere progressivamente ricondotti sotto un più stretto coordinamento da parte dei nuovi "Uffici Distrettuali del Governo", secondo il modello degli Uffici Territoriali del Governo istituiti nel 1999 e mai attuati. Tutte le amministrazioni ministeriali periferiche (forze armate, forze dell'ordine, organi giurisdizionali ordinari, amministrativi, contabili e tributari, sezioni di controllo della Corte dei Conti, istituti di prevenzione e pena, Ragionerie Territoriali dello Stato, Direzioni Territoriali del Lavoro, Uffici Scolastici Provinciali), gli enti pubblici nazionali (INPS, INAIL e ACI) e le agenzie fiscali (Entrate e Dogane), nonché le filiali della nuova Banca d'Italia statale e delle grandi aziende pubbliche nazionalizzate (mediante ricostituzione del sistema delle "partecipazioni statali"), sarebbero riorganizzati in base alle nuove circoscrizioni dei "distretti territoriali" o "distretti metropolitani".

CONCLUSIONE

La Repubblica Italiana, optando per il "localismo" delineato nella riforma sopra proposta, sceglierebbe di tornare alla formula dello Stato unitario e alla titolarità esclusiva della funzione legislativa in capo allo Stato, abbandonando l'attuale situazione di incerta e disordinata transizione tra Stato regionale e Stato federale. Tuttavia, è opportuno sottolineare che questo non significherebbe in alcun modo un ritorno a vecchie e desuete forme di centralismo amministrativo, ma al contrario porterebbe tutti i nuovi "distretti", senza discriminazioni tra territori come invece attualmente avviene (si pensi al Veneto che giustamente si sente discriminato rispetto alle regioni limitrofe del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia), a un livello di autonomia paragonabile a quello delle attuali "regioni a Statuto speciale". I nuovi "distretti territoriali" e "distretti metropolitani" con i relativi "municipi", quali enti di autogoverno delle rispettive comunità, godrebbero infatti di amplissima autonomia statutaria, regolamentare, finanziaria e programmatica. "Comuni", "unioni di comuni" e "città", oltre a gestire funzioni e servizi pubblici locali di carattere amministrativo e sociale, avrebbero vaste competenze sulla tutela e la promozione dell'identità locale, anche attraverso la gestione del sistema bibliotecario, museale e teatrale. Tramite il proposto riparto di competenze tra Stato ed enti territoriali locali, si eliminerebbe in radice la possibilità stessa di duplicazioni e conflitti di competenza tra diversi livelli di governo, garantendo in tal modo il migliore coordinamento e sviluppo delle energie nazionali, necessarie in vista della riconquista della piena sovranità internazionale dello Stato. In questo modo la Repubblica Italiana, che il legislatore costituente del 1948, fedelmente allo spirito del Risorgimento, volle "una e indivisibile", tornerebbe a essere espressione fedele della Nazione Italiana e delle comunità particolari che indissolubilmente vanno a comporne l'unità spirituale, culturale e politica.

Luca Cancelliere (ARS Sardegna) per "Associazione Riconquistare la Sovranità"

Documento approvato dall'assemblea nazionale dell'8 giugno 2014

email: italiasovrana@gmail.com

www.riconquistarelasovranita.it