

Autonomie locali e Federalismo: le sfide della sussidiarietà nell'Unione europea

Berlino, 22 novembre 2004

Intenti generali e problematiche di fondo

La Conferenza dell'ANCI in collaborazione con le Associazioni tedesche delle autonomie locali - organizzata da IDEALI il 22 novembre a Berlino – aveva l'intento di far luce sui problemi affrontati rispettivamente dalle autonomie locali italiane e da quelle tedesche nel quadro delle riforme costituzionali in corso in Italia e in Germania.

Sono stati posti a confronto due contesti caratterizzati da una diversa evoluzione storica ma da simili problematiche politiche.

L'Italia ha di fronte un quadro in cui il rapporto tra i Comuni e lo Stato, anche per ragioni storiche, è sempre stato caratterizzato da un legame diretto.

Lo stato della riforma costituzionale in corso mostra però una serie di aspetti deludenti, che sono stati sottolineati dal Presidente Domenici in apertura della Conferenza: lo scarso livello di rappresentatività del cosiddetto nuovo Senato federale quanto alle autonomie territoriali; la complessità dell'iter per l'approvazione delle leggi; il problema della devoluzione dei poteri alle regioni; il mancato riconoscimento del ruolo della conferenza stato-enti locali accanto a quella stato-regioni. Ulteriore elemento di confusione normativa è quello derivante dalla sovrapposizione dell'attuale riforma con quella del 2001 che ha rinnovato il Titolo V della Costituzione nella direzione di un forte decentramento di funzioni ma che ancora stenta a tradursi in termini concreti.

La riforma, in particolare, ha riconosciuto con apposita previsione costituzionale l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti locali oltre ad aver fornito una tutela ed una garanzia giuridica nuova alla posizione di Comuni, città metropolitane e province, la loro autonomia statutaria, il potere regolamentare e le funzioni amministrative.

E' soprattutto con riferimento alla riconosciuta autonomia finanziaria e impositiva dei comuni, all'interno di un nuovo quadro economico, finanziario e fiscale sostanzialmente regionalizzato, ed al funzionamento delle sedi di concertazione istituzionale, che non è stato ancora dato nessun seguito rilevante; anzi, la normativa e la prassi istituzionale sono andate in controtendenza accentuando, anziché ridurre, l'accentramento della gestione finanziaria.

Ulteriore dimensione al centro del dibattito e fonte di preoccupazioni è naturalmente quella del rapporto dei Comuni con l'UE: Leonardo Domenici, anche in questo ambito, ha sottolineato il fatto che le autonomie locali 'non sono attualmente coinvolte in maniera adeguata a livello europeo'. Un aspetto su cui il Presidente dell'ANCI ha instito, oltre al succitato problema delle risorse, è quello delle politiche urbane e della cooperazione tra città: settori chiave per i Comuni ma che più sperimentano una debolezza a livello europeo.

L'esigenza di far luce sui rapporti degli enti locali con l'Unione, all'indomani della firma della nuova Costituzione europea, e nell'ambito del dibattito al Senato del disegno di legge che dovrebbe riformare la partecipazione degli enti locali alle decisioni in materia comunitaria, ha costituito dunque l'altro tema del Convegno, nella più ampia discussione sulla revisione delle competenze dei diversi livelli di governo.

Spostandoci sul versante tedesco, si è in presenza di un minor grado di autonomia e di specificità per i Comuni rispetto a quelli italiani che, dalla riforma del 2001 sono stati se non altro collocati in un contesto che va al di là della mera "garanzia costituzionale" tipica degli enti locali tedeschi, e che ha visto il riconoscimento dei comuni come livello di governo distinto e separato dalle regioni. A partire dagli anni novanta anche la Germania è stata attraversata da un processo di riforma che ha, da un lato, conferito ai Länder un accresciuto ruolo negli affari europei e, dall'altro, previsto (nel 2001) la riforma della fiscalità federale e

(nel 2002) la revisione costituzionale della ripartizione di funzioni giuridiche tra i Länder e lo Stato federale.

In questo quadro i comuni, la cui autonomia è riconosciuta dall'art.28 della legge fondamentale e che hanno competenza in una serie di materie (tra cui urbanistica, infrastrutture, rifiuti, traffico urbano, cultura), rivendicano alcune istanze fondamentali in seno alla commissione parlamentare attualmente incaricata di redigere la proposta di riforma: un limite all'intervento diretto dello stato federale che dovrebbe limitarsi ad attribuire funzioni e compiti lasciando ai Länder l'organizzazione dell'esecutivo istituzionale; il principio della "connessione" per quegli interventi diretti dello stato nei confronti dei comuni che dovrebbero prevedere il corrispondente ed adeguato trasferimento di risorse ai comuni stessi; l'introduzione di una norma sul diritto d'ascolto in sede legislativa sui progetti di legge d'interesse comunale; una maggiore libertà d'azione per i comuni al fine dell'adempimento dei compiti ad essi attribuiti; una maggiore certezza giuridica in materia finanziaria e fiscale, soprattutto in tema di investimenti.

Elementi chiave del dibattito in seno al Convegno

Il tema delle risorse e del federalismo fiscale ha dunque rivestito un tema cruciale in seno al dibattito del 22 novembre.

Il Presidente Domenici lo ha definito "il problema dei problemi".

La criticità di tale tematica è stata sostenuta dal corrispondente Presidente dell'Associazione delle città tedesche – Deutscher Städtetag – Petra Roth, anche Sindaco di Francoforte.

Collegandosi, poi, al tema delle ripercussioni che lo stato attuale del federalismo determina nei rapporti degli enti locali con l'UE, Petra Roth ha sottolineato che esso non è compatibile con lo scenario normativo, economico e politico che l'Unione europea pone oggi.

Infatti, nel quadro della progressiva liberalizzazione di molte politiche, di matrice appunto comunitaria, molti Comuni non ce la fanno finanziariamente ad erogare i servizi e a gestire le competenze che sono chiamati a svolgere. Questi dovrebbero dunque ricevere supporto e sussidi da parte dei Länder e vedere rispettato così il principio di sussidiarietà. Lo Stato federale attribuisce dei compiti ai comuni senza però fornire le risorse adeguate e i Comuni tedeschi si trovano schiacciati tra lo Stato federale e i Länder.

In questo contesto diventa fondamentale la rivendicazione dei comuni tedeschi del cosiddetto "diritto di ascolto" e cioè di quell'accesso diretto allo stato federale per dialogare e negoziare sulle questioni che li riguardano.

E' nel dibattito stesso sul federalismo che i comuni tedeschi si trovano in una posizione debole perché sono i Länder e lo Stato a condurre il gioco.

Paradossalmente – ha sostenuto il Sindaco di Francoforte - i Comuni italiani sono riusciti a modernizzarsi di più rispetto a quelli tedeschi che sono "paralizzati" non riuscendo ad esercitare la sufficiente responsabilità né ad essere competitivi.

Sulla questione della sussidiarietà, è stata la nuova Costituzione europea ad offrire la materia principale per il dibattito.

E' stata innanzitutto sottolineata, grazie anche alla partecipazione di Manfred Dammeyer ex Presidente del CdR e rappresentante alla Convenzione sul futuro dell'Europa, l'importanza della parificazione del ruolo del Comitato rispetto ai parlamenti nazionali per quanto riguarda le forme di controllo precoce del rispetto della sussidiarietà negli atti dell'Unione (ricordando che non solo la Commissione ma anche le altre istituzioni potrebbero violare tale principio).

E' stato poi evidenziato che nonostante gli enti locali e soprattutto il Comitato delle regioni non siano riusciti ad ottenere *in toto* le loro richieste e la menzione esplicita dei comuni sia ancora assente dall'attuale testo costituzionale europeo, la Costituzione ha comunque apportato una

serie di novità rilevanti e inaspettate che rappresentano dei passi in avanti a discapito del decantato “centralismo di Bruxelles”.

La nuova Costituzione europea, infatti, non ci ha certamente consegnato un’Europa che va nella direzione di una maggiore centralizzazione e in questo quadro la spinta al decentramento, proveniente dagli enti locali, può assumere un valore ancora più importante. D’altro canto, l’art.I-5 afferma che l’UE è tenuta a rispettare le strutture interne agli Stati ivi compreso il sistema dell’autonomia regionale e locale.

Risultati e prospettive

Dal dibattito sulla sussidiarietà e dal confronto tra il federalismo tedesco e quello italiano è emerso innanzitutto un dato che può essere riassunto dall’invito, espresso dal Presidente Domenici, riguardo la necessità di un coordinamento più forte a livello europeo tra le autonomie locali e soprattutto tra le Associazioni delle città anche all’interno del Comitato delle Regioni.

Leonardo Domenici ha espressamente proposto di far valere, a livello europeo, una sorta di ‘piattaforma’ di istanze e di principi *dell’autonomia fiscale e finanziaria* dei comuni che comprenda:

- La compartecipazione ai tributi erariali in rapporto alla ricchezza dei comuni ma con la compensazione derivante dal principio perequativo;
- l’autonomia impositiva;
- il superamento delle forme di finanziamento misto e una maggiore possibilità di ricorso ad entrate proprie.

Sul versante della *sussidiarietà* si è convenuto sul fatto che bisognerebbe elaborare un sistema di alleanze trasversali europee tra i comuni che sia in grado di mettere in moto dei meccanismi di controllo *ex ante* della sussidiarietà (così come è previsto a livello di parlamenti nazionali e di comitato delle regioni).

Insistendo su questo tema, il Presidente della commissione politiche dell’UE del parlamento tedesco – Matthias Wissmann – ha sottolineato l’importanza di portare avanti un’azione concertata per il rispetto della sussidiarietà e ha definito la sussidiarietà ‘non come ostacolo ma come arricchimento al processo legislativo’.

In questo quadro l’intervento del nuovo Direttore ai lavori consultivi del CdR Gussetti, ha permesso di richiamare la presenza di alcuni strumenti previsti dall’UE - e in particolare dal libro bianco sulla governance europea – con il preciso riferimento alle cosiddette “relazioni tripartite e ai contratti tripartiti” sui cui occorre riflettere perché le autonomie locali e il CdR potrebbero svolgere in quest’ambito un importante ruolo di slancio.

Il Convegno si è concluso, infine, con il richiamo del Ministro La Loggia all’idea espressa nella Costituzione europea di un’Europa “*unita nella diversità*” . Il principio della diversità va interpretato, ha affermato il Ministro, come ricchezza e non come ostilità e deve contribuire a far crescere il senso di appartenenza all’Unione e dunque la coscienza della cittadinanza europea.

Bisognerà, però, al contempo, riflettere sul principio dell’utilità per cittadino: qual è il livello al quale è più utile per il cittadino che venga esercitata una determinata competenza? Il rapporto tra i diversi livelli di governo, cioè che ha rappresentato in fondo l’oggetto centrale del Convegno, non deve essere vissuto dai rispettivi livelli come una ‘gara per le competenze’ (e le risorse!) bensì come un ragionamento per un processo costruttivo.

La Costituzione europea non dev’essere dunque un punto di arrivo ma l’inizio di un percorso che da un lato deve procedere verso la valorizzazione delle prerogative dei vari livelli di governo e dall’altro deve prevenire dal centralismo e dall’invasione dei livelli superiori.