

Appunto di Vincenzo Cerulli Irelli per il gruppo di lavoro di ASTRID su “La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali”

Il problema della semplificazione dei livelli di governo territoriale si pone innanzitutto sotto il profilo strutturale. Sul punto, si pongono due problematiche diverse, quella del governo delle aree metropolitane da una parte, e quella della capacità di governo degli enti comunali piccoli o piccolissimi (il problema della frammentazione comunale o dei comuni polvere).

In entrambi i casi, il modello organizzativo omogeneo del comune non è idoneo ad assicurare forme efficienti di governo locale. Nel caso delle aree metropolitane perchè l'integrazione funzionale del governo dell'area nel suo complesso rende necessario un ente di governo unico che superi la frammentazione comunale nell'ambito dell'area stessa, e la contestuale presenza in essa dei comuni e della provincia. Nel secondo caso, perchè l'eccessiva frammentazione comunale e le dimensioni esigue dei singoli comuni non rende possibile da parte loro l'esercizio di funzioni di governo, tranne quelle di piccolissima entità.

A queste due problematiche si è fatto fronte negli altri Paesi europei istituendo enti di governo metropolitano da una parte, con statuto del tutto differenziato rispetto a quello degli altri enti del governo locale; e provvedendo dall'altra parte, ai problemi della frammentazione comunale mediante forme associative adeguate. Su quest'ultimo punto, la strada alternativa delle fusioni tra comuni, anche da noi infruttuosamente perseguita, è stata abbandonata in Francia, com'è noto, perchè irrealistica, e sostituita con un efficiente sistema di associazionismo comunale.

Sul piano legislativo, a partire dalle leggi degli ultimi anni '90, lo strumento dell'associazionismo comunale è stato posto al centro della riforma del governo locale. E si ricorderà che le leggi Bassanini avevano condizionato il trasferimento di funzioni e compiti agli enti locali, al fatto che questi raggiungessero in concreto dimensioni riconosciute ottimali attraverso lo strumento associativo.

Il testo costituzionale uscito dalla riforma del 2001, recepisce pienamente questa impostazione laddove, da una parte, introduce la città metropolitana come ente di governo locale tipico accanto ai comuni e alle province; e dall'altra parte introduce i principi di differenziazione ed adeguatezza come principi che reggono l'attribuzione di

funzioni amministrative agli enti di governo locale. Ciò significa che in assenza di dimensioni adeguate, funzioni amministrative non possono essere conferite, ai comuni; e d'altra parte, che il conferimento di funzioni amministrative va fatto in maniera differenziata a seconda della capacità di governo che i singoli enti in concreto presentano.

Credo che questa impostazione costituzionale vada applicata con rigore; ma rilevo allo stesso tempo che di questa applicazione ancora non si vede traccia. Ciò dipende anche dal fallimento del processo di riforma del diritto locale (T.U. e dintorni) avviata con la delega La Loggia. Quindi, bisognerà ricominciare da capo nella nuova legislatura.

Innanzitutto, bisogna decidere quale posizione prendere sulla questione delle città metropolitane. Noi siamo assolutamente convinti che ciascuna area metropolitana debba avere un ente di governo unico e integrato, nel quale confluiscono le funzioni provinciali, quelle dei comuni compresi nell'area, nonché altre di area vasta che la legge potrà conferire. Ciò comporta la soppressione della provincia nell'area e la soppressione anche del comune capoluogo che viene scomposto nei municipi *grossomodo* corrispondenti alle attuali circoscrizioni; mentre gli altri comuni dell'area a loro volta si trasformano in municipi.

Questo modello, che è sicuramente un modello di semplificazione, sinora, com'è noto, non ha avuto fortuna; e dalle notizie che girano, sembra destinato a ulteriori fallimenti. Occorre decidere se ripensare il modello, articolandolo in forme più leggere e flessibili che consentano la sopravvivenza nell'area metropolitana degli attuali enti locali, provincia, comune capoluogo e altri comuni, coordinati tuttavia in un organismo unitario di governo, al quale tutti gli enti partecipino, e che eserciti alcune delle funzioni di governo metropolitano. Com'è noto, sul punto è in atto una dialettica tra ANCI e UPI sul modello della città metropolitana, su posizioni probabilmente non condivisibili, anche perchè di carattere polemico, ma che trovano tuttavia la loro ragione nella constatazione del fallimento del modello originario.

Per quanto riguarda l'associazionismo comunale, il processo associativo è in atto, ma con lentezza esasperante, nelle diverse zone del Paese. Mentre l'iniziativa regionale nell'individuazione delle aree di dimensione ottimale del governo locale, auspicata dalle leggi Bassanini, è rimasta in larga misura sulla carta. Su questa

questione, sulla quale abbiamo avuto tanti dibattiti anche in sede politica, credo sia giunto il momento di prendere posizione in modo molto deciso. Si può utilizzare come riferimento il sistema francese che è riuscito ormai a coprire l'intero territorio nazionale di strutture associative, attraverso le quali si è superato l'antico problema dei comuni polvere tipico dell'esperienza francese; e la modellistica differenziata lì seguita, a seconda della diversa conformazione del territorio, se rurale, urbano o metropolitano, potrebbe servire a sua volta di modello.

Dobbiamo tener presente un altro problema, tipicamente italiano; cioè che nelle zone di montagna che costituiscono la gran parte del territorio nazionale e quelle nelle quali più diffusa è la presenza di piccoli e piccolissimi comuni, esiste un ente a carattere associativo tipico che è, com'è noto, la comunità montana. Questo ente tuttavia non è mai riuscito veramente a decollare come ente associativo, cioè come ente che esercita in forma associata funzioni comunali. Le comunità montane hanno esercitato in questi anni alcune, peraltro modeste, funzioni nel settore dell'amministrazione di montagna, qualche progetto di opera pubblica, qualche servizio tipo il trasporto scolastico dei bambini, e poco altro.

E' necessario che nel nuovo ordinamento del governo locale, le funzioni fondamentali degli enti locali, ai sensi dell'art. 117, 2° co., lett. *p*), siano definite in modo tale da distinguere quelle di carattere minimale da attribuire a tutti i comuni; quelle di carattere intermedio che necessitano di una dimensione ottimale (intorno a 30-40 mila abitanti, con deroghe per le zone di montagna), da attribuire soltanto a enti comunali di queste dimensioni, ovvero a enti associativi e nelle zone montane alle comunità montane; e quelle di dimensione più ampia da attribuire ai comuni grandi o grandissimi, sino a quelli metropolitani. Insomma, nel nuovo ordinamento dovrà essere chiara la connessione tra dimensione organizzativa dell'ente (e connessa capacità di governo) e ambito funzionale che viene configurato intorno all'ente medesimo. Ciò comporta che i piccoli enti, montani e non, dovranno necessariamente esercitare in forma associata la gran parte delle funzioni del governo locale.

Su questo punto, occorrerà affrontare il problema politico della diversa posizione da sempre sostenuta in sede ANCI contraria alla differenziazione, poco disponibile all'associazionismo e ferma nell'antica impostazione dell'omogeneità del governo locale. Il punto è molto delicato ed è cruciale nella nostra tematica, perchè un efficiente

governo locale rende necessario distogliere dal livello comunale laddove si tratta di piccoli o piccolissimi comuni e dislocare a livello associativo, funzioni che pur sono ritenute fondamentali del comune, quali l'adozione del piano regolatore o del piano del commercio, dei progetti di tutela ambientale, e così via.

Il livello di governo provinciale appare abbastanza omogeneo e discretamente efficiente. Esso necessita di un rafforzamento sul piano funzionale, che peraltro è in atto dalle leggi Bassanini in poi (si pensi alle politiche del lavoro e ai servizi per l'impiego, ormai in piena attività); tenendo presente, tuttavia, che nelle aree metropolitane la provincia o scompare o acquisisce un ruolo completamente diverso, e nelle piccole regioni, come suggerisce Bassanini, potrebbe effettivamente confondersi nell'ente regione secondo il modello della Valle d'Aosta.

Si pone ancora il problema della semplificazione funzionale. La dislocazione di funzioni amministrative a livello locale secondo il disegno costituzionale fondato sui principi di decentramento e sussidiarietà, rende necessario un trasferimento tendenzialmente globale dell'intera funzione, cioè di tutte le fasi procedurali nelle quali essa si articola. Salvi i casi eccezionali con riferimento ai quali sia necessaria la permanenza di una singola fase procedimentale ad alto livello.

Sul punto, vorrei ricordare che nella legge n. 340/2000, di semplificazione, fu introdotta, su mia proposta, una norma, che Bassanini certamente ricorda, la quale tuttavia è passata sotto silenzio e non ha avuto applicazione. La norma, una volta ripresa e rafforzata nei suoi contenuti, potrebbe costituire un valido principio in materia di trasferimento delle funzioni. E può operare anche come criterio di interpretazione della disciplina vigente.

Riporto la norma qui di seguito.

13. Disposizioni in materia di trasferimento di funzioni amministrative.

1. Nell'ambito del trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della [legge 15 marzo 1997, n. 59](#), e delle successive norme di attuazione, agli enti destinatari del trasferimento, come amministrazioni procedenti, sono conferiti altresì tutti i compiti di natura consultiva, istruttoria e preparatoria connessi all'esercizio della funzione trasferita, anche nel caso di attività attribuite dalla legge ad uffici ed organi di altre amministrazioni. Tale disposizione non si applica ove si tratti di funzioni attribuite da specifiche norme di legge ad autorità preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute; in tali casi, l'amministrazione procedente è sempre tenuta a convocare una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della [legge 7 agosto 1990, n. 241](#), e successive modificazioni.

