

Per Legautonomie serve un testo organico che rimedi ai danni di una legislazione fin qui frammentaria

Carta delle autonomie da rifare

City manager da conservare. Associazionismo con autonomia

Sintesi del documento di Legautonomie presentato il 23 novembre 2010 nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata dalla 1^a Commissione affari costituzionali del senato in relazione ai disegni di legge in materia di ordinamento degli enti locali (As 2259 e connessi). Il testo integrale è pubblicato sul sito www.legautonomie.it

Il sistema delle autonomie

Per Legautonomie il ddl As 2259 di individuazione delle funzioni fondamentali di province e comuni e Carta delle autonomie rappresenta un elemento essenziale per dare attuazione alla riforma del Titolo V della Costituzione e per avviare il federalismo fiscale nel nostro paese. Ancorché i provvedimenti di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 prevedano un regime transitorio entro cui realizzare, a regime, il federalismo fiscale, è necessario mettere in parallelo la definizione delle funzioni e le modalità per il loro finanziamento.

È indispensabile, allora, ridare organicità ad un'azione legislativa fin qui di carattere emergenziale, frammentaria e disorganica che ci ha consegnato pezzi di ordinamento locale sparsi in più provvedimenti, già oggetto di reiterato esame della Corte costituzionale e, spesso, in contrasto con i principi di autonomia sanciti dalla Costituzione.

Secondo Legautonomie gli elementi qualificanti per realizzare un sistema autonomistico efficiente sono tre: il riconoscimento del ruolo delle regioni nella costruzione dei sistemi regionali delle autonomie e quello degli enti locali nella titolarità delle funzioni amministrative; il riconoscimento della specificità delle città metropolitane; il riconoscimento del principio di adeguatezza come valore guida che deve sorreggere tutto l'impianto della riforma. 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 tuttavia mostra numerosi punti critici che contrastano fortemente con i principi autonomistici e di leale collaborazione.

Ci si è mossi, infatti, in un quadro sovrastante di controllo della spesa e di riduzione dei costi della pubblica amministrazione di dubbia e ridotta efficacia e comunque con scelte fortemente lesive di precise competenze regionali e lo-

cali, non da ultimo contenute anche nella recente manovra economico-finanziaria.

Rappresentanza, partecipazione e decentramento

L'obiettivo del riordino delle funzioni pubbliche va perseguito, innanzi tutto, valorizzando i luoghi della rappresentanza locale e la partecipazione democratica. La riduzione dei consigli, effettuata in sede di manovra finanziaria 2010 e successivo decreto correttivo non tiene adeguatamente conto del valore della partecipazione democratica. Legautonomie, contraria a interventi di semplicistica riduzione dei consiglieri, ritiene necessario individuare in sede di delega per l'adozione della Carta delle autonomie principi diversi da quelli cui sempre più spesso si richiama il legislatore (riduzione dei costi della politica).

In materia di decentramento circoscrizionale, Legautonomie riafferma la sua posizione contraria a quelle disposizioni di legge che più di altre hanno inciso sull'autonomia statutaria e organizzativa dell'amministrazione locale. In particolare, la soppressione delle circoscrizioni comunali nei comuni sotto i 250 mila abitanti ignora le proposte avanzate dalle autonomie locali di valorizzazione della partecipazione municipale unita ad una decisa opera di riorganizzazione e sburocratizzazione da demandare però alle fonti statutarie locali.

Le funzioni fondamentali dei comuni

Un capitolo fondamentale del disegno di legge è quello rappresentato dall'individuazione delle funzioni fondamentali (Legautonomie rileva come siano stati parzialmente accolti alcuni rilievi effettuati nel passaggio del disegno di legge alla Camera dei deputati) e dalle modalità di svolgimento ed esercizio delle stesse da parte dei comuni.

La necessità della gestione associata delle funzioni per i piccoli comuni risponde all'obiettivo di costruire in prospettiva un solido modello di governo locale di base. L'obiettivo deve essere anche quello di preservare il ruolo dei piccoli comuni come proiezione istituzionale dell'identità dei luoghi e della loro cura e presidio, palestre della partecipazione democratica.

Legautonomie ritiene indispensabile realizzare un forte programma a sostegno dell'associazionismo intercomunale dando attuazione alla previsione contenuta nella legge n. 42/2009 in favore di forme premiali di fiscalità

per le Unioni di comuni e le Comunità montane in quanto unioni di comuni montani e forme di cooperazione intercomunale su base convenzionale.

Tuttavia va rilevato che le modalità individuate per promuovere la gestione associata di funzioni dei piccoli comuni e l'elencazione molto ampia e pervasiva delle funzioni fondamentali oggetto dell'esercizio obbligatoriamente associato lasciano pochissimi margini di scelta al piccolo comune rischiando di comprimerne l'autonomia in modo inaccettabile.

L'individuazione delle funzioni fondamentali deve, inoltre, costituire la premessa, innanzi tutto, per avviare un profondo processo di semplificazione dell'amministrazione statale e regionale che contempli la soppressione o l'accorpamento della congrua di enti e organismi che a tutti i livelli svolgono impropriamente funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle spettanti ai comuni e alle province.

Non risultano determinate le procedure di trasferimento delle funzioni agli enti locali per le funzioni amministrative ancora esercitate dallo stato nelle materie di competenza legislativa regionale. Non convince il rinvio a un non meglio precisato disegno di legge e la riproposizione del modello del doppio passaggio dallo stato alle regioni e dalle regioni agli enti locali per il trasferimento delle funzioni.

Risulta più appropriato, al riguardo, prevedere un decreto legislativo di individuazione delle funzioni da trasferire alle regioni e agli enti locali, in modo da consentire alla legislazione regionale, entro termini predeterminati, di disciplinare le funzioni da trasferire agli enti locali o da trattenere presso di sé, con la previsione di un intervento sostitutivo del governo in caso di inerzia.

Le Città metropolitane

L'istituzione delle Città metropolitane resta un nodo ancora oggi irrisolto. La norma costituzionale resta però un vincolo non solo formale per affrontare e risolvere nel modo più adeguato un tema non più eludibile per l'importanza strategica che le conurbazioni hanno assunto. È dunque necessario porre mano all'attuazione del dettato costituzionale, non escludendo però di individuare percorsi anche differenziati tra le diverse realtà metropolitane mantenendo aperte le opzioni tra modello strutturale - la costituzione della città metropolitana - e

modello funzionale, che affida a modelli flessibili di gestione delle funzioni e dei servizi la governance delle politiche di scala metropolitana.

Le province e la razionalizzazione delle circoscrizioni delle province

L'esercizio unitario di funzioni di area vasta deve essere svolto dalle province, insieme con i compiti di coordinamento e di gestione dei servizi a rete in ambiti sovracomunali secondo un modello condiviso con i comuni: in questo senso, non solo la riforma porrà fine a un dibattito poco utile sulla loro soppressione, ma consentirà di sviluppare il necessario processo di rafforzamento delle province e di riordino delle relative circoscrizioni territoriali.

La riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello stato

Un altro elemento critico del disegno di legge riguarda la riorganizzazione dell'amministrazione statale che così come prefigurato interferisce in modo significativo con il processo di trasferimento delle funzioni amministrative in favore delle regioni e degli enti locali.

La delega recata dall'art. 15 del provvedimento in esame prevede la confluenza negli Uffici territoriali del governo della gran parte delle funzioni residue spettanti alle amministrazioni periferiche dello stato. La delega però non prevede che tale confluenza sia accompagnata da una individuazione delle funzioni che devono essere invece attribuite agli Enti locali in base all'art. 118 della Costituzione.

Il direttore generale e il segretario comunale

Un ulteriore elemento critico è rappresentato dal limite posto alla facoltà di nomina dei direttori generali, innalzato alla soglia dei 100 mila abitanti. Si tratta di un inequivocabile segnale centralista che si accompagna alla ricollocazione della gestione dei segretari comunali presso il ministero dell'Interno. Il ddl sulle funzioni fondamentali deve essere anche l'occasione per ridefinire il ruolo istituzionale del segretario comunale e le modalità di gestione e di governo della categoria che devono essere ricondotte al sistema delle autonomie. La previsione, nell'ambito della autonomia statutaria e organizzativa degli enti locali, di una figura di direzione della gestione amministrativa che assicuri la coerenza delle azioni e il raccordo delle atti-

ività rispetto agli indirizzi di governo espressi dagli organi politici non è solo una mera facoltà che i comuni e le province devono poter conservare quanto un'esigenza di tenuta del sistema e di raccordo tra funzione politica e attività amministrativa.

La nuova «Carta delle autonomie locali»

L'art. 13 delega il governo ad emanare entro 18 mesi un decreto di carattere ricognitivo recante la «Carta delle autonomie locali», al fine di riunire e di coordinare sistematicamente in un codice le disposizioni statali relative alla disciplina degli enti locali.

In ogni caso, sono necessari interventi correttivi da inserire nel testo del disegno di legge in esame, relativamente alle disposizioni sulla composizione dei consigli e delle giunte degli organi locali.

Relativamente alla ridefinizione delle attribuzioni dei consigli comunali e provinciali, Legautonomie ribadisce la necessità di valorizzare le funzioni di indirizzo generale e di controllo dei consigli ed è pertanto favorevole alle previsioni che stabiliscono competenze più precise e rafforzate per i consigli in materia di attività normativa, regolazione, programmazione e pianificazione generale, trasparenza e controllo.

Le autonomie locali nelle regioni a statuto speciale

Le norme sulla definizione e l'esercizio delle funzioni fondamentali di comuni, province e Città metropolitane pone il problema della loro piena efficacia anche nelle regioni a statuto speciale.

Da questo punto di vista la norma prevista nel ddl 2259 appare debole e non in grado di garantire la tutela delle prerogative di autonomia attribuite agli enti locali direttamente secondo il dettato costituzionale, ma attraverso un meccanismo che rinvia alla disciplina di attuazione prevista dagli statuti delle regioni speciali e delle province autonome. In tal senso Legautonomie ritiene necessario rafforzare le procedure che impongano anche nelle regioni a statuto speciale la piena conformità ai principi della legislazione statale in tutto il territorio nazionale dei principi riguardanti gli enti locali.