

# Astrid – La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali

IPOTESI DI ARTICOLAZIONE PER ARGOMENTI DEL LAVORO DEL SOTTOGRUPPO

## **L'amministrazione di area vasta (provincia, aree metropolitane, proliferazione enti strumentali)**

GUIDO MELONI  
31 maggio 2006

### *Premessa:*

1. Il presente documento intende offrire delle prime tracce di approfondimento per il sottogruppo su “L'amministrazione di area vasta”; tali indicazioni, che costituiscono prevalentemente un'**articolazione per argomenti del lavoro** da compiere, tengono conto degli elementi già emersi nel corso delle riunioni plenarie e tentano, allo stesso tempo, di sviluppare talune piste di discussione e di ricerca sul tema in oggetto.

Si tratta di prime indicazioni che vengono offerte alla riflessione dei componenti il sottogruppo e che, in quanto tali, possono e devono essere valutate, integrate e/o modificate nel corso dei lavori. Ciò a ragione non solo del confronto collegiale e degli sviluppi e approfondimenti che compiremo, ma anche in relazione a quanto andrà emergendo negli altri sottogruppi (in particolare, quelli sull'amministrazione di base e sull'amministrazione regionale), per il necessario coordinamento che dovrà progressivamente realizzarsi in vista di un risultato unitario e coerente.

2. Si tratta, come si accennava, di un'articolazione per argomenti, che non vuole prefigurare alcun esito in ordine al merito della discussione e delle possibili soluzioni che potranno essere avanzate.

Ciò nondimeno, un punto essenziale, emerso e ampiamente condiviso negli incontri plenari, sembra debba essere posto come base di partenza del nostro lavoro: l'orizzonte rispetto al quale muoversi non può che essere costituito, innanzitutto, dal **dato costituzionale vigente**, in particolare per quanto attiene alla articolazione dei livelli territoriali di governo in comuni, province, città metropolitane e regioni (art. 114 cost.). Rispetto al quadro costituzionale, assunto come elemento di fondo, da non rimettere sostanzialmente in discussione, andranno pertanto svolte le nostre riflessioni, andando alla ricerca delle possibili soluzioni che, per l'amministrazione di area vasta, possano porsi come contributo alla semplificazione del sistema istituzionale ed amministrativo di riferimento.

3. Va anche precisato come il nostro sottogruppo sia chiamato ad **occuparsi prevalentemente dei profili istituzionali, strutturali, funzionali e relazionali** dei soggetti coinvolti nell'amministrazione di area vasta. Restano al di fuori degli specifici approfondimenti, almeno per il momento, sia il tema della semplificazione procedimentale, sia quello della semplificazione e razionalizzazione dei sistemi e dei costi della rappresentanza politica.

Per quanto riguarda la semplificazione dei procedimenti, infatti, elementi significativi potranno ricavarsi dal lavoro svolto con i carotaggi sulla razionalizzazione della distribuzione delle competenze per specifici settori o materie; mentre, per il pur centrale tema della rappresentanza politica, si ritiene – come convenuto in sede plenaria – di rinviare ad un momento successivo gli eventuali approfondimenti, nonché la possibile individuazione di proposte e soluzioni di semplificazione, che peraltro andrebbero assunte con riguardo non a specifici ambiti territoriali, ma in un quadro di riferimento complessivo.

4. Le considerazioni in ordine al ruolo delle regioni, che costituiranno un punto centrale dei nostri approfondimenti, non potranno trascurare di considerare anche la specificità, spesso assai critica, delle **regioni speciali** nei confronti degli enti locali e, in particolare, il livello di attuazione del principio costituzionale di autonomia e dei nuovi principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione negli ordinamenti regionali ad autonomia differenziata. Ciò, ovviamente, andrà fatto nell'ambito del sottogruppo, prescindendo da valutazioni di ordine più generale che potranno essere assunte in sede conclusiva dei lavori del gruppo, ma guardando essenzialmente, per quello che è possibile, allo specifico del nostro ambito di intervento, che è quello dell'amministrazione di area vasta.

5. In ultimo, deve sottolinearsi come l'articolazione del lavoro e gli approfondimenti che verranno compiuti, andranno costantemente considerati alla luce del **dato finanziario**. Si tratta, infatti, di tenere sempre presente la percorribilità finanziaria delle ipotesi eventualmente avanzate e l'impatto che esse hanno nel più generale sistema di finanza pubblica.

## **Il dato istituzionale/strutturale**

In vista della possibile definizione di ipotesi di semplificazione del sistema istituzionale e amministrativo di area vasta, tre sembrano essere i punti di maggiore rilievo da affrontare.

### **1. La provincia come ente di governo di area vasta.**

In primo luogo, si tratta di soffermarsi sul significato da riconoscere, nel quadro delle previsioni costituzionali, al ruolo della **provincia come ente di governo a competenza generale** di area vasta. È una valutazione preliminare essenziale, che deve contribuire non solo a meglio definire l'ambito delle competenze provinciali e delle relazioni con gli altri livelli di governo e con i soggetti a vario titolo presenti sul territorio, ma a **valutare lo stesso carattere di necessità della istituzione provincia** (in particolare per le regioni di più ridotte dimensioni demografiche e territoriali). Per altro verso, ciò dovrebbe contribuire a fornire elementi utili in ordine alla **valutazione dei processi di proliferazione delle province**, da leggere con prioritaria attenzione proprio con riferimento alle esigenze e alle caratteristiche di un adeguato ed efficiente livello di governo di area vasta.

Così come si rende necessario assumere una posizione chiara in ordine alle possibili soluzioni di **decentramento provinciale**, attraverso i circondari.

2. **Amministrazione di area vasta, forme associative degli enti locali, soggetti d'ambito e entri strumentali.**

A ciò si aggiunge un secondo ordine di considerazioni, che attiene in particolare al sistema, piuttosto articolato e complesso, di amministrazione dei fenomeni a carattere sovracomunale riscontrabile sul territorio. Lo spirito e le esigenze della semplificazione sono messe a tale proposito a dura prova, presentando un panorama di non facile ed immediata lettura.

Si tratta, innanzitutto, di interrogarsi sui caratteri del **territorio provinciale come ambito, tendenzialmente unitario, per la amministrazione dei fenomeni di area vasta**, senza peraltro con questo escludere possibili articolazioni subprovinciali.

Può o deve, in altri termini, il territorio della provincia, per il ruolo di governo che ad essa è riconosciuto, costituire l'unità di misura, articolabile in sottomultipli, dei fenomeni di area vasta sovracomunale?

Dalla risposta ad una tale domanda discendono alcune conseguenze:

- a. Valutare il carattere necessariamente provinciale o anche interprovinciale (v. comunità montane) delle forme associative degli enti locali;
- b. Verificare la possibilità di ridefinire ambiti omogenei subprovinciali per la razionalizzazione dei soggetti d'ambito (ato, bacini, distretti, ecc.).

Non si tratta, però, solo di un problema di razionalizzazione di ambiti territoriali.

Ciò risulta funzionale, invece, al ruolo stesso della provincia come ente di governo a competenza generale, che potrebbe/dovrebbe essere in grado di ricondurre a sistema la pluralità delle azioni di area vasta intraprese sul proprio territorio. Si pensi, in particolare, al **ruolo di coordinamento che la provincia** potrebbe esercitare per quanto riguarda le funzioni di programmazione svolte da altri soggetti (distretti, ato, ecc.) con riferimento a politiche settoriali diverse, ma fortemente integrate (es. lavoro, istruzione e formazione professionale, servizi sociali).

Inoltre, ma non secondariamente, si tratta di valutare le possibilità di **ridefinire gli stessi modelli organizzativi, con la eliminazione anche di enti strumentali o soggetti** le cui competenze potrebbero essere ricondotte più adeguatamente all'ente provincia, soprattutto nel caso si riscontri anche una tendenziale coincidenza degli ambiti territoriali, oltre che di quelli funzionali.

3. Ulteriore profilo è quello che attiene al nodo delle **istituzioni metropolitane**. I termini della questione sono fin troppo noti nella loro problematicità. Una ipotesi di semplificazione dei sistemi territoriali non può sfuggire dall'affrontare il tema dei rapporti tra provincia e città metropolitana, da una parte, e quello dei rapporti tra provincia, città metropolitana e comuni/municipi. Proprio nei contesti metropolitani, infatti, la specificità dei fenomeni da governare richiede

una differenziazione ordinamentale che, però, può rischiare di introdurre una moltiplicazione degli enti e una difficile individuazione dei rispettivi assetti funzionali.

## **Il dato funzionale**

Con riferimento alle possibili chiavi ricostruttive dell'assetto funzionale dell'amministrazione di area vasta, da operare anche al fine di individuare ipotesi di semplificazione rispetto agli altri livelli istituzionali e con riguardo alla miriade di soggetti amministrativi a vario titolo incidenti sul territorio, sembra necessario partire almeno dai seguenti punti di approfondimento.

1. Il **principio di adeguatezza** rispetto al livello provinciale si pone in termini profondamente differenti da quanto è riscontrabile per i comuni. Infatti, le province sembrano potersi presentare, pur nella profonda specificità dei differenti contesti istituzionali, con una capacità funzionale omogenea, ciò che non richiede, per lo più, di "pesare" i carichi funzionali con riferimento ai differenti gradi di adeguatezza, come invece dovrebbe avvenire per i comuni prevalentemente in relazione allo loro dimensione.

Semmai, la valutazione dell'adeguatezza dell'ente provincia, del livello di governo intermedio, si pone come aspetto centrale per la **ricomposizione organica di tutte le funzioni di area vasta** che oggi sono in capo ad una pluralità di soggetti, a partire dalle regioni, per passare agli enti strumentali regionali, ai soggetti d'ambito, alla stessa amministrazione periferica dello stato, ecc.. La riflessione sul punto dell'adeguatezza (quali sono le funzioni e i compiti che la provincia è in grado di esercitare e che quindi vanno ad essa affidati in quanto ente di governo a carattere generale) assume pertanto una portata decisiva per l'attuazione piena della sussidiarietà.

2. **La sussidiarietà nell'assetto delle funzioni provinciali e di area vasta.**

Il punto può essere esaminato sotto molteplici profili.

Innanzitutto, il **ruolo statale** nella definizione delle funzioni provinciali sembra destinato ad essere giocato ancora sotto due versanti: da un lato, le funzioni fondamentali; dall'altro, le ulteriori funzioni da conferire.

La partita delle **funzioni fondamentali** rappresenta indubbiamente la sfida di maggior rilievo per configurare un ente di governo di area vasta dotato di tutte le competenze che ne caratterizzano il ruolo in chiave organica. Si tratta di valutare, in particolare, come attraverso le funzioni fondamentali si possa realizzare anche per il livello provinciale quel processo di razionalizzazione e di semplificazione del sistema delle competenze che è avvertito come esigenza prioritaria. Le funzioni fondamentali, per la loro specifica natura, possono costituire lo strumento per assicurare, anche nei confronti delle regioni, e quindi in chiave uniforme per l'intero territorio nazionale, gli interventi che si ritengono più opportuni di riallocazione delle funzioni amministrative.

Vi sono, inoltre, **ulteriori funzioni statali da conferire?** La prospettiva di realizzare una amministrazione locale a competenza tendenzialmente generale (art. 118, 1 co., cost.) dovrebbe comportare, anche per il livello provinciale, un'ulteriore fase di conferimenti da parte dello stato, che investano

eventualmente sia la residua amministrazione periferica statale, sia soprattutto, la legislazione di settore che ha introdotto assetti di competenze sovracomunali in capo a specifici soggetti.

Passando al **ruolo che è chiamata a svolgere la regione**, la riflessione dovrebbe innanzitutto incentrarsi sulla possibilità di giungere a definire delle indicazioni che, seppur nel contesto di un sistema di distribuzione delle competenze oramai fortemente differenziato, possano valere come criteri orientativi per l'azione regionale (salvo quanto detto sopra rispetto alle funzioni fondamentali, che invece sono per loro natura elementi di uniformità).

Ciò, in particolare, con riferimento a due elementi.

- Il primo, riguarda il mantenimento in capo alla regione, attraverso l'assunzione diretta, di una pluralità di funzioni (di amministrazione attiva e di gestione, nonché di coordinamento e programmazione), che, per la loro natura e dimensione dovrebbero essere collocate al livello provinciale.
- Il secondo, concerne, invece, il fenomeno degli enti strumentali regionali o delle società regionali, che rappresenta un modo sempre più incisivo per mantenere al livello regionale una pluralità di competenze di dimensione spesso propria della provincia o, comunque, sovracomunale.

### **3. La differenziazione nell'assetto delle competenze di area vasta.**

Anche il principio di differenziazione sembra chiamato ad operare nei confronti delle province in chiave significativamente diversa da quanto è possibile prefigurare per i comuni.

Stante il significativo grado di omogeneità delle istituzioni provinciali, salvo ovviamente i contesti metropolitani, la differenziazione per l'amministrazione di area vasta potrebbe tradursi essenzialmente sotto due aspetti.

- Il primo, relativamente alla distribuzione regionale delle funzioni e dei compiti amministrativi. L'eterogeneità dei sistemi regionali di conferimento pone inevitabilmente il problema di definire, in particolare, le soglie di uniformità nazionale nell'assetto delle competenze amministrative attraverso le funzioni fondamentali.
- Il secondo, legato invece all'eventuale decisione di comuni, che non presentino un livello di adeguatezza sufficiente e non intendano raggiungerlo attraverso la realizzazione, ad es., di forme associative, di affidare le funzioni relative al livello provinciale.

Ovviamente tale evenienza potrebbe verificarsi anche direttamente ad opera del legislatore statale o regionale al momento del conferimento. In ogni caso, verrebbe a costituirsi una amministrazione di area vasta investita anche di compiti di base (comunali) in chiave sussidiaria, che richiede di essere valutata nelle riflessioni che verranno compiute sulle ipotesi di semplificazione oggetto del nostro lavoro.