



**Piemonte**

# **Per un Manifesto delle nuove autonomie locali in Piemonte**

*documento per il Convegno "La Primavera delle Autonomie Locali"  
Cuneo, 18 marzo 2016*

## **La centralità dei Comuni nel nuovo assetto dei poteri locali**

La XVII Legislatura ha introdotto una nuova stagione di riforme di sistema nell'ordinamento dell'autonomia locale.

Dopo anni di "gelo costituzionale", conseguente a una controversa e conflittuale applicazione del Titolo V novellato nel 2001, con la legge 56/2014 si è concretizzato un primo risultato della tensione riformatrice che aveva pervaso le due legislature precedenti, rimaste senza esiti quanto allo sforzo di novellare il Testo Unico degli Enti Locali.

Delle novità introdotte dalla legge 56/2014 molto si è già detto, e ancora si dirà in futuro.

I suoi primi risultati tangibili hanno comportato il superamento del principio di uniformità territoriale dell'amministrazione pubblica locale, che era invalso fin dagli albori dello Stato unitario.

La rottura dell'uniformità ha fatto leva sull'esigenza di valorizzare ai massimi livelli il principio europeo di sussidiarietà, che la nostra Costituzione ha accolto nel 2001.

Dopo più di dieci anni, la necessità di instaurare un ordinamento locale differenziato, o quantomeno differenziabile, ha perciò trovato, nella legge 56/2014, la risposta in un forte investimento negli strumenti tipici dell'autonomia locale: la classe politica dei sindaci e dei consiglieri comunali, e l'autonomia statutaria e organizzativa degli enti locali.

Ai primi, cioè agli amministratori locali, la legge ha chiesto di ricostruire a partire da se stessi tutto l'assetto dei poteri locali, nella filiera che comprende sia gli indirizzi di governo per le politiche di prossimità e sia l'elaborazione di strategie più complesse per l'area vasta.

Costoro sono stati definiti <<classe politica di base dell'ordinamento democratico>> e, pertanto, sono riconosciuti quali depositari della prima e più diretta investitura nel sistema di democrazia basato sulla rappresentanza, in una visione non dissimile da quella che pervade, in questi stessi anni, alcune delle altre democrazie europee più avanzate.

Agli strumenti giuridici dell'autonomia, la legge di riforma ha riconosciuto un ruolo e un valore sinora inediti nel sistema delle fonti positive, riducendo lo spazio di intervento della fonte primaria a vantaggio dell'autonomia di assetto organizzativo dei singoli enti locali, con la correlata espansione del valore prescrittivo della fonte statutaria.

Infine, la riforma ha introdotto un sistema di organizzazione territoriale dei poteri locali di tipo duale mediante la contestuale trasformazione delle Province e istituzione delle Città metropolitane, queste ultime da considerarsi quali soggetti realmente nuovi dell'ordinamento – ancorché già costituzionalizzati – poiché aventi una funzione istituzionale specifica e rivolta al sistema Paese nella sua interezza, oltre che alla cura delle rispettive comunità locali.

Al centro del nuovo sistema dell'autonomia locale, finalmente riportato a un impianto unitario, ci sono i Comuni: il mattone essenziale su cui poggia tutta l'architettura istituzionale della Repubblica.

## **La cooperazione di prossimità tra i Comuni per il diritto all'eguaglianza sostanziale**

I prossimi anni vedranno, con tutta probabilità, una nuova transizione costituzionale da applicare.

Questo è il momento per creare, nella cultura diffusa presso la classe degli amministratori locali, un "ponte" tra il "vecchio" e il "nuovo" che fornisca basi solide alla nuova stagione dell'autonomia locale.

E' necessario affermare un modello di "governo territoriale integrato", che sia realmente capace di superare la logica, appartenente a un'epoca dell'esperienza amministrativa italiana che può dirsi passata, di "governo per livelli separati".

La riforma degli enti di area vasta, in questo senso, è stata un passaggio necessario allo scopo, ma non si potrà fare a meno di coinvolgere nella tensione riformatrice anche il modello di governo dei Comuni,

soprattutto in una regione come il Piemonte, nella quale è molto elevato il tasso di frammentazione amministrativa.

Il pieno coinvolgimento dei Comuni nella spinta riformatrice dovrà comportare pertanto un nuovo investimento nella cooperazione intercomunale, che adotti tuttavia regole giuridiche e logiche applicative in radicale discontinuità con quelle degli ultimi cinque anni.

I Comuni piemontesi, infatti, ben prima della stagione dei cd. “obblighi di gestione associata delle funzioni fondamentali” avevano saputo creare forme di cooperazione intercomunale stabili, efficaci e utili alla maggiore esigibilità e diffusione dei diritti e dei servizi pubblici locali.

Ne sono testimonianza, ancora attuale, i consorzi per le funzioni socio-assistenziali così come alcune risalenti esperienze di unione di Comuni.

Ciò che, invece, negli ultimi anni ha reso più difficile la cooperazione è stata l'imposizione di obblighi eterodiretti, basati non sui servizi realmente domandati dalle collettività amministrate, ma basati su formulazioni teoriche e spesso astratte di “funzioni fondamentali”.

Gli amministratori comunali sono ben consapevoli di quali siano le funzioni fondamentali, cioè quelle attività pubbliche indefettibili e rispondenti ai bisogni sostanziali dei propri cittadini: sono le funzioni, i servizi e gli investimenti che permettono di costruire migliori infrastrutture viarie e gestire più efficaci servizi educativi; che garantiscono un'illuminazione pubblica più efficiente e maggiore sicurezza degli edifici scolastici; sono le misure di salvaguardia del paesaggio e le opportunità di insediamento per le attività produttive.

Su questi temi di sostanza, e non su astratte diciture di “funzioni fondamentali” è perciò necessario costruire, d'ora in poi, il tessuto della cooperazione intercomunale.

A giudizio dell'Anci, l'intero processo deve essere governato dai Comuni e su base strettamente volontaria, poiché la giusta istanza di differenziazione che proviene dai territori non può più venire frustrata da una rigida imposizione di “soglie demografiche minime” che non facilitano, ma complicano le alleanze territoriali.

Inoltre, anche i Comuni di maggiori dimensioni devono diventare parte delle forme di cooperazione, al fine di valorizzare il loro ruolo naturale di aggregatori territoriali e stabilire uno scambio virtuoso con i Comuni più piccoli.

In questa logica, le unioni di Comuni restano lo strumento principale da affermare e diffondere nel tessuto amministrativo piemontese, ma esse devono venire “liberate” dagli appesantimenti burocratici che ne hanno limitato finora lo sviluppo.

Servono regole legislative che rendano realmente appetibile la creazione di questi nuovi enti, che non li riducano a un “doppione” burocratico dei Comuni che li compongono, ma che li facciano diventare il luogo della composizione degli interessi territoriali e, parimenti, lo strumento operativo per una sintesi efficace delle politiche di sviluppo territoriale.

Le medesime considerazioni valgono nei confronti dei processi di fusione intercomunale, che oggi rappresentano un'importante occasione per ridurre la frammentazione e aumentare le economie di scala nella gestione dei servizi pubblici locali. Anche questi processi, tuttavia, devono nascere dalle comunità e non da astratte previsioni legislative, e devono trovare motivazioni più forti e stabili della, pur importante, incentivazione di natura finanziaria.

- 3 -

### **Le nuove Province, enti di area vasta per l'amministrazione condivisa**

Nella creazione di un “ponte” tra il “vecchio” e il “nuovo”, continuano a rivestire un ruolo-chiave anche le Province. Nel 2016 tutte le Province sono ancora impegnate, dopo due anni dalla riforma, nel ricercare un nuovo equilibrio finanziario e organizzativo, ma in gran parte sono ancora “imprigionate” in una logica di *bad company* che ne limita la possibilità di affermare pienamente la *ratio* della stessa legge 56/2014.

Vale, allora, ricordare che in tutti i Paesi europei esiste un livello di governo dell'area vasta poiché esso è – anzitutto – uno strumento di perequazione e di garanzia dei diritti; vale sottolineare che, anche nel nostro Paese, è rilevante l'esigenza di garantire pari dignità sociale e uguali condizioni di accesso ai servizi al 70%

della popolazione che non vive nelle grandi aree metropolitane, in modo che i diritti siano universalmente goduti, si evitino gli squilibri tra i territori e sia accumulato e distribuito con intelligenza il capitale sociale.

Ecco perché è indispensabile evitare il rischio della “banalizzazione” del concetto di “area vasta”, riconoscendo cioè che le nuove Province sono i soli enti capaci di dare sostanza alla missione istituzionale individuata dalla riforma ordinamentale e, in prospettiva, anche dalla riforma costituzionale.

Questa è la ragione, in altre parole, per la quale la legge 56/2014 ha confermato alle Province una missione istituzionale di cura degli interessi generali delle collettività, sebbene abbia ridotto il novero delle funzioni esercitabili e il potere delle Regioni di operare in loro favore nuovi conferimenti di altre funzioni amministrative. Le nuove Province traggono oggi la loro ragion d’essere in un insieme di funzioni amministrative di tipo gestionale (viabilità, edilizia scolastica e ambiente), sulle quali è necessario avviare delle sperimentazioni di amministrazione condivisa con i Comuni e le loro unioni, per mettere a fattor comune in modo funzionale risorse e competenze gestionali.

Ma vi sono anche le funzioni di programmazione e pianificazione, che è necessario rileggere anch’esse in una prospettiva di “amministrazione condivisa” in cui l’area vasta diventa un “hub” delle autonomie locali nella pianificazione territoriale di coordinamento, nella programmazione del trasporto pubblico locale, nelle politiche rivolte alla difesa del suolo e alla protezione civile.

E vi sono, infine, le funzioni che, in quanto assimilabili ai compiti fondamentali delle aree vaste, potranno ancora essere oggetto di conferimento da parte delle Regioni, in una nuova logica di “amministrazione regionale distribuita” che valorizzi il decentramento e il concorso delle aree vaste ai compiti fondamentali di programmazione regionale.

Il “cuore” della nuova missione istituzionale delle Province dovranno tuttavia essere le funzioni trasversali di supporto ai Comuni (assistenza tecnica, raccolta dati, statistica, sistemi informativi, avvocatura, uffici Europa, centrali di committenza, stazioni uniche appaltanti, gestione unitaria di procedure selettive e concorsi) che possono offrire un grande risultato di recupero di ruolo e identificazione, a condizione che si accetti consapevolmente un esito non omogeneo a livello nazionale.

Ma per il Piemonte, il policentrismo e differenziazione territoriale sono sempre stati un elemento di ricchezza, e tali potranno restare anche in futuro.

In questo senso, i nuovi organi di governo delle Province – in quanto diretti dagli amministratori comunali – sono il presupposto migliore per agevolare anche i processi di riordino dei comuni e la cooperazione di prossimità.

Le Assemblee dei Sindaci dovranno diventare il luogo naturale per la definizione condivisa degli ambiti omogenei di cooperazione e per ricostruire, territorio per territorio, la dimensione ottimale sia del governo di prossimità, sia del governo di area vasta, attraverso l’allocazione a questo livello dei compiti di regolazione dei servizi di rilevanza economica locale.

- 4 -

## **Lo sviluppo della cooperazione metropolitana: una questione di interesse nazionale**

Ora che, con le leggi regionali che hanno riordinato le funzioni ex provinciali, si è conclusa la prima fase di attuazione della riforma, le 10 città metropolitane italiane devono poter sviluppare la loro specifica missione istituzionale, che risponde all’interesse nazionale verso la competitività e lo sviluppo economico.

In particolare, la Città Metropolitana di Torino - che presenta una spiccata vocazione al policentrismo territoriale e un alto livello di differenziazione al proprio interno – può ora iniziare a svolgere un ruolo cruciale da co-decisore nelle principali politiche di sviluppo regionale, attraverso gli strumenti della pianificazione strategica e della regolazione dei servizi pubblici a rilevanza industriale.

Ruolo e strumenti che sono stati pienamente riconosciuti sia dalla legge piemontese, sia dallo Statuto di autonomia, e che potranno essere declinati nelle diverse politiche grazie alla prossima definizione del primo Piano Strategico.

Come e più delle altre aree vaste, la Città Metropolitana si presenta all’appuntamento della transizione costituzionale con una vocazione specialistica, che è rappresentata da compiti e funzioni rivolte ancora alla

cura dell'interesse locale, ma che sempre più dovranno segnare la discontinuità che è tipica di un sistema amministrativo duale.

Per questo aspetto, l'ente di governo metropolitano avrà la possibilità di investire in un assetto del decentramento ancora più avanzato e sussidiario rispetto alle Province, poiché potrà contare su articolazioni interne – le zone omogenee – che la legge 56/2014 ha prefigurato come strumenti organizzati per l'incontro tra le esigenze dei Comuni e le politiche di area vasta.

Inoltre, la prospettiva della conservazione di una dignità costituzionale esplicita e immediatamente precettiva, potrà consentire alla Città Metropolitana di mantenere una potestà impositiva originaria e quindi un sistema di fiscalità non derivata da altri livelli di governo.

Anche questa prerogativa, che tuttavia dovrà essere opportunamente aggiornata rispetto all'impianto normativo vigente del cd. "federalismo fiscale", sarà utile allo sviluppo delle politiche e delle funzioni proprie del governo delle grandi conurbazioni.

- 5 -

### **Prospettive conseguenti al progetto di revisione costituzionale**

Il processo di revisione costituzionale in corso definisce in modo chiaro il nuovo sistema istituzionale di governo dei territori, e rappresenta l'ultimo pilastro del "ponte" tra il "vecchio" e il "nuovo".

Nel disegno riformatore, le Regioni partecipano alla funzione legislativa insieme allo Stato, e le funzioni amministrative sono allocate in primo luogo ai Comuni, come tuttora previsto dall'articolo 118 della Costituzione, in base ai principi di adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà.

Le Città metropolitane, che mantengono le garanzie costituzionali, e le nuove Province-enti di area vasta sono chiamate ad amministrare i territori insieme ai Comuni.

La riforma costituzionale, per questo aspetto, conserva nella Carta fondamentale tutto il sistema di governo locale, sebbene operi una evidente censura delle Province, così come esse erano disegnate nel regime precedente alla legge 56/2014.

Superando il riferimento costituzionale alle Province quali enti costitutivi della Repubblica, la riforma offre però una copertura costituzionale al processo di riordino degli enti locali avviato con la legge 56/2014, prevedendo, all'articolo 40, comma 4, che le aree vaste non ricadenti in Città metropolitane siano amministrate dagli enti di area vasta così come disciplinati dal legislatore statale e dal legislatore regionale.

La disposizione evita il rischio che il sistema territoriale duale (Città Metropolitane/Enti di Area Vasta) risulti, all'esito, sbilanciato in termini di garanzie costituzionali, poiché esso è interamente chiamato a rendere servizi pubblici locali e di interesse nazionale. Ed evita, inoltre, il rischio di un accentramento delle funzioni amministrative a livello regionale, ponendo i necessari presupposti per costruire un sistema amministrativo locale equilibrato e capace di valorizzare le peculiarità dei territori, a partire dal protagonismo dei Comuni che rappresentano – nell'uno e nell'altro "polo" della dualità istituzionale - il primo punto di contatto tra la Repubblica e i cittadini

#### *La disposizione sugli enti di area vasta nella riforma costituzionale*

##### *Art. 40. (Disposizioni finali)*

...

*4. Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione.*

...

Nella futura attuazione di questa disposizione costituzionale, va però evitato il rischio che il concorso del legislatore statale e di quelli regionali possa comportare una proliferazione indebita di possibili "enti di area vasta" che non abbiano caratteristiche appropriate, o per le quali l'ordinamento non preveda finalità istituzionali di cura degli interessi generali della collettività, come è invece per le Città Metropolitane e per le nuove Province, che sono gli unici enti di area vasta atti a interpretare il disposto legislativo ordinario e costituzionale.

Non a caso, la legittimazione di entrambe le tipologie di ente consegue a un procedimento elettorale regolato dalla legge dello Stato, e le rispettive specificità delle Città Metropolitane e delle nuove Province si riflettono sulla loro capacità giuridica, attuale ma anche futura, di svolgere funzioni amministrative proprie e fondamentali, oltre a quelle di derivazione regionale.

Nel quadro dell'articolo 40, comma 4, del disegno di revisione costituzionale, alle Regioni è dunque assegnato un ruolo importante nel riassetto del sistema istituzionale e degli enti Locali con riferimento alla Città metropolitana, alle Province, e alla promozione delle forme di cooperazione intercomunale.

E' questo un ruolo che, se sarà correttamente esercitato, potrà portare chiarezza ed equilibrio nell'ordinamento locale all'indomani della revisione costituzionale.

Con l'abrogazione dell'articolo 133, comma 1, della Costituzione, infatti, la Regione Piemonte potrà ridefinire le attuali circoscrizioni territoriali di area vasta, oggi coincidenti con le Province, completando in tal modo il processo di riassetto che ha avviato con la definizione dei "quadranti funzionali" nella legge regionale 23/2015. La Regione avrà quindi il compito di adattare il modello di governo di area vasta definito dallo Stato, in modo da garantire equilibrio tra i diversi territori e coesione sociale.