

Sottogruppo di lavoro “L’amministrazione di base sul territorio”

Verbale della prima riunione del 27 aprile 2006

V. Cerulli introduce la riunione segnalando quali temi, a suo avviso, debbano formare oggetto delle riflessioni del gruppo. Il primo è quello dei modelli dell’associazionismo comunale: alcuni paesi, come il Belgio, hanno seguito la via delle fusioni, mentre da noi questa politica è fallita e si è intrapresa la strada dell’associazionismo, in cui certe competenze sono gestite non dal singolo comune, ma dall’ente associativo. Il problema relativo alla dimensione organizzativa del livello locale non può che essere affrontato attraverso il modello associativo. Dunque il nostro primo compito è indicare quali linee intraprendere per la soluzione del problema dell’associazionismo. Bisogna tuttavia tenere conto di alcuni dati: mentre l’unione di comuni, che è un ente in senso tecnico, non ha grande successo, miglior fortuna stanno avendo, al contrario, le forme associative più elastiche come i consorzi, le società, le convenzioni fra uffici. C’è poi il problema delle comunità montane, in quanto la maggior parte dei piccoli comuni in Italia è già associata in queste forme, ma si tratta di enti che tuttavia agiscono per conto proprio come fossero un ulteriore ente locale, più che essere il luogo della gestione associata delle funzioni comunali. Sul versante delle comunità montane, dunque, l’associazionismo oggi è fallito e si tratta di capire come la struttura associativa delle zone montane possa acquistare il suo pieno ruolo di ente locale ingrato. Si chiede poi se faccia parte del nostro gruppo anche il fenomeno della scissione dell’ente comunale grande (municipi)

P. Barrera ritiene che quest’ultimo profilo attenga maggiormente al gruppo sull’amministrazione di area vasta. Individua alcuni problemi: in primo luogo quello di un più razionale riparto di funzioni tra comune e provincia. Probabilmente c’è un tasso di sovrapposizione irrazionale a livello provinciale (politiche culturali, politiche sociali), ma al tempo stesso si deve immaginare una provincia più spiccatamente asimmetrica di come è stata concepita: più presente dove l’ente comunale è più fragile, meno dove è più forte. L’ipotesi dei circondari subprovinciali non ha alcun senso anche se in alcuni contesti (Firenze, Bologna) ha avuto una sua realtà. Sull’associazionismo il punto da cui partire è l’irrazionale sovrapposizione di forme associative. E’ possibile o no dire che lo stesso comune non può partecipare contemporaneamente a due forme associative stabili? Ha ancora senso prevedere forme associative obbligatorie o non dovrebbero piuttosto essere ricondotte ad uno schema di facoltatività seppur incentivata? Altra questione è quella del rapporto fra forme associative e

strumenti di programmazione negoziata. In certi territori sono tutte forme presenti e sovrapposte. C'è poi il problema del rapporto tra ambiti territoriali ottimali che nascono da una serie di leggi di settore e tutta una serie di ulteriori ambiti subprovinciali, come il distretto socio-sanitario, il distretto scolastico, il bacino dei servizi per l'impiego. Il fatto che queste sovrapposizioni avvengano nella più totale separatezza tra i diversi contesti, accentua la generale esigenza di operare interventi di razionalizzazione anche in questi settori. Sarebbe possibile tendere ad aggregazioni che abbiano una qualche omogeneità? Si dovrebbero fare dei carotaggi istituzionali prendendo pezzi di territorio e vedendo le stratificazioni.

G. Macciotta dando per scontato che non si unificano i comuni per legge, parte da un'esigenza di governo del territorio subregionale in relazione all'art. 118. Non potendosi applicare il 118 a tappeto su più di ottomila comuni, propone di rivisitare la programmazione negoziata per dar vita ad uno strumento di dimensione subregionale: la regione può organizzare il territorio duplicando a scala subregionale l'istituto dell'intesa con la logica di eventuali multipli. Una prima ipotesi di lavoro può essere quella di svuotare il patto territoriale della parte ormai caduca.

V. Cerulli rileva come si stia in tal modo spostando l'obiettivo sul problema delle aggregazioni elastiche delle attività locali a tutta una serie fini, ma dobbiamo partire da un problema preliminare che è di carattere strutturale: quello di un ente generale come il comune che come tale non riesce, in molti casi, ad avere una capacità di governo sufficiente per la gestione di base.

P. Barrera ritiene che le due cose siano collegate: in passato si è detto che tutto ciò era confuso, produceva costi e bisognava disboscare. Bisogna capire da dove partire per disboscare.

F. Pinto chiede se il gruppo non debba occuparsi anche della semplificazione negli enti locali.

G. Meloni evidenzia come sia emersa la duplice valenza del gruppo. Innanzi tutto va posto il problema dell'amministrazione ricostruita dal livello di base, che è un problema di adeguatezza, cioè di immaginare una dotazione funzionale rispetto ad una dimensione ottimale. Questo primo aspetto si incrocia poi con quello dei reticoli di area vasta, ma non coincide del tutto con esso, come nel caso del distretto socio-sanitario. I due profili vanno tenuti distinti ed il primo problema è quello di ricostruire anzitutto il dato funzionale su quello strutturale. Anche la riflessione sulle comunità montane è importante perché non possono diventare le vere unioni di comuni.

V. Cerulli evidenzia che quando parliamo di livello di base, che la Costituzione chiama comune, facciamo riferimento ad un certo ambito funzionale che sono le funzioni fondamentali. Per questo ambito funzionale qual è la dimensione tale che consente l'esercizio della relativa capacità di governo? Ad esempio il piano regolatore è una funzione fondamentale del livello di base, ma non ha senso per un comune di 150 abitanti. In questo caso tale funzione va imputata all'ente associativo cui il comune partecipa con gli altri. L'Anci però non accetta il principio di differenziazione.

P. Barrera ricorda che la Bassanini rinviava alla regione per la definizione degli ambiti ottimali. Riusciamo a prefigurare un modello amministrativo in cui le questioni possano essere poste a livello di cerchi concentrici? L'associazionismo deve essere sempre volontario o anche coattivo?

Secondo V. Cerulli quest'ultima questione potrebbe essere definita dalla legge statale ex art. 117, comma 2, lett. p).

F. Battini ritiene che sia sempre l'incentivo l'unica via in grado di rispettare tra l'altro l'autonomia comunale.

V. Cerulli ricorda che la linea del TUEL è quella di elencare tutte le funzioni attribuite a tutti i comuni indipendentemente dal fatto che si aggregino o meno. Non crede tuttavia che si debba seguire questa impostazione.

F. Pinto rileva come Macciotta parta dallo strumento, Cerulli invece dalla dimensione territoriale che poi identifica lo strumento. Vuole capire qual è la prospettiva.

V. Cerulli pensa che si debba prendere atto del fallimento della previsione contenuta nelle Bassanini sulla definizione regionale degli ambiti territoriali ottimali.

G. Macciotta ricorda che nel '96 il risanamento si è fatto sui tassi d'interesse. Nel 2006 i tassi di interesse non ci sono più e si deve incidere sulla carne viva. Allora i recuperi di efficienza si fanno con le cose che stiamo dicendo in questa sede. Ciò che le regioni non hanno fatto in passato adesso lo devono fare. Si potrebbe studiare un meccanismo per cui si dice ai cittadini che se i loro amministratori non si associano il servizio dei rifiuti, ad esempio, viene a costare tre volte tanto.

Per P. Barrera si potrebbe anche aggiungere un meccanismo di delega verso l'alto nei confronti della provincia allorché un comune, non avendo un ambito adeguato e avendo difficoltà associative, decida di delegare quella funzione a livello superiore.

V. Spagnolo rileva come accanto al problema dell'associazionismo ci sia quello del controllo sull'efficienza delle gestioni.

F. Pinto ritiene che proprio per questa ragione il discorso debba allargarsi al profilo dell'organizzazione interna.

Sul problema dell'applicazione della lettera p) V. Cerulli propone di individuare un elenco di funzioni effettivamente essenziali che identificano il comune in quanto tale e poi una serie di funzioni ulteriori a cui attribuire una certa dimensione orientativa. Applichiamo i principi di differenziazione ed adeguatezza, fermo restando che poi i diversi comuni troveranno da soli il modo di aggregarsi per poter rivendicare quelle funzioni come loro proprie. Altrimenti c'è la provincia.

V. Spagnuolo evidenzia come ci sia una differenza fra le funzioni esercitate direttamente e con risorse proprie e quelle esercitate sulla base di risorse provenienti dalla pianificazione regionale.

F. Pinto ritiene che l'identificazione delle funzioni comunali comunque non risolve il problema. Ad esempio, la polizia municipale è una tipica funzione comunale ma resta il problema dei piccoli comuni, nessuno dei quali intende rinunciare ad avere il suo corpo di polizia locale. Dunque la chiave di volta del sistema è quella dell'incentivo ad esercitare le funzioni in forma associata.

V. Zappalorto segnala come la legge n. 6/04 della regione Emilia-Romagna abbia disegnato un modello di associazionismo che potrebbe essere preso in considerazione.

F. Pinto ricorda che si tratta di un modello di associazionismo che già esiste e non sempre funziona, mentre in quella regione può contare sul vantaggio rappresentato dallo stesso colore politico dei comuni coinvolti.

Secondo P. Barrera bisogna puntare a capire se si possa affermare il principio per cui uno stesso comune non possa appartenere a più unioni.

V. Cerulli ritiene che sia l'unione che la comunità montana siano strutture rigide, mentre una struttura più elastica consente una maggiore libertà di movimento. Bisogna trovare una via di mezzo.

F. Pinto crede che la regola dell'uno debba essere elevata a sistema: un comune può stare solo in una determinata realtà associativa.

G. Meloni ritiene che uno dei punti su cui riflettere sia anche quello di evitare una moltiplicazione delle forme associative per ciascuna specifica funzione.

Per G. Macciotta bisogna distinguere la forma strutturata, che è l'unione, dalla gestione di singoli strumenti più flessibili.

V. Cerulli ritiene che questi strumenti più flessibili debbano essere lasciati all'autonomia del comune e dell'unione.

P. Barrera chiede se si possa guardare anche al modello francese che consente l'esercizio di poteri sostitutivi per creare associazionismo

V. Zappalorto rileva come si stia discutendo come se lo Stato avesse le mani libere. Invece lo Stato può agire solo attraverso la lettera p) che tuttavia non copre l'associazionismo, come si evince dalla sentenza 244/05.

V. Cerulli ritiene invece che lo Stato possa individuare le funzioni fondamentali da dislocare a livello associativo. Vengono poi ripartiti alcuni compiti: Zappalorto – quadro delle unioni dei comuni e delle comunità montane; Barrera – quadro delle forme associative presenti sul territorio della provincia di Roma; Spagnuolo – esame dei mezzi di incentivazione; Cerulli – esame del sistema francese.

La prossima riunione è fissata il 17 maggio alle ore 17.30