



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Studio di fattibilità per la fusione dei comuni Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno

Parte IV - ipotesi di riordino della rappresentanza e della partecipazione alla vita politica della vallata

Rev. 1.0



1. Premessa: il contesto ed il progetto

La principale preoccupazione relativa ai processi di fusione fra comuni è legata, almeno in prima istanza, alla scomparsa, per ogni comunità di cittadini appartenente ai comuni che si scioglieranno, della figura del proprio Sindaco, della propria Giunta e del proprio Consiglio Comunale, cioè di quelle persone e di quegli organismi che rappresentano l'autonomia e l'indipendenza del comune stesso.

Il fatto che la scelta di costruire un nuovo "grande comune" sia frutto anche della constatazione di una progressiva riduzione del potere e delle reali capacità di tutela e promozione del territorio da parte degli eletti nei piccoli comuni, riduce ma non annulla quella che è comunque percepibile come una "perdita" di rappresentazione e quindi capacità di tutela della propria realtà e dei propri interessi individuali e collettivi.

Ed in effetti, per quanto si possa trattare di un dato meramente numerico, nel caso del processo di fusione dei comuni della Val Samoggia, rispetto alla situazione attuale, il numero di consiglieri ed amministratori pubblici passerà globalmente da 105 a 26 ed il rapporto fra consiglieri e popolazione oggi oscillante, a seconda del comune osservato, dai 216 ab. per consigliere del comune di Savigno ai 615 ab. per consigliere del comune di Crespellano ad un rapporto per tutta la vallata di 1483 ab. per consigliere. La tabella che segue, esemplifica la situazione attuale e simula i dati del nuovo comune.



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

	Bazzano	Castello di Serravalle	Crespellano	Monteveglia	Savigno	Totale somma dei comuni	Comune Unico
<i>Abitanti</i>	6.845	4.902	9.833	5.274	2.811	29.665	29.665
<i>Consiglieri</i>	16	16	16	16	13	77	20
<i>Giunta (compreso sindaco)</i>	6	6	6	5	5	28	6
<i>Rapporto di rappresentanza (consiglieri rispetto ad abitanti)</i>	428	306	615	330	216	385	1.483

Tab. 1

In realtà, i numeri sopra indicati fotografano valori e rapporti che comunque non si verificheranno, più avendo il decreto Calderoli sancito la riduzione del numero dei consiglieri e dei componenti di giunta per tutti i comuni italiani, con i risultati a partire dalle prossime elezioni, rappresentati dalla tabella che segue.

	Bazzano	Castello di Serravalle	Crespellano	Monteveglia	Savigno	Totale somma dei comuni	Comune Unico
<i>Abitanti</i>	6.845	4.902	9.833	5.274	2.811	29.665	29.665
<i>Consiglieri</i>	12	12	12	12	9	57	16
<i>Giunta (compreso sindaco)</i>	4	4	4	4	3	19	4
<i>Differenza rispetto ad oggi (consiglieri)</i>	-4	-4	-4	-4	-4	-20	-4
<i>Differenza rispetto ad oggi (assessori)</i>	-2	-2	-2	-1	-2	-9	-2

Tab. 2

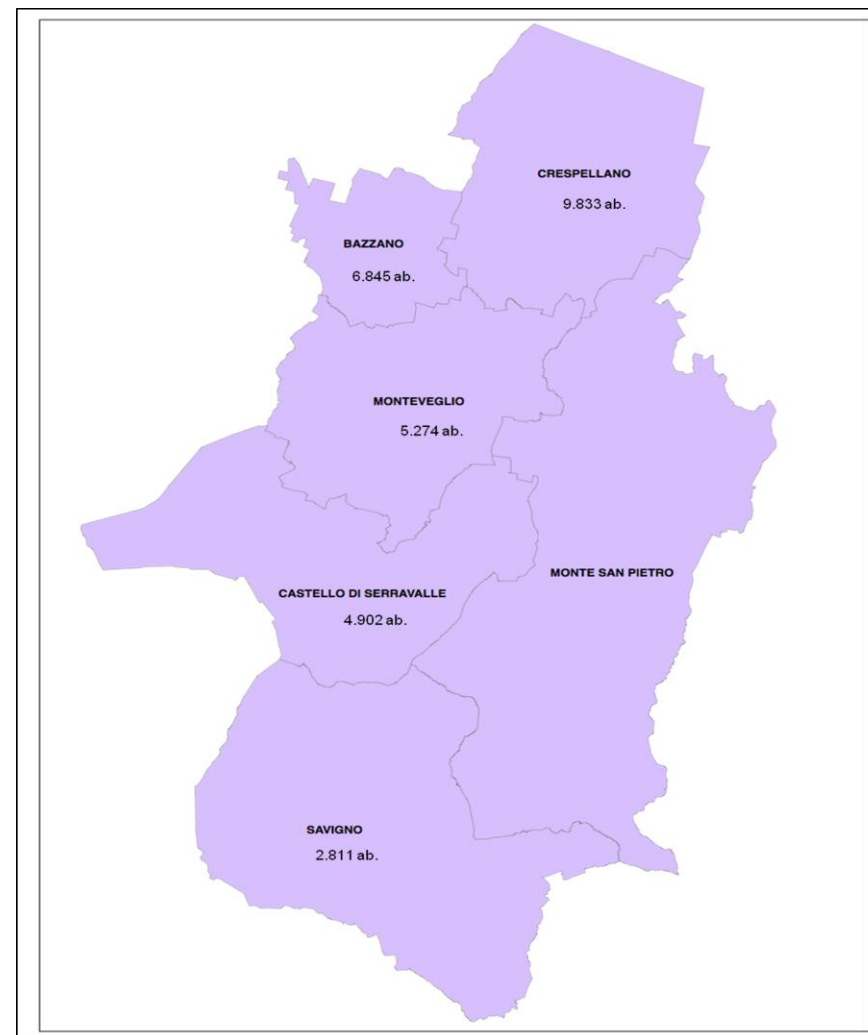


SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Rispetto alla situazione attuale, rappresentata dalla tabella 2, i numeri non cambiano molto: da un rapporto consiglieri versus cittadini minimo pari a 312 e massimo pari a 819, si passerà ad un rapporto di vallata pari a 1854 cittadini per ogni consigliere. Si noti peraltro che anche senza il processo di fusione si perderanno comunque 29 fra consiglieri ed assessori nei diversi comuni analizzati. I numeri di per se non sono allarmanti: da sempre comuni molto più grandi vivono e sono rappresentati da un numero di consiglieri ed amministratori con rapporti molto più elevati.

La riduzione del numero di rappresentanti comporterà anche un risparmio economico complessivo, stimabile rispetto ai costi delle attuali giunte e sindaci in circa 240.000 euro all'anno, compresa la riduzione obbligatoria del 7% determinata dal D.L. 78/2010.

Ma occorre considerare la storia e la tradizione di relazione stretta e visibile fra sindaco, giunta, consiglio ed i suoi cittadini e le caratteristiche del territorio della vallata, ovvero non solo il rapporto eletti ed elettori ma anche la distanza, la raggiungibilità ed in ultima istanza la visibilità e "presenza" dei nuovi amministratori rispetto alle comunità originarie. In termini di distanza in km la situazione è rappresentata dalla tabella che segue.





SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

	Bazzano	Castello di Serravalle	Crespellano	Monteveglia	Savigno
Bazzano		11	5	5	16
Castello di Serravalle	11		15	10	10
Crespellano	5	15		7	17
Monteveglia	5	10	7		11
Savigno	16	10	17	11	

Tab.3

Come si può osservare, le distanze chilometriche fra le comunità locali sono rilevanti e non paragonabili ad un contesto territoriale di pianura.

Oltre agli elementi strutturali e geografici occorre inoltre considerare cosa, è previsto in termini di decentramento e di partecipazione nei diversi comuni. A prescindere dalle effettive funzioni ed attività svolte dalle articolazioni previste dagli statuti degli attuali comuni, tutti gli enti interessati al progetto di fusione, prevedono forme differenziate di partecipazione e decentramento amministrativo, anche se in prevalenza con ruoli consultivi. In alcuni comuni sono espressamente previste le consulte o i comitati di frazione, in altri consulte di assessorato o comitati di utenti per presidiare e proporre interventi inerenti specifici servizi pubblici locali. In tutti i casi non c'è statuto comunale che non richiami con forza ai valori della promozione della partecipazione attiva al governo della cosa pubblica e di conseguenza lo promuova esplicitamente.

Per quanto l'esperienza di Comunità Montana prima e di Unione di Comuni, poi abbia significativamente già accentrato numerose funzioni e servizi locali, sono ancora numerose le attività svolte a livello comunale e di conseguenza la visibilità ed il valore del ruolo locale dei rappresentanti politici della comunità di cittadini. Il fatto che nell'ultimo triennio mediamente un terzo dei temi trattati a



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

livello di giunta di Unione è relativo a problematiche e politiche pubbliche non direttamente connesse ai servizi conferiti all'aggregazione intercomunale ma a problematiche di sviluppo tout court relative alla vallata (inerente i trasporti, la tutela e promozione dell'ambiente, i rapporti con altri enti, promozione culturale, progetti europei e pianificazione territoriale), è controbilanciato comunque da un governo diretto di numerose e visibili linee di servizio in capo ai singoli comuni. Lo schema che segue rappresenta l'attuale configurazione dei conferimenti e delle forme di gestione dei servizi propri comunali.

Funzioni	Funzioni e servizi		
	Unione	Comuni	Altri Enti
Funzioni servizi scolastici	Trasporto scolastico	Rette mensa, gestione strutture scolastiche.	
Funzioni socio sanitarie	/	Edilizia residenziale pubblica	Tutto in capo all'Azienda Sociale Consortile Insieme
Funzione culturali e ricreative	/	Biblioteche, uffici cultura	
Gestione del territorio	Ufficio di Piano PSC, vincolo idrogeologico, forestazione (funzioni ex CM)	Urbanistica, edilizia privata.	
Gestione unificata ufficio appalti, contratti e forniture		Progettazione e direzione lavori Lavori pubblici, manutenzione	



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Funzioni	Funzioni e servizi		
	Unione	Comuni	Altri Enti
Funzioni attinenti lo sviluppo economico	SUAP, sicurezza nei luoghi di lavoro.	Sviluppo locale; turismo	
Servizi istituzionali	URP sovra comunale (in progettazione)	Affari generali, anagrafi/demografici, segreterie, ecc.	
Funzioni di polizia municipale e Protezione Civile	PM e Protezione civile	/	
Gestione del Personale	Reclutamento, trattamento economico, trattamento giuridico, formazione professionale, relazioni sindacali	/	
Gestione unificata servizi informativi	Servizio informativo statistico, Sistemi informativi associati, SIT	/	
Gestione economico-finanziaria	/	Bilancio, tributi, ecc.	



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Qualunque assetto organizzativo si assumerà, nell'ipotesi di nascita di un nuovo grande comune tramite fusione, presso gli attuali territori comunali e futuri "municipi", saranno numerosi i servizi lì erogati e di conseguenza saranno numerosi gli ambiti di possibile partecipazione non solo alle scelte del nuovo "grande comune" ma anche al presidio e proposta relativa alla gestione dei servizi presso le singole comunità locali.

Di conseguenza nell'ipotesi di un processo di fusione tra comuni attualmente ricompresi in seno ad una unione, si presenta il problema di assicurare, almeno in fase iniziale, in seno alla futura struttura unificata (Nuovo Comune) la rappresentanza degli (attuali) ambiti comunali.

In particolar modo tratteremo dei limiti e delle opportunità previste dall'ordinamento, peculiarità dell'ipotesi di fusione, le variabili: gli ambiti e la loro configurazione, l'oggetto della rappresentanza, la rappresentanza "politica" o "amministrativa, i flussi ascendenti, discendenti e misti ed infine, le soluzioni possibili.





SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Essendo l'intento di queste pagine quello di sondare quali siano le soluzioni possibili per il caso specifico, ci pare rilevante, in questo senso, partire premettendo due considerazioni di carattere generale.

In primo luogo si deve affermare come non esista, in astratto, una soluzione universale "ideale": come è ben chiaro a chi osservi l'evolvere delle logiche della amministrazione italiana, è oramai ben acquisito per essa, specie a livello locale, il principio (e il valore positivo) della differenziazione, ovvero la consapevolezza che le caratteristiche specifiche di ogni ambito territoriale possono, e anzi devono (art. 118 Cost., 1° comma) dar luogo a soluzioni diversificate, immaginate e progettate specificamente in ragione degli elementi caratterizzanti i diversi contesti (territoriali, economici, sociali).

Quello che in queste pagine faremo, dunque, è una analisi ragionata delle soluzioni possibili, senza alcuna pretesa di possedere la (astratta) formula ideale, o di poter determinare, al netto di un confronto con la realtà specifica, quale sia il modello da realizzare.

In secondo luogo è bene anche sottolineare come nessuna soluzione sia da immaginare come imm modificabile.

Ciò che vogliamo dire, in altre parole, è che una volta compiuta una scelta si pone non solo come possibile, ma anzi come consigliabile, un "test su strada" e un periodo di "rodaggio" dello stesso, per verificare sul campo l'opzione adottata, e per eventualmente apportare le modifiche necessarie.

Ne consegue che

- non solo la differenziazione, ma anche la flessibilità debba essere assunta, in questo processo, come valore positivo, capace di portare non solo nella fase iniziale, ma anche in futuro, a ripensare e adattare le scelte che si compiono oggi;
- fin d'ora è bene essere consapevoli che un processo come quello della fusione ha ed avrà, per forza di cose, effetti talmente rilevanti da portare a evoluzioni appunto nel contesto specifico, che oggi è tanto difficile quanto vano immaginare, e che dovranno guidare i futuri amministratori a ritornare su numerose delle soluzioni che oggi appaiono ideali.



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

I limiti e le opportunità previsti dall'ordinamento

Un'altra necessaria premessa riguarda il quadro normativo posto dall'ordinamento statale, così da poter indirizzare il nostro ragionamento solo su ipotesi possibili, e sfruttando appieno le "specialità" che riguardano il caso alla nostra attenzione.

Per quanto riguarda i limiti, in primo luogo si deve sottolineare come, in forza della riserva costituzionale alla legge statale, ex art. 117, secondo comma, lett. P) non si possa in alcun modo intervenire sulla <legislazione elettorale> comunale. Ora, pur se è assolutamente chiaro che cosa si intenda con tale espressione (determinazione dell'elettorato attivo e passivo, scelta del modello elettorale e del metodo di conta dei voti, disciplina degli aspetti riguardanti il relativo procedimento), non manca chi ipotizzi di costruire i modelli di rappresentanza degli ambiti comunali "attorno" all'attuale disciplina delle consultazioni elettorali. In questo senso si è immaginato di:

- a) formare organi di rappresentanza dei territori in seno al futuro Nuovo Comune basandosi sulla provenienza specifica degli eletti al Consiglio;
- b) intervenire sui meccanismi di scelta dei candidati da inserire in lista in base alla loro residenza specifica (che del tutto contrasta con la necessaria autonomia dei partiti rispetto a queste

Ora, mentre la prima soluzione appare di complessa realizzazione e di esito incerto, la seconda ci pare assolutamente da scartare come illegittima, andando a pesare su quella che è la piena capacità delle formazioni politiche nella scelta dei propri candidati. Vero è che, diversamente, a questo esito si potrebbe giungere attraverso scelte spontanee degli stessi partiti, ma come è chiaro questa eventualità non può trovare spazio in una analisi su ciò che è giuridicamente possibile prescrivere e realizzare.

In realtà, ci pare di poter affermare in generale che qualsiasi soluzione che si ponga a ridosso del sistema elettorale previsto dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 sia sostanzialmente da sconsigliare, viste le (concrete e significative) possibili ricadute su ambiti sottratti alla autonomia locale.

Diciamo questo anche perché, a ben vedere, nello stesso Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, troviamo invece sia strumenti specifici per il caso alla nostra attenzione e utili ai fini che ci siamo proposti, sia indicazioni precise sulle fonti normative da utilizzare per l'implementazione delle forme di rappresentanza.



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Per quanto riguarda il primo aspetto intendiamo riferirci, in particolare all'art. 15 <<Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni>> il quale, al comma 2 prevede che <<la legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui>> preveda (obbligatoriamente) che <<alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi>> e al comma 3, in base al principio di sussidiarietà verticale, affida al futuro Nuovo Comune il compito di dare denominazione agli ambiti comunali, che la norma chiama <<borgate e frazioni>>.

Non solo. Nell'articolo successivo infatti si prevede che <<nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui>> lo statuto comunale debba prevedere l'istituzione di municipi <<nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse>>, disciplinando (comma 2), anche attraverso norme regolamentari, <<l'organizzazione e le funzioni dei municipi>>, potendo prevedere anche <<organi eletti a suffragio universale diretto>>, applicando agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione. Si noti appena che questa norma, di fatto, **pone la fattispecie all'attenzione**, anche per il futuro, **al di fuori delle previsioni della legge 191/2009** (la finanziaria per il 2010), la quale, all'art. 2 comma 186, lett b), prevede la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all' articolo 17 del decreto legislativo n. 267 del 2000, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, e ciò non solo per l'esplicito e specifico riferimento a quell'articolo, ma anche per la specialità della costituzione del comune tramite fusione.

A quanto abbiamo appena visto vanno ad assommarsi le norme relative agli statuti locali, e in particolare :

- l'art. 6 che, al comma 2, prevede tra il contenuto necessario degli stessi, ricomprende <<i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente (...) della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi>>,
- l'art. 8 , dedicato alla <<Partecipazione popolare>> che, al comma 1, afferma che <<i comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto>>.

Ne risulta un quadro normativo molto definito che non solo (in negativo) si distingue nettamente da qualsiasi ipotesi relativa ad interventi correlati al sistema elettorale locale, ma che traccia anche (in positivo) alcune linee precise e sicure lungo le quali immaginare la soluzione al caso alla nostra attenzione.



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Intanto si fa chiarezza su quali siano gli atti normativi attraverso i quali operare le scelte del caso, quale sia il loro contenuto necessario e quale la successione logica e temporale in cui tali atti si dispongono.

Si prevede infatti che:

- a) la legge regionale istitutiva del nuovo comune debba necessariamente prevedere forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. Qualsiasi soluzione si adotti, quindi, dovrà essere sancita in prima battuta, e nelle sue linee generali, nelle disposizioni di tale legge;
- b) **lo statuto comunale al futuro Nuovo Comune**, attenendosi alle indicazioni presenti nella legge regionale, **debba successivamente:**
 - o **istituire i municipi** come ambiti per la partecipazione e/o il decentramento dei servizi, riconoscendo come tali gli attuali ambiti comunali o rivedendone la configurazione (su queste variabili torneremo nelle pagine seguenti).
 - o dettarne le linee essenziali organizzative e di funzionamento
- c) un regolamento comunale possa poi ulteriormente intervenire a specificare questa disciplina nel dettaglio. Questa eventualità, è bene sottolineare fin d'ora, si ritiene fortemente raccomandabile nel caso in oggetto. Infatti, per quanto abbiamo appena affermato nelle pagine precedenti, si ritiene che l'ipotesi di successivi aggiustamenti siano da mettere fin d'ora in conto, e ciò comporta che in futuro, una volta deciso il modello di rappresentanza da adottare, si svolga una attenta e precisa riflessione su quanto vada specificato nelle fonti di rango superiore (la legge regionale e lo Statuto, appunto), tentando di rimettere ad una fonte molto più flessibile come il regolamento la maggior parte delle scelte suscettibili di modificazione.
- d) il comune infine procederà alla denominazione dei singoli ambiti territoriali, in tal modo riconoscendo, anche formalmente, l'esistenza di tali ambiti, e la loro inclusione in seno al nuovo soggetto.

Ma le indicazioni desumibili dal quadro normativo ricordato non si esauriscono qui. Abbiamo infatti anche numerose indicazioni "nel merito" dei modelli possibili.

Sappiamo infatti che, a fianco degli organi fondamentali formati in base al sistema elettorale comunale, possono essere introdotti ulteriori <<organi eletti a suffragio universale diretto>>, quale possibile e specifica forma di rappresentanza e di partecipazione popolare la quale, in quanto tale, ha ricadute significative sull'assetto complessivo del neonato ente. Inoltre sappiamo che i comuni



frutto di fusione, nella ricerca delle più appropriate forme di rappresentanza dei territori, possono agire valorizzando le forme associative popolari presenti in essi, e istituendo specifici istituti in questo senso.

2. Peculiarità dell'ipotesi di fusione

Per procedere a una rassegna ragionata delle opzioni che si offrono in questo senso, è innanzitutto opportuno evidenziare quali siano le peculiarità del caso che ci si presenta e le variabili sulle quali è possibile intervenire al fine che ci proponiamo.

Per quanto riguarda **le peculiarità** dell'ipotesi di fusione ci pare di poter osservare come questa ci ponga, in senso problematico, davanti

➤ alle logiche della rappresentanza in senso **ascendente** (tipico dei fenomeni di aggregazione-federazione)

e, allo stesso tempo

➤ alle dinamiche proprie dei fenomeni di decentramento in senso **discendente** (quali quelli che animano ancora oggi il dibattito sulle circoscrizioni comunali).

Il punto non è di natura meramente teorica o speculativa.

Infatti, com'è facile immaginare, se ci si dispone in un senso o in un altro, se si progetta avendo in mente un profilo piuttosto che un altro, le soluzioni che si possono immaginare cambiano significativamente, e altrettanto significativamente cambiano i risultati a cui si può pervenire.

Bisogna però osservare come, nell'ipotesi concretamente in esame, alcuni termini della questione appena posta mutino significativamente.



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Infatti, in questo caso, e nonostante l'evidente spinta del legislatore a conservare in qualche forma le identità territoriali precedenti alla fusione (fino ad ammettere, come abbiamo appena ricordato, <<organi eletti a suffragio universale diretto>>), scompare del tutto l'idea della <<autonomia>> amministrativa di tali identità minori.

In una battuta si potrebbe dire che le ipotesi di fusione di fatto costituiscono il passaggio dalla autonomia di molti a quella di uno solo; la transizione da una molteplicità di soggetti (fortemente) dotati di capacità di autodeterminazione, ad un solo soggetto altrettanto capace, il quale, secondo le norme ricordate, deve riconoscere un ruolo e attribuire capacità alle diverse comunità che in esso si assommano. Nella fusione, insomma, la teorica perdita di identità e autonomia va compensata con un rafforzamento delle altre formule di decentramento (rafforzamento che può aversi, ugualmente, ma non indifferentemente, attraverso soluzioni ascendenti o discendenti).

È bene soffermarsi appena sui termini appena ricordati, vista la ampia discussione (e la diffusa confusione) che **decentramento** e **autonomia** (due concetti cardine del diritto che studia le amministrazioni pubbliche) hanno sollevato.

Di fatto, anche nella elaborazione giuridica, i due concetti non sono antagonisti: sotto il profilo dell'analisi dei modelli organizzativi dei poteri pubblici essi si pongono, al contrario, in un rapporto di specialità del primo rispetto al secondo.

In altre parole quello del “*decentramento*” è concetto di ordine generale, che tende a rappresentare un sistema in cui funzioni non solo meramente operative, ma anche decisorie, vengono affidate ad uffici locali, restando al centro un potere di mera direzione (M.S. Giannini). E ad esso si contrappone il modello dell' “*accentramento*”, quale soluzione organizzativa in cui, all'opposto, il centro decide e il livello locale semplicemente esegue.

La linea di distinzione con la autonomia sta proprio nella diversa natura dei “soggetti locali” cui è demandata la funzione (o il complesso di funzioni) di natura decisoria, ovvero se si tratti di uffici locali della stessa amministrazione statale, nel qual caso siamo in presenza di un fenomeno cosiddetto di “*decentramento organico*”, oppure se la funzione sia conferita a veri e propri enti locali, ipotesi per la quale si adotta, di volta in volta, la definizione di “*decentramento istituzionale*”, ovvero di “*pluralismo autonomistico*”.

Ora sarà ben chiaro che nell'ipotesi che abbiamo davanti la seconda opzione non sia data, anzi, rappresenti la negazione della idea stessa che si pone alla base dei fenomeni di fusione.



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Ma, ancora, è bene chiedersi quali conseguenze comporta l'adozione dell'uno o dell'altro modello.

La prima differenza sostanziale che viene alla mente fra le due ipotesi è che la scelta autonomistica (o del pluralismo istituzionale) costituisce una forma di distribuzione del potere politico – amministrativo fra istituzioni diverse e appunto autonome, mentre il decentramento rappresenta solo una distinzione organizzativa e funzionale in seno alla medesima amministrazione (secondo il richiamo al riparto delle competenze di cui all'art.97 , co.2 Cost.)

È inoltre da evidenziare, come tratto portante della distinzione, quali siano le diverse forme di legittimazione dell'uno o dell'altro modello.

Il sistema delle autonomie locali trae origine dal riconoscimento (non l'istituzione) da parte dello Stato, nel proprio ambito, delle comunità territoriali, cui viene assegnata la capacità darsi norme, e governarsi, rispetto ad una molteplicità di materie, in una prospettiva di autodeterminazione politica che si manifesta nel carattere elettivo degli organi di vertice dei diversi enti territoriali.

Differentemente il decentramento amministrativo consiste solamente nella ripartizione in senso verticale di funzioni tendenzialmente riconducibili ad un'unica materia. In questa ipotesi, restando al centro un potere di direzione della attività complessiva dell'apparato, è attraverso una nomina "dall'alto" che avviene la scelta dei vertici degli uffici periferici. E conseguentemente, le determinazioni di questi ultimi altro non sono se non la "riverberazione", o l'adattamento alla specificità delle singole circoscrizioni territoriali di competenza, delle direttive centrali.

Ebbene, a quanto pare, anche in questo caso l'ipotesi della fusione ci sorprende sovvertendo schemi che si ritenevano consolidati e definitivi: infatti

- a) si ritiene di base del tutto assente, o in ogni caso recessiva, l'idea di una vera e propria autonomia delle comunità territoriali che si verranno ad assommare nel futuro Nuovo Comune: la fusione cancella "soggetti";
- b) allo stesso tempo si ritiene inaccettabile (da parte dello stesso legislatore) la scomparsa di tali comunità: la fusione, a questo scopo, sollecita la creazione di "organi";



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

- c) l'intenzione (dello stesso legislatore), e anche la miglior soluzione che si prospetta non è però quella propria del decentramento organico, e cioè la attribuzione di una gamma di funzioni riconducibili ad sola materia, bensì la tendenziale apertura ad una pluralità di materie, a livello politico o amministrativo;
- d) infine, l'essenza stessa del problema da cui muoviamo in queste pagine sta proprio nel fatto che, ancora una volta diversamente dall'ipotesi classica di decentramento organico, in questo caso non si cerca di costituire ambiti destinati (solo) a ripetere scelte già assunte del Nuovo Comune, ma (anche) a partecipare (a diverso titolo, come vedremo) alla costruzione di tali decisioni, o alla sollecitazione di una discussione su temi specifici e specificamente "locali".

Di fatto, si tratta quindi di ragionare di una ipotesi che per molti versi, e necessariamente, sollecita soluzioni di mediazione, le quali possono essere calibrate attraverso numerose variabili che si pongono alla nostra attenzione.

3. le variabili in gioco

3.1 Le variabili: gli ambiti e la loro configurazione. Passiamo dunque ad esaminare dette **variabili**, per esse intendendo una gamma di possibili scelte in base alle quali elaborare nel dettaglio il modello di rappresentanza. Innanzitutto possiamo immaginare che la rappresentanza sia volta

- a **rappresentare ambiti omogenei** del futuro Nuovo Comune, per numero di abitanti e/o configurazione idrogeologica e territoriale, o ancora in ragione delle dinamiche di erogazione dei servizi;
- oppure
- a **rappresentare meramente quelli che sono gli attuali confini comunali** (i quali, in ipotesi, potrebbero anche configurare la migliore opzione secondo le logiche precedentemente illustrate).



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

La prima opzione, che potremmo dire "proporzionale / funzionale", tenta di assecondare le geografie (umane, fisiche, amministrative) del futuro Nuovo Comune, sacrificando (anche solo marginalmente) quelle che sono invece le mappe dell'attuale configurazione amministrativa.

La seconda opzione, che potremmo definire "circostrizionale", è sicuramente di più facile e immediata implementazione. Rispetta gli assetti consolidati e conservando le geografie attuali, insiste sul senso di appartenenza dei cittadini ad uno degli ambiti comunali, appartenenza che si conserva, pur se in parte, e in forme rinnovate.

É appena il caso di notare come, da un punto di vista freddamente tecnico e astratto, la prima delle opzioni proposte sia sicuramente da preferire, se é vero che qualsiasi processo di ripensamento degli ambiti territoriali non solo implica, ma addirittura si fonda su esigenze di ridefinizione delle dinamiche che si muovono su quel territorio, mettendo in opera i principi (oggi costituzionali) della adeguatezza e della differenziazione.

D'altra parte è altrettanto interessante notare, come si accennava poc'anzi, che una operazione in questo senso non deve essere considerata come necessariamente sovversiva dell'assetto attuale, ma va piuttosto condotta partendo da questo, e su questo operando con equilibrio e attenzione agli scopi che ci si prefiggono.

3.2 Le variabili: I della rappresentanza. Rappresentanza "politica" o "amministrativa" . Una seconda variabile, strettamente connessa alla precedente, è quella relativa alla natura delle future forme rappresentative. In questo senso possiamo allora distinguere tra

- una **rappresentanza di tipo politico rappresentativo**, volta a determinare una interazione tra ambiti comunali ed il Nuovo Comune sia rispetto agli obiettivi, alle priorità e agli indirizzi della azione pubblica, sia rispetto alla progettazione e programmazione delle soluzioni grazie alle quali tali finalità si intendono perseguire;

oppure

- una **rappresentanza di tipo meramente gestionale operativo**, diversamente mirata alla creazione di un circuito informativo, cooperativo e anche partecipato dai cittadini, rispetto alla sola gestione della attività amministrativa e alla erogazione dei servizi.



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Nella prima ipotesi si intende creare, in seno al futuro Nuovo Comune, e specificamente in prossimità dei suoi organi politici, un circuito capace di dare rilievo alle istanze di chi risiede o opera nei diversi ambiti territoriali.

Nella seconda, invece, l'obiettivo è centrato sulla rilevazione, sulla implementazione, e quindi il possibile miglioramento nella offerta delle prestazioni per i cittadini da parte dell'amministrazione. In questo senso la "allocazione" più opportuna degli istituti rappresentativi si immagina essere in prossimità degli organi di Giunta, e della più alta dirigenza.

Su questa distinzione è bene osservare innanzitutto come essa non si ponga, necessariamente, in forma rigida. Sono infatti ben possibili, anche se forse non sempre pienamente auspicabili, modelli in cui i due livelli si sommano e si contaminano, in cui la rappresentanza si dispone su entrambi i fronti, e quindi il suo ruolo (non senza rischi di sostanziale indebolimento) si espande e si relaziona con uno spettro più ampio di interlocutori in seno al Nuovo Comune.



3.3 Le variabili: rappresentazione o rappresentanza. Flussi ascendenti, discendenti, misti. Le osservazioni appena fatte ci portano infine ad analizzare una ulteriore variabile possibile.

È infatti facile come constatare come senza alcuna differenza in entrambe le ipotesi le ipotesi sopra illustrate, e pur mantenendo una rigorosa distinzione tra le ipotesi di rappresentanza politica e meramente gestionale, emerge con forza l'impressione che qualsiasi soluzione (ascendente o discendente) consista sempre, fondamentalemente, nella creazione di un flusso informativo tra il Nuovo Comune e gli ambiti comunali. È la condivisione delle informazioni ciò che rafforza l'unificazione di ambiti fino ad oggi distinti, ed è ancora la diffusione delle informazioni che può consentire un governo del futuro Nuovo Comune diffuso sull'intero territorio.

Se questo è vero, si deve però anche immediatamente affermare come, in casi determinati, non sia sufficiente la *rappresentazione* delle ipotesi e delle istanze per il governo del futuro comune allargato, ma si renda piuttosto necessaria una vera e propria *rappresentanza* degli interessi coinvolti nelle diverse decisioni. In altri termini, si pone un'ulteriore dicotomia tra le ipotesi di

- **mera informazione rispetto alle scelte** che si vanno a compiere
- **vera e propria partecipazione ad esse**

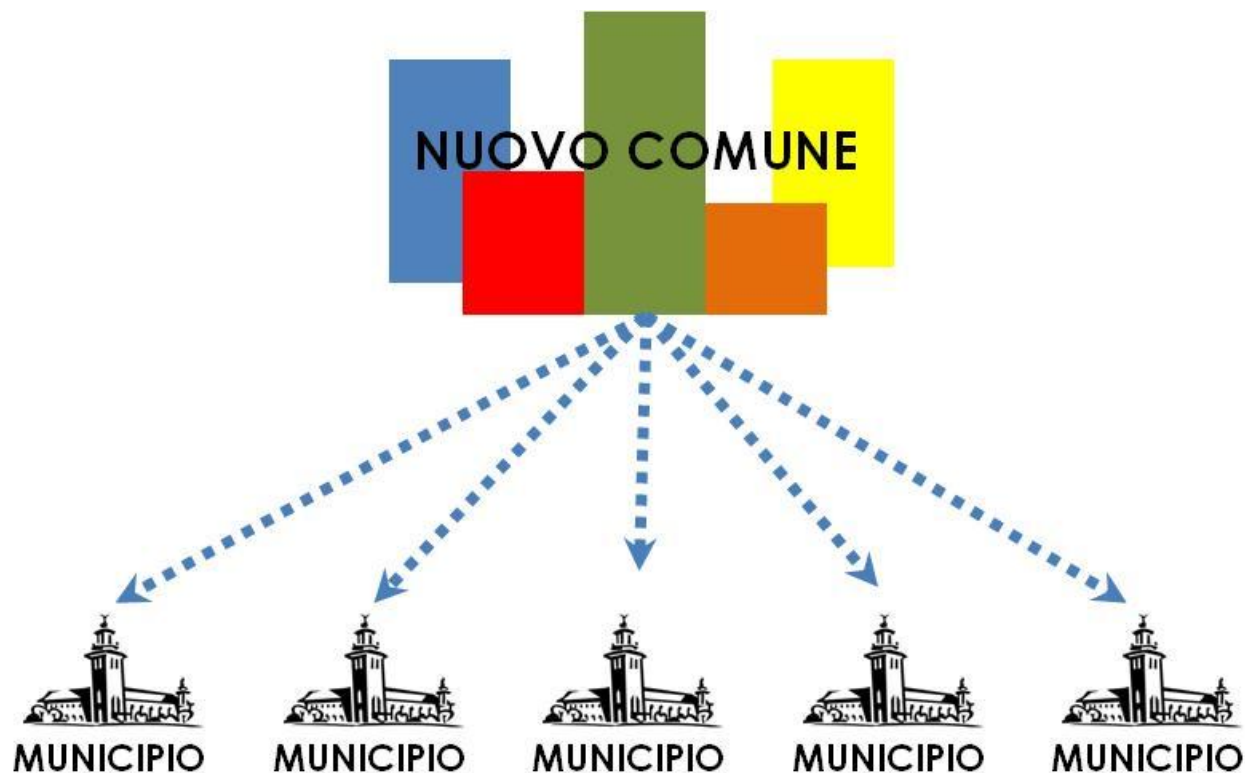
Il metter in luce questo piano di riflessione ne apre immediatamente un altro, relevantissimo. Infatti riprendendo le peculiarità del modello sopra illustrate, si tratta di capire se, in entrambe queste ipotesi, le dinamiche si orientino in senso ascendente, discendente, o in entrambi.

Schematizzando si possono immaginare 4 ipotesi di base



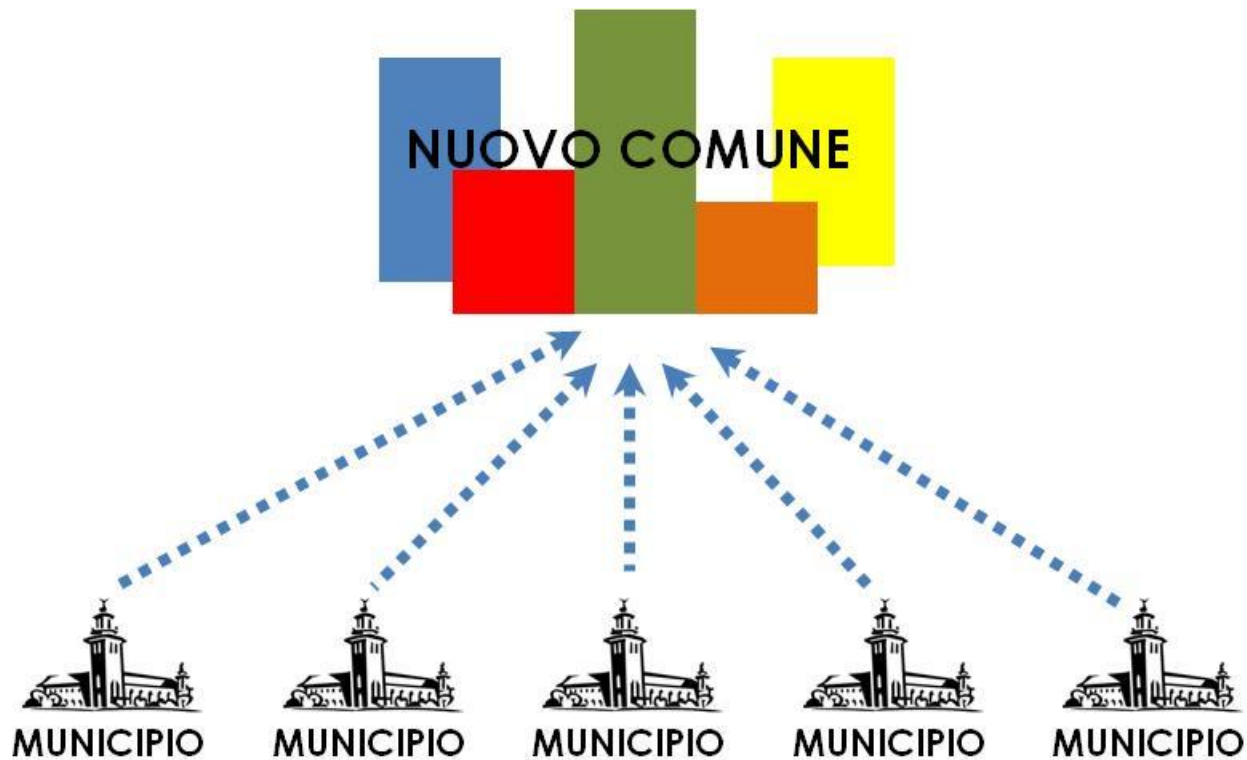
SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

il caso di un modello in cui il Nuovo Comune determina meramente flussi informativi, strutturati e periodici, in senso discendente, verso gli attuali (o futuri) ambiti decentrati; è l'ipotesi di un governo centrale del Nuovo Comune forte, tendenzialmente autosufficiente, che mette a parte di decisioni già prese tutto il territorio, attraverso le sue stesse articolazioni sul territorio.





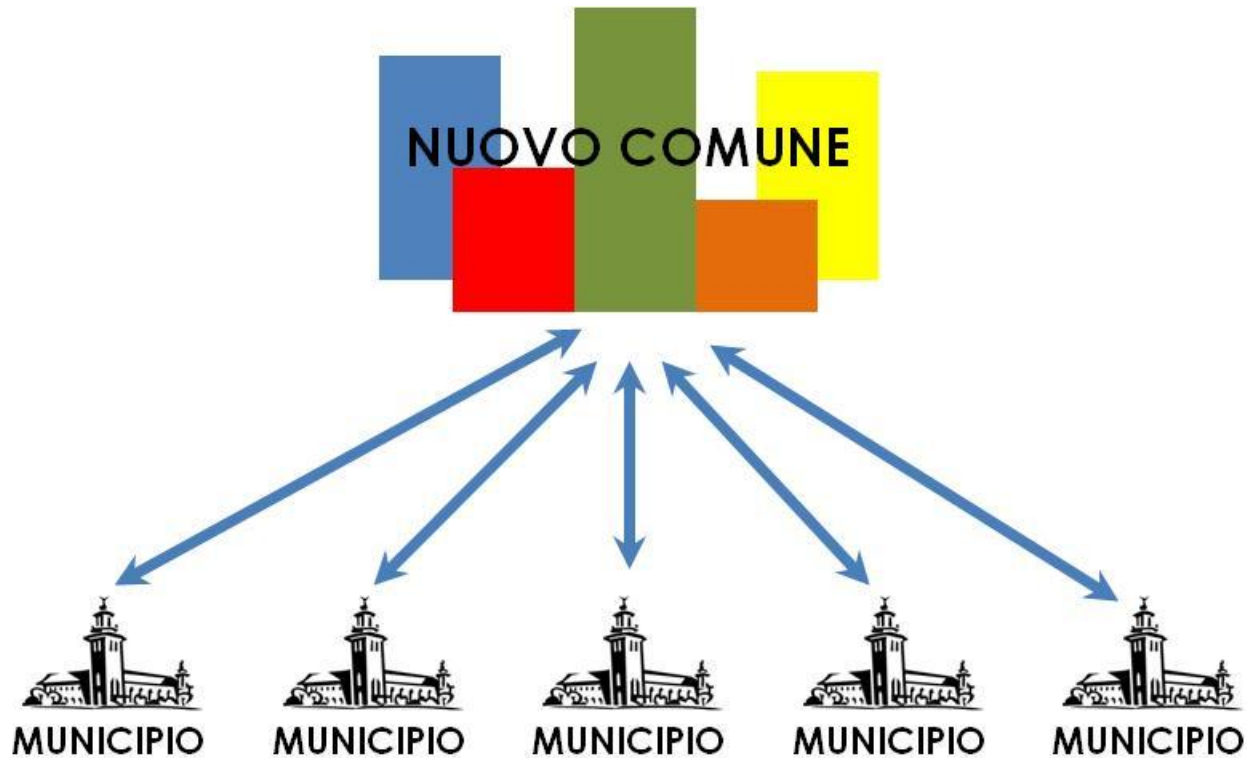
SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA



il caso di un modello in cui, diversamente, il Nuovo Comune riceve, secondo una dinamica ascendente, informazioni dagli ambiti comunali, al fine di una più completa rappresentazione dei fatti e di una piena implementazione di questi dati in sede istruttoria, nelle diverse sedi decisionali; è l'ipotesi di un governo del Nuovo Comune aperto e che basa le proprie determinazioni (anche) sulle indicazioni provenienti dal territorio;



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA



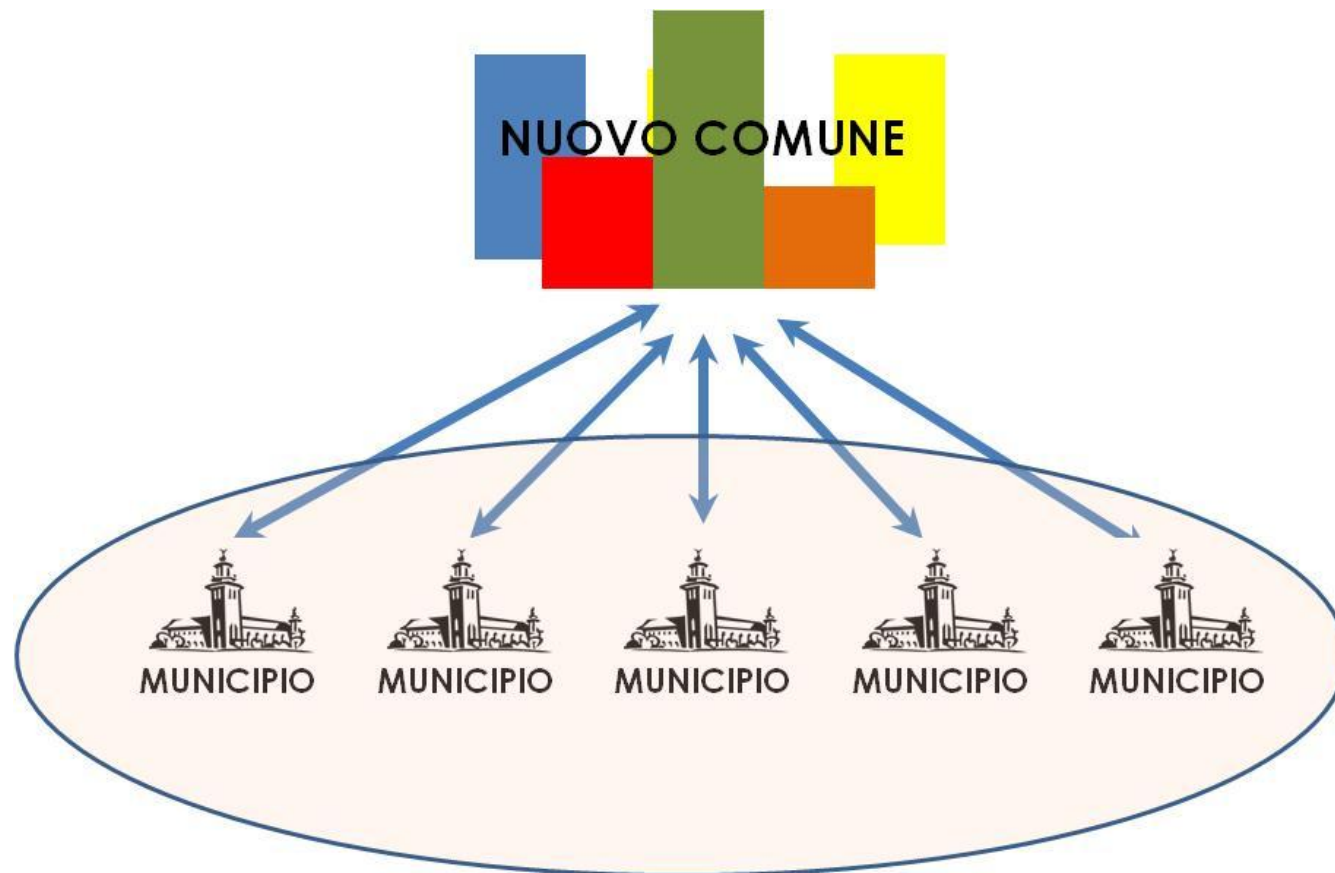
il caso, ancora, di un modello in cui il Nuovo Comune assume determinazioni che poi, in senso discendente, vengono riscaldate ed eventualmente ricalibrate nei diversi ambiti decentrati; è l'ipotesi di un governo centrale che decide da solo le linee portanti delle diverse politiche, o le singole soluzioni, e poi rimette alle strutture sul territorio la loro coniugazione in dettaglio;



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

il caso, infine, di un modello in cui il Nuovo Comune assume la determinazione finale dopo che, nei diversi ambiti territoriali, in senso ascendente, sono state istruite, partecipate (anche dai cittadini) ed eventualmente votate le diverse soluzioni sul tavolo; è l'ipotesi di un governo "di federazione", che ammettendo una prima capacità (istruttoria o pre-decisionale) a livello "circostrizionale", si riserva la capacità (e la responsabilità) di assumere la decisione ultima.

Anche, e forse soprattutto, in questo caso è d'obbligo sottolineare come rispetto a queste ipotesi di base, estreme, siano possibili soluzioni intermedie, di mediazione, che ammettano allo stesso tempo flussi verso il basso e verso l'alto, oppure che affermino in senso ascendente una certa forma, e in senso ascendente la forma diversa (ad esempio flussi solo informativi verso l'alto, e di piena rappresentanza verso il basso); oppure ancora che mantengano una piena circolarità dei flussi informativi, ma circoscrivano a materie specifiche la possibilità di attivare i (più impegnativi) processi partecipati per la rappresentanza degli interessi "locali".





4 Le soluzioni possibili

La rassegna che abbiamo fin qui proposto, anche alla luce del quadro normativo vigente, ci mette nelle condizioni:

- di determinare, innanzitutto, secondo quale direttrice stabilire una mediazione tra le logiche del decentramento organico di funzioni (tendenzialmente discendente) e quelle proprie delle relazioni intersoggettive (federative-ascendenti e autonomistiche-discendenti).
- di identificare le variabili “primarie ” del modello possibile, intendo per esse le scelte determinanti e prioritarie che devono essere compiute per dar corpo al modello di rappresentanza. In questa categoria rientrano la decisione sulla partecipazione in sede politica o amministrativa, quella sulla natura solo informativa o anche “formativa” della relazione tra il centro e i territori, e quindi quella sulla direzione (ascendente, discendente o mista) di tale relazione;
- di distinguere le variabili appena ricordate da quelle che invece sono semplicemente “accessorie”, o secondarie, intendo per esse le scelte ulteriori, non strutturanti, denominanti o determinanti il modello. In questa categoria rientra la decisione sulla possibile revisione in senso funzionale degli attuali ambiti comunali. Si noti bene: ciò non significa che si ritenga questo aspetto sostanzialmente irrilevante, al contrario. Ciò che si intende dire è che la decisione relativa a questo aspetto non costituisce un elemento strutturale del modello, ovvero si pone (in logica connessione ma) a fianco della realizzazione portante del sistema di rappresentanza;

Proviamo allora a passare dalla enunciazione dei problemi alla formulazione di proposte, dalla elencazione delle possibilità alla costruzione di istituti, e di farlo partendo da ipotesi generalissime, mettendo a fuoco le principali possibili variazioni, e restando volutamente indeterminati nella denominazione e nella rappresentazione di queste.

Essendo l'esigenza principale a cui dobbiamo rispondere quella di creare soluzioni in grado di mettere in connessione gli organi del Nuovo Comune con i territori, di definire la relazione su cui abbiamo fin qui dissertatosi tratta adesso di ragionare essenzialmente dei due interlocutori: il Nuovo Comune e gli ambiti comunali.



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

A questo proposito un dato appare subito evidente: presso il Nuovo Comune i soggetti rilevanti per detta relazione (sia essa “politica” o “amministrativa”) sono determinati, e immodificabili.

A livello centrale quindi non è dato modo di operare se non per aggiunta, prevedendo specifiche funzioni di “comunicazione” con i territori in capo agli organi fondamentali e affiancando a Consiglio, Sindaco e Giunta, o ai dirigenti, un altro organo, che possa diventare l’ingranaggio di connessione, o il punto di contatto, con quelli che sono gli attuali ambiti comunali, e saranno i futuri “municipi”.

Diversamente, rispetto ai comuni frutto di un processo di fusione il quadro normativo da una parte impone la creazione di istituti, o organi capaci di sollecitare la partecipazione e/o di sostenere il decentramento dei servizi, ma dall'altra lascia allo Statuto (in base alla legge regionale) amplissima discrezionalità per la loro configurazione.

In questo quadro, a noi pare, che la prima ed essenziale determinazione sia dunque quella relativa al livello centrale, appunto più rigido e sottoposto a maggiori vincoli normativi, andando solo in un secondo momento a costruire le corrispettive strutture territoriali in ragione di ciò che si è scelto di fare in seno al Nuovo Comune.

Tra le due ipotesi di

- attribuzione a uno degli organi fondamentali, o a uno dei dirigenti, delle funzioni di relazione con i futuri ambiti comunali
- e
- creazione di un organo specificamente dedicato a tali relazioni

Seguendo la prima ipotesi si riduce significativamente la rilevanza della dinamica di rappresentanza e partecipazione dei territori, aggiungendola alla già ampia lista di funzioni e attività che il Nuovo Comune si vede attribuire. Peraltro questa soluzione è quella che massimizza i processi decisionali, mantenendo in capo agli organi fondamentali tali processi e senza aggiungere alcun ulteriore plesso organizzativo.

La seconda ipotesi, quella di costituire un organo *ad hoc*, non rappresenta in sé la soluzione, ma anzi apre la via ad una ulteriore serie di considerazioni relative alla natura e alle funzioni dello stesso, le quali possono essere svolte secondo le diverse opzioni illustrate nei



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

paragrafi precedenti. Di certo questa è la soluzione che massimizza la partecipazione e l'esercizio della rappresentanza a livello locale.

Seguendo questa ipotesi, la soluzione più opportuna è dunque quella di costituire un **organo collegiale di rappresentanza dei diversi ambiti territoriali**. L'organo a cui si pensa dovrà contare almeno un componente per ognuno degli attuali ambiti comunali.

Così costituito, il "**Consiglio delle municipalità**" potrà farsi carico di funzioni anche molto diverse tra loro.

Precisamente in senso ascendente, si immagina in prima battuta (e a titolo esemplificativo) che esso possa

- farsi recettore delle istanze (programmatiche, gestionali ecc.) "locali" presso gli organi del Nuovo Comune
- dar voce alle differenze e alle diverse esigenze dei diversi ambiti comunali.

Diversamente, in senso discendente esso potrà

- trasmettere le scelte, i programmi e le indicazioni assunte dagli organi del Nuovo Comune ai diversi territori
- precisare le modalità specifiche secondo le quali ciascun territorio dovrà dare applicazione alle determinazioni assunte a livello di Nuovo Comune

E infine, in senso orizzontale, nei confronti degli organi del Nuovo Comune esso potrà

- avere funzione consultiva (con pareri facoltativi o obbligatori anche differenziati per materia) per tutti i temi che possano interessare in modo differenziato i singoli ambiti comunali;
- avere capacità di iniziativa, anche rispetto alla adozione di atti normativi e programmatici per tutti i temi che possano interessare in modo differenziato i singoli ambiti comunali.

Passiamo ora a verificare quali siano le possibili soluzioni da costituire in seno agli ambiti territoriali. In via del tutto teorica (e ripercorrendo le scelte fatte per gli ambiti di decentramento comunale in numerose realtà italiane), si possono immaginare in prima battuta due ben distinte soluzioni alternative:



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

- a) quella di un **sistema ad accentuata partecipazione dal basso**, che si origina e legittima in base a una scelta da parte dei cittadini residenti nello specifico ambito territoriale, e che tende in qualche modo a realizzare (e ripetere) il modello dell'organo politico a livello di municipio;
- b) quella di un **modello essenzialmente gestionale**, in cui il Comune, nel suo apparato centrale, diviene "holding" a cui si riferiscono i municipi, immaginati sostanzialmente come centri di erogazione di servizi, e a cui i cittadini partecipano essenzialmente quali utenti.

È bene però evidenziare subito che tra queste due ipotesi, che si sono volutamente rappresentate come estreme, si pongono una serie di soluzioni di mediazione, tra le quali si segnalano in particolare:

- la adozione di un modello "misto", che allo stesso tempo consenta forme di rappresentanza e dia l'avvio a processi di decentramento nella struttura erogativa delle prestazioni;
- la adozione di un modello di sola rappresentanza "per temi" o "settori", nel quale la accentuata partecipazione dal basso di cui all'ipotesi sub a) sia temperata da una limitazione per oggetto.

In realtà, seguendo quanto suggerito dalle disposizioni ricordate, si può affermare che la normativa vigente non solo evidenzia con chiarezza un *favor* per la prima opzione, asserendo la necessità (e quindi l'obbligo) di formulare soluzioni istituzionali in grado di rappresentare le relative popolazioni, ma suggerisca anche la possibile convivenza, in seno alla medesima "struttura", delle due vocazioni ricordate, quella politico rappresentativa e quella gestionale, secondo la soluzione di mediazione appena illustrata.

Ora, se questo deve essere il (duplice) ruolo degli organismi decentrati, pare che per la sua composizione si debba accogliere la possibilità offerta dal TUEL, e dar vita quindi ad un **organo monocratico elettivo**, a cui **i cittadini dei diversi ambiti comunali, in senso attivo**

- ☞ consegnano le loro istanze
- ☞ si rivolgono per evidenziare eventuali tematiche legate alla specificità del loro territorio,

e, in senso passivo,



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

- ✎ si vedono illustrare le scelte compiute in seno al Nuovo Comune
- ✎ chiedono conto dell' suo operato in assemblee popolari aperte e periodiche.

La diversa soluzione consistente nella previsione di un organo collegiale (anche a presidenza forte) che si ponga quale riproposizione degli attuali Consigli comunali, pare infatti, per molti versi, dispersiva e ridondante, e persino potenzialmente capace di annullare gli effetti positivi del processo di fusione

Si consideri ancora che nell'ipotesi che si propone, i rappresentanti eletti nei diversi contesti territoriali sono di fatto i membri che siedono nel "Consiglio delle municipalità". In questo modo, non vi è dispersione delle diverse istanze (politiche, amministrative, gestionali) lungo linee di comunicazione tra soggetti diversi, bensì si offre all'organo (il o i rappresentanti della municipalità) la capacità di essere presente, e operare ad entrambi i livelli. Egli/essi concentrano su di sé la responsabilità della rappresentanza, conferitagli tramite elezione universale e diretta da parte dei residenti, e il potere di dialogare, secondo canali istituzionali definiti e con precisi poteri, con gli organi del Nuovo Comune, su temi e settori (eventualmente) definiti.

Se il modello che si è fino a qui proposto convince, esso può essere coniugato, in modo proporzionato, sia sul profilo politico e programmatico, che su quello gestionale ed operare sia nei flussi ascendenti che in quelli discendenti relativi a tali profili.

Resta così un'ultima riflessione, relativa alla natura di quest'organismo. In ragione delle cose che si sono illustrate nelle pagine precedenti sembra che si possa affermare che il "rappresentante (o i rappresentanti) della municipalità"

- non si trova in posizione sottordinata rispetto agli organi del Nuovo Comune, né svolge funzioni delegate da questi, o è sottoposto alle loro direttive;
- è dotato di competenze e di poteri originari definiti tramite regolamento, per l'esercizio dei quali è dotato di discrezionalità per quanto riguarda l'erogazione di servizi, e di autonomia per quanto riguarda le funzioni politiche e programmatiche in quanto organo elettivo;
- pur ricevendo un mandato di natura politica, né esso, né il territorio che rappresenta vengono però a dotarsi di una vera e propria condizione di piena autonomia in seno al Nuovo Comune. Vi potranno essere ambiti di autodeterminazione, di differenziazione e di scelta solo e soltanto laddove il futuro comune riconosca e legittimi questa ipotesi.



SP.I.S.A. SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Ci troviamo così davanti a una serie di **organi esterni**, pari-ordinati a quelli del Nuovo Comune (e con essi in relazione di coordinamento), idonei a emanare atti amministrativi immediatamente efficaci, e dei quali assumere piena responsabilità alla stregua degli altri organi comunali, rispetto alle funzioni di loro competenza.