



- ROMA, 23 NOVEMBRE 2010 -

SENATO DELLA REPUBBLICA

AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL DDL 2259 E CONNESSI

A) Presentazione intervenienti

Buongiorno, Presidente Vizzini, Senatrici e Senatori, innanzitutto mi presento: sono, **KATIA ZATTONI**, Assessore al Decentramento e Partecipazione del Comune di Forlì. Oggi, in questa sede, intervengo in qualità di Coordinatrice del CNC.

Dopo di me interverrà **MAURO BRUNO**, Presidente di Circoscrizione di Latina, nonché Segretario del CNC.

Vorrei **ringraziare fin da subito, a nome del Comitato Nazionale delle Circoscrizioni, la Commissione Affari Costituzionali, in special modo il Suo Presidente**, per l'invito ricevuto e per l'opportunità riconosciuta al CNC che vogliamo leggere come espressione di attenzione verso la democrazia partecipativa.

Poter esporre le istanze del CNC in questa autorevole sede – nella quale si esamina il DDL 2259, che chiamerò per praticità “Carte delle Autonomie” - ci onora e in qualche modo gratifica il lavoro fin qui svolto dal Comitato stesso.

Vorrei, altresì, spiegare il motivo per cui ho chiesto di poter svolgere un intervento a 2 voci: il CNC è sorto per volontà di Presidenti di Circoscrizione e di Assessori al Decentramento. Io sono stata eletta all'unanimità Coordinatrice, ma il CNC nasce per rappresentare le Circoscrizioni di Decentramento amministrativo comunale e, pertanto, ritengo importante, oltre che opportuno, che, **dopo averVi doverosamente introdotto il CNC, sia un Presidente di Circoscrizione a esporre le NOSTRE istanze.**

A questo punto permettetemi di dirVi, in maniera molto sintetica, **cos'è il CNC e quali sono i suoi obiettivi primari**. Ciò, peraltro, risulta assolutamente **funzionale** a quanto successivamente rileveremo nel merito delle questioni. Risulta, altresì, **doveroso** stante la particolarità della natura del CNC, organismo assolutamente diverso dai soggetti che questa pregevole Commissione ha stabilito di audire nell'ambito dell'esame del DDL 2259 (UPI, ANCI, LEGAUTONOMIE...).

B) CARTA DI IDENTITÀ DEL CNC

Nascita: data, luogo e motivi

Il **Comitato Nazionale delle Circoscrizioni di Decentramento Amministrativo Comunale (CNC)** si è costituito a Forlì, il 30 giugno 2010, come dicevo prima per volontà dei Presidenti di Circoscrizione e Assessori al Decentramento di 23 Città interessate dalla soppressione delle Circoscrizioni comunali in risposta e come conseguenza di quanto decretato dalla Legge n. 42, nel marzo 2010, la quale ha abolito le Circoscrizioni nelle Città al di sotto dei 250mila abitanti.

Attualmente il CNC è composto da 29 Città governate sia dal centro-destra che dal centro-sinistra: **Ancona, Bergamo, Brescia, Cagliari, Carbonia, Cesena, Cosenza, Ferrara, Foggia, Forlì, Latina, Livorno, Messina, Modena, Monza, Padova, Parma, Pesaro, Pescara, Piacenza, Prato, Ravenna, Reggio Calabria, Reggio Emilia, Rimini, Salerno, Taranto, Terni e Trento.**

Con esclusione di Novara e Sassari, **tutte** le Città interessate dalla soppressione delle Circoscrizioni *ex lege* 42/2010 hanno aderito al Comitato.

Come dicevo, io ho l'onore di coordinare il Comitato, che è bi-partisan, come avrete potuto dedurre dall'elenco delle Città aderenti, così come la composizione degli organi.

Obiettivi

Il Comitato **sostiene**, come valore primario per la Democrazia, l'importante ruolo delle Circoscrizioni, le quali non sono da considerare, non essendolo affatto, un "costo della politica", bensì una concreta risorsa del territorio, lo strumento primario di collegamento tra i Cittadini e l'Amministrazione Comunale.

L'azione del Comitato è finalizzata a reintrodurre le Circoscrizioni come Enti di rango normativo nelle città superiori ai 100mila abitanti e nei capoluoghi di Provincia (anche se inferiori ai 100mila abitanti).

Il Comitato **vuole** avviare un dibattito e una riflessione:

- per innovare il Decentramento se verranno ripristinate le Circoscrizioni;
- definire un "modello alternativo" di Democrazia partecipativa per i Comuni con popolazione compresa fra 30mila e 100mila abitanti e comunque per quelli non capoluogo di Provincia.

Ci ha fatto particolarmente piacere leggere - nei documenti che la Vostra segreteria ci ha inviato per prepararci a codesta audizione - la parola "**prossimità**". Il Senatore Bianco la usa spesso nelle Sue relazioni, ad esempio egli definisce il Comune quale "ente di governo di prossimità". Ebbene, anche a noi piace definire ciò che facciamo quotidianamente per il governo del territorio dei nostri Comuni "lavoro di prossimità". I Presidenti e Consiglieri di Circoscrizione sono "amministratori di prossimità", così come anche gli Assessori comunali al Decentramento.

Anche per questo ci sembra assolutamente inopportuno, se non iniquo, aver abolito *ex abrupto* (senza confronto alcuno con i Comuni, coi Cittadini) le Circoscrizioni, **unico organismo elettivo** tra quelli eliminati dalla Legge 42/2010. Questo è un punto su cui vorremo che la riflessione fosse pacata, ma determinata.

Azioni intraprese a sostegno del Decentramento dal Comitato Nazionale delle Circoscrizioni

- 30 giugno 2010

Costituzione a Forlì del Comitato Nazionale delle Circoscrizioni e redazione del “Documento fondativo del CNC” che si rifà, richiamandolo, ad una lettera/documento inviata al Ministro Calderoli a firma dei rappresentanti delle Città di Ancona, Bergamo, Brescia, Modena, Ravenna, Trento e Verona già nel mese di aprile 2010, immediatamente dopo l'emanazione della legge 42/2010 (marzo).

- 5 agosto 2010 Ravenna, 15 settembre 2010 Latina, 29 ottobre Ancona

Sedute del Comitato: nelle quali si è proceduto a: eleggere gli organi del CNC; approvare il Regolamento di adesione e funzionamento; costituire i Gruppi di Lavoro sugli Stati Generali e quello sulle proposte da sottoporre al Governo e al Parlamento per l'emanazione di nuove norme in grado di restituire ai Cittadini la possibilità di partecipare eventualmente anche attraverso forme rinnovate di Decentramento.

- 16 settembre 2010

- Incontro a Roma con ANCI Nazionale alla presenza del Coordinatore Nazionale Presidenti ANCI Regionali Alessandro Cosimi (Sindaco di Livorno), su mandato diretto del Presidente Chiamparino.

- Conferenza stampa alla Camera dei Deputati alla presenza di Deputati e Senatori e della stampa

- 6 ottobre 2010

Intervento al Convegno Nazionale di Legautonomie svoltosi a Viareggio

- 18 novembre 2010

Reggio Emilia: **Stati Generali del Decentramento per la Regione Emilia Romagna**

Appuntamenti già in calendario:

- 10 Dicembre 2010

Stati Generali del Decentramento nel Lazio (Latina)

- 14 Dicembre 2010

Assemblea del Comitato a Bergamo; 1ª riunione del Gruppo di Lavoro per la stesura della proposta sulle nuove funzioni del Decentramento

- 15-16-17 Dicembre 2010

Stati Generali del Decentramento in Lombardia (Monza)

Ribadisco, ricordando quanto poco fa ho rilevato, che è in corso a livello nazionale una petizione “Io ci metto la firma” a sostegno delle Circoscrizioni e dell'attività svolta dal nostro Comitato. Un dato: solo a Modena sono già state raccolte oltre 2mila firme.

Ora, come dicevo, cedo volentieri la parola al Presidente di Circoscrizione Mauro Bruno.

C) Nel merito delle questioni

ricordiamo che il Comitato è sorto in risposta alla **Legge 26 marzo 2010, n. 42, la quale, convertendo con modificazioni il Decreto-Legge 25 gennaio 2010, n. 2, (recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni)** ha abolito le Circoscrizioni di Decentrato, di fatto **impedendo** ai Comuni con una popolazione inferiore ai 250mila abitanti **l'esercizio della facoltà di articolare a livello amministrativo il loro territorio per un più efficace governo locale.**

Già la Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Legge finanziaria 2008) aveva soppresso le Circoscrizioni per i Comuni con popolazione inferiore a 100mila abitanti, e le aveva previste **facoltative** nei Comuni con popolazione compresa tra 100mila e 250mila abitanti, riducendone comunque il numero tramite la previsione di una popolazione media di 30mila abitanti.

Nonostante la facoltativà della costituzione delle Circoscrizioni, **la quasi totalità delle città**, in attuazione della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, **ha optato per il mantenimento delle stesse**, con ciò provando la loro intrinseca utilità, al pari delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province a Statuto Speciale, dove tale facoltà viene giustamente ancora mantenuta.

Pare opportuno valutare

- che dal **punto di vista normativo** l'abolizione delle Circoscrizioni, sorte nel 1976 con legge 278, contrasta:

- con lo spirito della Costituzione, come innovato dalla recente modifica del Titolo V, il quale vede la Repubblica promuovere le Autonomie locali e il Decentrato amministrativo;
- col principio fondamentale previsto dall'articolo 5 della Costituzione: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento";
- più in generale con i valori della Partecipazione e soprattutto della Sussidiarietà;
- con gli obiettivi del Trattato di Maastricht, che invita gli Stati membri dell'Unione Europea a portare il livello dell'amministrazione il più vicino possibile ai cittadini, invito, peraltro, recepito dalla normativa nazionale e più volte ribadito in varie occasioni dal Presidente della Repubblica Napolitano;

- che dal **punto di vista politico-amministrativo** le Circoscrizioni rappresentano un importante strumento di collegamento tra i cittadini e l'Amministrazione, attraverso le quali i cittadini possono partecipare alla vita pubblica e suggerire scelte per il miglior governo del territorio;

- che le Circoscrizioni, rappresentano una risorsa democratica e un luogo di partecipazione insostituibile, in quanto luoghi fondamentali per la costruzione della coesione sociale, della cittadinanza, del senso civico e dell'identità comunitaria, sede primaria per l'esplicitazione del Principio di Sussidiarietà;

- che la Circoscrizione rappresenta un laboratorio politico per la formazione di futuri amministratori capaci e in grado di sostenere le esigenze della città.

- che imputare alle Circoscrizioni l'eccesso dei "costi della politica" e proporre l'abolizione come mezzo virtuoso di contenimento delle spese **sia un modo inefficace di affrontare il problema del Bilancio dello Stato, in quanto il costo complessivo dei rappresentanti politici eletti nelle**

Circoscrizioni dei Comuni compresi fra 100mila e 250mila abitanti, **incide in maniera irrisoria sul Bilancio aggregato di tutto il Paese**: da un nostro calcolo analitico **il costo complessivo della parte politica di tutte le circoscrizioni italiane delle città con popolazione compresa fra 100.000 e 250.000 abitanti**, la cui istituzione da parte dei comuni era facoltativa come previsto dalla Legge n. 244 del 2007 (come riportato in precedenza), e considerate le limitazioni dimensionali già imposte da tale legge, questo si aggira intorno ai 4/5 milioni di Euro l'anno su scala nazionale, cioè incide di tale cifra complessivamente.

A tale calcolo, attualmente, si deve ulteriormente sottrarre l'ammontare dei gettoni di presenza previsti per i Consiglieri di circoscrizione delle città non metropolitane, la cui corresponsione è stata soppressa.

E' doveroso ricordare che le economie di spesa sopra indicate, oltretutto ottenute da una stima per eccesso (la cui entità esatta sarà comunque calcolabile a consuntivo), **similmente per quanto calcolato in merito alla riduzione delle indennità degli amministratori locali, sancito dal D.L. 78/2010**, tenuto conto dei profili di autonomia costituzionale degli enti locali e delle regole del patto di stabilità interno, **sono destinate a incidere sui saldi di bilancio dei singoli enti e non sono computabili ai fini dei saldi di finanza pubblica**, come indicato dallo studio riportato dal Dossier della Camera dei Deputati 3638 di documentazione per l'esame del decreto, redatto dal Servizio Bilancio dello Stato, dal Servizio Studi - Dipartimento Bilancio e dal Servizio Commissioni - Segreteria V Commissione.

Inoltre il succitato Dossier ritiene "utile acquisire chiarimenti circa la necessità di considerare invece nei saldi complessivi del provvedimento, **gli effetti indotti di segno peggiorativo**, derivanti dal minor gettito fiscale e contributivo conseguente alla riduzione dei compensi agli amministratori locali".

D) Proposte CNC

Tutto quanto sopra evidenziato, la proposta del CNC è che l'**audizione presso codesta Commissione** nell'ambito dei lavori relativi alla "Carta delle Autonomie" sia utile allo scopo di individuare **rinnovate forme istituzionali di Circoscrizioni di Decentramento Amministrativo Comunale**, che consentano da un lato di valorizzare le positive esperienze sopra evidenziate e dall'altro di garantire il conseguimento degli obiettivi di efficienza e razionalizzazione degli organismi di governo locale e conseguentemente della spesa pubblica perseguiti nelle ultime Finanziarie (La popolazione media delle circoscrizioni non può essere inferiore a 30.000 abitanti, numero componenti organismi, ecc).

A tal fine si propone che all'articolo 2 del DDL 2259, laddove vengono delineate le Funzioni fondamentali dei Comuni, venga espressamente prevista la possibilità per gli stessi di **articolare a livello amministrativo il loro territorio in Circoscrizioni di Decentramento, ciò al fine di un più efficace governo locale**.

Si propone, altresì, che **nell'impianto dell'articolo 17 del DDL 2259 vengano ripristinate le disposizioni previste ante legge 191/2009**. Ciò a maggior ragione avendo vagliato la proposta dell'ANCI di riforma, ancora in fase meramente embrionale, che prevede un accorpamento dei Comuni, non solo quelli "piccoli" e "piccolissimi", ma anche gli altri con una popolazione ben maggiore: sarà allora necessaria una forma di "Governo di prossimità", nel principio della rappresentatività politica del cittadino e del governo diffuso del Territorio.

Il CNC ritiene opportuno che si cominci a vagliare nuove e più moderne forme di Decentramento amministrativo comunale, che sappiano sposare le due esigenze maggiormente sentite in questo periodo dalle città italiane, ossia da un lato la necessità di non disperdere quanto fin qui di buono e buonissimo costruito dalle Circoscrizioni, e dall'altro la possibilità di rimodulare, in chiave federalista, su base regionale l'istituto del Decentramento amministrativo comunale, sotto l'egida di una norma nazionale che preveda la costituzione di organi deputati alla sua realizzazione.

In relazione a questo il CNC si dice disponibile a valutare la possibilità che siano individuati nei bilanci comunali capitoli in cui si preveda un budget

Ma affinché tutto ciò si reso possibile, più in generale il CNC formula con forza **la richiesta di proroga della decorrenza, attualmente prevista per il 2011, dell'applicazione delle disposizioni di cui al commi 186, lettera b) dell'articolo 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, modificato dalla legge 26 marzo 2010, n. 42** (soppressione delle Circoscrizioni per i Comuni con una popolazione inferiore ai 250.000 abitanti), **permettendo così ai Comuni chiamati al rinnovo delle rispettive Amministrazioni nel 2011 di istituire le Circoscrizioni.**

Infine il CNC si fa promotore del **Principio di Pari Dignità di tutti i Cittadini che ricoprono cariche elettive**, considerate sia le competenze e le responsabilità di cui si fanno carico i Presidenti di Circoscrizione nella gestione dei servizi di base, nonché in quelle di esercizio delle funzioni delegate dal Comune, sia il fatto che i Consiglieri circoscrizionali vengono eletti a suffragio diretto e sono espressione del radicamento territoriale e del dialogo continuo con i cittadini.

Per tali ultime valutazioni **reputiamo assolutamente iniquo il fatto che il comma 6 dell'art. 5 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella Legge 30 luglio 2010, n. 122 (manovra correttiva Finanziaria 2010) ha abolito la corresponsione del gettone di presenza dovuto ai Consiglieri delle Circoscrizioni delle città capoluogo di provincia NON metropolitane** (come sopra già riportato), e stimando inoltre che il costo dei gettoni di presenza dei Consiglieri di Circoscrizione delle città con popolazione compresa fra 100.000 e 300.000 abitanti è irrisorio e assolutamente simbolico, oltretutto se paragonato a quello delle Circoscrizioni delle città con popolazione superiore ai 300.000 abitanti (per queste il comma 5 dell'art. 17 del TUOEL prevede particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale).