

ASSOCIAZIONE RETE DEL NUOVO MUNICIPIO

www.nuovomunicipio.org

PRIME NOTE SUL DDL GOVERNATIVO PER L'ATTUAZIONE DELL'ART. 117, COMMA 2, LETT. P, COST. (CODICE DELLE AUTONOMIE)

**Audizione Commissione 1° del Senato della Repubblica
1 febbraio 2007**

- BOZZA -

Il presente documento rappresenta il contributo che la **Associazione Rete Nuovo Municipio** intende fornire alla Commissione 1° del Senato della Repubblica in merito alla discussione sul DDL Governativo per l'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p, della Costituzione.

Il testo, ancora in forma di **bozza**, sarà sottoposto **ad ulteriore discussione all'interno della Associazione**.

Il documento definitivo sarà presentato alla Commissione 1° nelle prossime settimane e sarà articolato in due parti:

- Linee di indirizzo
- Proposte di modifica dell'articolato del DDL

I temi su cui ci è parso utile segnalare alcune riflessioni e proposte di merito riguardano:

- **Rapporto tra esigenze di contenimento della spesa pubblica e valorizzazione delle autonomie;**
- **Riconoscimento e potenziamento delle istanze locali;**
- **Rapporto tra gestione dei servizi pubblici e ruolo degli organi di governo degli EELL;**
- **La centralità politica delle assemblee elettive;**
- **Elettorato attivo e passivo dei cittadini non appartenenti alla UE;**
- **Città metropolitana**
- **Forme di partecipazione popolare**

Firenze 1 febbraio 2007

La razionalizzazione delle funzioni tra esigenze di contenimento della spesa pubblica e valorizzazione delle autonomie locali

I previsti processi di razionalizzazione devono salvaguardare e valorizzare l'autogoverno, e non ridurre ad unicum le autonomie locali.

Il ddl governativo in esame, se realizza il lodevole intento di dare attuazione agli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione, appare tuttavia ispirato da una **visione di fondo** che, soprattutto in alcuni suoi parti rilevanti, sembra penalizzare il mondo delle autonomie, in particolar modo i c.d. “comuni polvere”, ovvero gli enti con una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, che comunque costituiscono la gran parte dei comuni italiani.

L'intento, trasparente e dichiarato, dell'intervento normativo prefigurato in questo ddl appare quello di **razionalizzare, accorpare, riorganizzare, semplificare**, essenzialmente in vista di un unico obiettivo:

il risparmio dei costi di gestione ed il consolidamento della spesa pubblica.

Questo approccio è tutto sbilanciato sul versante del contenimento della spesa pubblica e, in ragione del perseguimento di questo obiettivo, spinge il progetto governativo a “sagomare” le disposizioni che riguardano l'individuazione delle funzioni degli enti locali.

Tale scelta, qualora condotta in assenza di equilibrio, **rischia di mortificare l'autonomia organizzativa e funzionale degli enti locali** (oscurando gli elementi di novità positivi che pur ci sono) snaturandone, in definitiva, l'essenza stessa, laddove quest'ultima si compendia nel costituire una “società naturale”, in larga misura nata prima dello Stato unitario, ed in ogni caso connotata da un intenso radicamento sociale, che la qualifica come gestore naturale di tutte le funzioni amministrative.

Per mera completezza e nostra memoria giova richiamare, in proposito, alcuni punti cardine dell'attuale sistema costituzionale delle autonomie locali (per come già menzionati dal Comitato di indirizzo e coordinamento tecnico-scientifico per l'attuazione della delega ex articolo 2 legge 131/2003, nel testo reso il 6 febbraio 2004), e cioè:

- a) **equiordinazione dei cinque livelli territoriali previsti dall'art. 114 Cost.** come elementi costitutivi della Repubblica, ferma restando la differenziazione dei rispettivi poteri e funzioni;
- b) **garanzia costituzionale del potere statutario e regolamentare degli enti locali** (art. 114, secondo comma, Cost.), quest'ultimo relativamente all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, sesto comma, Cost.);
- c) **attribuzione delle funzioni amministrative in base al principio di sussidiarietà**, che ne impone l'ordinaria spettanza agli enti territoriali minori, salvo il caso in cui debbano essere assicurate le esigenze di esercizio unitario.

In alcuni casi, diversamente da queste indicazioni, la proposta governativa intende **determinare** dall'alto, in una sorta di sussidiarietà capovolta, **le funzioni** degli enti locali, **prescindendo da un loro apporto effettivo nell'opera di individuazione e implementazione delle stesse funzioni** (ciò è particolarmente evidente nel caso dell'esercizio delle funzioni “proprie” come disciplinate ai sensi della proposta di cui all'art. 2, comma 3, lett. n)), e ciò sia per ragioni di metodo che sostanziali:

- a) Dal punto di vista del metodo non convince il fatto stesso che il contenuto dei provvedimenti di attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p) **non venga considerato come oggetto stabile di una preventiva intesa con le Autonomie locali.**

In questo senso, tra i principi ispiratori della legge delega (art. 1, c. 2 del ddl) **si richiede di inserire una disposizione** che formalizzi la modalità **secondo la quale**, nel procedimento di individuazione delle funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province, **sia obbligatoria la previa acquisizione di consenso in via preventiva da parte degli enti stessi**.

b) Dal punto di vista sostanziale solleva qualche dubbio già la disposizione (art. 1, comma 2, lett. b) che individua come criterio direttivo da rispettare dal legislatore delegato quello della “*disciplina delle **modalità di esercizio** delle funzioni fondamentali, con legge statale o regionale, nelle materie di rispettiva competenza*”.

Infatti questa scelta governativa non sembra conciliarsi con l'art. 117, c. 6 Cost. (tuttavia espressamente richiamato, non senza contraddizione, dall'art. 1, comma 3) il quale, com'è noto, **attribuisce in via esclusiva** ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane “*potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*”, ovvero le **modalità di esercizio** delle funzioni.

Parimenti dubbia appare, poi, la disposizione che vuole imporre come principio a carico del legislatore delegato quello della “**obbligatorietà** dell'esercizio associato di determinate funzioni amministrative da parte degli enti di minori dimensioni demografiche” (art. 1, c. 2, lett. d), soprattutto in assenza di corrispettiva disposizione che ne declini i limiti.

Non occorre in questa sede affrontare il tema in termini semantici per comprendere come mal si concili con la riconosciuta **autonomia** qualunque previsione che imponga (come *obbligatoria*) la forma di esercizio dell'autonomia medesima.

La scelta di condivisione di determinate funzioni amministrative, seppur in generale auspicabile per ragioni di razionalizzazione dell'agire amministrativo e di contenimento della spesa pubblica, non dovrebbe essere imposta, ma semmai **incentivata e favorita** con apposite provvidenze tenendo conto, ovviamente, delle specificità delle situazioni locali (accorpate può rivelarsi l'opzione migliore o peggiore a seconda della peculiarità delle diverse situazioni locali e delle svariate funzioni da svolgere).

Agevolare, incentivare, promuovere l'esercizio associato è la via da seguire, come numerose e felici esperienze di questo Paese da anni dimostrano (si veda ad esempio l'esperienza consortile nella gestione dei servizi socio assistenziali in Piemonte).

Invece, imponendo dall'alto una scelta, quella che si ritiene essere la gestione ottimale finisce per fare aggio sulle competenze dei piccoli comuni, spogliati unilateralmente e autoritativamente di non meglio identificate funzioni amministrative.

In termini più generali, l'intervento in chiave esclusivamente riallocativa, verso i centri organizzativi più “robusti”, dei compiti e delle funzioni amministrative colpisce al cuore la stessa ragion d'essere dei comuni minori.

Preferibile, allora, sembra la soluzione di consentire, attraverso l'effettiva dislocazione di risorse e mezzi dal centro verso la periferia, alle realtà più piccole non solo di non scomparire ma anche, in un'ottica di vera sussidiarietà, di essere veramente quelle cellule di democrazia locale prefigurate dal Costituente, **affidando loro la individuazione di forme e livelli di ogni più opportuna formula associativa**.

Un'altra previsione che desta qualche perplessità è quella di cui all'art. 2, c. 3, lett. f), che considera tra i principi e criteri direttivi ai quali deve attenersi il Governo nell'esercizio della delega, quella

di “prevedere che i comuni che rispettino le condizioni di cui alla lettera m) **possano assumere**, con delibera adottata dal consiglio comunale, **funzioni proprie ulteriori** rispetto alle funzioni fondamentali, non implicanti l'esercizio di poteri autoritativi, non attribuite o conferite dalle leggi statali o regionali ad altri enti, **volte a soddisfare bisogni generali e durevoli della collettività amministrata**, nel rispetto del principio di adeguatezza, del patto di stabilità interno e dell'equilibrio di bilancio, valorizzando, quanto alle modalità di esercizio, la sussidiarietà orizzontale”.

Ora, per funzioni proprie dei comuni, si intendono generalmente quelle che, una volta assolte le funzioni fondamentali, i comuni possono liberamente assumere per soddisfare le esigenze di benessere della propria collettività di riferimento.

Sicché, non si comprende come debba essere lo Stato a dare una sorta di “nulla osta” per l'esercizio di tali funzioni già definite come “**proprie**”.

E, ancor meno si comprende questa previsione, sol che si consideri che una prescrizione di tal genere richieda la realizzazione di una condizione, “*avanzi di bilancio*”, in netta controtendenza rispetto alle stesse scelte del patto di stabilità interno nonché a quanto richiesto dall'ordinamento contabile (artt 151 e 162 D.lgvo 267/2000), che si limitano ad imporre il pareggio del bilancio.

Vieppiù penalizzante questa previsione risulta per i comuni più piccoli, fino ad ora sottratti al regime vincolistico risultante dal **c.d. patto di stabilità interno** (da ultimo, art. 1, legge 296/2006).

Pertanto, evidentemente si alla razionalizzazione purché il concetto di riferimento, che sembra essere quello di “**dimensione organizzativa ottimale**”, non venga inteso quale **principio onnivoro** (ottimale rispetto a quale parametro di confronto?), bensì in grado di distinguere il livello di gestione dei servizi in funzione della loro capacità di rappresentare ed esprime democrazia locale.

Il ddl invece, al fine di tragguardare “*la capacità di raggiungere la dimensione organizzativa ottimale*” prevede espressamente anche “**forme di fusione**” degli enti locali evidentemente minori, **criterio** che appare **quanto mai pericoloso** (e non corrispondente ai principi costituzionali che si vorrebbero attuare) in quanto privilegia astratti principi di funzionalità tecnica e criteri di efficienza, economicità e flessibilità, mettendo in secondo piano l'importanza del carattere elettivo dei comuni anche piccoli, che rappresentano la ricchezza e la diffusione del sistema rappresentativo municipale come cellula base della democrazia.

La direzione da intraprendere va individuata, viceversa, nel **consentire** ai piccoli comuni, mediante poderosi interventi di semplificazione procedurale, di divenire efficienti anche tramite servizi associati e collettivi, anziché fonderli in virtù di un'ottimalità funzionale di scala.

In tal senso **è da valutare con assoluto favore** la disposizione che prevede per i piccoli comuni la semplificazione delle procedure e dei sistemi di gestione (art. 2, comma 4, lett. o)) che prevede di “*dettare una **disciplina differenziata** per i comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti idonea ad agevolarne l'azione di governo con misure di semplificazioni strutturali, procedurali ed organizzative correlate alle minori dotazioni strumentali*”, lì dove soprattutto (art. 2, comma 3, lett. u)) delega alla individuazione di “*principi diretti a **semplificare il sistema contabile e gestionale** dei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti...*”,
E' la via da percorrere.

La filosofia di razionalizzazione, semplificazione e risparmio che domina lo schema di cui si discute, **trascura di considerare una serie di temi** che, viceversa, sembrano oramai maturi per rientrare nel novero dei principi fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Così non si capisce perché, accanto alle attività relative ai servizi pubblici locali (previsti come funzione fondamentale dalla disposizione di cui all'art. 2, c. 3, lett. e), e di cui si dirà più avanti) non possano essere considerate come funzioni fondamentali anche, ad esempio, **la redazione di un bilancio ambientale** o di un bilancio con più marcate caratteristiche di **bilancio sociale** (o almeno la sperimentazione di modalità contabili di questo genere, che incamminerebbero le nostre realtà locali in un circolo virtuoso ecologico, del quale ad oggi si avverte sempre più l'impellenza).

Il riconoscimento ed il potenziamento delle istanze locali di autogoverno sostenibile

Un esempio: la valorizzazione delle esperienze dei Circondari quale esempio di contemperamento tra esigenze di autonomia locale e aggregazione di funzioni e servizi

In tema di possibili risposte alla tendenza, sempre più evidente, di **autogoverno** dei singoli territori (si pensi alle numerose istanze di istituzione di nuove Province) che siano tuttavia **coerenti e compatibili** con l'obiettivo esposto dal ddl, occorre considerare le evidenti potenzialità che può esprimere, ad esempio, il **Circondario** il quale, a differenza di altre opzioni associative proposte dal legislatore ai soggetti delle autonome locali, sembra coniugare l'ottimizzazione dei servizi in relazione alle esigenze della popolazione di riferimento con le esigenze di consolidamento della spesa.

E ciò in quanto il Circondario **si è rivelato**, nella esperienza comune, organo non burocratico legislativo bensì **strumento flessibile, con alta connotazione politica ed a bassa incidenza organizzativo-burocratica** (Bologna (Imola), Firenze (Empoli)...), capace di rispondere alle esigenze delle popolazioni locali.

La disciplina del Testo Unico relativa ai Circondari, potrebbe addirittura essere espunta dalla disciplina specifica dell'ordinamento degli enti locali, in quanto ***“è opinione comune¹ che, dopo la Riforma del Titolo V, l'articolazione interna dei Comuni e delle Province rientri nella competenza normativa esclusiva degli enti medesimi, alla luce dell'art. 117, comma 6, della Costituzione”***.

In tale ottica la legge può rimettere allo Statuto la scelta tra due distinti modelli di Circondario.

Il primo modello è quello della circoscrizione territoriale di decentramento di funzioni e servizi e di partecipazione popolare alla vita dell'ente; il secondo è quello dell'organo di rappresentanza intermedio tra Comune e Provincia, che aggiunge alle funzioni di decentramento quelle di rappresentanza dei Comuni, per mezzo dell'Assemblea dei Sindaci del Circondario.

La norma attuale **non prefigura un preciso modello organizzativo**, lasciando la possibilità di prevedere uffici decentrati a competenza territoriale circondariale, oppure strutture burocratiche dotate di autonomia gestionale ed economica che provvedano a programmare ed organizzare i servizi tenendo conto delle peculiarità del territorio.

Possibilità vagliate e confermate anche a fronte delle ultime sentenze riguardo alla potestà statutaria e regolamentare degli Enti Locali alla luce della nuova formulazione dell'art. 117 (specie al comma 2 lettera p) della Costituzione ².

¹ Cfr. I° Rapporto “Statuti e Regolamenti per gli enti locali: un contributo per l’attuazione della nuova potestà normativa dell’ente locale” – Dipartimento Funzione Pubblica, Anci, Upi, Uncem, Aprile 2005.

² Si veda in particolare la sentenza della Corte di Cassazione sezioni unite civili n. 12868 del 16 giugno 2005.

I presupposti normativi esaminati, i modelli molteplici di riferimento, e la volontà di costruire un modello di Circondario “aperto” - ovvero che **non predetermini forma, dimensione e contenuto unico valido per tutti i territori** al di là delle specifiche storie, esigenze e possibilità, **ma che consenta al singolo territorio di concertare con la Provincia le componenti ed il contenuto del Circondario** – costituiscono la proposta di una **inversione dell’approccio oggi vigente**, ovvero non già quello di delimitare dall’alto il territorio della Provincia, bensì quello di **valorizzare la partecipazione dei territori**, considerandoli quali **attori principali** del processo di costituzione del Circondario quale ambito **ottimale per l’organizzazione decentrata di servizi, degli uffici o per l’esercizio delegato di funzioni di competenza provinciale**, compatibilmente con la natura di questi e le concrete esigenze di gestione.

Società di capitali nella gestione dei servizi pubblici e ruolo degli organi di governo degli enti locali

La prassi applicativa di questi ultimi anni ha mostrato l'insufficienza dell'attuale ripartizione di competenza tra gli organi previsto dall'art. 42 del T.U.E.L.

Il ddl non sembra essere aver colto per intero che la rapida trasformazione della normativa e della prassi applicativa nella gestione dei servizi pubblici ha determinato, nel nostro Paese e in questi ultimi anni, **una forte diffusione di partecipazioni azionarie** nel patrimonio degli enti locali e la **sempre più frequente creazione di società di tipo privatistico** considerate quali modalità privilegiate di gestione dei servizi pubblici.

Tale processo è stato caratterizzato talvolta dalla atipicità dei modelli di governance sperimentati rispetto a quelli tradizionalmente previsti e disciplinati dal legislatore pubblico, sin dalla 142 del 1990.

Ciò è tanto più rilevante se solo si consideri che alle società di capitali a partecipazione pubblica maggioritaria o minoritaria **si applica la disciplina civilistica** vigente e che, conseguentemente, la posizione degli enti locali al loro interno è unicamente quella di soci i quali possono certamente avvalersi dei consueti e ordinari strumenti previsti dal diritto societario e dal diritto comune, ma non dal diritto pubblico, spesso con esso in conflitto (si pensi ad esempio al diritto di accesso alle informazioni).

Infatti - al fine di concentrare in un unico centro di comando e di controllo i poteri di coordinamento e quelli decisionali - gli enti locali hanno dato sovente vita a **società c.d. holding** capogruppo cui conferire la totalità delle partecipazioni precedentemente gestite direttamente.

Le quali partecipazioni, divenute di secondo livello, conseguentemente non sono più direttamente in capo agli enti bensì alle holding stesse, ai cui organi competerà ogni decisione in merito alle operazioni sia ordinarie che di carattere "strategico" (es: dismissioni delle partecipazioni) relative alle controllate.

Tale evoluzione ha reso evidente **la insufficienza dell'originario dettato normativo** (art. 42 e ss Tuel) sia con riferimento alla ripartizione delle competenze tra organi dell'ente locale, in particolare tra Giunta e Consiglio, sia con riferimento alla disciplina specifica sui servizi (art. 113 e ss Tuel);

Inoltre tali scelte - modificando **di fatto e surrettiziamente** l'assetto delle competenze previste dall'ordinamento degli enti locali e dal diritto amministrativo - impongono comunque **la necessità di gestire il complesso rapporto** tra la tutela dell'interesse pubblico e dell'interesse societario privatistico delle holding (in quanto società autonome e formalmente distinte dall'ente) che **vada oltre e superi** la "mera" riserva legislativa di nomina degli amministratori e dei rappresentanti che all'ente stesso competono.

Alla luce di quanto esposto, **il problema del controllo** pertanto **si traduce nella necessità di definire correttamente modelli organizzativi e di gestione** che favoriscano la trasparenza delle scelte aziendali ed un adeguato monitoraggio dei risultati d'impresa, ovvero nel definire un adeguato insieme di regole in grado di assicurare la corretta gestione dell'ente nonché l'efficienza delle scelte di governo (public governance), **salvaguardando il potere di indirizzo strategico che, precedentemente, era da considerarsi tra le competenze delle assemblee elettive.**

Ciò da un lato presuppone **la necessità** di distinguere tra **atti di natura ordinaria**, per i quali occorre escludere la competenza consiliare, ed **atti di rilevanza strategica** (considerabili alla stregua di quelli definiti “fondamentali” ex art. 42, c.2, lett. e Tuel) per i quali prevedere **una forma di partecipazione** nella formazione da parte delle assemblee

Dall'altro implica necessariamente la chiara **definizione del concetto stesso di controllo** poiché attività strettamente connessa alla necessità di mantenere un **ruolo attivo nella definizione dell'indirizzo strategico** delle società e delle aziende nella gestione dei servizi **e non certamente quale tradizionale fase di verifica burocratico-formale di carattere ispettivo-amministrativa.**

Appare pertanto necessario individuare **nei Consigli** comunali e provinciali l'organo cui compete l'esercizio del **potere di indirizzo e controllo** per le operazioni strategiche - da definire sulla base della distinzione tra **atti di natura ordinaria e gestionale**, per i quali occorre escludere la competenza consiliare, ed **atti di rilevanza strategica** - quali ad esempio:

- a) la dismissione di partecipazioni rilevanti intendendosi per tali quelle da cui deriva la perdita del controllo della società partecipata così come definito dall'art. 2359 del codice civile;
- b) deliberazioni aventi per oggetto partecipazioni sul capitale (es: aumenti);
- c) deliberazioni relative alle modifiche statutarie che incidano sugli assetti di governance della holding, dei diritti di partecipazione e di voto;
- d) escludere gli atti di gestione ordinaria da quelli che richiedono la previa informativa e conseguente deliberazione del Consiglio;

Occorre inoltre definire con chiarezza il **concetto di servizio pubblico** - al fine di distinguere tra partecipazioni azionarie in società affidatarie della gestione di pubblici servizi e partecipazioni in società nelle quali l'assunzione della qualità di socio risponde a finalità diverse (e il cui oggetto sociale sia comunque compatibile con le funzioni istituzionali dell'ente).

La stessa dizione, infine, “*servizi pubblici di rilevanza economica*” è ambigua perché fa riferimento al valore economico del servizio, che allude ad un suo valore di mercato.

Gli organi di governo e la deriva “presidenzialista” dei governi locali degli enti locali

Il recupero della centralità politica delle assemblee elettive

Nel ddl non sembra esservi alcuna novità in materia di disciplina degli organi di governo degli enti locali, se non di mero ridimensionamento quantitativo della rappresentanza che, se può certamente essere perseguito nell'ottica prospettata di contenimento della spesa pubblica, **non coglie e non risolve in alcun modo**, le odierne difficoltà di rapporto tra gli attori di governo.

L'attuale epoca di governo degli enti locali è infatti certamente caratterizzata da un'**accentuato squilibrio** di potere decisionale tra esecutivo ed assemblea, a favore del primo.

In questi anni svariate sono state le cause poste a fondamento di tale squilibrio:

a) **tecnico** (è il sindaco che ha il “controllo” della gestione tecnico-manageriale della amministrazione, ne tiene in maniera del tutto esclusiva i rapporti, ed è normativamente posto a capo della struttura che a lui risponde)

b) **mediatico** (è il sindaco che appare, oltre ad essere, la figura unica di riferimento dell'opinione pubblica (e dunque nella costruzione del consenso), nella complessa dinamica dei rapporti tra amministrazione e cittadini)

c) dato, in realtà, solo dalla **prassi applicativa** (di sistema), al di là della tecnica e del percepito e quale conseguenza diretta della **concreta attuazione della riforma del 1993** che ha stravolto la sua originaria costruzione e formulazione (quale forma di governo tutt'affatto presidenzialistica), la quale viceversa attribuiva al consiglio la formulazione “*dell'indirizzo politico-amministrativo*” (art. 42 TUEL)

In realtà il 1993, nel panorama delle riforme italiane, si è caratterizzato per un intervento normativo che intendeva espressamente **riequilibrare** una diversa distorsione rispetto all'attuale, apparsa all'epoca non più sostenibile.

Distorsione prodotta dalla applicazione di un sistema di governo, quello parlamentare (o a “prevalenza dell'assemblea”) che “*se aveva retto abbastanza bene, finchè aveva avuto alle spalle i grandi partiti di massa...con il progressivo indebolimento di quelle forze...si era aperto a varie crepe: l'instabilità degli esecutivi, la spartizione partitica degli assessorati e delle nomine, la trasformazione di molti partiti e delle loro correnti interne in comitati d'affari, la diffusione delle pratiche clientelari...*”^{3 4}.

Si è così introdotto nel nostro ordinamento un sistema a vocazione presidenzialistica (o a prevalenza dell'esecutivo”) che prevedendo l'elezione diretta del sindaco ha avuto come principale effetto “*quello di porre il sindaco nella posizione centrale che era prima dei partiti*”^{5 6}.

³ Luigi Bobbio, *Come cambiano le forme di governo locale in Europa* in *Democrazia e Governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Il Mulino, 2003.

⁴ E' solo il caso di ricordare come la durata media delle giunte comunali, fra il 1972 ed il 1989, fu di 22 mesi appena, nei novantacinque capoluoghi di provincia, come risulta da uno studio dei primi del '90. Cazzola F., *Periferici integrati. Chi, dove, quando nelle amministrazioni comunali*, Il Mulino, 1991

⁵ Baldini G. e Legnante G., *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Il Mulino, 2000

⁶ “*Nel giro di un solo decennio si sono attenuate le differenze, un tempo assai marcate, tra i sistemi di governo municipale dei maggiori paesi europei. Tre sembrano essere i principali punti di convergenza: 1) la predominanza dell'esecutivo sul consiglio...ora costituisce un tratto comune alle istituzioni comunali...2) la personalizzazione dell'esecutivo attraverso l'elezione diretta del sindaco è ormai il carattere prevalente in Europa...3) la dimensione apolitica e manageriale*”, in Luigi Bobbio, *Come cambiano le forme di governo locale in Europa* in *Democrazia e Governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Il Mulino, 2003.

L'intervento del '93 non solo ha certamente raggiunto l'obiettivo che il legislatore si era proposto, ma è andato anche molto oltre, realizzando nella prassi una lamentata **“deriva” presidenzialista** del sistema che ha reso, di fatto⁷, i consigli mere **assemblee di ratifica**, eludendo qualunque potere (nella norma anche rilevanti) di decisione circa la determinazione o, più correttamente, la co-determinazione dell'indirizzo politico dell'ente.

Così come si rese inevitabile intervenire nei primi anni '90 al fine di correggere la distorsione del sistema “a prevalenza assembleare”, appare oggi più che mai urgente e necessario **reintervenire per riequilibrare la prassi** che ha condotto i nostri enti a divenire sistema a “prevalenza dell'esecutivo” ben al di là di quanto non disponga il vigente dettato normativo.

E premesso che un ritorno al puro sistema a prevalenza assembleare non pare perseguibile per ragioni storiche, politiche e, probabilmente, di efficacia della azione amministrativa, **l'alternativa** che si presenta all'osservatore **appare secca**.

Ovvero:

- o si procede, coerentemente alla prassi, verso un modello di governo delle comunità locali che ponga **l'esecutivo al centro dell'ambito decisionale**, in termini di esclusiva definizione dell'indirizzo politico, senza ambiguità e ipocrisie normative;
- oppure, se si vuole il mantenimento di una assemblea elettiva che recuperi centralità nel panorama politico locale, non si può che “puntellare” il sistema voluto dal legislatore del '93, introducendo innovazioni che vadano nella direzione del conferimento di una reale **autonomia** della assemblea sia nella **organizzazione** e gestione della propria attività che nel rafforzamento del **dialogo** istituzionale con l'esecutivo dell'ente.

Se si vuole procedere nella prima direzione, allora occorre coerentemente **sciogliere** le assemblee elettive, ovvero assegnarle un mero ambito di controllo periodica sulla *“attuazione del programma”* senza alcun potere di definizione dell'indirizzo politico: prospettiva, quest'ultima, che evidentemente deve accompagnarsi ad una **drastica riduzione** sia della composizione che dello spettro di competenze ed ambiti decisionali.

Attività di verifica, che l'esperienza della prassi trasformerebbe probabilmente (salvo eccezioni che si segnalerebbero proprio per essere tali) in un mero simulacro formale, carente di mezzi e strumenti.

La seconda delle alternative proposte – il mantenimento del sistema voluto ed immaginato dal legislatore nel 1993 (e dunque, delle assemblee) – ha come corollario necessario un dato: l'assemblea deve assumere la **contitolarità effettiva della funzione politica**.

Contitolarità che può esprimersi certamente nella distinzione dei ruoli tra esecutivo ed assemblea:

- **determinazione dell'indirizzo politico** affidata all'assemblea (poiché è espressione della maggioranza che ha vinto le elezioni con quel sindaco e con quel programma) in concertazione con il sindaco, ma in momenti non formali e ben determinati;
- **individuazione dei mezzi** atti a conseguire quell'indirizzo in capo all'esecutivo;
- attività di **verifica** circa l'attuazione del programma affidata al consiglio.

⁷ “*Nell'ambito della prassi comportamentale, e nel sostanziale vuoto di ruolo lasciato dai Consigli, l'esecutivo - ed in particolare il Sindaco/Presidente, forte della diretta elezione del corpo elettorale, e fuori dalle mediazioni e dagli emendevoli compromessi d'elezione tipiche dei vecchi sistemi consiliari - ha, diremo naturalmente, occupato spazi sempre più pervasivi e totalizzanti nella definizione, non solo delle politiche di indirizzo, ma anche dell'insieme delle decisioni dell'ente amministrato. Acquisendone talvolta il sostanziale monopolio, ben al di là del dettato normativo, in nome della necessità di governare il necessario interesse pubblico.*” Bisio L. Caruso G.L., *Il nuovo ruolo dei consigli*, Ed. Il Sole 24Ore, 2002

E ciò a meno che non si decida di attuare il sistema inglese (nazionale): “*Nel sistema inglese*” - infatti - “*il programma di governo è definito e vincolante fino dal momento elettorale, perché il partito che vince le elezioni si assume la responsabilità della sua attuazione direttamente di fronte agli elettori...Per tali motivi il parlamento inglese è stato definito come un parlamento di ratifica perché, almeno in linea di tendenza, le decisioni di indirizzo politico sono assunte dal governo con l'appoggio diretto del corpo elettorale e solo in seguito approvate dal parlamento*⁸”

Dato il contesto storico ed evolutivo accennato - che vede i sistemi occidentali progressivamente orientarsi sempre più verso sistemi a “prevalenza dell'esecutivo” - e la storia applicativa della riforma del '93 in Italia, l'alternativa alla abolizione delle assemblee passa dalla **ricerca di un punto di equilibrio, certamente arduo, ma necessario.**

Appare, infatti, del tutto evidente che qualunque sia il tipo di intervento proposto, esso dovrà considerare la necessità di non condurre nuovamente la prassi ad un pre-1993, ovvero ad un patologico ritorno ad un regime a prevalenza assembleare, con effetti sulla stabilità dei governi, non certamente finalizzato alla mera attribuzione ad un soggetto-organo di maggiori poteri di governo della assemblea, bensì viceversa volto (con il medio della presidenza della assemblea) a consentire e facilitare il **recupero del ruolo e della funzione politica** delle assemblee stesse, secondo la logica anglosassone del check and balance, che accanto ad un esecutivo forte ponga una **forte funzione di garanzia e controllo.**

La pratica, infatti, ha dimostrato che le “resistenze” degli esecutivi, da un lato, le condizioni storico strutturali, dall'altro (unitamente alla sostanziale incapacità delle assemblee di accettare ed attuare il ruolo dato sin dalla riforma del 1993), hanno mantenuto sostanzialmente petizione di principio - più che prassi operativa - l'affermazione dell'autonomia funzionale ed organizzativa delle assemblee elettive.

Occorre, pertanto, intervenire senza certamente riformare o rivoluzionare il sistema attuale, nella configurazione resa, bensì **rendendo attuabile, senza eccezioni neanche di dimensione, il principio autonomistico**, dotandolo le stesse di strumenti e di risorse.

Le riforme devono, con assoluta coerenza, essere solo il **frutto di un processo evolutivo coerente** che, sulla base di una strategia chiaramente definita e programmata, conduca le istituzioni verso l'orizzonte prospettato. Ovvero **rafforzare e rendere effettiva l'autonomia delle Assemblee elettive, già da tempo affermata in sede legislativa.**

Un concreto esempio può rinvenirsi nel rafforzamento del “*principio a cascata*”, secondo il quale **l'azione dell'esecutivo deve** (e non può, come nella pratica avviene) **essere quella definita in termini di indirizzo politico dalle assemblee elettive:**

a) estendendo e rafforzando la norma del Testo unico che prevede la inammissibilità e improcedibilità delle deliberazioni della giunta non coerenti con le previsioni della RPP (*attuale rt. 170, comma 9 “Nel regolamento di contabilità sono previsti i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni di consiglio e di giunta che non sono coerenti con le previsioni della relazione previsionale e programmatica”.*) elidendo la previsione di espressa regolamentazione dei casi in cui, ed introducendo un principio generale di inammissibilità e improcedibilità.

b) definendo in termini prescrittivi la norma di cui al comma 3 dell'art. 42 del Testo Unico li dove: “*Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del*

⁸ Il che, però presupporrebbe l'esistenza di un bipolarismo perfetto, “*perché vi è una grande differenza se se chi vince le elezioni è un partito, o è un polo composto da più parti.*” M.L.Mazzoni Honorati, *Diritto parlamentare*, Giappichelli editore - 2001

sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori.”, collegando questo momento alla inammissibilità ed improcedibilità di cui all'art. 170, comma 9.

c) enfatizzando il ruolo di “garante” del Consiglio, considerato oltre che organo di indirizzo politico e (genericamente) di controllo, anche quale vera e propria **autorità di verifica e controllo**, prevedendo espressamente all'art. 52 (Mozione di sfiducia) quale causa legittimante la sfiducia del Sindaco/Presidente, la immotivata violazione, con atti formali, dei programmi e degli indirizzi dell'ente.

Deve inoltre attribuirsi un ruolo attivo al **Presidente del Consiglio** nella attività di dialogo attuativo degli indirizzi e dei programmi tra Giunta e Consiglio, prevedendo lo stesso quale **organo** del Comune/Provincia, modificando in tal senso l'art. 36 del T.U.

Città metropolitana

Federazione di municipi

Nel nostro pensiero la città metropolitana può avere **due** opposte piegature politiche:

- a) un sistema **centro periferico**, in cui il comune capoluogo ingloba come sistemi periferici i comuni limitrofi, con processi di *centralizzazione* delle funzioni;
- b) un sistema **policentrico, reticolare non gerarchico**, che costituisce la città metropolitana come percorso di scomposizione della città centrale in municipi che, a loro volta, si rapportano ai comuni periferici in *forma federativa*.

In sostanza proponiamo la città metropolitana come una federazione di piccole città, nucleo fondativo del federalismo municipale solidale in cui il comune capoluogo ha la funzione di *servizio al sistema*.

Si tratta in sostanza dello stesso principio della costituzione dei *circondari*, come “locale di ordine superiore”.

In questa visione **si contrastano le tendenze a costituire “capitali regionali”**, ovvero ulteriori processi di gerarchizzazione regionale, applicando un unico principio federativo a diverse scale territoriali e a diverse densità insediative.

E' utile notare che il ddl (Art 3.1 a) b) c)) sembra realizzare una confusione fra **area** metropolitana e **città** metropolitana e appare auspicabile una più chiara definizione dei due termini.

Nello specifico:

Al punto c) dell'art. 3, comma 1, si parla di area metropolitana anziché di città metropolitana.

L'area metropolitana può esser oggetto di un coordinamento o conferenza, che può essere territorialmente più vasta della città metropolitana.

Al **punto b)** dell'art. 3, comma 1 pare che la città metropolitana sostituisca la provincia (funzioni di area vasta più funzioni di governo metropolitano); ma non è chiaro quale sorte tocchi ai comuni della ex provincia che non entrano nella città metropolitana (es. Il circondario Empolese Valdelsa).

Al **punto c)** dell'art. 3, comma 1, si prevede che *“il comune capoluogo si articola in municipi”*. Tuttavia la definizione appare generica, occorrerebbe infatti definire cosa sono i municipi. A questo fine la Rete del Nuovo Municipio sta organizzando un seminario promosso dal comune di Firenze con Roma, Napoli, Venezia, Bologna, Bari, forse Genova, sull'analisi delle esperienze degli ultimi anni (Roma, Venezia....), per definire una proposta di ruoli e funzioni dei municipi.

L'art. 3 comma 5, prevede che *“in alternativa all'istituzione della città metropolitana.... sono individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali, nella forma dell'Unione metropolitana; ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessate, tenuto conto delle diverse specificità territoriali”*

Questo prezioso articolo consente addirittura di **formare la federazione di municipi dell'area metropolitana in alternativa alla città metropolitana**, e comunque di inventare e proporre le forme associative che ci pare, in relazione ai problemi e alle culture amministrative di ogni contesto specifico.

Elettorato attivo e passivo degli immigrati

La necessità di un ripensamento

Nell' art. 2, comma 4, lett. h) si propone di inserire negli statuti comunali la possibilità di “**attribuire**” ai cittadini non appartenenti all'Unione Europea l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi delle circoscrizioni dei comuni.

Si ritiene che l'idea di discrezionalità attribuita ai singoli statuti comunali comporti reali rischi di 'disuguaglianza' tra i cittadini non comunitari laddove invece in tema di diritti di cittadinanza sarebbe molto opportuno una omogeneità su tutto il territorio.

Il tema del **riconoscimento** (e non della mera **attribuzione**) di un diritto primario quale è l'elettorato attivo e passivo non è tema che può essere rimessa alle diverse e variabili “volontà” locali, differenziate sul territorio.

In secondo luogo sembra davvero restrittivo riconoscere il diritto di voto per le sole elezioni circoscrizionali comunali.

Sembra pertanto più che opportuno affrontare il tema in modo più complessivo partendo dal **riconoscimento dei diritti di cittadinanza** che, almeno, definiscano l'elettorato attivo e passivo anche ad altri livelli istituzionali superiori (elezioni comunali, provinciali...).

In questo senso sono importanti i tentativi proposti da alcuni comuni e province (Genova, Bologna, Ancona, Firenze, Provincia di Pisa...).

La partecipazione popolare

La ridefinizione del concetto di partecipazione

Quanto al tema proprio della partecipazione si evidenzia che l'art 2, comma 4, lett. p **si rivela del tutto insufficiente** a trattare la questione: cita principi importanti di democraticità e trasparenza, ma li intreccia con altre questioni non propriamente relative a tali principi ed alla partecipazione: imparzialità, buon andamento del governo locale, e persino autocorrezione e compensazione di eventuali diritti negati (anche individuali).

E' necessario al contrario riordinare la questione, **definire il concetto di partecipazione** ed altri concetti contermini o interferenti.

Ma soprattutto è necessario cogliere **il carattere e la natura del tema**, fondamentale nella pratica di governo locale, essenziale nella condizione storica presente. Ed è necessario quindi ed inoltre **dedicare al tema ben più che un sottocomma**; forse addirittura un apposito articolo (che potrebbe anche costituire premessa di indirizzo ad altri contenuti di questo DDL).

Con ordine:

1. La questione della partecipazione assume un ruolo essenziale **nella ridefinizione della “democrazia sostanziale”** delle comunità territoriali, e nella costruzione di nuove processi di democrazia reale non solo formale e non solo delegata. Infatti questa ridefinizione di ruolo e funzioni degli enti locali di vario livello (questo DDL ed altri atti e processi) si colloca storicamente in una palese ed universalmente riconosciuta **crisi di autoreferenza della democrazia delegata**, che è una reale **“crisi di transazione”** tra gli eletti (ed il ceto politico della rappresentanza) e la società insediata. Da cui discendono molteplici studi, teorie e soprattutto vaste pratiche ampiamente sperimentate di modalità di coinvolgimento diretto di cittadini nei processi di governo. Sino

a proposte di leggi regionali (o di altri livelli) per disciplinare i processi partecipativi (vedi proposta di legge della Regione Toscana in primis).

2 La partecipazione comporta l'immissione nel processo di governo degli enti locali di **elementi di democrazia deliberativa** che coinvolgano direttamente i cittadini oltre il diritto di espressione della delega di governo (elezioni); fermo restando il diritto/dovere ultimo degli eletti di deliberare pur col vincolo di argomentazione palese motivata nello "spazio pubblico" ricostruito.

3 La partecipazione assume carattere di **reinterpretazione del principio costituzionale della "sussidiarietà"** (in particolare quella "orizzontale") attorno al concetto di **estensione del ruolo attivo della cittadinanza nella pratica effettiva di pratiche democratiche**, contrastando il deficit di efficacia e legittimazione della democrazia nell'azione di governo.

4 La partecipazione coinvolge il cittadino nel processo di governo in forme specifiche che assicurano **l'accesso potenziale di ogni cittadino** ad esso.

5 La partecipazione deve potersi esprimere **su questioni sostantive anche di carattere strategico** dove la competenza sociale è massima, trattandosi del destino della comunità insediata. Da qui le forme ormai storiche di "bilancio partecipativo", costruzione sociale di "progetti e di visioni strategiche", forme interattive di "progettazione"; su temi essenziali quali l'ambiente, lo "sviluppo" (lo sviluppo locale in particolare, anche per aree vaste), il welfare, l'inclusione sociale e la cittadinanza, la gestione del territorio (bilanci sociali ambientali, progetti pilota, piani territoriali partecipati). E si collega a forme sociali (nello spazio pubblico) di contributo alla produzione di servizi.

In ordine a questa natura della partecipazione **si deve distinguere** tra i consueti processi di **consultazione** di associazioni (di scopo e di portatori di interessi), di **concertazione** tra enti e rappresentanze sindacali da un lato e, dall'altro, processi di coinvolgimento dei cittadini che si definiscono come **partecipazione** (in varie forme, quali focus group, forum, tavoli di lavoro, assemblee) che hanno come oggetto ed esito la trattazione di interessi generali della comunità insediata .

Partecipazione, consultazione, concertazione formano comunque **un più complesso processo di interazione**.

Il processo di interazione e partecipazione si distingue ancora più nettamente dai **processi di manifestazione di legittimi interessi e diritti individuali** previsti della leggi e norme, quali osservazioni e ricorsi (ad esempio le osservazioni ai Piani regolatori urbanistici che rappresentano interessi proprietari).

Si auspica che il **DDL in oggetto individui partecipazione ed interazione come processi da riconoscere fra le funzioni essenziali** degli enti locali, di cui incentivare la sperimentazione (con strumenti adeguati) e di cui prevedere la legittimità di statuizione (in particolare attraverso leggi e regolamenti dei processi ed istituti partecipativi nei diversi ordini di Enti locali); favorendo anche la diffusione e la comunicazione di buone pratiche e l'attivazione di scuole di formazione in merito.

Nel riconoscimento e nel rispetto dell' autonomia delle pratiche locali (e di reti locali di esperienze) e della loro regolazione normativa.