

Semplificazione dei livelli di rappresentanza (note per una impostazione del problema per soluzioni radicali)

Appunto di Marco Cammelli per il gruppo di lavoro di ASTRID su “La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali” - 03.01.06

1. il "sovraccarico" di livelli di rappresentanza ⁽¹⁾ è un problema reale. Il fatto che sia storicamente sollevato dalla destra più tradizionale o da frange dell'anti-politica non toglie nulla alla consistenza del problema:
 - a. per il "costo" *diretto* che ricade sulla finanza pubblica (indennità, uffici di collaborazione ai livelli politici) e su quella privata (aspettative, riduzione di orario delle prestazioni, ecc.), che fa della espansione della rappresentanza politica lo strumento ormai principale di finanziamento (di quello che resta) del sistema dei partiti;
 - b. per i costi *indiretti* che un sistema complesso provoca sia *sugli interessati* (utenti, imprese, ecc.) in termini di oneri informativi e di relazioni con i diversi enti o per l'usuale tendenza ad aumentare il carico complessivo di regolazione amministrativa sulle iniziative private e pubbliche (crescente quanti più sono i livelli istituzionali che intervengono), sia *sul sistema pubblico nel suo complesso*, in ragione del moltiplicarsi delle ragioni di controllo (esterno e interno) che ne conseguono;
 - c. per la forte sovrapposizione di funzioni di amministrazione attiva e ruoli (programmazione, regolazione, gestione), con conseguenti effetti in termini di conflitti positivi e negativi di competenza, allungamento dei processi decisionali e relativa vulnerabilità formale e sostanziale delle determinazioni finali;
 - d. per l'ampliarsi della "presa" del sistema politico sull'operato degli apparati amministrativi, in termini di poteri sulle dirigenze amministrative e altro (c.d. *spoil system* ormai esteso, dato il numero dei rapporti precari, ad ogni livello) e per il serio rischio dell'estendersi di poteri di veto sui processi decisionali complessi dovuto agli effetti sui livelli istituzionali di un sistema elettorale locale ancora maggioritario (frequenti tensioni tra regioni, province, comuni e quartieri a maggioranza diversa);
 - e. infine, l'espansione della rappresentanza elettiva e politica va molto probabilmente in senso opposto a quel *self restraint* della sfera pubblica rispetto alla società civile che il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale invece imporrebbe.
 - f. N.B.: le cose, se non si interviene, sono destinate ad aggravarsi, per il fatto che:
 - i. è incessante la creazione di nuove province;
 - ii. la (prossima?) istituzione delle città metropolitane (v. schema d.lgs. del governo del 12 dicembre 2005) è destinata a portare, con ogni probabilità, alla moltiplicazione di livelli di governo *interni* (le nuove municipalità, molto superiori ai quartieri) e soprattutto *esterni* (province corrispondenti al territorio residuo non metropolitano), con un aumento secco del numero degli enti territoriali in Italia.
2. la soluzione, tuttavia, non può essere né spontanea né uniforme.
 - a. *non spontanea*: per ragioni ovvie, basti pensare alla infinita limitatezza delle esperienze di unione di comuni, e ancor più di unioni che si avviano dichiaratamente in chiave di fusione;
 - b. *non uniforme*, per molte ragioni:

⁽¹⁾ intesi come assemblee rappresentative e esecutivi: da chiarire il rapporto tra rappresentanza e sovraccarico istituzionale e/o degli apparati amministrativi. Si tratta di piani concettualmente e operativamente diversi, ma più di una interdipendenza reciproca è innegabile

- i. per la dipendenza da condizioni geografiche (in Umbria, sono le province ad avere poco senso rispetto alle associazioni di comuni e ad una regione molto prossima, ma non è così altrove);
 - ii. per il ruolo affidato dalle regioni ai diversi livelli istituzionali e per i processi di allocazione di funzioni amministrative (ex deleghe + conferimenti) che ormai hanno disegnato un reticolo locale molto eterogeneo;
 - iii. per l'influenza giocata dal contesto socio-economico (zone montane, aree industriali, territori a vocazione turistica);
3. non resta che pensare ad un forte vincolo, esterno e centrale, declinato in sede decentrata. Se le ragioni principali sono dovute alla necessità di finanziare, tramite l'allargamento della rappresentanza il ceto politico locale, tanto vale agire direttamente su questo e dunque stabilire a livello nazionale una sorta di *budget massimo indicizzato* in rapporto alla popolazione residente in un determinato territorio (regionale?). Il rispetto di questo limite di risorse destinate alla rappresentanza politica potrebbe essere assicurato in vari modi, secondo opzioni da assumere in sede decentrata (regione?):
- a. diminuzione dei livelli istituzionali rappresentativi, con fusioni di comuni, di province, ecc.
 - b. diminuzione dei componenti delle assemblee rappresentative;
 - c. diminuzione dell'entità delle indennità.

Naturalmente le soluzioni non sono equivalenti, perché quelle sub b) e c) lasciano inalterati gli altri costi, incidendo solo sulle spese direttamente generate dalle sedi rappresentative. Ma, come si dice, nessuno è perfetto e in ogni caso da qualche parte si deve pure cominciare.