



legautonomie
associazione autonomie locali

Verso la riforma delle autonomie locali Orientamenti

31 ottobre 2008

Legautonomie, in rappresentanza dei comuni e delle province associati, ritiene non più eludibile né rinviabile il processo di attuazione del nuovo assetto della Repubblica, come disegnato nelle sue linee fondamentali dalla riforma costituzionale approvata con la L. C. n. 3 del 2001. Il processo dovrà riguardare, mediante interventi normativi caratterizzati, se non da contestualità formale, quanto meno da contestualità politica, tali da garantirne armonica coerenza, sia gli aspetti ordinamentali, sia quelli economico – finanziari, sia quelli istituzionali, ivi compresi quelli che implicano nuova revisione costituzionale.

L'attuazione del processo riformatore deve trovare la sua imprescindibile chiave di volta nel nesso stabilito dal legislatore costituzionale tra riconoscimento di un nucleo di funzioni fondamentali da riconoscere ad ognuno dei livelli istituzionali, riordino delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza come previsto dall'art. 118, rafforzamento della capacità decisionale e gestionale di ciascuna istanza attraverso l'allocazione adeguata e razionale delle risorse pubbliche come richiesta dall'art. 119, e la complessiva semplificazione di tutto il sistema delle autonomie e della stessa pubblica amministrazione considerata nel suo insieme; semplificazione che della riforma costituzionale costituisce certamente una delle principali ragioni ispiratrici.

Legautonomie intende ancora una volta sottolineare come tutti gli aspetti fondamentali del processo di attuazione della riforma costituzionale costituiscano altrettante tessere di un unico. Federalismo fiscale e riforma dell'ordinamento non possono che procedere di pari passo giacché l'autonomia impositiva deve essere funzione delle potestà amministrative fondamentali, proprie o attribuite, e queste a loro volta vanno legate alle effettive capacità organizzative, strutturali e dimensionali, e dunque realizzative, dei diversi livelli istituzionali, per rispondere alla imprescindibile idoneità che, nelle differenti potenzialità gestionali, misura l'efficacia del sistema delle autonomie a rispondere ai bisogni delle comunità territoriali.

Una prima osservazione riguarda l'intenzione preannunciata dal governo di proporre una pluralità di disegni di legge riguardanti altrettanti temi della riforma ordinamentale: funzioni fondamentali e ordinamento degli enti locali; città metropolitane; piccoli comuni; polizia locale.

- **Ciò, a giudizio di Legautonomie, espone il processo riformatore al rischio più generale di farne perdere la necessaria visione unitaria ed integrata, con un conseguente irrigidimento delle differenze che la divisione in più provvedimenti oggettivamente agevola a discapito dell'integrazione ordinamentale e delle politiche.**

Il punto di partenza per il complessivo riassetto delle funzioni è quello di procedere all'individuazione di quelle fondamentali in attuazione dell'art.117 comma 2 lett.p), con indicazioni di principio rispetto ai criteri per l'individuazione dinamica di quelle proprie e di quelle da attribuire in base ai noti principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione.

Si tratta, in linea di principio, di costruire una ripartizione delle funzioni che obbedisca ad una necessità di chiarezza nel definire "chi fa che cosa" e nello stesso tempo a una sufficiente elasticità da poter consentire un adattamento dell'allocazione stessa delle funzioni alla complessità delle realtà amministrative.

Dalle considerazioni esposte, si ritiene possano trarsi le seguenti indicazioni.

- Le funzioni amministrative spettano in primo luogo al comune, che costituisce il centro del sistema di governo delle comunità. **Al comune vanno attribuite tutte le funzioni riferite al governo di prossimità**, così come si sono andate definendo a partire dalla legge n. 142 del 1990, in particolare con il processo di decentramento amministrativo attuato con D. Lgs. n. 112 del 1998 e i successivi provvedimenti attuativi. Quindi **tutte le funzioni che riguardano il governo del territorio, i servizi alla persona, e lo sviluppo delle comunità, insieme alle funzioni fondamentali di carattere istituzionale.**
- La complessità del sistema delle autonomie, e la presenza di oltre 5.700 comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, obbliga ad intervenire in modo adeguato per sostenere, attraverso un sistema di incentivi ma anche di vincoli, i processi di aggregazione e associazione tra comuni, **affrontando con decisione il tema della obbligatorietà dell'associazionismo, a cui Legautonomie è favorevole, come condizione essenziale per l'esercizio di funzioni fondamentali** che, secondo il principio di adeguatezza, non possono essere svolte su una dimensione eccessivamente ridotta, se non sacrificando la qualità e quantità, e perfino i livelli essenziali, della prestazione di servizi, e dunque la loro efficacia per i cittadini.

Riteniamo, infatti, che l'esperienza dell'associazionismo vada incentivata e consolidata proprio come strumento a disposizione del comune e dal quale promana il processo riformatore stesso. **Condizionare all'effettiva adeguatezza strutturale l'attribuzione di funzioni anche fondamentali è anzi la condizione per costruire un Comune moderno, all'altezza della complessità delle realtà che si vogliono governare, e per trattenerne pertanto proprio al livello di maggior prossimità al cittadino l'esercizio di funzioni fondamentali per la collettività.**

In questo contesto è centrale il ruolo delle Regioni ed il rapporto tra normativa statale e regionale. Confermando alle Regioni le funzioni già oggi attribuite dal testo unico dell'ordinamento delle autonomie, in quanto coerenti con il nuovo Titolo V, si può immaginare, in parallelo con quanto proposto sul federalismo fiscale:

- che **allo Stato sia demandata, oltre la definizione delle funzioni fondamentali, anche quella dei criteri, delle modalità, dei procedimenti e delle forme ai quali le Regioni devono concretamente attenersi nella loro allocazione agli enti locali, nelle materie di propria competenza, definendo ambiti ottimali, soglie demografiche ed incentivi,** attivando a tal fine la concertazione nei Consigli regionali delle autonomie.

Il rilievo che assume l'associazionismo non consente di immaginare modelli istituzionali differenziati da Regione a Regione, né esso può essere rimesso al solo spontaneismo dei Comuni.

- **In questo senso è condivisibile individuare un modello istituzionale unico per territorio nell'Unione dei Comuni e, per le peculiarità che le sono proprie, nelle Comunità montane come scaturite dalla riforma introdotta con la finanziaria per il 2008, ovvero nell'Unione di Comuni Montani, quali riferimenti per la gestione associata di funzioni e servizi comunali.**
- **L'esercizio unitario di funzioni di area vasta, espressamente contemplate, devono essere svolte, secondo i principi di sussidiarietà e adeguatezza, dalle province,** insieme con i compiti di coordinamento e di gestione dei servizi a rete: in questo senso, non solo la riforma dovrà sanzionare la fine di un dibattito poco utile sulla pretesa della loro soppressione, ma anche un ulteriore momento del processo del loro rafforzamento (mai peraltro cessato nella realtà concreta di questi anni): **in questo quadro si auspica anche il superamento, ispirato al principio di unicità, che della differenziazione e della semplificazione istituzionale costituisce la manifestazione concreta, della generica elencazione di materie dell'attuale art. 19 del TUEL, da attuare con l'attribuzione di vere funzioni amministrative, ivi comprese le tante attualmente gestite dalle regioni e da enti dipendenti o strumentali delle regioni, in un contesto di una più razionale e coerente distribuzione di funzioni e risorse.**
- La istituzione delle città metropolitane resta un nodo ancora oggi irrisolto. La norma costituzionale resta però un vincolo non solo formale, ma al contrario l'indicazione di una soluzione per affrontare e risolvere nel modo più adeguato un tema non eludibile, e dunque cogente, per l'importanza strategica che le conurbazioni hanno assunto, concentrandosi in esse, oltre ad una rilevante parte della popolazione, anche le più importanti funzioni economiche e sociali per lo sviluppo e la crescita, come quelle relativa alla mobilità, alle telecomunicazioni, alla ricerca e alla conoscenza, alla salute, alla finanza. E' dunque necessario porre mano all'attuazione del dettato costituzionale, incentivando i processi di costituzione delle città metropolitane e procedendo alla individuazione di percorsi anche differenziati. **Le modalità previste nel ddl del precedente Governo possono essere riproposte rafforzando le intese con le Regioni interessate e mantenendo aperte le opzioni tra modello strutturale - la costituzione della città metropolitana - e quello funzionale, che affida alla gestione associata di funzioni e servizi la governance dell'area metropolitana.**

Legautonomie ritiene che quest'ultimo percorso sia più realistico e consenta la costruzione di politiche di scala metropolitana, obiettivo prioritario, senza porre in discussione i livelli istituzionali esistenti e senza attardarsi su farraginosi meccanismi di perimetrazione, scomposizioni e ricomposizioni territoriali, e defatiganti vincoli a volte insormontabili di contiguità territoriale tra i comuni.

Il modello funzionale può inoltre costituire, attraverso la necessaria cooperazione istituzionale che esso comporta e sulla base delle esperienze prodotte, le premesse per un approccio finale e condiviso al modello strutturale. Fermo restando che possono essere incentivate anche

finanziariamente le gestioni associate, **è solo all'adozione della forma strutturale che andrebbe subordinato il conferimento alle città metropolitane di specifici tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate agli altri comuni, come previsto dal ddl delega sul federalismo fiscale.**

- Se Le funzioni fondamentali possono essere individuate in quelle relative all'organizzazione e alla gestione dell'ente e in quelle che afferiscono ai compiti essenziali per il benessere della collettività amministrata; le funzioni proprie sono quelle storicamente svolte dall'ente: esse dovrebbero essere definite **funzioni in prevalenza libere, da demandare alla esclusiva responsabilità e scelta degli enti locali.** Si tratta di funzioni- attività non riconducibili ad altri soggetti dell'ordinamento, che l'ente decide di svolgere per il benessere dei cittadini amministrati. Legautonomie ritiene che questa libera scelta dell'ente di assumere obiettivi e funzioni a vantaggio del territorio deve trovare il proprio limite principale solo nella responsabilità degli amministratori di fronte ai cittadini elettori. **Il solo vincolo, o limite, alla auto-determinazione, va ricercato e individuato nella sostenibilità finanziaria e nella adeguata valutazione di costi e benefici.**

Nell'ambito della riorganizzazione della distribuzione delle funzioni amministrative, saranno anche individuate le funzioni che Stato e Regioni, ciascuna istituzione per le proprie rispettive competenze, dovranno conferire alle autonomie locali, coerentemente con i principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza, salvo che la necessità del loro esercizio unitario faccia ricadere la scelta sulla regione o sullo stato.

Da questo punto di vista, va pur detto che questa importante riforma per la modernizzazione del sistema paese, avendo lo scopo di ridefinire, in una logica di leale collaborazione istituzionale finalizzata a garantire i più alti livelli di efficacia amministrativa per il benessere dei cittadini, la migliore ripartizione di tutte le funzioni di governo tra stato autonomie e regioni, non dovrà né potrà perpetuare gli aspetti negativi dei reciproci rapporti tra le istituzioni, come tradizionalmente configurati e praticati, dovendo anzi indicare condizioni e percorsi idonei per il loro superamento.

In questa prospettiva, possono trovare riconoscimento, accanto al ruolo storicamente certo e programmaticamente ineliminabile del comune in quanto tale, e dunque anche dei piccoli comuni, anche il rafforzamento ed una nuova qualità delle potestà regionali in rapporto alle autonomie locali, incentrati sul ruolo delle regioni come punto di snodo fondamentale nella regolazione di funzioni e risorse, e di verifica di compatibilità sul loro uso.

- La costruzione di un ordinamento basato sui principi della leale collaborazione richiede inoltre di procedere ad una adeguata e complessiva revisione del sistema dei raccordi istituzionali attraverso **la riforma del sistema delle Conferenze, prevedendo un unico organo di concertazione a sua volta articolato in due sessioni** (per le sole regioni e per gli enti locali) e la rivisitazione dei Consigli delle autonomie e delle Conferenze regione - enti locali: revisione che non solo è necessaria per rafforzare le istanze nelle quali opera concretamente la cooperazione tra istituzioni, ma che – attraverso un salto di qualità della cooperazione – consenta di attuare nelle forme possibili a costituzione invariata un raccordo efficace: il modo più costruttivo, da accompagnare con l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, per preparare la modifica del profilo costituzionale della seconda camera.

- Il processo di decentramento amministrativo attraverso il conferimento agli enti locali e alle regioni di funzioni attualmente statali in ottemperanza all'art. 118, dovrà essere accompagnata anche dalla definitiva riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello stato, **individuando negli Uffici territoriali di Governo la sede unitaria di snodo tra le residue funzioni statali e i governi locali.**
- Legautonomie intende sottolineare la necessità di intervenire per ridefinirne in positivo la funzione, sul ruolo dei Consigli. I consigli comunali e provinciali sono i luoghi che garantiscono ed alimentano la partecipazione democratica alla vita della comunità. L'esigenza della ridefinizione dei compiti di controllo e di indirizzo dell'attività dell'amministrazione da parte dei consigli, attraverso una ragionata manutenzione dell'art. 42 del TUEL, va accompagnata dal potenziamento degli strumenti idonei per lo svolgimento delle loro funzioni.
- Nell'ambito della incompressibile autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali, garantita dalla Costituzione, va ribadita la distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione e amministrazione, con la connessa responsabilizzazione della dirigenza. Legautonomie vuole anche confermare l'esperienza positiva dei **direttori generali** come figure manageriali che svolgono funzioni di direzione amministrativa, da tenere **distinte da quelle di garanzia di legittimità dell'azione amministrativa, che vanno valorizzate e mantenute in capo alla figura del segretario comunale.**
- La rilevanza, costituzionale e concreta, della montagna, con l'intreccio determinato dalla vastità del territorio nazionale montano amministrato da piccoli comuni, suggerisce di consolidare il processo in atto di riorganizzazione delle comunità montane, strumento che presenta una indiscussa vitalità, anche al fine di assicurare alle collettività interessate strumenti adeguati e razionalmente dimensionati per l'esercizio in forma associata di funzioni amministrative comunali.
- Nelle sedi istituzionali di discussione e decisione sulle forme della cooperazione istituzionale, da rivedere e rafforzare, dovrà trovare svolgimento e concreta iniziativa l'esigenza di rimeditare l'approccio e l'esperienza delle regioni in ordine all'esercizio di funzioni amministrative, sovente esorbitante: un processo reso tanto più necessario, in quanto logicamente connesso al potenziamento del ruolo delle regioni nella programmazione e nel coordinamento delle iniziative, delle attività e delle funzioni amministrative che fanno capo agli enti locali che si trovano nei loro territori.
- Un'ultima notazione riguarda l'abolizione del divieto del terzo mandato a Sindaco. Legautonomie ritiene che occorra dare in tempi stretti una definitiva risposta su una questione che si trascina da troppo tempo e che riguarda migliaia di amministratori locali. Legautonomie ritiene però che il divieto a un terzo mandato consecutivo vada mantenuto e che esso rappresenti un contrappeso all'elezione diretta dei Sindaci e Presidenti di Provincia. **Ciò che andrebbe rivisto è semmai il regime delle incompatibilità che presenta molte incongruenze. Legautonomie riconosce tuttavia che esiste una specificità che riguarda i comuni più piccoli (3000 abitanti) e per i quali può essere condivisibile una modifica della norma** che preveda un vincolo oltre il terzo mandato.