

Gruppo di lavoro “La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali”

Verbale della prima riunione del 8 febbraio 2006

F. Bassanini introduce la riunione ricordando anzitutto le persone che hanno aderito al gruppo, ma non hanno potuto partecipare alla riunione odierna: Ammannati, Balboni, Causi, Cerulli, Dente, Groppi, Meloni, Merloni, Oliviero, Pajno, Pinelli, Pizzetti, Portaluri, Spagnuolo, Torchia, Vandelli, Vigneri. Ricorda come l'idea di questo gruppo di lavoro sia nata nell'ambito delle discussioni sul programma dell'Unione, allorché si è posto con forza il problema di riflettere sull'architettura del sistema delle istituzioni territoriali che appare, da un lato, pesante e macchinoso; dall'altro, vede una distribuzione di compiti e responsabilità in molti casi non razionale, con duplicazioni e catene lunghe di processi decisionali. Ci sono una serie di ragioni che spingono a riprendere l'idea di una semplificazione del sistema e di una distribuzione ottimale dei poteri decisionali, cercando di collocarli al livello istituzionale adeguato. Si tratta peraltro di un'idea che sta alla base di molte riforme degli anni '90: ad esempio, nella 142/90 l'istituzione della città metropolitana rispondeva proprio a questa esigenza, anche se poi è rimasta sulla carta. Nondimeno, tale esigenza torna attuale perché alcuni di quei tentativi di riforma hanno abortito in quanto non coltivati o implementati solo in parte (come nel caso dello sportello unico per le attività produttive). Oggi tutto ciò rappresenta un tema centrale della strategia di riforme che abbiamo davanti, sia perché esiste un drammatico problema di competitività del sistema paese, sia per i noti problemi di finanza pubblica. Bisogna perciò realizzare tutte quelle operazioni di ammodernamento del sistema amministrativo che riducano i costi, ma siano nel contempo in grado di fornire prestazioni e servizi con molta più rapidità, per non rappresentare un freno alle possibilità di sviluppo delle attività produttive. Secondo Bassanini, parlare di semplificazione significa avviare una riflessione senza tabù su alcuni profili di fondo. Il primo è quello dei soggetti, dell'architettura del sistema istituzionale che oggi è imperniata sulla sequenza UE – Stato – Regioni – Province – Città metropolitane (in costruzione) – Comunità montane – Comuni – Circoscrizioni (ove presenti). Un sistema complesso e non dappertutto articolato in questo modo: in Valle d'Aosta non ci sono le province; le comunità montane esistono solo nei territori montani, seppur con qualche larghezza di interpretazione. La prima domanda che si pone è se questo sistema vada ridisegnato oppure no. Un secondo modo di affrontare il problema può essere quello di chiedersi se il sistema possa essere reso più flessibile, nel senso di avere modelli differenziati anche più di quanto non lo siano attualmente. Ad esempio, nelle

piccole regioni ha senso mantenere una struttura in cui ci sono Regione – Province – Comunità montane – Comuni? Il problema è che in qualche misura – ma c'è da chiedersi in quale – abbiamo un vincolo costituzionale a riguardo. Bassanini dubita che questo vincolo sia tale da non consentire una qualche articolazione differenziata sul territorio: certi livelli, cioè, devono esserci, ma non necessariamente dappertutto.

G. P. Rossi nota come nomi e cognomi siano previsti solo per lo Stato, le Regioni e per Roma, mentre tutto il resto sono generi.

F. Bassanini segnala poi che un altro profilo da affrontare è quello della distribuzione delle funzioni e dei compiti tra i diversi livelli istituzionali. Gli anni '90 hanno segnato da questo punto di vista una fase di grande discussione. Il fatto che abbia trovato emergenza legislativa prima e costituzionale poi – nell'art. 1 della 59/97 e nell'art. 118 Cost. – l'identificazione di alcuni criteri di distribuzione delle funzioni fra i vari livelli di governo e che tali criteri siano stati dotati di un carattere generale e di un ampio grado di flessibilità, dimostra come siamo ormai entrati in una fase in cui il problema di una allocazione ottimale si pone sul tappeto, così come quello di superare duplicazioni e rendere razionale la partecipazione di istituzioni diverse ai medesimi processi decisionali. L'impressione è che i passi in avanti fatti siano stati più sul terreno delle aspirazioni che non su quello della loro concreta realizzazione. Sul punto, è utile aprire una riflessione che arrivi ad enucleare delle proposte di riallocazione delle competenze. Un terzo profilo che viene in rilievo è quello delle forme di cooperazione e collaborazione tra i diversi livelli istituzionali. Nel nuovo assetto istituzionale uno dei compiti fondamentali delle regioni verso province e comuni e delle province verso i comuni è quello di fornire supporto e strumenti di collaborazione nei confronti delle istituzioni minori. Da ultimo Bassanini ritiene che se il gruppo riuscirà a dipanare questo insieme di questioni e a fare delle proposte, queste dovrebbero poi arrivare sul tavolo dei decisori politici quando comincerà la parte di riforma ordinamentale della prossima legislatura, verosimilmente in autunno inoltrato. C'è dunque il tempo per fare un serio lavoro di approfondimento. Ad ASTRID non si fa un lavoro di ricerca in senso proprio, ma un lavoro di confronto che in concreto può sfociare in un paper di poche pagine, in un paper più elaborato o in un vero e proprio volume finale. Ricorda di aver parlato del gruppo di lavoro non solo con alcuni potenziali uomini di governo (Prodi, Rutelli), ma anche con i presidenti di Anci e Upi, cui ha prospettato la possibilità di indicare esperti qualificati che possono partecipare ai nostri lavori. A certi stadi del lavoro si potranno anche avere dei momenti di incontro seminariale con alcuni di loro per avviare un confronto, pur restando in ogni caso liberi di avanzare le nostre proposte senza condizionamenti. La domanda da porsi è

in che misura ci riteniamo vincolati dal sistema costituzionale: se dovessimo accorgerci che eventuali vincoli costituzionali non incidano in misura rilevante, potrebbe essere più opportuno fare proposte a costituzione vigente. Se viceversa dovessimo scoprire che deve essere modificata la Costituzione per fare un'operazione di riassetto più convincente, allora bisognerà riflettere. Ricorda peraltro che il prossimo governo avrà uno strumento importante in tal senso, come la riattivazione della delega sulle funzioni fondamentali ex art. 2 della legge "La Loggia" scaduta al 31 dicembre.

F. Pinto chiede se la semplificazione possa riguardare anche la semplificazione nei livelli istituzionali.

G. C. De Martin condivide pienamente la necessità di dedicarsi al tema, che sta tutto dentro la cornice prospettata da Bassanini e rispetto al quale è importante prevedere quei passaggi partecipati con il sistema delle autonomie. E' fuori discussione che siamo di fronte ad un panorama sempre più pieno di chiaroscuri, frutto anche di una scarsa razionalizzazione istituzionale e di un'applicazione monca delle riforme amministrative nel rapporto Regione – Enti locali, che resta forse il nodo maggiormente irrisolto dove emergono sia la questione dei soggetti, che quella delle funzioni e delle risorse. Tutto ciò in ragione di una inattuazione larga sia della 59 che della riforma costituzionale. Siamo dunque in una fase di grande fluidità dove ogni contributo alla semplificazione è benvenuto. Del resto ASTRID non parte da zero, ma ha alle spalle dei paper già elaborati ed è nell'orizzonte di questi contributi che ci si deve indirizzare. Pur essendo evidente che ci sono nodi sul centro del sistema, ritiene che il lavoro dovrebbe concentrarsi soprattutto sul rapporto Regione-Enti locali partendo da statuti e leggi regionali e dalla constatazione delle lacune esistenti: l'obiettivo dovrebbe essere lo spostamento dell'amministrazione sul versante degli enti locali, lasciando alla regione un ruolo di coordinamento e di alta amministrazione e ciò dovrebbe avvenire guardando al quadro costituzionale vigente come disegnato dal 114 per capire cosa razionalizzare nell'assetto e nell'esercizio delle funzioni. Non crede che debba rimettersi in discussione il quadro costituzionale, perché si ritornerebbe nella logica largamente superata dei comprensori. Bisogna focalizzare l'attenzione sullo spostamento del baricentro dell'amministrazione a livello locale e verificare quali storture siano derivate dall'inattuazione o dall'attuazione fuorviante delle riforme a livello regionale, mettendo in discussione la proliferazione degli enti strumentali delle regioni, la casualità delle funzioni conferite, il loro spezzettamento fra una pluralità di soggetti ed affrontando anche il problema delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni. Da questo punto di vista, si tratta di capire cosa stia o meno avvenendo su tale terreno. Le due occasioni attraverso cui può essere raggiunto

l'obiettivo della semplificazione e razionalizzazione del sistema sono rappresentate dalla ridefinizione del TUEL prefigurata dall'art. 2 della legge "La Loggia" e dall'art. 7, che si pone l'obiettivo di attuare il 118. Solo per memoria aggiunge che c'è un terreno connesso a questo che non va perso di vista e che riguarda l'assetto dell'amministrazione regionale e locale nelle regioni speciali, laddove tali questioni si pongono problematicamente e su questo nodo delicato sarebbe utile dire qualcosa, magari in una seconda fase dei lavori del gruppo.

M. Cammelli condivide l'impostazione di Bassanini sui temi da affrontare, sull'intelaiatura organizzativa dei lavori, sui tempi ed anche sulla puntualizzazione che il gruppo non è un tavolo di mediazione, ma di argomentazione. E' necessario distinguere bene tra semplificazione amministrativa, su cui sappiamo abbastanza, e semplificazione istituzionale, su cui il discorso è in neve fresca. Illustra il suo appunto (cfr. allegato) mettendo in evidenza come il tema della semplificazione istituzionale sia questione che tocca il sistema politico, la sussidiarietà, le identità locali. Ritiene che il metodo corretto per affrontare la questione sia quello di usare il centro come luogo di un vincolo generale ed esterno, che ponga limiti di carico istituzionale sui territori utilizzando la leva delle risorse come strumento di riforma.

G. P. Rossi sottolinea come il problema vada affrontato partendo da lontano e citando il dibattito in corso in Umbria sui circondari, sottolinea la mancanza di una cultura che faccia porre la questione in termini corretti: ci si chiede se sia utile o meno fare i circondari, mentre la domanda che andrebbe posta è se sia utile farli aggiungendo o togliendo altre cose. La proposta di lavoro che avanza è quella di partire dal basso e fare una decina di rilevazioni in quattro o cinque zone, domandando ai cittadini e alle imprese che tipo di difficoltà incontrano nello sbrigare le pratiche quotidiane. Propone, tra l'altro, di svolgere un'analisi del personale politico. Non metterebbe limiti a priori al lavoro del gruppo. Ricorda di aver sostenuto l'abolizione non già della provincia, ma del rilievo costituzionale delle province, che sono andate a rimorchio dei comuni senza avere quei connotati di radicamento territoriale propri di questi ultimi.

G. Macciotta rileva come vi sia un fenomeno preoccupante di moltiplicazione degli eletti e dei costi. Dobbiamo ragionare interpretando creativamente il 114 come riferito a Stato, Regioni ed Enti locali nel loro complesso, in modo da non incidere almeno per il momento sulla Costituzione. Se questa lettura fosse possibile si potrebbe ragionare su due livelli: quello del consenso politico, attraverso i due strumenti della Conferenza unificata e dei Consigli delle autonomie locali; quello della concertazione amministrativa, attraverso la Conferenza di servizi. In questa logica gli enti intermedi non diventano una cosa in più, ma una cosa al

posto. Sotto il profilo dei costi, se cominciamo a ragionare in termini di costi standard e trasferimenti standard dal centro alla periferia facciamo un'operazione di moral suasion efficace. Non si può che partire dall'attuazione dell'art. 119.

C. Cittadino pensa che il gruppo debba avere come parola d'ordine la flessibilità a livello istituzionale, dove l'errore è stato la costituzionalizzazione della città metropolitana; a livello di funzioni amministrative, dove non sono stati sufficientemente valorizzati i principi di differenziazione ed adeguatezza; a livello di programmazione, prevedendo che nelle sedi di cooperazione istituzionale ci sia una sorta di sessione iniziale in cui si concerta, in relazione alle esigenze economiche, quali siano le funzioni da trasferire prioritariamente. A tal fine, è necessario avere il quadro non solo di cosa è stato trasferito dal centro alle regioni, ma soprattutto dalle regioni agli enti locali.

G. P. Rossi evidenzia che le Regioni si tengono sempre la programmazione che significa tante cose diverse.

F. Pinto condivide in pieno l'impostazione di Cammelli, ma è meno ottimista. Segnala che da una ricerca di prossima pubblicazione risulta che il personale politico professionalizzato in Italia è il più alto d'Europa. Il problema è stata la trasformazione del gettone di presenza in indennità.

F. Bassanini rileva che questi dati saranno importanti per suffragare il nostro lavoro.

G. P. Rossi ritiene che se una proposta viene da noi si può gestire, altrimenti si deve subire.

F. Pinto ritiene che ci siano tre profili da affrontare con regole cogenti: alcuni organi all'interno dei vari livelli di governo sono del tutto inutili, come ad esempio le giunte nei comuni al di sotto di un certo numero di abitanti, che andrebbero eliminate. Sarebbe peraltro un'operazione politicamente sostenibile, perché darebbe maggior forza ai consigli. C'è poi la questione della norma del TUEL sui consorzi e il problema della trasparenza: non è possibile che i sindaci diano il bilancio di fine anno, ma non dicano quanto costa l'indennità di carica.

G. Demuro parte dall'art. 114 che andrebbe preso molto più sul serio di quanto fatto finora. Anche l'analisi dottrinale sul 114 non ha combattuto una certa vulgata in forza della quale i Comuni hanno la stessa importanza degli altri livelli di governo, con la conseguenza che si finisce poi davanti ad un giudice. Il 114 doveva avere un antidoto nella leale collaborazione, ma non ha funzionato. Si chiede allora se debba essere cambiato. Un'ancora è rappresentata dall'art. 5 Cost. Bisogna muovere dall'interpretazione costituzionale: quella relativa al 114 è stata per i comuni quella di dire che se le regioni non ci danno ragione, andiamo a farci dare ragione davanti al giudice. Tutto ciò che dovrebbe essere il luogo della

leale collaborazione è diventato il luogo del “leale conflitto”. C’è poi il profilo delle regioni speciali e della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, che ha avuto come conseguenza in certe regioni l’inattuazione della normativa statale (dalla 142 alla 59). Anche le autonomie funzionali contribuiscono notevolmente al frastuono della dispersione delle funzioni.

M. T. Salvemini ascoltando Cammelli si è chiesta come si stabilisce il costo pro capite della rappresentanza politica. Sarebbe interessante andare a vedere in concreto cosa c’è scritto nei bilanci comunali.

M. Renna segnala un problema di oggetto: da una parte c’è il tema del costo delle funzioni, dall’altra quello del costo degli apparati. Si domanda allora come relazionarsi rispetto a questi ambiti e da dove partire.

A. Pioggia ritiene che il momento della politica sia centrale sotto il profilo del costo della politica e sotto quello della responsabilità politica. Si dovrebbe incidere sul costo della politica tenendo conto che attraverso la trasparenza essa dovrebbe poi risponderne. La trasparenza diventa uno strumento di garanzia verso la semplificazione. Ci sono momenti di governo territoriale svincolati da una responsabilità politica diretta, come ad esempio gli ATO. Rispetto ad essi si pone un’esigenza di semplificazione e di un più diretto collegamento con il livello politico. Si chiede infine, rispetto alla provincia, se serve fare una rappresentanza politica sovracomunale di tipo diretto o se non sia possibile pensare anche a qualcosa di indiretto.

Anche G. Piperata rileva come dall’incontro odierno siano emersi più oggetti: sulla semplificazione delle funzioni potrebbe essere utile fare una mappatura per differenziazione per capire qual è l’ente e cosa fa. Sulla semplificazione amministrativa vedrebbe una conferma degli strumenti previsti dalla legge Bassanini, ma anche una loro rivisitazione per aggiornarli.

F. Battini ritiene che la riduzione del peso della politica operata dall’alto non sarebbe costituzionale. Si può partire solo dal basso e l’incentivo è quello economico, quindi vanno studiate delle forme di incentivo per favorire l’associazionismo. Il metodo deve essere quello dell’incentivo e non del taglio. Evidenzia come lo spreco di risorse si verifichi sull’esternalizzazione dei servizi. Bisogna poi riflettere sul ruolo del Consiglio delle autonomie per dargli più poteri, come quello di proposta legislativa.

F. Bassanini conclude l’incontro sottolineando come nella riunione odierna si siano espressi pensieri in libertà: per il prosieguo dei lavori ritiene anzitutto necessario cercare di censire i materiali esistenti anche sentendo le diverse associazioni di categoria (Cna,

Confindustria...); dopodiché si potrà stabilire se sia necessario svolgere ulteriori ricerche sul campo. Rivolge ai componenti del gruppo l'invito a segnalare l'esistenza di dati conoscitivi di cui si abbia notizia e a socializzare quelli di cui si abbia disponibilità. Per la prossima riunione propone di fare il punto sull'acquisizione dei dati, proseguire la discussione generale con coloro che non sono stati presenti in data odierna e cominciare a pensare a come suddividere il lavoro.

La prossima riunione è fissata il 24 febbraio alle ore 13.00