

Achille Contino

**Gli Enti di governo intermedio:
Province e Camere di Commercio.**
*Opportunità per la coesione territoriale o inutile
appesantimento amministrativo?*

INDICE

Introduzione pag. 5

L'assetto Istituzionale delle autonome nella

Costituzione Italiana pag. 7

L'evoluzione normativa degli Enti Intermedi e

problematiche attuative..... pag. 10

Il principio di sussidiarietà e la coesione territoriale..... pag. 17

Conclusioni pag. 22

INTRODUZIONE

Il dibattito odierno sulla Pubblica Amministrazione risulta alquanto vivace. Sono messe in discussione intere categorie di enti in nome della necessità impellente di avviare percorsi di spending review. Ciò è la conseguenza delle mutate condizioni economiche del paese.

Lo sviluppo inatteso di alcuni paesi asiatici, fra i quali la Cina, e di paesi del Sud America, fra i quali il Brasile, la globalizzazione dell'economia nella quale sono rientrati, dopo la caduta del muro di Berlino, anche i paesi dell'Est, e le straordinarie condizioni di marketing territoriale dei paesi emergenti, hanno messo in serie difficoltà i paesi dell'Europa e dell'America del Nord, giunti in una fase matura del capitalismo. In questo scenario i debiti sovrani hanno, nel tempo, sopperito ai bisogni non soddisfatti dal mercato e dallo Stato, lasciando però nella difficoltà il sistema economico e sociale per l'imponenza del debito pubblico¹.

A ciò si aggiunge la problematica della sostenibilità dello sviluppo, minata da una scarsa autonomia dell'occidente sotto il profilo energetico e da un notevole incremento della domanda di energia a livello mondiale. Di conseguenza la Pubblica Amministrazione risulta elefantiaca, ridondante e poco efficiente in un contesto nel quale, nonostante le numerose conquiste maturate nei decenni precedenti per dare risposte ai molteplici

La Pubblica Amministrazione risulta elefantiaca, ridondante e poco efficiente, [...] tale apparato non è più adeguato ad un sistema produttivo sofferente

bisogni della collettività, tale apparato non è più adeguato ad un sistema produttivo sofferente, oppresso da una fiscalità insopportabile e non più in grado di competere nei mercati internazionali.

E' notorio, infatti, che il settore pubblico può crescere o autolimitarsi in funzione della crescita del sistema produttivo dal quale preleva le risorse per finanziarsi². Nel lungo periodo sostenerlo con il debito, ha effetti

1 Milton e Rose Friedman, La tirannia dello status quo, Longanesi e C. editori. Pag. 71

2 R. Dornbusch – S. Fischer, Macroeconomia, Il Mulino Editore. Pag. 97

deleterio nell'economia che potrebbe attorcigliarsi in una spirale di difficile rientro³.

Nella realtà italiana la situazione di stallo istituzionale ed economico ha comportato un'inevitabile recessione con effetti devastanti sul bilancio pubblico fra i più indebitati in rapporto al PIL.

Si impongono, nel breve periodo, revisioni consistenti nell'amministrazione pubblica che ne riducano i costi, incrementandone l'efficienza, liberando così risorse per la competitività dei mercati e l'occupazione.

Dunque i governi che si sono alternati alla guida del paese hanno posto fra gli obiettivi prioritari la riduzione della spesa pubblica, la riorganizzazione dell'assetto istituzionale e la revisione dei servizi pubblici. Si tratta di un obiettivo difficile e che richiede molti sacrifici da ripartire fra interessi spesso contrapposti e conflittuali, ma che porrebbe il Paese, nell'ipotesi contraria, nelle condizioni di un inevitabile declino.

Le scelte politiche appaiono, però, contraddittorie e connesse ad interessi di parte in funzione della capacità di lobbying di ciascuno dei gruppi di pressione con conseguenze che, alla fine, sembrano comportare un indebolimento della capacità di governance delle Istituzioni senza un'effettiva riduzione della spesa.

In questo contesto, non certo fluido, oggi matura il dibattito sugli Enti intermedi come le Province e le Camere di Commercio la cui storia è consolidata nel tempo.

Le prime, le cui origini vanno fatte risalire al tempo dell'Impero Romano, erano Province amministrative rette da un proconsole, rimaste nell'oblio nel medioevo per l'assenza stessa dello Stato e la potenza dei Comuni, restaurate già negli Stati preunitari dell'ottocento e istituzionalizzate con l'unità d'Italia e la Costituzione repubblicana⁴.

Le seconde, sorte già nel quindicesimo secolo in diverse realtà del territorio nazionale dove lo sviluppo economico era più elevato, come enti privati di garanzia e promozione delle attività imprenditoriali, sono state successiva-

3 Milton e Rose Friedman, La tirannia dello status quo, Longanesi e C. editori. Pag. 44-49

4 Gaetano Palombelli, l'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi, UPI

mente istituzionalizzate in tutto il territorio nazionale con l'unità d'Italia⁵. Si tratta degli unici Enti la cui rappresentanza è strettamente collegata al territorio provinciale e alla sua identità storica, sociale ed economica. Infatti i loro organi sono eletti a suffragio universale nel caso della Provincia, mentre, nelle Camere di Commercio si procede con elezioni di secondo livello tramite le associazioni di categoria.

E' sulla dimensione storicamente e democraticamente creatasi sul territorio a livello provinciale che vengono ripartite le funzioni statali: Prefetture, Questure, Istituti previdenziali; e funzioni regionali: sanità e tutte le funzioni periferiche della Regione.

Per le suddette ragioni il dibattito sugli Enti intermedi risulta arduo e di difficile sostenibilità dottrinale, oltre che di complessa attuazione pratica. Di seguito si farà un veloce excursus dell'evoluzione normativa e delle problematiche operative di tali Enti per rilevarne la loro importanza per la coesione territoriale e la loro sostenibilità economica.

L'ASSETTO ISTITUZIONALE DELLE AUTONOMIE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

È storicamente noto il contesto in cui maturarono le scelte fondamentali per il Paese operate dall'Assemblea costituente nella redazione della Costituzione repubblicana.

L'Assemblea si poneva nello spirito di impedire, in ogni modo, il ricrearsi di condizioni che dessero origine a regimi dittatoriali come il fascismo.

In questo quadro furono effettuate due scelte essenziali: una Costituzione rigida e una struttura di Stato Regionale.

La prima scelta doveva impedire l'abuso che era stato operato sullo statuto albertino e, pertanto, si prevedero meccanismi rigidi e complessi di modifica della Costituzione.

La scelta di un modello di Stato Regionale era motivata dal fatto che “lo

⁵ Elisabetta Bidischini, guida agli archivi storici delle Camere di Commercio Italiane, Ufficio centrale per i beni archivistici del Ministero dei Beni Culturali.

Stato prefascista era uno Stato unitario così profondamente accentrato per cui un colpo di Stato effettuato al centro aveva potuto con estrema facilità permettere all'autore di impadronirsi di tutta l'Italia"⁶.

Per le suddette ragioni l'esistenza di più centri di potere locale a carattere regionale con competenze legislative avrebbe impedito un regime accentratore.

Inoltre, all'avvio dei lavori dell'Assemblea costituente, si erano già istituite due Regioni come la Sicilia e la Valle d'Aosta, fortemente autonomiste, e ciò delineò la distinzione fra Regioni a Statuto speciale e quelle a Statuto ordinario.

In questo ambito, seguendo un criterio storico geografico, con l. 281/1970, sono state costituite 15 Regioni a Statuto ordinario, mentre saranno 5 le Regioni a Statuto speciale, tutte con ampi poteri legislativi e strutture burocratiche impegnative e costose. Non mancarono, tuttavia, le polemiche per il numero e per il costo delle Regioni, poiché si riteneva che la loro istituzione minasse un principio fondamentale della Costituzione, ovvero l'art.5, in cui si riconosce che la Repubblica è una ed indivisibile. Certamente l'istituzione di Assemblee legislative sul territorio era necessaria per interpretare e governare le differenze tra Nord e Sud che avevano alimentato il dibattito dell'Assemblea costituente, ma, giustamente osserva il Barile, noto costituzionalista, "l'esperienza sta dimostrando che l'aver attuato Regioni secondo un tradizionale criterio di carattere storico-geografico non dà buoni risultati, soprattutto per effetto della piccolezza delle Regioni. Non è improbabile quindi che domani ci si renda conto della necessità di modificare le circoscrizioni attuali regionali, abbandonando quel meccanico criterio per adottare un criterio socioeconomico più moderno, che ineluttabilmente porterà al raggruppamento di più Regioni in una"⁷.

Tutto ciò avveniva in un'organizzazione dello Stato in cui, al netto dell'organizzazione fascista che fu presto destrutturata, esisteva già un'organizzazione periferica delle autonomie consolidata e storicamente testata. Questa trovava nei Comuni e nelle Province una solida tradizione e nelle Camere

6 Paolo Barile, Istituzioni di diritto pubblico, terza edizione, CEDAM Padova pag. 424.

7 Paolo Barile, Istituzioni di diritto pubblico, terza edizione, CEDAM Padova pag. 427

di Commercio una secolare tutela dell'autonomia dell'impresa e di garanzia del corretto andamento dei mercati. Si tratta, infatti, di Enti costituiti dall'autonoma iniziativa degli imprenditori per una tutela consapevole e responsabile del mercato che, nel tempo, hanno assunto il ruolo di Enti pubblici riconosciuti dallo Stato.

La Costituzione, tuttavia, non ha attribuito alle Camere di Commercio dignità costituzionale. Una buona tesi interpretativa li annovera, comunque, fra gli Enti ricadenti nelle previsioni dell'art. 118 ultimo co Cost., come soggetti di sussidiarietà orizzontale ad autonomia funzionale⁸.

Il legislatore costituzionale si limitò ad inserire i Comuni, le Province e le Regioni ed integrò, con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001, le Città metropolitane.

L'impianto costituzionale delle autonomie è, pertanto, corposo e dispendioso, ma costituisce il migliore equilibrio di poteri fra centro e periferia. Meno attenta fu, invece, l'attenzione del legislatore sulle problematiche di finanza pubblica in materia di autonomie e sulle conseguenze che sarebbero scaturite dalla coesistenza di diversi enti con potestà legislative ed amministrative, spesso conflittuali o sovrapponibili.

Ciò trovava conforto nel boom economico degli anni 60 e 70, ma mancavano attente previsioni sulla spesa di gestione a regime e sulle possibili distorsioni della spesa pubblica che ha toccato tutti i livelli istituzionali dell'apparato pubblico.

L'impianto costituzionale delle autonomie è, pertanto, corposo e dispendioso, ma costituisce il migliore equilibrio di poteri fra centro e periferia. [...] I quattro livelli, Comuni, Province, Regioni e Stato sono presenti in tutta Europa.

L'EVOLUZIONE NORMATIVA DEGLI ENTI INTERMEDI E PROBLEMATICHE ATTUATIVE

Il modello delle autonomie, individuato nella Costituzione repubblicana, sostanzialmente replicava quanto già avvenuto negli altri paesi europei per territorio e popolazione confrontabili con l'Italia.

I quattro livelli, Comuni, Province, Regioni e Stato sono presenti in tutta Europa. Parimenti succede per le Camere di Commercio istituite in tutti i paesi dell'Unione. Il secondo livello di governo non è sempre presente nei paesi di piccole dimensioni come Cipro, Lussemburgo e Malta dove la ridotta consistenza territoriale e demografica non consente la costante creazione di più livelli di governo.

Nel dopoguerra il percorso normativo a favore degli Enti intermedi fu conseguente all'attuazione dei principi costituzionali ed in particolare dell'art. 5, nel quale è statuito che "la Repubblica adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

La nascita delle Regioni fu certamente un momento delicato per le istituzioni provinciali. Vi fu chi sostenne che le funzioni delle Province e delle Camere di Commercio potessero essere svolte dai nuovi enti regionali. Vi fu anche un tentativo di isolare le Province considerate "longa manus dell'amministrazione statale"⁹ con l'istituzione di comprensori comunali dipendenti dalle Regioni, ma prevalse, coerentemente al disegno costituzionale, un rispetto per la provincia come territorio caratterizzato da tradizioni storico, geografiche e socio-economiche che avevano determinato la nascita di soggetti giuridici intermedi fra Stato, Regioni e Comuni in grado di governare e rappresentare le problematiche di area vasta.

Le Regioni, come nel disegno costituzionale, dovevano garantire le funzioni legislative, il coordinamento degli enti sottoposti e le funzioni di rilievo sovraprovinciale.

Ma le leggi più significative di riforma repubblicana sugli Enti intermedi saranno approvate negli anni 90. In particolare la L.142/1990 per gli Enti Locali e la L. 580/1993 per le Camere di Commercio.

9

Gaetano Palombelli, l'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi, UPI

In questo periodo maturò un concetto diverso di autonomia, non più intesa come autonomia decisionale sul territorio, con una finanza derivata ed ampiamente controllata dall'esterno, ma che andava verso un modello aziendalistico dell'Ente intermedio, chiamato a raccogliere le risorse finanziarie fra gli elettori e gli imprenditori ed a misurare i risultati della propria attività per renderli noti a tutti secondo il modello: vedo, pago, voto.

In merito il legislatore negli anni successivi ha dimostrato costante coerenza nel sopprimere il vecchio modello autarchico, garantista e legittimista dell'Ente Pubblico per costruire sempre più il modello aziendale, ancora oggi prevalente negli assetti normativi nazionali e regionali.

La legge 142/1990 riconosce alle Province piena autonomia che si esplicita nella potestà statutaria e regolamentare e nelle funzioni proprie e delegate da Stato e Regione (art.2 e 4), assegna importanti ruoli sui servizi di rilievo sovracomunale attuando nei fatti il principio di sussidiarietà verticale (art. 14), ma soprattutto assegna a questi Enti importanti compiti di programmazione sulle problematiche di area vasta che prevedono l'approvazione di programmi pluriennali generali e settoriali e del piano territoriale di coordinamento (art.15).

Nella stessa logica normativa viene approvata la L.580/1993 sulle Camere di Commercio.

In questa normativa il sistema camerale ottiene pieno riconoscimento del proprio ruolo autonomo, che trova nell'istituzione del registro delle imprese, termometro del sistema economico, all'interno delle Camere di Commercio, il riconoscimento dell'autorevolezza dell'Unioncamere e del sistema camerale. In quegli anni ne fu dimostrata la capacità e l'organizzazione contro il disegno iniziale che prevedeva l'istituzione del registro all'interno dei tribunali.

La legge 580 riconosce al sistema camerale ampia autonomia statutaria e regolamentare (art.3), e assegna corpose competenze in materia di interessi generali delle imprese e delle economie locali (art.2).

Fondamentale è comunque il ruolo guida nello sviluppo delle economie locali riconosciuto dall'art.1 della legge.

Successivamente, in coerenza con quanto sopra detto, la legislazione ha

La dimensione di area vasta supera infatti il limite della gestione dei Comuni, in particolare quelli piccoli, che per consistenza di struttura organizzativa e per limite di campanile non riescono a stimolare serie azioni di sviluppo, ma supera anche la dimensione regionale, spesso appesantita da procedure farragino-se ed eccessivamente differenziate e troppo distante per svolgere una fattiva governance dei territori attraverso il coordinamento degli enti e dei soggetti interessati allo sviluppo.

costantemente rafforzato le autonomie e il percorso aziendalistico per l'affermazione degli Enti intermedi sul territorio.

Basta citare la L.59/97, che ha peraltro introdotto il concetto di autonomia funzionale delle Camere di Commercio e il D. Lgs..112/98 con il quale vengono delegate nuove funzioni agli Enti Locali, le leggi sull'elezione diretta dei Sindaci e Presidenti di Provincia, il TUEL D. Lgs.267/2000 ecc. Particolare attenzione bisognerebbe porre, a mio avviso, alla centralità che la legge ha assegnato agli Enti intermedi in materia di programmazione e sviluppo economico del territorio. La dimensione di area vasta supera infatti il limite della gestione dei Comuni, in particolare quelli piccoli, che per consistenza di struttura organizzativa e per limite di campanile non riescono a stimolare serie azioni di sviluppo, ma supera anche la dimensione regionale, spesso appesantita da procedure farragino-se ed eccessivamente differenziate e troppo distante per svolgere una fattiva governance dei territori attraverso il coordinamento degli enti e dei soggetti interessati allo sviluppo.

In questo quadro, in più Province ad iniziativa degli Enti intermedi, sono state istituite le cosiddette cabine di regia, con il coinvolgimento dei Comuni, dei rappresentanti delle associazioni di categoria, dei sindacati e degli ordini professionali con l'obiettivo guida dello sviluppo economico del territorio di area vasta.

Il percorso di consolidamento delle autonomie avrà il suo culmine con la riforma del titolo V della Costituzione che riconoscerà maggiori compe-

tenze normative alle Regioni statuendo che lo Stato esercita il potere solo sulle materie elencate dalla Costituzione. Si riconoscono in carico alle Regioni tutte le altre materie per alcune delle quali la competenza diventa esclusiva.

In conseguenza della suddetta riforma, è risultata maggiore la sensazione di disunità della Nazione, solo in parte mitigata dalla conferenza Stato Regioni, ma soprattutto non è stato chiarito il meccanismo di finanziamento responsabile delle autonomie regionali le cui funzioni gravano per buona parte, sul bilancio dello Stato.

Ma il più corposo intervento della riforma fu quello sul riconoscimento costituzionale del principio di sussidiarietà con una totale riscrittura dell'art. 118 Cost. Si passa infatti da uno Stato centralista che concede autonomia ai territori e al sistema delle imprese, ad uno Stato che riconosce avanti a se la libera iniziativa dei cittadini di organizzare i servizi pubblici e di sostenere e finanziare un sistema autonomo di controllo e garanzia del mercato da parte delle imprese. Seppure l'autonomia funzionale delle Camere di Commercio non fu inserita, nonostante i numerosi lavori del parlamento¹⁰, il principio di sussidiarietà è ben descritto e fissa la gestione dei servizi in via prioritaria all'Ente più vicino al cittadino, ovvero il Comune "salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

La novità dell'introduzione del principio di differenziazione, ovvero l'assegnazione ad un solo Ente di una funzione sul territorio, senza inutili sovrapposizioni e sottoposizioni, come anche del principio di adeguatezza, ovvero determinazione della dimensione ottimale del governo del territorio e delle funzioni, senza perniciose e dispendiose frammentazioni, costituiscono precise norme di principio che devono trovare attuazione sia nella legislazione ordinaria che nelle scelte operative.

Dopo l'attuazione del trattato di Maastricht è invece cambiato lo scenario economico e politico.

L'imposizione del patto di stabilità a tutti i livelli di governo, l'instabilità

politica e l'erraticità dei percorsi legislativi con un incremento del contenzioso fra Stato e Regioni, hanno reso più difficile il percorso di rinnovamento delle autonomie locali con un sempre maggiore indebolimento della capacità di governance dei territori.

Vi sono diverse ragioni che hanno rallentato il processo attuativo della riforma delle autonomie degli Enti intermedi:

- Il conflitto istituzionale nel governo delle autonomie: **Le Regioni**, titolari della programmazione dei fondi strutturali, nonostante l'impianto costituzionale e normativo, **hanno spesso bypassato gli Enti intermedi, cercando un dialogo diretto con i Comuni ed altri rappresentanti istituzionali**, promuovendo temporanee, e spesso deboli, programmazioni autonome come i patti territoriali, i PIT, i distretti produttivi e turistici, i consorzi e la creazione obbligatoria di società partecipate per la gestione dei servizi pubblici locali. Ciò ha comportato una notevole dispersione delle risorse sul territorio con la sovrapposizione di interventi dello stesso genere senza il coordinamento ed il controllo degli Enti intermedi che hanno invece stabili organizzazioni.

- La frammentazione delle circoscrizioni provinciali: Mentre la dimensione comunale e regionale è rimasta negli anni stabile, le circoscrizioni provinciali sono cresciute a dismisura in chiara violazione del principio di adeguatezza sopra descritto. Le spinte centrifughe di aree ristrette di territorio, che negli anni hanno rivendicato l'autonomia con l'istituzione di nuovi Enti intermedi, è dovuta in parte allo stato di insoddisfazione delle attuali Province accusate di non sapere avviare equilibrate politiche di sviluppo per le aree più distanti. L'accusa mossa a questi Enti è di essere capoluogocentrici, perché privilegiano lo sviluppo dell'area più prossima alla sede dell'Ente. Ciò ha comportato conflitti nell'area vasta che, senza risposte efficaci, ha favorito la frammentazione.

Tale tendenza non ha comunque risolto le problematiche di sviluppo dei territori delle nuove Province in quanto sono nati Enti deboli nell'organizzazione e molto costosi. Ogni nuovo Ente provinciale ha, con ragione, notevoli costi d'impianto e nuovi costi di gestione in più rispetto all'Ente di provenienza. Tale prospettiva è davvero un controsenso rispetto alle neces-

sità di spending review perché aumenta i costi e riduce l'efficienza. Vi sono casi come la Sardegna dove, dopo la moltiplicazione degli Enti intermedi, si è dovuto tornare indietro.

- Il difficile governo degli Enti intermedi: La difficoltà degli Enti intermedi di assumere il ruolo conquistato nella tradizione e confermato nella legislazione più recente ha diverse motivazioni, in parte dovute ad una legislazione contraddittoria:

1) Il problema della rappresentanza: L'elezione diretta del rappresentante legale dell'Ente ha consentito maggiore stabilità di governo e rare attuazioni del voto di sfiducia connesso alla decadenza di tutti gli organi. Le leggi più recenti sulla rappresentanza hanno invece minato tale importante risultato. La riforma in senso aziendalistico degli Enti intermedi aveva distinto il ruolo di amministrazione assegnato ai rappresentanti politici, da quello di gestione assegnato agli Uffici. Ciò ha comportato la consistente riduzione delle competenze degli organi collegiali, in un periodo in cui si sono ridotte considerevolmente le risorse. Il numero degli atti deliberativi delle Giunte e la loro rilevanza finanziaria è diminuita notevolmente.

Si sarebbe dovuta determinare la riduzione dei rappresentanti politici, in funzione del mutato contesto operativo. Invece è avvenuto esattamente il contrario, con un aumento sconsiderato degli incarichi assessoriali e dei consiglieri.

Tale sistema ha costretto gli Amministratori eletti ad avviare complesse trattative con i partiti e le associazioni datoriali in considerazione dell'eccessivo numero di incarichi da attribuire. La conseguenza è stata un'inaspettata instabilità di governo dovuta ad un eccessivo turn-over degli incarichi e, anche, ad uno scadimento nella qualità delle competenze apportate. In generale si è ridotto il prestigio e la capacità di governo degli Enti intermedi.

2) La politica del personale doveva essere incentrata sulla ricerca nel mercato del lavoro di figure specialistiche, da impegnare specialmente nei servizi di area vasta e nelle attività di programmazione e sviluppo che occorrono di staff altamente professionalizzati. Anche per le progressive ridotte risorse finanziarie, **la politica del personale dei singoli Enti si è fermata**

alla facile e spesso clientelare acquisizione di personale precario che, pur offrendo buone professionalità esecutive, non risolve il problema della specializzazione. Inoltre sia gli Enti che le associazioni di rappresentanza non sempre sono stati adeguatamente attenti ad una politica di formazione del personale che sapesse interpretare le nuove necessità professionali.

3) Meccanismi farraginosi di valutazione delle performance. I meccanismi di valutazione delle performance sono indispensabili strumenti di valutazione dei risultati dei singoli enti e della dirigenza, ma sono stati poco efficaci. In alcuni casi si sono ridotti a meri controlli formali che non misurano gli effettivi risultati a favore dell'utenza, **ma rendono la gestione ancora più complessa e burocratizzata e non offrono all'utenza strumenti di controllo dei risultati.**

4) La mancata autonomia finanziaria delle Province. Mentre il sistema camerale, per sua natura, trova riscontro e finanziamento nelle imprese, dalle quali trae le risorse per la propria sopravvivenza, tanto che una certa tesi interpretativa le annovera fra gli Enti Pubblici associativi¹¹, le Province, nonostante le riforme avviate sia in materia di assetto organizzativo che di regolamentazione economico-finanziaria e da ultimo il novellato art. 119 Cost., non hanno raggiunto un'autonomia impositiva soddisfacente. Sep-pure negli ultimi anni si sono incrementate le entrate proprie, è ancora rilevante la quota di finanza derivata. **Ciò rende poco efficace il modello aziendalistico avviato a partire dagli anni 90 in quanto i risultati della gestione risultano poco leggibili e rappresentabili, mentre l'utenza non si rende conto delle funzioni svolte dalle Province e dell'efficienza dell'azione amministrativa.**

Occorre tuttavia evidenziare che buona parte delle suddette problematiche hanno investito gli Enti Pubblici in generale e che, perciò, esiste un problema complessivo di miglioramento della gestione degli Enti Autonomi sul territorio. Le suddette problematiche potrebbero essere risolte, nel rispetto delle norme costituzionali e secondo saggi principi di responsabilità dei diversi livelli istituzionali.

11 Sergio Pignataro, Le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura tra Scilla e Cariddi dopo la legge costituzionale n.3 del 2001, *lexitalia*

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E LA COESIONE TERRITORIALE

Gli articoli 118 e 119 della Costituzione nella novella della riforma del 2001 sono norme che stabiliscono le regole fondamentali per l'esercizio delle autonomie sul territorio.

Esse sono la conquista e l'espressione massima della democrazia che si esercita, prioritariamente, attraverso le istituzioni più vicine ai cittadini e agli imprenditori. Tali norme sono state definite ed approvate dopo un lungo dibattito dottrinale e politico, secondo le procedure complesse di revisione costituzionale. Sono comunque norme di principio, la cui attuazione occorre di tempi lunghi, ma che tendono a realizzare autonomie responsabili sul territorio.

Se il principio di sussidiarietà ha trovato una quasi naturale attuazione attraverso il governo multilivello di Comuni, Province, Camere di Commercio, Regioni e Stato abbastanza lenta risulta l'attuazione dei principi di differenziazione ed adeguatezza che dovrebbero garantire economicità ed efficienza, in una prospettiva di risorse esigue.

Si assiste, invece, ad una continua frammentazione degli Enti e delle funzioni che spesso vengono svolte su più livelli istituzionali, se non con nuove strutture di dubbia natura giuridica. Ciò determina sprechi spesso elevati ed ingiustificati.

Ma qual'è la dimensione di governo per gli Enti intermedi che ne giustificano la loro esistenza e ne determinano la loro autorevolezza sul territorio? Le Camere di Commercio hanno una natura giuridica esclusiva e non esiste un livello inferiore o superiore all'ambito provinciale che riproduca il loro contesto organizzativo e di relazione con gli imprenditori.

Se il principio di sussidiarietà ha trovato una quasi naturale attuazione attraverso il governo multilivello di Comuni, Province, Camere di Commercio, Regioni e Stato abbastanza lenta risulta l'attuazione dei principi di differenziazione ed adeguatezza che dovrebbero garantire economicità ed efficienza, in una prospettiva di risorse esigue.

Pertanto, per esse esiste principalmente un problema di adeguatezza dimensionale che la L. 23/2010 ha stabilito in base al numero delle imprese iscritte. Per le nuove Camere di Commercio non deve essere inferiore a 40.000.

Seppure nel tempo la legislazione ha elaborato nuove competenze o, in alcuni casi, le ha delegate a Regioni ed Enti Locali, le competenze fondamentali degli enti camerali non sono sovrapponibili alle funzioni svolte dagli altri Enti. Hanno, infatti, competenze esclusive in materia di anagrafe delle imprese e pubblicità legale, metrologia legale, raccolta usi e consuetudini, controllo del mercato, nonché ulteriori competenze sulle quali il sistema camerale ha, comunque, competenze specifiche. Diverso è il regime dei rapporti ed il sistema di finanziamento delle Camere di Commercio che vivono essenzialmente dei diritti camerali e dei servizi resi all'imprenditoria locale.

Coesistenza di funzioni vi sono, invece, con le Province e le Regioni in materia di promozione dello sviluppo locale. In merito è necessario che si faccia chiarezza per garantire comunità di intenti ed effettiva applicazione del principio di differenziazione.

Le Province, che erano sorte inizialmente come ripartizioni periferiche dello Stato rette dai Prefetti, nel tempo hanno dimostrato di essere in grado di attuare le funzioni delegate dallo Stato e, parimenti, di essere di riferimento per la Regione. In questo ordine di idee, per esempio, in Sicilia con L.R. 9/1986 furono istituite le Province Regionali, proprio per sottolineare il riferimento territoriale di due Enti sovraordinati.

Le Province sono, inoltre, il livello immediatamente superiore a quello comunale e svolgono una funzione di assistenza ai Comuni, con la possibilità di realizzare attività in convenzione per il perseguimento di maggiori economie di scala.

Non è facile trovare parametri certi sull'adeguatezza dimensionale delle Province. Vengono sollevate infatti ragioni storiche, sociali ed identitarie che hanno impedito nel tempo la riunificazione delle piccole Province, come è avvenuto con il progetto del governo Monti. In verità, il problema della governance nelle Province più grandi, ove coesistono diverse realtà

sociali ed imprenditoriali non sempre omogenee, può essere risolto con un rafforzamento delle professionalità impegnate, senza dispendiose spese per l'istituzione di nuovi Enti. Corretta appare pertanto l'analisi fatta dall'allora governo Monti che individuò in 350.000 abitanti e 2.500 km² le dimensioni ottimali minime per un'economica ed efficiente gestione di tali Enti. Ma il carattere che determina e dà valore agli Enti intermedi provinciali è quello della sovracomunalità, ovvero possono realizzare servizi propri che è necessario superino l'ambito comunale, non soltanto perché quella funzione sarebbe antieconomico gestirla sia a livello comunale che regionale, ma perché è una funzione resa in un contesto di coesione territoriale ottimale.

L'art. 119 Cost. ha inserito il concetto di coesione territoriale appunto nel titolo dedicato alle autonomie. Il 5° comma prevede specifici stanziamenti dello Stato tesi allo sviluppo economico ed alla coesione.

Il libro verde sulla coesione territoriale¹² espressamente sostiene “La competitività e la prosperità dipendono in misura crescente dalla capacità delle persone e delle imprese di sfruttare nel modo migliore tutte le risorse territoriali. In un'economia mondiale globalizzata e interdipendente, tuttavia, la competitività dipende anche dalla capacità di costruire legami con altri territori per assicurare che le risorse comuni siano utilizzate in modo coordinato e sostenibile... Una politica pubblica può aiutare i territori a sfruttare nel modo migliore le proprie risorse. Può inoltre aiutarli a trovare una risposta comune a problemi comuni, a raggiungere la massa critica e ad aumentare i profitti combinando le proprie attività, a sfruttare le complementarità e le sinergie e a superare le divisioni originate dalle frontiere amministrative.”

In merito è stata costituita di recente, con L.125/2013, un'agenzia nazionale per la coesione territoriale al fine di dare attuazione ai dettami della Costituzione.

Ma qual'è lo spazio ottimale nel quale può maturare la massa critica, in cui si possono costruire legami fra i territori per uno sviluppo sostenibile

12 Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza, Commissione delle Comunità Europee 2008

Sotto il profilo della coesione territoriale, l'esperienza dimostra che l'area provinciale è lo spazio ideale.

come cita il libro verde?

Non può che essere uno spazio che abbia caratteri identitari, ma soprattutto che consenta nei fatti lo sviluppo attivo di relazioni fra gli operatori politici ed imprenditoriali. Tale

spazio si ritrova soltanto nella provincia, intesa come territorio ristretto nel quale è possibile incontrarsi correntemente per condividere la propria identità, ma, principalmente, per governare logiche distrettuali per lo sviluppo.

Tale contesto è difficile da realizzare nell'ambito dei singoli Comuni, ma risulta impossibile da realizzare a livello regionale a causa delle eccessive distanze che rendono poco proficue le relazioni. Sotto il profilo identitario il livello regionale registra, normalmente, un'alta condivisione da parte dei suoi abitanti. Essere Lombardi, Toscani o Siciliani discerne, infatti, un'appartenenza alla quale gli abitanti sono legati, forse in modo pari o superiore all'appartenenza provinciale. Essere Milanesi, Fiorentini o Palermitani ci colloca in un'area più ristretta alla quale siamo parimenti legati. Invece sotto il profilo della coesione territoriale, l'esperienza dimostra che l'area provinciale è lo spazio ideale.

Trent'anni di iniziative calate dall'alto, in particolare nel meridione d'Italia, prima con l'agenzia per il mezzogiorno e poi con i fondi strutturali e le leggi di sostegno allo sviluppo, senza riflessioni opportune con gli stakeholders del territorio, hanno consentito soltanto incrementi notevoli della spesa senza risultati tangibili. Piuttosto gli interventi hanno violato le identità locali che hanno distorto le loro aspettative di sviluppo, cercando risorse e legittimità in

Le funzioni ed i servizi pubblici aumentano il loro costo in maniera sensibile quando sono resi da enti troppo piccoli come i piccoli Comuni o, quando sono resi da enti grandi come le Regioni nelle quali ai maggiori costi si aggiungono tempi lunghi delle procedure di spesa e di liquidazione a favore dei fornitori.

luogo della condivisione su progetti di sviluppo coerenti con l'identità del territorio. Questo perché è mancato un percorso sulla coesione territoriale che venisse determinato dal basso. Per dirla con un'espressione metaforica di Carlo Borgomeo, già amministratore delegato di sviluppo Italia, non si sono create le cattedrali nel deserto, ma il deserto nelle cattedrali.¹³

Seppure gli Enti intermedi sono stati normativamente investiti di tale ruolo, per le ragioni sopra illustrate, l'obiettivo non sempre è stato possibile realizzarlo con successo.

Lo spazio provinciale è poi ottimale anche per il più efficiente apprestamento dei servizi pubblici di rilievo sovracomunale. Diversi studi hanno infatti dimostrato che le funzioni ed i servizi pubblici aumentano il loro costo in maniera sensibile quando sono resi da enti troppo piccoli come i piccoli Comuni o, quando sono resi da enti grandi come le Regioni nelle quali ai maggiori costi si aggiungono tempi lunghi delle procedure di spesa e di liquidazione a favore dei fornitori.¹⁴

Per quanto sopra, gli Enti intermedi sono soggetti oggi necessari per la coesione territoriale e per la più economica gestione dei servizi sovracomunali.

13 Carlo Borgomeo, *l'equivoco del sud*, Laterza editrice.

14 Vedi anche:

- Dimensione dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini, IRPET
- Sabrina Iommi, Costi della politica: più il Comune è piccolo, più aumentano, *La voce.info*.

CONCLUSIONI

La legislazione, che ha anche percorso il nuovo impianto costituzionale delle autonomie, ha dato pieno e costante riconoscimento agli Enti intermedi che, seppure nelle alterne vicende normative ed operative sopra illustrate, hanno operato con regolarità, garantendo servizi ai cittadini ed alle imprese. In molti casi sono stati esempio di rinnovamento nella governance dei territori e nella gestione autonoma dello sviluppo imprenditoriale. Tuttavia, il logoramento della finanza pubblica, come illustrato nell'introduzione, ha generato un dibattito poco lineare e poco produttivo che, dopo alcuni tentativi difficili e coraggiosi di razionalizzazione della spesa pubblica a tutti i livelli, è degenerato nella demagogia con progressivi tentativi di delegittimazione che, per le Province, sono giunti ad esplicite, ma poco chiare, richieste di soppressione.

Ciò appare in contrasto con l'evoluzione normativa repubblicana e con l'esperienza delle gestioni.

In un quadro istituzionale, convulso e litigioso, che cerca di recuperare il danno generazionale del debito pubblico, ha senso smontare una parte rilevante della pubblica amministrazione? Quali vantaggi in termini di costo può generare una tale pratica?

In merito alle Province diversi studi, dall'Università Bocconi, alla Corte dei Conti e all'UPI, hanno dimostrato che il conferimento delle funzioni ad altri livelli, non solo non comporta una riduzione dei costi, ma può determinarne un incremento incontrollabile, che sarebbe ancora più evidente per la grave difficoltà politica di gestire il cambiamento.

Rinunciare, inoltre, ad una prospettiva di governo intermedio renderebbe ancora più vano l'obiettivo della coesione che, l'esperienza ci insegna, si può realizzare soltanto dal basso.

Per una riduzione significativa della spesa pubblica sarebbe invece auspicabile la mera applicazione dei principi costituzionali di differenziazione ed adeguatezza.

Come si giustifica, ancora oggi, una nazione con 20 costose assemblee legislative regionali e due nazionali? Gli operatori economici nelle fiere e

nei convegni lamentano una legislazione troppo complessa e differenziata nei territori e dichiarano che è difficile fare affari in Italia. Troppo costosi appaiono poi i servizi resi dai piccoli Comuni la cui identità va comunque preservata.

Appare, perciò, anacronistico e dannoso ridiscutere la struttura multilivello delle autonomie in nome di una discutibile semplificazione e spending review.

Si dovrebbero avviare, invece, azioni concrete per riunificare le strutture più piccole e deboli secondo il principio di adeguatezza, riformare le funzioni delle autonomie, secondo principi di sussidiarietà e differenziazione, e rendere effettivo il principio di autonomia responsabile delle Regioni e delle Province.

Una saggia politica in tal senso ridarebbe al Paese il respiro finanziario di cui ha bisogno.

