



anci
toscana

+AUTONOMIA

ASSEMBLEA REGIONALE - FIRENZE, 27 NOVEMBRE 2018

SPUNTI DI RIFLESSIONE

Premessa

Il percorso federalista e di concessione di maggiore autonomia verso i livelli di governo sub-nazionali in Italia è stato discontinuo e non privo di difficoltà. La riforma Costituzionale del Titolo V avvenuta nel 2001 ha introdotto con il terzo comma dell'articolo 116 la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di ottenere ulteriori forme di autonomia tra le materie contenute nell'art. 117 e nel rispetto dei principi dell'art. 119. Nel dettaglio il comma recita: *“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.”*

In estrema sintesi, quindi, la disposizione costituzionale circoscrive le materie su cui sono attivabili le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”:

- tutte le materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma Cost.);
- le seguenti materie di potestà legislativa esclusiva statale: organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Otto anni più tardi con l'approvazione della Legge delega in materia di federalismo fiscale (L. 42/2009) il Legislatore voleva perseguire il risultato di dare attuazione non solo dell'articolo 119 della Costituzione, ma anche del suddetto terzo comma dell'articolo 116, sottolineando che le nuove forme di autonomia sarebbero andate di pari passo all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie. Tale impianto normativo non ha mai avuto una concreta attuazione, ma, al contrario, negli anni successivi si è assistito ad un progressivo riaccentramento di parte dell'autonomia che doveva essere devoluta ai livelli di governo più bassi.

Con la legge di stabilità del 2014, il Parlamento ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'art. 116, relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle regioni a statuto ordinario. In particolare, la Legge ha previsto un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa.

Il tema del regionalismo, mediante attuazione dell'articolo 116 della Costituzione è tornato di attualità soprattutto a seguito delle iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, le prime due rafforzate da referendum consultivi con esiti largamente favorevoli all'autonomia.

Queste tre regioni – il 28 febbraio 2018 – hanno firmato con il Governo tre distinti accordi “preliminari” per l'attribuzione di maggiori forme di autonomia ai sensi dell'art. 116, in ognuno di questi ritroviamo il percorso intrapreso, la condivisione raggiunta riguardo ai principi generali, alla metodologia e a un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa per l'attribuzione di autonomia differenziata. Successivamente, altre regioni, tra cui la Toscana hanno conferito mandato al proprio Presidente ad avviare il negoziato.

In Toscana

In Toscana la Giunta regionale ha approvato una proposta, ha svolto una comunicazione in Consiglio regionale e ha svolto i primi passaggi con noi e l'Upi, nonché con il Consiglio delle Autonomie Locali. In entrambe le occasioni sono state condivise la finalità e la necessità di accompagnare il percorso coinvolgendo ed includendo i diversi livelli di governo locale, attraverso la costituzione di uno specifico tavolo interistituzionale che accompagni tutti i passaggi di confronto con il Governo.

Con l'assemblea di stamani vorremmo condividere con tutti i sindaci obiettivi e metodo di lavoro, in modo da portare avanti anche in Toscana un disegno compiuto di regionalismo differenziato.

Si tratta di un'occasione, che ha come obiettivo il rafforzamento istituzionale di tutte le autonomie territoriali e di una sfida da provare a cogliere tutti insieme come sistema delle autonomie.

Siamo favorevoli ad una maggiore autonomia regionale, sempreché essa venga accompagnata adeguatamente da un forte riconoscimento del ruolo e dell'autonomia dei Comuni, nel solco della storia istituzionale toscana. Facciamo nostro il parere espresso da ANCI e UPI nazionali sui processi di regionalismo differenziato, sul livello delle competenze amministrative e delle relative risorse, secondo il quale, essi, dovranno avvenire nel rispetto del principio di sussidiarietà, con conseguente piena valorizzazione del ruolo di tutti gli enti locali, nella titolarità e nell'esercizio delle funzioni. Qualora ciò non avvenisse, il regionalismo differenziato rischierebbe di generare un accresciuto accentramento regionale, tale da negare non solo il ruolo proprio della Regione, ma ancor prima gli stessi principi della Costituzione.

Sono riflessioni che abbiamo fatto anche tenendo conto di un'analisi degli elementi di "scala" che attengono alla nostra regione. Perciò auspichiamo maggiore autonomia comunale. Lo diciamo non certo per logiche corporative, ma sia con l'obiettivo di cogliere al meglio le potenzialità che verrebbero da un regionalismo differenziato per la Toscana, sia pensando a certi rischi di impostazione che avrebbero ricadute sulla qualità di molti processi decisionali. Noi ci stiamo infatti a recuperare tutti insieme quel termine e quel principio costituzionale, purtroppo mai abbastanza richiamato, della sussidiarietà istituzionale.

Noi siamo consapevoli che occorre che nel mondo di oggi e di domani i Comuni debbano sempre di più "fare insieme", anche se avremmo la presunzione di pensare che il sistema dei Comuni e ANCI questo lo abbiano già dimostrato su varie questioni.

Prime indicazioni di merito

Il campo di interesse toccato dalla proposta della Giunta regionale è molto ampio: salute, governo del territorio, ambiente, tutela del lavoro, istruzione e formazione, beni culturali, porti, accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, autonomie locali, coordinamento finanza pubblica.

Siamo interessati ad entrare nel merito di tutti i punti sopramenzionati, lo faremo seguendo il principio più autonomia per la Regione e più autonomia e forza ai comuni e consapevoli che questo percorso si riferisce ai rapporti fra Regione e Governo e non va direttamente ad agire sulle attuali dinamiche normative e funzionali fra Regione e comuni, in altre parole se vogliamo modificare qualcosa della legge urbanistica o della normativa socio-sanitaria, dobbiamo tenerne conto ma non è questo l'ambito di discussione. Alcuni dei punti e ci riferiamo principalmente agli ultimi quattro ci vedono principali protagonisti e su questi riteniamo che ci debba essere la piena condivisione degli enti locali.

Salute: La Regione propone di costruire proposte di dettaglio di maggiore autonomia nelle politiche di gestione delle risorse professionali, formazione specialistica, sistema tariffario, patrimonio edilizio, farmaceutica e - di particolare interesse per il sistema dei Comuni - nel campo della governance delle Aziende e di tutti i soggetti del S.S.R. per favorire forme organizzative sperimentali sia nel campo dell'erogazione dei servizi, sia nella gestione del trasferimento tecnologico. Condividiamo e ci vogliamo essere.

Ambiente: in gran parte si riferisce alle deleghe riprese dalle Province (esula dal documento presente ma sulle quali comunque merita fare il punto sullo stato di attuazione), condividiamo che tale disposizione sia da scrivere in coerenza con il codice dell'Ambiente per evitare ogni potenziale incertezza o carichi amministrativi ulteriori per i Comuni; c'è da approfondire il tema degli Ambiti; apprezziamo il riferimento alla geotermia ed alla sua fondamentale importanza per le politiche energetiche ed ambientali della Toscana.

Governo del territorio: in forza del lavoro degli anni recenti concretizzatosi nella nuova disciplina paesaggistica del PIT, la Regione Toscana propone di estendere la propria autonomia in questa materia concorrente. Come prima notazione ci chiediamo dunque come cambierebbe concretamente e su quali atti il rapporto dei Comuni con le Soprintendenze.

Lavoro, istruzione e formazione: ci troviamo in un momento di riorganizzazione delle politiche attive per il lavoro, in coerenza con il sistema delle competenze definito dall'attuazione della legge Delrio. Maggiore autonomia nelle politiche attive della Regione, avrebbe un effetto positivo, qualora evidentemente accompagnata da strumenti che garantiscano un'ampia informazione e raccordo con i soggetti dei territori interessati e a cominciare dagli amministratori. È opportuno altresì comprendere gli effetti derivanti da un rafforzamento della pianificazione regionale in materia di sicurezza sul lavoro, istruzione e formazione.

Beni culturali: Come emerso e anticipato in occasione della nostra rassegna convegnistica "Dire&Fare" sui temi del Turismo e della Cultura, è crescente nei territori l'esigenza di sperimentare nuove forme di coordinamento intra e infra del patrimonio culturale nella sua accezione più ampia. Benvenuta dunque maggiore autonomia regionale rispetto a questa competenza concorrente se ciò possa concretamente e davvero facilitare il lavoro delle amministrazioni comunali e della Regione stessa.

Porti: Interessante, ma da approfondire auspicabilmente tramite delle precise simulazioni, l'ipotesi derivante da una maggiore autonomia regionale di determinazione del canone demaniale e relativo utilizzo del gettito, al pari di quanto avviene per le autorità di sistema portuale. Anche se esuliamo ancora una volta ma cogliamo l'occasione per ribadire che occorre rivedere la legge nazionale e consentire ai sindaci di far parte dei comitati di gestione dell'autorità portuale.

E veniamo agli ultimi punti

Accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati: tema che registra sensibilità diverse sul territorio ma sul quale abbiamo come punto di riferimento il Libro bianco sulle politiche dell'accoglienza definito insieme alla Regione e a quel documento ci rifacciamo per valutare se gli aspetti di maggior riuscita nella prassi siano rafforzabili con la proposta di maggiore autonomia, ovvero se ciò sia utile a migliorare i risultati del lavoro delle amministrazioni coinvolte. A questo proposito, riteniamo sbagliato ridurre drasticamente il ruolo del sistema SPRAR e vorremo che la questione fosse affrontata come scritto nel contratto di governo ovvero "si deve superare l'attuale sistema di affidamento a privati dei centri e puntare ad un maggiore coinvolgimento delle istituzioni pubbliche, a cominciare da quelle territoriali, affidando la gestione dei centri stessi alle regioni e prevedendo misure che dispongano l'acquisizione del preventivo assenso degli enti locali coinvolti, quale condizione per la loro istituzione". Ci può stare quindi un protagonismo positivo della Regione in stretto contatto con gli organi periferici dello Stato, in modo da rendere più efficaci le politiche di accoglienza e integrazione.

Autonomie locali: questo tema non è propriamente fra le materie del 116 (come specificato anche nel documento della Regione), ma è il nostro tema e non ci sottraiamo ad una riflessione sul sistema degli enti locali.

Il quadro non è semplice: da noi in Toscana è stata data un'applicazione molto estesa della Delrio, con l'esito del referendum sulla riforma costituzionale il percorso di ridisegno del sistema si è fermato e ad oggi non è chiara quale sia la direzione che Governo e Parlamento intendono, perseguire, anche se da più parti pervengono dichiarazioni favorevoli al rilancio degli enti provinciali. Siamo consapevoli che così come siamo adesso il sistema non funziona in modo ottimale e siamo altrettanto consapevoli che occorra perseguire soluzioni che consentano ai comuni di lavorare insieme e che comunque qualsiasi soluzione definita in Toscana debba essere condivisa con i comuni di ogni dimensione. Ribadiamo che il principio essenziale e strategico è che i comuni facciano "cose insieme", alle comunità locali la scelta di come farle, in questo contesto riteniamo però importante rilanciare il ruolo delle Unioni dei comuni, che, diciamoci la verità, non stanno benissimo e in alcuni casi hanno visto allentare il senso di appartenenza delle singole amministrazioni all'unione, ma per noi rimangono un punto cardine dell'organizzazione sovracomunale, e rivendichiamo il grande lavoro che abbiamo svolto per trovare insieme una soluzione alla questione della forestazione. Occorre che esse non siano sovrastrutture, ma strumento per governare al meglio le sfide e le problematiche dei territori.

Sul tema delle Province, anche qui fermo restando quale potrà essere la strada prescelta ma se vogliamo che esse siano la casa dei comuni, devono essere i comuni stessi a crederci delegando ad esse funzioni e ruoli che possono essere svolti su un'area più vasta rispetto ai singoli confini comunali (personale, gare, etc).

Altresì interessante e opportuna è stata la scelta degli ambiti in ambito turistico e infatti stiamo lavorando su tutto il territorio per far partire tutti gli ambiti.

Pensiamo altresì che sia opportuno confrontarci come sistema dei sindaci sul tema degli ATO, senza una soluzione predefinita. Apprezziamo il fatto che nella riforma dell'ERP sia stata scorporata la parte della governance, ma forse fra noi sindaci andrà fatto un ragionamento su questo tema che guarda all'efficientamento del sistema.

È evidente che il lavoro che ci aspetta si intersecherà con il confronto recentemente avviato con il Governo e con l'attivazione di un tavolo Governo - ANCI - UPI, sulla revisione delle norme di riferimento delle province e delle città metropolitane, sul tema delle gestioni associate delle funzioni e sulla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni.

Detto questo quindi tutti i punti di questo capitolo dall' a) all'f) vanno approfonditi e condivisi.

Finanza locale: va chiarito innanzitutto cosa significa il passaggio "è attribuita alla Regione la competenza a disciplinare la gestione degli equilibri di bilancio propri e dei comuni". Occorre inoltre chiedere più margini sull'allocazione delle funzioni, nonché "il riconoscimento di potestà legislativa in materia di finanza locale, con riferimento alle intese di ripartizione degli spazi finanziari tra gli enti territoriali". Qui si potrebbe aprire uno spazio per richiedere maggiore autonomia per l'utilizzo dell'avanzo come nelle Province Autonome.

Si tratta di alcuni spunti, che offriamo alla discussione e che possono consentirci di costruire una proposta del sistema delle autonomie della Toscana. La discussione ed il documento di oggi vogliono avere un carattere aperto e la costruzione della proposta sia fortemente "partecipata", termine inflazionato ma elemento decisivo per questo genere d'iniziativa. In altri termini, restano evidentemente essenziali le discussioni avvenute e che avverranno nelle principali sedi del confronto istituzionale, nonché nelle commissioni speciali, ma, data la strategicità del tema, sarà opportuno che Anci riesca a svolgere un costante lavoro di raccordo continuo con tutti i suoi associati, al fine di tenere informati, ricevere esigenze e acquisire indicazioni dai Comuni da proporre alla Regione.

Fare sintesi non è sempre semplice, neanche in un'associazione come la nostra, d'altra parte, il carattere di lungo periodo della proposta da costruire, potrebbe facilitare questo aspetto. È infatti volontà del Presidente, dei Vicepresidenti e del Comitato Direttivo, muoversi in un quadro di condivisione, non solo come opportuno obiettivo in sé, ma anche per dare la massima forza alle proposte del sistema dei comuni come abbiamo dimostrato anche in occasione della questione dei finanziamenti per il bando delle periferie.

Detto questo, gli spazi di cambiamento positivo per il futuro dei comuni da poter cogliere appaiono molto ampi, al sistema delle autonomie territoriali della Toscana portare il proprio contributo.