

## articoli in tema de.co.

### **"L'Italia? Ora è fondata sui Comuni"**

*di Giuseppe Guarino, Corriere della Sera, 16 gennaio 2002*

Federalismo e imprevisti. L'Italia? Ora è fondata sui Comuni. Con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 24 ottobre 2001, è stata attuata una riforma radicale della distribuzione dei poteri legislativi e amministrativi, la più vasta e incisiva che mai si sia avuta nel nostro Paese. La riforma è basata su tre principi. Il primo di essi capovolge l'ordine degli enti tra i quali i poteri sono distribuiti. Al primo posto è stato collocato il Comune. Seguono le Province, le Città metropolitane, le Regioni. Lo Stato non primeggia, ma chiude l'elenco. La collocazione dei Comuni al primo posto non è casuale, ma è coerente con il sistema generale che è stato introdotto. Le funzioni amministrative sono state attribuite in via di massima ai Comuni. Alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni, allo Stato le funzioni amministrative possono essere assegnate in sostituzione dei Comuni solo se e in quanto la sostituzione sia giustificata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il vincolo della attribuzione prioritaria delle funzioni ai Comuni vale tanto per le leggi delle Regioni, quanto per quelle dello Stato. Anche nelle non molte materie che sono rimaste affidate alla competenza legislativa dello Stato, i compiti esecutivi vanno attribuiti prioritariamente ai Comuni. Il secondo principio cardine della riforma riguarda il potere legislativo. Sin qui la funzione legislativa era attribuita in via generale allo Stato. Le Regioni potevano fare leggi solo in materie tassativamente elencate. Il rapporto è ora invertito. La funzione legislativa generale è stata trasferita alle Regioni. Le Regioni la esercitano con piena libertà, soggette solo ai vincoli che derivano dalla Costituzione, dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali.

Lo Stato assume all'opposto il ruolo che era delle Regioni. Esercita poteri legislativi in due gruppi limitati di materie. Nel primo, lo Stato è soggetto solo alla Costituzione, all'ordinamento comunitario, agli obblighi costituzionali. Nel secondo lo Stato deve limitarsi a fissare i principi fondamentali, mentre le leggi concretamente regolatrici, nel rispetto dei principi fondamentali, vengono emanate dalle Regioni.

Tra le materie che ricadono nella potestà esclusiva e libera delle Regioni sono comprese l'industria, le assicurazioni, la proprietà intellettuale, il gas, il commercio, l'agricoltura, il turismo, i lavori pubblici, gli appalti pubblici, l'edilizia, l'espropriazione per pubblica utilità, la circolazione, la navigazione interna, i beni pubblici non statali, i servizi pubblici, il lavoro, il pubblico impiego non statale.

Qualche dubbio sorge persino per le materie civile e penale. L'elenco è da solo sufficiente per fare toccare con mano la portata e la estrema novità della riforma. Il terzo principio è che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome e stabiliscono e applicano tributi propri, oltre a disporre di compartecipazioni del gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio. Le risorse complessive devono consentire ai Comuni, alle Province e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche a esse attribuite. La materia imponibile va perciò ripartita tra i Comuni, tenuti a esercitare la generalità delle funzioni amministrative, e gli altri enti, compreso lo Stato, in proporzione della ampiezza delle relative competenze.

Lo Stato ha il dovere di determinare i principi fondamentali per l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispone di competenza esclusiva solo per la parte del sistema tributario che gli appartiene. Le norme e i principi contenuti nella L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, secondo una giurisprudenza ormai consolidata da circa mezzo secolo, sono di applicazione immediata. I cittadini hanno il diritto e i Comuni, le Province, le Regioni anche il dovere di esigerne l'osservanza. La prima lettura della legge suscita sorpresa, preoccupazione, addirittura sgomento.

A un esame più pacato e attento prevale il consenso. Primo: non si può tornare indietro. La L. cost. n. 3/2001 è stata approvata per ben due volte dalla Camera e dal Senato ed è l'unica, tra le leggi costituzionali, a essere stata confermata dal corpo elettorale con un referendum. Secondo: il male da cui è affetto il nostro Paese da circa un secolo e mezzo è la consuetudine a un sistema statalista e chiuso. Le leggi piemontesi sull'unificazione contrastarono ogni localismo. Il fascismo accentuò la chiusura del sistema. L'eccezionale sviluppo economico e sociale degli anni della Repubblica ha potuto a sua volta realizzarsi solo grazie alla chiusura finanziaria del sistema. Malgrado la scossa provocata dalle istituzioni comunitarie, la menta-

lità dominante è rimasta quella di «casa nostra». Le pulsioni federaliste rischiano di sostituire al potere accentrato dello Stato quello delle Regioni. La L. cost. n. 3 ha disincagliato il dibattito dallo scoglio tra Stato unitario e federalismo. Si è andati oltre. Si è inaugurata la Repubblica dei Comuni. Ed è un bene che sia così. La coscienza dell'unitarietà ed inscindibilità dell'Italia è stata sempre viva nei secoli. Ma l'Italia è troppo diversa da un luogo all'altro. Si riparte dai Comuni, che opereranno in concorrenza e in reciproca indipendenza. Le aggregazioni non potranno essere imposte. Si formeranno sulla base della esperienza e secondo le necessità.

Con il localismo verranno meno anche la corruzione e gli sviamenti, che sono propri dei poteri che vengono esercitati da livelli troppo elevati, che di fatto si sottraggono a ogni controllo effettivo. Si sprigioneranno nuove energie, come nella gloriosa era comunale. La novità sta nel fatto che il regime comunale si applicherà nell'intera Italia, non in una sua parte soltanto. Né sono da paventarsi pericoli; le libertà fondamentali e l'eguaglianza dei cittadini, dovunque si trovino e da qualsiasi parte provengano, è garantita dalla Costituzione; la libertà di impresa e quella di stabilimento sono garantite insieme dalla Costituzione e dai Trattati comunitari. La moneta è unica ed è comune a tutta l'Europa comunitaria. Ai Comuni la stessa legge n. 3/2001 fa divieto di indebitarsi per finanziare spese che non siano di investimento. Cosa bisogna fare? La risposta richiederebbe un ampio spazio.

Possono darsi due soli suggerimenti: che ci si immerga tutti in modo pieno e immediato nello spirito della riforma e ciascuno faccia valere i nuovi diritti e poteri senza improvvisazione e senza eccessi, ma anche senza timori; e che ci si astenga dal deliberare, dal provvedere e dal dibattere come se le nuove norme non ci fossero. Il suggerimento vale per il Parlamento nazionale, ma non solo.

---