



N° 8-2009

Carta delle Autonomie: Quale futuro per la nuova repubblica?

Una questione di democrazia

Inviato da Laura Cortina

Quale sarà il futuro della nuova Italia federale, semmai un giorno se ne veda davvero il progetto compiuto? A otto anni dalla riforma del Titolo V, che modifica l'ordinamento statale del nostro Paese in senso federalista, il 15 luglio di questo 2009 il Consiglio dei ministri ha approvato in via preliminare la bozza di Disegno di legge sul riordino dell'intero Sistema delle Autonomie. Trentaquattro articoli, per undici capitoli tematici, che definiscono funzioni e organi degli Enti locali, ridistribuiscono competenze, razionalizzano sistemi contabili e controlli, riposizionano di nuove e vecchie figure apicali della pubblica amministrazione locale, intervengono sulle assemblee elettive e disciplinano forme associate obbligatorie per i piccoli Comuni.

Legautonomie aveva già espresso le proprie perplessità già il 16 luglio, evidenziando in una nota stampa di commento come nel testo risaltasse in primis una "demolizione sistematica di ogni forma di democrazia fondata sulla rappresentanza e sugli istituti di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica". Il Presidente Giovanelli aveva puntualizzato ancora "che la riduzione drastica dei numeri dei componenti dei consigli comunali, o la soppressione delle Circoscrizioni, non c'entra niente con l'abbattimento dei costi della politica, tema su cui in altre parti invece il disegno di legge è alquanto timido".

Quanto ad altri temi più tecnici, ma non meno importanti, si erano rilevate questioni relative alla scomparsa della gestione del catasto dalle funzioni fondamentali dei Comuni, o alla facoltà che si riserva solo alle grandi città di istituire la figura del Direttore generale.

Prima che nelle prossime settimane si apra un più ampio dibattito istituzionale, abbiamo quindi deciso di dedicare questo numero di *Governare il territorio*, che cade peraltro in occasione del tradizionale appuntamento annuale di Legautonomie sulla Finanza locale a Viareggio, alla nuova Carta delle Autonomie locali che dovrà disciplinare la nostra nuova Repubblica federale. Abbiamo chiesto ad un gruppo di studiosi, esperti e amministratori locali, di analizzare, ciascuno per le proprie competenze, alcuni aspetti specifici del nuovo riordino che vengono a delinersi nella proposta legislativa.

Il professor De Martin interviene sul tema del Federalismo, l'Onorevole Vannucci sul futuro dei Piccoli Comuni, il professor Vandelli affronta i rapporti Regioni-Enti Locali, il sindaco di Pesaro Ceriscioli affronta la questione della rappresentanza e della democrazia, il professor De Lucia approfondisce il tema delle funzioni fondamentali. Infine un compendio tecnico, a cura del Presidente dell'Ancrel-Club dei revisori Antonino Borghi, analizza il nuovo sistema dei controlli e contabilità.

Federalismo/ I problemi aperti tra riforma e controriforma

Inviato da Gian Candido De Martin, docente di Diritto pubblico Università Luiss Guido Carli

L'evoluzione e le prospettive di riassetto del sistema istituzionale italiano dopo la riforma del Titolo V stanno attraversando una fase di incertezza e, almeno per certi versi, di disorientamento, poiché permangono varie resistenze e contraddizioni nel dare effettivo e concreto sviluppo a un disegno che dovrebbe concorrere a rafforzare la democrazia sostanziale, responsabilizzando le autonomie regionali e locali e stimolando la stessa partecipazione dei cittadini alla gestione degli interessi comuni.

L'orizzonte della nuova statualità, che potrebbe anche qualificarsi come via italiana al federalismo -termine polisenso, non riferibile al solo fenomeno dello Stato composto -, basato su un forte potenziamento del ruolo delle istituzioni territoriali, delinea un modello in larga misura inedito - e per alcuni versi ancora da completare e perfezionare -, incentrato sul netto superamento dello Stato monocentrico e gerarchico e sulla valorizzazione delle funzioni sia legislative che amministrative di regioni ed enti locali, tutti da considerarsi elementi costitutivi della Repubblica. Ma risorgenti, e ricorrenti, centralismi e talune striscianti o fuorvianti controriforme finiscono per mettere in discussione, a ben otto anni di distanza dalla riforma costituzionale, le prospettive di innovazione e cambiamento del sistema prefigurate in sintonia con il fondamentale principio autonomistico dell'art. 5 della Costituzione.

Punto di partenza di questa riforma autonomistica incompiuta dovrebbe essere, finalmente, la chiarificazione dell'identità, del ruolo istituzionale e dell'assetto delle competenze, specie amministrative, di enti locali e regioni, in una prospettiva di forte valorizzazione delle regioni (come soggetti legislativi) e degli enti locali (come soggetti operativi), attuando il più possibile i principi di sussidiarietà e di decentramento ad autonomie responsabili, in grado di valorizzare anche le iniziative dei cittadini nell'esercizio di funzioni di interesse generale. Tutto ciò, ovviamente, salvaguardando i nuovi elementi di unità del sistema, in primo luogo i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che debbono essere garantiti a tutti i cittadini, con un conseguente coordinamento della finanza pubblica in base a costi standard delle funzioni, che assicurino al tempo stesso efficienza e riequilibrio solidale e superino sia la frequente logica emergenziale (per crisi economiche, problemi di sicurezza ecc., a parte gli eventi naturali) che fa proliferare commissari e amministrazioni straordinari e più che rafforzare le istituzioni ordinarie e finisce di fatto per rafforzare i centralismi, sia, per altro verso, le rendite di posizione che privilegiano talune realtà (vedi Regioni speciali). Si tratta di un percorso certo assai complesso, sul piano sia tecnico che politico, che richiede forte condivisione e un disegno coerente e organico - sia pure da realizzare in una serie di fasi - che miri anzitutto al riassetto delle funzioni pubbliche e a garantire un loro effettivo esercizio autonomo e responsabile (di qui la necessità di prevedere anche unioni obbligatorie dei piccoli comuni) e renda nel contempo possibile una effettiva (e non demagogica) semplificazione istituzionale, sfoltendo radicalmente la moltitudine di organismi e enti strumentali in vario modo attualmente operanti in campi che dovrebbero vedere come protagonisti responsabili le autonomie territoriali.

I tentativi di attuazione della riforma del Titolo V finora andati pressoché a vuoto - sia nella XIV che nella XV legislatura - evidenziano equivoci e limiti vari che hanno contraddistinto sia il percorso prefigurato dalla legge La Loggia del 2003 che le iniziative legislative del governo Prodi, ma fanno emergere anche il dubbio che aumentino le resistenze e che vi siano pure dei pentiti della riforma, che - prima ancora di sperimentarne in concreto i possibili risultati positivi - vorrebbero di fatto evitare di affrontare la sfida del federalismo autonomistico, preferendo mantenere sostanzialmente lo status quo e la barra al centro. In tal senso vi sono una serie di rilevanti questioni pendenti, anzitutto sul piano del metodo, con sfasature e sordinamenti che aumentano i rischi di compromettere l'attuazione del disegno riformatore. Si veda, ad esempio, la pluralità di interventi che interferiscono e spesso sono addirittura in contraddizione con l'impostazione dei principi autonomistici fissati nel nuovo Titolo V.

A parte i vari "scippi" operati specie (ma non solo) nelle finanziarie degli ultimi anni, nella sola prima parte del 2009 si possono registrare ben cinque leggi o iniziative governative di rilievo che toccano, in vario modo, questioni concernenti funzioni e condizione degli enti autonomi (v. la legge Brunetta con le varie norme sui controlli riguardanti anche gli enti locali; v. il decreto sviluppo che contiene norme sui procedimenti riguardanti enti locali; v. la legge sicurezza che disciplina anche responsabilità degli organi comunali e provinciali e del personale degli enti locali; v. anche la legge di contabilità e finanza pubblica approvata dal Senato il 24 giugno, che riguarda anche la finanza degli enti territoriali). Da sottolineare, in particolare, in questo quadro la partenza col piede sbagliato del federalismo fiscale, anteposto all'attuazione degli artt. 117 e 118 Cost. sulla determinazione delle funzioni locali, con il rischio di cristallizzare l'esistente, ossia un sistema di governo statale, regionale e locale ipertrofico, pieno di duplicazioni e frammentazioni, con un conseguente freno alla semplificazione e alla soppressione di enti inutili e alla riduzione dei costi della PA in una prospettiva di pari opportunità.

Vi sono, inoltre, incertezze pericolose e fuorvianti nel dibattito istituzionale pendente, che alimentano disorientamenti in

ordine alla corretta e coerente attuazione della riforma costituzionale. Basti ricordare le varie iniziative – spesso assai superficiali e sbrigative – di soppressione delle province, enti che dovrebbero essere invece particolarmente valorizzati nella prospettiva del decentramento del sistema amministrativo, sia statale che soprattutto regionale, ferma restando ovviamente la necessità di impedire la istituzione di nuove province (come è avvenuto purtroppo nell'ultimo decennio). Si veda anche la questione del futuro delle regioni speciali, che più che modelli di autonomia responsabile appaiono zone di privilegio e talora di sperpero di risorse, col rischio di aggravare le contraddizioni di un Paese già diviso.

Sul piano delle prospettive di una attuazione di uno sviluppo organico della riforma costituzionale un segnale utile potrebbe essere costituito dalla recente iniziativa governativa, deliberata nel Consiglio dei Ministri del 15 luglio scorso, riguardante sia gli organi e le funzioni degli enti locali sia la semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento nella prospettiva della Carta delle autonomie locali. Ma anche in questo provvedimento vi sono una serie di chiaroscuri da approfondire, tra l'altro in ordine alle questioni riguardanti la sorte delle funzioni amministrative delle regioni e la necessità di un drastico ridimensionamento degli enti strumentali regionali operanti in campi che devono essere di competenza amministrativa degli enti locali.

E', dunque, indispensabile recuperare al più presto il quadro dei presupposti e delle coerenze che debbono caratterizzare la riforma imperniata su un federalismo istituzionale e amministrativo al quale deve saldarsi un federalismo fiscale, che riesca effettivamente a ripartire le risorse del sistema partendo dalle funzioni attribuite ai vari soggetti della Repubblica. In tal senso è appena il caso di sottolineare che è altresì essenziale una larga condivisione e una tenuta costituzionale del processo riformatore, che deve rafforzare, da un lato, il più possibile autonomie responsabili, fondate anzitutto su meccanismi effettivi di autocontrollo e su controlli esterni di tipo (anzitutto) collaborativo e, dall'altro, una prospettiva di unità nazionale (da inquadrare peraltro nel contesto europeo) in cui tutte le istituzioni della Repubblica siano chiamate costantemente a farsi carico delle decisioni di sistema, adeguando a tal fine anche l'assetto del Parlamento (vedi Camera delle autonomie), con un armonico completamento della riforma costituzionale del 2001.

Enti Locali e Regioni/ La sfida per una nuova collaborazione

Inviato da Luciano Vandelli, docente Diritto amministrativo Università di Salerno

Riparte il treno della Carta delle autonomie. Finalmente, visto che ormai sono trascorsi otto anni dall'approvazione della riforma del Titolo V: riforma che implicava – ed implica, sempre più urgentemente – un adeguamento incisivo della legislazione ordinaria al nuovo quadro costituzionale, e l'approvazione di elementi inediti, a partire dalla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Questa determinazione, anzi, avrebbe dovuto precedere l'approvazione del “federalismo fiscale”, adeguando la provvista delle risorse sulla base di una fisionomia chiara delle attività imprescindibili per ciascun livello di governo locale: evitando i rischi di incongruenze e anomalie che possono derivare da una individuazione “ad hoc”, in via transitoria, delle funzioni fondamentali in sede di definizione dell'autonomia finanziaria (che è logicamente conseguente, e non preliminare, rispetto alla individuazione della “mission” dei soggetti che ne fruiscono).

D'altronde, ancora con grande frequenza, il legislatore ha continuato – e continua – ad inondare il terreno delle autonomie con disposizioni sparse, misure contingenti, interventi episodici, con restrizioni, innovazioni parziali, ripensamenti che inevitabilmente mantengono gli amministratori locali in un clima di costante incertezza. In questo senso, purtroppo, i temi relativi al patto di stabilità, al personale e all'organizzazione, ai controlli ed ai commissariamenti, ai servizi pubblici locali e alle società pubbliche non costituiscono che – pur significativi – esempi.

Del tutto necessario e urgente si presenta, dunque, l'avvio – avvenuto con l'approvazione dello schema di disegno di legge da parte del Consiglio dei Ministri – del percorso per ridefinire l'ordinamento degli enti locali: sperando che questo percorso giunga a compimento in tempi sufficientemente solleciti, e anche in uno sforzo di ascolto e di attenzione nei confronti, in primo luogo, delle autonomie e in una ricerca di dialogo e di condivisione politica.

Quanto alla impostazione, ai contenuti e, per alcuni aspetti, allo spirito che ispira il provvedimento, a profili certamente positivi si alternano linee e scelte che sollevano varie perplessità.

Senza esaminare, qui, gli aspetti specifici delle proposte delineate, è da domandarsi, anzitutto, se gli oggetti del provvedimento (variamente distribuiti tra modifiche al vigente testo unico, nuove disposizioni direttamente operative, criteri che dovranno essere attuati da successivi decreti delegati) non rischino di introdurre ulteriori elementi di incertezza, in attesa che – entro due anni dall'entrata in vigore della legge – il tutto venga ricompreso nel codice (la “Carta delle autonomie”, appunto) chiamato finalmente a coordinare le disposizioni statali relative alla disciplina degli enti locali. Tra questi oggetti, tra l'altro, compaiono nuovi interventi su temi da tempo ripetutamente al centro dell'attenzione del legislatore: in particolare, anzitutto, ancora sul patto di stabilità, mentre sul personale e sull'organizzazione vengono inserite alcune disposizioni, difficilmente adeguate rispetto all'esigenza di ricomporre un quadro coerente, idoneo a superare le incertezze attuali, anche rispetto all'applicazione ed all'adeguamento al personale degli enti locali delle discipline recenti (c.d. “Brunetta”), concepite essenzialmente per il personale statale.

Ma soprattutto, è necessario depurare il testo da ogni venatura – esplicita o larvata – che tenda a porre al centro delle riforme il tema della riduzione dei costi, più o meno implicitamente individuando nelle autonomie, anzitutto, una fonte di sprechi. Tema importante, certamente, quello dei costi, ma che non può essere considerato un obiettivo in sé, ma semmai la conseguenza di interventi volti ad introdurre maggiore efficienza, eliminazione di sovrapposizioni di competenze, razionalizzazione delle strutture.

In questo senso, l'ampia serie di annunciate soppressioni di enti, strutture e organismi richiede una concreta analisi; domandandosi chi ed in che forma sarà chiamato a svolgere le relative funzioni, e se – e in che misura – il cambiamento di assetti comporterà risparmi e maggiori efficienze. Particolarmente laddove (come nel caso delle comunità montane) si tratti di funzioni necessariamente intercomunali, e laddove esistono specifiche discipline ed esigenze (è, risolto, ad esempio, il problema della trasferibilità ad altri dei contributi destinati ad opere assai utili alla difesa del territorio, oggi spettanti ai consorzi di bonifica, di cui si prevede l'eliminazione?).

In buona misura, del resto, l'esito di queste trasformazioni verrà a dipendere da discipline di competenza delle Regioni, e da scelte e attività spettanti agli stessi enti locali. E in buona misura, dipenderà dalla capacità delle Regioni e degli Enti locali di ripensare assetti e modi di funzionare, in una applicazione reale e incisiva dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Il ruolo delle Regioni, in relazione all'ordinamento locale, si presenta significativo nella legge sul federalismo fiscale (dove spetta alla legge regionale, tra l'altro: istituire tributi regionali e locali, con riguardo a presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato; determinare per tali tributi le variazioni delle aliquote o delle agevolazioni che gli enti locali possono applicare nell'esercizio della propria autonomia; istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e compartecipazioni regionali); ed è imprescindibile, in base all'art.117 Cost., nella disciplina legislativa della gran parte delle materie di competenza degli enti locali, così come – secondo quanto ha affermato la giurisprudenza costituzionale – nella modulazione dei livelli intercomunali.

E' necessario dunque che tra regione ed enti locali, nel processo di definizione di funzioni e regole, e quindi in quello della loro attuazione, si instauri un nuovo patto di stretta collaborazione, alla ricerca di adeguate capacità di rispondere alle sfide sollevate dal titolo V della Costituzione e – soprattutto – dalle attuali esigenze delle società, delle economie, dei

territori locali.

Funzioni fondamentali/ Il rischio di un nuovo centralismo

Inviato da Luca De Lucia, docente di Diritto Amministrativo dell'Università di Salerno

Il Titolo V della parte seconda della Costituzione prevede che le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane siano individuate con legge dello Stato (117, 2 c., lett. p). Nonostante il testo costituzionale sul punto sia alquanto complicato, è opinione diffusa che queste funzioni si traducano in poteri amministrativi e servizi pubblici, finalizzati a curare interessi locali (comunali e provinciali), a dare cioè risposte ai bisogni essenziali delle collettività territoriali.

L'attribuzione di queste competenze rappresenta una scelta del legislatore statale, il quale si deve ispirare al criterio per cui, se un compito è essenziale per le comunità locali, esso deve essere riconosciuto come funzione, appunto, fondamentale. Si deve inoltre ritenere che queste attribuzioni (a differenza di quelle conferite: art. 118, Cost.) debbano essere uguali per tutte le Province e tutti i Comuni.

Il 15 luglio scorso, il Consiglio dei ministri ha varato in via preliminare lo schema di disegno di legge in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e "Carta delle autonomie locali". E' il terzo tentativo di attuazione dell'art. 117, 2 c., lett. p), Cost. dopo la l. n. 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia) e lo schema di legge di delega approvato dal Governo Prodi nei primi mesi del 2007. La bozza normativa di luglio intende mettere mano anche a una serie di importanti questioni legate all'individuazione delle funzioni fondamentali (es. semplificazione e razionalizzazione del governo territoriale); è però caratterizzata da un pronunciato centralismo.

Quanto alle funzioni fondamentali, il d.d.l. solleva alcuni dubbi; di seguito, a titolo di esempio, se ne indicano alcuni.

1. Il d.d.l. – a differenza delle precedenti iniziative – indica le funzioni fondamentali, senza contenere una delega al Governo; consente quindi di comprendere immediatamente la configurazione di Comuni e Province (artt. 2 e 3). Gli elenchi delle attribuzioni sembrano abbastanza completi. La prima perplessità sorge però con l'art. 5: le funzioni fondamentali "sono disciplinate dalla legge statale o dalla legge regionale, secondo il riparto della competenza per materia di cui all'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione". La norma non menziona gli statuti locali che – oramai di rango primario o comunque paraprimario – sono la fonte competente a regolare l'organizzazione e il funzionamento di Comuni e Province (eccezion fatta per gli organi di governo). Funzioni quali "l'organizzazione generale dell'amministrazione ..." (lett. c 1 c., artt. 2 e 3) e i controlli interni (art. 2, lett. d e art. 4, lett e) devono allora essere riservate alla normativa locale e non alla legge statale (o regionale). L'art. 5 del d.d.l. (insieme all'inclusione tra le funzioni fondamentali "dell'organizzazione generale" e dei controlli interni) rappresenta, in realtà, un mezzo per il legislatore statale per invadere l'autonomia statutaria, dettando norme sull'organizzazione e sul funzionamento degli enti locali (cfr. es. artt. 31 d.d.l. sul direttore generale e le norme sui controlli).

2. Il d.d.l., nel disciplinare la cooperazione tra enti locali, elude una grande questione. L'art. 7 dispone che le funzioni fondamentali relative alla organizzazione potranno essere esercitate dai Comuni singolarmente o attraverso unioni di Comuni. Le altre funzioni fondamentali (ossia quelle maggiormente legate al territorio e alle sue dinamiche) dovranno invece essere esercitate in forma associata dai Comuni con una popolazione fino a 3.000 abitanti, secondo ambiti dimensionali ottimali stabiliti dalle Regioni; quelli più popolosi potranno scegliere se ricorrere a strumenti di collaborazione. Le forme associative ammesse sono la convenzione, l'unione di Comuni e l'accordo di programma. La norma non convince: lo Stato e le Regioni possono incentivare, ma non imporre la cooperazione intercomunale. Ciò è escluso dagli artt. 114, 117, 2 c., lett. p) e 118, Cost., che non prevedono questa evenienza. E' vero che l'art. 7 del d.d.l. intende far fronte al problema dell'adeguatezza degli enti con minori dimensioni, ma tal fine si devono seguire altri itinerari.

Innanzitutto, sarebbe più appropriato intervenire, non in sede di individuazione delle funzioni fondamentali, ma di disciplina sostanziale delle stesse. Un esempio può essere utile. La legge statale sul governo del territorio (se mai sarà varata), potrebbe contenere tra i principi della materia che la legge regionale gradui i contenuti dei piani comunali, in relazione al numero dei residenti. La legge regionale dovrebbe in conseguenza stabilire, ad esempio, che i Comuni più grandi debbano avere poteri più incisivi sull'assetto del proprio territorio e che, per quelli con dimensioni minori, il piano possa avere certi contenuti (es. edilizia residenziale pubblica o impianti produttivi) a condizione che la funzione sia esercitata con altri Comuni (contermini), in modo da raggiungere un certo livello demografico.

Ma, a ben vedere, anche questa soluzione, pur se maggiormente aderente alla Costituzione, è inefficace. Infatti, il problema della frammentazione dell'amministrazione comunale deve essere affrontato di petto, secondo le regole imposte dalla Costituzione, evitando peraltro di dare vita ad altri enti (es. unioni di Comuni). In particolare, si deve ricorrere all'art. 133, 2 c., Cost., ossia alla fusione di Comuni disposta con legge regionale, sentite le popolazioni interessate. Sino ad oggi le Regioni si sono sottratte a questa responsabilità, rimandando il problema allo Stato che però non dispone di strumenti idonei: di qui norme arzigogolate e inutili come l'art. 7 d.d.l..

La questione è complessa, ma ineludibile se si vuole riformare realmente l'amministrazione locale. Del resto, le esperienze di altri Paesi sono confortanti: nella Germania dell'Ovest, all'esito di un processo durato circa dieci anni, il numero dei Comuni è stato ridotto a circa un terzo: da 24.282 (nel 1968) a 8518 (nel 1978), con miglioramenti dell'efficienza e significative riduzioni di spesa pubblica.

3. L'art. 14 prevede la razionalizzazione delle Province attraverso una delega al Governo. Le nuove Province dovranno avere un'estensione territoriale e una popolazione tale da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni di governo di area vasta; in conseguenza vi dovrà essere – unitamente alla revisione degli ambiti territoriali degli uffici decentrati dello Stato – la

soppressione di Province in base all'entità della popolazione, all'estensione del territorio e al rapporto tra popolazione ed estensione territoriale e il conferimento alle Province contigue delle funzioni e delle risorse (anche umane) dell'ente da sopprimere.

La norma però sembra allontanarsi dallo schema previsto dall'art. 133, 1 c., Cost. Infatti, mentre l'art. 133 riserva ai Comuni l'iniziativa del procedimento legislativo per la modifica delle circoscrizioni provinciali, nel d.d.l. non si comprende a chi spetti l'avvio effettivo della procedura: se al Governo o ai Comuni interessati. E' vero che l'art. 63 della l. n. 142 del 1990 era in parte simile e che la Corte costituzionale lo ha dichiarato legittimo (sent. 347/94). Ma la Consulta si è pronunciata solo sulla possibilità del ricorso alla delega legislativa (art. 63, 2 c.) e non sugli altri aspetti implicati dal 1 c. dello stesso articolo 63.

In ogni caso, l'art. 14 dello schema pecca di centralismo ("proposta del Ministro dell'interno, del Ministro per i rapporti con le Regioni, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze"). Ciò è probabilmente dovuto alla non applicazione dell'art. 21, 4 c. del t.u. enti locali in base al quale: "le regioni emanano norme intese a promuovere e coordinare l'iniziativa dei comuni" per la revisione delle circoscrizioni provinciali.

4. Infine, una considerazione di carattere generale. L'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione non può essere rinviata. Ma presuppone che tutti i Comuni e tutte le Province siano – almeno in principio – in grado di esercitare effettivamente ed efficientemente l'autonomia garantita dalla Costituzione. E' perciò necessaria la revisione delle circoscrizioni provinciali, la soluzione del problema dei piccoli comuni e, più in generale, una razionalizzazione del sistema amministrativo.

Ma è illusorio pensare che per sciogliere questi nodi sia sufficiente una legge statale. Questi obiettivi di riforma devono essere condivisi da tutto il sistema delle autonomie, non attraverso pareri nel corso dell'iter legislativo. Anche perché, come accennato, ogni ente ha nelle procedure costituzionali un ruolo preciso, non surrogabile (es. iniziativa comunale per la revisione delle Province). L'azione del Governo sarebbe certamente più solida, più credibile e meno demagogica, se fossero eliminate dal d.d.l. alcune inaccettabili incrostazioni centralistiche (es. "è soppressa la figura del difensore civico" comunale, "sono sopresse le Comunità montane", "sono sopresse le circoscrizioni comunali") e soprattutto se si promuovesse nella Conferenza unificata la stipula di un'intesa (art. 8, 6 c., l. n. 131/03), per assumere come obiettivi comuni degli attori del sistema locale l'accorpamento dei piccoli comuni, la revisione delle circoscrizioni provinciali e la razionalizzazione dell'amministrazione locale, anche attraverso la definizione di parametri condivisi di azione.

Piccoli Comuni/ Che sia la volta buona?

Inviato da Massimo Vannucci, deputato Pd

La proposta di legge "bipartisan" Realacci-Lupi e molti altri, intesa a favorire misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni ha ripreso l'avvio alla Camera dei Deputati. E' stata inoltre "calendarizzata" la legge sulla montagna per la quale si sta predisponendo il "testo base" che comprenderà le varie proposte presentate, anche per questa, in uno spirito di larga convergenza.

Ha altresì preso avvio la discussione sulla "Carta delle Autonomie" sulla base di un Disegno di legge del Governo che ha l'obiettivo di fissare le funzioni fondamentali di Comuni e Province nonché di semplificare e razionalizzare l'ordinamento. Un complesso di norme che i piccoli Comuni debbono monitorare con particolare attenzione al fine di arrivare finalmente ad una legislazione specifica che colga la peculiarità dei piccoli Comuni e che offra norme che evitino parametri uguali per tutti.

Circa le reali volontà del Governo, da registrare la bozza di un disegno di legge recante misure a favore dei piccoli Comuni che ha visto l'esame preliminare del Consiglio dei Ministri e che riprende gran parte dei contenuti del Disegno di legge, primo firmatario Realacci, "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni" approvato dalla Camera dei Deputati il 18 aprile 2007 e che vide l'iter interrotto per la conclusione anticipata della legislatura. Provvedimento di cui fui relatore e che la Camera approvò all'unanimità. Anche per la presente legislatura con il collega Dussin relatore per la Commissione Ambiente ci poniamo lo stesso obiettivo.

E' giunto il momento di porre la questione di fondo e ripensare lo sviluppo del Paese. L'Italia, come altri Paesi europei ha visto una forte antropizzazione a favore delle grandi città, crescendo prima lungo le linee ferroviarie e poi lungo gli assi stradali ed autostradali. Questo ha prodotto città con scarsa qualità della vita ed aree interne spesso spopolate e non in grado di garantire una "massa critica" per garantire i servizi.

Si innesca così un circolo vizioso per il quale si garantiscono servizi, perché non c'è abbastanza popolazione, e i cittadini non mantengono la residenza perché non hanno garanzia dei servizi.

L'Italia avrebbe tutto l'interesse a far sì che le politiche da praticare si trasformino in un grande progetto dell'Europa, oltre che nazionale, volto a favorire una migliore diffusione della residenzialità, a garanzia della tutela del territorio e del suo migliore utilizzo.

Svezia, Irlanda, Finlandia, ma anche Spagna e Francia da anni perseguono politiche di accoglienza che favoriscono la residenza nei territori a forte decremento demografico.

In questo senso la legge Realacci-Lupi oltre ad avere l'obiettivo di semplificare l'ordinamento per tutti i Comuni al di sotto dei 5000 abitanti propone una serie di norme solo per i Comuni che registrano parametri economici, demografici, sociali, logistici particolarmente negativi.

Non un intervento a pioggia quindi ma mirato verso chi ne ha realmente bisogno.

Favorire la residenza vuol dire in primo luogo garantire i servizi a partire da quelli scolastici di drammatica attualità, sanitari, sociali, tecnologici (banda larga ecc.) prevedendo deroghe alle problematiche parametrizzazioni nazionali.

Vuol dire inoltre prevedere una fiscalità di vantaggio a favore di chi apre o trasferisce attività, ausili ai giovani che rimangono, indennizzi a chi sopporta maggiori costi di trasporto, riscaldamento, ecc.

Vuol dire infine semplificare la vita degli agricoltori e degli artigiani per la vendita dei loro prodotti e l'utilizzo della rete commerciale per metterla in grado di offrire la più ampia gamma di prodotti e costituire un servizio anche per gli adempimenti pubblici, postali e non solo.

Il codice delle autonomie non si occupa, come è giusto, di questo; pertanto è assolutamente indispensabile che la legge per i piccoli Comuni venga approvata prima del codice delle autonomie sul quale dobbiamo comunque aprire un grande dibattito.

La prima questione che ci viene proposta dal Ddl Calderoli è quella delle funzioni, con l'obbligatorietà per i Comuni al di sotto dei 3000 abitanti di esercitarle in forma associata.

Il principio è assolutamente condivisibile "operare insieme", "unire le forze", "ottimizzare le risorse di uomini e mezzi".

Discutiamone, vediamo se sarà veramente possibile delle 21 funzioni proposte per i Comuni che ben 15 siano obbligatoriamente esercitabili insieme come previsto nel Disegno di legge.

Forse su qualcuna dovremo discutere (Anagrafe, Servizi tecnici, manutenzione).

E' però importante che non sia partita una velleitaria e propagandistica azione per mettere in discussione i Municipi in quanto tali.

La nostra, del resto, è l'Italia dei Comuni, vera ossatura del Paese ed in questo quadro dobbiamo vedere quanto da Regioni e Province verrà trasferito ai Comuni. Credo che la bozza non disegni al meglio il ruolo di Regioni e Province che appare ancora per alcuni settori sovrapponibile. E che, comuni che sono obbligati ad associarsi possano rivendicare una migliore distribuzione di compiti e funzioni a loro favore. Vanno inoltre meglio specificati modalità e criteri per giungere alla definizione di aree omogenee per la associazione dei piccoli Comuni dando alle Regioni la competenza programmatica

e prevedendo la possibilità, nella propria autonomia legislativa, delle stesse Regioni, di mantenere le comunità montane quando utili e necessarie. Meglio ancora sarebbe stralciare la materia "Comunità Montane" dopo il recente ridimensionamento, rimandando la decisione alla legge sulla montagna.

Il primo banco di prova con il Governo lo avremo con la prossima finanziaria. Nel 2009, infatti, si è esaurito il fondo triennale di 260 milioni istituito con la finanziaria 2007 a favore di piccoli Comuni con alta percentuale di anziani e bambini. Con le modifiche via via apportate adesso il fondo funziona meglio, ed hanno beneficiato dello stesso, nell'ultimo anno, 3701 Comuni su un totale di 5.181 e molto spesso è stata l'unica possibilità per chiudere i bilanci.

Che cosa farà il Governo? Spero proprio che questa posta non rientri nei tagli e non ci costringa ad una battaglia che allora si farà pesante. Abbiamo materie di cui discutere, quindi, facciamolo, non in una ottica di conservazione, rivendicazionismo o lamento ma pronti a raccogliere le sfide affinché nel nostro Paese, attraverso la valorizzazione dei piccoli Comuni, si possa vivere meglio e l'Italia ritrovi davvero le proprie radici.

Assemblee elettive/ Tagliarsi i piedi per risparmiare sulle scarpe

Inviato da Luca Ceriscioli, Sindaco di Pesaro

Non so se sia fiato sprecato tornare sui costi per la collettività di certe riforme fatte all'insegna dell'imperativo "tagliare i costi" delle istituzioni; riforme fatte cioè per solleticare consensi superficiali di una opinione pubblica disorientata dalla crisi e portata a fare ragionamenti a vista corta: costi della politica uguale sprechi; tagli ai costi della politica uguale risparmi da destinare ai bisogni impellenti. Per intenderci sulla miopia di tali fondamenti di riforma: perché non tagliarsi i piedi per risparmiare sulle scarpe?

Faccio queste considerazioni pensando alla soppressione delle Circoscrizioni di decentramento comunale già decisa dalla Finanziaria 2008 (questo la dice lunga su una riforma istituzionale fatta con una motivazione esclusivamente finanziaria) per i comuni al di sotto dei 100.000 abitanti e ora riproposta dal progetto di Carta delle Autonomie, estesa ai comuni fino a 250.000 abitanti. Parliamo cioè di quella rete di città che vanno dai 50.000 ai 250.000 abitanti, la maggioranza delle "città" italiane e che sono perni di distretti e sistemi locali che includono il 90% dei comuni.

Ma quelli che pensano e ragionano di economia, si sono mai domandati perché l'ossatura portante del nostro sistema produttivo, quella che meglio regge alle scosse della crisi globale, è proprio quella innervata sul sistema territoriale delle città medie, di quella Italia di mezzo in cui vive una tradizione secolare di autonomie locali fortemente partecipate e legate alla realtà socio economica?

Si guardi la recente classifica delle province italiane (Sole 24 Ore) fatta misurando il Bil (Benessere interno lordo) in luogo del Pil! Spopolano le province delle Marche, dell'Emilia Romagna, della Toscana, del Veneto; e quelle ricche di città di media dimensione. Il fattore di sviluppo equilibrato e di più alto livello della qualità della vita non è però dato dai bassi numeri dei chilometri quadrati o dell'anagrafe della popolazione. E' che qui il tessuto sociale, quello economico e quello degli organi di governo del territorio sono strettamente interconnessi. I sindaci, gli assessori, i consiglieri comunali, le Circoscrizioni, costituiscono una rete che collega tutte le cellule del sistema e possono reagire in tempo reale alle mutazioni ed alle domande di intervento, protezione, sostegno, promozione delle opportunità e affronto delle difficoltà. Questa rete di interconnessione è fatta di vere e proprie vene e arterie lungo le quali scorre la linfa vitale. Disboscare vene e arterie secondo criteri puramente quantitativi può significare togliere ossigeno alle cellule ad agli organi fondamentali di un organismo complesso.

La sussidiarietà non è una parola bella di cui riempirsi la bocca nei convegni; ma è un meccanismo che va sollecitato e governato nella realtà concreta. Quante risorse del sistema privato o del privato-sociale vengono mobilitate in queste città per dare risposte a problemi anche strutturali dei sistemi locali, grazie proprio al contatto stretto fra i rappresentanti di queste istituzioni di base e il territorio? Altro che il costo dei gettoni di qualche decina di consiglieri comunali o di circoscrizione.

Ridurre drasticamente il numero degli eletti, come fa la Carta delle Autonomie, per i comuni medio piccoli significa anche che il rapporto fra società (cittadini, imprese, gruppi sociali) e governo del territorio viene sempre più spostato in direzione del rapporto con la struttura tecnico/burocratica. E il tecnico, il funzionario pubblico in genere, risponde alle domande impellenti, a volte drammatiche, sulla base di parametri tecnici, di compatibilità con le risorse date, di programmi preconfezionati, della "fattibilità puramente formale". La mediazione dell'eletto (sindaco, assessore, consigliere) consente di guardare più in là, di prendere in considerazione la modificabilità delle priorità, di scoprire assieme al cittadino o all'imprenditore possibilità di adottare soluzioni nuove, più economiche, diversamente gestite, transitorie, innovative. Sì, la democrazia, il rapporto partecipativo fra cittadini e assemblee elettive territoriali, è un fattore produttivo e di sviluppo! Un elemento essenziale del Benessere Interno Lordo (BIL).

Sì, una Carta delle Autonomie che dovrebbe essere la riforma che da sostanza al federalismo, dovrebbe puntare ad aumentare la partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica soprattutto attorno alle istituzioni federali più prossime ai cittadini stessi, e far crescere la democrazia reale.

Invece, l'abolizione delle Circoscrizioni e del Difensore Civico, la riduzione drastica dei consiglieri e degli assessori (soprattutto nei comuni medio piccoli dove questi sono l'unico legame cittadini-governo locale) spezza pericolosamente fili che fanno sistema e danno coesione ai sistemi locali.

Come ha scritto Carlo Mochi Sismondi " , si confondono i costi della politica - da tagliare - con i costi della democrazia - da rendere sempre più efficienti, ma al limite da aumentare in un Paese sempre meno affezionato alla cosa pubblica".

Per capire la pericolosità di queste drastiche riduzioni delle assemblee elettive voglio fare l'esempio di una città di 70.000 abitanti, non capoluogo di provincia. Oggi ha 40 consiglieri comunali, 10 assessori, cinque Circoscrizioni. Di botto si troverebbe con soli 15 consiglieri comunali, 5 assessori e nessun consiglio di Circoscrizione. Si passerà da 110 eletti che si occupano dei problemi dei quartieri e della città; 110 persone con le quali i cittadini, le imprese, le associazioni, possono quotidianamente interloquire; a sole 20 persone con cui rapportarsi. E senza nemmeno il Difensore Civico a cui rivolgersi per problemi insorti con tutte le pubbliche amministrazioni (non solo il Comune). Quando ne avranno bisogno i cittadini saranno costretti ad andare nel capoluogo di Provincia!

In una provincia come quella di Pesaro e Urbino si passerebbe da 30 a 12 consiglieri, da 8 a 3 assessori; e non ci saranno più organi intermedi come le Comunità Montane. Sarà difficile rappresentare tutti i territori omogenei ed i loro interessi. Non ci si meraviglia se intere zone, come l'Alta Val Marecchia, se ne vanno da questa provincia verso la più

vicina provincia di Rimini!

Tutto questo proprio nel momento in cui, finalmente, col federalismo, le istituzioni più prossime ai cittadini avranno più poteri(ma probabilmente non più soldi) e compiti da gestire.

Penso che noi sindaci dovremo riuscire a evidenziare ai nostri cittadini il furto di strumenti per la loro partecipazione e l'impovertimento di canali di comunicazione con la primaria istituzione federale, che sta per essere perpetrato a loro danno. Dobbiamo rovesciare la situazione dell'opinione pubblica attraverso una consapevole distinzione fra costi della politica e costi della democrazia. E suscitare attorno a noi un movimento di cittadini che pretenda la salvaguardia di livelli adeguati di partecipazione e rappresentanza. E quando sottolineo "adeguati" signfico che sicuramente si devono ridefinire e dimensionare in modo nuovo questi strumenti. Ma in tutto ci vuole misura.

Controlli e contabilità/Un'analisi delle nuove disposizioni

Inviato da Antonino Borghi, Presidente Ancrel-Club dei revisori

Il disegno di legge sulla Carta delle autonomie approvato dal Consiglio dei Ministri in esame preliminare il 15/7/2009 e trasmesso per l'acquisizione del parere alla Conferenza Unificata il 3/8/2009, contiene importanti novità sui controlli negli enti locali. Alla riforma dei controlli è dedicato il capo X che contiene gli articoli 32 e 33, che modificano ed integrano l'attuale normativa del Tuel.

L'art.32 concerne disposizione per il controllo interno e l'art.33 la revisione economico finanziaria.

I controlli interni alla cui organizzazione partecipano il segretario comunale e provinciale, il direttore generale (previsto solo per gli enti con popolazione superiore a 65.000 abitanti), tutti i responsabili di settore e le unità di staff di controllo se istituite, sono distinti in:

- Controllo di regolarità amministrativa e contabile
- Controllo strategico
- Controllo di gestione
- Controlli sulle società partecipate (escluso per i Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti)
- Controllo sulla qualità dei servizi (escluso per i Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti).

Le finalità del controllo, i cui strumenti e metodologie sono demandati all'autonomia normativa ed organizzativa degli enti, sono:

- per tutti gli enti:

- a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa
- b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa ottimizzando il rapporto fra costi e risultati
- c) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in termini di congruenza fra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti in sede di attuazione della programmazione

- per gli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti

- d) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari dell'ente e degli effetti sugli stessi dell'andamento economico-finanziario degli organismi partecipati, con ricognizioni a cadenza trimestrale

- e) verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali anche attraverso la redazione del bilancio consolidato

- f) garantire il controllo sulla qualità dei servizi erogati direttamente o indirettamente con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti.

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Deve essere assicurato sia nella fase preventiva che in quella successiva sugli atti. Il controllo nella fase successiva, come vedremo in seguito, si sovrappone a quello affidato all'organo di revisione dall'art.239 del Tuel.

Il controllo nella fase preventiva di formazione dell'atto è esercitato:

- dal responsabile del servizio con il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la legittimità e correttezza dell'azione amministrativa;

- dal responsabile del servizio finanziario con il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

Il controllo successivo è esercitato da una struttura definita autonomamente sotto la direzione del Segretario e riguarda:

- le determinazioni di impegno e liquidazione di spesa

- gli atti di accertamento di entrata

- i contratti

- gli atti amministrativi

Il controllo successivo deve essere svolto applicando i principi della revisione aziendale secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

L'esito del controllo successivo è periodicamente trasmesso a cura del Segretario:

- ai responsabili di settore

- ai revisori dei conti

- agli organi di valutazione dei risultati come documenti utili per la valutazione.

Le nuove norme sul controllo interno di regolarità amministrativa e contabile nella fase successiva richiedono una riflessione sui seguenti aspetti:

a) come evitare nella formazione della struttura il conflitto fra controllori e controllati?

b) quali sono le conseguenze se dal controllo scaturisce un atto privo di regolarità ?

c) come è possibile evitare la duplicazione di tale controllo con l'organo di revisione?

Le attese erano di stabilire controlli portati a sistema per evitare costose duplicazioni e di evitare controlli formali puntando su controlli preventivi sostanziali e di risultato.

L'autonoma regolamentazione dovrà intervenire per dare una soluzione agli aspetti di cui sopra coinvolgendo l'organo di

revisione nel controllo successivo per individuare le aree a rischio e per programmare un'attività tale da evitare il doppio controllo.

Controllo sulle società partecipate

E' introdotto l'art.147 quater al Tuel, istituendo per gli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il controllo interno sulle società partecipate. Sarebbe più opportuno l'utilizzo del termine " organismi partecipati", comprendendo nel controllo anche le strutture (istituzioni, fondazioni, aziende consortili ecc.) che non hanno veste societaria.

La maggiore attenzione al vasto mondo degli organismi esterni trova riferimento nel disegno di legge:

- all'art.28 del disegno di legge che amplia le funzioni del Consiglio assegnandogli gli atti relativi alle dotazioni organiche delle partecipate e gli atti di ricapitalizzazione e finanziamento;
- all'art.33 che amplia i pareri obbligatori dell'organo di revisione sulle proposte di deliberazione relative alle modalità di gestione dei servizi e alle proposte di costituzione o partecipazione ad organismi esterni;
- all'art.32, comma 3, che modificando l'art.151 del Tuel richiede il parere di congruità del responsabile del servizio nella stipulazione dei contratti di servizio con le aziende (organismi) partecipate.

Per rendere possibile il controllo è' previsto che l'ente locale:

- nella relazione previsionale e programmatica indichi gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata secondo standard qualitativi e quantitativi;
- organizzi un idoneo strumento informativo finalizzato a rilevare i rapporti fra ente e società, la situazione contabile e organizzativa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- effettui un monitoraggio periodico sull'andamento delle partecipate, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi ed individuando le azioni correttive per evitare squilibri economici-finanziari per il bilancio dell'ente;

Il nuovo controllo delineato dal disegno di legge non esclude alcuna società partecipata, neppure le quotate, ma è evidente che sarà possibile solo verso le società controllate dall'ente locale e verso quelle soggette al controllo analogo.

Controllo sulla qualità dei servizi

L'art.147 quinquies introduce, sempre limitatamente agli enti con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il controllo sulla qualità dei servizi:

- erogati direttamente
- erogati tramite società (meglio definirli "organismi") partecipate
- in appalto

tale da assicurare la rilevazione della soddisfazione dell'utente, la gestione dei reclami ed il rapporto di comunicazione con i cittadini.

Ordinamento contabile

L'art.32 al comma 3, sostituisce l'art.151 del Tuel, relativo ai principi in materia di contabilità senza apportare sostanziali modifiche.

Il comma 7, del nuovo articolo 151 del Tuel, è identico al precedente e quindi non viene risolto il nodo del sistema contabile restando in vigore l'art.232, che lascia la possibilità agli enti di mantenere la sola contabilità finanziaria e di utilizzare il prospetto di conciliazione per la rendicontazione economica e patrimoniale.

Il comma 4, del nuovo art. 147 quater, introdotto dall'art.34 comma3, dispone che " i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato secondo competenza economica". Per ottenere risultati economici e situazioni patrimoniali attendibili e rendere possibile il consolidamento occorrerebbe, almeno per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, modificare la norma disponendo:

- a) che i risultati della gestione economica e di quella patrimoniale siano rilevati mediante contabilità economica (o generale).
- b) che il contenuto del conto economico e dello stato patrimoniale sia coerente con la classificazione del codice civile al fine di rendere possibile il consolidamento con il bilancio degli organismi partecipati.
- c) che i principi di redazione del conto economico e dello stato patrimoniale ed i criteri di valutazione siano quelli indicati dagli articoli 2424 e seguenti del codice civile salvo diverse disposizioni normative.
- d) che nella redazione del rendiconto siano rispettati i principi contabili degli enti locali.

Occorre inoltre:

1. abrogare gli articoli 229 e 230 (e 232 per l'opzione sul sistema contabile) del Tuel che dettano disposizioni anacronistiche per il conto economico ed il conto del patrimonio e comunque tali da rendere estremamente difficoltoso il consolidamento;
2. semplificare e razionalizzare la struttura del bilancio finanziario e le rilevazioni finanziarie (non è possibile continuare ad avere una struttura del bilancio finanziario che dispone 52 servizi uguali per tutti i Comuni. Ai fini del consolidamento dei conti pubblici deve essere utilizzato un documento di riclassificazione dei dati del bilancio dell'ente. Il bilancio può essere strutturato, a scelta, per programmi, unità previsionali di base o servizi. Per i piccoli comuni si potrebbe prevedere una struttura della spesa per soli titoli e funzioni. Se si utilizza la contabilità generale non è più necessaria la classificazione della spesa per interventi. Il bilancio finanziario deve essere ricondotto, in definitiva, alla sua finalità iniziale di strumento per il controllo degli equilibri finanziari e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica);
3. eliminare dall'attuale Tuel tutte le norme che non sono fondamentali ma di semplice procedura;

4. chiarire chi deve emanare i principi contabili per gli enti locali (Osservatorio, OIC, Cndcec, Corte dei Conti);
5. chiarire per i piccoli Comuni come sarà possibile formare lo stato patrimoniale se è facoltativo il conto economico (vedi articolo 29).

Le novità in tema di contabilità riguardano in particolare:

- a) il parere di congruità che negli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti, il responsabile del servizio dovrà esprimere sui provvedimenti che comportano impegni di spesa;
- b) la rendicontazione del piano esecutivo di gestione (che resta facoltativo per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti);
- c) la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati da deliberare da parte dell'organo esecutivo entro il 31 marzo dell'esercizio successivo a quello di riferimento.

E' opportuno che tale delibera costituisca un allegato al rendiconto per una verifica complessiva dei risultati gestionali ottenuti.

Patto di stabilità

Finalmente, dopo tante norme di difficile ed a volte impossibile applicazione, sembra prevalere il buon senso e si prende atto che occorre dare agli obiettivi un arco temporale almeno triennale.

E' previsto, infatti, il recupero nel triennio successivo (con esclusione dell'ultimo anno di mandato elettorale) della differenza fra obiettivo programmato e risultato realizzato.

Le maggiori esigenze di un esercizio, che possono derivare anche solo da pagamenti di investimenti avviati negli anni precedenti, sono in tal modo compensabili, senza applicazione di sanzioni, con le minori esigenze del triennio successivo. Assume a tal fine rilevanza una programmazione dei flussi finanziari collegata alle previsioni del bilancio pluriennale.

E' auspicabile che l'art.30 del disegno di legge sia prontamente tradotto in norma applicabile nell'immediato e comunque per il patto 2010/2012.

L'organo di revisione

Sono state in parte accolte le proposte di chi in questi anni ha ripetutamente richiesto un adeguamento normativo tale da assicurare professionalità, indipendenza, un controllo sostanziale ed una collaborazione fattiva agli organi per uscire dal limbo dell'attuale situazione.

Per l'organo di revisione meritano un commento i seguenti aspetti del disegno di legge:

a) Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Come indicato in precedenza, il secondo comma dell'art.32, sostituisce l'art.147 del Tuel affidando il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile (vedi art.147 bis), alla struttura interna sotto la direzione del Segretario.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, unitamente alla funzione di collaborazione è la principale attività dell'organo di revisione ed occorre, pertanto, ricordare la norma con le funzioni dell'organo di revisione al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni.

b) Modalità di nomina

Per un controllo sostanziale l'indipendenza degli addetti unita alla capacità professionale sono elementi basilari.

L'indipendenza è strettamente collegata alle modalità di nomina.

La professionalità, intesa come capacità di assolvere il ruolo affidato dal legislatore, che comprende sia il tradizionale controllo di regolarità che quello collaborativo con l'organo di vertice (o con chi decide) è necessaria quanto l'indipendenza.

Il comma 8 dell'art. 32 dispone l'elezione dei revisori con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio dell'ente locale senza sostituire il primo comma dell'attuale articolo 234 del Tuel che prevede la doppia preferenza. Con tale sistema di votazione non viene lasciato spazio alla minoranza consigliere.

Nei comuni fino a 15.000 abitanti i due terzi dei consiglieri spettano alla lista del sindaco eletto.

La norma deve essere modificata togliendo la doppia preferenza (abrogando quindi il primo comma dell'art.234) e per i Comuni fino a 15000 abitanti aumentando la maggioranza al 70%.

Occorre anche togliere "salvo diversa disposizione statutaria" che potrebbe lasciare spazio al mantenimento dell'attuale sistema di nomina.

c) Criteri di selezione

Occorre dare spazio a chi ha investito professionalmente nel settore e non vanificarne le attese. Solo orientando le scelte verso i migliori si contribuisce ad aumentare il numero di specialisti.

Nel disegno di legge non è comunque precisato chi attribuisce il credito formativo.

Il credito formativo può derivare sia da partecipazioni a corsi che da altre attività (pubblicazioni, partecipazione ad organismi ecc.) e quindi il termine "anche" deve essere mantenuto.

La norma potrebbe essere modificata come segue:

" il credito formativo è attribuito dal CNDCEC sulla base di apposito regolamento e deriva anche dalla partecipazione a specifici corsi di formazione organizzati o convenzionati con l'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili".

d) Rielezione

Ancora una volta non si vuole accettare che un professionista possa essere rieletto a distanza di tempo presso lo stesso ente.

Non sono state accolte le ripetute richieste di eliminare un assurdo divieto.

Sull'argomento della possibile rielezione si ribadisce che:

- a) non appare costituzionale una norma che vieta a vita di ricoprire l'incarico di revisione presso un ente locale;
- b) non esiste una limitazione per cariche simili nell'ordinamento nazionale e comunitario;
- c) non appare sostenibile che, in ogni caso ed a distanza di anni, la rielezione dello stesso professionista limiti l'imparzialità, o porti ad un affievolimento della qualità di apporto professionale per l'innestarsi di fattori condizionanti l'obiettività delle pronunce.

e) Pareri

Il disegno di legge amplia la tipologia dei pareri obbligatori per coinvolgere maggiormente l'organo di revisione nelle decisioni fondamentali dell'ente.

E' considerato non più sufficiente il solo parere obbligatorio sulla proposta di bilancio e sulle sue variazioni.

I pareri obbligatori secondo le modalità stabilite dal regolamento dell'ente sono estesi:

- a) agli strumenti di programmazione economico-finanziaria (piano generale di sviluppo, programmazione lavori pubblici, fabbisogno de personale ecc.);
- b) alle modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o partecipazione ad organismi esterni;
- c) alle proposte di ricorso all'indebitamento;
- d) alle proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa;
- e) alle proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni;
- f) alle proposte di regolamento di contabilità economato-provveditorato, patrimonio ed applicazione tributi locali.

L'ampliamento delle funzioni di controllo collaborativo tiene conto delle indicazioni dei tanti che in questi anni hanno ravvisato l'importanza di un intervento preventivo di ausilio a chi deve decidere e di un coinvolgimento dell'organo di revisione sulle proposte di atti fondamentali della gestione.

Si apre una sfida sull'effettiva capacità di svolgere un controllo collaborativo. Controllo che richiede esperienza, professionalità e conoscenza delle diverse situazioni che dovranno maturare e la necessaria autorevolezza per non essere rifiutato.

L'ampliamento dei pareri obbligatori richiede però una diversa formulazione del comma 1/bis dell'art.239 del Tuel che resta riferito al parere obbligatorio sul bilancio di previsione e sue variazioni.

La norma potrebbe essere modificata come segue:

" Nei pareri di cui ai numeri 1,2, della lettera b) del comma 1, è espresso un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficiarietà strutturale e di ogni altro elemento utile. Negli altri pareri è espresso un motivato giudizio sul mantenimento degli equilibri finanziari anche prospettici, sui riflessi economici e patrimoniali sul bilancio dell'ente, sul rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e sul rispetto dei principi di razionalizzazione e semplificazione. I pareri sono obbligatori . l'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione."

f) compensi

Non è prevista alcuna modifica alla normativa sui compensi.

Occorre, ferma restando la revisione triennale, che:

- a) nella determinazione del compenso massimo sia coinvolto il CNDCEC
- b) sia stabilito un compenso per l'asseverazione del bilancio sociale
- c) sia rivista la maggiorazione del 50% per il Presidente che è eccessiva rispetto alla maggiore attività richiesta rispetto agli altri componenti
- d) si tenga conto della maggiore attività richiesta al revisore unico.

In definitiva il disegno di legge attuale ha alcuni importanti elementi di novità, ma anche tante lacune e disposizioni che devono essere riviste. Nella parte relativa al controllo e contabilità manca un indispensabile coordinamento con l'attuale Tuel.

Non è chiaro soprattutto in vista del federalismo fiscale come si voglia assicurare attendibilità ai risultati, rendere le informazioni utili e comparabili ed assicurare un controllo sostanziale ed indipendente.