

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

### **Verbale della seconda riunione del 24 febbraio 2006**

In apertura dei lavori F. Bassanini ricorda l'incontro avuto insieme a G. P. Rossi e S. Paparo con alcuni rappresentanti del CNA che hanno illustrato i contenuti della banca dati della Confederazione, una sorta di registro degli adempimenti amministrativi cui sono tenuti coloro che intendano intraprendere una nuova attività imprenditoriale. L'esempio fatto è stato quello dell'avvio di una ditta di carrozzerie. E' stato poi precisato che la banca dati non prende in considerazione i passaggi procedurali con autorità amministrative che hanno solo poteri ispettivi e di controllo; restano inoltre fuori dal monitoraggio i rapporti delle amministrazioni con i singoli. Sotto questo profilo, il quadro potrebbe non essere esaustivo. Bassanini riterrebbe comunque utile un accordo con la CNA per mettere a disposizione dei componenti del gruppo di lavoro di ASTRID – in via riservata – l'accesso alla banca dati. Altrimenti si potrebbero acquisire una decina di carotaggi e su questi effettuare un primo esame.

G. P. Rossi ritiene che sia necessario del tempo per farsi un'idea precisa, ma l'impressione avuta è stata comunque di grande interesse. E' scaturito un elenco di molte decine di adempimenti con molti enti diversi, tanto da far ritenere in conclusione che sarebbe meglio evitare di intraprendere l'attività. La base dati non è esaustiva, ma rappresenta comunque un buon inizio di ragionamento.

P. Galeone ricorda una serie di materiali a disposizione del Formez che potrebbero essere utili per i lavori del gruppo: tra le altre cose, un'analisi effettuata con le associazioni di categoria sulla domanda di semplificazione; un'indagine su quanto è stato fatto negli ultimi anni dalle regioni per la semplificazione; i manuali fatti regione per regione con i responsabili dello sportello unico; l'analisi sulle funzioni svolte dai comuni in forma associata; un'indagine sullo sportello unico nella Regione Piemonte volta ad evidenziare quali sono le variabili critiche del processo di implementazione.

F. Bassanini ribadisce che l'oggetto del lavoro del gruppo non è tanto di valutare i processi di semplificazione in essere, ma è molto più radicale perché parte dal presupposto che il sistema debba essere semplificato e razionalizzato tanto sotto il profilo dei soggetti, che sotto quello della razionale distribuzione delle competenze.

E. Manicardi dà conto di un documento sui costi dei Consigli provinciali.

F. Pinto ritiene che quello dei costi della politica è il primo dei dati che deve essere acquisito.

F. Bassanini ricorda che ci sono ancora diverse associazioni con cui prendere contatti e ritiene indispensabile avere una mappatura di ciò che realmente ciascun ente fa.

C. Cittadino ricorda in proposito che il Ministero dell'Economia sta facendo una rilevazione del genere.

F. Bassanini insiste sul problema della raccolta dei dati.

G. Palombelli ricorda i dati UPI su bilanci e personale delle Province.

G. P. Rossi mette l'accento sul fatto di avere un carotaggio su 5 comuni grandi e 10 piccoli per vedere cosa ciascuno fa in concreto, lasciando stare cosa invece dovrebbe fare in base alle leggi.

M. Renna segnala che stiamo cercando i dati avendo come riferimento solo gli enti territoriali, ma non anche tutti gli enti pubblici.

F. Bassanini precisa che il prodotto del lavoro del gruppo non può consistere in un progetto completo e dettagliato di riorganizzazione e semplificazione. Arriveremo ad un risultato utile se riusciremo a definire alcuni indirizzi e metodologie, nonché a delineare un processo di riorganizzazione e semplificazione in tre o quattro settori. Invita tutti i partecipanti che rappresentano a vario titolo le diverse associazioni a fornire i dati di cui sono in possesso e propone di richiedere all'Istat una rilevazione sulle funzioni di 10 comuni e tre province. Raccolti tutti i dati a disposizione, andrà poi verificato se sono sufficienti o se non sia necessario fare un'ulteriore ricerca a campione su alcuni enti. Dà poi lettura dell'appunto inviato da V. Cerulli Irelli. Precisa che quando parla di oggetto del lavoro ritiene che si possa procedere anche a soluzioni differenziate. Si possono anche distinguere sottogruppi per diversi livelli di governo.

G. P. Rossi richiama l'importanza di avere dati finanziari sui flussi delle entrate e delle uscite.

E. Manicardi sottolinea che sulle tre linee di lavoro generale c'è piena condivisione e grande attesa. Aggiunge un ragionamento sulle assemblee elettive che sono fuori campo da molto tempo e che rischiano di essere considerate inutili dall'opinione pubblica sia per i compiti modesti che hanno, che per i costi che producono. Va poi fatta una riflessione sulla necessità di alleggerire gli esecutivi e di ricondurre le ex municipalizzate ad un più diretto controllo dei cittadini.

F. Bassanini rileva che il tema della forma di governo degli enti locali è stato più volte oggetto di attenzione da parte di ASTRID. L'elezione diretta degli esecutivi doveva essere accompagnata da una revisione del ruolo delle assemblee.

F. Battini sul tema delle società controllate ricorda la proposta della Corte dei Conti di stabilire un obbligo di bilancio consolidato per i comuni di dimensioni maggiori.

A. Pajno chiede se l'ambito dei problemi che il gruppo deve affrontare riguardi solo il livello locale o anche quello regionale, versante sul quale richiama il problema della pluralità di autonomie speciali e della concezione da privilegio dell'autonomia.

G. C. De Martin restando ai profili di metodo, prova a delineare un possibile filo conduttore nell'organizzazione dei lavori: in partenza, ritiene che debba essere tenuto fermo il quadro costituzionale in sintonia con quanto detto da Cerulli, lasciando sullo sfondo qualche questione applicativa, senza tuttavia soffermarsi sulla modellistica per non impantanarsi sul problema dei livelli istituzionali. Ciò premesso, si dovrebbe constatare la sostanziale inattuazione del quadro costituzionale del 2001 – sia a livello statale, che regionale – e registrare la confusione e l'inerzia degli interventi legislativi. Per dare un contributo positivo su come finalmente attuare il quadro costituzionale bisognerebbe lavorare su due ambiti, che potrebbe formare oggetto di altrettanti sottogruppi: verificare quale applicazione può essere fatta dei principi di differenziazione ed adeguatezza nella riallocazione delle funzioni che esigono una volta per tutte la chiarificazione dei livelli e delle condizioni con cui realizzare l'obiettivo del decentramento del sistema. Su questo versante, il nodo vero è quello del rapporto Regione-enti locali ed in questo quadro il riordino degli enti strumentali rappresenta un caso concreto di semplificazione. Il secondo versante riguarda quali forme di collaborazione sia procedimentale che istituzionale si possono immaginare per semplificare i rapporti tra i diversi livelli. Questa sarebbe invece la sede per dire con chiarezza alcune cose sui CAL. In ciascuno di questi ambiti emerge poi la questione della specialità, che De Martin circoscriverebbe al ruolo delle autonomie locali nelle regioni speciali. Ricorda come il Friuli abbia di recente approvato una legge sull'ordinamento degli enti locali utilizzando un potere ordinamentale senza tenere minimamente in considerazione la riforma del Titolo V. Sempre sul piano del metodo, andrebbe poi recuperato quello spiritoso concertativo nell'attuazione della riforma costituzionale che emergeva dall'Intesa interistituzionale del maggio 2002, che è stata invece completamente disattesa.

G. P. Rossi afferma che bisogna ripristinare il circuito delle responsabilità, facendo in modo che chi vota per una persona sappia cosa va a fare e sappia poi valutare cosa ha fatto. Si dichiara fortemente convinto del ruolo delle autonomie locali, che rappresentano il luogo in

cui si gioca oggi la democrazia. Se l'obiettivo deve essere quello di ripristinare il sistema delle responsabilità, prima di dire applichiamo il Titolo V vuole capire meglio su quest'altro versante come fare a raggiungere tale obiettivo. Se va cambiata o no la Costituzione è problema da lasciare alla fine. Il punto è ripristinare il sistema delle responsabilità: se abbiamo questo come fine, tutto il resto viene di conseguenza.

F. Bassanini ricorda come alla base del nostro lavoro debbano esserci due obiettivi: certezza e autonomia delle risorse; idea della semplificazione come strumento al servizio dell'assunzione di responsabilità.

F. Pinto condivide quanto detto da De Martin. Mette l'accento sulla praticabilità politica delle proposte che andremo a formulare. Ad esempio, il problema della città metropolitana si risolve con l'area metropolitana, ma ciò non è politicamente sostenibile.

F. Bassanini ritiene utile il richiamo di Pinto, ma crede che prima si debba definire un progetto che sia convincente e solo dopo ragionare sulle mediazioni e sugli strumenti che lo rendano effettivamente praticabile.

P. Barrera ritiene che il tema non sia tanto quello dei costi della politica quanto quello di una sorta di bulimia funzionale. Bisogna evitare un atteggiamento puramente normativo che non spiega i problemi. L'elezione diretta comporta un'evidente propensione del Presidente della Regione a fare amministrazione attiva. Dell'appunto di Cerulli condivide la sottolineatura sul tema della differenziazione. Sulle forme associative ritiene catastrofico l'esito della sentenza della Corte sul caso Molise. Si deve riflettere partendo dalla constatazione che le forme di aggregazione sono caotiche e sovrapposte: uno degli ambiti della semplificazione è pertanto quello di come costruire delle forme di aggregazione intercomunale che non producano un'infinita geometria variabile. Sulle città metropolitane ritiene che si debba abbandonare la linea dell'accanimento terapeutico e ricorda come nel '90 anche le province erano ectoplasmi, mentre oggi sono ben altra cosa. Sulla protezione civile, ritiene che sia diventata un meccanismo di finanziamento alternativo al Tesoro. Sugli organi di governo, segnala un aspetto di nicchia che è quello delle incompatibilità soprattutto nel rapporto tra livello comunale e provinciale, per evitare il rischio che si creino comuni di serie A, come quelli rappresentati da propri amministratori in consiglio provinciale, e comuni di serie B, che non hanno tale rappresentanza.

G. Palombelli evidenzia che dopo cinque anni di inattuazione del Titolo V i cittadini hanno bisogno di certezze. Va data coerenza all'attuazione delle riforme. Ogni ragionamento sulla riorganizzazione deve partire da qui. Seguire questo metodo consente anche di dare un assetto bipartisan al nostro lavoro. Richiama poi l'attenzione sul fatto che le autonomie hanno

bisogno di un interlocutore unico a livello centrale, perché fino ad oggi hanno sofferto della frammentazione degli interlocutori.

G. Demuro pone il problema del limite alla proliferazione degli enti di governo. Questo limite c'è già in Costituzione: oltre il 114 probabilmente non si può più andare. Per quanto riguarda la specialità ritiene che abbia ancora senso in molte realtà, ma bisogna sganciarla da alcuni profili, come quello della competenza ordinamentale sugli enti locali. Rileva infine che la competenza esclusiva in materia di organizzazione della regione è una porta da cui entra di tutto in termini di proliferazione degli apparati.

F. Bassanini conclude la riunione ricordando che la prossima sarà dedicata in parte a fare il punto sui dati, in parte all'organizzazione del lavoro. Ribadisce l'invito a ciascun componente del gruppo a far circolare tutti i dati di cui disponga.

**La prossima riunione è fissata il 14 marzo ore 14.30-17.30**