

La riforma delle autonomie locali

Qual è la funzione delle autonomie locali?

Servono per garantire la partecipazione democratica e hanno la funzione di tutelare l'originalità e l'identità sociale della comunità, ma nel medesimo tempo di assicurare l'eguaglianza delle opportunità nell'accesso ai servizi. Le comunità hanno problemi che devono essere messe in grado di risolvere (secondo norme di autarchia e sussidiarietà) con l'intervento e l'ausilio di soggetti di cui l'elettore abbia fiducia e che possa controllare in tempo reale, sempre però secondo un criterio di economicità (il massimo risultato con la minima spesa).

Le autonomie, sulla base di questi principi (che valgono sempre), si sono storicamente organizzate (e ovviamente si sono sedimentate le leggi che ne regolamentano il funzionamento!). Oggi è in corso una revisione generale del sistema delle autonomie per vari motivi: è cambiato il mondo, si è innestata una sfida tecnologica permanente, sono mutate le condizioni economiche e sociali (la popolazione è invecchiata, etc.). Nel programma di Intesa Democratica tale aspetto era compendiato come quello della "Qualità della vita".

Se si vogliono mantenere gli stessi livelli di godimento dei diritti, bisogna in qualche modo rivoluzionare il sistema organizzativo che quel godimento garantisce.

È un fatto che la Regione non abbia in questi anni esercitato pienamente la potestà che le deriva dalla legge costituzionale 2/93 (se non con la 15/2000!). Ora si parla di Convenzione per lo Statuto e di ddl Beltrame per il riordino delle autonomie locali. Si deve procedere parallelamente per non compiere operazioni contraddittorie: nel caso del primo documento bisogna tenere conto anche del fatto che lo Statuto dovrà passare al vaglio del Parlamento; nel caso del secondo, in cui il Consiglio può sempre intervenire, si può pensare anche ad adattamenti in corso d'opera.

Badiamo per ora a questo secondo aspetto. Facendo un'analisi generale del sistema delle autonomie, in particolare dei comuni, ci accorgiamo che sono nella gran parte dei casi piccoli o molto piccoli ed hanno la caratteristica di essere enti che perdono abitanti a vantaggio dei centri più grossi. Ridotta è la fascia dei comuni medi (5-10000) e solo venti in tutta la regione possono vantare più di 10000 abitanti.

"Qualità della vita" e "sviluppo sostenibile" sono i due cardini che devono guidare l'azione di riordino. Se andiamo a vedere i bilanci dei comuni ed i servizi che essi erogano, scopriamo che i comuni piccoli sono *pro capite* più costosi dei comuni medi o medio-grandi. Ma nel caso dei piccoli comuni il costo *pro capite* non è dato dal volume dei servizi erogati, quanto dalle funzioni istituzionali (che comunque un ente deve assicurare) o da particolari condizioni ambientali.

Visto che le risorse saranno in futuro sempre più scarse e che sono i comuni più poveri quelli più costosi e che hanno meno autonomia finanziaria, il riordino degli enti locali deve essere il frutto di operazioni serie. Secondo alcuni queste si dovrebbero compiere attraverso l'ente intermedio (la provincia) che avrebbe in questo caso una funzione di tutela dei comuni minori, che però non sono in grado spesso di risolvere i problemi non dico dello sviluppo ma neppure della quadratura del bilancio. Ma la Provincia, malgrado le più buone intenzioni, questa operazione di perequazione non si è dimostrata in grado di farla (a prescindere da chi l'ha governata!). Perché non è né il luogo dove abbondano le risorse, né dove fioriscano le competenze. Le province peraltro chiedono la devoluzione di competenze e richiedono di continuo maggiori risorse. E ritengono che ciò sia un fatto di sussidiarietà, mentre spesso sono solo un filtro (costoso) di redistribuzione!

Nel medesimo tempo i comuni (dal basso) hanno realizzato delle reti per la produzione di servizi (vuoi sotto forma di consorzi, multiutilities partecipate, convenzioni per la gestione di servizi e personale). In questo quadro le province hanno avuto e hanno scarso peso, in quanto non impegnano risorse dirette.

Le nostre province sono una diversa dall'altra e al loro interno sono composite. Se andiamo infatti a considerare la specifica situazione del Friuli Venezia Giulia dobbiamo prendere atto di una realtà multiforme: ci sono quattro Province tra loro diverse per grado di omogeneità, numero di abitanti, rapporto demografico tra città di una certa consistenza (tasso di inurbamento) e resto del territorio, tanto da rendere assolutamente impari le condizioni tra di loro. La Provincia di Trieste è un apparato in concorrenza e quasi in coincidenza con una città; Gorizia presenta dualità tra almeno due sistemi territoriali (Monfalcone e Gorizia); Udine difficilmente è identificabile come territorio omogeneo anche dal punto di vista demografico; la stessa Pordenone presenta un reticolo di sottosistemi locali. Verrebbe da concludere che non una normativa generale ma norme *ad hoc* per ogni Provincia già sarebbero insufficienti allo scopo di dare soluzione positiva ai problemi di coordinamento e di equo sviluppo locale. Tenuto conto che è questo lo scopo "moderno" di un'istituzione o ente locale e non già quello originario di articolazione del governo centrale che storicamente si è ottenuto, vale la pena di partire da tale scopo considerandolo punto di forza, leva di cambiamento della naturale evoluzione, democratica e autonomista, dal rapporto tra cittadini e istituzioni. Ne consegue che la rappresentanza di interessi "altrui", quali quelli su base etnica, o anche di semplice sistema economico, va contro al naturale assetto delle comunità della nostra Regione e assume più una valenza ideologica che di motore di sviluppo.

Quale dunque la ricetta per una riforma delle autonomie locali:

- 1) prendere atto della realtà e cercare di coniugare i criteri della sussidiarietà e dell'economicità, quello della democrazia sostanziale partecipata e quello della tutela delle identità, tenendo conto sia che l'attuale quadro istituzionale con le attuali competenze non

dà risposte soddisfacenti, sia del tradizionale campanilismo Trieste-Friuli (per il quale non c'è mai stato un reciproco riconoscimento!).

- 2) Eliminare le province, promuovendo enti di secondo grado a livello di Ato volontari, con competenze specifiche e con autonomia impositiva o con compartecipazione all'Ici (quanto meno non della prima abitazione ma degli altri immobili posseduti, anche allo scopo di favorire una razionale organizzazione degli immobili produttivi) e con funzioni pianificatorie e di gestione di servizi d'area, per controbilanciare il costo dei servizi da un lato e dall'altro di rendere una pari qualità dei servizi sul territorio. Prevedendo con ciò anche la possibilità di reti tra Ato.
- 3) Ampliare le competenze del Consiglio delle autonomie, eletto direttamente sulla base di collegi uninominali. Affidandogli non competenze di gestione, quanto piuttosto di lettura delle leggi (espressione di pareri), ma anche in alcune materie iniziativa legislativa, il compito di nomina di alcuni componenti in strutture tecniche di interesse delle autonomie locali (ad es. un'agenzia dell'edilizia scolastica), e ovviamente l'armonizzazione sui progetti di sviluppo degli ambiti.
- 4) Resta da verificare l'ipotesi delle **città metropolitane**, che hanno un senso di fatto prima che di diritto (riferimento al rapporto tra Trieste e Comunità montana del Carso).

Giancarlo Tonutti

Consigliere regionale DL-La Margherita

Trieste/Codroipo, 12 maggio 2004