

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

Verbale della terza riunione del 14 marzo 2006

F. Bassanini apre i lavori dando conto dei contributi pervenuti, in particolare un appunto di G. P. Rossi, uno di P. Portaluri sulla semplificazione delle attività di pianificazione urbanistica e le tabelle fornite da V. Zappalorto.

C. Cittadino deposita il materiale – disponibile solo in formato cartaceo – relativo al monitoraggio sull’attuazione del federalismo amministrativo in nove regioni.

G. C. De Martin ritiene che potrebbe essere messo a disposizione dal Formez anche il “Rapporto sulle province italiane 2004” e segnala, tra i materiali conoscitivi che potrebbero essere di una certa utilità per i lavori del gruppo, il Rapporto su “Le Province nel nuovo sistema amministrativo” che il Centro Bachelet ha curato per l’UPI, nonché la “Rassegna sull’attuazione della riforma delle autonomie”, curata del Centro Bachelet e allegata trimestralmente alla rivista “Le Province”.

P. Galeone illustra i materiali messi a disposizione dal Formez. Segnala, tra l’altro, l’osservatorio sulla riforma amministrativa a cura dell’Irer Lombardia e gli analoghi osservatori di Piemonte ed Emilia-Romagna consultabili on line.

F. Bassanini ritiene che nella riunione odierna si debba discutere dell’organizzazione del lavoro, attraverso l’individuazione di alcuni nodi problematici. Un primo dovrebbe essere quello delle forme associative comunali, come funzionano e come potrebbero essere razionalizzate; un secondo quello delle aree metropolitane; un terzo quello delle piccole regioni; un quarto potrebbe essere quello di ragionare su alcuni strumenti di cooperazione interistituzionale ai fini della semplificazione; un quinto quello di fare carotaggi su alcune aree di funzioni amministrative da riaccorpate e semplificare. Un altro tema è quello della definizione di alcune regole generali che possono presiedere ad un processo di semplificazione, avendo carattere di principi e criteri di orientamento. Si tratta insomma di articolare, senza pretesa di completezza, una serie di nodi problematici sui quali sarà poi possibile dividersi in sottogruppi.

G. P. Rossi nel vedere tutte le informazioni che abbiamo a disposizione prova la stessa sensazione provata quando in passato ha cercato di cimentarsi sul problema di capire quanto un ente territoriale dà e quanto prende dal resto del mondo. Questo è il dato chiave, perché l’elemento del come si distribuiscono le risorse sfugge alla lettura delle norme. Ritiene pertanto che si debba procedere per due tipi di approcci, uno procedimentale e uno

organizzativo. La complessità procedimentale deriva da quella organizzativa ed il decentramento ha finito per accentuare la complessità organizzativa. Bisogna procedere secondo la sequenza spesa – organizzazione – procedimento. Si tratta in primo luogo di definire l'input-output di spesa regione per regione. Per la parte organizzativa propone poi di prendere in considerazione tre regioni (una grande – una media – una piccola) e fare il quadro delle organizzazioni che ci sono. Sul piano procedimentale, infine, si dovrebbe fare un'analisi per alcune funzioni e per alcune attività.

G. Macciotta segnala una serie di ulteriori dati che potrebbe essere utile acquisire.

F. Bassanini si chiede se, nel mentre procediamo nell'acquisizione dei dati, sia possibile altresì cominciare ad esaminare i problemi nella loro concretezza e ad individuare ipotesi di riassetto del sistema istituzionale e della distribuzione delle funzioni. Un primo problema è quello del livello dell'amministrazione di base. Un secondo quello dell'assetto delle aree metropolitane. Un terzo è quello degli enti intermedi (provincia, ATO...). Possiamo cominciare a ragionare su questi temi e vedere come si può intervenire nel quadro di un processo di semplificazione? Vorrebbe peraltro ragionare in termini di differenziazione: le piccole regioni non sono come le grandi. Qualcuno di noi è disposto ad approfondire questo tema per elaborare proposte da sottoporre alla riflessione comune? Ribadisce l'utilità di passare ad una fase in cui ci si divide il lavoro, mentre si continua nella raccolta dei dati.

G. Palombelli si dichiara d'accordo sulle priorità e sul metodo di lavoro. Un problema trasversale a tutti i temi emersi è tuttavia quello di partire da alcuni punti fermi: uno di questi è come riorganizzare intorno ai livelli costituzionali i tanti enti che sviluppano competenze settoriali, molti dei quali sfuggono al controllo democratico. Bisogna partire dalla riforma del 1997-2001 e dargli un seguito, facendo il lavoro che non è stato fatto in questo quinquennio. Da questo punto di vista dovremo ragionare unitariamente, perché se le finalità di partenza dei vari sottogruppi sono divergenti, si rischia di produrre un miscuglio non digeribile.

Secondo A. Pajno non bisogna mettere in discussione il quadro costituzionale, ma lavorare a costituzione invariata.

G. P. Rossi sottolinea che il problema di lavorare a costituzione invariata andrebbe affrontato subito se si parte dalle norme. Se invece, come propone, si fa un'analisi partendo dalla spesa, il problema di cambiare la costituzione sta alla fine.

A. Pajno rileva come non ci sia conflitto tra le due impostazioni: lavoriamo a costituzione invariata, se poi dai dati emerge un contrasto con le norme costituzionali, allora si potranno fare delle proposte di modifica.

F. Bassanini ribadisce che, finché possibile, procediamo nel quadro costituzionale. Anche perché così sarà più facile pensare a ipotesi di semplificazione e riassetto da realizzare in tempi ragionevolmente brevi. Nel dire ciò partiamo tuttavia dall'idea che il nostro sistema costituzionale è cambiato: l'art. 114 non ci consente più di dire che ciascuno di quegli enti è necessario su tutto il territorio nazionale, dal momento che tra di essi sono state ricomprese le città metropolitane. In una piccola regione, pertanto, potrebbe succedere come in Valle d'Aosta, dove non ci sono le province. Cerchiamo di non dare al Titolo V un grado di rigidità che non possiede. Se poi dovessimo scoprire che per ottenere dei risultati quantomeno buoni in termini di semplificazione bisogna cambiare la costituzione, allora lo metteremo in chiaro proponendo le modifiche costituzionali necessarie. Il punto adesso è se, nelle prossime settimane, dobbiamo continuare solo a raccogliere dati, oppure sia anche possibile sin d'ora mettere in moto un processo di analisi e prospettazione di ipotesi di riforma.

V. Cerulli Irelli vede due problemi preliminari. Il primo è quello dell'aggregazione del livello comunale: alcuni paesi, come il Belgio, hanno seguito la via delle fusioni, mentre da noi questa politica è fallita. Altri paesi, come la Francia, hanno seguito la politica associativa. Noi abbiamo posto il problema preliminare della dimensione organizzativa del livello locale, che non può che essere affrontato attraverso il modello associativo. Se siamo d'accordo che questa è la via, si tratta di introdurre soluzioni concrete, tenendo 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 elastiche, convenzionali, come i consorzi. Questo è dunque il primo oggetto da mettere a fuoco: i modelli dell'associazionismo comunale.

F. Bassanini definirebbe tale oggetto come "l'organizzazione, la missione e i compiti del livello di base del sistema".

V. Cerulli Irelli aggiunge che in Italia la maggior parte dei piccoli comuni è già associata in comunità montane. Tale ente tuttavia è svuotato, perché non esercita funzioni comunali, agisce per conto proprio come fosse altra cosa. Sul versante delle comunità montane, dunque, l'associazionismo oggi è fallito. Altra questione è quella del pluralismo degli enti funzionali creati dalle leggi regionali, che dovrebbero considerarsi incostituzionali alla luce dell'art. 118 e che comunque dal punto di vista organizzativo complicano di molto la situazione. Bisogna arrivare a dire che gli interessi di dimensione regionale sono garantiti dalla regione anche attraverso propri enti, ma sempre che si tratti di interessi di dimensione regionale.

F. Bassanini ritiene che servano interventi legislativi che facciano chiarezza. Si domanda se il tema degli enti strumentali debba essere inserito nel gruppo che si occupa dell'area vasta o vada previsto un gruppo ad hoc.

V. Cerulli Irelli propone poi di individuare quattro principali aree funzionali (Pianificazione, Edilizia e interventi sul territorio; Commercio; Ambiente; Scuola); di vedere al loro interno come funzionano in concreto i procedimenti; di studiare qualche norma di semplificazione di carattere generale.

G. C. De Martin concorda per molti versi con le cose dette da Cerulli. Ricorda che siamo qui perché abbiamo convenuto che c'è un obiettivo di fondo – la semplificazione – che parte dalla confusione e proliferazione di soggetti, sia a livello locale, che regionale. Quindi il punto è cercare di mettere mano a questa situazione piena di chiaroscuri non facendo un bilancio dell'esistente, ma utilizzandola come presupposto per individuare soluzioni. Nell'altra riunione aveva proposto due direttrici: una prima, volta alla chiarificazione delle funzioni attraverso l'implementazione del disegno costituzionale, restato in larga misura sulla carta; una seconda, relativa alle forme di collaborazione che possono servire a semplificare il quadro. Il primo obiettivo è legato all'attuazione concreta dei principi di differenziazione ed adeguatezza, mai presi realmente in considerazione. Sul piano metodologico questo resta l'obiettivo che consente di aggredire il problema. Ciò detto, non è necessario immaginare due gruppi che siano dedicati a ciascuno dei versanti delineati. Si può certo articolare il lavoro in maniera diversa, ma quello che diceva Cerulli va nella giusta direzione: dobbiamo partire da un dato di sistema in larga misura inattuato, nel quale l'amministrazione dovrebbe essere in larga misura affidata ai soggetti locali, decentrando la regione e quindi mettendo in discussione il suo attuale ruolo di ente di amministrazione attiva. Il punto è come arrivare a questo obiettivo. Tre sono gli oggetti intorno ai quali realizzarlo: il livello di base, per arrivare ad un unico modello associativo intercomunale, evitando peraltro che lo stesso comune sia parte di più forme associative; il livello intermedio (provincia più altri soggetti come città metropolitane, ato, iacp, asl...) rispetto al quale c'è una dimensione di amministrazione complessivamente omogenea che può essere oggetto del lavoro di un apposito gruppo; c'è poi da affrontare la dimensione regionale: bisogna capire qual è il ruolo regionale sul piano dell'amministrazione, cosa si giustifica a livello di dimensione regionale. Questo è l'approfondimento che andrebbe fatto. In prima approssimazione il discorso è unico per tutte le regioni: non crede infatti che sia la via quella di dire che nelle piccole regioni non servono le province. Ci sono insomma tre dimensioni di riflessione. Tutto ciò può essere fatto anche con carotaggi, scegliendo alcuni campi tipici dove c'è anche una maggiore tensione nei

rapporti. Un quarto gruppo potrebbe essere quello della definizione di regole generali, di sistema. Se riuscissimo a dare un contributo prima distinto nei quattro gruppi, poi strutturato in una proposta comune, avremmo fatto un lavoro egregio e creato le premesse per attuare il Titolo V.

C. Cittadino condivide in pieno l'impostazione testé esposta e si candida a far parte del gruppo sulle regole generali.

F. Bassanini si domanda dove collocare il problema della distribuzione delle competenze e dei carotaggi. In questa fase ritiene utile avere tre gruppi istituzionali e altri che approfondiscono il tema delle competenze facendo carotaggi in modo trasversale. Vedrebbe dunque importante avere carotaggi in materia di edilizia e pianificazione territoriale; autorizzazioni e controlli ambientali; pianificazione, autorizzazioni e controlli nel settore commerciale; istruzione, formazione, scuola; beni culturali. Infine un gruppo può cominciare sin d'ora a riflettere sulle regole generali e sugli strumenti di cooperazione istituzionale. Pensa poi ad un altro gruppo da attivare subito, al pari di quello sulle regole generali, sulle ricadute finanziarie della nostra proposta di lavoro, una volta che questa sarà stata delineata.

V. Cerulli Irelli segnala un tema che taglia trasversalmente tutti questi che è quello della politica, perché non possiamo trascurare il fatto che gran parte delle complicazioni organizzative nascono dall'esigenza, ritenuta fisiologica dal sistema politico, di moltiplicare gli apparati per creare consenso.

G. P. Rossi si dichiara d'accordo sui gruppi. Invita tutti a non fare proposte che non spieghino perché non è successo, ma dicano al contrario come fare in modo che succeda: chi si occupa di città metropolitana ci deve dire solo come ha trovato la maniera per farle.

Per F. Bassanini è giusto porsi il problema dell'implementazione della nostra proposta, ma dobbiamo essere conseguenti: un serio progetto di semplificazione incontra inevitabilmente forti resistenze, il modo più semplice per non trovarsi smentiti dai fatti è non proporlo affatto. Dobbiamo fare una proposta razionale e coraggiosa, che andrà poi accompagnata da un'analisi che spieghi perché questa cosa in Italia oggi è essenziale. Dobbiamo inoltre studiare gli strumenti che rendano impossibile, una volta decisa una certa cosa, impantantarla con operazioni gattopardesche, come quella che è avvenuta con lo sportello unico.

La data delle prossime riunioni sarà comunicata in seguito

