



AUDIZIONE LEGAUTONOMIE

Commissione Affari costituzionali

Camera dei deputati

Roma, 20 Aprile 2010

Aula I Commissione

Esame del Disegno di legge “Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati” (C.3118)

La Carta delle autonomie: una straordinaria occasione per dare slancio al federalismo

Con l’approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione si è aperta la strada ad incisive e profonde trasformazioni dei meccanismi istituzionali e finanziari che governano il Paese.

L’attuazione del Titolo V della Costituzione, tuttavia, potrà svilupparsi compiutamente se, contestualmente al processo di attuazione del federalismo fiscale avviato dalla legge 42/2009 si procederà, con altrettanta coerenza e ampio confronto, all’attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione garantendo la necessaria armonia tra i due provvedimenti.

In tal senso è fondamentale l’avvio dell’esame del ddl AC 3118 e la riconduzione ad esso dell’insieme delle disposizioni riguardanti l’ordinamento degli enti locali, che superi un modo di procedere del legislatore frammentario e disorganico che ci ha finora consegnato “pezzi” di ordinamento locale sparsi in più provvedimenti e spesso in contrasto con i principi di autonomia sanciti dall’art. 114 della Costituzione. E’ questo il caso, in ultimo, delle disposizioni previste in sede di manovra finanziaria e successivamente nel dl 2/2010, riguardanti la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale nei Comuni con popolazione inferiore ai 250.000 abitanti e dei difensori civici comunali nonché la limitazione dell’istituzione della figura del direttore generale (a 100.000 abitanti nella legge finanziaria; a 65000 ab. nell’AC3118). Si tratta

di un segnale negativo, motivato con presunti importanti risparmi di spesa, che ignora peraltro i limitati risultati di analoghi provvedimenti previsti dalle finanziarie di questi ultimi anni e che costituiscono tuttora un capitolo aperto nel rapporto con il Governo. Quasi che gli enti locali siano una sorta di serbatoio da cui attingere soltanto per compensare presunte manovre di risanamento della finanza pubblica e non, al contrario, una parte costituente dell'ordinamento del nostro paese.

Legautonomie ritiene che si possano rimettere in discussione le disposizioni fin qui adottate, che non convincono il sistema delle autonomie in quanto lesive dell'autonomia organizzativa degli enti locali, e soprattutto che occorra costruire una sede di confronto costante, con il più ampio coinvolgimento dell'insieme della rappresentanza del sistema delle autonomie locali, paragonabile a quanto avvenuto in occasione della discussione e successiva approvazione della legge 42 del 2009.

C'è infatti necessità di garantire una forte *governance* complessiva al processo di attuazione del federalismo che coinvolga in modo paritario e leale le regioni e gli enti locali. Senza una chiara sede di regia unitaria è forte il rischio di incagliare definitivamente la riforma del Titolo V.

La partita della Carta delle autonomie resta, invece, una straordinaria occasione per dare slancio all'attuazione del Titolo V della Costituzione, e niente di essa deve essere sottratta al dibattito parlamentare e al confronto con gli enti locali. Il provvedimento, inoltre, ha importanza senza pari per gli enti locali, forse superiore alla legge sul federalismo fiscale, perché ne modifica organi e funzioni e ridisegna gli assetti istituzionali e il sistema delle relazioni tra Stato centrale, regioni ed enti territoriali.

Regioni e sistema delle autonomie

Secondo Legautonomie gli elementi qualificanti della Carta sono tre: il riconoscimento del ruolo delle Regioni nella costruzione dei sistemi regionali delle autonomie e quello degli enti locali nella titolarità delle funzioni amministrative; il riconoscimento della specificità delle città metropolitane; il riconoscimento del principio di adeguatezza come valore guida che deve sorreggere tutto l'impianto della riforma e quindi le forme più idonee di esercizio delle funzioni amministrative nei piccoli comuni. Tutto questo al fine di delineare un sistema di poteri locali integrati e coordinati in una dimensione regionale che superi il dialogo finora tutto imperniato con lo Stato centrale.

Il ddl in oggetto tuttora mostra numerosi punti critici che contrastano fortemente con i principi autonomistici, in particolare manca il riferimento ad una solida cultura autonomista che riconosca il ruolo e la centralità che già oggi comuni, province e regioni rivestono nello sviluppo economico e sociale del paese.

Difendere e promuovere la partecipazione

L'obiettivo del riordino delle funzioni pubbliche va perseguito, innanzi tutto, valorizzando i luoghi della rappresentanza locale e la partecipazione democratica. La proposta relativa alla riduzione dei consigli non tiene adeguatamente conto del valore della partecipazione democratica, in particolare nei comuni di minore dimensione demografica. Legautonomie sottolinea la propria contrarietà a qualsiasi intervento di semplicistica riduzione dei consiglieri. I consigli comunali e provinciali rappresentano le sedi in cui gli interessi diffusi trovano una loro proiezione istituzionale e contribuiscono alla condivisione delle politiche locali.

Il provvedimento inoltre andrebbe rivisto laddove interviene sulle Comunità montane, già oggetto di un'operazione di riordino su base regionale. Per un verso, infatti, promuove le Unioni comunali, per un altro verso ne distrugge la forma più consolidata, specifica e, nonostante pesanti campagne di stampa, più utile. Si tratta di un tentativo non coerente con i principi costituzionali di imporre dal centro soluzioni inadeguate sul versante delle amministrazioni municipali di minore dimensione demografica e sulla razionalizzazione e semplificazione della congerie di enti e organismi che a tutti i livelli si sovrappongono alle competenze di regioni ed enti locali.

La questione della rappresentanza

Un altro punto fondamentale per un riordino delle funzioni pubbliche, che renda effettivo e responsabile l'esercizio delle competenze, è preservare principi e luoghi della rappresentanza e della partecipazione democratica. Per questo Legautonomie rilancia il tema della riforma del sistema associativo degli enti locali e auspica che si configuri insieme con Anci e Upi una rappresentanza confederata solida e portatrice di istanze condivise, pur rimanendo articolata in libere associazioni private.

Le funzioni fondamentali dei Comuni

Un capitolo fondamentale del disegno di legge è quello rappresentato dall'individuazione delle funzioni fondamentali e dalle modalità di svolgimento ed esercizio delle stesse da parte dei comuni.

Legautonomie ritiene che la riforma costituzionale dell'ordinamento locale in senso federale debba realizzarsi nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione e semplificazione, attribuendo ai comuni la generalità delle funzioni amministrative per la cura e la promozione dello sviluppo economico e sociale. Ritiene, altresì, che il nuovo modello istituzionale deve affermare l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali nei Comuni di minor dimensione demografica attraverso un processo realmente cooperativo. Va data risposta ad una specifica soluzione associativa in ambito montano attraverso la conferma delle comunità montane, riformate secondo principi di effettiva montanità geografica e di interrelazioni socioeconomiche, nel rispetto delle prerogative regionali in materia, e come soggetti ai

quali attribuire le competenze nella gestione associata dei servizi e delle funzioni dei piccoli comuni, le funzioni di programmazione e pianificazione in ambito sovracomunale e la gestione delle risorse per i territori montani

La condivisione dell'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni per i piccoli comuni risponde all'obiettivo di costruire un solido modello di governo locale di base in grado di trattenere al livello di maggiore prossimità al cittadino la gran parte delle funzioni fondamentali e rappresenta la maturazione di una solida cultura autonomista di governo che vuole rendere vero ed effettivo il governo delle comunità locali. L'obiettivo è anche quello di preservare, laddove le dimensioni demografiche e strutturali non lo consentono, il ruolo dei piccoli comuni come proiezione istituzionale dell'identità dei luoghi e della loro cura e presidio, palestre della partecipazione democratica.

Legautonomie ritiene a tale proposito inadeguate le disposizioni del testo di legge. Preoccupa, in particolare la generica definizione prevista per la funzione di governo del territorio degradata ad una non meglio precisata ***“partecipazione” dei Comuni alla pianificazione urbanistica*** di cui non si capisce chi ne è il titolare. Mentre generico e approssimativo appare l'elenco riguardante le città metropolitane, con ciò risultando contemporaneamente ancora poco qualificato il ruolo proprio della provincia e insufficiente quello dei governi metropolitani. Sempre tra le funzioni fondamentali, occorre prevedere, tra quelle dei Comuni, **il catasto**, funzione essenziale per l'esercizio dell'autonomia impositiva fondata sul patrimonio immobiliare e l'attribuzione ai medesimi della promozione dello **sviluppo economico** del territorio comunale escluse esplicitamente dal disegno di legge.

Le Province

L'esercizio unitario di funzioni di area vasta devono essere svolto dalle Province, insieme con i compiti di coordinamento e di gestione dei servizi a rete in ambiti sovracomunali: 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 e di riordino territoriale. Anche per le Province, infatti, quello di adeguatezza deve costituire il principio guida per la attribuzione delle relative funzioni. 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.

Le città metropolitane

L'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. Vanno pertanto rafforzate le intese con le Regioni interessate e mantenute 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 fondamentale, senza porre immediatamente in discussione i livelli istituzionali esistenti e senza attardarsi prioritariamente 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 infatti 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.

Decentramento

Legautonomie non condivide quelle disposizioni che più di altre incidono sull'autonomia statutaria e organizzativa dell'amministrazione locale. In particolare, la soppressione delle circoscrizioni comunali nei comuni sotto i 250.000 abitanti ignora le proposte avanzate dalle autonomie locali di valorizzazione della partecipazione municipale unita ad una decisa opera di riorganizzazione e sburocratizzazione da demandare però alle fonti statutarie locali. Le forme di partecipazione e di responsabilità sociale che si esprimono attraverso strumenti di rendicontazione, come il bilancio sociale o partecipato, devono trovare una stabile collocazione all'interno del provvedimento in esame.

Il difensore civico

E' necessario valorizzare la figura del difensore civico demandando a forme associative anche obbligatorie tra comuni la sua istituzione piuttosto che prevederne la sua soppressione a livello comunale.

Il direttore generale

Un ulteriore elemento critico è rappresentato dal limite posto alla facoltà di nomina dei direttori generali, innalzato alla soglia dei 65 mila abitanti (100.000 abitanti nel d.l. 2/2010), dopo averne addirittura prevista la sua completa soppressione in contrasto con l'autonomia degli enti locali in materia di organizzazione e funzionamento delle proprie strutture amministrative. La previsione, nell'ambito della autonomia statutaria e organizzativa degli enti locali di una figura di direzione e raccordo della gestione amministrativa che assicuri la coerenza delle azioni e delle attività rispetto agli indirizzi di governo espresse dagli organi politici è una facoltà che i comuni e le province devono poter conservare. Ciò risponde anche ad un obiettivo di efficacia, efficienza e buon andamento della amministrazione che si traduce attraverso l'adozione di un adeguato ed efficiente sistema dei Controlli Interni, basato su attività di revisione ed auditing, affidate e svolte da funzioni interne ed esterne all'organizzazione dell'ente locale, piuttosto che sulla reintroduzione di controlli formali e burocratici dell'attività amministrativa.

La riorganizzazione degli UTG

Un altro elemento assai critico della proposta del Governo riguarda la riorganizzazione dell'amministrazione statale. In proposito, Legautonomie ritiene che il processo di riordino previsto per gli Uffici Territoriali di Governo UTG non risulti coerente con quello riguardante il trasferimento delle funzioni amministrative in favore di regioni e comuni e con lo stesso riordino e semplificazione delle strutture amministrative statali richiamate dal testo approvato.

Criticità e valutazioni positive

Legautonomie:

sostiene che il processo di riassetto dell'amministrazione in senso federale e di riordino istituzionale ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione debba avvenire garantendo un forte e costante coordinamento fra i livelli istituzionali. In proposito il modello delineato per l'attuazione del federalismo fiscale rappresenta un riferimento valido.

- valuta che il disegno di legge in esame non costituisce ancora una vera riforma di stampo autonomista, in grado di dare evoluzione virtuosa al sistema delle Autonomie locali.

- sottolinea la necessità di valorizzare, inoltre, le finalità generali delle riforme da troppo tempo avviate ma non ancora concluse in materia di razionalizzazione dei centri di spesa della pubblica amministrazione, di riduzione dei costi di funzionamento degli apparati pubblici, di eliminazione delle inefficienze presenti in ambito statale, regionale e locale, di miglioramento della qualità dei servizi attraverso il rafforzamento dei livelli di autonomia e l'innalzamento del grado di responsabilità degli amministratori e responsabili pubblici a tutti i livelli;

- ritiene, altresì, importante completare la disciplina riguardante le città metropolitane, risultando provvisoria quella riguardante gli organi delle città metropolitane (*sistema elettorale, organi, funzioni*) prevista dalla legge sul federalismo fiscale;

- valuta positivamente la previsione che la legge regionale, nelle materie rientranti nella competenza concorrente o residuale, individui i bacini ottimali territoriali per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, ma in proposito ritiene necessario individuare le sedi – i Consigli Regionali delle autonomie – e le procedure in ordine alle garanzie dell'iter di definizione dei bacini ottimali. In proposito, Legautonomie osserva che la procedura sin qui seguita per la definizione-quadro del modello di sostegno alle forme associative realizzata in sede di conferenza unificata e la previsione - concordata con le regioni - di un confronto a livello regionale da realizzare in sede di Consiglio delle autonomie e delle rispettive conferenze regionali ivi istituite, possa costituire un modello adeguato di partecipazione attiva e leale tra livelli istituzionali locali e le regioni.

- valuta positivamente la previsione che le funzioni fondamentali dei comuni e delle province non possono essere esercitate da enti o agenzie statali o regionali, né da enti o agenzie locali di ente locale diverso da quello cui è attribuita la funzione fondamentale, ferma restando la necessità di garantire la massima effettività al processo di riordino e soppressione degli enti in contrasto con tale disposizione. Altrettanto positivamente valuta le disposizioni che introducono elementi di flessibilità circa l'allocazione delle funzioni fondamentali a livello regionali previo accordo a livello di conferenza unificata e con gli enti interessati e nel rispetto delle procedure di consultazione vigenti a livello regionale.

- non condivide la soppressione degli organi di decentramento comunale così come proposta dal disegno di legge.

- chiede di valorizzare il ruolo e le funzioni e potenziare i servizi a supporto delle attività assembleari di comuni e province a livello conoscitivo e di referto e di

demandare all'autonomia statutaria l'istituzione degli organismi di partecipazione a livello decentrato;

- condivide in via generale le disposizioni riguardanti i principi in materia di programmazione strategica e di bilancio e di controllo interno, ma richiama la necessità di sviluppare un adeguato approfondimento per agevolare, in particolare per i comuni di minore dimensione demografica, l'attività sostanziale di controllo e arrestare l'attuale incontrollata tendenza che – come è stato rilevato – prevede ben 55 adempimenti a fini di controllo per molti versi tra loro duplicati e scollegati da qualsiasi ragionevole criterio di razionalizzazione e semplificazione che variamente si distribuiscono tra la Ragioneria generale dello Stato, la Corte dei conti, il Ministero dell'interno, la Funzione pubblica ed altre amministrazioni statali e organismi regionali.