

italiadecide

Roma, 30 novembre 2015

**RICOSTRUIRE UN EQUILIBRIO
PER IL GOVERNO LOCALE:
COMUNE, NUOVA AREA VASTA,
CITTÀ METROPOLITANA**

La riforma del governo locale: dalle funzioni al governo degli interessi locali

Paolo Urbani

1. E' noto che la riforma in corso si muove nella direzione del raggiungimento di due obiettivi prioritari: da un lato quello di ridurre la pluralità delle sedi di rappresentanza politica locale ai fini della semplificazione e dall'altro quello di razionalizzare la spesa pubblica destinata all'assolvimento delle funzioni amministrative in rapporto alla soddisfazione degli interessi locali.

Ma vi è certamente un terzo postulato che è quello di dare attuazione al principio di matrice comunitaria della libertà di circolazione dei servizi, delle persone, delle merci e dei capitali, eliminando quindi tutti quegli ostacoli inutili al libero dispiegarsi dell'iniziativa economica.

Il sistema delle autonomie locali ha una forte incidenza proprio su questi aspetti poiché la frammentazione degli enti da un lato e la estrema differenziazione delle modalità di erogazione dei servizi, da comune a comune, ma anche da regione a regione crea non pochi problemi al dispiegarsi degli interventi produttivi intesi in senso lato sui territori di riferimento. E tali distonie non possono essere sempre giustificate dalla differenziazione delle realtà territoriali che si rifletterebbe necessariamente sui sistemi amministrativi locali poiché in tal modo si copre l'inefficienza con la rivendicazione dell'autonomia.

Orbene, non vi è dubbio che la provincia come livello di governo contrapposto ai comuni abbia costituito in moltissimi casi, un ostacolo sul territorio alla creazione di comuni “robusti” come li chiamava Giannini, che ancorchè oggetto di accorpamento o di fusione, avrebbero sempre sofferto sul medesimo territorio della presenza del livello superiore costituito dalla provincia. Si pensi solo alla “diffidenza” di queste ultime alla creazione dei comprensori negli anni '70 in alcune regioni con legge regionale, visti come possibili elementi di delegittimazione dell'ente di area vasta. La sua trasformazione in *ente intermedio*, come espressione prioritaria degli interessi degli enti primari, va nella giusta direzione, anche se con un ritardo almeno trentennale.

Né trovo contraddittorio che allo stesso ente intermedio – espressione dei comuni – siano attribuite funzioni di media area – quelle individuate dalla l.56/2014 ai commi 85 e 86 – le quali, si afferma, dovrebbero necessariamente essere esercitate da ente diverso dall'ente primario. Il tema è quello della cattura del regolatore da parte del regolato, o del bisticcio tra il ruolo di controllore/controllato secondo le interpretazioni dei politologi.

Non lo trovo contraddittorio poiché si tratta di funzioni che attengono alla pianificazione territoriale provinciale, alla tutela dell'ambiente, alle reti di trasporto e alla realizzazione delle reti stradali, all'edilizia e alla rete scolastica, funzioni il cui esercizio non può che trovare adeguata soluzione se non nel coinvolgimento degli enti primari, destinatari dell'attuazione di quelle determinazioni, riportando in tal modo gli eventuali conflitti già nel procedimento di formazione delle scelte, ai fini poi di una migliore amministrazione di risultato.

Peraltro questo accade, già da tempo nella formazione del PTCP ove in molte regioni sono presenti Conferenze di copianificazione con i comuni per la determinazione delle scelte territoriali che coinvolgono interessi sovracomunali, proprio ai fini della loro effettiva condivisione.

All'opposto che dire allora della sub-delega regionale ai comuni circa il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ai fini del permesso di costruire che per anni, fino alle ultime modifiche del D.legl.42/2004, ha costituito proprio un caso palese di giustapposizione tra controllore e controllato?

2. Ma la trasformazione dell'ente intermedio inteso come "grande casa dei comuni" non risolve il problema del livello adeguato di svolgimento delle funzioni amministrative degli enti primari, poiché, salvo il ricorso "obbligatorio" all'istituto dell'unione per i comuni polvere, molte di esse possono ancora essere svolte separatamente dai *comuni medi* a danno dell'efficacia dello svolgimento delle funzioni stesse. A me pare, invece, che per rispondere alle esigenze di sviluppo delle comunità locali – che ormai travalicano i confini strettamente comunali – anche gli enti locali di medie dimensioni non possano più sottrarsi a perseguire l'obiettivo dell'esercizio integrato di molte funzioni amministrative da svolgere nell'interesse delle collettività rappresentate.

Penso solamente a quattro funzioni: la protezione civile, lo smaltimento dei rifiuti, l'edilizia sociale, il trasporto pubblico locale, che hanno ormai il carattere squisitamente intercomunale, e aggiungerei, in molti casi, anche la pianificazione urbanistica per la quale già la legge urbanistica del 1942 n.1150 (art.12) ne prevedeva il piano intercomunale, mai attuato.

Credo che la nuova previsione costituzionale dell'art.117 2 co lett. p) che riserva alla competenza statale l'ordinamento di comuni e città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni sia senz'altro l'occasione per evitare che una riforma di questa rilevanza si fermi ancora una volta alle forme di governo e non incida sull'esercizio delle funzioni.

Giannini in uno scritto del 1959¹ intitolato *in principio sono le funzioni*, metteva in evidenza proprio l'esigenza di individuare prima la dimensione degli interessi da soddisfare e solo successivamente di provvedere alla forma di governo locale.

E' solo sulla base dell'analisi dettagliata delle funzioni che se ne può prevedere ad es. l'esercizio associato o ad es. l'avvalersi delle strutture amministrative dell'ente intermedio tra comuni medi, individuando quelle condizioni minime di esercizio in forma associata di alcune funzioni. Ma questo dovrebbe costituire un obbligo e non una facoltà come sempre stato almeno a partire dalla l.142 del 1990, nonostante quanto fosse previsto nella l.59/1997 (la cosiddetta riforma

¹ In *Amministrazione Civile*.

Bassanini). E questo ridurrebbe anche la disparità di trattamento tra regione e regione, e darebbe maggior rilievo alla dimensione dell'area vasta.

3. Si aprono allora grandi scenari relativi alle modalità di esercizio associato delle funzioni che chiamerei intercomunali, all'utilizzo degli accordi amministrativi, delle convenzioni, all'applicazione dei principi di responsabilità e unicità dell'azione amministrativa, considerando che al di là delle questioni costituzionali sollevate in questo periodo, storicamente l'esistenza delle amministrazioni locali si giustifica in primo luogo per soddisfare le esigenze di sviluppo economico e sociale delle comunità rappresentate, migliorare il luoghi di vita e di lavoro, realizzare un assetto condiviso delle condizioni di sostenibilità dei propri territori, attraverso una efficace esercizio dell'azione amministrativa che finora è in gran parte mancata.