

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

AUDIZIONE PRESSO LE COMMISSIONI PARLAMENTARI AFFARI COSTITUZIONALI
20 OTTOBRE 2006

LE FORME ISTITUZIONALI DI GOVERNO NELLE DIVERSE ARTICOLAZIONI TERRITORIALI

Negli ultimi anni abbiamo assistito al sorgere di nuove esigenze di sviluppo del territorio che hanno messo in discussione il ruolo originario delle istituzioni volte primariamente a garantire il perseguimento e la tutela dell'interesse pubblico soprattutto attraverso la funzione di controllo.

Col tempo infatti la società civile ha mostrato nuove attese nei confronti della funzione pubblica chiamata a superare la dimensione prettamente localistica della propria attività per elaborare strategie di sviluppo informate invece alla competitività ed al confronto tra territori.

Di fronte a questo forte richiamo ad attivarsi ed alla responsabilizzazione, il legislatore ha dimostrato di saper reagire avviando importanti riforme a partire dal 1990, intervenendo sui principi dell'ordinamento delle autonomie locali, poi nel 1997, disponendo il conferimento di funzioni e compiti dallo Stato agli enti locali e poi nel 2000, con il testo unico sull'ordinamento degli enti locali.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha ratificato istituzionalmente il cambiamento poi attuato con la legge n.131 del 2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento alla Costituzione modificata.

La riforma costituzionale ha costruito un sistema complesso di materie e funzioni che hanno attinenza allo sviluppo e alla trasformazione del territorio, con una diversa attribuzione delle funzioni legislative in via esclusiva, concorrente e, in parte, anche residuale.

Il ruolo delle Regioni è stato determinante, molte di queste hanno avviato significativi percorsi legislativi, con riforme di nuova generazione in virtù delle responsabilità che la Costituzione ha loro assegnato.

Ma al regionalismo normativo non è stato affiancato un adeguato federalismo amministrativo, mentre invece i protagonisti del rinnovamento sono proprio gli enti territoriali.

E' difficile pensare ad una riforma non accompagnata istituzionalmente da un programma di attuazione basato su diversi strumenti di conoscenza, di esperienza, di valutazione per la revisione o l'implementazione delle norme.

Nel caso specifico, si registra la mancata attuazione di intere parti del Titolo V, come quelle sul nuovo ordinamento degli enti locali, le città metropolitane e lo statuto speciale di Roma Capitale,

nonché l'insufficienza del confronto politico attuale per la composizione dei conflitti tra Regioni ed autonomie locali.

Per approfondire queste affermazioni è sufficiente rispondere al questionario che accompagna i lavori dell'odierna Audizione.

Occorre anzitutto chiedersi se davvero in Italia esistano grandi aree urbane di dimensione regionale od addirittura transregionale, o se invece dovrebbe essere garantito un rapporto fluido di concertazione e sussidiarietà orizzontale tra le amministrazioni preposte al governo di aree contermini tra loro connesse.

Propendiamo per questa seconda ipotesi, convinti che già un sistema concertato di pianificazione strategica ultracomunale potrebbe garantire la continuità di governo del territorio necessaria per lo sviluppo competitivo.

Oggi invece scontiamo ancora la rigidità nella gestione dei rapporti tra amministrazioni che si evidenzia ad esempio anche in fase di pianificazione rispettivamente provinciale e comunale.

Quanto alla disciplina delle aree metropolitane più che affrontare la questione dell'adeguatezza al governo delle grandi aree, occorre porsi il problema della gestione dei rapporti con gli enti subordinati: la concentrazione dei poteri nell'eventuale governo metropolitano potrebbe infatti scontare difficoltà di raccordo con gli altri enti preposti alla funzione pubblica sul territorio.

Difficile riuscire ad individuare il destino degli enti per primi travolti dalla costituzione dell'area metropolitana e cioè provincia e comuni. Senz'altro si dovrebbe optare per una soluzione indolore che permetta la ricostituzione di un organismo unico operante per settori, ovvero anche per aree di competenza, senza necessariamente quanto difficilmente espropriare gli enti già esistenti dell'esercizio della loro attività.

Il raccordo in sede istituzionale: la disciplina della conferenza di servizi

Il raccordo delle funzioni e delle attività oggi potrebbe teoricamente essere svolto a livello locale attraverso la conferenza di servizi e l'accordo di programma, la cui disciplina è stata più volte perfezionata dal legislatore.

Se da un punto di vista normativo i due istituti sono oggi efficacemente dotati di un meccanismo di consultazione e confronto, si pongono alcune questioni pratiche dovute alle lungaggini nella convocazione delle riunioni ed anche all'esercizio concertato del potere amministrativo in sede consultivo/collegiale rispetto all'ipotesi della consultazione singola e non coordinata, che lascia spazio invece all'agire individuale di ogni ente preposto all'esercizio del potere.

Sembra difficile oltre che non opportuno supporre l'istituzione di altre forme di raccordo. Piuttosto richiediamo il rispetto delle norme vigenti sulla conferenza di servizi e chiediamo inoltre che vengano affrontate le tematiche legate all'attività degli enti preposti alla tutela della salute e dell'ambiente, il cui veto oggi incide sfavorevolmente sull'esito delle conferenze, bloccando troppo spesso l'avvio di importanti progetti di sviluppo del territorio.

Da anni l'ANCE propone di scongiurare l'"opzione zero" dei progetti, perché la mancata attuazione comunque comporta una perdita nella strategia di sviluppo del territorio.

L'ipotesi invece di concentrare nel prefetto -che la legge vigente prepone all'ufficio territoriale del Governo nel capoluogo della Regione con funzioni di rappresentanza dello Stato per i rapporti con le autonomie- , il ruolo di sede di raccordo, potrebbe in teoria essere considerata soltanto ove, una volta investita, la prefettura avesse il potere di controllo ma anche coercitivo rispetto all'attività delle amministrazioni locali.

Occorrerebbe altresì valutare l'efficacia potenziale del controllo di un organo statale rispetto all'esercizio dei poteri locali considerando il rischio di tornare alla fase precedente alla delega e attribuzione di funzioni e compiti del 1990.

Più che su una nuova forma delle funzioni di controllo, sarebbe opportuno confrontarsi sul tema del rispetto dei tempi da parte della pubblica amministrazione e di un sistema giurisdizionale rapido e puntuale, per avere fiducia nella giustizia e cioè nella garanzia di tutela da parte dello Stato nei confronti del cittadino.

La legge di disciplina dell'ordinamento di Roma Capitale di cui all'art. 114 della Costituzione dovrebbe garantire l'efficienza e l'efficacia dell'attività istituzionale e non creare un nuovo ente di confronto che rischierebbe di ulteriormente complicare i rapporti tra gli enti preposti all'amministrazione del territorio dello Stato.

Al contempo Roma capitale dovrebbe essere fornita di strumenti e mezzi per gestire rapidamente le funzioni strategiche di coordinamento e controllo dell'attività prettamente statale: qualsiasi procedura dovrà essere contingentata nei tempi e caratterizzarsi per la concertazione rapida e decisoria dei vari enti coinvolti.

In sintesi: occorre creare le condizioni per rafforzare la capacità di governo del territorio da parte delle amministrazioni locali attraverso un sistema istituzionale nazionale, regionale e locale coeso che agisca con programmi, piani, misure e strumenti coerenti e sinergici.

Nel rispetto del principio costituzionale di sussidiarietà dovranno essere create le condizioni per la costituzione della filiera istituzionale. In ottemperanza ai criteri di differenziazione e adeguatezza, inoltre, le istituzioni dovranno agire mediante intese e accordi procedurali in sedi stabili di concertazione per perseguire il coordinamento, l'armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi dell'attività pubblica.

Conclusioni: - la cabina di regia statale presso l'ufficio per il federalismo amministrativo
- **riordino e accorpamento di competenze e funzioni**
- **unificazione degli sportelli unici**

Si potrebbe provvedere alla **costituzione di una cabina di regia statale** presso l'ufficio per il federalismo amministrativo nell'ambito del Dipartimento per gli affari regionali presso il Ministro per gli affari regionali, volta a garantire la cooperazione ed il coordinamento degli enti nell'esercizio dell'attività.

E' necessario inoltre riordinare ed accorpare competenze e funzioni amministrative per settori omogenei, sopprimere organi e procedimenti superflui, accelerare e razionalizzare le fasi procedurali.

Per giungere a questo risultato proponiamo l'adozione dei criteri della responsabilità gestionale della pubblica amministrazione, della perentorietà dei termini, dell'estensione dell'applicazione del principio del silenzio-assenso.

Per quanto concerne, infine, l'attività del settore delle costruzioni, riteniamo fondamentale l'unificazione degli sportelli unici comunali per impianti produttivi ed edilizia con l'attribuzione di poteri coercitivi al responsabile anche nei confronti delle autorità preposte a salute, sicurezza, ambiente.