

Riforma e semplificazione del sistema istituzionale ed amministrativo territoriale (Nota di sintesi)

Lo strumento che permette di semplificare e di differenziare i diversi livelli del governo locale è costituito dall'unione obbligatoria di comuni per l'esercizio associato di funzioni fondamentali. In tal caso il comune, anche in relazione alla sua dimensione demografica, parteciperà ad una e ad una sola unione che sostituirà le molteplici forme di esercizio associato di funzioni comunali. L'organo di governo dell'unione è composto dai sindaci dei comuni partecipanti.

Fissati con legge statale i parametri per dar vita alle unioni polifunzionali, le Regioni hanno il compito di provvedere alla loro delimitazione territoriale. Nei territori montani esse sono denominate “unioni montane di comuni” e assorbono le funzioni attualmente svolte dalle comunità montane.

Per avere un'idea dell'effetto di semplificazione che si produce si può far riferimento al primo testo del ddl di iniziativa governativa relativo alla Carta delle autonomie locali presentato nella scorsa legislatura. In esso si prevedeva che vi fossero determinate funzioni fondamentali esercitate in forma associata dai 4.629 comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, ovvero dai 2.359 comuni con popolazione da 3.000 a 10.000 abitanti che non rispettano i requisiti di adeguatezza.

I restanti comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti sono 1.113. I comuni italiani sono complessivamente 8.101.

Le unioni montane di comuni sostituiscono le 330 comunità montane.

Le unioni obbligatorie di comuni sostituiscono ovunque le associazioni intercomunali e i consorzi tra enti locali.

Tra i comuni e le unioni di comuni, le province e le regioni non vi possono essere altre forme associative tra enti locali, che attualmente sono numerose e molteplici. Per l'utilizzo ottimale delle strutture amministrative, e per rispondere all'esigenza di gestire servizi in una dimensione territoriale diversa dall'unione, i comuni possono stipulare accordi tra di loro che non comportano la costituzione di alcun ulteriore organismo.

Le Agenzie di Ambito Territoriale Ottimale (AATO) e i Consorzi di bonifica vengono soppressi e le loro funzioni sono trasferite alle province o alle città metropolitane.

Tutto questo, come dimostra l'allegato A relativo al caso della Regione Emilia-Romagna, può produrre una fortissima semplificazione di tutto il sistema delle autonomie territoriali attraverso la soppressioni degli enti che duplicano funzioni.

Le città metropolitane acquisiscono tutte le funzioni delle preesistenti provincie, regolando con la legge istitutiva la successione in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo ultimo ente. Oltre a dette funzioni fondamentali, alle città metropolitane spettano anche quelle di governo metropolitano. Le città metropolitane possono essere istituite, nell'ambito delle Regioni a statuto ordinario, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli. Le Regioni a statuto speciale hanno deliberato l'istituzione delle Città metropolitane di Trieste, Cagliari, Palermo, Catania, Messina.

La legge provvede inoltre a disciplinare i poteri e l'organizzazione di Roma capitale.

Lo Stato e le Regioni, nell'ambito della rispettiva competenza legislativa, devono provvedere all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati, non espressamente ritenuti come necessari all'adempimento delle funzioni istituzionali, e alla unificazione di quelli che esercitano funzioni che si prestano ad essere meglio esercitate in forma unitaria.

I comuni e le province provvedono alla soppressione degli enti, agenzie ed altri organismi istituiti dai medesimi enti locali, titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle svolte dagli enti locali stessi. Nel caso in cui gli enti territoriali non provvedano il Governo, ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione, esercita i poteri sostitutivi.

L'attuazione rigorosa di questa norma può produrre effetti molto rilevanti in termini di semplificazione, efficienza e riduzione della spesa pubblica a tutti i livelli, sia dello Stato che delle autonomie territoriali. Per queste ultime, in particolare, si può giungere alla soppressione di numerosi enti settoriali di derivazione regionale, provinciale e comunale per attribuirne le relative funzioni al livello istituzionale più adeguato (province, comuni e unioni di comuni) come dimostra l'Allegato A.

Dovranno poi essere individuate le funzioni fondamentali di ciascun livello di governo locale, prevedendo che alcune di esse possano essere esercitate solo in forma associata. Tali funzioni dovranno essere svolte ad un solo livello di ente locale e agli altri livelli non potranno esservi strutture amministrative permanenti ad esse dedicate.

Il ddl affronta anche il tema da tempo irrisolto del completamento del trasferimento di funzioni statali in base all'118 della Costituzione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La soluzione è quella della confluenza della amministrazione periferica dello Stato all'interno di una struttura unitaria, l'Ufficio territoriale del Governo, quale soggetto prima facilitatore del trasferimento di funzioni alle autonomie territoriali e poi deputato a costituire lo snodo unitario e il punto di contatto tra le residue funzioni statali e il territorio.

Vengono indicati criteri organizzativi atti a garantire risparmi di spesa sul fronte delle funzioni strumentali, quali l'esercizio unitario delle funzioni logistiche, l'istituzione di servizi comuni e l'uso in via prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica.

Sono previste modalità atte a garantire la dipendenza funzionale dell'Ufficio territoriale del Governo, o di sue articolazioni, dai ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza. Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni le amministrazioni periferiche dei ministeri degli affari esteri, della giustizia, della difesa, le agenzie statali e il personale della scuola.

Si tratta di un numero molto elevato di uffici statali sul territorio, che una ricerca ISTAT del 2005 ha censito in circa 830 dipendenti da 11 ministeri con un organico di 91.700 persone.

L'Allegato B contiene una valutazione di massima della consistenza in termini di organici degli uffici periferici dello Stato oggetto delle presenti disposizioni. E' ragionevole pensare che la riduzione si spesa e la maggiore efficienza conseguibili siano molto significative.

Al termine del processo delineato è necessario stabilizzare il quadro dell'assetto istituzionale territoriale. A tal fine, il governo è delegato a ridurre il numero delle circoscrizioni provinciali che sono attualmente 107 e saranno 110 a partire dal 2009. Il territorio di ciascuna provincia dovrà avere una estensione e dovrà comprendere una popolazione tale da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta.

Allegato A

SIMULAZIONE DEGLI EFFETTI A LIVELLO REGIONALE DEGLI ARTT. 1 – 6 DEL DISEGNO DI LEGGE (REGIONE EMILIA-ROMAGNA)

ENTI STRUMENTALI DEGLI ENTI LOCALI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA RIEPILOGO DATI (AGGIORNAMENTO AL SETTEMBRE 2007)

Tipologia	Valori assoluti	Valore % sul totale
Società partecipate dalla Regione	18	4,3%
Società partecipate da Arni*	4	0,9%
Società partecipate da Arpa**	2	0,5%
Società partecipate dalle Aziende sanitarie locali	19	4,5%
Aziende speciali e Agenzie di Comuni e Province	16	3,8%
Consorzi di Enti locali	48	11,4%
Istituzioni di Enti locali	44	10,4%
Società partecipate da Enti locali	261	62,0%
Altri (Acer)***	9	2,1%
TOTALE	421	100,00%

Legenda:

- * Agenzia regionale navigazione interna
- ** Agenzia regionale protezione ambientale
- *** Agenzia casa Emilia-Romagna

Su 341 comuni in cui è suddivisa la Regione, 300 sono associati stabilmente in 10 Unioni, 23 Associazioni intercomunali e 18 Comunità montane. Vi sono 39 ambiti distrettuali sanitari.

I Consorzi di bonifica sono 17, di cui 15 di primo grado e 2 di secondo.

Le Agenzie di Ambito Territoriale Ottimale (AATO) sono 9 per i servizi idrici integrati e la gestione rifiuti urbani e 9 per il trasporto pubblico locale.

Allegato B

NUMERO E CONSISTENZA DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO COINVOLTE NEL PROCESSO DI RIFORMA E SEMPLIFICAZIONE*

* Sono escluse le amministrazioni periferiche dei Ministeri degli Affari Esteri, della Giustizia, della Difesa e le Agenzie statali

MINISTERO DEGLI INTERNI <ul style="list-style-type: none">▪ 102 Prefetture - UTG▪ Unità di personale: 21.000 (escluso prefettizi e personale di Pubblica Sicurezza)	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE <ul style="list-style-type: none">▪ 103 Ragionerie provinciali dello Stato▪ Unità di personale: 16.300 (escluso personale Guardia di Finanza)	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI <ul style="list-style-type: none">▪ 16 Ispettorati territoriali▪ Unità di personale: 1.800
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE <ul style="list-style-type: none">▪ Direzioni regionali e direzioni provinciali del lavoro▪ Unità di personale: 8.400	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI <ul style="list-style-type: none">▪ 27 Ispettorati di repressione frodi▪ Unità di personale: 1.600 (escluso personale Corpo forestale)	MINISTERO DELLA SALUTE <ul style="list-style-type: none">▪ 12 Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera▪ 17 Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari▪ 14 Ambulatori di assistenza sanitaria ai navigatori▪ 28 Posti di ispezione frontaliera▪ Unità di personale: 2.300
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO <ul style="list-style-type: none">▪ 3 Uffici territoriali dell'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e la geotermia▪ Unità di personale: 1.700	MINISTERO DEI TRASPORTI <ul style="list-style-type: none">▪ 9 Servizi Integrati Infrastrutture	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI <ul style="list-style-type: none">▪ Soprintendenze territoriali per i beni culturali e paesaggistici▪ Archivi di Stato▪ Biblioteche statali▪ Unità di personale: 21.000
MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE <ul style="list-style-type: none">▪ Uffici scolastici regionali e Centri di Servizi Amministrativi provinciali▪ Unità di personale: 8.100 (escluso personale docente e non docente)	MINISTERO DELL'AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE <ul style="list-style-type: none">▪ Unità del personale 722▪ Non ha strutture periferiche dedicate	TOTALE MINISTERI COINVOLTI: 11 TOTALE UNITÀ DI PERSONALE: 91.700