

COMUNITA' LOCALI. DAL GARDA UNA ESPERIENZA-PILOTA.

Il dibattito sul futuro della Comunità del Garda merita particolare attenzione. Vi sono alcuni aspetti istituzionali su cui vorrei soffermarmi, peraltro opportunamente evidenziati anche dal presidente Giuseppe Mongiello in occasione dell'Assemblea della Comunità, In tutti questi anni sono state sperimentate diverse ipotesi di governo integrato territoriale, che sono risultate problematiche, anche perché prive di supporto legislativo. Per questo il gruppo consiliare dei D.S. ha presentato un progetto di Legge regionale per l'istituzione delle Comunità Locali.

L'area gardesana, come è noto, rappresenta una esperienza-pilota. Essa infatti si è dotata, già dal lontano 1955, di una propria "Comunità del Garda", che dal 1972 si è trasformata da Comitato di coordinamento interprovinciale in Associazione di enti pubblici, regolata con apposito Statuto. Un'esperienza giunta oggi ad un passaggio particolarmente critico, che tenta nell'immediato la trasformazione in ente di diritto pubblico, ma che trova davanti a sé la necessità di ridefinirsi non solo in termini di strumentazione operativa (Consorzio), ma con una nuova identità istituzionale.

Il tema della riorganizzazione su scala territoriale dei Comuni è da molto tempo oggetto di proposte, che peraltro risultano in grande parte ancora impraticate.

L'esigenza di un processo associativo sovracomunale nasce, in primo luogo, dai problemi di gestione dei servizi che derivano da una realtà municipale frammentata.

All'indomani della formazione delle Regioni è stata prospettata una riforma complessiva che prevedeva anche il superamento della Provincia, ritenuta un livello istituzionale non più adeguato in presenza del nuovo potere della Regione.

I problemi si sono immediatamente riproposti con l'attribuzione di competenza prevista dalla legge n. 382 del 1975 e con l'incertezza di ruolo che investiva direttamente la Provincia. Il nuovo livello regionale prevedeva moduli gestionali e territoriali (Comitati e Consorzi sanitari di zona, Distretti scolastici, Consorzi urbanistici) che si muovevano nell'ottica del superamento del livello amministrativo provinciale, con l'introduzione di dimensionamenti su scala sub-provinciale.

La Regione Lombardia con propria legislazione (l.r. n.52/1975) aveva poi individuato nei Comprensori il nuovo livello territoriale di governo. Un livello alternativo alla Provincia.

Tale esperienza si è però dimostrata impraticabile ed ha registrato il proprio fallimento, imputabile al carattere velleitario della risposta istituzionale immaginata.

Con la legge n.142/90 e le leggi Bassanini (L. 59/97 sul "federalismo amministrativo" ed il D.lgs. n. 112/98) il riformismo municipale si è poi indirizzato verso un modello che ha previsto il rilancio, e non la soppressione, della Provincia.

Ma un aspetto del problema, dal quale aveva preso le mosse la riflessione sulla necessità dei livelli intermedi, in particolare in presenza di grandi realtà provinciali, rimane ancora oggi fondato. Tant'è vero che in tutti questi anni si sono moltiplicate, proposte e soluzioni sovracomunali. E, come per il Garda, anche interprovinciali.

Un bilancio dei vari tentativi praticati va quindi criticamente fatto. Comprensori, associazionismo comunale, promozione dei Consorzi e dei vari Ambiti Ottimali (ATO), in base alla diversa tipologia dei servizi. Tra i tentativi va ricordata anche la normativa, prevista dal Testo Unico degli Enti locali, riguardante i Circondari, la cui realizzazione non ha registrato sviluppi significativi.

Le soluzioni vanno ricercate non tanto in una modifica del Testo Unico, perché le diversità regionali sono tali da non poter individuare una unica soluzione nazionale.

I due livelli territoriali – Comune e Provincia - devono rimanere i cardini del sistema

autonomistico. Per questo è opportuno non accogliere proposte che prevedono, per esempio, l'elezione diretta del Presidente delle Comunità montane e locali.

Il problema è quello di mettere i Comuni nella condizione di organizzare efficacemente un governo territoriale ed un diverso rapporto tra Comuni e Provincia.

Soprattutto va concretizzata una modalità integrata nell'esercizio delle funzioni già attribuite ai Comuni e che li metta in condizione di esercitare funzioni proprie o delegate da Provincia e Regione.

L'attuazione del "federalismo amministrativo" risulta particolarmente complessa se non si supera il limite del localismo derivante da un eccesso di frammentazione municipale. Il Testo Unico prevede infatti che "la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative" sia attribuita a Comuni e Province. Ed è proprio questo il problema perché per far fronte a tale impegnativo compito è necessario definire una scala di adeguatezza funzionale ed organizzatoria.

La soluzione va ricercata in una legislazione regionale, ampliando lo spazio legislativo che prevede già la possibilità di rinviare alla legislazione regionale un "esercizio coordinato di funzioni". La Regione può quindi definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli Enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione, nelle seguenti materie: a) pianificazione territoriale; b) reti infrastrutturali e servizi a reti; c) piani di traffico intercomunali; d) tutela e valorizzazione dell'ambiente e rilevamento dell'inquinamento atmosferico; e) interventi di difesa del suolo e di tutela idrogeologica; f), raccolta, distribuzione e depurazione delle acque; g) smaltimento dei rifiuti; h) grande distribuzione commerciale; i) attività culturali. Cui va aggiunta la materia dei servizi sociali, come previsto dalla legge n. 328 del 2000.

Il Progetto dei D.S è realistico perché si propone di assegnare alle Comunità Locali le competenze delle Comunità montane e fa quindi leva su una normativa già consolidata.

Il Progetto in sintesi prevede che le Comunità locali adottino la forma associativa della Unione dei Comuni, così come essa è normata dal D.Lgs. 267/2000, assumendo fondamentalmente il modello già positivamente definito con la nuova disciplina delle Comunità montane, affidando all'autonomia statutaria un reale campo di intervento decisionale. Analogo il riferimento riguardante gli strumenti di programmazione, con riferimento al piano pluriennale di sviluppo socio-economico ed al piano pluriennale delle opere e degli interventi. Così come per la procedura di concertazione necessaria per la definizione degli azzonamenti degli Ambiti Locali.

Punti di sostanziale novità sono rappresentati dall'ambito delle funzioni assegnate che si amplia in modo significativo recuperando l'esercizio coordinato delle funzioni previsto dal Testo Unico, completato con la legge 382/2000 sui servizi sociali.

Per quanto riguarda le modalità di elezione degli organismi comunitari si ipotizza una soluzione analoga a quella delle Comunità montane, per evitare l'introduzione di regimi elettorali differenziati. Anche se va rilevato che nell'ipotesi di una riflessione critica, potrebbe essere considerata anche una diversa soluzione, rendendo possibile un meccanismo analogo a quello previsto per la costituzione della Conferenza dei Sindaci dell'Asl e l'elezione del Consiglio di rappresentanza, e che introduce un voto ponderato sulla base degli abitanti per ciascun comune.

Claudio Bragaglio (D.S.)
Presentatore del Progetto di Legge

Brescia, 14 marzo 2005