

Autonomie, la storia infinita dell'ente intermedio

di Roberto Bin

Giunti quasi a metà legislatura rimane ancora incerto il modello di Ente locale cui punta il Parlamento, tra spinte centraliste, istanze federaliste e istituti di raccordo in crescita

Da almeno quarant'anni la questione se le Province debbano sopravvivere o se un diverso ente debba inserirsi tra Comuni e Regione è iscritta all'ordine del giorno. Quando, nel 1970, vennero istituite le Regioni ordinarie, si pose subito il problema di che fare delle Province. Esse risalivano al modello napoleonico di Stato accentrato, in cui il Governo controllava e gestiva il territorio attraverso un'amministrazione periferica che ruotava attorno al prefetto, un alto funzionario di nomina governativa. Solo nel 1951 al vertice della Provincia vengono definitivamente

posti degli organi politici elettivi. Ma la Provincia ha mantenuto questo doppio volto, in parte ente democratico rappresentativo di una collettività locale, in parte snodo burocratico dell'amministrazione statale, propaggine del Governo in periferia.

ERRORI INIZIALI

Appena istituite, le Regioni misero seriamente in dubbio la sopravvivenza delle Province. Sembrava infatti che lo spazio residuo tra due enti democratici, i Comuni e la Regione, dovesse essere riempito da un "ente intermedio" di natura funzionale e progettuale, non da un organismo politico: non si trattava di rappresentare una comunità intermedia (forse inesistente), ma piuttosto di svolgere alcune funzioni di programmazione e di coordinamento relative a problemi di area vasta (l'assetto del territorio, i trasporti, le infrastrutture eccetera) che i Comuni non avrebbero potuto affrontare da soli.

Mentre lo Stato istituiva le Comunità montane come enti di raccordo dei piccoli Comuni di montagna (1971), le Regioni si industriavano a inventare i "comprensori", come organismi sovracomunali "di secondo livello", cioè non eletti direttamente dalla popolazione ma nominati dai Comuni. È stato un fallimento totale e i comprensori vennero presto smantellati. Nel Rapporto sullo stato delle autonomie

del ministro Aldo Aniasi (1982), si dava conto di questo fallimento: anziché essere soppressa, la Province avevano esteso le loro competenze ricevendo nuovi compiti tanto dallo Stato che dalle stesse Regioni. E così è stato anche in seguito.

I motivi di questo strano fenomeno sono diversi. Anzitutto, la ben nota vischiosità del sistema istituzionale italiano, in cui è difficilissimo eliminare qualsiasi tipo di ente pubblico, per piccolo o inutile che esso sia. Le Province, e il loro organismo di rappresentanza sindacale, l'Upi, hanno svolto una notevole funzione di lobby, sino a ottenere una definitiva consacrazione come "elemento costitutivo" della Repubblica nella riforma costituzionale del 2001; e una pressione locale costante porta di continuo a proporre di istituirne di nuove. In secondo luogo, è difficile individuare quale possa essere l'ambito ottimale in cui collocare l'ente intermedio: certe funzioni solo legate all'andamento orografico del territorio, altre alla vocazione economica di essi (zone turistiche, zone agricole, zone industriali eccetera), altre ancora alla rete delle vie di comunicazione lungo le quali le persone si spostano quotidianamente e si estendono le direttrici di sviluppo urbano delle grandi città. Infine, c'è il problema evidente della disomogeneità della geografia italiana: ci sono città

Nuova Carta, Parlamento al lavoro

L'11 marzo scorso la commissione Affari costituzionali della Camera ha iniziato l'esame di un pacchetto di disegni di legge relativi alla semplificazione dell'ordinamento regionale e degli Enti locali, il trasferimento di funzioni amministrative e la nuova Carta delle autonomie locali. A fare la parte del leone, tra i 12 provvedimenti all'ordine del giorno, l'Ac 3118 di delega al Governo per la riforma delle autonomie, assegnato in sede referente alla commissione il 26 gennaio dopo essere stato deliberato dal Consiglio dei ministri nel dicembre 2009. Abbinati al provvedimento anche l'Ac 67 per l'istituzione delle Comunità territoriali; l'Ac 68 concernente l'organo di revisione economico-finanziaria nei piccoli Comuni e nelle Comunità montane; gli Ac 711 e 846 per la soppressione delle Comunità montane; l'Ac 736 recante disposizioni per la riforma e la semplificazione del sistema istituzionale e amministrativo territoriale; l'Ac 2062 con delega al Governo in materia di funzioni fondamentali degli Enti locali; gli Ac 2247 e 2471 con disposizioni per il contenimento della spesa pubblica mediante la soppressione di enti territoriali; l'Ac 2488 con modifiche al Tuel in materia di funzioni delle Province; gli Ac 2651 per la riforma delle Circoscrizioni comunali e 2892 per l'aggiornamento del Tuel in materia di composizione dei Consigli e delle Giunte comunali.

capoluogo che sono cresciute sino a riempire e sfondare i confini della propria provincia e territori ancora dominati da un pulviscolo di piccoli e medi Comuni; ci sono Province tradizionalmente "sentite" dalla popolazione ed efficienti nell'erogare i servizi e altre del tutto artificiali e inattive.

CENTRALISMO

Ciò che rende più difficile, se non impossibile, risolvere il problema è la pretesa di imporre, con legge dello Stato, una soluzione unica a tutte le realtà italiane, pur così diverse. È la tentazione centralistica di cui nessuna forza politica riesce a liberarsi una volta che si trovi al Governo. Ed è lo stesso ostacolo su cui si è incagliato sinora ogni progetto di istituire le Città metropolitane, che dovrebbero costituire un altro tassello importante dell'assetto locale. Anche per esse la "corsa all'ente" (cioè lo spropositato numero di aree che rivendicano lo *status* di metropoli) confonde le idee e complica l'identificazione del "modello" che si vorrebbe imporre a tutte. Tra le poche cose buone della riforma costituzionale del 2001 c'è il «principio di differenziazione», cioè la possibilità che, nel determinare quale ente debba svolgere una determinata funzione, si vengano a tracciare delle differenze tra le amministrazioni locali, riservando per esempio i compiti più complicati ai Comuni maggiori o ai soli capoluoghi. Ma la norma ha avuto scarse applicazioni, anche perché l'An-ci, l'organismo maggioritario di rappresentanza dei sindaci, ha combattuto ogni differenziazione secondo il più classico degli atteggiamenti

sindacali. E ha ottenuto con soddisfazione che la riforma costituzionale trattenesse allo Stato la disciplina generale degli Enti locali, della loro organizzazione e delle loro funzioni, con ciò impedendo che siano le Regioni a modellare diversamente una dall'altra le amministrazioni locali, secondo le particolarità del proprio assetto demografico, fisico e sociale.

MOLTI INTERROGATIVI

Un'ideologia centralistica, sommata all'ideologia egualitarista, crea e preserva le condizioni di un'impasse ormai quarantennale. Le Province vanno potenziate o bisogna sopprimerle? L'ente intermedio può essere un organismo di tipo associativo, i cui organi sono nominati dai comuni che ne fanno parte, o deve essere un ente munito di un proprio indirizzo politico, eletto democraticamente e sovrapposto ai Comuni? La Città metropolitana deve sostituire la Provincia o convivere con essa? E le Comunità montane? E i Comuni "polvere", quei 6mila Comuni con meno di 5mila abitanti, bisogna mantenerne l'autonomia, spingerli ad aggregarsi o affiancarli con strutture di supporto che li sostituiscano nelle funzioni più complesse? Siccome non si può dare una risposta unica, capace di soddisfare le esigenze di Milano e del Comune isolato tra i monti, del sobborgo cresciuto a ridosso della grande metropoli e della placida cittadina agricola, si continua a star fermi. O peggio, si continua a licenziare leggi e leggine che si contraddicono l'un l'altra.

Nel breve spazio di un paio di settimane il Governo ha

Cambia la geografia

Nuove Province istituite nel 2009	N. Comuni
Monza e della Brianza	50
Fermo	40
Barletta-Andria-Trani	10
Totale Comuni interessati alla variazione amministrativa	100

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat

fatto approvare la legge finanziaria 2010 in cui vengono toccati diversi punti dell'assetto degli Enti locali, ha emanato il decreto legge 2/2010 che reca misure urgenti in materia di Enti locali, ha imposto con la fiducia l'introduzione nella legge di conversione del decreto legge di un emendamento che modifica le norme della finanziaria, e infine ha presentato un importante disegno di legge (Atto Camera: 3118 «Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli Enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli uffici territoriali del Governo. Riordino di enti e organismi decentrati») che si propone di rimodellare l'intero ordinamento regionale e degli Enti locali, conferendo al Governo un'ampia delega per definire la «Carta delle autonomie locali».

Ed ecco quel che succede. Il disegno di legge dispone la soppressione di diversi enti e organismi, dai difensori civici comunali alle Comunità montane, dalle circoscrizioni di decentramento comunale nei Comuni con meno di 250mila abitanti ai consorzi tra Enti locali per

Le Unioni dei Comuni

Regione	Numero Unioni di Comuni	Comuni italiani		di cui inclusi in Unione	
		v.a.	v.a.	v.a.	%
Piemonte	48	1.206	311	25,8%	
Valle d'Aosta	—	74	—	0,0%	
Lombardia	56	1.546	200	12,9%	
Trentino - Alto Adige	2	339	9	2,7%	
Veneto	29	581	97	16,7%	
Friuli Venezia Giulia	6	218	16	7,3%	
Liguria	—	235	—	0,0%	
Emilia Romagna	20	341	109	32,0%	
Toscana	1	287	15	5,2%	
Umbria	1	92	8	8,7%	
Marche	13	246	52	21,1%	
Lazio	25	378	114	30,2%	
Abruzzo	6	305	42	13,8%	
Molise	9	136	51	37,5%	
Campania	11	551	53	9,6%	
Puglia	21	258	96	37,2%	
Basilicata	—	131	—	0,0%	
Calabria	9	409	38	9,3%	
Sicilia	26	390	109	27,9%	
Sardegna	6	377	35	9,3%	
ITALIA	289	8.100	1.355	16,7%	

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci (2009)

l'esercizio di funzioni; la soppressione del difensore civico comunale era però già stata disposta dalla legge finanziaria, ma in sede di conversione del decreto legge se ne riduce la portata ai soli Comuni minori e sul punto si ritorna nell'articolo 16 del disegno di legge Ac 3118. La Finanziaria sopprime le circoscrizioni di decentramento comunale, ma l'emendamento del Governo al decreto legge le conserva nei comuni con popolazione superiore a 250mila abitanti, e questo è ribadito dal disegno Ac 3118 (però con un mancato coordinamento normativo che crea qualche problema interpretativo per i Comuni maggio-

ri).

Anche dei consorzi di funzioni tra Enti locali la Finanziaria aveva già disposto la soppressione, ma in sede di emendamento del decreto legge si è introdotta una deroga per i bacini imbriferi montani (Bim), mentre si sono soppressi gli Ato. E così via. Si aggiunga che la discussione sul disegno di legge governativo alla Camera, iniziata l'11 marzo in commissione Affari costituzionali, è abbinata all'esame di un'altra decina di progetti di legge, perlopiù presentati da deputati della maggioranza. In essi si trovano le proposte più varie, come l'istituzione di Comunità territoriali, nuovo ente intermedio tra Co-

mune e Provincia (primo firmatario Stucchi, Lega Nord, Ac 67), che però va in controtendenza con buona parte delle altre proposte, prese dal furore di disboscare gli Enti locali per tagliare i «costi della politica», come se fosse davvero in periferia che essi si gonfiano. Così, mentre il disegno di legge del Governo delinea un' improbabile procedura per eliminare alcune Province inutili, non mancano proposte di legge, provenienti dalle file della maggioranza, che vanno in segno diametralmente opposto, proponendo di istituirne altre.

Anche il disegno di legge governativo risente troppo dell'emergenza finanziaria e dell'esigenza di contenere la spesa pubblica. Non mancano delle novità interessanti, per esempio in merito alla possibilità che vengano differenziate le funzioni dei Comuni e obbligati quelli minori all'esercizio dei loro compiti in forma associata. Certo bisognerà vedere in quale versione verrà licenziato dal Parlamento e, soprattutto, come verrà attuata la delega da parte del Governo. Ma i vecchi vizi di fondo restano fermi: una legge che pretende di organizzare dal centro come si amministra la periferia ha dei limiti strutturali che inevitabilmente la condizionano. E di questi limiti si avvantaggia la Provincia, che ancora una volta resta il modello ambiguo ma obbligatorio di ente intermedio, livello di rappresentanza politica di una collettività artificiale e di snodo burocratico dell'amministrazione statale. Un modello da imporre sempre e ovunque. Ma il federalismo non amerebbe la diversità? ●