



Dalle riforme federali all'amministrazione del territorio locale

L'innovazione della 142/90 (1)

- Le Regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Provincie ... (art. 117 Cost.)
- Le comunità locali ordinate in Comuni e Provincie, sono autonome;
- Il Comune è l'Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo
 - Autonomia statutaria
 - Autonomia finanziaria
 - Titolarità di funzioni attribuite o delegate dallo Stato o dalle Regioni

L'innovazione della 142/90 (2)

- Potestà regolamentare:
 - ❖ Comuni e Province adottano regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle Istituzioni e degli organismi di partecipazione
- Autonomia organizzativa:
 - ❖ Adottano regolamenti per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni
- Introduzione di criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione secondo principi di professionalità e responsabilità

L'innovazione della 142/90 (3)

- Valorizzazione della partecipazione dei cittadini attraverso l'azione popolare;
- Diritto di accesso agli atti amministrativi e alle informazioni di cui è in possesso l'Ente locale;
- Istituzione della figura del Difensore civico quale garante dell'imparzialità e del buon andamento della p.a.

L'innovazione della 142/90 (4)

- Ridefinizione dei compiti di Sindaco, Giunta e Consiglio;
- Separazione dei compiti di indirizzo, di controllo e verifica (che spettano agli organi eletti), da quelli gestionali (che spettano ai responsabili degli uffici o servizi)

L'innovazione della 142/90 (5)

FUNZIONI

- Spettano al Comune tutte le funzioni amministrative, salvo quanto espressamente attribuito ad altri soggetti, in particolare nei settori:
 - Dei servizi sociali;
 - Dell'assetto e d utilizzo del territorio;
 - Dello sviluppo economico;
- Viene prevista l'Unione dei Comuni (anche se l'obbligo di fusione entro i 10 anni ne ha depotenziato l'attuazione)

Aspetti fondamentali della 241/90 (1)

- Ogni p.a. deve determinare per ogni singolo procedimento i termini entro cui deve concludersi l'iter procedurale;
- Ogni p.a. deve individuare il responsabile del procedimento che diviene l'interfaccia con cittadini e imprese;
- Viene confermata la partecipazione di qualunque soggetto portatore di interesse pubblico o privato al procedimento amministrativo anche nelle fasi propedeutiche;
- Obbligatorietà della comunicazione dell'avvio del procedimento

Aspetti fondamentali della 241/90 (2)

- Previsione di misure organizzative per l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione già contenute nella L. 15/68
- Necessità di motivare l'eventuale diniego al diritto di accesso ai documenti che deve essere richiesto con motivazione
- Le p.a. devono individuare con regolamenti le categorie di documenti sottratti all'accesso

Altri cambiamenti: il D.Lgs 29/93

- Accrescere l'**efficienza** delle p.a. anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici
- Viene introdotto per la prima volta il concetto di **velocità** dell'azione amministrativa (*più fatti meno atti*)
- Istituzione di apposite strutture per la comunicazione interna ed esterna anche mediante sistemi informatici (**URP**)
- **Flessibilità** nell'organizzazione dei servizi e nella gestione delle risorse umane

Altri cambiamenti: la L. 81/93

- Introduzione dell'**elezione diretta del Sindaco** - modifica dei rapporti con l'elettorato e creazione di maggiori aspettative;
- Limitazione a due mandati consecutivi (**Sindaco e Presidente di Provincia**);
- Obbligo per comuni e Province di adeguare il proprio **Statuto**.

Una parola chiave nella **L. 59/97**

- si introduce il principio di **sussidiarietà** per una p.a. sempre più vicina ai cittadini: si dice quello che lo Stato mantiene a sé delegando le altre funzioni a Regioni ed Enti locali
- Principi di completezza, efficienza, economicità, cooperazione, responsabilità ed unicità, adeguatezza ...

Aspetti fondamentali della L. 127/97 (1)

- Semplificazione complessiva di tutte le procedure (sensibile riduzione dei certificati)
- il **segretario comunale** diventa dipendente dell'ente locale, non più del Ministero dell'Interno;
- Viene definitivamente sancita la separazione tra organi eletti e dipendenti;
- Rientra nelle competenze della Giunta l'adozione di regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio e in conformità con lo Statuto;

Aspetti fondamentali della L. 127/97 (2)

- Sono attribuiti ai dipendenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi, in particolare:
 - Presidenza delle commissioni di gara e concorso;
 - Responsabilità delle procedure di appalto;
 - Stipulazione di contratti;
 - Atti di gestione finanziaria e assunzione di impegni di spesa;
 - Amministrazione della gestione del personale;
 - Provvedimenti di autorizzazione, concessione o similari.

Aspetti fondamentali della L. 127/97 (3)

- Vengono limitati i controlli di legittimità sugli atti amministrativi da parte del **Co. Re. Co.** Ed in particolare su:
 - Statuto dell'Ente;
 - Regolamenti di competenza consiliare;
 - Bilanci annuali e pluriennali, con relative variazioni;
 - Rendiconto di gestione.

Aspetti fondamentali del D. Lgs. 112/98

- Pone il principio dell'attribuzione al Comune di tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori:
 - **Servizi alla persona e alla comunità** (salute, istruzione, formazione, cultura e sport)
 - **Assetto e utilizzo del territorio** (Urbanistica, infrastrutture, trasporti, viabilità, ambiente, rifiuti, acqua, protezione civile)
 - Sviluppo economico (Attività produttive, energia, miniere, turismo)
- L'attuazione del decreto viene **subordinata** all'emanazione di puntuali leggi regionali di recepimento

Ultime trasformazioni: D. Lgs 267/00

- Il Testo Unico leggi ordinamento Enti Locali abroga la L.142/90 recependone molte norme: le innovazioni sostanziali sono frutto di orientamenti giurisprudenziali:
 - Recupero dell'intero sistema legislativo in materia di ordinamento degli EELL in modo più coerente nel suo complesso
 - Sistemazione della legislazione preesistente che renda più comoda, semplice e certa l'applicazione del diritto.

La riforma del Titolo V°

(1)

(Legge costituzionale n°3 del 18 ottobre 2001)

Principi fondamentali sottesi alla riforma:

1. **Equiordinazione** tra tutti gli enti territoriali che compongono la Repubblica (graficamente dall'immagine della piramide egiziana – lo Stato al vertice – a quella del tempio greco – ogni colonna espressione delle autonomie tenute insieme dalla “leale collaborazione”)
2. **Sussidiarietà**, di derivazione comunitaria, che stà alla base della ordinaria intestazione delle funzioni amministrative al comune, quale livello istituzionale più prossimo al cittadino
3. **Leale collaborazione**

La riforma del Titolo V°

(2)

Gli Enti locali dopo la riforma:

1. Cambiamento del modello di esercizio dei pubblici poteri: da un sistema verticistico e centralizzato, in favore di una maggiore apertura verso i molteplici soggetti dell'ordinamento per garantire maggiore partecipazione delle Istituzioni e dei cittadini alle politiche di gestione e sviluppo.
2. Ampia potestà normativa e regolamentare a Regioni ed EELL.
 - Alla maggiore autonomia corrisponde una maggiore responsabilità rispetto ai molteplici interessi della Comunità

La riforma del Titolo V°

(3)

Art. 117 (nuovo testo)

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

...

Art. 117 (vecchio testo)

La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni ...

La riforma del Titolo V°

(4)

Art. 118 (nuovo testo)

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze ...

Art. 118 (vecchio testo)

Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale che possono essere attribuite dalle leggi della repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri Enti locali ...

Uno stop alla riforma?: L. 131/2003

- Sancisce che fino a quando Regioni e Stato non provvederanno a dare attuazione all'art.118 della Costituzione “le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti”:

Ultimissime novità: L. 15/2005 e L.80/2005

- Queste due leggi riformano la L. 241/90 con alcune innovazioni:
 - Generalizzazione della dichiarazione di inizio attività (artt. 19 e 20);
 - Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza;
 - Introdotto il capo IV bis "Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso"
 - ✓ Previsti indennizzo in caso di revoca
 - Incentivo all'uso della telematica;
 - Arricchito il contenuto della comunicazione di avvio del procedimento (termine conclusione + rimedi esperibili in caso di inerzia della p.a.)

Ultimissime novità: D. Lgs. 82/2005

- Codice dell'Amministrazione digitale:
 - Utilizzo posta elettronica certificata;
 - Valore probatorio del documento informativo: piena prova fino a querela di falso;
 - Firma digitale
 - Conservazione documenti informatici;
 - Procedimento e fascicolo informatico;
 - Siti internet delle p.a.
 - Carte elettroniche
- Consolidamento processi di e-government

Quale è la situazione degli Enti locali dopo la riforma del Titolo V?

(1)

FORMA E SOSTANZA

- Occorre verificare se possa parlarsi ancora di una amministrazione comunale come fenomeno uniforme
- Si ha l'impressione che le ultime riforme rispondano alla richiesta di ripensamento del rapporto tra potere pubblico e cittadino (nell'ambito della riscrittura della forma di Stato) piuttosto che una riallocazione ai diversi livelli territoriali della **responsabilità** di soddisfare le attese dei cittadini
- Esiste il problema del quanto e quando delle nuove funzioni che la riforma ha voluto trasferire agli Enti locali
 - **Quando:** pur dopo la modifica del titolo V restano in vigore le norme preesistenti fino a quando non vengono sostituite da nuove norme dettate dalle autorità competenti individuate dal nuovo sistema (Regioni e Stato)
 - **Quanto:** ad oggi non si può misurarlo visto che la L. 131/2003 prevede (oltre alla norma sospensiva) che le deleghe vengano attribuite nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza e la dominanza che si riconoscerà all'uno o all'altro principio potrà determinare gli assetti più diversi
 - Si può anzi ritenere che la riformulazione dell'art. 118 Cost. non si traduca in garanzia di un insieme di materie di competenza esclusiva ai Comuni

Quale è la situazione degli Enti locali dopo la riforma del Titolo V?

(2)

FUNZIONI

- Le funzioni proprie dei comuni sono individuabili tanto dal legislatore statale che da quello regionale
 - Dovrebbero essere funzioni individuabili in esclusiva applicazione a prescindere da ogni considerazione sull'idoneità dimensionale e organizzativa
 - 8092 comuni di cui 4700(58.35%) con meno di 3000 abitanti – 3650(45 %) con meno di 2000
 - Questi dati fanno pensare che l'attribuzione delle funzioni proprie possa avvenire tenendo conto delle diverse dimensioni demografiche e organizzative (questo non pare in contrasto con il sistema costituzionale)
 - L'adeguatezza quale condizione per l'esercizio efficace delle funzioni costituisce non un limite ma nella prospettiva di una amministrazione governata dal principio del buon andamento, una **condizione** dell'autonomia.
 - Può dunque considerarsi legittimata l'idea che le funzioni proprie possano essere attribuite da Stato e regioni non solo ovviamente in maniera differenziata da Regione a Regione, ma anche, nella stessa Regione, per tipologia di comuni

Quale è la situazione degli Enti locali dopo la riforma del Titolo V?

(3)

FUNZIONI

- Quali sono queste funzioni?
 - Una analisi materia per materia rivela che sono assai rare le fattispecie in cui davvero può ritenersi che il comune abbia in effetti il governo di un settore:
 - Servizi alla persona – coinvolta anche Regione (finanziamenti), Provincia, IPAB, privati, Fondazioni
 - Pianificazione urbanistica – il comune adotta il piano regolatore nel rispetto degli indirizzi della pianificazione regionale e provinciale
 - Ambiente – concorso di competenze regionali, provinciali e comunali (controlli)
 - Sviluppo economico – al comune responsabilità procedimentale (sportello unico) con funzioni decisorie di tutte le amministrazioni ordinariamente competenti e che mantengono la piena titolarità dei poteri
 - Commercio – al comune spetta il rilascio delle autorizzazioni in coerenza con i criteri fissati dalla Regione (la conferenza dei servizi decide a maggioranza con possibilità di autorizzazione anche se il comune ritenga opportuno il diniego)
 - Trasporti locali – funzione sovracomunale (neanche unificata)
 - Protezione civile – coordinamento di provincia, regione prefettura
- Il decentramento delle funzioni ha esteso i settori di intervento del comune come ente esponenziale della collettività locale, non però in via esclusiva ma come parte di una complessa amministrazione

Quale è la situazione degli Enti locali dopo la riforma del Titolo V?

(4)

LE RISORSE

- Ma il vero elemento caratterizzante l'autonomia come indipendenza nell'indirizzo politico amministrativo è la disponibilità delle risorse
- Di fatto oggi la finanza locale è finanza mista (entrate tributarie proprie e trasferimenti erariali)
 - La L. 142/90 riconoscendo ai comuni l'autonomia finanziaria "fondata su certezza di risorse proprie e trasferite" prevedeva anche che i trasferimenti erariali dovessero garantire i servizi locali indispensabili, mentre le entrate fiscali dovevano finanziare " i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità".

La riscrittura di questo articolo nel Testo unico ha eliminato la garanzia della sufficienza delle contribuzioni erariali per il finanziamento dei servizi essenziali.

L'inversione non è neutra: è la fiscalità locale a dover garantire prioritariamente lo svolgimento dei servizi essenziali per finanziare, col residuo, i servizi necessari allo sviluppo.
 - Bilanci comunali ingessati
- Inoltre i servizi essenziali paiono costituire alcune di quelle prestazioni che, costituendo l'oggetto di diritti civili e sociali, devono essere garantite su tutto il territorio nazionale secondo livelli che è compito dello Stato determinare.
- Ne si può immaginare che la fiscalità locale possa aggiungersi a quella statale senza che quella liberi spazi di imposizione, pena una crisi di rapporto tra potere pubblico e cittadino
- Non è pensabile, dunque, che il ridisegno dell'amministrazione locale non si accompagni a un effettivo potenziamento dell'autonomia finanziaria, essendo la dipendenza economica a vanificare l'autonomia.

Quale è la situazione degli Enti locali dopo la riforma del Titolo V?

(5)

LA RELAZIONE CON IL CITTADINO

- Quello che caratterizza l'amministrazione comunale è però l'immediatezza del contatto con i cittadini:
 - Carattere distintivo rispetto l'amministrazione statale è la rappresentanza diretta dei loro interessi.
 - Carattere distintivo rispetto la Regione è la capacità di recepirne le esigenze
- Appare quindi come l'autonomia si possa realizzare nella creazione di un sistema integrato di responsabilità attribuite a soggetti diversi necessariamente partecipi al processo di soddisfazione delle attese dei cittadini – partita che si gioca sul piano delle procedure operative e dei procedimenti amministrativi.
- Dunque non un sistema imperniato su competenze tendenzialmente esclusive, ma nella partecipazione effettiva ai processi decisionali, con regole del procedimento che devono costituire le linee dell'organizzazione dinamica di una amministrazione complessa per consentire alle amministrazioni locali, che ne costituiscono il baricentro, di realizzare le attese delle collettività rappresentate.
 - Il modello in via di estensione della Conferenza dei servizi che decide a maggioranza anche nel dissenso dell'amministrazione locale non è compatibile con la garanzia istituzionale delle funzioni comunali per quegli interessi la cui tutela, in forza del principio di sussidiarietà, è attribuita al Comune



Per riepilogare

Una nuova cultura amministrativa

Da una attività amministrativa interessata in modo quasi esclusivo al rispetto della Legge e della procedura, si è passati ad una azione amministrativa preoccupata anche delle ricadute in termini di efficienza, efficacia ed economicità



“aziendalizzazione” dell’Ente Locale che recepisce i criteri/principi gestionali propri delle aziende private



Amministrazione per obiettivi

Una trasformazione radicale

Dal 1990 ad oggi i compiti dei comuni si sono:

- ❑ Modificati ?
- ❑ Evoluti ?
- ❑ Ampliati ?

Due aspetti della trasformazione

1. Le nuove funzioni assegnate al Comune incidono sulla organizzazione funzionale dell'Ente
2. Diverso rapporto con i cittadini
 - Da Amministrazione "autoreferenziale" ad Amministrazione che mutua dall'impresa privata l'atteggiamento di "orientamento al cliente"
 - ✓ Si traduce in processi di "ascolto del cittadino"
 - ✓ Si consolidano i principi:
 - Della Trasparenza
 - Della partecipazione
 - Della comunicazione

Le note dolenti

(1)

- a. A fronte di una forte “**personalizzazione**” nel rapporto cittadino/istituzioni, non è chiaramente definita e proceduralizzata la **responsabilità** in capo a diversi livelli amministrativi di soddisfare le esigenze/attese delle persone.
- b. Non c'è chiarezza su quali e quante **deleghe** esclusive saranno attribuite a Comuni e Province dalle Regioni
- c. Ci potranno essere **assetti amministrativi diversi** (già oggi urbanistica e cave), **tra Comuni**.

Le note dolenti

(2)

- d. Non ci sono segnali di avvio di una seria politica di **decentramento tributario**, quindi, ad oggi, la “capacità economica” dei Comuni di far fronte alle sempre maggiori richieste di qualità, è minima (mentre la pressione fiscale e tributaria per il cittadino è aumentata).
- Non garanzia di equi servizi essenziali
 - Blocco della spesa per dotazione organica (solo Co.Co.Co. E lavori a progetto)
 - Limitazione forte alle consulenze ed incarichi professionali
 - Limitazione alle spese per investimenti (mutui)
- e. Tutto questo porta ad un sostanziale svuotamento di ogni politica federalistica e ad un **riflusso pesante in termini centralistici** verso la Regione.

Dove stiamo andando?

Guida all'Esternalizzazione di Attività e Servizi nella Pubblica Amministrazione

I principali **benefici** che possono consigliare le amministrazioni ad esternalizzare sono:

- la **riduzione dei costi** ed il vantaggio economico conseguibile a fronte dell'affidamento ad un soggetto esterno caratterizzato da una maggiore specializzazione (economie di scala e conoscenza);
- l'**innalzamento della qualità dei servizi**, che può indurre, anche a parità di costo, a preferire l'attribuzione di segmenti di attività a ditte private che garantiscano più elevati *standard di performance*;
- la possibilità di ovviare alla **carezza di alcune professionalità** (*skills shortage*), che indica il divario tra professionalità richieste e competenze offerte anche a seguito dello sviluppo di adeguate politiche di utilizzo delle risorse umane;
- l'**attenuazione delle logiche burocratiche** e l'alleggerimento della amministrazione pubblica; infatti, la gestione dei servizi da parte di fornitori esterni avviene all'interno di assetti organizzativi e gestionali più agili e flessibili e meno burocratici;
- il **superamento di alcune rigidità dovute al "blocco delle assunzioni"** attraverso il reimpiego e la riqualificazione del personale;
- la possibilità di **rispondere in tempi rapidi all'innovazione tecnologica**, in determinati ambiti ed in particolare nei servizi di supporto interno (logistica, manutenzione immobiliare e tecnologica, utenze), spesso inattuabile a livello di singole amministrazioni che operano in condizioni di risorse scarse da attribuire in via prioritaria ai servizi finali agli utenti;
- l'opportunità di **concentrare attenzione e risorse su attività ritenute strategiche**, liberando risorse umane e investimenti dalle attività meno rilevanti;
- l'occasione di **disporre di informazioni articolate ed in tempo reale** su fattori produttivi, costi, qualità e risultati;
- la definizione di un **corrispettivo contrattuale vincolato ad un risultato o performance** e la presenza di un unico responsabile del risultato contrattuale;
- la raccolta di indicazioni che emergono attraverso il **confronto ed il benchmarking con esperienze di altre amministrazioni pubbliche** e la scelta di riprodurre all'interno della amministrazione stessa buone pratiche ed esperienze di successo.



Dalle riforme federali all'amministrazione del territorio locale

Spunti tratti da:

- La realtà dei comuni veneti fra la riforma dello Stato e i nuovi statuti (prof. Giovanni Sala)
- ISAE Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo
- Documentazione ANCI
- IL FEDERALISMO IN ITALIA - Relazione di Daniela Mazzuconi del 19 marzo 2005 c/o Fondazione Elena da Persico
- Guida all'Esternalizzazione di Attività e Servizi nella Pubblica Amministrazione (Dipartimento della Funzione Pubblica)