

Il documento presentato da Legautonomie in commissione affari costituzionali della camera

Carta delle autonomie concertata

Serve un confronto costante. Come accaduto per il federalismo

Estratto del documento di Legautonomie presentato il 20 aprile 2010 nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata dalla I commissione affari costituzionali della camera dei deputati sul tema: «Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali».

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. È 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'Ac 3118).

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.

Per quanto riguarda le regioni e il sistema delle autonomie, Legautonomie individua come elementi qualificanti della Carta 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, e con il riconoscimento del ruolo e della centralità dei comuni, province e regioni nello sviluppo economico e sociale del paese.

La proposta di riduzione dei consigli contenuta nella Carta non tiene adeguatamente conto del valore della partici-

zione democratica soprattutto nei piccoli comuni e lo stesso tentativo di sopprimere le comunità montane si delinea come intervento di riduzione semplicistico. Legautonomie condivide la spinta verso l'associazionismo obbligatorio delle amministrazioni di minore dimensione demografica, ma ritiene che debba essere data una risposta a una specifica soluzione associativa in ambito montano. I comuni devono essere titolari della generalità delle funzioni amministrative per la cura e la promozione dello sviluppo economico e sociale attraverso la costruzione di un solido modello di governo locale di base in grado di trattare al livello di maggiore prossimità al cittadino la gran parte delle funzioni fondamentali. In proposito, Legautonomie ritiene che la funzione di governo del territorio sia stata degradata ad una non meglio precisata «partecipazione» dei comuni alla pianificazione urbanistica e risulti indeterminato il titolare. Tra le funzioni fondamentali dei comuni devono inoltre rientrare il catasto, necessaria per l'esercizio dell'autonomia impositiva fondata sul patrimonio immobiliare e la promozione dello sviluppo economico del territorio comunale, finora escluse dal disegno di legge.

I principi di adeguatezza, sussidiarietà, differenziazione e semplificazione della riforma costituzionale dell'ordinamento locale devono costituire il principio guida per l'attribuzione delle funzioni alle province, che devono essere titolari di funzioni di area vasta insieme a compiti di coordinamento e di gestione dei servizi a rete in ambiti sovra-comunali.

Per quanto riguarda le città metropolitane Legautonomie ritiene che sia necessario incentivare i processi di costituzione delle stesse, rafforzando le intese con le regioni interessate e mantenendo aperte le opzioni tra modello strutturale, la costituzione della città metropolitana, e quello funzionale, che affida alla gestione associata di funzioni e servizi la governance dell'area metropolitana.

Legautonomie non condivide la soppressione delle circoscrizioni comunali nei comuni sotto i 250.000 abitanti, in quanto scavalca l'autonomia statutaria e organizzativa dell'amministrazione locale. 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.

È inoltre 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.

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 dl 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. Il direttore generale è figura essenziale di direzione e raccordo della gestione amministrativa delle azioni rispetto agli indirizzi di governo che comuni e province devono poter conservare, per assicurare efficacia, efficienza e buon andamento dell'amministrazione.

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.

Legautonomie 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 realizzate 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 referito 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 e altre amministrazioni statali e organismi regionali.