

Sottogruppo di lavoro “L’amministrazione di area vasta”

Verbale della riunione del 12 giugno 2006

G.C. De Martin ricorda come nella precedente riunione ci siamo limitati a confermare una disponibilità a confrontarci sul *modus procedendi* anche alla luce dell’appunto di G. Meloni, convenendo invece per la riunione odierna di entrare in *medias res* e di registrare le disponibilità aggiuntive ad approfondire questioni di interesse del gruppo. Parlando con Bassanini si era convenuto che da qui a luglio l’obiettivo poteva essere quello di recuperare materiali per arrivare a mettere in fila alcune ipotesi, che dopo l’estate dovrebbero essere oggetto di verifica e sintesi con gli altri sottogruppi. Merloni e Sorace hanno dato la loro disponibilità ad interagire col gruppo non appena avremo prodotto qualcosa. Oggi dovremmo dedicare l’attenzione a fare il punto sul tema che ciascuno dei componenti gradirebbe trattare. In proposito segnala le disponibilità pervenute: B. Dente aveva segnalato il suo interesse per il settore delle città metropolitane; G. Demuro è disponibile ad occuparsi del rapporto tra area vasta, comune capoluogo e regione; M. Renna vorrebbe occuparsi delle alternative alla configurazione attuale delle province: ad es. rendere le province facoltative nei diversi ordinamenti regionali, trasformarle in enti associativi di secondo grado rispetto ai comuni (sul modello delle comunità montane, che in questo modo dovrebbero essere assorbite dalle province); E. Manicardi si dichiara disponibile ad approfondire il tema delle funzioni fondamentali di provincia e area metropolitana; rapporto fra regione, comuni e comunità montane; Pacifico è disponibile a dare un contributo esaminando le funzioni di enti locali o autorità su scala locale per quanto concerne la nuova disciplina ambientale, visto che il nuovo decreto ambientale ha introdotto alcune novità interessanti; Virgili ha infine manifestato l’intenzione di approfondire le tematiche inerenti la provincia come ente di governo di area vasta, soprattutto nelle relazioni con la regione nell’ambito della programmazione di sviluppo economico.

G. Meloni riassume sommariamente la sua proposta di metodo illustrata nella precedente riunione.

G. C. De Martin evidenzia come si tratti di una scaletta completa, in cui accanto ai profili strutturali e funzionali c’è una ricognizione dei principali nodi problematici. Si tratta ora di iniziare a ragionare nel merito, quindi conviene completare il quadro delle disponibilità raccogliendo quelle di quanti non l’hanno ancora data.

N. Fania si dichiara disponibile ad approfondire la questione della programmazione negoziata nell’ambito di area vasta, anche in relazione alla ripartizione dei fondi strutturali.

P. Barrera sottolinea la connessione con i lavori del gruppo sull'amministrazione di base, che è partito dalla constatazione della frammentazione comunale e dalla impraticabilità di accorpamenti forzosi. Uno dei ragionamenti su cui ci si è interrogati è quello dei rimedi costituzionalmente legittimi a fronte dell'inadeguatezza dei piccoli comuni, ipotizzando una sorta di sussidiarietà differenziata per cui vi è un pacchetto minimo di funzioni proprie di ciascun comune, le altre sono svolte attraverso libere forme associative, altrimenti vengono attratte in sussidiarietà al livello provinciale. Questa è una delle piste di ragionamento costituzionalmente legittime, ma occorre verificare se sia politicamente praticabile. C'è chiaramente un'esigenza di raccordo tra i due gruppi, non solo per quanto riguarda l'allocazione delle funzioni fondamentali. Bisogna capire se immaginiamo praticabili delle province normalmente asimmetriche, che esercitano non solo funzioni di area vasta ma anche funzioni in sussidiarietà. Un'altra questione di rilievo è quella della rappresentanza dei comuni nell'amministrazione provinciale. Manca l'incompatibilità tra incarichi comunali e provinciali: nella provincia di Roma su 45 consiglieri 13 sono sindaci che non rappresentano le proprie forze politiche ma i loro comuni. Di qui il tentativo – non riuscito – della camera dei comuni. Questo è un punto da affrontare con grande attenzione. Si chiede poi se nel 2006 abbia senso parlare di città metropolitana: ormai l'area vasta l'hanno assicurata le province e poi in Costituzione è sancita la differenziazione, che presuppone la possibilità di praticare in modo radicale tale principio.

P. Galeone si dichiara disponibile a seguire il tema dell'associazionismo comunale nel rapporto comuni province. Non si esce dal problema se non si trova qualche meccanismo di rappresentanza di secondo livello.

G. Palombelli evidenzia come il rapporto provincia comune non possa essere scisso da quello provincia regione. C'è una tendenza della regione a fare cose diverse da quelle a cui è costituzionalmente chiamata.

Secondo G. C. De Martin bisognerebbe avere un quadro aggiornato di ciò che è successo e di cosa bolle in pentola in qualche regione, per avere il polso della situazione di ciò che le amministrazioni regionali tendono a conservare. Chiede se attraverso le unioni regionali dell'Upi sia possibile avere un quadro attendibile delle varie realtà.

G. Palombelli rileva come guardando ai dati finanziari delle province viene fuori che la quota maggiore è quella legata ai trasferimenti provenienti dalle regioni. Ciò porta ad una grande discrezionalità delle regioni da un anno all'altro.

G. C. De Martin sottolinea che in prospettiva due chiavi giocano su questo terreno: le funzioni fondamentali, che saranno vincolanti anche per le regioni; il restante quadro delle funzioni regionali, rispetto alle quali è legittimo chiedersi che fine faranno, considerando tuttavia che il 118

dovrebbe spingere nel senso di distinguere più nettamente fra amministrazione diretta ed alta amministrazione.

G. Palombelli segnala il rischio che ragionare in termini di “fisarmonica” che si sposta da un piano all’altro rischia di vanificare un’identità funzionale propria di ogni livello istituzionale. Come enti dai area vasta vogliamo avere degli strumenti che ci permettano di dialogare per decidere l’allocazione

G. C. De Martin condivide la sottolineatura di Palombelli nel ritenere che il punto di partenza sia quello di chiarificare il ruolo di ciascun livello, salvo poi prendere atto delle esigenze di dialogo sistematico tra livello locale e provinciale, secondo il modello che già ritroviamo peraltro nella 142. Ci sono essenzialmente due dimensioni territoriali intorno a cui riorganizzare l’amministrazione: l’area vasta e il livello di base. La funzione amministrativa della regione è di altra natura: coordinamento, regolazione...Questo può essere un utile punto di riferimento metodologico che dà un minimo di senso di marcia da condividere. Il vero problema è costituito dall’applicazione del principio di differenziazione a livello di area vasta, perché qui c’è il nodo delle aree metropolitane.

B. Dente evidenzia alcuni punti fermi: nella Costituzione vigente le città metropolitane ci sono; se ci sono vuol dire che c’è qualcosa di diverso, dunque ha senso parlarne se se ne parla in termini di specialità; un ente elettivo non nasce nel breve periodo. Di fatto la specialità sta in due cose: un’intercomunalità un po’ particolare; una verticalità multilevel. Si può utilizzare lo strumento dell’unione ma ci sono differenze nelle diverse aree: la dimensione del comune capoluogo rispetto al resto dell’area; il problema dei servizi pubblici: in alcune aree metropolitane la cooperazione è molto forte, in altre non c’è. Il problema del governo metropolitano, per come viene percepito in prevalenza, è il problema del governo del territorio, della mobilità, cioè di tipici problemi comunali e non di area vasta. Dunque il problema non è la provincia, ma è la cooperazione intercomunale. Infine c’è il problema dello sviluppo: le città metropolitane vivono solo in una dimensione verticale. Dente sta ragionando di un contesto in cui le città metropolitane convivono con la provincia. Si può chiamare città metropolitana una cosa che è essenzialmente cooperazione intercomunale rafforzata. Altro punto nodale del governo delle città metropolitane è l’urbanistica: pensare di tirare questa funzione fuori dai comuni è impossibile. Dunque tre principi di fondo per affrontare la questione delle città metropolitane: costituzione invariata; specialità; rappresentanza di secondo grado/coesistenza con la provincia. Il rapporto con la regione incide essenzialmente in materia di sviluppo. L’unico modo di fare questa cosa in maniera differenziata è quello di una qualche delega di poteri da parte della legge regionale.

E. Manicardi sottolinea come in Emilia-Romagna con una uniformità di classe politica il tessuto è coeso, ma allo stesso tempo spappolato da personalismi. Da quando la regione ha delegato

a province e comuni le funzioni in materia urbanistica l'urbanistica è fallita. L'equiordinazione ha emarginato i concetti di differenziazione ed adeguatezza che sono quelli cui quali si deve ricostruire il sistema.

G. C. De Martin si chiede se siamo ancora obbligati a considerare l'elenco delle aree metropolitane come un riferimento necessario. Ritiene invece che dove immaginare un ambito di aggregazione metropolitana sia tema libero.

G. Palombelli valuta favorevolmente il fatto che nelle prospettive di Dente la provincia non è messa in discussione.

G. C. De Martin conclude la riunione invitando Palombelli e Manicardi a recuperare i materiali dalle unioni regionali dell'Upi. Invita poi Dente e tutti gli altri componenti del gruppo a far pervenire note scritte come contributo per la discussione.

La prossima riunione è convocata l'11 luglio alle ore 15.30