

Prefazione

Il metodo funzionalista e la cooperazione interistituzionale a livello locale: il ruolo strategico degli "Sportelli Europa"

Il mondo contemporaneo appare sempre più come uno scenario a geometria variabile. La Sicilia è un pezzo d'Europa o un pezzo del Mediterraneo, dipende da come la si guarda. In realtà non si tratta di due aspetti differenti, ma di due sguardi complementari.

Il mondo globalizzato richiede una visione d'insieme. La piccola città non è un universo chiuso, è un pezzo di territorio che esiste in un universo di relazioni, dove appaiono la campagna e il sistema urbano, dove coesistono trazzere e autostrade, cogliere gli influssi del Mediterraneo e delle politiche dell'Unione Europea, dove tutto è collegato.

Il nostro *scenario mediterraneo* pone l'urgente necessità di infrastrutturazione della Sicilia adeguata alle sfide poste dalla globalizzazione, prioritariamente in funzione della realizzazione della zona di libero scambio.

In modo complementare e sinergico, le *politiche europee di sviluppo regionale*, imperniate sui principi di sussidiarietà, integrazione e concentrazione hanno l'effetto di rafforzare i temi dell'autonomia e del dialogo interistituzionale.

Questa esigenza è tanto più marcata quanto più il sistema delle autonomie locali delineato dalle riforme costituzionali lascia ancora largamente indeterminato il rapporto tra i vari livelli di governo.

Il discorso formale sul "sistema delle Conferenze" non esaurisce il dibattito (Conferenza Stato-Città-Autonomie Locali; Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata)¹. Ciò non solo perché questo assetto è rimasto un modello di riferimento che ha dato luogo a pochi esiti (tra l'altro anche per la conflittualità del ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ma soprattutto perché l'introduzione di questo nuovo modello di equilibrio interistituzionale (check and balances, per seguire l'esempio federale americano) richiede anche un equilibrio dinamico, comunicativo, di informazione.

Il concetto di autonomia locale sussiste se in concreto è presente una capacità di democrazia di base che permette l'effettivo funzionamento del dialogo interistitu-

zionale e della sussidiarietà intesa come leale collaborazione tra Enti nell'interesse del Cittadino e dello sviluppo del territorio.

Se questa condizione è data, il federalismo ha tutti i requisiti per essere lo strumento mediante il quale la coesione tra i diversi livelli istituzionali può avvenire senza dover togliere autonomia e capacità ad alcuno, al contrario potenziando la capacità di ognuno di noi di esprimere il meglio.

Le istituzioni, infatti, vivono nella misura in cui chi le interpreta possiede la capacità di esprimere liberamente il suo pensiero e la sua vita civile ed economica. Le istituzioni esistono in funzione del cittadino e non viceversa. In questo senso, l'Unione Europea disegna un sistema di ampio respiro, dove le diverse parti che lo compongono, con pari dignità, devono aver chiarezza su ruoli e funzioni, ed essere capaci di intervenire positivamente sulla capacità di apportare benefici all'intero complesso, assicurando un sistema di solidarietà che renda possibile la coesione, l'unità nella diversità.

Entrando in particolare, il contesto italiano dei Comuni è un mondo fortemente variegato, contrassegnato da una fortissima eterogeneità delle dimensioni degli Enti, che sono oltre 8100, di cui però soltanto 636 superano la soglia dimensionale di 15.000 abitanti, 2754 occupano la fascia compresa tra 15.000 e 3.000 abitanti, 3.945 hanno meno di 3.000 abitanti e 768 scendono sotto i 750 (vedi grafico per le proporzioni).

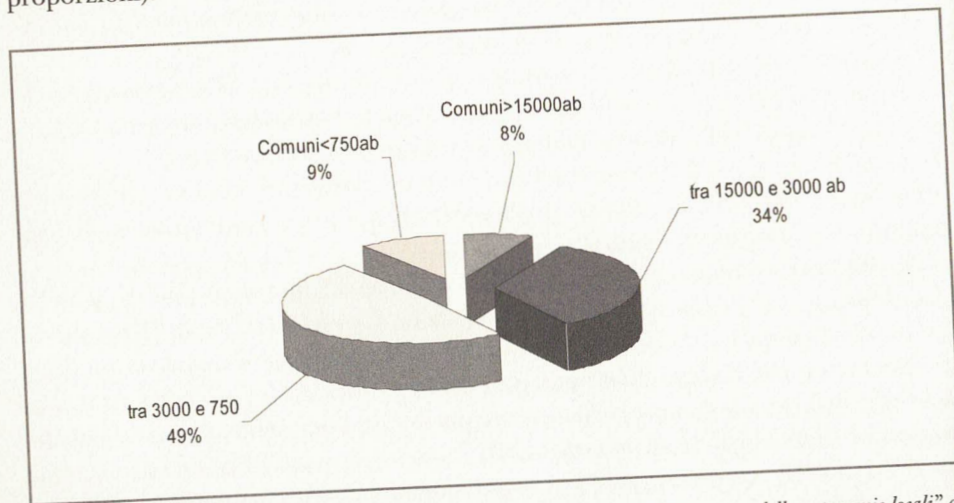


Grafico 1. Dimensioni dei Comuni italiani, distribuzione. Dati elaborati da "Il sistema delle autonomie locali" di Luciano Randelli, Il Mulino, 2007.

Questo stato di cose rende necessaria l'applicazione di un altro principio di derivazione comunitaria, quello di differenziazione, espressione della compiuta consapevolezza che, contrariamente alle convinzioni della tradizione di derivazione napoleonica dell'uniformità delle amministrazioni, applicare le medesime regole a realtà profondamente diverse per dimensioni, estensione, densità e parametri socio-economici può condurre non ad una diminuzione ma ad un aumento delle ineguaglianze sostanziali.

L'UE 27 presenta un numero di circa 100.000 entità territoriali (123 livelli regionali, 1.125 provinciali, 88.000 comuni) dotati di assemblee elettive ed organi esecutivi, che hanno il diritto e la capacità effettiva di regolamentare e amministrare territorio e popolazione della propria sfera.

Il riconoscimento delle autonomie sussiste nella Carta dei Diritti Fondamentali con specifico riferimento "...al mantenimento e allo sviluppo dei valori comuni dell'Europa, nel rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale" e con specifico obbligo di recepire il diritto comunitario.

Dato questo assetto, le autonomie locali costituiscono nel sistema europeo un meccanismo di bilanciamento tra strutture comunitarie e stati nazionali, di grande rilevanza e di primissimo piano, in quanto risolvono il problema della "distanza" delle istituzioni europee (radicandosi, proprio per il tramite degli Enti Locali, sulla realtà del territorio) e trasformano il concetto di sovranità - tipico degli stati nazionali pre-europei - in un rinnovato concetto di partecipazione popolare.

Dopo i Trattati di Maastricht e Amsterdam, l'affermazione del principio di sussidiarietà ha vincolato gli Stati membri ad un più attento ascolto delle autonomie, che costituiscono il livello effettivo in cui viene messa alla prova la maturità democratica del sistema.

Coerentemente al metodo funzionalista con il quale le Comunità Europee sono riuscite a consolidare in modo graduale (a fronte di momenti di apparente stasi e di impossibilità a procedere) i fondamenti di una più solida Unione, lo stesso metodo viene stabilito (con incentivi economici che si fondano in prevalenza sulle politiche di coesione e i relativi fondi strutturali) per gli Enti Locali.

Dire "metodo funzionalista" significa affermare intese tra Enti per esercitare funzioni comuni e ricavare vantaggi in termini di maggiore efficienza ed economicità che derivano dalla cooperazione rispetto all'isolazionismo. Questo metodo, che è la base storica della cooperazione europea a partire dalla Comunità del Carbone e dell'Accio, è ora proposto per la collaborazione interistituzionale a livello territoriale degli Enti Locali.

Ecco perché i documenti della programmazione regionale, nazionale e comunitaria indicano in modo convergente che lo sviluppo delle Comunità Locali e delle Autonomie passa attraverso la capacità di progettare in modo coordinato e integrato servizi e funzioni per affrontare le sfide della modernità ed essere in condizione di sostenere competitivamente la propria presenza in un'economia di mercato.

Il principio della cooperazione interistituzionale trova affermazione nel nostro ordinamento nelle disposizioni del Testo Unico (art. 33), che incentiva l'esercizio coordinato di funzioni tra Enti Locali, specialmente tra i Comuni di minore dimensione demografica, con l'intendimento di definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi.

Il metodo funzionalista viene trasferito come sistema procedurale di attuazione: così, al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi legati alle forme associative tra Comuni ai sensi dell'art. 34 comma 4 del TUEL, occorre aprire un sistema concertativo di dialogo comune finalizzato a costruire processi decisionali aperti in rapporto a funzioni, servizi, o anche alla realizzazione di opere e interventi, per i quali è possibile avvalersi degli strumenti previsti dall'ordinamento e, specificamente, delle risorse messe a disposizione dalla legge regionale 2/2002, art. 76 in favore delle forme associative, cumulabile con le altre incentivazioni statali, nonché compatibile con altre disposizioni di legge, quali ad esempio l'art. 56 della finanziaria 2004 in tema di organizzazione dei distretti produttivi.

Il punto di partenza di tali finalità comuni è individuabile nella definizione di un sistema territoriale omogeneo dal punto di vista economico, sociale e culturale, rappresentando pertanto un ambito ottimale per la gestione in forma associata di funzioni e servizi di competenza comunale ma di interesse sovracomunale, i cui principali *vantaggi della gestione associata di servizi* sono riconducibili a:

- riduzione dei costi attraverso economie di scala;
- accesso agli incentivi statali e regionali;
- ampliamento della gamma dei servizi e crescita qualitativa;
- innovazione dei modelli di gestione e aumento della flessibilità;
- evoluzione del ruolo dell'Ente, degli interessi della comunità e delle competenze.

In ordine alle esperienze di partecipazione già svolte inerenti l'integrazione territoriale (patti territoriali, pit, etc.), anche considerato ciò che nelle analisi socio-economiche viene definito il deficit di civiness dell'Italia meridionale (e cioè le carenze in queste aree di relazioni strutturate da parte di organizzazioni della società civile) e la scarsa propensione alla collaborazione, è ragionevole ipotizzare di avviare l'esperienza associativa attraverso la gestione associata di pochi servizi.

Si tratta in genere di scegliere quelli con impatto minore (ma non per questo meno significativo) sul personale dell'amministrazione e, in generale, della popola-

zione, costruendo il consenso su questi e poi passando a un ambito via via più diffuso e più calibrato sulla dimensione del sistema territoriale di riferimento; che la tecnologia e la formazione mirata possono avere un ruolo importante nella costruzione di servizi associati, con valore innovativo e proiettivi nella logica dello sviluppo integrato.

Gli Sportelli Europa hanno un ruolo decisivo in questo senso, costituendo centri di competenza (expertise) che hanno la possibilità di fare da collante in rapporto ai soggetti privati, agli imprenditori, ma anche alle ONG (organizzazioni non governative), alle OSC (organizzazioni della società civile) e al mondo della scuola, dell'università, della formazione professionale e dell'apprendimento permanente per tutte le categorie di cittadini, garantendo un approccio orientato a formare effettivamente la società della conoscenza e del sapere condiviso.

In altre parole, gli Sportelli Europa in quanto centri di competenza e di orientamento, costituiscono un fattore di democrazia di base, essendo strumenti di effettivo accesso alle informazioni da parte del cittadino, specialmente laddove lo sportello si configura come uno spazio pubblico che offre connettività – e cioè accesso a Internet – e servizi di orientamento e assistenza nella selezione e gestione di informazioni legate a temi europei.

Avv. Francesco Attaguile
Dirigente Generale Regione Siciliana