



“IL FEDERALISMO ALLA PROVA DEI FATTI”

Legautonomie - VII appuntamento annuale sulla finanza territoriale

Testo della comunicazione di Giuliano Palagi
alla sessione plenaria pomeridiana 1 ottobre 2009:

“La Carta delle Autonomie, la riforma dell’ordinamento e le funzioni fondamentali”

1) CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SUL D.D.L.

Il testo di disegno di legge¹ oggetto del confronto, segue il solco del percorso che il Governo ha avviato con la legge n. 42/09, di attuazione dell’art. 119 Cost, e con la legge n. 69/09 sul procedimento amministrativo e l’accesso agli atti.

Tutti questi interventi vanno nel senso di ridisegnare un diverso assetto istituzionale e rimettere in discussione il governo “multilivello” in qualche modo stabilizzatosi fino con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. L’intento dichiarato dal Governo è quello di riorientare l’assetto istituzionale complessivo (dal *restyling* degli enti

¹ Il testo in esame reca l’individuazione delle funzioni fondamentali delle Province e dei Comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati

territoriali ad una diversa modulazione anche degli uffici statali territoriali) verso una forma di federalismo generale, non solo fiscale.

L'attuazione del federalismo, con particolare riferimento, quindi, al federalismo istituzionale e al versante amministrativo, in particolare, si propone due obiettivi essenziali:

- a) da un lato, la semplificazione istituzionale (che passa attraverso la soppressione o razionalizzazione di numerosi enti di gestione di servizi pubblici), per semplificare il quadro complessivo delle competenze, ridurre i costi della politica, soprattutto in funzione deflattiva della pressione fiscale, responsabilizzare in modo più stringente i (residui) livelli di Governo;
- b) dall'altro, la semplificazione amministrativo-burocratica, per migliorare il rapporto fra cittadino e amministrazione, soprattutto in termini di accessibilità ai servizi (evocando, seppure indirettamente la "casa di vetro" di turatiana memoria), di rapidità ed efficienza delle risposte complessive, ma anche in termini di semplicità ed unicità dei procedimenti.

Si tratta, in buona sostanza, di un processo di *revisione ordinamentale* che intacca sia il piano istituzionale (dall'abrogazione di enti alla previsione di forme obbligatorie di associazionismo) che il piano amministrativo (dalla differenziazione e riallocazione delle funzioni amministrative alle diverse modalità della loro gestione).

Una prima questione riguarda coerenza complessiva e sulla sistematicità di una modifica ordinamentale plurifonte (i diversi input

partono da Ministeri diversi e, a prima lettura, non sembra che sempre il concerto dichiarato sia stato effettivo).

Ancora, si deve riflettere sulla tempistica effettiva di attuazione delle diverse “riforme”, per prevedere, programmare e organizzare il contributo ai processi di cambiamento avviati.

L'art. 8 dice che, per l'attuazione dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, in materia di conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali nelle materie di competenza legislative esclusiva dello Stato, il Governo (ferme restando le funzioni fondamentali a “*numerus clausus*”) è delegato ad adottare, entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti attuativi². Il fatto che gli schemi dei decreti debbano passare necessariamente dall'intesa con la Conferenza unificata, finora mancata, fa immaginare che il termine non sia perentorio, ma meramente ordinatorio.

2) MODALITA' DI ATTUAZIONE DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI E RAPPORTI TRA REGIONI E EE.LL.

Tornando alle modifiche all'assetto istituzionale, mi limito a qualche spunto di riflessione e discussione:

a) l'enfasi istituzionale è posta sui Comuni quali enti di maggiore prossimità di cittadini e imprese. Su questo aspetto, è noto che l'Anci ha già espresso non poche perplessità sottolineando che la cornice di

² I decreti avranno ad oggetto; a) l'individuazione e il trasferimento delle “restanti” funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato o da enti territoriali che, non richiedendo l'unitario esercizio a livello statale, sono attribuite sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a Comuni e Province, Città metropolitane e Regioni; b) l'individuazione delle funzioni che rimangono in capo allo Stato.

funzioni, fondamentali e non, assegnate ai Comuni e le relative modalità di esercizio, dovranno essere del tutto conformi con le modalità di finanziamento, tanto nella fase transitoria, quanto in quella a regime prevista dalla l. 42/09. I Comuni, cioè, tendono a ribadire la necessità di assicurare stabilità, congruità e piena autonomia finanziaria e impositiva agli stessi enti, “elemento essenziale di un reale federalismo fiscale che non può in alcun modo trasformarsi nel passaggio da un sistema di finanza locale di derivazione statale ad un sistema di derivazione regionale”, garantendo, invece, “piena attuazione al principio di sussidiarietà che è oggi la base dell’edificio costituzionale e che individua i Comuni quali soggetti titolari della generalità delle funzioni amministrative”.

b) Le funzioni essenziali delle Province sono ricondotte ad una sorta di “*numerus clausus*” disciplinato dall’attuale articolo 3.³

c) E’ tuttavia vero che il successivo articolo 5 (Disciplina delle funzioni fondamentali) prevede che tali funzioni, previste dagli articoli 2, 3 e 4, sono disciplinate dalla legge statale o dalla legge regionale, secondo il riparto della competenza per materia di cui all’art. 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione. Per cui, l’assetto

³ L’art. 3 dell’attuale testo dispone (Funzioni fondamentali delle Province) 1. Le funzioni fondamentali delle Province sono: a) la normazione sull’organizzazione e lo svolgimento delle funzioni; b) la pianificazione e la programmazione delle funzioni spettanti; c) l’organizzazione generale dell’amministrazione e la gestione del personale; d) la gestione finanziaria e contabile; e) il controllo interno; f) l’organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito sovracomunale; g) la vigilanza ed il controllo nelle aree funzionali di competenza e la polizia locale; h) l’assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni ed alle altre forme associative; l) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; j) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo; k) l’attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione d’emergenza in materia di protezione civile; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l’attuazione di piani di risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale; l) funzioni di competenza in materia di tutela e valorizzazione dell’ambiente, ivi compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l’organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e controllo; m) la tutela e la gestione, per gli aspetti di competenza, del patrimonio ittico e venatorio; n) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e contratto in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale; o) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; p) la programmazione, l’organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l’edilizia scolastica, relativi all’istruzione secondaria di secondo grado; q) la programmazione, l’organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l’impiego.

complessivo delle competenze dovrà essere rielaborato tenendo conto di tutta la legislazione statale e di quella regionale, per la quale è indispensabile che le Regioni proseguano nel percorso avviato di definizione di tutti gli assetti competenziali per materie. Come associazione, siamo disponibili e interessati a collaborare con le varie amministrazioni delle province toscane, per mettere a fattore comune il risultato delle singole ricognizioni interne.

Come Provincia di Pisa, in sede di lavori preparatori per il recepimento della Direttiva Europea sui Servizi, ad esempio, segnalo che la Provincia di Pisa e il Comune di Firenze stanno collaborando con il Dipartimento Politiche Comunitarie nel percorso di ricognizione e mappatura dei processi che si concludono con l'emanazione di un provvedimento amministrativo (e che, quindi, escludono, varie tipologie di attività non proceduralizzate).

Il lavoro, non ancora concluso, ci ha finora fatto classificare oltre 15.000 procedimenti che andranno razionalizzati con l'obiettivo di scendere sotto i 5.000.

d) Un altro aspetto non secondario è la scelta del ridisegno territoriale degli ambiti provinciali rispetto al quale sarebbe opportuno ragionare in termini di "Area Vasta" interprovinciale, ma anche, come suggerisce l'art. 7, n. 5, di gestione associata di funzioni provinciali.

e) Un altro passaggio fondamentale è quello (art. 9) del trasferimento delle risorse agli enti locali dopo che sarà avvenuto il trasferimento di funzioni amministrative precedentemente allocate ad un altro livello di *governance*;

f) Ancora, l'art. 11 prevede che, sempre entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge, le Regioni provvederanno, con proprie leggi, ad adeguare la propria legislazione alla disciplina statale di

individuazione delle funzioni fondamentali, nelle materie di propria competenza legislativa ex art. 117 Cost., terzo e quarto comma, regolandone le modalità di esercizio. Le Regioni dovranno poi procedere alla soppressione e accorpamento di strutture, enti intermedi, agenzie e organismi a qualsiasi titolo titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle di Comuni e Province, “evitando in ogni caso la duplicazione di funzioni amministrative”.

g) La delega per l'adozione della “Carta delle autonomie locali”, invece, prevede una tempistica ancora più lunga e dovrà essere esercitata in ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge. Sarà un passaggio importante per il coordinamento formale, terminologico e sostanziale del testo delle disposizioni legislative statali. In buona sostanza verrà riscritto il T.U. degli enti locali, per il quale è forte l'esigenza di un alleggerimento quali-quantitativo dello stock normativo, per un miglior rispetto dell'autonomia degli enti locali.

h) La stessa tempistica (due anni) è stabilita dall'art. 14 per la “razionalizzazione delle Province” che dovranno avere un'estensione e comprendere una popolazione tale da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta. L'operazione dovrebbe marciare di pari passi con la revisione degli uffici decentrati dello Stato e c'è da auspicare che gli accorpamenti marcino in parallelo e si evitino sovrapposizioni di competenze territoriali trasversali.

i) La cura dimagrante riguarderà anche gli organi (Consigli e Giunte) con importanti riflessi sulle dinamiche politiche territoriali, facilmente prevedibili fin da ora;

j) Resta immutato l'obbligo del rispetto del patto di stabilità interno che costituisce oggi uno dei vincoli più pressanti per le

amministrazioni virtuose ed ha effetti bloccanti soprattutto nei confronti delle imprese dei territori di riferimento. Di fatto, il Patto impedisce di utilizzare tutte le risorse a disposizione, si parla di 5 miliardi di Euro che andrebbero prevalentemente a favore di piccole e medie imprese. A fronte delle molte proteste pervenute dagli Enti Locali, un primo risultato, contenuto nel Decreto Anticrisi, è lo sblocco dei residui passivi degli Enti locali virtuosi, ma ciò non basta: quello che serve è una decisa inversione di tendenza sul piano della spesa per investimenti, capace anche di creare nuove opportunità di lavoro per le imprese ed i lavoratori.

3) IL (MANCATO) RACCORDO DEL D.D.L. CON I TEMI DELL'ORGANIZZAZIONE E DELLA GESTIONE DEL PERSONALE

Uno dei possibili rischi effetti del D.D.L. potrebbe essere quello di diminuire o di ostacolare l'esercizio di una piena autonomia organizzativa da parte dell'Ente.

Ci si riferisce, qui, non solo al tema del Direttore Generale (di cui si dirà più avanti), ma anche alla capacità dell'Ente di adeguare l'organizzazione della struttura burocratica e della relativa dotazione organica, ciò che accadrebbe se il regolamento degli uffici e dei servizi e la dotazione organica fossero ricomprese tra le competenze consiliari.

Si intravede, in queste norme, una profonda sfiducia nella capacità dell'Ente Locale di autorganizzarsi di continuo per rispondere alle sfide che quotidianamente vengono lanciate, come impone un sistema- paese (e un mondo, direi) in continua evoluzione .

Non si può, inoltre, non sottolineare come vi sia stato uno scarso collegamento, sicuramente non involontario, tra le norme del D.D.L. e le norme contenute tra le disposizioni della L.133/2008, e la L.15/2009 .

La sensazione è che il sottrarre quote di autonomia all'Ente Locale, sia nell'organizzazione interna all'ente stesso, che alla programmazione del fabbisogno di personale ed, infine, alla gestione dello stesso non restituisce aumenti in termini di efficienza e di efficacia della macchina locale, ma anzi possa ottenere effetti di segno opposto.

4) PROSPETTIVE DELLA FUNZIONE DI DIREZIONE ALLA LUCE DEL D.D.L.

Come accennato, anche come membro del Direttivo di ANDIGEL, la riflessione conclusiva riguarda la figura del Direttore generale, di cui è prevista la soppressione al di sotto della soglia minima di popolazione (65.000 abitanti) per i Comuni.

Il quadro normativo di riferimento è chiaro e, finora, lineare. L'evoluzione, dalla L. 142/90 ai decreti Bassanini, alla L. n. 127/97, al D. Lgs. n. 29/93 fino al D.L. n. 286/99, alla L. 265/99, ha introdotto elementi di novità che vanno tutti nella direzione della modernizzazione dell'amministrazione pubblica intesa come "infrastruttura" essenziale al sistema paese per assecondare la crescita economica e, come in questa fase, arginare la stagnazione o la recessione.

Questo percorso deve avere continuità e sviluppo, non scarti o arretramenti.

Sarà importante non solo rafforzare la gestione attraverso tecniche manageriali, ma orientare anche l'azione di direzione su tecniche valutative delle capacità manageriali, anche in termini di comportamenti organizzativi e performanti.

Sono convinto del fatto che per “miglioramento continuo” si debba intendere un atteggiamento culturale improntato alla continua ricerca di un modo migliore di fare il nostro lavoro. E credo anche che il DG di un ente locale debba affermare un atteggiamento di tutti i collaboratori verso la qualità totale. La figura del DG opera all'interno di enti che debbono essere più permeabili alla cultura manageriale e d'azienda; un'azienda privata produce prodotti; l'azienda pubblica produce servizi, spesso immateriali.

La reingenerizzazione dei processi è una scelta di cambiamento organizzativo inevitabile; spesso traumatico, perché comporta l'introduzione della logica organizzativa che è radicalmente diversa da quella delle funzioni.

La funzione (ripartita tradizionalmente in senso verticistico e per sub-funzioni) si limita ad un aspetto della catena organizzativa; il processo è la catena lunga e tiene unite tutte le fasi che vanno dalla produzione all'erogazione del servizio. Ripetere il lavoro come sempre è stato fatto può essere una sicurezza; è invece, spesso, una rinuncia ad essere e a proporci come “agenti del cambiamento”.

E allora, se si condivide questa interpretazione del ruolo del DG, occorre spingerci oltre formulando qualche altra riflessione. L'art. 108 del TUEL definiva un impianto normativo sul DG che ha subito una profonda trasformazione. E' una figura introdotta un po' in sordina, ma chiamata a governare, in maniera forte, l'innovazione dell'Ente; come si ricorderà, da sempre, il DG è una figura facoltativa, alla quale

hanno fatto e fanno ricorso gli enti, circa 300 (sui 700 che ne avevano facoltà), che hanno saputo interpretare in modo compiuto e pieno l'autonomia organizzativa loro accordata dall'ordinamento. Alcuni studi dimostrano che gli Enti in cui è presente un DG hanno avuto risultati significativi e molto positivi, in termini di efficienza ed efficacia.

Ricordo, a questo proposito che, al fine di contribuire all'individuazione dei requisiti professionali proprio del ruolo di Direttore Generale di un Ente Locale, ANDIGEL ha promosso un progetto di accreditamento portato avanti da un Ente terzo (la Fondazione "Alma Mater" dell'Università di Bologna), progetto che ha già portato alla stesura di un primo elenco di DG accreditati.

Il pericolo, lo ripeto, è "tornare indietro" e per dimostrare questo assunto, ricordo ancora alcune tappe dell'evoluzione normativa.

L'evoluzione legislativa successiva, dal Decreto legislativo n. 29/93 in poi, con la separazione tra politica e gestione, la legge 81/93 sull'elezione diretta del Sindaco, hanno teso a riavvicinare gli elettori alle istituzioni locali e a rafforzare quel legame, debole in Italia, più forte in altre realtà comunitarie, tra sistema-amministrazione pubblica e cittadini. L'avvento del sistema maggioritario, poi, ha contribuito al ridisegno complessivo del rapporto tra apparato e cittadinanza attiva, messo in crisi soprattutto negli anni di Tangentopoli.

Tutte le "Bassanini" hanno portato avanti l'onda della c.d. seconda privatizzazione del p.i.: non è un caso che la c.d. Bassanini-bis (la L. 127/97), insieme al formale riconoscimento del ruolo del DG (già previsto con l'art. 51 bis anche nella 142/90), abbia eliminato il

visto preventivo di legittimità del SG sulle proposte di delibera di Giunta e Consiglio.

Questo assetto organizzativo è, nel panorama normativo italiano, benché, e giustamente, non obbligatorio all'interno delle singole amministrazioni, un elevato ed imprescindibile stimolo all'innovazione, nel momento in cui più forte è sentita l'esigenza di un cambiamento di marcia nella gestione delle autonomie locali. Parimenti importante la rilevanza politica di cerniera del DG che, a tutti gli effetti, sovrintendendo alla gestione dell'ente, funge da raccordo con gli organi di governo, quale soggetto di diretta espressione del Capo dell'Amministrazione.

Sta agli operatori dare una corretta interpretazione del o ruolo e proporlo in modo unitario al giudizio e alla valutazione, da un lato, della componente politica di governo degli enti; dall'altro, dai destinatari dei servizi; per non dimenticare la valutazione "interna" delle capacità di leadership.

Nelle democrazie più consolidate, il servizio di un'istituzione pubblica è un modo del tutto normale con cui un cittadino mette a disposizione della comunità cui appartiene la propria esperienza e professionalità; laddove esiste una forte identificazione tra cittadini e istituzioni, i membri della collettività si sentono partecipi dell'azione pubblica e consapevoli che la stessa è indispensabile per realizzare progetti di sostegno e sviluppo della società.

In Italia questa credibilità deve ancora crescere molto; ricostruire la fiducia dei cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche è quindi, in questo senso, l'esigenza primaria con cui si deve confrontare.

In questa prospettiva, garantire e sviluppare un ruolo autorevole di direzione negli enti locali significa fornire un contributo significativo alla modernizzazione del paese.

Giuliano PALAGI

Direttore Generale della Provincia di Pisa