



in collaborazione con



Report

L'OPINIONE DEI SINDACI SUGLI EFFETTI DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE E SUI PROCESSI DI CAMBIAMENTO IN ATTO NEI COMUNI

a cura di

FABRIZIO CLEMENTI
ARTURO BIANCO
DOMENICO GUIDI

XX ASSEMBLEA ANNUALE ANCI

15-18 Ottobre 2003

Fortezza da Basso - Firenze

+

+

_ |

~~+~~

_ |

**L'OPINIONE DEI SINDACI SUGLI EFFETTI DELLA RIFORMA
DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE
E SUI PROCESSI DI CAMBIAMENTO IN ATTO NEI COMUNI**

+

+

_ |

~~+~~

_ |

INDICE

INTRODUZIONE.....	5
--------------------------	----------

PRESENTAZIONE.....	7
---------------------------	----------

Il quadro di riferimento.....	7
L'indagine promossa dall'ANCI.....	9
Obiettivi e metodologia dell'indagine	11
Prime valutazioni sui risultati	12

INDAGINE - CAMPIONE.....	17
---------------------------------	-----------

L'OPINIONE DEI SINDACI SUGLI EFFETTI DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE E SUI PROCESSI DI CAMBIAMENTO IN ATTO NEI COMUNI

Dati generali	19
Il giudizio complessivo sulla riforma.....	21
La potestà normativa.....	23
Le funzioni dei comuni	29
Risorse finanziarie	51
Regioni-Enti Locali.....	57
I servizi di assistenza ai comuni	63

ELENCO DEI COMUNI CHE HANNO RISPOSTO AL QUESTIONARIO.....	69
--	-----------



INTRODUZIONE

di Leonardo Domenici*

Il decennale processo di riforma ordinamentale degli enti locali, dalla legge n. 142 del 1990 alla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha innovato profondamente il Titolo v, Parte Seconda della Costituzione, sollecita ed impone una riorganizzazione complessiva degli enti territoriali.

E' necessaria una rivisitazione dell'assetto delle competenze e delle funzioni amministrative dello stato, delle regioni e degli enti locali che investa anche gli strumenti e i poteri di governo delle amministrazioni locali, per metterle in condizione di svolgere un ruolo centrale nel processo di riassetto complessivo dell'amministrazione pubblica.

Il nuovo assetto costituzionale colloca gli enti territoriali a fianco dello stato, quali elementi costitutivi della Repubblica, riconoscendo pari dignità, pur nella diversità delle rispettive competenze. Si sancisce così definitivamente il riconoscimento della piena autonomia politica dell'ente locale declinata nella dimensione normativa, organizzativa, amministrativa e finanziaria.

Il processo di attuazione della riforma costituzionale e di adeguamento degli ordinamenti locali ha, inoltre, sollecitato lo svolgimento da parte del Parlamento di un'attività di approfondimento e di riflessione. Infatti, ad accompagnare l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 2001, è intervenuta la l. n. 131 del 2003.

L'Anci ha contribuito fattivamente all'elaborazione della cd. Legge La Loggia, conseguendo significativi risultati. Basti pensare al conferimento della delega al Governo per l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e per la revisione delle disposizioni statali in materia di enti locali ed alla disposizione inerente il potere normativo dei Comuni.

Considerati i profondi e per certi aspetti radicali cambiamenti che hanno investito il mondo delle Autonomie locali, l'ANCI è consape-

* Presidente dell'ANCI

vole dell'esigenza di porsi come guida di un processo che abbia come finalità generale l'enucleazione di indirizzi ed orientamenti a cui i Comuni potranno attingere per sviluppare e perfezionare i livelli di autonomia locale.

Va quindi intrapreso un complesso di azioni di supporto al processo di devoluzione avviato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ed in questo senso, il CESDAL e l'Ancitel, d'intesa con l'ANCI, hanno avviato un'attività di monitoraggio e di analisi sui processi di riforma degli Enti locali nell'ambito delle modifiche del titolo V della Costituzione, di cui -in occasione della nostra XX Assemblea nazionale- vengono anticipati alcuni primi dati importanti e significativi.

Siamo molto soddisfatti del risultato complessivo di questa prima indagine in quanto -in un solo mese di lavoro post estivo- circa il 32% dei sindaci contattati ha risposto in maniera completa e attenta, offrendo una notevole quantità di spunti e di orientamenti.

In questa sede preme mettere in risalto come dall'indagine compiuta emerga un giudizio positivo sulla riforma del 2001. Ancora una volta dal territorio giungono idee, proposte ed informazioni che motivano ancor di più l'impegno ed il ruolo della nostra Associazione.

PRESENTAZIONE*

I PROCESSI DI AUTORIFORMA DEGLI ENTI LOCALI NELL'AMBITO DELLE MODIFICHE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO

La nuova Costituzione prevede, all'art. 114, c. 1, che *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”*. A quest'asse di radicale rivisitazione della intrinseca qualità dei rapporti e dei ruoli istituzionali, corrispondono molteplici e cospicue conseguenze che si riverberano e illuminano l'architettura della nuova Costituzione.

La sussidiarietà, viene ora riportata al cuore della nuova impostazione delle “funzioni” e delle potestà sia della Regione che degli Enti locali; diviene perciò il cardine su cui ruota il sistema delle relazioni tra i soggetti di governo. La sussidiarietà è principio che non solo ordina la nuova logica dell'articolo 118 con l'attribuzione *“ope constitutionis”* di tutte le funzioni amministrative ai Comuni e il “conferimento” delle stesse, qualora occorra garantirne l'esercizio unitario, alle Province e, secondo un meccanismo che procede “dal basso”, alla Regione e allo Stato centrale; ma anche “riorganizza” il sistema delle fonti normative, vuoi legislative dello Stato e delle Regioni, vuoi regolamentari di Stato, Regioni ed Enti locali (Comuni, Comunità montane, Province).

Altro profilo relevantissimo della legge costituzionale n. 3/2001 è l'ampiezza dell'ambito in cui si svolge l'autonomia delle Regioni e degli Enti locali, che il secondo comma dell'articolo 114, secondo il

* a cura di Vincenzo Antonelli, Arturo Bianco, Giorgio Carbonara, Fabrizio Clementi, Domenico Guidi

modello della equiordinazione, vuole come *“enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”*. Cambiano e di molto, i confini entro i quali le autonomie territoriali si possono esprimere, andando al di là delle delimitazioni imposte dalle leggi statali o regionali; ciò consente una libera manifestazione della autodeterminazione organizzativa e funzionale dell'autonomia locale.

La condivisione, anzitutto sul terreno della titolarità delle funzioni pubbliche e delle responsabilità nei confronti dei cittadini e del territorio da parte dei Comuni, proietta una finalizzazione sul ruolo oggi assegnato alle Istituzioni locali, certamente più coerente con l'idea portante di un sistema istituzionale ordinato verso la compartecipazione delle comunità locali agli interessi generali e nazionali. Viene meno, infatti, nel mutato linguaggio costituzionale, l'espressione “interesse nazionale” è “quello di altre Regioni”, utilizzato dalla precedente formulazione dell'articolo 117 della Costituzione.

Non sembra quindi arbitrario trarre da tale nuovo impianto dell'articolo 114, comma 1, una congiunzione finalistica con l'articolo 5, un'idea precisa e generale che obbliga l'intero sistema dei poteri rappresentativi ad osservare condotte cooperative, collaborative e, ove necessario, concertative, in via sistematica. I richiami specifici ai doveri di “intese”, “forme di coordinamento”, o “sentiti”, che rinveniamo nel nuovo testo costituzionale del Titolo V sono in effetti prescrizioni puntuali che discendono da un implicito progetto, avente il respiro e l'orizzonte largo della solidarietà che deve intercorrere tra i diversi livelli istituzionali, chiamati a convergere sugli obiettivi dell'interesse nazionale e della unità della Repubblica. Sino a legittimare e conferire pregnanza di significato al concetto, al di là delle ricorso ad aspetti terminologici, di “federalismo solidale”. Inteso appunto come compartecipazione alla unità e indivisibilità della Repubblica (in chiave apertamente autonomistica).

Di notevole portata e acquisizione, è il superamento del precedente parallelismo tra le potestà legislative e le funzioni amministrative delle Regioni. Da tale sistema, che aveva comportato notevoli difficoltà di interpretazione del disegno costituzionale, era derivata una sottovalutazione e un restringimento del ruolo dei Comuni e delle Province in ordine all'esercizio delle funzioni amministrative. Proprio in relazione al nuovo modello costituzionale - che assegna alle Regioni responsa-

bilità primarie nel campo legislativo in misura molto estesa e ai Comuni (tutte) le funzioni amministrative, salvo quelle che per unitarietà di esercizio possono essere conferite dalla legge regionale e statale a livelli meno prossimi alle comunità di base - viene affermato, in maniera non più equivoca e dubitabile, che l'amministrazione pubblica deve essere ordinata e costruita secondo il principio della sussidiarietà, in uno con un sistema di relazioni prossimo ai destinatari finali delle funzioni, i cittadini delle comunità locali. Ne deriva che la Regione viene caratterizzata sempre più per l'esercizio della attività legislativa, oggi sensibilmente accresciuta, e per compiti di programmazione e di coordinamento delle sistema regionale ed infraregionale.

Come è noto, le funzioni amministrative vengono attribuite in via generale ai comuni sulla base dei principi di sussidiarietà, ma anche di adeguatezza e di differenziazione. Vi è molto chiaro ed esplicito il principio della possibile assunzione da parte degli Enti locali di ulteriori funzioni "libere", non spettanti per legge ad altri soggetti della pubblica amministrazione; anche in questo caso, rimettendo alla potestà normativa locale il compito di disciplinare le modalità attuative e organizzative per l'esercizio delle funzioni, anche attraverso il reperimento delle necessarie risorse.

Va tenuta presente la simmetria logica e "funzionale" che corre tra l'attribuzione delle funzioni, da un lato, e il riconoscimento della autonomia statutaria e regolamentare degli Enti locali. Da tale stringente relazione sistematica discende la finalizzazione che la Costituzione ha voluto dare al potere regolamentare, che va visto non solo preordinato a disciplinare i rapporti esterni alla amministrazione locale, ma anche a sottolineare l'autonomia organizzativa dell'Ente locale, che, come dice chiaramente il secondo comma dell'articolo 114, conosce i soli limiti dei principi fissati dalla Costituzione.

2. L'INDAGINE PROMOSSA DALL'ANCI

Dato questo quadro ordinamentale di riferimento, l'Anci -in occasione della XX Assemblea Nazionale di Firenze - ha ritenuto opportuno e necessario promuovere un'indagine presso i sindaci, per "saggiare" gli orientamenti che emergono sul territorio a quasi due anni dal-

l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La ricerca è stata affidata ad Ancitel e al Cesdal, il Centro Studi e Documentazione per le Autonomie Locali, costituito nel 2002 da: Anci, Formez, Upi, Uncem, Legautonomie e Sspal.

Il questionario, riguardante i temi relativi ai processi di autoriforma degli Enti locali nell'ambito delle modifiche del Titolo V della Costituzione, è stato inviato all'inizio di Agosto (periodo proibitivo per iniziative di questo genere) ad un campione di 250 Comuni su tutto il territorio nazionale e suddivisi per classi demografiche.

Le domande che sono state poste hanno riguardato la *potestà normativa*, le *funzioni*, le *risorse finanziarie*, le *relazioni istituzionali*, *servizi di assistenza ai Comuni* e un *giudizio complessivo sulla riforma*.

La ricerca, della quale l'indagine di seguito riportata è una delle prime tappe, è volta ad accertare le esperienze di "autoriforma" realizzate dagli enti territoriali, lo stato del decentramento delle funzioni e delle risorse, gli effetti e le conseguenze organizzative della riforma costituzionale, i sistemi di relazione e di concertazione tra centro e periferia e, soprattutto, il punto di vista e gli "umori" degli amministratori locali, a partire dai sindaci.

La ricerca ha privilegiato un metodo di indagine volto a valutare i comportamenti, e al contempo i bisogni, degli amministratori, al fine di cogliere l'autonomia effettivamente praticata dagli enti territoriali.

In particolare, è stato predisposto ed inviato un primo questionario in grado di rilevare, sia le tendenze principali di "autoapplicazione" dei nuovi indirizzi costituzionali, che le principali problematiche e aspettative che dal mondo degli Enti locali emergono nella prospettiva di realizzare nuovi veri ordinamenti locali autonomisti.

In particolare il questionario ha inteso acquisire dati precisi sui seguenti punti

- *Controlli*
- *Funzioni fondamentali*
- *Bilancio, contabilità e reperimento e gestione delle risorse finanziarie*
- *Potestà normativa e organizzazione interna*
- *Rapporto con la propria Regione, con la Provincia ed associazionismo*
- *Servizi*

3. OBIETTIVI E METODOLOGIA DELL'INDAGINE

La ricerca è stata realizzata nel mese di settembre di quest'anno.

Considerando la brevità del tempo impiegato (i questionari sono stati inviati ai Sindaci ad Agosto) e la complessità delle domande poste, l'indagine ha dato un esito più che soddisfacente, oltre che in valori assoluti, anche in termini di grado di copertura del campione e, quindi, di rappresentatività, nonché per la coerenza delle risposte fornite.

La composizione del campione scelto per l'indagine (circa 250 amministrazioni) ha tenuto ampiamente conto della necessità di rispecchiare, sia l'articolazione demografica che politica delle amministrazioni locali.

Le risposte sono pervenute da tutte le quindici regioni a statuto ordinario e la stragrande maggioranza di esse è stata fornita direttamente dai Sindaci, attestando in tal modo l'opportunità e l'utilità di questa indagine.

La ricerca è stata realizzata, con una formula sperimentale-anticipatoria di un più impegnativo lavoro, per consentire all'ANCI ed alle altre Associazioni degli enti locali di potere disporre - in occasione dell'Assemblea nazionale di Firenze - di un primo orientamento/"termometro" sugli orientamenti ed anche sugli umori esistenti nei comuni in ordine agli effetti delle "grandi" riforme costituzionali varate a livello nazionale.

Le risposte raccolte in questa indagine costituiscono la prima fase della ricerca e delle ulteriori iniziative che l'Anci e le altre Associazioni degli enti locali, tramite il Cesdal, Ancitel e le varie strutture di servizio del sistema associativo, intendono realizzare per sostenere le autonomie locali e per offrire supporti agli amministratori nella costruzione progressiva di un sistema politico-amministrativo locale sempre più "auto-centrato", responsabile ed integrato nei circuiti decisionali e di governo.

Il passo successivo, pertanto, sarà costituito dall'invio a *tutti* i comuni ed a tutti gli altri enti locali di un questionario ancora più completo, grazie alle cui risposte sarà possibile offrire nei prossimi mesi un quadro interpretativo, per molti aspetti inedito, degli orientamenti, delle proposte, delle difficoltà che gli amministratori locali esprimono anche in conseguenza delle scelte riformatrici nazionali o regionali.

4. PRIME VALUTAZIONI SUI RISULTATI

4.1 Il primo dato su cui riflettere riguarda l'attenzione dimostrata dai Sindaci sugli scenari perseguibili in termini di realizzazione delle opportunità offerte dalla riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. n.3/2001). Le risposte, inoltre, esprimono una loro sostanziale coerenza di fondo, facendo emergere il forte interesse che i primi cittadini dimostrano per uno sviluppo attuativo *organico* del processo di riforma in grado di sostenere e garantire l'impegno delle amministrazioni locali per una crescita di qualità del governo del territorio e la migliore organizzazione dei servizi alla persona. A fronte di questo dato, risalta quello che ci mostra un numero molto ridotto di enti che dimostrano di non avere conoscenza sufficiente di questi temi.

4.2 Un secondo dato emerso dall'indagine riguarda una delle questioni principali contenute nel questionario: quella relativa alla individuazione delle funzioni "fondamentali" o primarie che devono essere esercitate dai comuni. Sull'argomento, le risposte che i sindaci hanno fornito sul tema sono pressoché univoche. L'orientamento che emerge, pertanto, rappresenta una prima importante testimonianza delle attese precise dei Sindaci verso il confronto e l'approfondimento in sede istituzionale nazionale dalle quali, entro la primavera del 2004, dovrà scaturire l'adozione del decreto legislativo sulle funzioni fondamentali dei comuni in attuazione della legge n. 131/2003.

4.3 Di analogo interesse sono le prime indicazioni dei sindaci su altri aspetti essenziali conseguenti al processo di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali. Con le loro risposte i sindaci mostrano una fiducia matura ed equilibrata sugli effetti che la riforma del titolo V della Costituzione può complessivamente determinare per l'attività degli enti locali. E' questo un altro dato che merita di essere colto e sottolineato.

4.4 Il potere normativo dei Comuni. Le risposte dimostrano una notevole sensibilità sul significato e sulle opportunità offerte da un pieno sviluppo della potestà normativa dei comuni, riconosciuta ormai come potere garantito dalla Costituzione. Come è noto, anche nella materia relativa alla normazione (Statuti, leggi e regolamenti) si parla di sussi-

diarietà, con una delle più rilevanti conseguenze richiedenti senso della misura ed equilibrio: il potere derogatorio della fonte normativa locale, nei confronti di quella “superiore”, secondo il criterio della competenza primaria (si vedano gli artt. 114 e 117, sesto co. della Costituzione e l’art. 4 della l. n.131/2003). Anche in questo caso va registrato un comportamento razionale, ad una concezione misurata delle potenzialità insite in questo potere, peraltro attestata dal fatto che è maggiore il numero delle risposte che attribuiscono una valenza positiva alla attribuzione di potestà normativa rispetto a quelle che esprimono un giudizio favorevole sulla riforma. Una ulteriore conferma sull’investimento calcolato nelle potenzialità insite nella attribuzione ai comuni della potestà normativa è contenuta nella risposta sulle iniziative che il comune intende assumere per utilizzare tale opportunità. Le risposte denotano una marcata attenzione e, come è peraltro tipico delle autonomie locali, un atteggiamento di prudenza sul terreno operativo.

4.5 L’attuazione del principio di sussidiarietà. Molto significative sono le risposte fornite in tema di concreta applicazione dei principi di sussidiarietà, orizzontale e verticale, di adeguatezza e di differenziazione. Si evidenzia, ed è questo il primo dato da sottolineare, la consapevolezza che gli operatori locali hanno della centralità della gestione associata. La netta maggioranza delle risposte, oltre il 60%, si pronuncia infatti esplicitamente in tal senso, anche se non manca di sottolineare la necessità che tale processo sia sviluppato in modo *autonomo* dai comuni e che non vi siano imposizioni autoritative, né statali, né regionali. Un secondo elemento da sottolineare è costituito dal rilievo che assume un tema del tutto innovativo, quale la valorizzazione del ruolo della cittadinanza e dei soggetti economici territoriali. Circa il 30% delle risposte ne ribadisce l’importanza: siamo dinanzi ad una premessa assai confortante per dare piena attuazione ai nuovi principi costituzionali, ed in particolare alla sussidiarietà orizzontale.

4.6 Le funzioni “fondamentali” e il quadro complessivo delle competenze comunali. Una delle risposte più importanti al questionario è quella relativa alle funzioni “fondamentali” (e non solo) che devono essere riconosciute o attribuite agli enti locali. Il questionario chiedeva ai sindaci di indicare non più di due risposte. Per molti aspetti,

potrebbe trattarsi di una forzatura; ma essa è stata voluta per potere meglio cogliere gli umori più profondi dei sindaci. E le risposte indicano con molta chiarezza che c'è una grandissima voglia di *promuovere e sviluppare* il processo di trasformazione del ruolo e delle competenze dei municipi, soprattutto in direzione economica. Si tratta di un processo che deve puntare in modo ancora più deciso sulla attribuzione ai comuni di ruoli incisivi nella crescita delle comunità locali. Il comune punta, in altri termini, a caratterizzarsi sempre più come momento centrale di governo dello sviluppo locale. Non si abbandona certo la vocazione ad essere ente/azienda gestore di servizi, soprattutto dei servizi alla persona, ma tale attribuzione deve essere completata con il riconoscimento della funzione primaria che l'ente può svolgere sul terreno dello sviluppo. Tali funzioni sono considerate di gran lunga più rilevanti della conferma delle attribuzioni più tradizionali. Non meno significative sono le risposte fornite alla domanda riguardante il *nesso tra le funzioni da riconoscere/attribuire ai comuni e quelle che essi svolgono attualmente o "storicamente"*. La stragrande maggioranza delle risposte, ed è questo un dato pienamente coerente con la risposta sulle funzioni che devono essere attribuite ai comuni, evidenzia la volontà di "andare oltre" le funzioni storicamente svolte. Esse costituiscono infatti un punto di riferimento esclusivo solo per una percentuale assai ridotta, meno del 4%, delle risposte. Percentuale che è addirittura superata dal numero, oltre il 5%, di coloro che non vogliono tenere conto delle funzioni storicamente svolte.

4.7 Le funzioni dei Comuni tra autonomia, legge e concertazione.

Sono molto importanti le risposte fornite alla domanda, articolata in più blocchi, sulle modalità di riconoscimento delle funzioni dei comuni. Per molti aspetti siamo dinanzi alla domanda "cuore" dell'intero questionario. In primo luogo si conferma, con percentuali altissime, che i sindaci *non vogliono norme nazionali di dettaglio* e, quindi, invasive, ma principi che si limitino a definire gli ambiti di carattere generale e che lascino ai singoli enti una assai ampia autonomia politica e decisionale. Quindi, una chiarissima indicazione a che le norme si limitino a dettare indicazioni di carattere generale. E' questo un modo di legiferare che la stragrande maggioranza delle risposte ritiene contemporaneamente rispettoso della autonomia oggi ancora più tutelata

costituzionalmente e che, probabilmente, viene anche individuato come una tecnica legislativa che può ridurre i problemi applicativi. In secondo luogo si conferma la netta propensione, già espressa nella risposta alla precedente domanda, a che il legislatore sia *fortemente innovativo* rispetto ai compiti attualmente svolti dal comune. La stragrande maggioranza si ritiene pronta ad un ulteriore accrescimento dei compiti attribuiti ai comuni e richiede che tale processo sia accompagnato dalla *valorizzazione del loro potere di interlocuzione* con le altre pubbliche amministrazioni. E' questa una indicazione di straordinario rilievo, in particolare visto che essa è stata prospettata nel questionario in alternativa alle opzioni di diminuire i compiti, anche in favore di livelli sovracomunali, o di averne in misura ridotta, ma puntando sulla loro qualificazione. Siamo così dinanzi ad una indicazione in direzione della crescita delle funzioni dei comuni, ma sottolineando, a parziale differenza di quanto avvenuto finora, che tale processo deve essere accompagnato da una sottolineatura della rinnovata ed accresciute valenza istituzionale dei comuni. Si conferma, infine, un indirizzo favorevole ad esperienze di gestione associata e la contrarietà ad interventi autoritativi, anche nella forma della mera differenziazione delle funzioni sulla base della consistenza demografica degli enti.

4.8 Risorse certe ed autonomia finanziaria. I sindaci non chiedono, nella grande maggioranza, solo di avere trasferimenti certi per fronteggiare gli oneri derivanti dalla attribuzione di nuove funzioni, ma soprattutto vogliono essere messi nelle condizioni di reperirle direttamente attraverso la propria autonomia impositiva. E' questo un elemento di straordinario rilievo, che denota quanto gli amministratori locali abbiano un atteggiamento innovativo e responsabile. Un atteggiamento che mette nel conto la impopolarità che può essere causata dalla necessità di reperire direttamente le risorse, mentre sarebbe molto più comodo avere autonomia di spesa senza responsabilità di prelevamento. Siamo dinanzi ad una assunzione di responsabilità assai diffusa che merita di essere sottolineata, anche con enfasi. Quanto tale assunzione di responsabilità sia consapevole è confermato dalla risposta alla domanda relativa alle possibili conseguenze della attuazione del principio costituzionale per cui i trasferimenti devono avere principalmente finalità di tipo perequativo. I Sindaci confermano il timore

e le perplessità per l'incertezza del quadro che si andrà a realizzare nei prossimi anni. Quasi il 60% delle risposte ritiene che le concrete conseguenze non sono oggi prevedibili; il che costituisce probabilmente una delle ragioni per cui gli amministratori comunali indicano come preferenza la scelta per l'autonomia impositiva. Essa dovrebbe essere finalizzata non solo al reperimento delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle competenze, ma essere valorizzata anche per il suo contenuto. Infatti quasi il 70% delle risposte chiede che sia prevista la possibilità di istituire nuovi tributi, quali le cosiddette tasse di scopo, cioè di segnare un ulteriore elemento di crescita della sua ampiezza.

4.9 Regioni e Comuni: un atteggiamento disponibile e guardingo. I sindaci guardano in modo non ostile, anche se molto guardingo, al ruolo svolto dalla propria regione nel dare attuazione al nuovo ordinamento costituzionale degli enti locali. Siamo dinanzi ad una significativa inversione di tendenza rispetto a pre-giudizi e comportamenti ampiamente diffusi nel passato. Al centro del rapporto tra regioni ed enti locali viene posta la necessità di attivare le sedi di concertazione tra tali due livelli istituzionali. Al riguardo la stragrande maggioranza delle risposte esprime non a caso un giudizio positivo, soprattutto ove l'attività di questi nuovi organi istituzionali non si limiti al mero confronto, ma produca interventi incisivi nei processi decisionali.

4.10 Assistenza e orientamenti: la richiesta dei Sindaci. I comuni sentono il bisogno di essere assistiti ("appoggiati") nel processo di cambiamento "ordinamentale". E' questo un dato, per molti versi inedito, che viene espresso dalla stragrande maggioranza dei Sindaci. Assai innovative sono anche le tipologie di servizi che vengono richiesti: al primo posto vengono quelli di assistenza, nella veste della consulenza, documentazione, accesso a banche dati capaci di fornire anche valide esperienze realizzate altrove, e soprattutto molta informazione qualificata e selezionata. La richiesta di formazione, forse anche per una offerta troppo massiccia e generica, passa in secondo ordine nella richiesta dei sindaci.

INDAGINE - CAMPIONE

**L'OPINIONE DEI SINDACI
SUGLI EFFETTI DELLA RIFORMA DEL TITOLO V
DELLA COSTITUZIONE E SUI PROCESSI DI CAMBIAMENTO
IN ATTO NEI COMUNI**

+

+

_ |

~~+~~

_ |

DATI GENERALI

INDAGINE SVOLTA NEL MESE DI SETTEMBRE 2003

Comuni che hanno compilato il questionario
79/250 (tasso di risposta 31,6%)

Nord: 25 (31,6%) Centro: 35 (44,3%) Sud: 19 (24,1%)

Regioni rappresentate: 15					
Abruzzo	3	Lazio	8	Piemonte	9
Basilicata	5	Liguria	3	Puglia	5
Calabria	3	Lombardia	8	Toscana	9
Campania	6	Marche	6	Umbria	3
Emilia	6	Molise	1	Veneto	4

Province rappresentate: 49
Capoluoghi di Provincia: 23
Popolazione amministrata totale 3.066.609

Dimensione demografica	Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti:	18
	Comuni da 5.001 a 15.000 abitanti:	15
	Comuni dai 15.000 ai 30.000 abitanti:	20
	Comuni dai 30.000 ai 100.000 abitanti:	20
	Comuni oltre i 100.000 abitanti:	6

Incarico ricoperto nel Comune dagli intervistati	Sindaci:	69/79
	Vicesindaci, Assessori:	2/79
	Capo gabinetto:	1/79
	Direttori Generali:	2/79
	Presidenti Consiglio Comunale:	1/79
	Segretari:	4/79



IL GIUDIZIO COMPLESSIVO SULLA RIFORMA

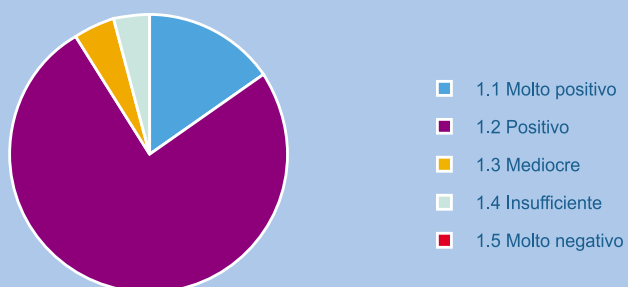
Le risposte, di seguito sintetizzate, evidenziano un giudizio positivo sulla riforma del titolo V della Costituzione ed una aspettativa realistica sui tempi di attuazione. Si deve comunque sottolineare la estensione del giudizio positivo, che sommando le due possibili risposte con questo segno, giunge alla significativa cifra percentuale di oltre il 91% del totale.

A livello di aree geografiche il dato si presenta sufficientemente omogeneo.

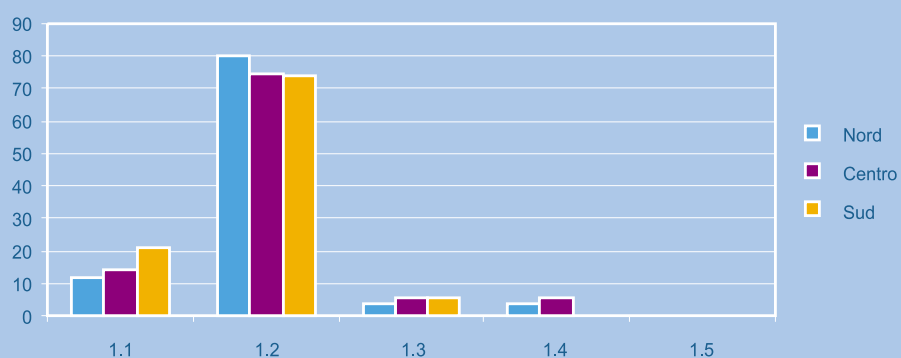
Anche a livello di classi demografiche si deve sottolineare in primo luogo quanto le risposte forniscano un quadro omogeneo; tra le differenze si devono segnalare i giudizi positivi diffusi in misura maggiore tra i comuni con popolazione compresa tra i 15.000 ed i 30.000 abitanti ed i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, nonché i giudizi di mediocrità più diffusi tra i comuni con popolazione compresa tra 15.000 e 30.000 abitanti e di insufficienza più forti nei comuni più piccoli.

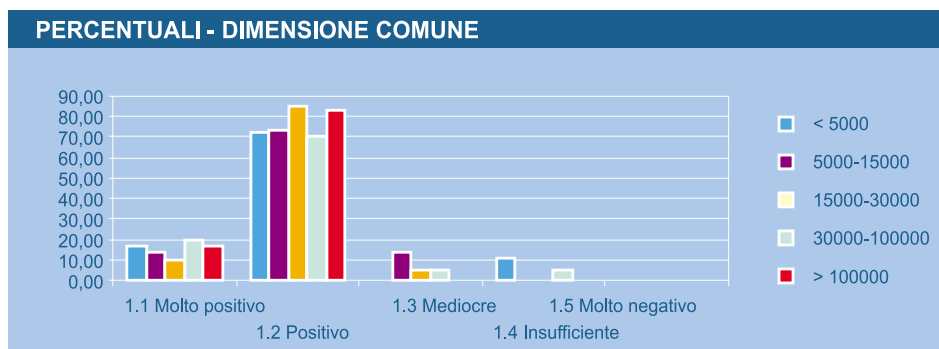
1. QUALE È IL GIUDIZIO COMPLESSIVO, DAL PUNTO DI VISTA DEL SUO COMUNE, SUGLI EFFETTI POTENZIALI CHE PUÒ AVERE LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE?										
Risposte Indicate	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001-15.000- (15)	% 15.000-30.000 (20)	% 30.000-100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
1.1 Molto positivo	12	15,19	12,00	14,29	21,05	16,67	13,33	10,00	20,00	16,67
1.2 Positivo	60	75,95	80,00	74,29	73,68	72,22	73,33	85,00	70,00	83,33
1.3 Mediocre	4	5,06	4,00	5,71	5,26	0,00	13,33	5,00	5,00	0,00
1.4 Insufficiente	3	3,80	4,00	5,71	0,00	11,11	0,00	0,00	5,00	0,00
1.5 Molto negativo	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	79	100	100	100	100	100	100	100	100	100

DOMANDA 1



PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE





LA POTESTÀ NORMATIVA

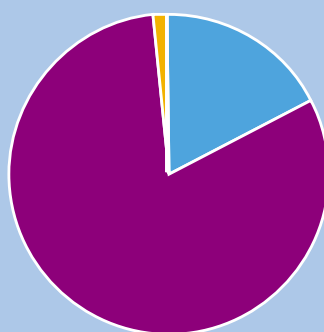
Le risposte fornite evidenziano la fiducia, equilibrata e realistica, che si manifesta sulle potenzialità positive insite nell'attribuzione di un potere normativo in grado di disciplinare autonomamente ambiti significative dell'attività del Comune. Quasi il 99% delle risposte è di segno positivo, anche se la larga maggioranza propende per una aspettativa non enfaticizzata.

Non vi sono apprezzabili differenze a livello di aree geografiche, con la eccezione del giudizio ampiamente positivo che risulta essere significativamente diffuso tra i comuni del Sud.

Non vi sono parimenti differenze rilevanti tra i comuni per classi demografiche; le uniche parziali eccezioni sono costituite dalla più ampia diffusione del giudizio molto positivo tra i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 100.000 abitanti e dal giudizio positivo assai radicato nei comuni con popolazione compresa tra 15.000 e 30.000 abitanti.

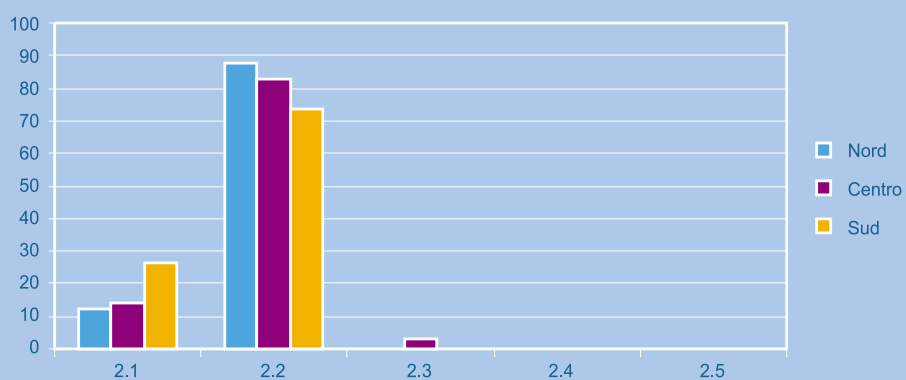
2. IL RAFFORZAMENTO DELLA POTESTÀ NORMATIVA DEI COMUNI COSTITUISCE

Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
2.1 Una innovazione di straordinaria portata	14	17,72	12,00	14,29	26,32	16,67	13,33	5,00	30,00	16,67
2.2 Un passo avanti	64	81,01	88,00	82,86	73,68	83,33	86,67	90,00	70,00	83,33
2.3 È inutile	1	1,27	0,00	2,86	0,00	0,00	0,00	5,00	0,00	0,00
2.4 È controproducente	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.5 Altro	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	79	100	100	100	100	100	100	100	100	100

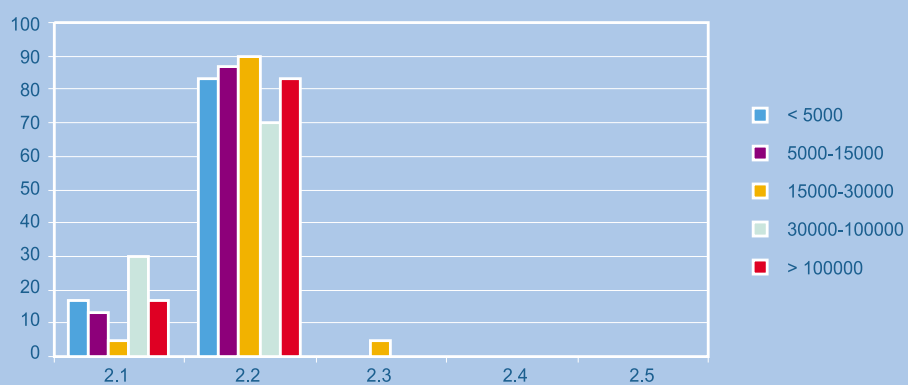
DOMANDA 2

- 2.1 Una innovazione di straordinaria portata
- 2.2 Un passo avanti
- 2.3 È inutile
- 2.4 È controproducente
- 2.5 Altro

PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE



Oltre l'80% dei comuni ritiene che si debba dare luogo ad un aggiornamento o riscrittura degli **statuti** e dei **regolamenti** attualmente vigenti nei singoli enti per utilizzare al meglio le opportunità offerte dalla costituzionalizzazione della potestà normativa. Oltre i 2/3 di tali giudizi si limita a prospettare la necessità di un aggiornamento, mentre il restante 1/3 propende per una radicale riscrittura di tali testi. Occorre sottolineare che le risposte negative coprono poco più dello 1% del totale; quasi il 18% non ha ancora scelto una strada, per cui la percentuale di enti che daranno una concreta applicazione nei propri testi alla potestà normativa è destinata verosimilmente a crescere nell'immediato futuro

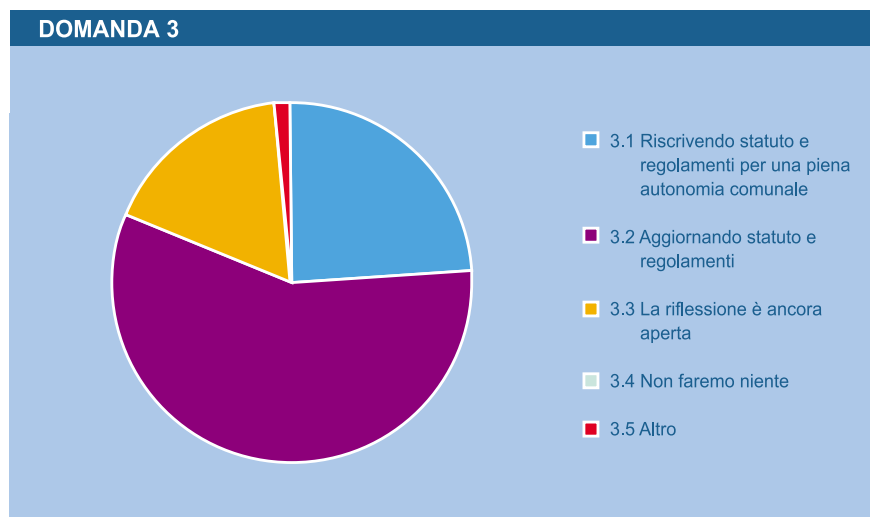
Analizzando le risposte fornite dagli enti a livello di aree geografiche si deve evidenziare che nel Sud la scelta di mettere mano ai propri

3. IL SUO COMUNE COME INTENDE VALORIZZARE LA POTESTÀ NORMATIVA?

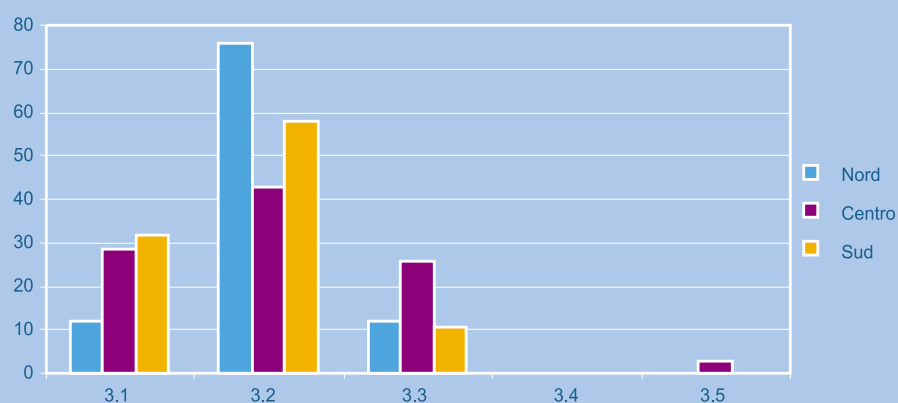
Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
3.1 Riscrivendo statuto e regolamenti per una piena autonomia comunale	19	24,05	12,00	28,57	31,58	33,33	33,33	10,00	20,00	33,33
3.2 Aggiornando statuto e regolamenti	45	56,96	76,00	42,86	57,89	44,44	60,00	65,00	60,00	50,00
3.3 La riflessione ancora aperta	14	17,72	12,00	25,71	10,53	22,22	6,67	25,00	15,00	16,67
3.4 Non faremo niente	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3.5 Altro	1	1,27	0,00	2,86	0,00	0,00	0,00	0,00	5,00	0,00
TOTALE	79	100	100	100	100	100	100	100	100	100

statuti e regolamenti è più estesa; che nel Nord risulta più estesa la scelta del loro aggiornamento e che nel Centro la percentuale di enti che non ha ancora deciso è più elevata,

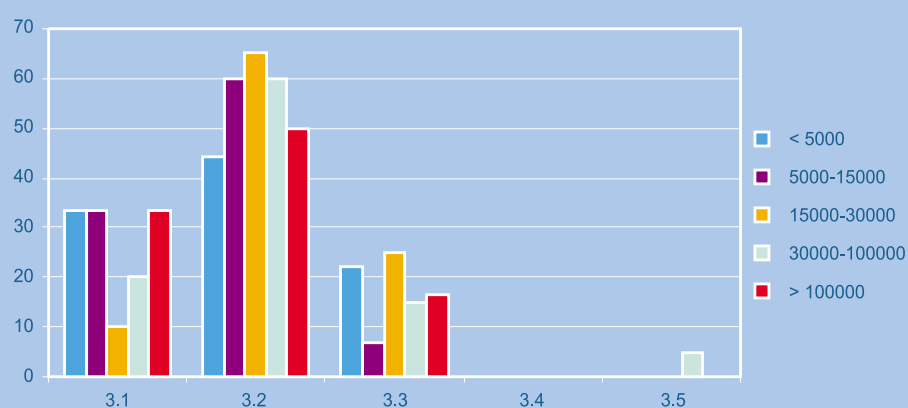
A livello di classi demografiche si deve sottolineare che nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 30.000 abitanti è più diffusa la volontà di mettere mano a tali strumenti; mentre nei comuni sotto i 5.000 abitanti è più elevata la percentuale degli enti che non hanno ancora effettuato una scelta.



PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE



LE FUNZIONI DEI COMUNI

Le risposte indicano con estrema chiarezza la larga fiducia che nei comuni si nutre nei confronti della scelta associativa: la maggioranza assoluta, oltre il 51%, risponde a vario titolo sottolineando il valore positivo dell'associazionismo. In tal senso vanno infatti le risposte sull'associazionismo come scelta strategica, sulla necessità della sua incentivazione finanziaria e sull'apprestamento di specifici servizi. Accanto a questo dato si deve sottolineare quanto i comuni siano ostili ad ogni ipotesi di intervento coattivo, anche se nella forma della penalizzazione finanziaria degli enti che non si associano.

Tale dato risulta essere diffuso in modo più forte tra i comuni del Sud, tra quelli aventi una popolazione inferiore a 5.000 abitanti e quelli con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000, mentre è molto più ridotta tra i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

Un secondo elemento da mettere in evidenza è costituito dalla predisposizione positiva per la valorizzazione del **ruolo della cittadinanza e dei soggetti economici locali**; una attenzione che è più diffusa nel Nord, in particolare rispetto al Sud, e che cresce con l'aumentare del numero degli abitanti dei comuni.

I sindaci vogliono, soprattutto, che ai comuni siano affidate funzioni di guida e sostegno dello sviluppo economico e sociale e di erogazione di servizi alla persona ed alle comunità. In testa, infatti, abbiamo la gestione del territorio, dell'ambiente e dell'urbanistica con quasi il 40% di preferenze; abbiamo poi, nell'ordine, la gestione dei servizi alla persona e/o sociali, con oltre il 33%, seguito dallo sviluppo economico, con quasi il 30%. A distanza seguono le infrastrutture, quasi il 17%, ed i servizi alla comunità, oltre il 14%.

A livello di aree geografiche abbiamo per lo sviluppo economico un dato di minore diffusione nel Nord e nei comuni con popolazione compresa tra 15.000 e 30.000 abitanti; per la gestione del territorio, dati largamente inferiori alla media nel Sud e tra i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 100.000 abitanti; per i servizi sociali i dati negativi come diffusione sono presenti soprattutto tra i comuni del Centro e quelli con popolazione fino a 15.000 abitanti; per i servizi alla comu-

nità le richieste sono meno presenti nel Sud e per la gestione del patrimonio le richieste sono invece meno diffuse nel Nord.

4. LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE, IN PARTICOLARE CON L'ARTICOLO 118, INTRODUCE I PRINCIPI DELLA SUSSIDIARIETÀ (VERTICALE E ORIZZONTALE), ADEGUATEZZA E DIFFERENZIAZIONE. COME SI STA ORGANIZZANDO IL SUO COMUNE PER LA GESTIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE? (MAX 2 RISPOSTE)

TOTALE 118 RISPOSTE ESPRESSE

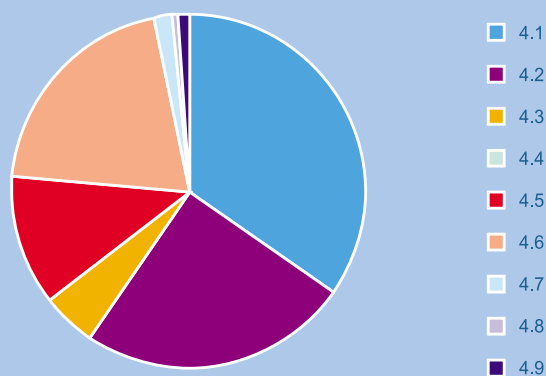
Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
4.1 Puntando strategicamente sulle forme associative di gestione	41	34,75	26,32	40,38	35,71	50,00	45,45	30,00	27,27	11,11
4.2 Valorizzando il ruolo della cittadinanza e dei soggetti economici territoriali	29	24,58	28,95	25,00	17,86	12,50	22,73	26,67	27,27	44,44
4.3 Incentivando finanziariamente in misura congrua le gestioni associate	6	5,08	7,89	0,00	10,71	4,17	4,55	3,33	9,09	0,00
4.4 Penalizzando finanziariamente le gestioni singole non adeguatamente motivate	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

continua a pagina seguente

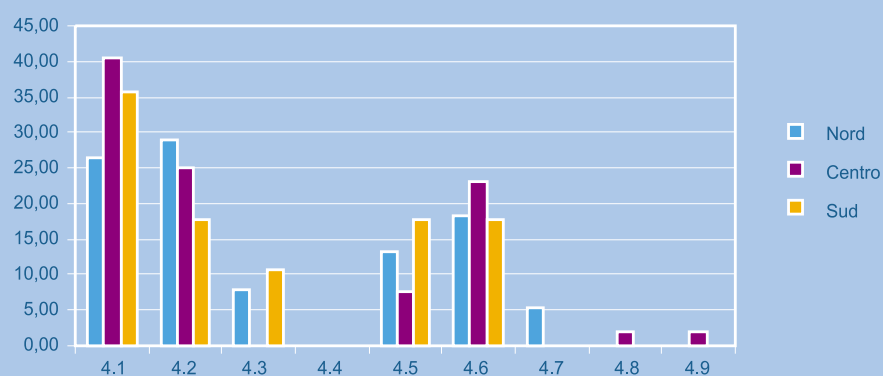
da pagina precedente

Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
4.5 Apprestando servizi per la realizzazione delle gestioni associate	14	11,86	13,16	7,69	17,86	12,50	18,18	10,00	9,09	11,11
4.6 Puntando su esperienze innovative	24	20,34	18,42	23,08	17,86	16,67	9,09	23,33	24,24	33,33
4.7 Non un tema rilevante	2	1,69	5,26	0,00	0,00	4,17	0,00	3,33	0,00	0,00
4.8 Nessuna opinione	1	0,85	0,00	1,92	0,00	0,00	0,00	3,33	0,00	0,00
4.9 Altro	1	0,85	0,00	1,92	0,00	0,00	0,00	0,00	3,03	0,00
TOTALE	118	100	100	100	100	100	100	100	100	100

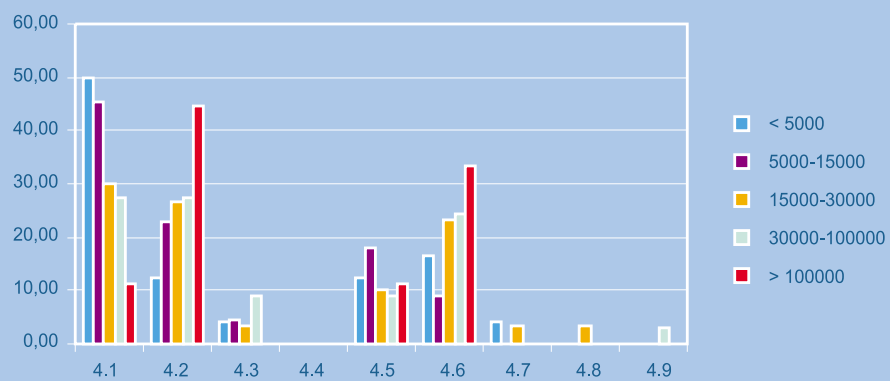
DOMANDA 4



PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



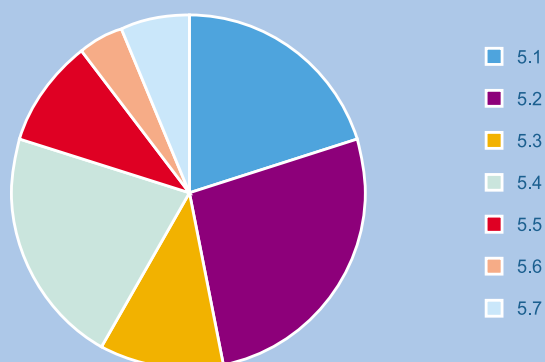
PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE



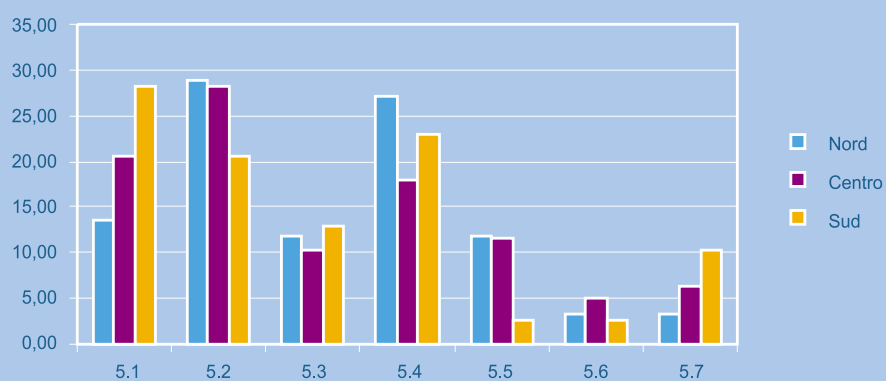
5. INDICHI QUALI A SUO AVVISO DEBONO ESSERE LE FUNZIONI FONDAMENTALI DEL SUO COMUNE DA RICONOSCERE E VALORIZZARE
TOTALE 176 RISPOSTE

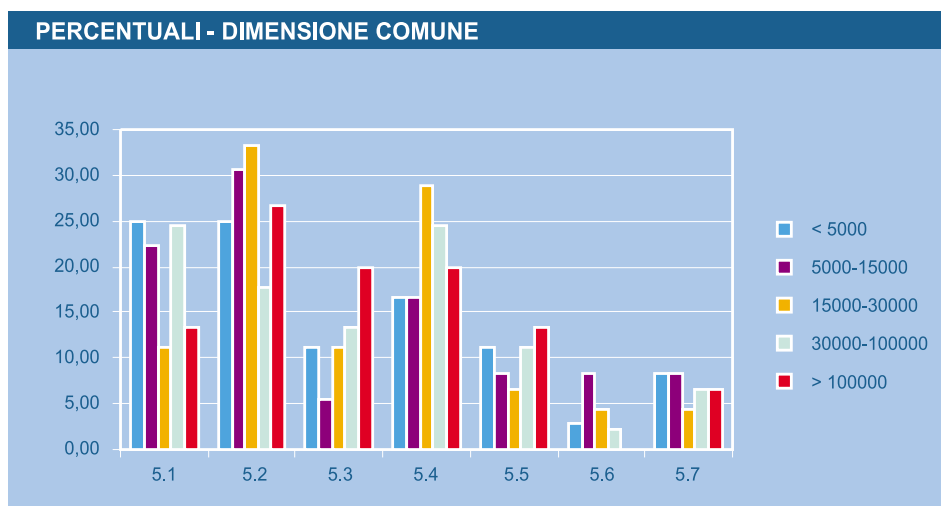
Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
5.1 Settore sviluppo economico	35	29,66	13,56	20,51	28,21	25,00	22,22	11,11	24,44	13,33
5.2 Territorio, ambiente, urbani- stica territoriali	47	39,83	28,81	28,21	20,51	25,00	30,56	33,33	17,78	26,67
5.3 Infrastrutture	20	16,95	11,86	10,26	12,82	11,11	5,56	11,11	13,33	20,00
5.4 Servizi alle persone/ servizi sociali	39	33,05	27,12	17,95	23,08	16,67	16,67	28,89	24,44	20,00
5.5. Servizi alla comunit	17	14,41	11,86	11,54	2,56	11,11	8,33	6,67	11,11	13,33
5.6 Polizia amministrativa	7	5,93	3,39	5,13	2,56	2,78	8,33	4,44	2,22	0,00
5.7 Gestione del patrimonio	11	9,32	3,39	6,41	10,26	8,33	8,33	4,44	6,67	6,67
TOTALE	176	100	100	100	100	100	100	100	100	100

DOMANDA 5



PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



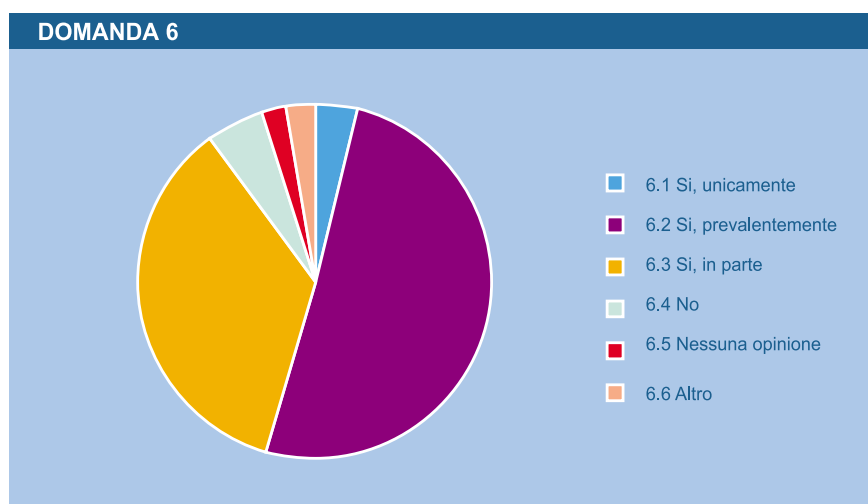


I comuni che più degli altri vogliono andare **oltre la tradizione delle funzioni “storicamente svolte”** sono circa il 35%; mentre più della metà ritiene che si debba prevalentemente tenere conto di tale dato. Largamente inferiori come valori percentuali sono le risposte sulla necessità di tenere conto esclusivamente di tale dato o di non tenerne conto, giudizio che comunque risulta essere più diffuso di quello opposto.

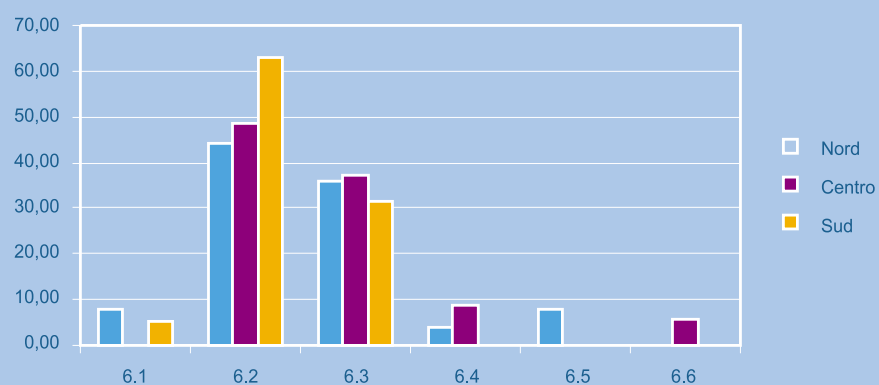
A livello di specifiche risposte si deve evidenziare che non vi sono comuni del Centro o con popolazione superiore a 30.000 abitanti che propendono per tenere conto solo del dato storico. Per tenerne conto in modo prevalente, si orientano maggiormente i comuni del Sud ed i comuni con popolazione compresa tra 15.000 e 30.000 abitanti; meno i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti. Quelli che ritengono sia necessario “tenerne conto solo in parte” sono soprattutto i comuni con oltre 100.000 abitanti, mentre tale convinzione è poco diffusa nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti. Per “non tenerne conto” sono più i comuni compresi tra 30.000 e 100.000 abitanti. Tra gli enti in cui non si è ancora formata una opinione vi sono molti centri del Nord.

6. NELLA INDIVIDUAZIONE DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI, COME PREVISTO DALLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE E DALLA LEGGE 131/2003 (cd LA LOGGIA), CI SI DOVR, RIFERIRE ALLE FUNZIONI STORICAMENTE SVOLTE DAGLI STESSI?

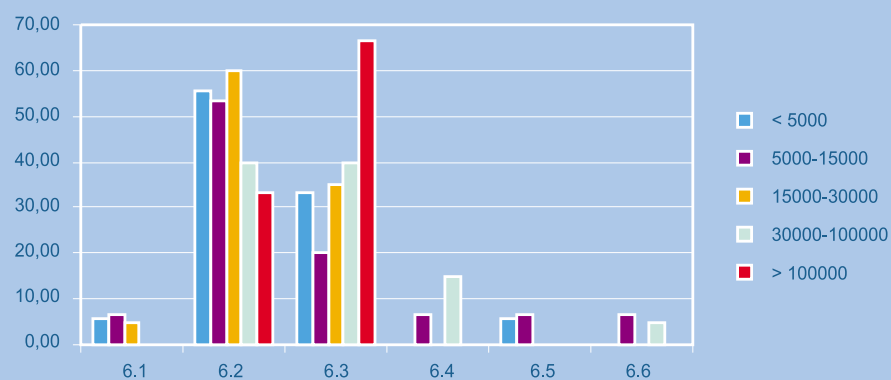
Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
6.1 Sì, unicamente	3	3,80	8,00	0,00	5,26	5,56	6,67	5,00	0,00	0,00
6.2 Sì, prevalentemente	40	50,63	44,00	48,57	63,16	55,56	53,33	60,00	40,00	33,33
6.3 Sì, in parte	28	35,44	36,00	37,14	31,58	33,33	20,00	35,00	40,00	66,67
6.4 No	4	5,06	4,00	8,57	0,00	0,00	6,67	0,00	15,00	0,00
6.5 Nessuna opinione	2	2,53	8,00	0,00	0,00	5,56	6,67	0,00	0,00	0,00
6.6 Altro	2	2,53	0,00	5,71	0,00	0,00	6,67	0,00	5,00	0,00
TOTALE	79	100	100	100	100	100	100	100	100	100



PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE



Largamente prevalente, in un rapporto superiore di 1 a 5, è la richiesta di avere **fissati dalla legge solo gli ambiti generali** e che la norma non scenda in alcun modo nel dettaglio del tipo di funzioni “fondamentali” da riconoscere/attribuire agli enti locali. Siamo dinanzi ad una richiesta che evidenzia il forte connotato autonomistico che si va diffondendo tra gli amministratori locali. Tale dato risulta essere ampiamente omogeneo sia a livello geografico che di classi demografiche. Anche questo elemento merita di essere sottolineato.

Sostanzialmente analoghe le risposte fornite anche alla domanda sul rapporto tra funzioni attualmente svolte e funzioni da assegnare; risposta che conferma quella precedentemente fornita sul rapporto con le funzioni storicamente attribuite. Anche in questo caso si hanno dati sostanzialmente omogenei a livello territoriale e di classi demografiche.

Molto forte la richiesta di fare crescere i compiti dei comuni **riconoscendone e valorizzandone nel contempo il ruolo istituzionale di soggetto protagonista** del cambiamento: infatti ben il 72% degli enti esprime tale orientamento. Siamo dinanzi ad un dato che è territorialmente omogeneo, anche se il Sud si mostra al riguardo un tantino più tiepido. Per dare più potere ad organismi sovracomunali, anche diminuendo i compiti dei comuni sono soprattutto i centri con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. A puntare un po' di più su un numero più ristretto, ma più qualificato di compiti sono soprattutto i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

Si conferma, come evidenziato in altre risposte, un orientamento largamente favorevole alla diffusione della **gestione associata**; in questo caso con punte molto alte tra i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 100.000 abitanti. Inoltre si conferma la diffusa ostilità ad avere interventi coattivi, tendenza che si manifesta nell'appena 11% di enti che manifesta una propensione a differenziare le funzioni sulla base del numero di abitanti.

Per il **finanziamento dello svolgimento delle funzioni** attribuite gli enti locali scelgono in maggioranza la strada della valorizzazione della autonomia impositiva; scelta che riscuote un numero minore di consenso tra gli amministratori del Sud ed un numero maggiore di adesione tra quelli dei comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 100.000 abitanti.

**7. IL RICONOSCIMENTO E LA DISCIPLINA LEGISLATIVA DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI AI COMUNI DEVE, A SUO AVVISO:
(max. una risposta per blocco)**

Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
7.1a Definire per linee generali gli ambiti di interv. lasciando ai Com di stabilire le politiche	67	84,81	92,00	80,00	84,21	83,33	93,33	80,00	85,00	83,33
7.1b Definire in modo analitico competenze e ambiti di intervento	12	15,19	8,00	20,00	15,79	16,67	6,67	20,00	15,00	16,67
7.1c Altro		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	79	25	35	19	18	15	20	20	6	
7.2a Basarsi sui compiti attualmente svolti	58	84,81	60,00	82,86	73,68	72,22	73,33	70,00	80,00	83,33
7.2b Essere fortemente innovativa	14	15,19	36,00	8,57	10,53	27,78	0,00	20,00	15,00	16,67
7.2c Altro	7	0,00	4,00	8,57	15,79	0,00	26,67	10,00	5,00	0,00
TOTALE	79		25	35	19	18	15	20	20	6
7.3a Far crescere i compiti dei Comuni, conferendo maggior potere di interloc. con gli altri enti	57	72,15	84,00	71,43	57,89	72,22	53,33	80,00	80,00	66,67

continua a pagina seguente

da pagina precedente

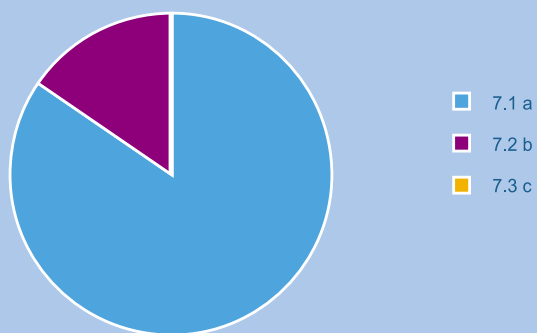
Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
7.3b Far diminuire i compiti dei Comuni, creando delle amministrazioni sovracomunali di settore	9	11,39	4,00	11,43	21,05	22,22	20,00	5,00	0,00	16,67
7.3c Puntare su pochi qualificanti compiti	6	7,59	8,00	8,57	5,26	5,56	0,00	10,00	10,00	16,67
7.3d Altro	7	8,86	4,00	8,57	15,79	0,00	26,67	5,00	10,00	0,00
TOTALE	79	100	100	100	100	100	100	100	100	100
7.4a Favorire l'associazionismo e/o la gestione integrata dei servizi	63	79,75	80,00	77,14	84,21	83,33	60,00	75,00	95,00	83,33
7.4b Differenziarle secondo le diverse classi demografiche dei Comuni	9	11,39	16,00	14,29	0,00	11,11	13,33	15,00	5,00	16,67
7.4c Altro	7	8,86	4,00	8,57	15,79	5,56	26,67	10,00	0,00	0,00
TOTALE	79	100	100	100	100	100	100	100	100	100
7.5a Essere subordinato al trasferimento di risorse finanziarie certe	19	24,05	28,00	14,29	36,84	33,33	13,33	25,00	20,00	33,33

continua a pagina seguente

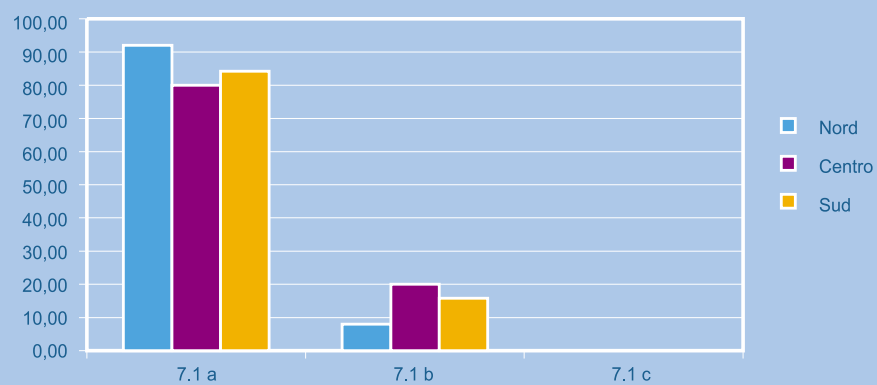
da pagina precedente

Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
7.5b Consentire ad ogni Com I organiz di funz fondam tramite l esercizio di forme di autonomia impositiva	47	59,49	60,00	65,71	47,37	61,11	53,33	55,00	70,00	50,00
7.5c Altro	13	16,46	12,00	20,00	15,79	5,56	33,33	20,00	10,00	16,67
TOTALE	79	100	100	100	100	100	100	100	100	100

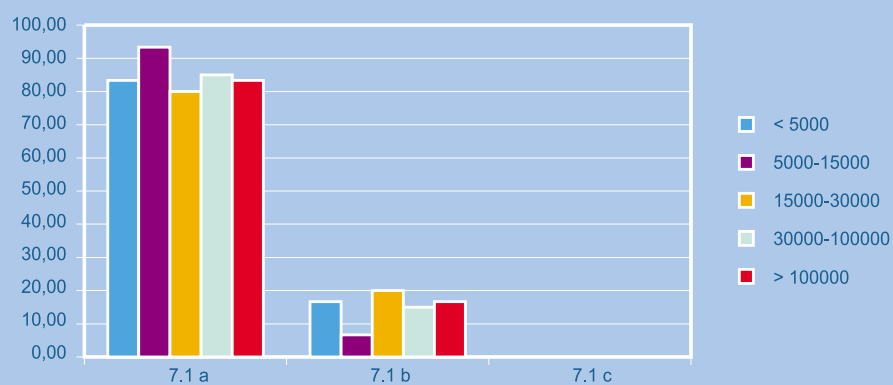
DOMANDA 7.1



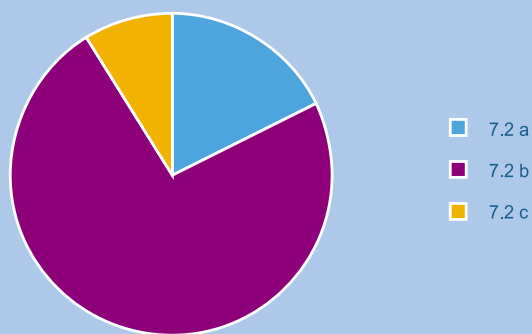
PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



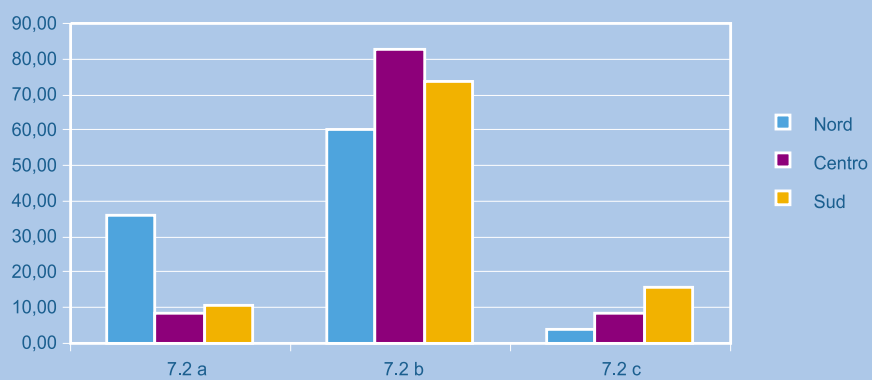
PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE



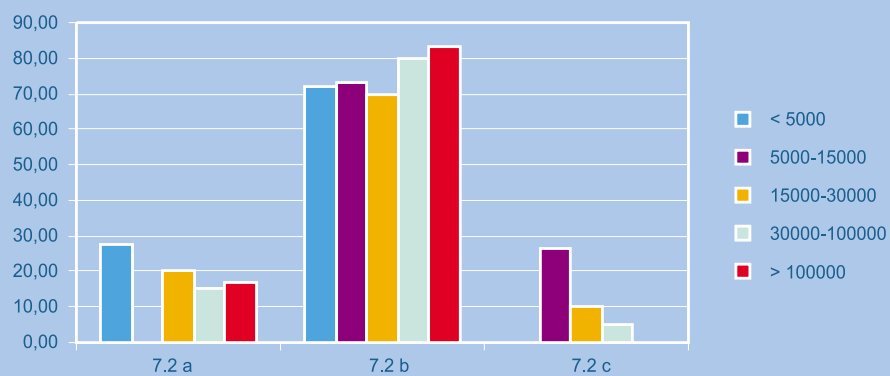
DOMANDA 7.2



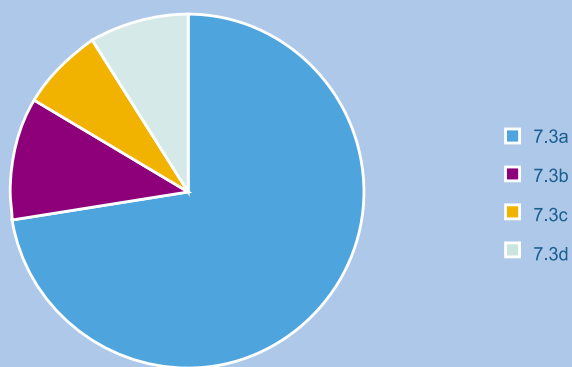
PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



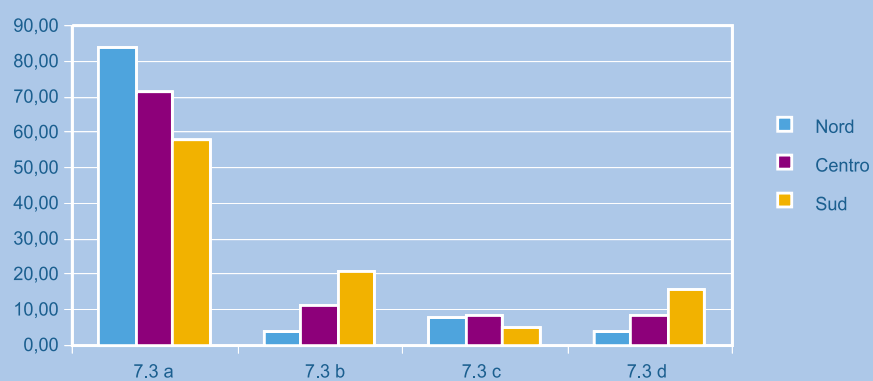
PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE



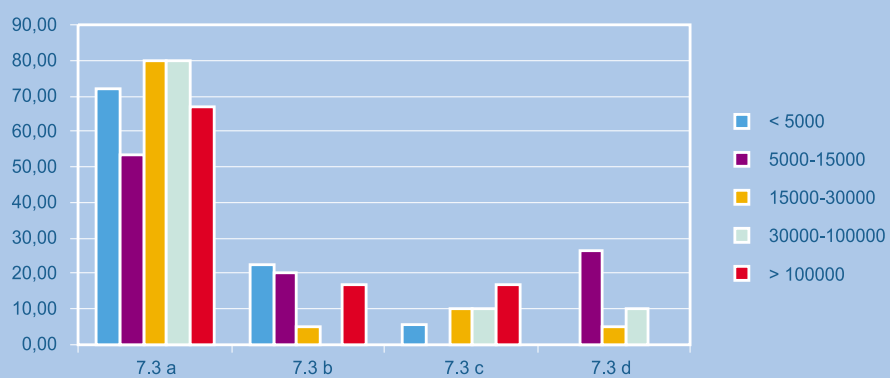
DOMANDA 7.3



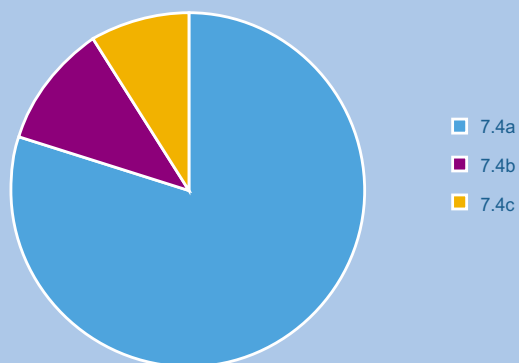
PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



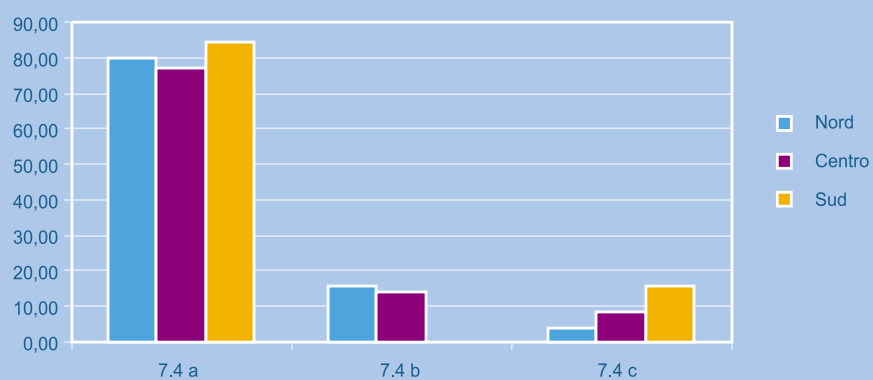
PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE



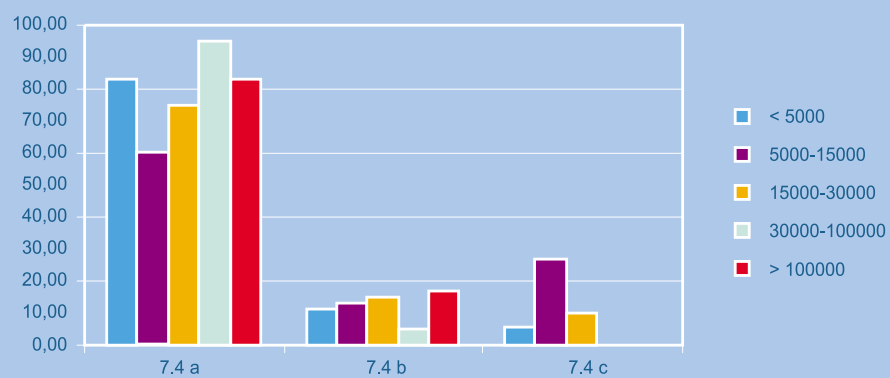
DOMANDA 7.4



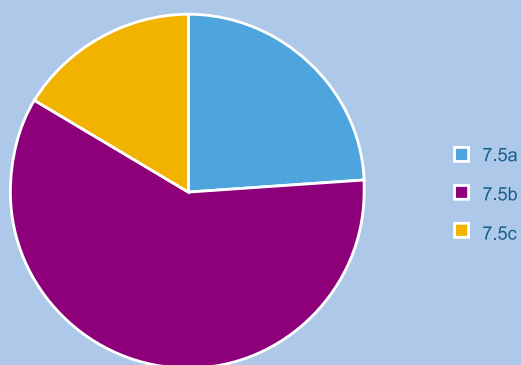
PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



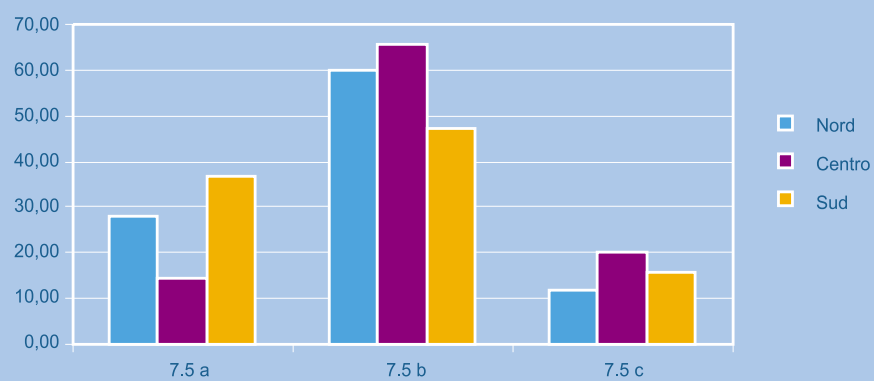
PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE



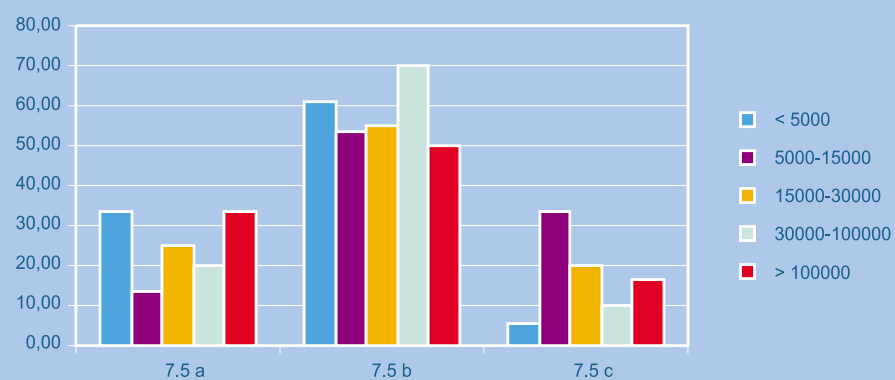
DOMANDA 7.5



PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE





RISORSE FINANZIARIE

I sindaci sono molto **prudenti ed attendisti**, e per alcuni aspetti preoccupati, sulle conseguenze della scelta costituzionale di finalizzare i trasferimenti finanziari soprattutto alla perequazione. La larga maggioranza, poco più del 58%, non azzarda previsioni; per la restante parte la maggioranza, il 24%, è preoccupata ed il 25% esprime invece un giudizio positivo. I più critici sono gli amministratori del Sud e quelli dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. I giudizi più favorevoli si hanno tra gli amministratori del Nord; non avanzano previsioni soprattutto gli amministratori del Centro e dei comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 100.000 abitanti.

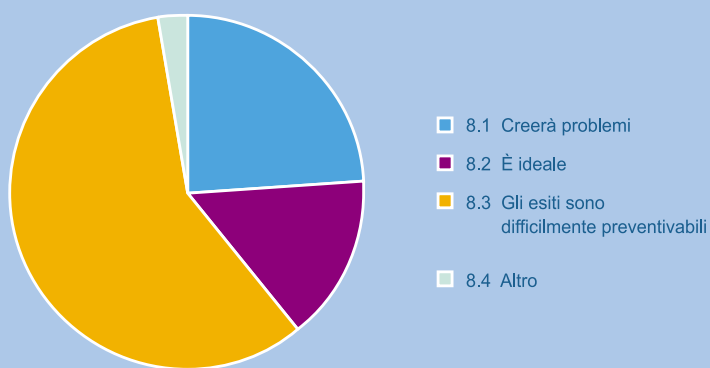
La larga maggioranza delle risposte ritiene che la valorizzazione della autonomia impositiva debba essere quanto mai estesa, così da comprendere ad esempio, per il 68% delle risposte, anche la possibilità di dare vita a **tasse di scopo**. E' questo un dato molto forte soprattutto nel Centro e tra i comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nonché tra quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

Per poco più del 30% delle risposte essa dovrebbe invece limitarsi alla rimodulazione della struttura dei tributi. Sostanzialmente assente la risposta ancora più minimalistica: limitazione alla sola capacità di riscossione.

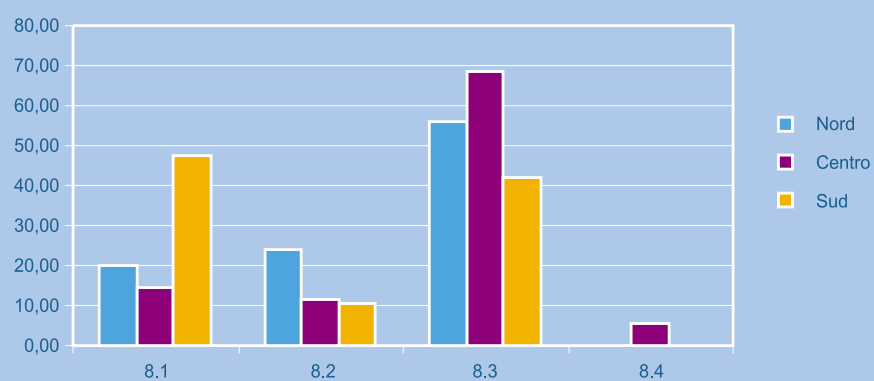
8. DAL NUOVO MODELLO COSTITUZIONALE EMERGE CHE I TRASFERIMENTI FINANZIARI SARANNO PRINCIPALMENTE ORIENTATI ALLE FINALITÀ PEREQUATIVE. QUESTA SITUAZIONE

Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
8.1 Creer problemi	19	24,05	20,00	14,29	47,37	44,44	33,33	30,00	0,00	0,00
8.2 E ideale	12	15,19	24,00	11,43	10,53	11,11	13,33	20,00	20,00	0,00
8.3 Gli esiti sono difficilmente preventivabili	46	58,23	56,00	68,57	42,11	44,44	46,67	50,00	75,00	100,00
8.4 Altro	2	2,53	0,00	5,71	0,00	0,00	6,67	0,00	5,00	0,00
TOTALE	79	100	100	100	100	100	100	100	100	100

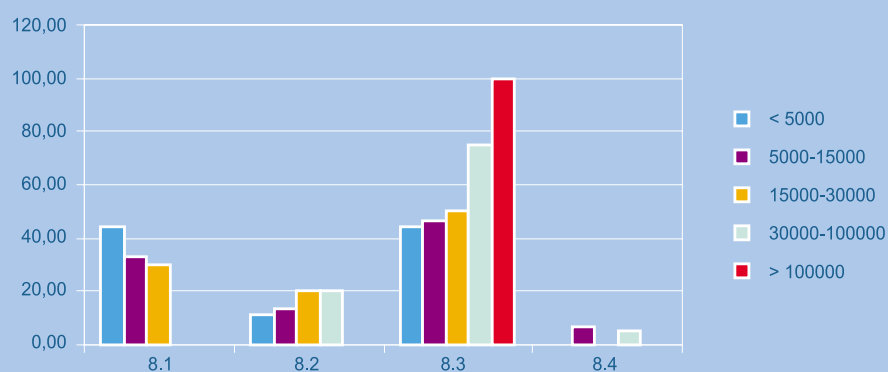
DOMANDA 8



PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE

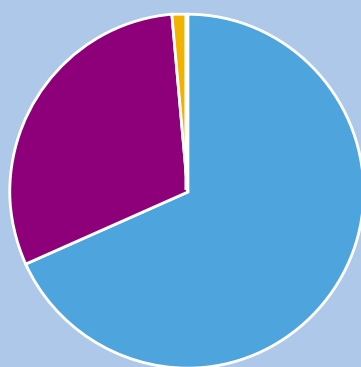


PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE

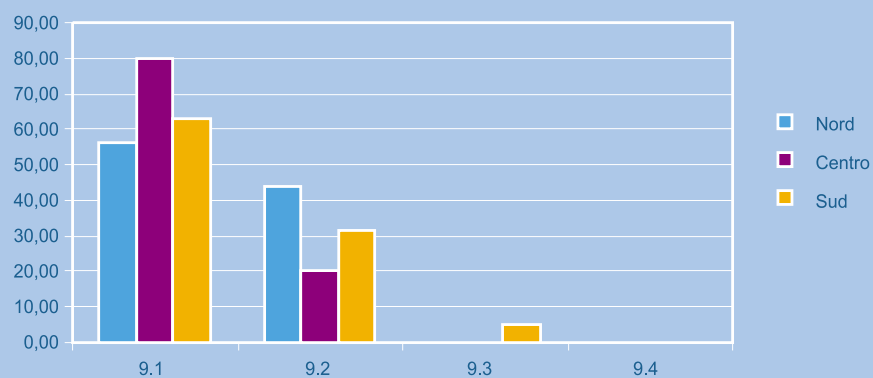


9. L'ACCRESIMENTO DELLA AUTONOMIA IMPOSITIVA DEI COMUNI NELLA GESTIONE DEI TRIBUTI DOVREBBE

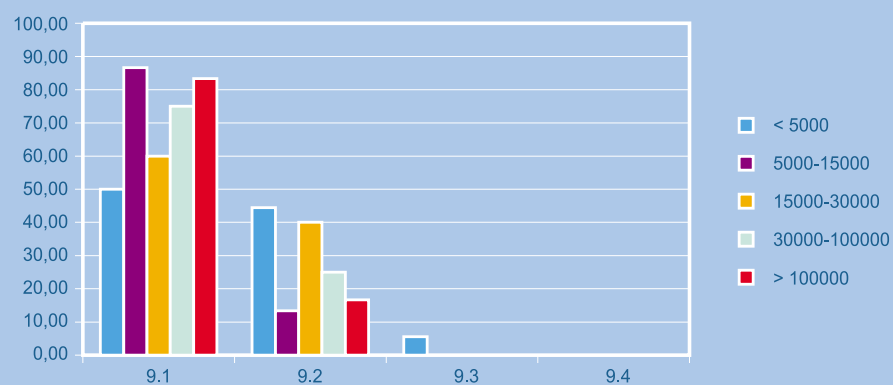
Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
9.1 Poter prevedere										
I istituzione di nuovi tributi (ad es. le tasse di scopo)	54	68,35	56,00	80,00	63,16	50,00	86,67	60,00	75,00	83,33
9.2 Limitarsi alla rimodulazione della struttura dei tributi										
	24	30,38	44,00	20,00	31,58	44,44	13,33	40,00	25,00	16,67
9.3 Limitarsi alla riscossione										
	1	1,27	0,00	0,00	5,26	5,56	0,00	0,00	0,00	0,00
9.4 Altro										
	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	79	100	100	100	100	100	100	100	100	100

DOMANDA 9

PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE





REGIONI-ENTI LOCALI

Sulle azioni poste in essere dalle regioni la torta dei giudizi espressi dai sindaci è tagliata a metà. Poco più della metà, infatti, esprime un giudizio mediocre o insufficiente; mentre il 41% formula un giudizio positivo. Quest'ultimo dato, maggioritario nel centro Italia, scende al 36% al Sud e precipita al 32 % al Nord. L'83 % dei Sindaci di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti dà un giudizio indiscutibilmente positivo.

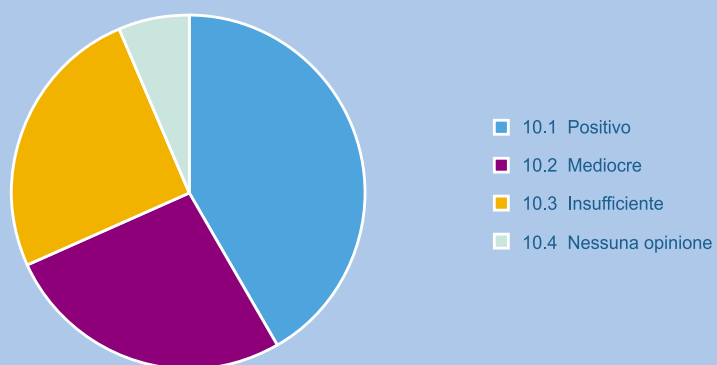
Sulle esperienze fin qui realizzate di concertazione tra la regione e gli enti locali e sul futuro Consiglio delle autonomie locali il 70% dei sindaci formula un giudizio positivo (auspicio?). Il giudizio più positivo-ottimista è diffuso tra i comuni del Sud e tra quelli con popolazione fino a 15.000 abitanti.

Il 20% dei sindaci risponde negativamente.

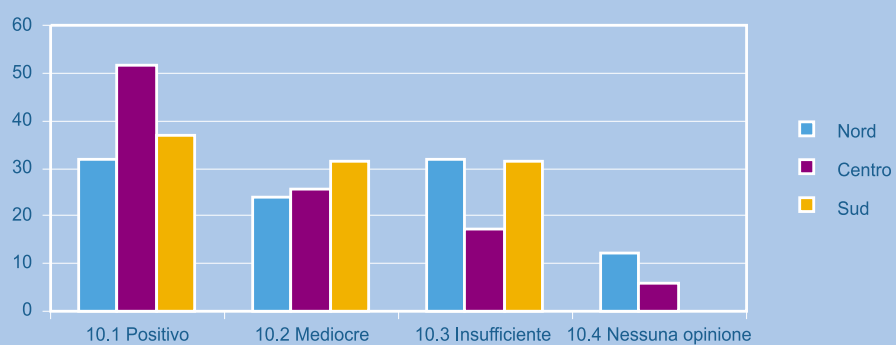
10. QUALE È IL SUO GIUDIZIO COMPLESSIVO SULL'OPERATO DELLA SUA REGIONE PER L'ATTUAZIONE DELLE NUOVE DISPOSIZIONI DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE?

Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
10.1 Positivo	33	41,77	32,00	51,43	36,84	38,89	40,00	40,00	35,00	83,33
10.2 Mediocre	21	26,58	24,00	25,71	31,58	27,78	33,33	30,00	25,00	0,00
10.3 Insufficiente	20	25,32	32,00	17,14	31,58	27,78	26,67	25,00	30,00	0,00
10.4 Nessuna opinione	5	6,33	12,00	5,71	0,00	5,56	0,00	5,00	10,00	16,67
TOTALE	79	100	100	100	100	100	100	100	100	100

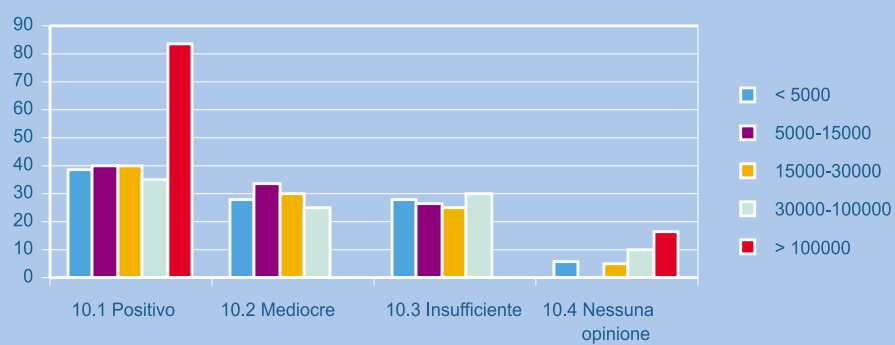
DOMANDA 10



PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE

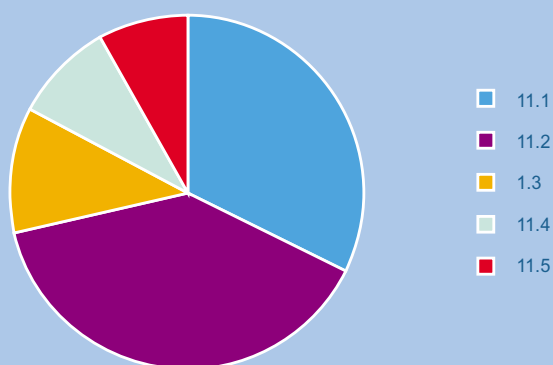


11. TENENDO CONTO DELLA ESPERIENZA DELLA CONFERENZA REGIONE-ENTI LOCALI, QUALE È IL SUO GIUDIZIO SULLE SEDI CONCERTATIVE INFRAREGIONALI, IN PREVISIONE DELLA ISTITUZIONE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI (ART. 123 DELLA COSTITUZIONE)? (MAX. 2 RISPOSTE)

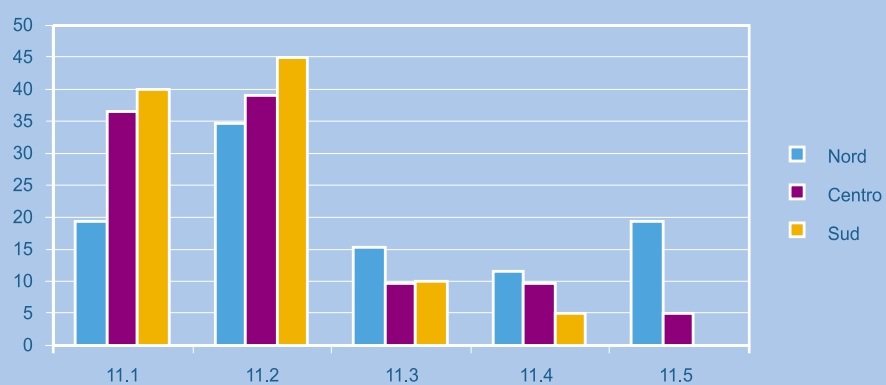
TOTALE 87 RISPOSTE

Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
11.1 Positivo: ideale per la composiz di interessi diffusi, penalizzati dal dibattito interno alla reg	28	32,18	19,23	36,59	40,00	45,00	40,00	25,00	25,00	25,00
11.2 Positivo: un momento di approfondim, dopo le discussioni su base provinciale e regionale	34	39,08	34,62	39,02	45,00	35,00	26,67	37,50	50,00	50,00
11.3 Negativo: aumentare i tavoli di discussione fa perdere di vista l'essenza dei problemi	10	11,49	15,38	9,76	10,00	10,00	6,67	20,83	5,00	12,50
11.4 Negativo: rappresentano un ulteriore filtro tra il Comune e il legislatore	8	9,20	11,54	9,76	5,00	5,00	20,00	12,50	5,00	0,00
11.5 Altro	7	8,05	19,23	4,88	0,00	5,00	6,67	4,17	15,00	12,50
TOTALE	87	100	100	100	100	100	100	100	100	100

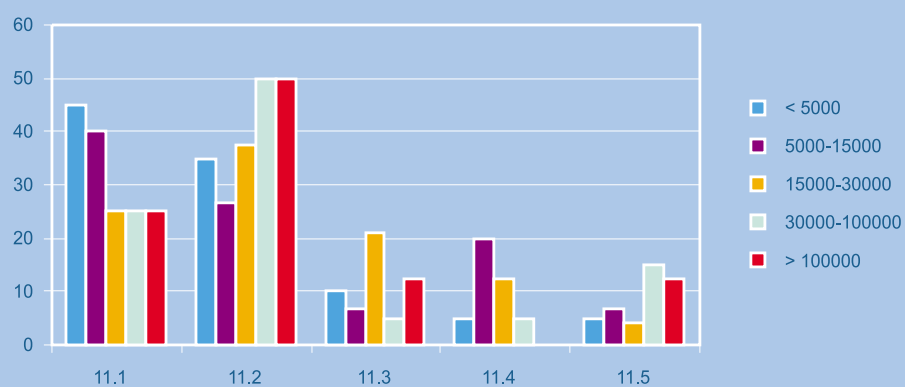
DOMANDA 11



PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE



I SERVIZI DI ASSISTENZA AI COMUNI

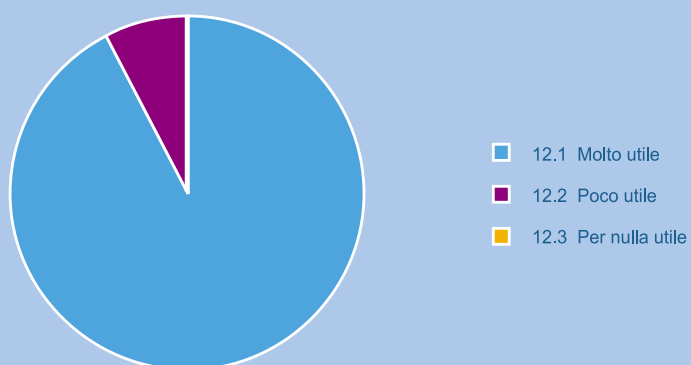
Quasi tutte le risposte, addirittura tutte per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, avanza la richiesta di potere contare su **servizi di supporto**. Ovviamente il dato si presenta, date le dimensioni, come sostanzialmente omogeneo sia a livello territoriale che di classi demografiche. Tale risposta acquista ancora più rilievo se ricordiamo che la grande maggioranza delle risposte è stata fornita dai sindaci.

Le tipologie di servizi richiesti presentano un grado assai elevato di novità. Si deve evidenziare, in primo luogo, la forte richiesta di **consulenza**, circa il 70%, risultato a cui si perviene sommando tutte le varie risposte che appartengono a tale filone: *consulenza organizzativa e manageriale* (22% - richiesta che è molto diffusa nel Sud); *sviluppo di modelli e pratiche organizzative e manageriali* (20% - attesa diffusa soprattutto nei comuni tra 30.000 e 100.000 abitanti e meno diffusa nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti); *assistenza alla stesura di statuti e regolamenti* (12,9% - dato molto più diffuso nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti); *consulenza on line* (11,4% - dato poco diffuso nel Sud e tra i comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti e tra quelli tra 30.000 e 100.000 abitanti).

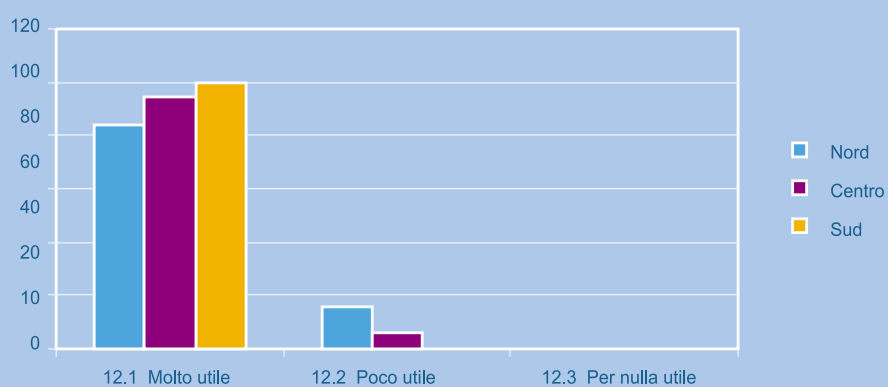
12. RITIENE UTILE CHE SIANO SVILUPPATI SERVIZI DI SUPPORTO AI COMUNI IN QUESTA FASE?

Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
12.1 Molto utile	73	92,41	84,00	94,29	100,00	100,00	93,33	85,00	90,00	100,00
12.2 Poco utile	6	7,59	16,00	5,71	0,00	0,00	6,67	15,00	10,00	0,00
12.3 Per nulla utile	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	79	100	100	100	100	100	100	100	100	100

DOMANDA 12



PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



13. QUALI SERVIZI DOVREBBERO ESSERE SVILUPPATI ? (MAX 2 RISPOSTE)

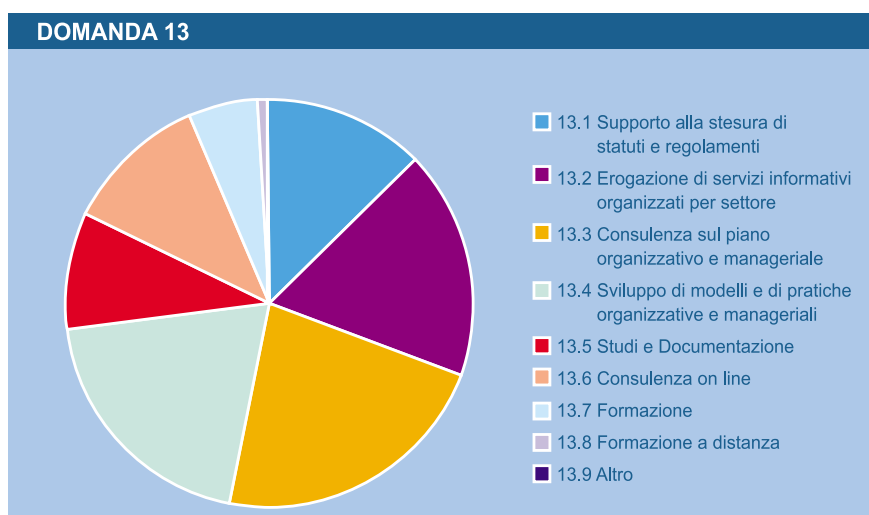
TOTALE 134 RISPOSTE

Risposte possibili	Risposte scelte	%	% nord (25)	% centro (35)	% sud (19)	% sotto 5000 (18)	% 5001- 15.000- (15)	% 15.000- 30.000 (20)	% 30.000- 100.000 (20)	% oltre 100.000 (6)
13.1 Supporto alla stesura di statuti e regolamenti	18	12,86	7,32	15,94	13,33	20,69	25,93	12,50	0,00	0,00
13.2 Erogazione di servizi informativi organizzati per settore	25	17,86	14,63	21,74	13,33	17,24	22,22	20,00	6,25	33,33
13.3 Consulenza sul piano organizzativo e manageriale	31	22,14	24,39	14,49	36,67	17,24	22,22	20,00	31,25	16,67
13.4 Sviluppo di modelli e di pratiche organizzative e manageriali	28	20,00	24,39	18,84	16,67	10,34	11,11	25,00	34,38	8,33
13.5 Studi e Documentazione	13	9,29	9,76	8,70	10,00	10,34	3,70	7,50	15,63	8,33
13.6 Consulenza on line	16	11,43	12,20	13,04	6,67	13,79	7,41	12,50	6,25	25,00
13.7 Formazione	8	5,71	7,32	5,80	3,33	10,34	3,70	2,50	6,25	8,33
13.8 Formazione a distanza	1	0,71	0,00	0,00	0,00	0,00	3,70	0,00	0,00	0,00
13.9 Altro	0	0,00	0,00	1,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	140	100	100	100	100	100	100	100	100	100

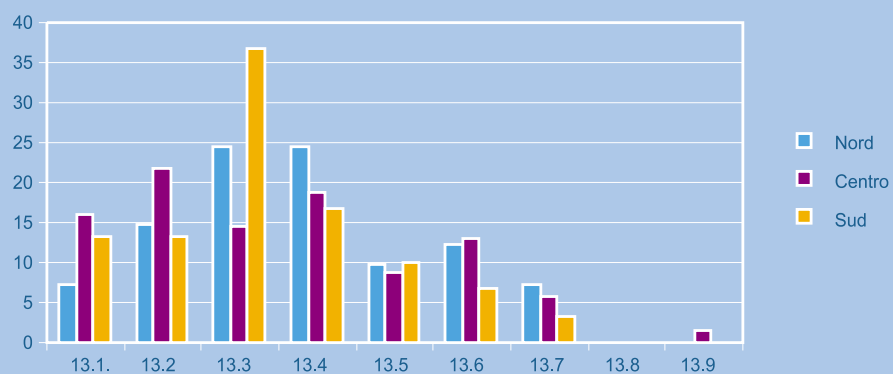
Si conferma il rilievo del **bisogno informativo** da parte del 18% dei sindaci interrogati, mentre essa risulta poco richiesta solo nei comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 100.000 abitanti.

Significativa, infine, la richiesta di **banche dati e studi**, a cui sono sensibili circa il 10% degli enti, con una percentuale minore nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti.

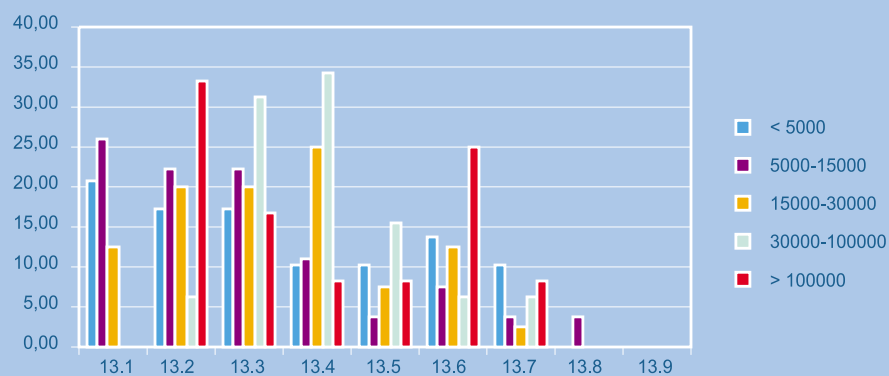
Bassa è, invece, l'attesa per le attività di **formazione**, richieste da poco più del 6% degli enti. In tale ambito si deve evidenziare che i sindaci non hanno fiducia soprattutto nella formazione a distanza.



PERCENTUALI - AREE GEOGRAFICHE



PERCENTUALI - DIMENSIONE COMUNE





Si ringraziano i sindaci ed i rappresentanti dei comuni campione che hanno permesso con la propria sollecita risposta la realizzazione di questa indagine:

AIELLO DEL SABATO (Avellino)	MARSICO NUOVO (Potenza)
ACQUALAGNA (Pesaro)	MODENA
AREZZO	MOGLIANO VENETO (Treviso)
ARICCIA (Roma)	MONDOVI' (Cuneo)
ARSAGO SEPRIO (Varese)	NAPOLI *
ASTI	ORSOGNA (Chieti)
AVELLINO	PADOVA
BAGNOREGIO (Viterbo)	PAVIA
BARI	PESARO
BARILE (Potenza)	PISA
BENEVENTO	POGGIO IMPERIALE (Foggia)
BICCARI (Foggia)	POGGIO MIRTETO (Rieti)
BIELLA	POGGIO SAN LORENZO (Rieti)
CAMOGLI (Genova)	POIRINO (Torino)
CARBONIA (Cagliari)	POLISTENA (Reggio Calabria)
CASTEL DEL RIO (Bologna)	PORTO SAN GIORGIO (Ascoli Piceno)
CASTELNUOVO DI PORTO (Roma)	POTENZA
CASTIGLIONE DEL LAGO (Perugia)	RAPALLO
CAVARZESE (Venezia)	RAVENNA
CERNUSCO SUL NAVIGLIO (Milano)	RIVALTA DI TORINO (Torino)
COLLE VAL D'ELSA (Siena)	ROMA *
COLLEFERRO (Roma)	ROSIGNANO MARITTIMO (Livorno)
COSENZA	ROSSIGNONE (Genova)
CREMONA	ROTONDELLA (Matera) *
ERCOLANO (Napoli)	S. GIORGIO DEL SANNIO (Benevento)
FERRARA	SAN LAZZARO DI SAVENA (Bologna)
FIESOLE (Firenze)	SANT'ANTONIO ABATE (Napoli)
FIORINZUOLA (Firenze)	SATRIANO DI LUCANIA (Potenza)
FOSSATO SERRALTA (Catanzaro)	SAVONA *
FRANCAVILLA AL MARE (Chieti)	SENISE (Potenza)
GIAVENO (Torino)	SIEN
GIOIA TAURO (Reggio Calabria)	SOMMA LOMBARDO (Varese)
GIULIANUOVA (Teramo)	SPECCHIA (Lecce)
GREVE IN CHIANTI (Firenze)	SPINEDA (Cremona)
GROSSETO	SPINETOLI (Ascoli Piceno)
ISERNIA	SPOLETO (Perugia)
IVREA (Torino)	TARANTO
JOLANDA DI SAVOIA (Ferrara)	TORGIANO (Perugia)
LA SPEZIA *	URBINO (Pesaro Urbino)
LODI	VERBANIA
LUNANO (Pesaro Urbino)	VERCELLI
MARCARIA (Mantova)	VITERBO
MARIANO COMENSE (Como)	ZIMELLA (Verona)

* Pervenuti oltre il termine previsto



Finito di stampare
nel Mese di Ottobre 2003

Tipolitografia - Elettrongraf

*Il gruppo di lavoro, costituito da
Vincenzo Antonelli, Tiziana Bellantonio, Giorgio Carbonara,
ed al quale hanno collaborato i proff. Gian Candido De Martin e Andrea Piraino,
è stato coordinato da Fabrizio Clementi, Arturo Bianco e Domenico Guidi.*

*Si ringrazia per l'assistenza prestata:
Manuela Piazza, Chiara De Felice, Marco Frondaroli, Patrizia Bovi, Carla Tedeschi.*



in collaborazione con



17 Ottobre 2003 ore 16

Sala della Scherma

***INCONTRO SEMINARIALE
"IL FEDERALISMO REALIZZATO DAI COMUNI"***

Presentazione dell'indagine

**L'OPINIONE DEI SINDACI SUGLI EFFETTI DELLA RIFORMA
DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE E
SUI PROCESSI DI CAMBIAMENTO IN ATTO NEI COMUNI**

Coordinatore

PAOLO CORSINI, *Sindaco di Brescia, Delegato ANCI per le politiche istituzionali*

Presentazione dell'indagine

FABRIZIO CLEMENTI e DOMENICO GUIDI (Cesdal)

Relazioni

VERONICA NICOTRA (Anci)

ARTURO BIANCO (Ancitel)

Interventi

ANTONIO D'ALÌ - *Sottosegretario agli Interni*

LORENZO RIA - *Presidente UPI*

ENRICO BORGHI - *Presidente UNCEM*

CARLO FLAMMENT - *Presidente FORMEZ*

GIANLUCA SUSTA - *Presidente AGES*

FABIO MELILLI - *Presidente ANCITEL*

ALESSANDRO PIETRACCI - *Coord.re Ass. Regioni a Statuto Speciale*

MARIO CALIGIURI - *Sindaco Soveria Mannelli*

ROBERTO PELLA - *Presidente Consiglio Provinciale Biella*

XX ASSEMBLEA ANNUALE ANCI

15-18 Ottobre 2003

Fortezza da Basso - Firenze