

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

AUDIZIONE PRESSO LE COMMISSIONI PARLAMENTARI AFFARI COSTITUZIONALI
19 OTTOBRE 2006

LE SEDI DI RACCORDO, DI CONSULTAZIONE E DI CODECISIONE TRA LO STATO, LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI

Sono trascorsi quasi cinque anni dall'approvazione della legge costituzionale 3/2001, un periodo di tempo sufficiente per stilare un primo bilancio sull'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione ed evidenziare le criticità.

All'indomani della riforma costituzionale e ancor prima del referendum che l'ha poi confermata, l'ANCE si è attivata per analizzare le conseguenze che le modifiche avrebbero potuto avere sulla competitività del settore immobiliare ed ha evidenziato talune preoccupazioni, prima fra tutte quella che dalla legge 3/2001 scaturisse l'eccessiva frammentazione delle potestà normative e dell'esercizio dei connessi poteri e funzioni amministrative.

Il nostro approccio alle tematiche oggetto dell'audizione in corso è volto a valutare l'idoneità del sistema delle istituzioni ad evitare conflitti di competenza paralizzanti, a garantire la certezza del diritto per gli operatori e la parità di condizioni tra le imprese, l'efficienza e l'efficacia dell'assetto amministrativo nel costante rispetto dei principi di semplificazione e trasparenza.

Se sotto alcuni di questi profili si registra un impegno consapevole ad attuare le modifiche del titolo V, occorre però registrare l'attuale insufficiente capacità delle istituzioni di rapportarsi efficacemente praticando i criteri di leale collaborazione e sussidiarietà cui oggi si informa la nostra Costituzione relativamente alla gestione della funzione pubblica.

Tuttora rimane irrisolto il nodo della composizione dei conflitti tra Stato Regioni ed enti locali, per la mancata previsione di una apposita sede di raccordo politico.

Le principali preoccupazioni dell'ANCE si appuntano sulle conseguenze di questo "vuoto" istituzionale sul nuovo assetto delle competenze legislative fra Stato e Regioni, in particolare, relativamente alle materie inerenti l'esercizio dell'attività del settore delle costruzioni, nel governo del territorio, nell'ambiente e nei beni culturali.

Il governo del territorio tra Stato e Regioni

L'esigenza di porre precisi paletti interpretativi dai quali risulti con certezza l'estensione di tali settori è stata sino ad ora soddisfatta principalmente da importanti decisioni della Corte Costituzionale, prima fra tutte la sentenza 303/2003.

Con questa pronuncia la Consulta ha fornito:

- una prima approfondita lettura dei principi costituzionali contenuti nel Titolo V riformato, optando per un federalismo “moderato”, riaffermando l’importanza istituzionale dei principi di unità ed indivisibilità e applicando il principio di sussidiarietà verticale anche all’assetto delle competenze legislative;
- fondamentali principi interpretativi per il governo del territorio.

La Consulta ha espressamente ricondotto al governo del territorio, concetto complesso quanto ampio, volto ad indicare tutte le attività che concernono la pianificazione, l’uso e la gestione del territorio, sia l’urbanistica che l’edilizia.

Chiarita l’ampiezza di tale ambito normativo, non è però seguito l’intervento attuativo del Parlamento, e cioè una legge dei nuovi principi fondamentali della materia, a fronte invece delle numerose leggi regionali che hanno profondamente innovato il sistema di pianificazione e gestione del territorio.

E ciò si ripercuote soprattutto nel campo dell’ordinamento civile e dell’esercizio del diritto di proprietà, laddove a livello regionale vengono conferiti innovativi poteri amministrativi agli enti locali senza specifica copertura statale, con rischio di rinvio delle decisioni in attesa della definizione delle diverse attribuzioni.

In poche parole si ha la sensazione che ancora debba essere definito chi fa e che cosa.

Questa indeterminatezza si registra in molti altri ambiti dell’attività amministrativa tra questi, per quanto di interesse per il settore delle costruzioni, figurano la tutela dell’ambiente e dei beni culturali.

L’azione amministrativa nella tutela dell’ambiente e dei beni culturali

L’articolo 117 della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell’ambiente e dei beni culturali.

Seppur chiariti gli aspetti inerenti l’assetto dei poteri legislativi, occorre però rilevare il processo di accentramento che in questo ambito stanno subendo le competenze amministrative, in totale controtendenza rispetto al principio di sussidiarietà dettato dall’articolo 118 della Costituzione.

Ciò è quanto emerge dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e dal Codice dell’Ambiente.

In materia di vincoli paesaggistici, ad esempio, la recente riforma ha stabilito che il potere di rilasciare l’autorizzazione per l’esecuzione di interventi sugli immobili vincolati potrà essere delegato dalla Regione alle Province od a forme associative di enti locali e, solo in via subordinata, ai comuni - fino ad oggi invece titolari del potere -.

Le conseguenze negative di questa nuova impostazione non tarderanno ad evidenziarsi: d'ora in poi, infatti, sarà più difficile unificare il procedimento per il rilascio del titolo abilitativo, di competenza comunale, con quello autorizzativo, quando quest'ultimo sia attribuito invece alla provincia.

Valutazioni sulle sedi di raccordo, consultazione e codecisione istituzionali

Tutto ciò premesso, occorre rilevare che ancora oggi il sistema di decentramento delle competenze, avviato con le Leggi Bassanini e suggellato con la modifica del Titolo V, sconta una forte carenza di coordinamento tra enti.

E' quanto si nota nel rapporto tra Stato, Regioni ed autonomie locali ed ancor di più quando la Corte Costituzionale viene chiamata a posteriori a regolare il contenzioso tra Stato e Regioni, laddove non si è realizzata la necessaria preventiva concertazione istituzionale.

La Consulta in sostanza è chiamata a svolgere non solo un controllo di legittimità delle leggi, ma anche un ruolo di supplenza politica che non le è proprio.

Peraltro è da evidenziare che a volte anche le decisioni della Corte Costituzionale sono causa involontaria di ingovernabilità.

Si sono registrati casi in cui, a seguito della pronuncia di illegittimità di disposizioni legislative regionali, tutte le altre Regioni hanno arrestato i procedimenti relativi alla materia oggetto del giudizio, determinando il blocco delle attività amministrative.

Il riferimento, per quanto riguarda il settore delle costruzioni, è relativo alla sentenza 182/2006 sulle costruzioni in zone sismiche: la determinazione della Consulta in relazione ad un'unica legge regionale, ha determinato il blocco dell'attività autorizzatoria su tutto il territorio italiano.

A fronte della modifica del Titolo V della Costituzione è stato formalmente potenziato il sistema delle Conferenze, concepito come sede di confronto tra gli enti nei diversi gradi coinvolti nell'esercizio della funzione pubblica.

Si tratta però di un sistema non adeguatamente regolato da schemi di temporalizzazione e meccanismi di silenzio-assenso: ciò porta a procedure di elaborazione ed approvazione dei provvedimenti spesso sottoposte a lungaggini burocratiche e veti incrociati, con ritardi nell'adozione di importanti misure.

Le forme di consultazione, quando sono istituite sussidiariamente alla delega di funzioni e competenze, sono in linea di massima da avallare.

Per questo motivo non si ritengono sussistere problemi per l'integrazione in via sperimentale della Commissione per le questioni regionali.

Con un'unica specificazione: anche in via sperimentale occorre fare in modo che la consultazione non rallenti l'attività di elaborazione ed approvazione dei provvedimenti, ed anzi contribuisca a rendere i provvedimenti la sintesi del soddisfacimento delle esigenze delle comunità rappresentate e coinvolte.

Se, dunque, in linea generale deve essere espresso un giudizio positivo sulla ricerca istituzionale della concertazione tra Stato, Regioni ed enti locali, ancora devono essere compiuti numerosi sforzi perché l'attività delle Conferenze possa essere contraddistinta dall'efficienza ed efficacia tipiche invece dell'azione amministrativa informata alla legge 241/90, che ha segnato una sorta di rivoluzione nell'attività pubblica.

Inoltre, deve essere evidenziato il sorgere, a seguito della modifica del Titolo V, di forme di consultazione soprattutto in ambito settoriale, come ad esempio le conferenze di pianificazione previste da talune leggi regionali sul governo del territorio.

Si tratta di una pratica condivisa, soprattutto quando essa concorre alla riduzione dei tempi procedurali attraverso la concentrazione delle sedi di confronto tra enti preposti.

**Conclusioni: - un documento annuale della Conferenza Stato-Regioni
- la Regione in funzione di arbitro nei conflitti Provincia/Comuni**

Lo sviluppo del Paese deve essere garantito da un sistema decisionale istituzionale incentrato sui principi di leale collaborazione e sussidiarietà, che prima consentano di effettuare le scelte di gestione e poi di attuarle.

Potrebbe essere dunque utile che la Conferenza Stato - Regioni elabori annualmente un **Documento di programmazione del territorio** che assegni priorità di intervento in vista di obiettivi di coesione territoriale, conferendo in tal modo certezza all'attività degli enti locali ed alle aspettative di operatori e cittadini.

Infine, perché il sistema decisionale sia informato al criterio dell'efficacia e per risolvere con certezza inevitabili controversie tra enti locali si potrebbe ipotizzare un **arbitrato regionale**: la Regione potrebbe svolgere una funzione di arbitro nei conflitti istituzionali tra Provincia e Comuni.