

Il mondo degli
Enti Locali*Fatta la legge meglio cambiarla dopo pochi anni***Proposta una nuova riforma
delle autonomie locali**

Sono state recentemente riviste al rialzo le stime della cosiddetta "speranza di vita" per l'Italia che viene a collocarsi al quarto posto nel mondo con l'età di 84 anni per le donne e 79 anni per gli uomini.

Se dovessimo, invece, stimare la "speranza di vita" per le Leggi, il nostro Paese ne uscirebbe molto male. Le Leggi durano pochi anni, talune pochi mesi (vedi le "finanziarie") e vengono spesso modificate, in tutto od in parte, complicando la vita agli operatori ed ai cittadini in genere. La mortalità normativa infantile è assai elevata: si è dato il caso di una legge nata morta e cioè in parte modificata prima della sua entrata in vigore (decreto legge "anticrisi" del luglio 2009).

Ciò vale anche per le leggi fondamentali come quelle che regolano l'ordinamento della pubblica amministrazione e degli enti locali. In passato non era così; basterà ricordare che la "legge comunale e provinciale" è stata approvata all'inizio del secolo scorso (1908) riformata nel 1934 e riveduta nel 1990: solo tre volte in un secolo. Siamo invece partiti nel 2000

di Giosuè Nicoletti



Giosuè Nicoletti

con un Testo unico delle autonomie locali (18 agosto 2000) già modificato più volte ed ora ci si appresta ad una riforma globale con il disegno "Calderoli" recante "disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e carta della autonomie locali."

L'obiettivo generale del disegno di legge, come risulta anche dal titolo

è quello della razionalizzazione dell'ordinamento, termine con il quale si intende anche la riduzione di costi.

Come spiega la Relazione governativa il ddl si propone *ulteriori obiettivi (tutti di vasto respiro ed inscritti nel quadro di una profonda rivisitazione dell'apparato pubblico locale in chiave di efficienza, efficacia e contenimento della spesa): la razionalizzazione e la soppressione di enti, organismi e strutture pubbliche; la riduzione del numero dei consigli e dei componenti delle giunte; la definizione e le semplificazioni per i piccoli comuni; l'individuazione e l'allocatione delle funzioni amministrative, in attuazione dell'art. 118 Cost. Vanno nella medesima direzione anche le disposizioni relative alla modifica delle funzioni del consiglio comunale e del consiglio provinciale, la modifica della disciplina dei Direttori generali e degli enti locali, la riscrittura delle norme sui controlli, indirizzate con più decisione ad assicurare la piena responsabilizzazione degli amministratori e dei dipendenti.*

Le funzioni dei Comuni

Nella vigente disciplina le funzioni del Comune sono indicate in modo generico, meglio "generale". Si prevede, infatti, che ad esso spettino tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio salvo quanto non espressamente previsto per altri soggetti dalla legge statale o regionale.

Nel ddl Calderoli vengono invece elencate le funzioni "fondamentali" (obbligatorie) come segue:

- a) la normazione sulla organizzazione e lo svolgimento delle funzioni;
- b) la programmazione e la pianificazione delle funzioni spettanti;
- c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale;
- d) il controllo interno;
- e) la gestione finanziaria e contabile;
- f) la vigilanza ed il controllo nelle aree funzionali di competenza;
- g) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale;
- h) il coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, in coerenza con la programmazione regionale;
- i) la realizzazione di processi di semplificazione amministrativa nell'accesso alla pubblica amministrazione ai fini della localizzazione e realizzazione di attività produttive;
- j) le funzioni in materia edilizia, compresa la vigilanza e il controllo territoriale di base;
- k) la partecipazione alla pianificazione urbanistica, anche con riferimento agli interventi di recupero del territorio;
- l) l'attuazione in ambito comunale, delle attività di protezione civile inerenti alla previsione, alla prevenzione, alla pianificazione di emergenza e al coordinamento dei primi soccorsi;
- m) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade comunali e la regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di pertinenza dell'ente;



- n) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico comunale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito comunale, in coerenza con la programmazione provinciale;
- o) la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali, l'erogazione ai cittadini delle relative prestazioni, nell'ottica di

- quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- p) l'edilizia scolastica, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresi gli asili nido, fino alla istruzione secondaria di primo grado;
- q) la gestione e la conservazione di teatri, musei, pinacoteche, raccolte di beni storici artistici e bi-

- biografici pubblici di interesse comunale e di archivi comunali;
- r) l'attuazione delle misure relative alla sicurezza urbana e delle misure disposte dall'autorità sanitaria locale;
- s) l'accertamento, per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e l'irrogazione delle relative sanzioni;
- t) l'organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale e l'espletamento dei relativi compiti di polizia amministrativa e stradale inerenti ai settori di competenza comunale, nonché di quelli relativi ai tributi di competenza comunale;
- u) la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici.

la Repubblica
QUOTIDIANO: ROMA
del 20 Novembre 2009

Enti locali, 50mila poltrone in meno In Finanziaria le norme anti-alluvioni

Quanto tempo costano le tasse
ore impiegate all'anno per espletare le pratiche fiscali

■ Tempo tasse imprese e lavoro ■ Tempo tasse sui consumi

Paese	ore (migliaia)
Lussemburgo	650
Islanda	550
Estonia	450
Svezia	350
Regno Unito	300
Francia	250
Danimarca	200
Cipro	150
Paesi Bassi	100
Lituania	80
Germania	70
Romania	60
Spagna	50
Grecia	40
Finlandia	30
Lettonia	20
Slovacchia	15
Portogallo	10
Ungheria	8
Polonia	6
Rep. Ceca	4
Bulgaria	2

Fonte: PricewaterhouseCoopers

ROBERTO PETRINI
ROMA — Mentre Tremonti è in Cina per tenere una lezione alla Scuola del partito comunista, la Finanziaria rischia di imbarcare un numero sempre più ampio di misure: arriva il pacchetto anti-alluvioni e il cdm approva i fondi delle autonomie che, secondo

campo il ministro Fitto (Affari Regionali): «La privatizzazione dell'acqua... molti investi-...»

che si...
To...
che d...
men...
te di...
34...
cir...
ca...
pi...
v...

del 20 Novembre 2009 **CORRIERE DELLA SERA**
Quotidiano Milano

Via al taglio delle poltrone «Assessori e consiglieri saranno 45 mila in meno» Si del governo al «codice Calderoli». Regioni scontente

Carta delle Autonomie
Prevista la «potatura» di Province e comunità montane.

mero, la cura dimagrante sarebbe del 18% dei consiglieri e del 26% degli assessori. Il ministro ha anch...

«Le comunità montane sono 367 in Italia e coinvolgono il 10% della popolazione. Non credo si- che abbiano un...

8 INTERNI

L'ITALIA DEGLI SPRECHI

Enti locali, in arrivo la sforbiciata Il governo taglia 45mila poltrone

*Giovedì in consiglio dei ministri la riforma della «Carta delle autonomie»
Nel mirino di Calderoli comunità montane, consorzi e autorità territoriali*

Giacomo Susca

Se il legnista Roberto Calderoli armerà con la scure non è per prender parte a un revival celtico sulle rive del Po. Il ministro per la Semplificazione normativa è deciso a sironciare sprechi e privilegi annidati tra i rami secchi dell'autonomia. Parolina magica che nell'Italia delle poltrone comode spesso finisce per far rima con anarchia.

Pronti, via: così restano in bilico le sorti di trecentocinquantesimi comunità montane (duecentodiciotto di queste sarebbero pronte per

libero a disposizione... Capitolo province: oggi sono 108 con 2.548 consiglieri e 774 assessori in organico, «domani» si ridurrebbero rispettivamente a 1.866 e 446. Soltanto in questo modo, senza scompare il Calderone rappresentato dagli enti inter-

medi, rinunceremo a quattro 45mila «eletti». Sarà per questo che alzano le barricate?

POLITICI DA STRADA
Lo sanno meccanicamente dei consigli circoscrizionali i microparlamentari di prossimità chiamati a volte municipi, altre quartieri o consigli di zona, fa sì che siano obbligatori nelle città con più di 100mila abitanti e «consentiti» in quelli con più di 30mila. Risultato, carta bianca alle singole realtà, che raramente si privano di tali organi di «ind-

rizzo e controllo politico-amministrativo» (leggi raccoglitori di voti). Perciò balzano agli occhi alcune situazioni a dir poco assurde. Il record italiano di consiglieri in rapporto alla popolazione spetta a Gorizia, 10 circoscrizioni, 132 rappresentanti per

LA CARICA
Sono le amministrazioni comunali gli enti locali sui quali dovrebbe abbattersi con più forza la scure dei tagli. Se la riforma passasse senza modifiche in Parlamento dei 92.118 consiglieri comunali ordinari ne resterebbero solo 60.226: ben 34.962 poltrone verrebbero eliminate. Gli 8.200 sindaci italiani sono già saliti sulle barricate per condannare il progetto di legge. Il presidente dell'Ance sindaco di Torino Sergio Chiamparino ha dichiarato che alla riforma manca la dimensione critica del problema. [Liverani]

nto, le proteste o. Vasco Errani il sindaco di Tolunparino (Anche dell'Upi, Fanno criticato il esto non sono quelle «modi- profondo de- filio Stato a fa- Province e Co- e promesse di ismo». Il ri- ridurre una e a un «sem- incapace di dilibrio tra i no». Soprattutto fiscale libilab». ati di tutti di delle co- er il presi- ricio Bor- tato con-

-41%
la riduzione dei membri delle giunte comunali: si passerà da 35.254 eletti a 20.711

-18%
la riduzione dei consiglieri provinciali: passeranno da 3.246 a 2.650 con la nuova normativa

il Giornale
Lunedì 16 novembre 2009

GLI OBIETTIVI
ENTI CHE SARANNO ABOLITI E LE CUI COMPETENZE SARANNO RIDISTRIBUITE A COMUNI, PROVINCE E REGIONI:

218	Comunità montane	11.000 membri
91	Ato* acqua	1.000 consiglieri
131	Ato* rifiuti	1.100

Le funzioni delle Province

Le funzioni fondamentali delle Province sono così previste:

- 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 forme associative;
- i) 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 controllo in materia di trasporto privato in ambi-

to 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;
- r) la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale in ambito provinciale, compatibilmente con la legislazione regionale;
- s) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale.

Sempre nell'ottica della razionalizzazione e dell'economia della spesa pubblica il disegno di legge prevede che le funzioni più direttamente legate al territorio dovranno essere obbligatoriamente esercitate in forma associata da parte dei Comuni con popolazione

pari od inferiore ai 3000 abitanti. Per le funzioni di programmazione e di pianificazione, di gestione finanziaria e di controllo è consentito lo svolgimento in forma associata mediante la cosiddetta "Unione di Comuni" già prevista nel vigente ordinamento.

Enti ed organismi di cui si prevede la soppressione

Nell'ottica della economia della spesa pubblica si prevede la soppressione di diversi enti od organismi tra i quali:

- Autorità d'ambito territoriale (ATO) istituite per il ciclo idrico integrato ed i rifiuti.
- Bacini Imbriferi Montani (BIM).
- Consorzi tra enti locali fatti salvi i consorzi per la gestione associata di uno o più servizi.
- Consorzi di bonifica e di miglioramento, salvo accorpamento o riordino disposti dalle Regioni.
- Circoscrizioni di decentramento comunale in tutti i Comuni salvo quelli con popolazione superiore ai 250.000 abitanti.

Riduzione dei componenti dei Consigli e delle Giunte comunali

Come da prospetti che seguono:

Comuni con popolazione superiore ad abitanti	Componenti del Consiglio Comunale		
	Sindaco	Consiglieri	
		Attuali	Proposti
1.000.000	1	60	45
500.000	1	50	40
250.000	1	46	37
100.000 o capoluogo di Provincia	1	40	32
30.000	1	30	22
10.000	1	20	15
3.000	1	16	12
1.000	1	12	10
Fino a 1.000	1	12	8

Composizione delle Giunte ()*

<i>Abitanti</i>	<i>Attuali</i>	<i>Proposti</i>
Fino a 3000	4	2
Da 3001 a 10.000	6	3
Da 10.001 a 30.000	7	3
Da 30.001 a 100.000	10	5
Da 100.001 a 250.000	12	8
Da 250.001 a 500.000	12	9
Da 500.001 a 1.000.000	12	10
Oltre 1.000.000	12	12

(*) Assessori oltre al Sindaco

Semplificazione documenti finanziari e contabili

Per i piccoli Comuni (intesi come quelli con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti) si prevede l'adozione di modelli semplificati di bilancio preventivo annuale e pluriennale e di rendiconto e l'adozione facoltativa della contabilità economica; vengono introdotte misure organizzative di maggiore snellezza in ordine all'esecuzione degli appalti di lavori pubblici.

Revisione dei conti

Facendo salva la riserva "professionale" della revisione si stabilisce che i componenti del Collegio dei revisori sono scelti sulla base dei criteri individuati dallo statuto dell'ente, volti a garantire specifica professionalità e privilegiare il credito formativo:

- a) tra gli iscritti all'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili;
- b) tra gli iscritti al registro dei revisori contabili.

Il credito formativo deriva anche dalla partecipazione a specifici corsi di formazione organizzati, tra gli altri, dalla Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno e dalla Scuola superiore della pubbli-

ca amministrazione locale, che possono a tal fine stipulare specifiche convenzioni con l'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili e con l'Istituto dei revisori dei conti.

In accoglimento delle istanze da più parti avanzate viene ripristinata la possibilità per lo statuto comunale di prevedere la revisione collegiale (tre membri) nei Comuni da 5000 a 15000 abitanti, fermo restando il revisore unico sotto i 5000 abitanti.

Quanto alle competenze si è meglio individuato la materia dei "pareri" che i revisori devono esprimere, con le modalità stabilite nel regolamento comunale in materia di:

- 1) strumenti di programmazione economico-finanziaria;
- 2) proposta di bilancio di previsione e relative variazioni;
- 3) modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni;
- 4) proposte di ricorso all'indebitamento;
- 5) proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa;
- 6) proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni;
- 7) proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali.

Nei pareri di cui sopra è espresso un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del responsabile del servizio finanziario, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile. Nei pareri sono suggerite all'organo consiliare tutte le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni. I pareri sono obbligatori. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione.

Nonostante i propositi del Ministro proponente e del Governo in carica che vuole attuare le riforme programmate, l'approvazione del disegno di legge richiederà tempi non brevi non foss'altro per le possibili resistenze di fronte alle soppressioni di enti e di "posti" di cui si è detto sopra. Basti accennare che per la maggior parte delle amministrazioni comunali il numero degli amministratori dovrebbe essere dimezzato con una diminuzione di oltre diecimila incarichi.

Giosuè Nicoletti
Dottore Commercialista

