

Astrid – La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali

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

PROVINCE E AMMINISTRAZIONE DI AREA VASTA

Guido Meloni

10/07/2006

Le riflessioni compiute intorno al livello di amministrazione di area vasta ripropongono costantemente ipotesi di semplificazione estrema del sistema delle istituzioni locali, caratterizzate soprattutto dal tentativo di superamento dell'ente provincia, a favore per lo più di moduli associativi di secondo livello, eventualmente rimessi alla competenza legislativa delle regioni.

Si tratta di storia vecchia, che affonda le sue radici nelle esperienze regionali degli anni '70 del XX secolo, in cui i comprensori furono visti come la possibile alternativa alle province. Soluzione superata decisamente dalle stesse scelte regionali successive e definitivamente accantonata con la riforma generale dell'amministrazione locale operata con la l. 142 del 1990.

Attualmente, le rinnovate esigenze di semplificazione e razionalizzazione del sistema delle competenze, di maggiore efficienza delle istituzioni territoriali e di miglior impiego e di contenimento delle risorse finanziarie, spinge ancora talvolta a ventilare il superamento del livello provinciale come una, se non la principale, risposta alle nuove, ma allo stesso tempo antiche, emergenze.

A tali ipotesi di apparente semplificazione, sembra però possibile opporre una qualche considerazione fondata, innanzitutto, sul disegno costituzionale dell'amministrazione locale che emerge dalla riforma del titolo V del 2001, per certi versi preceduta dal processo riformatore realizzato soprattutto con le leggi sul c.d. federalismo amministrativo degli anni '90.

La prima e fondamentale questione da porsi è quella relativa al ruolo e alle competenze da riconoscere ai livelli istituzionali locali secondo il nuovo dettato costituzionale.

La scelta preferenziale compiuta dal primo comma dell'art. 118 cost. a favore della competenza amministrativa generale dei comuni è temperata, come noto, dalle esigenze relative all'esercizio unitario delle funzioni, che possono portare a livelli superiori l'allocazione delle stesse funzioni amministrative.

L'obiettivo prioritario che però sembra doversi cogliere dal rinnovato dettato costituzionale, è quello di un superamento deciso della amministrazione verticistica dei 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.

Da questo angolo visuale, si tratta innanzitutto di ricostruire il sistema amministrativo avendo come obiettivo principale quello di avvicinare quanto più possibile il momento amministrativo alle comunità amministrate, attraverso un processo di ridefinizione delle competenze amministrative che guardi, in primo luogo, alla dimensione delle funzioni da esercitare, oltre che agli interessi da soddisfare.

Il superamento del criterio degli interessi, quale unico parametro allocativo, dovrebbe portare a dar corpo effettivo alla sussidiarietà, puntando ad una amministrazione ancorata saldamente al territorio, per tutte quelle funzioni che hanno una dimensione effettivamente locale, ma che oggi sono ancora esercitate al livello regionale o statale.

Se il comune è destinato ad assumere la valenza di ente di amministrazione generale - salvo la verifica della adeguatezza degli enti di base, che dovrebbe essere raggiunta attraverso inevitabili processi associativi -, non meno significativo sembra essere il ruolo cui è destinata la provincia, come necessario livello di completamento della amministrazione locale intesa in chiave di amministrazione generale.

Proprio l'articolazione su due livelli, di base e di area vasta, dell'amministrazione locale, sembra in grado di garantire l'assunzione del maggior numero possibile delle funzioni di dimensione effettivamente locale. E in questa prospettiva, il livello provinciale si pone come il naturale destinatario di tutte le competenze di area vasta.

Se l'amministrazione deve essere, pertanto, soprattutto quella di dimensione locale, la stessa amministrazione locale non può che essere intesa in chiave unitaria, anche se distinta e articolata per livelli.

D'altra parte, proprio sul rafforzamento del livello provinciale si è mosso il processo statale di ulteriore conferimento di funzioni avviato dalla l. 59 del 1997 e dai decreti attuativi, nonché, anche se ancora in maniera non del tutto soddisfacente, dalle relative leggi regionali attuative.

Ciò non pare in ossequio al riconoscimento del "valore" di un ente in sé considerato, quanto piuttosto proprio nella logica di radicare quanto più possibile l'amministrazione in capo agli enti autonomi locali.

La complementarietà del ruolo provinciale, rispetto a quello comunale, per una amministrazione locale unitaria che assuma chiaramente una valenza a carattere generale, non può che condurre a ribadire il nesso inscindibile che deve esistere tra momento amministrativo e realtà autonoma degli enti locali rappresentativi.

In questo senso, l'elencazione di cui all'art. 114, non può essere considerata come meramente descrittiva di una pluralità di livelli amministrativi locali cui far corrispondere, per il livello provinciale, indifferentemente, enti esponenziali delle comunità o, piuttosto, forme aggregative di secondo grado.

Se le province sono destinate a dar corpo, con i comuni, alla nuova amministrazione locale tendenzialmente generale, non possono che configurarsi quali enti locali autonomi direttamente rappresentativi delle comunità locali.

La semplificazione, semmai, deve seguire altre strade, volte in primo luogo a ricondurre proprio ai livelli autonomi locali il maggior numero di competenze possibili, riducendo l'amministrazione periferica dello stato, quella ancor più pervasiva e ingiustificata delle regioni e razionalizzando il reticolo di enti e soggetti d'ambito che proprio nell'ente generale di area vasta dovrebbero trovare l'interlocutore istituzionale principale.

D'altro canto, proprio il rinnovato ruolo provinciale dovrebbe condurre le stesse comunità locali e il legislatore statale, ad una valutazione attenta e circostanziata delle ipotesi legate alla istituzione di nuove province, al fine di evitare i pericoli di una eccessiva frammentazione che potrebbe mettere in discussione lo stesso carattere di ente di area vasta da riconoscere alla provincia.