

Astrid – La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali

Sottogruppo: L'amministrazione di area vasta (provincia, aree metropolitane, proliferazione enti strumentali)

BOZZA DEL DOCUMENTO FINALE

13/11/2006

(Gian Candido De Martin – Guido Meloni)

IL QUADRO COSTITUZIONALE DI RIFERIMENTO

Alcuni elementi essenziali ricavabili dal quadro costituzionale, così come risulta dalla riforma del Titolo V del 2001, sono stati assunti – sulla base degli orientamenti generali emersi nel gruppo di lavoro - come presupposti di fondo per la riflessione intorno alle possibili soluzioni di semplificazione del sistema delle istituzioni amministrative e degli organismi operativi in ambito regionale e locale, con riferimento ai due livelli territoriali, di base e di area vasta:

- il superamento di ogni visione gerarchica, espressione di una concezione centralista sia statale che regionale, nel rapporto tra i soggetti territoriali del sistema repubblicano, a favore dell'affermazione, invece, di un modello equiordinato (art. 114) di relazioni tra le istituzioni territoriali, fermi restando i dei loro diversi ruoli istituzionali;
- il nuovo assetto dei poteri normativi, con la redistribuzione della potestà legislativa tra stato e regioni, caratterizzata da un rovesciamento di prospettiva, che deve comunque far salvo il nuovo spazio di autonomia normativa riconosciuta agli enti locali per l'organizzazione interna e l'esercizio delle funzioni ad essi riconosciute o attribuite (art. 117);
- la centralità dell'amministrazione locale, con la scelta preferenziale di un ruolo amministrativo a carattere "generale" per i comuni, le province e le città metropolitane (art. 118), in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, con conseguente forte ridimensionamento della amministrazione (diretta e soprattutto indiretta) delle regioni;
- il nesso inscindibile tra assetto delle competenze di amministrazione e assetto delle risorse finanziarie (art. 119), nella prospettiva di una piena valorizzazione della autonomia finanziaria degli enti che non trascuri di considerare gli interventi di riequilibrio che devono

seguire il processo di ridefinizione delle funzioni amministrative tra i vari livelli del governo territoriale;

- la tendenziale applicazione dei nuovi principi costituzionali di rafforzamento dell'autonomia e del ruolo di comuni e province agli enti locali ricompresi nelle regioni a statuto speciale.

LO SCENARIO ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO

Il riconoscimento normativo dell'amministrazione di area vasta

Il primo punto sul quale si è soffermata la riflessione del sottogruppo è stato quello di valutare l'esigenza e la fisionomia di una amministrazione generale di area vasta, tra la dimensione comunale e quella regionale.

Si tratta di un livello di amministrazione – facente capo all'ente territoriale provincia o alla sua alternativa, città metropolitana - di cui il gruppo ha riconosciuto pienamente la ragion d'essere e la valenza sia in chiave storica che, soprattutto, alla luce delle riforme amministrative degli anni Novanta e delle funzioni progressivamente radicate a livello provinciale.

A partire dalla legge 142 del 1990, che configura chiaramente un livello di area vasta dell'amministrazione locale, con una serie di funzioni di programmazione e di gestione operativa in capo alla provincia, per arrivare ai processi di nuovi conferimenti di funzioni amministrative dallo stato alle regioni e agli enti locali (l. n. 59 del 1997 e relativi decreti attuativi, ivi compreso il d. lgs. sostitutivo n. 96 del 1999, che indica espressamente soprattutto funzioni amministrative regionali da conferire alle province): tutto ciò testimonia un significativo processo di valorizzazione della dimensione provinciale di numerose funzioni di amministrazione (relative, oltre a quelle di programmazione e di pianificazione, in primo luogo territoriale, soprattutto ai campi: tutela e valorizzazione dell'ambiente, protezione della natura, tutela dagli inquinamenti, difesa del suolo e risorse idriche, opere pubbliche, viabilità, trasporti, organizzazione e smaltimento dei rifiuti, istruzione secondaria e formazione professionale, mercato del lavoro, protezione civile).

Anche una serie di interventi legislativi regionali approvati a seguito del d. lgs. 112 del 1998, spesso non soddisfacenti per carenza di organicità, per il rinvio ad ulteriori interventi e per il mancato nesso con le risorse da trasferire, tuttavia considerano frequentemente la dimensione di area vasta corrispondente alla provincia come un necessario punto di riferimento.

Una serie di fenomeni regolativi ed organizzativi testimoniano, per di più, l'esistenza di fenomeni che richiedono interventi di governo di livello sovracomunale, come nel caso delle forme amministrative d'ambito di alcune funzioni o servizi (v. *infra*).

Amministrazione di base e amministrazione di area vasta nel nuovo contesto costituzionale

Il nuovo testo costituzionale, frutto della riforma del 2001, compie, come noto, una scelta preferenziale a favore di una ricostruzione in termini generali della amministrazione in capo ai comuni (art. 118, primo comma), con una valorizzazione piena, pertanto, della amministrazione di base.

L'impianto della disposizione costituzionale, caratterizzato dal richiamo dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, consente, inevitabilmente, di attrarre ai livelli superiori della amministrazione quelle funzioni che presentino esigenze di esercizio unitario.

L'obiettivo prioritario che però sembra doversi cogliere dai nuovi principi costituzionali è quello di un superamento deciso di una amministrazione accentrata nei livelli superiori – statale e regionale – a favore di una attuazione della sussidiarietà che si concretizzi nella realizzazione di una amministrazione quanto più prossima ai cittadini amministrati.

In questa prospettiva, se il comune è destinato ad assumere la valenza di ente di amministrazione generale - salvo la verifica della adeguatezza degli enti di base, con la previsione di forme associative polifunzionali per i piccoli comuni -, non meno significativo sembra essere il ruolo cui è destinata la provincia, come necessario livello di completamento della amministrazione locale generale.

Proprio l'articolazione su due livelli, di base e di area vasta, dell'amministrazione locale, sembra così in grado di garantire l'assunzione del maggior numero possibile delle funzioni di dimensione effettivamente locale.

Amministrazione di area vasta e livelli istituzionali

Il testo costituzionale definisce, come già detto, i livelli istituzionali corrispondenti alla amministrazione di area vasta, individuandoli nella provincia e nella città metropolitana (artt. 114 e 118).

Anzi, è proprio partendo dagli enti che la dimensione di area vasta dell'amministrazione locale assume una sua specifica valenza costituzionale.

Si tratta, pertanto, di enti costituzionalmente garantiti, sottratti alla piena disponibilità del legislatore statale.

Non sono mancate, peraltro, nell'ambito delle riflessioni compiute, posizioni volte a prefigurare, nell'ottica della semplificazione, una possibile configurazione della provincia quale livello istituzionale a carattere prevalentemente associativo, con rappresentanza di secondo grado.

L'orientamento nettamente prevalente nell'ambito del sottogruppo muove, però, nella direzione di una conferma dei caratteri dell'ente provincia, quale ente direttamente rappresentativo di comunità territoriale e a competenza tendenzialmente generale (ente politico per l'area vasta), nonostante la necessaria specificità delle funzioni da riconoscergli in relazione alla dimensione dei fenomeni da governare.

Si tratta di un punto decisivo che, pur dovendo essere considerato nel quadro dei possibili interventi di semplificazione, ha registrato una convergenza molto ampia, volta a cogliere gli elementi di maggiore innovazione nel quadro della continuità della realtà istituzionale delle province.

.....*la città metropolitana*

ALCUNI NODI DELLA SEMPLIFICAZIONE ISTITUZIONALE E I POSSIBILI INTERVENTI RISOLUTIVI

Il dato dimensionale e il numero delle province

Una questione di fondo affrontata è stata quella relativa al dato dimensionale delle province. Ci si è chiesti, in particolare, se esiste una dimensione ottimale anche per le province o vale, come buona, l'attuale articolazione.

L'orientamento prevalente tende a riconoscere come valido l'attuale assetto territoriale delle province - pur essendo evidenti le differenze di ambito che corrispondono in gran parte dei casi ad un dato storicamente consolidato -, che dovrebbero trovare una ovvia disciplina differenziata per le aree metropolitane (v. *infra*), nonché, fatta salva un'ampia dotazione funzionale caratterizzante il livello provinciale, una possibile differenziazione, in particolare con riguardo ai contesti territoriali di riferimento, anche nell'assetto delle funzioni amministrative delle c.d. province ordinarie.

È stato però da tutti denunciato con forza il pericolo di frammentazione, rispetto alla dimensione di area vasta, che deriva dal recente processo di proliferazione delle province. A tale riguardo, si ritiene che condizione imprescindibile della semplificazione sia un drastico freno alla istituzione delle nuove province, che, nella vigenza dell'art. 133 cost., si traduce, però, in un mero auspicio, anche se di valore legislativo.

Ulteriori due questioni sono state dibattute con riguardo ai profili dimensionali.

Da un lato, l'esperienza delle regioni di piccole dimensioni, dove le realtà provinciali rispecchiano il dato dimensionale regionale. A fronte delle ipotesi di semplificazione, che dovrebbero sfociare in una riagggregazione delle realtà provinciali con la tendenziale coincidenza con la istituzione regionale (modello Valle d'Aosta), è prevalso però un orientamento continuista,

fondato sul dato storico e sulla considerazione dello scarsissimo rilievo numerico, nell'ottica della semplificazione, delle realtà territoriali interessate.

Infine, una questione rimane essenzialmente aperta, anche alla luce dei più recenti interventi legislativi, ed è quella della correlazione tra l'ente territoriale provincia e l'amministrazione periferica dello stato in ambito provinciale. Senza dubbio, l'eliminazione del vincolo della necessaria contestualità costituisce un elemento di non aggravamento organizzativo e finanziario rispetto alla istituzione di nuove province; allo stesso tempo, la differenziazione, in alcuni casi, del modello della organizzazione statale sul territorio rispetto all'ambito provinciale può rappresentare un'ulteriore scelta di semplificazione, anche se non priva del tutto di aspetti problematici.

La città metropolitana (da integrare con pezzi ad hoc)

Province e città metropolitane

Province, forme associative degli enti locali e soggetti d'ambito

Uno dei punti sui quali si è incentrata la riflessione è quello relativo ai rapporti tra istituzione provinciale e forme associative locali, nonché con i c.d. soggetti amministrativi d'ambito.

In primo luogo, si è ritenuto di affermare sulla base di una larga condivisione, come vada mantenuta fortemente distinta la realtà dell'associazionismo locale (unioni di comuni e comunità montane, soprattutto), dalla realtà istituzionale della provincia.

La semplificazione non passa col riconoscere una valenza associativa alla provincia, in sostituzione delle normali forme dell'associazionismo locale. Quest'ultimo è il risultato necessario della ricerca dell'adeguatezza da parte degli enti di base per l'esercizio delle funzioni amministrative loro attribuite.

La provincia, al contrario, si pone come l'ente di governo delle funzioni di area vasta, riguardanti almeno vaste zone intercomunali.

Detto ciò, si è ritenuto che – fermo il principio dell'unicità della forma associativa per gli enti di base - dovrebbe essere ricostituito il carattere necessariamente provinciale (e non interprovinciale, come attualmente per le comunità montane) delle forme associative dei comuni, in modo da favorire, tra l'altro, i raccordi funzionali, programmatici e di coordinamento tra realtà amministrative territoriali.

La logica dei multipli e sottomultipli del territorio provinciale si auspica venga estesa anche a tutte le ulteriori realtà amministrative presenti sul territorio (ato, distretti, zone, ecc.), in modo da

rafforzare la valenza delle funzioni di governo di area vasta della provincia nei confronti della pluralità dei campi di amministrazione affidati ai vari soggetti operanti sul territorio, nonché per favorire un migliore raccordo tra funzioni, che trovano spesso un forte radicamento comunale, ed esigenze territoriali più vaste.

Possibili soluzioni di semplificazione possono inoltre essere prefigurate attraverso la eventuale eliminazione di talune autorità d'ambito a favore dell'ente provincia, laddove risultino interessati settori strategici di specifico interesse provinciale (v. ad es. rifiuti, difesa del suolo, protezione dell'ambiente,).

Si tratta, ovviamente, di una soluzione che si presenta ancora con un carattere prevalentemente aperto, che dovrebbe contribuire però, laddove possibile, ad introdurre significativi elementi di semplificazione dei sistemi amministrativi territoriali.

Il dato funzionale delle province

L'obiettivo della semplificazione passa in larga misura per la ridefinizione dell'assetto delle funzioni e dei compiti amministrativi.

Il criterio guida che deve presiedere agli interventi dei legislatori, statale e regionali, è quello della **sussidiarietà**, volto a favorire la allocazione agli enti territoriali, soprattutto locali, di tutte le funzioni sulla base della rispettiva dimensione.

A tale riguardo, uno degli obiettivi di semplificazione è proprio quello di ricostruire un sistema amministrativo incentrato sulla amministrazione dei comuni e delle province, evitando però di riproporre duplicazioni funzionali o ruoli non sufficientemente caratterizzanti, soprattutto per l'ente di area vasta.

La provincia, infatti, pur configurandosi come ente a competenza generale, in quanto esponente della relativa comunità territoriale, deve assumere una forte connotazione funzionale proprio per il governo dei fenomeni di area vasta, per i quali risulta esclusa la competenza degli enti di base.

In tal senso, i possibili settori strategici di intervento di area vasta potrebbero essere, oltre alle funzioni di pianificazione intermedia e di programmazione di area vasta - anche nei confronti delle autorità d'ambito-, la viabilità, i trasporti, l'ambiente e le opere pubbliche di area vasta, l'istruzione e la formazione professionale, il mercato del lavoro. A fronte di ciò andrebbero invece definitivamente riallocate a favore dei comuni funzioni nel campo dei servizi sociali, dell'amministrazione attiva del turismo, della cultura.

Tale prospettiva deve essere perseguita anzitutto in attuazione dell'art. 117, 2 co., lett. p), con l'individuazione ad opera della legge statale delle funzioni fondamentali, sia in attuazione dell'art. 118 da parte dei legislatori statale e regionali, nonché con l'ulteriore riconoscimento di funzioni proprie o comunque da decentrare ad opera del legislatore competente per materia.

Nello specifico, di particolare rilevanza appare il ruolo regionale nella attuazione dell'art. 118, che si dovrebbe tradurre, attraverso una applicazione piena del principio di sussidiarietà, nel riconoscimento agli enti locali del maggior numero possibile di funzioni e, in particolare, per quanto riguarda le province, di tutte quelle di area vasta.

A ciò dovrebbe conseguire, nello spirito della semplificazione, la eliminazione da parte regionale di tutti gli enti strumentali, società pubbliche regionali ed altri organismi dipendenti, cui risultano ancora affidate numerose funzioni di amministrazione, che andrebbero invece più opportunamente allocate agli enti locali.

Al legislatore statale il compito, invece, oltre che di definire le funzioni fondamentali, quello di andare alla ricerca di possibili ulteriori spazi per la allocazione al livello locale di funzioni ancora trattenute alla amministrazione statale. Ciò dovrebbe tradursi soprattutto nella valutazione dei possibili spazi per ripensare l'amministrazione periferica dello stato (almeno in alcuni settori) soprattutto a favore dell'ente provincia.

La ridefinizione dell'assetto delle competenze amministrative comporta l'applicazione anche degli ulteriori principi costituzionali di **differenziazione e adeguatezza**.

Indubbiamente, i due principi si prestano ad una applicazione diversa a seconda che si consideri la amministrazione di base o quella di area vasta.

Anche in questo secondo caso, però, pur non riscontrandosi una generale questione come nel caso della verifica della adeguatezza dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni, non si può escludere la possibilità e la necessità, per certi versi, di valutare l'adeguatezza delle province e le possibili ipotesi di differenziazione.

Ovviamente un caso a parte è quello delle aree metropolitane, per le quali vanno prefigurate specifiche soluzioni istituzionali.

Anche per le province c.d. ordinarie, però, non si possono escludere possibili ipotesi differenziate, sia in ordine al dato dimensionale, sia rispetto ai contesti territoriali di riferimento (province costiere, montane, ecc.).

Un'ulteriore ipotesi di differenziazione, oltre alla inevitabile diversità riconducibile a ciascun sistema regionale, attiene all'ipotesi di chiamare le province ad assumere, almeno in forma transitoria, funzioni amministrative comunali, per le quali gli enti di base non abbiano provveduto alla realizzazione di adeguate forme associative per il relativo esercizio.

(da integrare con pezzi ad hoc)

Il nodo delle regioni speciali ;

I profili finanziari