

Master in analisi delle politiche pubbliche (MAPP)

COREP – Corso Trento, 13 – 10129 - Torino

Tel. 011- 197 03 730 – fax 011- 011 564 51 10

E - mail: mapp@corep.it

8ª edizione: 2007-2008

Tesi di Master

di

Ana – Maria Cucos

**Il decentramento amministrativo in Piemonte: una proposta di analisi
statistica**

Tutor esterno:

Dott. ssa Erminia Falcitelli

Segretario dell'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa

Regione Piemonte

Tel. 011 - 4323832

Tutor interno:

Dott. ssa Paola Pellegrino

Torino, 21 ottobre 2008

Indice

SINTESI	3
1. IL COMMITTENTE E LA DOMANDA DI ANALISI	5
1.1 IL PROBLEMA PRESENTATO E IL LAVORO DI ANALISI SVOLTO	6
1.2 IL METODO DI LAVORO UTILIZZATO	7
2. LO STATO DEL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO IN PIEMONTE E IL RAPPORTO TRA ENTI LOCALI	10
3. LE AREE DI POLICY E IL LORO CONTENUTO “AMMINISTRATIVO”	13
3.1 AREA “SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITÀ PRODUTTIVE (S. E. A. P.)”	14
3.2 AREA “TERRITORIO, AMBIENTE ED INFRASTRUTTURE (T. A. I.)”	16
3.3 AREA “SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITÀ (S. P. C.)”	18
3.4 AREA “POLIZIA AMMINISTRATIVA REGIONALE E LOCALE E REGIME AUTORIZZATORIO” (P. A. R. L. R. A.)	20
4. UN CASO CONCRETO: LE FUNZIONI E I COMPITI AMMINISTRATIVI PER GLI ENTI LOCALI NELLA POLITICA AGRICOLA	20
5. CONCLUSIONI	29
6. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E FONTI NORMATIVE	31
7. ALLEGATI	31

Sintesi

La tesi offre una rappresentazione dell'attività di ricognizione e analisi svolta durante lo stage presso la Segreteria dell'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa della Regione Piemonte. Si richiama l'attenzione sulla natura del documento, che nelle intenzioni vuole offrire una analisi di tipo statistico-descrittiva e non strettamente giuridica, pertanto l'uso di alcuni termini (ad esempio funzioni amministrative, compiti, responsabilità...) può non essere perfettamente coincidente con il significato agli stessi attribuito da un lessico propriamente di tipo amministrativista.

L'Osservatorio fra i suoi obiettivi ha anche quello di migliorare costantemente l'azione di governo sul territorio regionale, attraverso un metodo di cooperazione fra tutti i soggetti interessati, allargato anche alle componenti più significative della società civile in materia di decentramento.

Nell'ambito della sua missione istituzionale, l'Osservatorio manifesta inizialmente l'esigenza di avviare una prima analisi aggiornata circa lo stato attuale della ripartizione delle funzioni distribuite tra i diversi livelli di governo che operano sul territorio piemontese, con particolare riferimento ad uno specifico ambito di policy: la politica agricola piemontese. L'obiettivo del lavoro deve tendere ad offrire una fotografia del decentramento attuale secondo un'ottica di analisi maggiormente statistico - descrittiva.

Per poter rispondere alle esigenze di analisi manifestate dal committente, è stato necessario approfondire le attività in corso nell'ufficio e circoscrivere quanto più possibile l'ambito di analisi per la parte di lavoro della tesi. E' stato essenziale, quindi, partire dalle informazioni di cui dispone l'Osservatorio ed elaborarle successivamente in chiave statistico - descrittiva, in modo da offrire una fotografia quanto più immediata e chiara possibile di una parte della geografia amministrativa piemontese.

Il quadro generale delle funzioni amministrative nelle intenzioni del committente deve rendere maggiormente evidente, soprattutto all'utente-cittadino, quale ente sia il titolare dell'esercizio di determinate funzioni e suggerire allo stesso tempo al decisore/legislatore regionale opportune modifiche in tema di redistribuzione razionale ed omogenea delle funzioni amministrative, nei casi in cui si verifica un eccessivo spezzettamento delle funzioni.

L'Osservatorio dispone di una banca dati composta di numerose schede - materie, che ricostruiscono il processo di decentramento amministrativo avvenuto in Piemonte. Le schede sono complessivamente 34, di cui 23 aggiornate e 11 in fase di aggiornamento.

Il lavoro di tesi si è concentrato sulle schede aggiornate (23) ed ha previsto due distinte fasi di lavoro:

a) Durante la prima fase si è proceduto ad una analisi di tipo quantitativo delle funzioni amministrative che sono comprese nelle schede-materie. Le schede, così come elaborate dai responsabili dell'Osservatorio, contengono informazioni di tipo giuridico e precisano nel dettaglio per ciascuna funzione, il livello di governo, la tipologia di gestione (se diretta o indiretta) e le modalità di svolgimento. Indicano inoltre il livello di collaborazione e coinvolgimento di altri enti e qualificano le competenze di ciascun ente sulla base di quattro macro ambiti di tipi di funzioni amministrative.

Le tipologie di funzioni sono state raggruppate dall'Osservatorio in quattro tipi: (1) Programmazione e coordinamento, (2) Gestione e regolazione di servizi pubblici, (3) Regolazione di attività private e (4) Supporto e promozione di attività.

b) Un secondo passo è stato quello di raggruppare in ambiti omogenei di policy le schede – materie (secondo la classificazione proposta dal decreto legislativo 112/98, le aree individuate sono: “Sviluppo economico e attività produttive”, “Territorio, ambiente e infrastrutture”, “Servizi alla persona e alla comunità” e “Polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio”) e distinte al loro interno, a seconda delle tipologie di funzioni che vengono svolte dall’ente considerato. Le aree suggeriscono con maggiore chiarezza la distribuzione delle funzioni e compiti amministrativi tra diversi livelli di governo.

Nella seconda fase di lavoro si è analizzato in un’ottica maggiormente qualitativa le funzioni esercitate dai diversi enti locali negli ambiti di policy individuati per capire chi fa cosa tra gli enti locali e Regione in merito ad una determinata politica. La scelta condivisa con il Segretario dell’Osservatorio è stata orientata verso la politica agricola, considerata l’attenzione del legislatore regionale impegnato in un imminente riordino della normativa vigente attraverso la predisposizione di una legge di riordino e semplificazione della materia. Il quarto capitolo della tesi, presenta un’analisi maggiormente dettagliata di questa materia. Si precisa che l’aggiornamento della scheda –Agricoltura è da considerarsi fino alla legge 35/2006 “Assestamento al bilancio di previsione per l’anno finanziario 2006 e modifiche della legge regionale 21 aprile 2006, n.14 (Legge finanziaria per l’anno 2006)” e per tanto non tiene conto delle leggi intervenute nel periodo 2007-2008.

L’attività iniziale è stata propedeutica ad un’analisi di tipo quantitativo delle funzioni comprese complessivamente nelle 23 schede aggiornate e singolarmente per ciascuna scheda. Solo così si è poi potuto ricondurre tutte le attività descritte nelle schede alle quattro tipologie di funzioni elaborate dall’Osservatorio. Il prodotto intermedio di questa fase è stata la predisposizione di tabelle che si riportano in allegato e più precisamente: l’allegato I presenta le “*Tipologie di funzioni per livello di governo*” per ciascuna delle 23 schede e l’allegato III presenta il “*Totale delle funzioni (considerando complessivamente le 23 schede) per ciascun livello di governo*”, accorpate e differenziate per i 4 ambiti di policy.

Per poter ricavare le informazioni di sintesi contenute nell’allegato III è stato necessario studiare ciascuna scheda - materia e compiere un’analisi statistica di tipo quantitativo delle funzioni comprese in riferimento a ciascun ente territoriale i cui risultati si presentano nell’allegato n. II “*Dettaglio delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo differenziate per materie*” (23 in totale).

In sintesi, le tabelle realizzate comprendono il numero totale di funzioni esercitate da ciascun ente, evidenziate nella loro specificità e accorpate in riferimento alle macro-tipologie di funzioni individuate dall’Osservatorio (Programmazione e coordinamento; Gestione e regolazione di servizi pubblici; Regolazione di attività private; Supporto e promozione di attività).

Nell’ ultimo capitolo della tesi ho analizzato la politica agricola, individuando le principale funzioni esclusive detenute dai diversi livelli di governo e poi ho segnalato ed analizzato i casi di duplicazione e spezzettamento delle funzioni amministrativi comprese in questa materia.

Tra i risultati emersi possiamo individuare come principali i seguenti:

- ❖ la semplificazione amministrativa è dei punti chiave nel processo del decentramento;
- ❖ la Regione predomina come ente che svolge la maggioranza di funzioni individuate nelle schede - materie;
- ❖ la Regione svolge soprattutto delle funzioni di programmazione e coordinamento;
- ❖ sono stati individuati casi di spezzettamento e duplicazione delle funzioni, che possono essere sottoposti all’attenzione del legislatore competente.

1. Il committente e la domanda di analisi

Lo stage è stato svolto presso la Segreteria dell'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa della Regione Piemonte¹. L'istituzione dell'Osservatorio, avvenuta nel 2000², ha rappresentato il primo passo verso un percorso che ha l'obiettivo di migliorare costantemente l'azione di governo sul territorio regionale, attraverso un metodo di cooperazione fra tutti i soggetti interessati, allargato anche alle componenti più significative della società civile in materia di decentramento. L'Osservatorio, infatti, è costituito da una componente istituzionale mista Regione-Autonomie Locali e Funzionali e da rappresentanti della società civile e delle categorie (economico-produttive, terzo settore, autonomia universitaria e scolastica) appartenenti ai settori strategici per lo sviluppo regionale.

Uno fra gli obiettivi principali dell'Osservatorio effettuato attraverso un modello che valorizza i meccanismi tipici della governance, è quello di realizzare un costante monitoraggio del processo di decentramento amministrativo avviato dalle leggi Bassanini, per consentire a tutti gli attori le prime riflessioni sui processi di sviluppo locale, laddove questi possono essere condizionati dal funzionamento delle P.A. e dall'esercizio delle funzioni amministrative, e avviare di conseguenza alcune riflessioni sull'adeguatezza della propria azione di governo.

L'attività dell'Osservatorio è stata avviata ufficialmente nel 2003, a seguito dal approvazione di un regolamento che ne ha disciplinato l'organizzazione e funzionamento prevedendo che fosse incardinato presso la Presidenza della Giunta Regionale.

I principali compiti dell'Osservatorio sono:

- conoscitivi, informativi, statistici in relazione alle funzioni conferite dallo Stato e dalla Regione agli enti locali, alle autonomie territoriali e funzionali;
- un ruolo di analisi comparativa e monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza organizzativa delle funzioni amministrative;
- ruolo di verifica dello stato di attuazione della riforma della pubblica amministrazione e della sua ricaduta sul territorio piemontese;
- di supporto alla Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali.

La composizione dell'Osservatorio è stabilita con decreto del Presidente della Giunta regionale e attualmente si avvale della presenza del Presidente della Conferenza Permanente Regione – Autonomie Locali in qualità di Presidente dell'Osservatorio, di 11 rappresentanti delle autonomie locali e funzionali, di 7 rappresentanti delle attività economico produttive, di 4 rappresentanti del terzo settore, di un componente dell'autonomia universitaria e di un rappresentante delle istituzioni scolastiche.

A supporto dell'Osservatorio operano un Comitato Tecnico composto da due funzionari della Regione e da sei delle autonomie locali che mediante gruppi di lavoro organizzano le proprie attività e da un comitato di esperti che garantiscono contributi d'elevata specializzazione nell'ambito delle materie trattate.

Nell'ambito della sua missione istituzionale, l'Osservatorio manifesta inizialmente l'esigenza di avviare una prima analisi aggiornata circa lo stato attuale della ripartizione delle funzioni distribuite tra i diversi livelli di governo che operano sul territorio piemontese, con particolare riferimento ad uno specifico ambito di policy: la politica agricola piemontese. L'obiettivo del lavoro deve tendere ad offrire una fotografia del decentramento attuale secondo un'ottica di analisi maggiormente statistico-descrittiva.

¹ Palazzo della Giunta regionale, Piazza Castello 165, Torino.

² Con la legge regionale n. 44 del 2000.

1.1 Il problema presentato e il lavoro di analisi svolto

Per poter rispondere alle esigenze di analisi manifestate dal committente³, è stato necessario approfondire le attività in corso nell'ufficio e circoscrivere quanto più possibile l'ambito di analisi per la parte di lavoro della tesi. E' stato essenziale, quindi, partire dalle informazioni di cui dispone l'Osservatorio ed elaborarle successivamente in chiave statistico – descrittiva, in modo da offrire una fotografia quanto più immediata e chiara possibile di una parte della geografia amministrativa piemontese.

Il quadro generale delle funzioni amministrative nelle intenzioni del committente dovrebbe tendere a rendere maggiormente evidente, soprattutto all'utente-cittadino, quale ente sia il titolare dell'esercizio di determinate funzioni e suggerire allo stesso tempo al decisore/legislatore regionale opportune modifiche in tema di ridistribuzione razionale ed omogenea delle funzioni amministrative, nei casi in cui si verifica un eccessivo spezzettamento delle funzioni.

L'Osservatorio dispone di una banca dati composta di numerose schede di aggiornamento normativo suddivise per materie, che ricostruiscono il processo di decentramento amministrativo avvenuto in Piemonte. Le schede, presentate in sintesi nella tabella 2 a pagina 8, sono complessivamente 34, di cui 23 aggiornate e 11 in fase di aggiornamento⁴. Negli allegati si presentano i dati complessivi relativi alle schede e loro elaborazioni. Per comodità di lettura non si ripropongono le elaborazioni integrali nel testo che segue, ma solo elaborazioni di sintesi.

Il lavoro si è concentrato sulle schede aggiornate (23) ed ha previsto due distinte fasi di lavoro:

a) durante la prima fase si è proceduto ad una analisi di tipo quantitativo delle funzioni amministrative che sono comprese nelle schede-materie. Le schede, così come elaborate dai responsabili dell'Osservatorio, contengono informazioni di tipo giuridico e precisano nel dettaglio per ciascuna funzione, il livello di governo, la tipologia di gestione (se diretta o indiretta) e le modalità di svolgimento. Indicano inoltre il livello di collaborazione e coinvolgimento di altri enti e qualificano le competenze di ciascun ente sulla base di quattro macro ambiti di tipi di funzioni amministrative, su cui si tornerà tra pochissimo.

Le schede sono state raggruppate in ambiti omogenei di policy (secondo la classificazione proposta dal decreto legislativo 112/98, le aree individuate sono: "Sviluppo economico e attività produttive" (S. E. A. P.), "Territorio, ambiente e infrastrutture" (T. A. I.), "Servizi alla persona e alla comunità" (S. P. C.) e "Polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio" (P. A. R. L. R. A.)) e distinte al loro interno, a seconda delle tipologie di funzioni che vengono svolte dall'ente considerato.

Le tipologie di funzioni (cfr tabella 1) sono state raggruppate dall'Osservatorio in quattro tipi: (1) Programmazione e coordinamento, (2) Gestione e regolazione di servizi pubblici, (3) Regolazione di attività private e (4) Supporto e promozione di attività.

È importante tenere presente le tabelle descrittive che seguono immediatamente, perché ad esse si farà continuo riferimento nel rapporto presentato.

³ Appare utile precisare che questa tesi di master si inserisce in un lavoro di ricerca più ampio e ne costituisce la necessaria premessa.

⁴ A fine agosto 2008.

Tipologie di Funzioni	Descrizione
<p style="text-align: center;">I Programmazione e coordinamento</p>	<p>Comprende funzioni che limitano (in qualche modo) l'esercizio di altre funzioni in quanto definiscono obiettivi, delimitazioni, direttive, criteri da seguire e coordinamenti.</p>
<p style="text-align: center;">II Gestione e regolazione di servizi pubblici</p>	<p>Comprende compiti che abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità, nonché il compimento di quelle funzioni dirette a consentire lo svolgimento di tali servizi pubblici da parte di soggetti privati (che posseggano specifici requisiti).</p>
<p style="text-align: center;">III Regolazione di attività private</p>	<p>Raccoglie le funzioni che comportano l'attività di disciplina e l'attività contrattuale, l'adozione di atti di concessione, autorizzazione, assenso, ecc., comprensive di diverse forme di controllo e vigilanza, volte a disciplinare i molteplici aspetti della produzione di beni e servizi, sia da parte di soggetti pubblici che svolgono attività private, sia da parte di soggetti privati, mediante lo svolgimento di attività che assumono rilevanza rispetto ad un interesse pubblico (ad esempio: sanitario, ambientale, ecc.) che si intende tutelare.</p>
<p style="text-align: center;">IV Supporto e promozione di attività</p>	<p>Raccoglie gli interventi di contribuzione, di sussidio ed ausilio finanziario, di attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere (compresa l'assistenza tecnica) a favore di soggetti pubblici o soggetti privati che svolgono attività di interesse generale.</p>

Tabella n. 1- Tipologie di funzioni, elaborazione propria utilizzata dall'Osservatorio

b) nella seconda fase di lavoro si è analizzato in un'ottica maggiormente qualitativa le funzioni esercitate dai diversi enti locali negli ambiti di policy individuati per capire chi fa cosa tra gli enti locali e Regione in merito ad una determinata politica. La scelta condivisa con il Segretario dell'Osservatorio è stata orientata verso la politica agricola, considerata l'attenzione del legislatore regionale impegnato in un imminente riordino della legge vigente attraverso la predisposizione di una legge organica che disciplina la materia. La nuova legge organica ha come punto di partenza la revisione della Legge regionale 12 ottobre 1978, n. 63 – *“Interventi regionali in materia di agricoltura e foreste”*, per tendere ad una semplificazione e miglioramento del processo di decentramento in materia di Agricoltura nel suo complesso.

1.2 Il metodo di lavoro utilizzato

Il primo passo compiuto, come accennato, è stato l'analisi della documentazione prodotta dall'Osservatorio negli ultimi anni, dedicando una particolare attenzione alle schede–materie prodotte e aggiornate dall'ufficio dell'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa. Di seguito si schematizza l'elenco delle schede di materie, evidenziando le **schede aggiornate** (*che sono le schede di materie oggetto di analisi della tesi*) e le schede che sono per il momento in sospenso. Grazie all'aggiornamento più recente della scheda - materia di Agricoltura, ho potuto realizzare il quarto capitolo della tesi, che appunto presenta un'analisi più in dettaglio di questa materia. Le schede aggiornate sono 23 e quelle sospese 11.

<i>Le schede di materie</i>	
Aggiornate	Sospese
1. Agricoltura	1. Attività a rischio di incidente rilevante
2. Caccia, pesca e acquacoltura	2. Beni, attività culturali e spettacolo
3. Carburanti	3. Gestione dei rifiuti
4. Commercio, fiere e mercati	4. Inquinamento acustico, luminoso ed elettromagnetico
5. Mercato del lavoro	5. Inquinamento atmosferico
6. Aree protette	6. Lavori ed opere pubbliche
7. Artigianato, ordinamento delle camere di commercio	7. Prevenzione e previsione dei rischi naturali
8. Difesa del suolo e tutela del reticolo idrografico	8. Protezione dell'ambiente e della natura
9. Edilizia residenziale pubblica	9. Tutela delle acque
10. Energia	10. Urbanistica
11. Formazione professionale	11. Valutazione di impatto ambientale
12. Industria	
13. Istruzione, edilizia scolastica e diritto allo studio	
14. Miniere, risorse geotermiche, cave e torbiere	
15. Politiche giovanili	
16. Polizia amministrativa regionale e locale	
17. Protezione civile	
18. Servizi sociali	
19. Sportello unico	
20. Trasporti	
21. Turismo, acque minerali e termali	
22. Tutela della salute	
23. Viabilità	

Tabella n. 2 - Le schede - materie realizzate dall'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa

Questa attività iniziale è stata propedeutica ad un'analisi di tipo quantitativo delle funzioni comprese complessivamente nelle 23 schede aggiornate e singolarmente per ciascuna scheda. Solo così si è poi potuto ricondurre tutte le attività descritte nelle schede alle quattro tipologie di funzioni presentate in precedenza nella tabella n. 1, pag. 7. Il prodotto intermedio di questa fase è stata la predisposizione di tabelle che si riportano in allegato, di cui l'allegato I presenta le "Tipologie di funzioni per livello di governo" per ciascuna delle 23 schede e l'allegato III presenta il "Totale delle funzioni (considerando complessivamente le 23 schede) per ciascun livello di governo", accorpate e differenziate per i 4 ambiti di policy".

Per poter ricavare le informazioni di sintesi contenute nell'allegato III è stato necessario studiare ciascuna scheda - materia e compiere un'analisi statistica di tipo quantitativo delle funzioni comprese in riferimento a ciascun ente territoriale i cui risultati si presentano nell'allegato n. II "Dettaglio delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo differenziate per le materie" (23 in totale).

Nel prossimo paragrafo si riporta una breve descrizione delle funzioni maggiormente presenti complessivamente nella generalità delle schede-materie analizzate, con l'intento di stabilire e presentare un glossario evidente di riferimento. Il simbolo che affianca la definizione viene utilizzato per praticità negli allegati alla tesi.

Quindi, ci si riferisce a:

1. Funzioni esclusive (X):

- si individuano nei casi in cui la responsabilità e l'esercizio di una funzione è attribuita solo ad un ente (si precisa che il termine *funzione* è stato acquisito dalla definizione normativa, per tanto non sempre, anzi spesso non coincide con un procedimento amministrativo);

2. Funzioni delegate (X^o):

- quando un'autorità amministrativa con un provvedimento amministrativo (delega o delegazione) sostituisce a sé un'altra autorità, nell'esercizio di funzioni appartenenti alla propria competenza;

3. Funzioni in avvalimento (Xa):

- quando un ente pubblico (che è e resta titolare delle proprie competenze), conferisce una delega ad uffici di un altro ente solo per determinate operazioni tecniche o per taluni compiti di natura preparatoria, istruttoria, esecutiva, ecc., finalizzati all'attività principale dell'ente titolare;

4. Le Intese (I):

- quando più amministrazioni o una pubblica amministrazione e altri soggetti raggiungono un accordo in merito a determinate questioni (per esempio, l'intesa che raggiungono i sindacati e un ministero per decidere un aumento dello stipendio);

5. I Pareri (P):

- quando una amministrazione emette una opinione tecnica, scientifica, un "consiglio" nei confronti di un'altra amministrazione prima che quest'ultima emetta un atto o compia una determinata attività.

Riguardo poi il focus di analisi specifico della politica agricola, le funzioni e i compiti amministrativi per gli enti locali maggiormente presenti sono (anche) le seguenti:

1. Funzioni spezzettate:

- si trovano laddove una funzione è divisa in compiti diversi assegnati a più enti;

2. Funzioni duplicate:

- si individuano nei casi in cui la responsabilità di una funzione è attribuita a due o più enti;

3. Funzioni concertate:

- si trovano nei casi in cui è necessario che nell'esercizio di una funzione, le amministrazioni coinvolte raggiungano una intesa - Un intesa è un accordo tra più amministrazioni o tra una pubblica amministrazione e altri soggetti.

In sintesi, quindi, le tabelle realizzate comprendono il numero totale di funzioni esercitate da ciascun ente, evidenziate nella loro specificità e accorpate in riferimento alle macro-tipologie di funzioni individuate dall'Osservatorio (Programmazione e coordinamento; Gestione e regolazione di servizi pubblici; Regolazione di attività private; Supporto e promozione di attività). L'accorpamento realizzato, per ambiti di policy, segue la classificazione proposta dalla legge 112/1998⁵ e quindi individua quattro aree di policy: "Sviluppo economico e attività produttive" (S. E. A. P.), "Territorio, ambiente e infrastrutture" (T. A. I.), "Servizi alla persona e alla comunità" (S. P. C) e "Polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio" (P. A. R. L. R. A), che suggeriscono con maggiore chiarezza la distribuzione delle funzioni e compiti amministrativi tra diversi livelli di governo.

Questo schema di analisi è stato infine applicato al caso concreto della politica agricola e i risultati sono proposti nel capitolo 4.

⁵ Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59

2. Lo stato del decentramento amministrativo in Piemonte e il rapporto tra enti locali

Con il processo del decentramento amministrativo in atto da decenni ormai in Italia, si mira ad avvicinare l'amministrazione pubblica ai cittadini, alle imprese e ai sistemi produttivi territoriali, mediante l'apertura ad esperienze quali ad esempio, l'autogoverno dei sistemi locali, delle istituzioni formative, delle categorie produttive e la semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Gli obiettivi legati allo sviluppo di sistemi di governo decentrato sono essenzialmente due: l'alleggerimento del peso di governo a livello centrale attraverso la decentralizzazione di funzioni statali a livello periferico (regionale o provinciale) e la appropriazione da parte della periferia di funzioni locali al livello di scala più vicino al cittadino.

Il decentramento amministrativo è retto in altre parole dal principio secondo cui lo Stato non agisce soltanto con organi centrali, ma si articola in enti autonomi locali (Comuni, Province, Città metropolitane e, in particolare le Regioni) ed esercita le sue funzioni amministrative attraverso organi e uffici periferici.

Com'è previsto nella Costituzione⁶, dopo la riforma costituzionale operata nel 2001⁷, "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti territoriali e godono, appunto per il dettato costituzionale, di un'ampia autonomia rispetto al potere centrale. Essi costituiscono dunque l'amministrazione "indiretta" dello Stato. Tuttavia nell'ambito di questi tre enti, la Regione è quella che si gode il riconoscimento di maggiore autonomia e di poteri più grandi (è l'unico ente infatti a cui è attribuito anche il potere legislativo). La riforma del Titolo V della Costituzione, ha completamente innovato, inoltre, il modello di distribuzione delle competenze legislative e amministrative fra Stato e Regioni. Il legislatore costituzionale del 2001, ha invertito infatti, il rapporto tra lo Stato e le Regioni (Chieppa, Lopilato, 2007):

- ❖ oggi le Regioni hanno una competenza di carattere esclusivo generale "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" prevista nell'art. 17, comma 4 della riforma;
- ❖ allo Stato è stata attribuita la potestà legislativa "soltanto" in una serie di materie.

Il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, in realtà è stato realizzato attraverso diversi processi di riforma, antecedenti alla riforma costituzionale: il più significativo, soprattutto rispetto al nostro lavoro, è quello compiuto con le cosiddette Riforme Bassanini (ad opera dell'allora Ministro della Funzione Pubblica) ovvero con la legge n. 59 del 1997 e con il decreto legislativo n. 112 del 1998⁸.

La legge delega n. 59/97 ha dato avvio ad un nuovo decentramento di funzioni dal centro alla periferia, ma non soltanto: si tratta di una legge di vera e propria riforma, che si discosta dai provvedimenti devolutivi degli anni '70, in quanto modifica i principi stessi del sistema dei poteri pubblici.

Il decreto legislativo n. 112/98 concretizza un forte decentramento a favore delle Regioni ed Enti Locali in quattro grandi settori (che saranno poi il riferimento costante del lavoro svolto, N.d.A.): "Sviluppo economico e attività produttive", "Territorio, ambiente e infrastrutture", "Servizi alla persona ed alla comunità", "Polizia amministrativa regionale e locale". Il

⁶ Nell'articolo 114 della Costituzione, così come modificata nel 2001.

⁷ Legge costituzionale n. 3 del 2001.

⁸ Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

conferimento di funzioni comprende anche quelle di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti previsti.

Sul piano della regolazione dei rapporti tra Enti locali, nel "Testo Unico degli Enti Locali, contenuto nel decreto legislativo n. 267 del 2000", è stato ridefinito il rapporto tra Regione ed Enti Locali. È previsto che la Regione disciplini l'organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative attraverso i Comuni e le Province nel rispetto del limite di ragionevolezza, secondo il quale le scelte organizzative regionali devono essere improntate sulle caratteristiche del territorio e secondo i principi introdotti dalla legge 59/97.

Il concetto di funzione, in una formula di sintesi, identifica l'insieme delle attività preordinate al concreto perseguimento di scopi di pubblica amministrazione (Chieppa, Lopilato, 2007). Le Regioni, rispetto agli enti territoriali principali, Provincia e Comuni, hanno l'importante funzione legislativa, e avrebbero esercitare l'amministrazione pubblica "normalmente" delegandola a Province e Comuni. La Costituzione si preoccupa di mantenere l'amministrazione dello Stato a stretto contatto con la comunità ed i cittadini, prevedendo l'obbligo derogabile, a carico delle Regioni, di amministrare delegando i poteri amministrativi agli enti più piccoli ed utilizzando le loro strutture. La Regione dunque assume il ruolo di raccordo fra potere centrale e locale, ma la funzione amministrativa sostanziale è attribuita per intero a Province e Comuni, in quanto sono enti più vicini alle esigenze del territorio locale.

Molti strumenti (Osservatori) sono stati attuati in tema di decentramento, per osservare e monitorare le funzioni trasferite, rafforzare il contributo dei cittadini (privati) in merito all'esercizio di alcune funzioni che possano essere meglio svolte e gestite entro tale spazio e attribuire nuove risorse.

Nei seguenti paragrafi si descrivono le principali caratteristiche degli Enti Locali territoriali che hanno un ruolo considerevole nelle schede analizzate.

La **Provincia** è un ente locale intermedio fra Comune e Regione, che cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale.

Alle Province sono affidati compiti di programmazione e gestione delle funzioni amministrative principalmente in materia di: ambiente, difesa del suolo, caccia e pesca, acque, rifiuti, trasporti. Le recenti riforme hanno rafforzato sensibilmente il ruolo, estendendolo, aumentandolo in settori quali mercato del lavoro e collocamento, formazione professionale, edilizia scolastica ecc...

Per quanto riguarda il caso piemontese, è stata istituita "*l'Unione delle Province Piemontese*, che ha come scopo e finalità"⁹:

1. esaminare e formulare proposte sui problemi politico-amministrativi, economici e sociali di programmazione, di assetto e tutela del territorio e dell'ambiente;
2. proporre ai competenti organi le istanze e le soluzioni più opportune ai fini di valorizzare la posizione e la funzione della Provincia nell'ordinamento dello Stato quale unico Ente Intermedio tra Regione e Comuni nel quadro della difesa e dello sviluppo delle autonomie locali e di una organica politica di sviluppo regionale;
3. rappresentare le Province a livello interprovinciale e regionale per la stipulazione di eventuali accordi in materia contrattuale per i dipendenti;
4. promuovere, d'intesa anche con gli altri Enti Locali della Regione, tutte le iniziative dirette a realizzare concreti obiettivi per una politica di sviluppo regionale;
5. promuovere iniziative nel settore attività editoriale e di comunicazione.

⁹ <http://www.csipiemonte.it/upp/statuto.htm>

Dopo il decentramento amministrativo avviato nel 1997, le Province sono state interessate anche da conferimenti di funzioni e risorse direttamente dallo Stato (esempio: centri per l'impiego e politiche attive del lavoro, viabilità, servizi di motorizzazione civile, polizia amministrativa, protezione civile). Altre funzioni sono state conferite dallo Stato alle Regioni (in materie come: trasporto pubblico, aiuti all'agricoltura e per lo sviluppo rurale, formazione professionale, ecc.), e successivamente queste hanno provveduto al trasferimento delle stesse ai propri enti locali, con modalità differenziate. Tali deleghe si aggiungono a quelle che le Regioni hanno attribuito negli anni precedenti. Le Province risultano così investite sia di funzioni delegate dallo Stato (decentramento diretto), che in base alla normativa statale (decentramento indiretto) oppure delegate dalle Regioni con normativa propria (decentramento regionale)¹⁰.

Per quanto riguarda i **Comuni**, questi rappresentano tradizionalmente l'ente più vicino ai cittadini, con loro mantiene un contatto diretto e costante.

In generale spettano ai Comuni tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, principalmente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed uso del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le competenze stabilite.

Nella Regione Piemonte svolge la sua attività "*l'Associazione Nazionale Comuni Italiani Piemonte*", che tutela le autonomie locali, rappresenta i diritti e persegue gli interessi degli Enti locali, promuovendo e sostenendo iniziative dirette a tale fine. Tra i suoi obiettivi troviamo:

- il coordinamento delle attività delle amministrazioni associate, al fine di perseguire gli obiettivi generali dell'Associazione nazionale nell'ambito del territorio regionale.
- la promozione del coordinamento con la Regione Piemonte, con le Province, le Comunità montane, con le Associazioni regionali e nazionali degli Enti Locali, nonché con tutte le altre organizzazioni regionali esistenti.

Le **Comunità Montane**, hanno un ruolo molto importante nel decentramento amministrativo, considerato che è possibile attribuire alle comunità montane non solo un ruolo di programmazione, ma anche di gestione di funzioni; significativamente infatti vengono definite come "unioni montane", enti locali costituiti fra comuni montani (o parzialmente tali) per la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie e delegate, e per l'esercizio associato delle funzioni comunali (Vandelli, 2000).

Grazie al ruolo decisivo, rafforzato nel 2001, circa la disciplina delle funzioni amministrative nelle materie di loro competenza, le Regioni oggi sono diventate titolari d'importanti scelte circa l'attuazione del decentramento amministrativo e la sussidiarietà, scelte che invece negli anni '90 spettavano quasi esclusivamente al legislatore statale.

Con l'introduzione del principio di sussidiarietà, nella sua duplice dimensione (orizzontale e verticale) si cerca di ridefinire l'architettura del sistema amministrativo, promuovendo l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, nella consapevolezza del ruolo decisivo delle realtà territoriali nel determinare le condizioni ambientali favorevoli alla crescita ed alla competitività del sistema economico e sociale.

Le riforme avviate prevedono una rivoluzione nella cultura organizzativa della pubblica amministrazione. Si vuole passare da un'amministrazione dirigistica, verticale e segmentata, ad una organizzazione orizzontale, con orientamento al servizio e caratterizzata dai scambi informativi tra le sue parti e verso l'ambiente esterno. Si mette l'accento ora sul benessere della

¹⁰ <http://www.ires.piemonte.it/ora.html> - analisi sugli effetti del decentramento amministrativo sulle Province piemontesi

comunità locale, prevalente sul cittadino. Gli Enti locali divengono ora attori principali della intermediazione tra cittadini e la pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda la posizione degli Enti Locali sul decentramento amministrativo, questa viene manifestata attraverso la partecipazione a diverse conferenze e riunioni di lavoro intraprese dall'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa. Tutti i pareri e le decisioni prese all'interno delle diverse Unioni ed Associazioni costituite in rappresentanza degli Enti Locali sono poi discusse nelle riunioni di lavoro, che rappresentano un momento chiave, nel nostro caso, per i lavori e il buon funzionamento dell'Osservatorio. Una riunione di lavoro è un'occasione di analisi, di confronto, di sintesi delle informazioni, indipendentemente dal fatto che sia necessario o meno raggiungere una decisione. L'ordine del giorno è molto importante nella riunione, deve essere chiaro e sintetico. All'interno dell'Osservatorio, per la sua attuazione del programma di lavoro sono realizzate riunioni e tavoli di lavori tecnici con i rappresentanti degli Associazioni degli Enti locali e funzionari tecnici, preposti allo svolgimento, all'attuazione delle materie trattate. La documentazione elaborata con la collaborazione dei partecipanti costituisce la base per gli approfondimenti, gli studi, gli analisi curate dai componenti tecnici dell'Osservatorio e coordinate dalla Segretaria tecnica. Anche la forma ed il contenuto delle schede - materie sono realizzate con la partecipazione dei componenti dell'Osservatorio.

La composizione dell'Osservatorio è molto importante per la sua esistenza, gli enti componenti svolgono un ruolo cruciale nel processo del decentramento amministrativo monitorato della Regione, in quanto tutte le loro attività vengono a sostenere la realizzazione del processo di monitoraggio delle funzioni amministrative nel territorio piemontese.

3. Le aree di policy e il loro contenuto “amministrativo”

Le macroaree di policy individuate nella nostra analisi, come già segnalato sopra sono quattro: “*Sviluppo Economico e Attività Produttive*”, “*Territorio, Ambiente e Infrastrutture*”, “*Servizi alla Persona e alla Comunità*”, “*Polizia Amministrativa Regionale e Locale e Regime Autorizzatorio*”.

L'unica area che non contiene più materie d'analisi è la quarta, cioè quella denominata “*Polizia Amministrativa Regionale e Locale e Regime Autorizzatorio (P. A. R. L. R. A.)*”, che in sostanza contiene una sola materia, appunto “*Polizia Amministrativa Regionale e Locale*”, le Regioni e gli enti locali sono titolari delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa nelle materie a loro attribuite o trasferite. La delega di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, e dalle Regioni agli Enti locali, anche per quanto attiene alla subdelega, comprende l'esercizio delle connesse funzioni e compiti di polizia amministrativa.

L'area “*Sviluppo Economico e Attività Produttive (S. E. A. P)*”, contiene dieci schede di materie e “disciplina il conferimento alle Regioni ed agli Enti locali, alle Autonomie Funzionali, delle funzioni e compiti esercitati, nel settore dello sviluppo economico, da qualunque organo o amministrazione dello Stato o da enti pubblici da questo dipendenti”¹¹. In questo settore sono comprese le seguenti materie: “*Artigianato, Ordinamento delle camere di commercio*”, “*Agricoltura*”, “*Caccia, pesca e acquacoltura*”, “*Industria*”, “*Commercio, fieri e mercati*”, “*Sportello unico*”, “*Energia*”, “*Miniere, risorse geotermiche, cave e torbiere*”, “*Turismo*” e “*Carburanti*”.

La seconda area, quella del “*Territorio, Ambiente e Infrastrutture (T. A. I.)*”, disciplina il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti amministrativi nelle seguenti materie: “*Aree protette*”, “*Difesa del suolo e tutela del reticolo idrografico*”, “*Trasporti*”, “*Protezione civile*” e “*Viabilità*”.

L'area “*Servizi alla Persona e alla Comunità (S. P. C.)*”, disciplina le funzioni/compiti amministrativi nelle seguenti materie: “*Tutela della salute*”, “*Servizi sociali*”, “*Edilizia*”.

¹¹ Legge 112/98, cap I, Art 11

residenziale pubblica”, “Mercato del lavoro”, “Istruzione, edilizia scolastica e diritto allo studio”, “Formazione professionale”, “Politiche giovanile”.

3.1 Area “Sviluppo Economico e Attività Produttive (S. E. A. P.)”

L’area “Sviluppo Economico e Attività Produttive” contiene dieci schede di materie, ed è una delle aree di policy più corpose in riferimento alle funzioni amministrative esercitate, esclusive o non (ci si riferisce sempre all’elenco di funzioni presentate a pag. 6). E’ l’area più complessa tra tutte le aree previste dalla legge.

In quest’area gli enti che detengono un numero elevato di funzioni sono lo Stato, la Regione, le Province e Comuni, con un numero di funzioni che varia da 100 a quasi 450 funzioni/compiti amministrativi complessivi, come si può osservare nel grafico che segue (che sintetizza l’allegato n. III – “Totale delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo, accorpate per ambiti di policy”, area di policy “S. E. A. P.”).

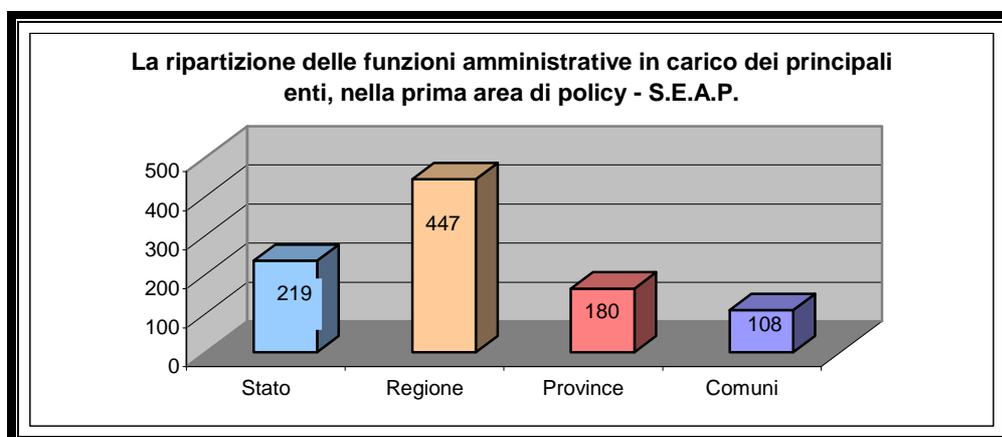


Grafico n. 1 - Informazioni estratte dall’Allegato n. III - “Totale delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo, accorpate per ambiti di policy”, Area I (S. E. A. P.)

Il grafico n. 1– ci aiuta ad osservare in primo luogo che:

- Lo Stato svolge solo funzioni esclusive (presentate nelle tabelle con il simbolo “X”). Questo detiene 219 funzioni amministrative suddivise in questo modo:

LIVELLO DI GOVERNO	CATEGORIE DI FUNZIONI				TOTALE
	I. PROGRAMAZIONE E COORDINAMENTO	II. GESTIONE E REGOLAZIONE DI SERVIZI PUBBLICI	III. REGOLAZIONE DI ATTIVITA’ PRIVATE	IV. SUPPORTO E PROMOZIONE DI ATTIVITA’	
Stato	76 di cui:	33 di cui:	71 di cui:	39 di cui:	219 di cui:
	76 X	33 X	71 X	39 X	219 X

Tabella n. 3 - un estratto della tabella presentata nell’Allegato n. III - “Totale delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo, accorpate per ambiti di policy”, Area I (S. E. A. P.)

- Anche per la Regione, il numero di funzioni è elevato, anzi ha il numero più grande di funzioni (447) in totale. Le funzioni a carico alla Regione sono suddivise in questo modo:

LIVELLO DI GOVERNO	CATEGORIE DI FUNZIONI				
	I. PROGRAMAZIONE E COORDINAMENTO	II. GESTIONE E REGOLAZIONE DI SERVIZI PUBBLICI	III. REGOLAZIONE DI ATTIVITA' PRIVATE	IV. SUPPORTO E PROMOZIONE DI ATTIVITA'	TOTALE
Regione	166 di cui:	40 di cui:	142 di cui:	99 di cui:	447 di cui:
	162 X	37 X	138 X	98 X	435 X (funzioni esclusive)
	1 X ^{oo}		1 I		2 X ^{oo} (deleghe)
	2 I	3 I	3 C/S	1 X ^{oo}	6 I (intese)
	1 C/S				4 C/S (consultati/sentiti)

Tabella n. 4 - un estratto della tabella presentata nell'Allegato n. III - "Totale delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo, accorpate per ambiti di policy", Area I (S. E. A. P.)

Guardando nel complesso alla prima area di policy "S. E. A. P." le categorie di funzioni più significative sono quelle che appartengono alla prima e alla terza categoria con rispettivamente 166 e 142 funzioni, cfr. tabella n. 5.

Per quanto riguarda i restanti Enti locali, si rimanda all'allegato III area 1, qui si richiama in particolare che le funzioni detenute da Province, Comuni e Privati sono abbastanza diversificate e comprendono infatti funzioni delegate, pareri, funzioni in avvalimento, consultati/sentiti.

I privati, in particolare, svolgono anche loro funzioni/compiti amministrativi in numero abbastanza elevato: un totale di 75 funzioni di cui 49 sono esclusive. Sembra quindi che il loro ruolo rivesta una certa importanza soprattutto in riferimento alla funzione di consultazione.

Nella prossima tabella si evidenzia per ciascuna tipologia di funzioni il numero totale di funzioni/compiti amministrativi contenuti e qual è l'ente che ha la maggioranza di funzioni in ciascuna categoria .

AREA I " Sviluppo economico e attività produttive " – ripartizione delle funzioni		
Tipologie di funzioni	N. Totale di funzioni	Ente maggiormente responsabile
I Programmazione e coordinamento	431	Regione (con 166 funzioni)
II Gestione e regolazione di servizi pubblici	176	Regione (con 40 funzioni)
III Regolazione di attività private	449	Regione (con 142 funzioni)
IV Supporto e promozione di attività	262	Regione (con 99 funzioni)

Tabella n. 5 - informazioni estratte dall'Allegato n. III - " Totale delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo, accorpate per ambiti di policy ", Area I (S. E. A. P.)

Tenendo presente l'allegato III - area I, possiamo osservare che la terza tipologia di funzioni, è la tipologia con la maggioranza di funzioni comprese in tutta l'area di policy "S. E. A. P.", di cui la Regione detiene senza dubbio il peso maggiore, ma non solo, è anche la categoria con più

funzioni delegate. Alle Province sono delegate 8 funzioni, e alle Comuni 2. Sono presenti anche funzioni in avvalimento¹² (15 in totale).

Le funzioni di avvalimento mancano nell'ultima tipologia di funzioni, quella della "Supporto e promozione di attività". Nelle altre categorie ci sono presente (con un numero sotto 20 funzioni, pero che rimane elevato come presenza in comparazione con le altre tipologie di funzioni).

Tra le materie che si trovano in questa area di policy, c'è anche la materia di "Energia" che comprende molti funzioni in avvalimento a differenza di altre materie. Sono evidenziate 33 funzioni di questo tipo.

Dopo un'analisi sullo spezzettamento delle funzioni/compiti amministrativi in una parte di materie che appartengono alla prima area di policy (S. E. A. P.), come: "Artigianato"; "Agricoltura"; "Industria"; "Commercio, fiere e mercati"; "Sportello Unico" e "Turismo", risulta un maggiore spezzettamento delle funzioni nella scheda di "Agricoltura", con 15 funzioni individuate come spezzettate, seguita poi della scheda del "Turismo, acque minerali e termali" con 11 funzioni spezzettate.

3.2 Area "Territorio, Ambiente ed Infrastrutture (T. A. I.)"

Area "Territorio, Ambiente ed Infrastrutture"¹³ è composta da cinque schede -materie (cfr. pp. 12). E' un'area in cui il numero di funzioni svolte dallo Stato e dalle Regioni sono quasi paritarie, rispettivamente 136 funzioni svolte dallo Stato e 137 funzioni svolte dalla Regione.

All'interno di quest'area la materia con il più significativo numero di funzioni, è quella dei "Trasporti", con un numero complessivo di 201.

Tra le funzioni svolte dalla Regione in questa area si trovano anche 10 intese, 1 parere ed un consultato/sentito. Le altre funzioni sono esclusive, di primo livello di allocazione, con un significativo ruolo della Regione nello svolgimento delle stesse.

Le Comunità montane svolgono un ruolo di peso per quanto riguarda la gestione di funzioni in tema di "Trasporti". In quest'area gestiscono un carico di 23 funzioni, tra cui 17 di tipo esclusivo. In materia di "Viabilità", tuttavia, non troviamo alcuna funzione/compito amministrativo.

Dalle schede emerge che i Privati hanno un ruolo abbastanza importante se guardiamo al numero di funzioni da gestire, che sono 11 in totale a loro carico, con una funzione in più del totale che hanno gli "Enti strumentali".

Il titolo di questa area di policy è molto importante e suggestivo, ma non altrettanto ampio nelle competenze. Le materie che sono comprese in questa area sono di interesse generale per tutti i cittadini e la gestione delle stesse spetta ai livelli di governo più alti.

¹² Il fenomeno di avvalimento indica la modalità con le quali un organo della pubblica amministrazione utilizza capacità organizzative e tecniche insediate in un apparato organizzativo di un'altra pubblica amministrazione, pur conservando la titolarità e l'esercizio della propria funzione. In questo modo si crea tra le due strutture un particolare tipo di aggregazione che, appunto va sotto il nome di avvalimento.

¹³ Tutte le informazioni presentate nel sottotitolo - 3.2 Area "Territorio, Ambiente ed Infrastrutture" (T. A. I.) – sono state estratte dall'allegato n. III, " Totale delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo, accorpate per ambiti di policy ", Area II (T. A. I).

AREA II “Territorio, Ambiente ed Infrastrutture”- ripartizione delle funzioni		
Tipologie di funzioni	N. Totale di funzioni	Ente responsabile per ciascuna tipologia
I Programmazione e coordinamento	175	Regione (con 55 funzioni)
II Gestione e regolazione di servizi pubblici	120	Province (con 32 funzioni)
III Regolazione di attività private	149	Stato (con 52 funzioni)
IV Supporto e promozione di attività	30	Regione (con 18 funzioni)

Tabella n. 6 - informazioni estratte dall' Allegato n. III - “Totale delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo, accorpate per ambiti di policy”, Area II (T. A. I.)

La tipologia di funzioni “Programmazione e coordinamento”, predomina la seconda macro area di policy con un numero complessivo di 175 funzioni e con la “gestione” generale in carico alla Regione. Tuttavia, l’area si presenta equilibrata se guardiamo al numero totale di funzioni presentate nella tabella n. 6, per le prime tre macro tipologie. Si può osservare facilmente infatti, che c’è una piccola differenza di compiti tra di queste. Per quanto riguarda la categoria di “Supporto e promozione di attività” questa non ha un numero elevato di funzioni (solo 30) di quale 18 appartengono solo alla Regione.

Ci sono anche casi di spezzettamento delle funzioni in questa area di policy. Due sono gli esempi di funzioni spezzettate (che si trovano nella materia dei “Trasporti”), in cui non è del tutto chiaro quale sia l’ente che ha la responsabilità della funzione:

- 1) *“Le funzioni relative alla vigilanza sui servizi sono esercitate dagli enti competenti”*. La responsabilità è attribuita alla Regione, alle Province, ai Comuni e alle Comunità montane.

In questo caso di spezzettamento si deve chiarire – quali sono i criteri - che attribuiscono questa funzione ad un ente o ad un altro.

- 2) La seconda funzione ambigua riguardo il suo svolgimento è la seguente:
“La Regione, le Province ed i Comuni, nell’ambito delle rispettive competenze, svolgono funzioni di vigilanza sulla regolarità ed il buono andamento sei servizi di trasporto pubblico di navigazione non di linea e sull’attività delle scuole nautiche tramite la redazione di appositi regolamenti sulla base delle leggi di riferimento di settore”.

Nel testo della funzione è specificato che – “nell’ambito delle rispettive competenze”- la funzione sarà attribuita ad un ente o ad un altro. Per avere una chiarezza maggiore si devono specificare quali siano le competenze necessarie per svolgere questa funzione da parte degli enti.

Presento di seguito una suddivisione approfondita delle funzioni comprese nella quarta tipologia “Supporto e promozione di attività”. La scelta di questa tipologia è dovuta all’evidenza che questa contiene solo funzioni esclusive per tutti gli enti e perché della sua gestione sono responsabili lo Stato ed enti territoriali importanti, come la Regione e le Province.



Grafico n. 2 - informazioni estratte dall' Allegato n. III - " Totale delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo, accorpate per ambiti di policy ", Area II (T. A. I.)

Le 30 funzioni esclusive comprese nella tipologia "Supporto e promozione di attività" come si evince dal grafico n. 2, sono esercitate soltanto da 4 soggetti, con pesi diversi.

L'area del "T. A. I." e l'area IV "P. A. R. L. R. A.", che descriveremo nel paragrafo 3.4, sono le due aree che comprendono meno funzioni/compiti amministrativi fra tutte, per quel che riguarda la tipologia di funzioni "Supporto e promozione di attività".

Possiamo evidenziare anche il fatto che la Provincia è presente come ente principale di responsabilità nella seconda tipologia di funzioni, quella che si occupa della "Gestione e la regolazione di servizi pubblici". Di solito la responsabilità maggiore è attribuita allo Stato o alla Regione per quel che riguarda le altre aree di policy.

In questa area di policy, nella materia di "Viabilità" non ci sono funzioni che appartengono all'ultima tipologia di funzioni di "Supporto e promozione di attività".

3.3 Area "Servizi alla Persona e alla Comunità (S. P. C.)"

La terza macro area di policy contiene sette materie che fanno riferimento alla gestione dei servizi alla persona e alla comunità, materie come: "Tutela della salute", "Servizi sociali", "Edilizia residenziale pubblica", "Mercato del lavoro", "Istruzione, edilizia scolastica e diritto allo studio", "Formazione professionale", "Politiche giovanile". Sono materie molto ampie, con una gestione che può appartenere a tutti i livelli di governo. Le linee guida generali in queste materie sono dettate dallo Stato, però la responsabilità maggiore, come si può vedere dalla tabella 7, appartiene alla Regione Piemonte (e poi agli enti locali, come da allegato III, area III).

AREA III " Servizi alla Persona e alla Comunità " - ripartizione delle funzioni		
Tipologie di funzioni	N. Totale di funzioni	Ente responsabile per ciascuna tipologia
I Programmazione e coordinamento	310	Regione (con 127 funzioni)
II Gestione e regolazione di servizi pubblici	186	Regione (con 52 funzioni)
III Regolazione di attività private	224	Regione (con 81 funzioni)
IV Supporto e promozione di attività	171	Regione (con 71 funzioni)

Tabella n. 7 - informazioni estratte dall'Allegato n. III - "Totale delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo, accorpate per ambiti di policy", Area III (S. P. C.)

In questa area di policy la Regione predomina come responsabilità nella gestione delle funzioni/compiti amministrativi in tutte le quattro tipologie di funzioni. In seguito alla divisione delle funzioni/compiti amministrativi possiamo concludere che è un'area abbastanza equilibrata per quanto riguarda la loro distribuzione.

All'interno di quest'area, le materie che detengono il numero più grande di funzioni, sono le materie "Tutela della salute", con 221 funzioni, seguita dalla materia "Servizi sociali" con 219 funzioni.

Ci sono anche due materie di analisi che contengono un numero uguale di funzioni: si tratta delle materie che fanno riferimento al "Mercato del lavoro" ed "Istruzione, edilizia scolastica e diritto allo studio", entrambe con 128 funzioni¹⁴.

Se guardiamo alle materie che sono comprese in questa area di policy singolarmente, possiamo dire che le schede della "Edilizia residenziale pubblica", considerate insieme con la materia della "Politica giovanile" svolgono meno funzioni/compiti amministrativi di tutta l'area.

Nella materia di "Formazione professionale" la Regione e le Province svolgono insieme un numero elevato di funzioni – 79 tra 104 in totale – ed a parte lo Stato che svolge 17 funzioni esclusive ed i Privati con 9 funzioni; gli altri enti non hanno nessun compito o se ce l'hanno non è particolarmente significativo.

Insieme alla prima area di policy "S. E. A. P." questa terza area "S. P. C." ha la maggioranza di funzioni in carico alla Regione Piemonte.

¹⁴ Informazioni estratte dal Allegato n. II, "Dettaglio delle funzioni amministrative per ciascun livello di Governo differenziate per materie"

3.4 Area “Polizia Amministrativa Regionale e Locale e Regime Autorizzatorio” (P. A. R. L. R. A.)

La materia “Polizia Amministrativa Regionale e Locale”, anche se contiene solo una materia di analisi, in totale risponde di un numero abbastanza elevato di funzioni, un totale di 68.

AREA IV “Polizia Amministrativa Regionale e Locale e Regime Autorizzatorio”		
Tipologie di funzioni	N. Totale di funzioni	Ente responsabile per ciascuna tipologia
I Programmazione e coordinamento	2	Regione (con 2 funzioni)
II Gestione e regolazione di servizi pubblici	18	Regione (con 4 funzioni) Province (con 4 funzioni) Comuni (con 4 funzioni) Comunità montane (con 4 funzioni)
III Regolazione di attività private	40	Comuni (con 28 funzioni)
IV Supporto e promozione di attività	8	Regione (con 5 funzioni)

Tabella n. 8 - Informazioni estratte dall’Allegato n. III - “Totale delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo, accorpate per ambiti di policy”, Area IV (P. A. R. L. R. A.)

Come si può osservare nella Tabella n. 8, per la seconda categoria di funzioni individuate dall’Osservatorio, “Gestione e la regolazione di servizi pubblici”, dove sono compresi funzioni che comportano l’attività di disciplina e l’attività contrattuale, l’adozione di atti di concessione, autorizzazione, assenso, ecc., comprensive di diverse forme di controllo e vigilanza, la responsabilità è divisa tra più enti territoriali, cioè tra la Regione, Province, Comuni e Comunità montane, tutti con lo stesso numero di funzioni a loro carico, anche se di tipo diverso.

I Comuni nella terza tipologia di funzioni “Regolazione di attività private” sono titolari di 28 funzioni/compiti amministrative che riguardano l’ambito comunale aggregato/comuni consorziati e/o associati.

4. Un caso concreto: le funzioni e i compiti amministrativi per gli enti locali nella politica agricola¹⁵

All’interno della prima area di policy (S. E. A. P.), che come si è visto, comprende 10 materie, si trova anche l’Agricoltura, che è una delle materie più aggiornate e più corpose tra tutte. All’interno delle attività dell’Osservatorio si è posto l’accento sulla politica agricola, si è ritenuto utile quindi dedicare una particolare analisi volta ad approfondire “chi fa cosa” e “cosa fa di preciso”, tra i diversi enti, riguardo le funzioni esclusive (di primo livello) esistenti all’interno di questa materia.

Dopo aver realizzato l’analisi statistica di tipo quantitativo delle funzioni che si trovano all’interno della politica agricola, si è proceduto con l’individuazione dello spezzettamento e la duplicazione delle funzioni/compiti amministrativi.

¹⁵ Il lavoro svolto in questo capitolo si è basato sulla scheda-Agricoltura aggiornata alla legge 35/2006 “Assestamento al bilancio di previsione per l’anno finanziario 2006 e modifiche della legge regionale 21 aprile 2006, n. 14 (Legge finanziaria per l’anno 2006)”.

Passiamo a vedere qual è l'ente che ha una maggiore responsabilità all'interno di una categoria di funzioni, tra le quattro individuate e poi specifichiamo che tipo di funzioni sono svolte all'interno di ciascuna categoria per ciascun ente in particolare. Il committente vuole anche individuare che tipo di funzioni predominano in questa materia oggetto di analisi, cioè se le funzioni sono esclusive, spezzettate, duplicate o concertate, secondo la suddivisione che abbiamo chiarito a pagina 9.

Nel seguente grafico ho evidenziato il numero complessivo delle funzioni esclusive (di primo livello di allocazione) che sono attribuite alla Regione Piemonte, che è risultato essere l'ente che pesa di più all'interno della politica agricola (e non solo in questa materia) e che quindi detiene un alto numero funzioni/compiti amministrativi nella sua gestione.

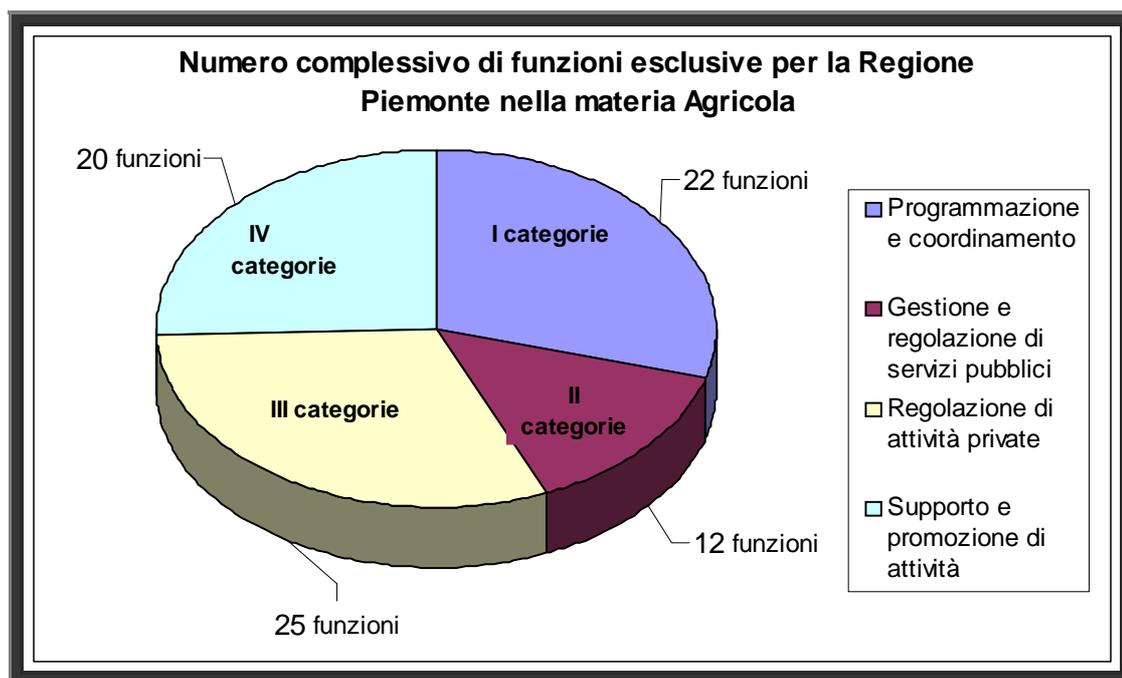


Grafico n. 3- informazioni estratte dall'Allegato n. I – “Tipologie di funzioni per livello di governo”, per la materia di Agricoltura

Ci sono degli enti che non hanno nemmeno una funzione esclusiva all'interno di questa materia.

La categoria di funzioni che pesa di più all'interno della materia di “Agricoltura”, con un numero complessivo di 70 funzioni tra le quali 25 sono esclusive, è la terza categoria, cioè “Regolazione di attività private”¹⁶.

Nei prossimi paragrafi ho realizzato delle tabelle che contengono per ciascuna tipologia di funzioni individuata dall'Osservatorio, le principali funzioni/compiti amministrativi che si trovano nella materia agricola.

Nella prima tipologia di funzioni, quella della “**Programmazione e coordinamento**”, che tratta delle funzioni che mostrano l'assunzione di provvedimenti, che definiscono obiettivi, delimitazioni, direttive, criteri e coordinamento, gli enti che hanno una maggioranza di funzioni rimangono lo Stato, la Regione e le Province. Ho evidenziato nella seguente tabella le principali funzioni svolte da diversi livelli di governo in Agricoltura.

¹⁶ Si tenga sempre presente l'Allegato n. I – “Tipologie di funzioni per livello di governo”, per la materia di Agricoltura

Funzioni svolte da:	Tipologie di funzioni I - Programmazione e coordinamento
1. Stato	a) Ha compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale; b) Svolge il coordinamento nazionale nelle materie agricole; c) Emanava le linee guida in materia forestale; d) Assicura il coordinamento nazionale in materia di commercializzazione dei materiali di moltiplicazione vegetativa delle viti; e) Svolge attività di supporto al Ministero delle politiche agricole e forestali attraverso il Corpo Forestale dello Stato. f) Definisce le modalità per la promozione in tutte le fasi della produzione e della distribuzione di un sistema volontario di tracciabilità degli alimenti, dei mangimi e degli animali destinati alla produzione alimentare o a far parte di un alimento o di un mangime; g) Definisce i criteri per promuovere l'indicazione in etichetta delle modalità di conservazione dei prodotti agroalimentari; Istituisce il Servizio Nazionale di Certificazione del materiale di moltiplicazione della vite.
2. Regione	a) Definisce le linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza; b) Svolge funzioni di indirizzo e coordinamento per la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione vegetativa della vite; c) Adotta i provvedimenti necessari per il conseguimento degli equilibri produttivi e di mercato; d) Emanava le istruzioni per l'applicazione delle norme per lo sviluppo dell'agricoltura biologica; e) Approva i programmi di attuazione di misure e disposizioni comunitarie, nazionali e regionali; f) Approva i programmi pluriennali e operativi annuali elaborati dalle Province; Definisce e delimita le superfici territoriali massime di aree destinate a tartufaia e la zona di raccolta;
3. Province	a) Sono responsabili della formulazione di programmi annuali per riparto dei fondi.

Tabella n. 9- informazioni estratte dalla scheda-Agricoltura elaborata dall'Osservatorio

Lo Stato e la Regione detengono la maggioranza delle funzioni in questa tipologia.

Lo Stato stabilisce in generale delle linee guida nella materia, elabora e definisce criteri e modalità di svolgimento riguardo diversi aspetti della materia. Alla Regione spettano le funzioni più specifiche, cioè l'adozione dei provvedimenti e approvazione dei diversi programmi che riguardano l'Agricoltura.

Per la seconda categoria di funzioni, "**Gestione e regolazione di servizi pubblici**" -una categoria nella quale si trovano compiti che abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità, nonché il compimento di quelle funzioni dirette a consentire lo svolgimento di tali servizi pubblici da parte di soggetti privati, in seguito alla verifica della sussistenza dei requisiti - ho individuato le grandi funzioni esclusive svolte dai diversi enti.

In questo caso lo Stato agisce attraverso il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali provvedendo le linee guida nella materia. Attraverso le Province si realizzano funzioni di controllo e vigilanza, e di rilascio di diversi certificati.

Funzioni svolte da:	Tipologie di funzioni II - Gestione e regolazione di attività private
1. Stato	a) Istituisce il servizio nazionale di certificazione del materiale di moltiplicazione delle viti; b) Il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali provvede a controllare e certificare i materiali di moltiplicazione delle viti, conserva e aggiorna il Registro Nazionale delle varietà, produce statistiche e studi sul settore vivaistico e viticolo
2. Regione	a) Istituisce il libro dei boschi; b) Istituisce sistemi di controllo quantitativi e qualitativi delle uve; c) Gestisce e coordina il sistema informativo agricolo piemontese; d) Attuazione di programmi e l'erogazione di incentivi; e) Rapporti con gli istituti esercenti il credito agrario; f) Interventi e ripristini riguardanti le infrastrutture agricole a livello interprovinciale e regionale; g) Istituisce un Consorzio obbligatorio per lo smaltimento o il recupero dei rifiuti di origine animale, e le modalità di funzionamento e di articolazione del Consorzio.
3. Province	a) Lo scopo di migliorare il sistema di controllo e di vigilanza sulla preparazione e sul commercio dei produttori vitivinicoli; b) Compiti in materia di controllo e certificazione sulle colture e sul materiale di moltiplicazione della vite di categoria certificata e controllo ufficiale sulle colture e sul materiale di categoria standard; c) Rilascio del certificato di iscrizione all'anagrafe vitivinicola.
4. Comune	a) Partecipano alla istituzione dei distretti dei vini
5. Privati	a) Hanno come scopo principale, in qualità di organizzazioni di produttori, la commercializzazione della produzione dei produttori aderenti per i quali sono riconosciuti

Tabella n. 10, informazioni estratte dalla scheda-Agricoltura elaborata dall'Osservatorio

Nella terza categoria, “**Regolazione d’attività private**”, troviamo funzioni che comportano l’attività di disciplina e quella contrattuale, l’adozione d’atti di concessione, autorizzazione, assenso, ecc, comprensive di diverse forme di controllo e vigilanza, volte a disciplinare i molteplici aspetti della produzione di beni e servizi, sia da parte di soggetti pubblici che svolgono attività private, sia da parte di soggetti privati, mediante lo svolgimento d’attività che assumono rilevanza rispetto ad un interesse pubblico (ad esempio: sanitario, ambientale, ecc.) che si intende tutelare.

Questa è la categoria più ampia di tutte quelle quattro individuate, dove si trovano funzioni esclusive per quasi tutti i livelli di governo, da quelli più alti ai livelli più bassi. E’ una tipologia di funzioni che con la sua specificità attribuisce compiti importanti anche ai Privati.

Funzioni svolte da:	Tipologie di funzioni III - Regolazione di attività private
1. Stato	a) Si occupa di accordi interprofessionali di dimensione nazionale, della dichiarazione di eccezionale avversità atmosferica; b) Stabilisce le modalità per l'espletamento del monitoraggio del Servizio fitosanitario; c) Preso al Ministero delle politiche agricole e forestali, svolge compiti di riconoscimento, controllo, vigilanza e sostegno delle forme associate di organizzazioni dei produttori; d) Esercita controllo sulla organizzazione comune; e) Determina le modalità di applicazione del credito di imposta a favore dei giovani imprenditori agricoli.
2. Regione	a) Concede autorizzazioni per la trasformazione del bosco; b) Promuove la crescita delle imprese e qualifica della professionalità con l'istituzione dei elenchi o albi delle imprese per l'esecuzione dei lavori, opere e servizi in ambiti forestali; c) Riconosce le organizzazioni dei produttori e comunica i dati all'Albo nazionale delle organizzazioni dei produttori; d) Accerta la sussistenza ad ogni effetto dei requisiti attinenti alla qualifica di imprenditore agricolo professionale (IAP); e) Definisce modalità di comunicazione delle informazioni relative al possesso dei requisiti relativi alla qualifica; f) Riconosce le associazioni dei produttori agricoli biologici ; g) Esercita funzioni di regolamentazione di ripartizione di controlli e certificazioni fitosanitarie, autorizzazioni; h) Definisce le regolamentazioni che riguardano i tartufi.
3. Province	a) Hanno compiti in materia di controllo e certificazione sulle culture e sul materiale di moltiplicazione delle viti di categoria certificata e controllo ufficiale sulle colture e sul materiale di categoria standard; b) Rilasciano, attraverso il Servizio antisofisticazioni vinicole della Provincia competente per territorio, il certificato di iscrizione all'anagrafe vitivinicola; c) Rilasciano autorizzazioni per l'acquisto dei presidi fitosanitari; d) Riconoscono le tartufaie coltivate e controllate, su istanza degli interessati.
4. Comune	a) Istituiscono l'anagrafe vitivinicola distinta in sezioni; b) Esercitano il controllo per accertare la veridicità delle denunce di produzione e di giacenza dei prodotti vinicoli; c) Collaborano con gli istituti di vigilanza
5. Privati	a) Hanno come scopo principale, in questa macro categoria di funzione, la commercializzazione della produzione dei produttori aderenti; b) Si devono iscrivere all'Albo nazionale delle organizzazioni di produttori, per il riconoscimento c) Concludono contratti-quadro tra organizzazioni di produttori e organizzazioni di imprese.

Tabella n. 11- informazioni estratte dalla scheda-Agricoltura elaborata dall'Osservatorio

Nel **“Supporto e promozione di attività”**, che è l'ultima categoria di funzioni individuata dall'Osservatorio, si trovano gli interventi di contribuzione, di sussidio ed ausilio finanziario, di attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere (compresa l'assistenza tecnica) a favore di soggetti pubblici o privati che svolgono attività di interesse generale.

Funzioni svolte da:	<p style="text-align: center;">Tipologie di funzioni</p> IV - Supporto e promozione di attività
1. Stato	a) Ha compiti di riconoscimento e di sostegno delle unioni, delle associazioni nazionali e degli organismi nazionali di certificazione; b) Promuove attività di informazione e di educazione sul significato e lo stato del bosco.
2. Regione	a) Promuove la certificazione dei processi gestionali e produttivi del settore forestale; b) Cura la formazione professionale degli addetti a vario titolo operanti nel settore forestale c) Da assegnazioni di contributi ai Comuni e alle associazioni dei produttori biologici; d) Finanzia programmi di informazione e promozione, di ricerca, di sperimentazione, dimostrazione ed aggiornamenti nel campo dell'agricoltura biologica, Realizza interventi di finanziamento.
3. Province	a) Svolgono interventi relativi al miglioramento e allo sviluppo delle produzioni vegetali, animali; b) Svolgono interventi relativi alle infrastrutture rurali; c) Svolgono interventi per l'applicazione di misure comunitarie di accompagnamento interventi relativi all'attività agrituristica; d) Svolgono interventi per l'erogazione di premi, incentivi ed integrazioni di reddito; e) Svolgono interventi per l'applicazione di misure agro-ambientale. NB: Questi interventi sono attribuiti anche alle <u>comunità montane</u>
5. Privati	a) Hanno come scopo principale la commercializzazione della produzione dei produttori aderenti.

Tabella n. 12- informazioni estratte dalla scheda-Agricoltura elaborata dall'Osservatorio

In questo caso, si segnala come una “particolarità”, le stesse funzioni che hanno le Province sono attribuite anche alle Comunità montane.

Dopo l'individuazione delle funzioni esclusive che sono svolte dai diversi enti, ho voluto individuare i casi di spezzettamento e di duplicazione delle funzioni comprese nella scheda della Agricoltura. Approfondiamo ora l'analisi relativa allo spezzettamento delle funzioni. In tutta la scheda ho individuato 15 casi di spezzettamento divisi in questo modo per le tipologie di funzioni:

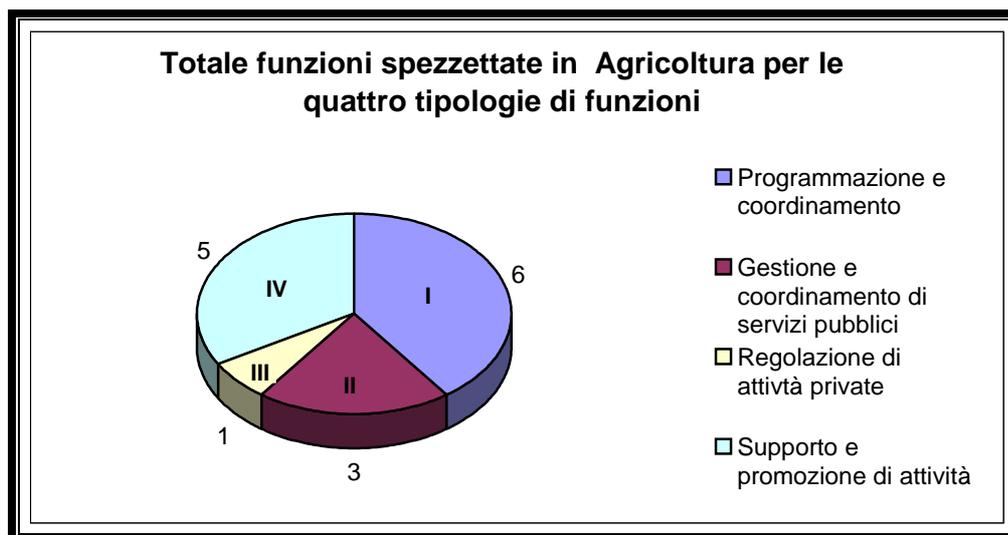


Grafico n. 4, informazioni estratte dalla scheda-Agricoltura elaborata dall'Osservatorio

Nella prima categoria di tipologie di funzioni, c'è una funzione spezzettata tra cinque enti - lo Stato, la Regione, le Province, i Comuni e le Comunità montane. Lo spezzettamento si deduce dal fatto che la formulazione della funzione lascia una incertezza sulle competenze che devono essere svolte da questi enti. L'incertezza della funzione risulta dal suo contenuto che prevede che gli enti "[...] tutelano, nel ambito delle rispettive competenze" la rispettiva funzione. La domanda che si pone ora è a "quale competenze" questi enti devono riferirsi e come queste sono divise tra di loro. Si ravvisa quindi la necessità e l'utilità di una maggiore chiarezza nell'attribuzione dei compiti amministrativi.

Presento di seguito il contenuto della funzione a cui ho fatto riferimento nello specifico caso citato:

"Lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali tutelano, nell'ambito delle rispettive competenze:

a. la tipicità, la qualità, le caratteristiche alimentari e nutrizionali, nonché le tradizioni rurali di elaborazione dei prodotti agricoli e alimentari a denominazione di origine controllata (DOC), a denominazione di origine controllata e garantita (DOCG), a denominazione di origine protetta (DOP), a indicazione geografica protetta (IGP) e a indicazione geografica tutelata (IGT);

b. le aree agricole in cui si ottengono prodotti con tecniche dell'agricoltura biologica ai sensi del regolamento CEE;

c. le zone aventi specifico interesse agrituristico".

Un altro caso di spezzettamento riguarda i distretti di vini. La funzione che prevede l'adozione del "Piano di distretto dei vini", è spezzettata tra la Regione, le Province ed i Comuni. La Regione, come anche nei altri casi, ha un doppio ruolo nello svolgimento della funzione. E' presente in qualità di:

- Giunta - che approva insieme con il Consiglio di Distretto il "Piano di Distretto"
- Consiglio Regionale - che si esprime la sua parere sul "Piano di distretto dei vini".

Un'altra funzione che è spezzettata riguarda "I programmi annuali di attuazione del Piano di distretto", dove praticamente la responsabilità è attribuita alla Regione e ad una Concertazione istituzionale, perché i programmi annuali di attuazione del Piano di distretto sono approvati dal Consiglio di distretto (che praticamente è composto da membri provenienti dalla Provincia, Comune, Camere di commercio, diverse organizzazioni, associazioni ecc.). Di nuovo la Regione ha un doppio ruolo:

- In qualità di Giunta, attraverso quale dispone il cofinanziamento per il “Piano di Distretto”;
- In qualità di Consiglio Regionale, la Regione è sentita sull’erogazione dei contributi.

Nella terza e quarta categoria di funzioni (“Regolazione di attività private” e “Supporto e promozione di attività”), abbiamo invece solo funzioni “spezzettate territorialmente”, con l’attribuzione delle competenze alle Province, però, lì dove i territori sono classificati come montani, la funzione è svolta dalle Comunità montane. Le funzioni individuate nella scheda sono riportate nella seguente tabella:

Tipologie di funzioni	Funzioni/compiti amministrativi spezzettate territorialmente	Ente Responsabile *¹⁷
III Regolazione di attività private	1. Approvazione dei piani di riordino irriguo e fondiario. (la funzione in esame è conferita alle comunità montane, lì dove i territori classificati sono montani)	Province Comunità montane Pag 26*
	1. Interventi di assistenza tecnica, divulgazione e consulenza alle aziende agricole nonché di formazione professionale, rivolta specialmente ai giovani operatori agricoli ed ai giovani disoccupati, compresi i necessari supporti a livello provinciale. (la funzione in esame è conferita alle comunità montane, lì dove i territori classificati sono montani)	Province Comunità montane Pag 34*
IV Supporto e promozione di attività	2. Interventi relativi alle infrastrutture rurali. (la funzione in esame è conferita alle comunità montane, lì dove i territori classificati sono montani)	Province Comunità montane Pag 34*
	3. Interventi per l’applicazione di misure comunitarie di accompagnamento. (la funzione in esame è conferita alle comunità montane, lì dove i territori classificati sono montani)	Province Comunità montane Pag 34*
	4. Interventi per l’erogazione dei premi, incentivi ed integrazioni di reddito previsti da regolamenti comunitari e nazionali. (la funzione in esame è conferita alle comunità montane, lì dove i territori classificati sono montani)	Province Comunità montane Pag 34*
	5. Interventi per l’applicazione di misure agro-ambientali, compresa l’agricoltura biologica. (la funzione in esame è conferita alle comunità montane, lì dove i territori classificati sono montani)	Province Comunità montane Pag 34*

Tabella n. 13- le funzioni presentate sono estratte dalla scheda-Agricoltura elaborata dall’Osservatorio

Alcune *osservazioni* possono essere avanzate con riguardo lo spezzettamento delle funzioni, nella materia della “Agricoltura” ed in particolare:

- Si è individuata una doppia presenza della Regione in diverse funzioni, presente in qualità di Giunta (che è implicata nella decisione finale, di approvare dei procedimenti) e di Consiglio Regionale (solo sentito o per esprimersi il suo parere in diverse situazioni);
- Sono presenti casi di spezzettamento territoriale delle funzioni, tra la Province e Comunità montane, in quelle funzioni che sono attribuite come responsabilità alle Province ma solo lì dove il territorio non è individuato come territorio montano, altrimenti la responsabilità è in capo alla Comunità montane;

¹⁷ * Sono riportati le pagine dove si trovano le funzioni nella scheda di Agricoltura elaborata dall’Osservatorio

- Ci sono casi in quale la funzione sembra essere spezzettata, ma in realtà sembra trattarsi di casi di concertazione istituzionale;
- Sono presenti casi di ambiguità in quanto riguarda la responsabilità della funzione, ambiguità rilevata di parole come: “possono”, “rispettive competenze”.

In quanto riguarda la *duplicazione* delle funzioni nella materia di Agricoltura, sono stati identificati quattro casi di duplicazione, riportati nella tabella n. 14.

Tipologie di funzioni	Funzioni/compiti amministrativi duplicate	Ente Responsabile¹⁸
II Gestione e regolazione di servizi pubblici	1. Le strutture regionali e provinciali competenti per l'agricoltura, nonché i comuni, anche avvalendosi delle Commissioni consultive comunali, accertano le violazioni in materia di repressione delle frodi in ambito vinicolo.	Regione Province Comuni Pag 17*
	2. Le Province possono incaricare i Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (CCA) riconosciuti a rilasciare i buoni per usufruire del carburante agricolo a prezzi agevolati.	Province Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (CCA) Pag 18*
III Regolazione di attività private	1. Le Regioni e le Agenzie delle entrate definiscono modalità di comunicazione delle informazioni relative al possesso dei requisiti relativi alla qualifica di imprenditore agricolo professionale IAP, da parte di quei soggetti persone fisiche o società che, pur non in possesso di tali requisiti, abbiano presentato istanza di riconoscimento della qualifica IAP alla Regione competente. Entro ventiquattro mesi dalla data di riconoscimento, salvo diverso termine stabilito dalle Regioni, il soggetto interessato deve risultare in possesso dei necessari requisiti.	Regione Agenzie delle entrate Pag 24*
IV Supporto e promozione di attività	1. Le Regioni ed il Ministero delle politiche agricole e forestali possono concedere, rispettivamente, alle organizzazioni di produttori ed alle loro forme associative aiuti di avviamento o di ampliamento delle attività, conformemente agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato nel settore agricolo	Stato Regioni Pag 33*

Tabella n. 14- le funzioni presentate sono estratte dalla scheda - Agricoltura elaborata dall'Osservatorio

Per il processo di semplificazione amministrativa è molto importante analizzare le funzioni duplicate, perché rendono meno comprensibile capire chi è il diretto responsabile di un determinato compito. L'eliminazione di questi casi di duplicazione può contribuire a chiarire e migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa per gli utenti finali, cioè i cittadini.

Un'altra funzione su cui sarebbe interessante riflettere in maniera più approfondita è quella relativa al rilascio dei buoni benzina a prezzo agevolato (II tipologia di funzioni, punto 2, tabella 14): non è chiaro se l'esercizio delle funzioni è alternativo tra i due Enti o se la competenza comunque rimanga anche in capo alle Province. Nella funzione è menzionata la parola “possono” che lascia qualche incertezza: *“le Province possono incaricare i Centri Autorizzati di Assistenza Agricola riconosciuti a rilasciare i buoni per usufruire del carburante agricolo a prezzi agevolati”*.

¹⁸ Sono riportati con * i numeri delle pagine dove si trovano le funzioni nella scheda di Agricoltura elaborata dall'Osservatorio.

5. Conclusioni

Nel corso del 2007, l'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa ha proseguito l'attività di aggiornamento normativo e provvedimentale delle schede, suddivise per materie, che ricostruiscono il processo del decentramento amministrativo in Piemonte. Le schede - materie sono state considerate come base per poter realizzare il lavoro di tesi, cioè "fotografare" la situazione esistente per quel che riguarda il decentramento delle funzioni/compiti amministrativi nel territorio piemontese, in particolare nel settore agricolo.

I dati contenuti nelle schede rappresentano la base di confronto e di studio per una attività di analisi del processo del decentramento amministrativo in Piemonte, sia a livello statistico - quantitativo sia a livello qualitativo, sul tipo e sulle modalità di distribuzione delle competenze tra i vari livelli di governo locali.

Attraverso questo lavoro si vuole offrire una chiave di lettura diversa, rispetto a quella utilizzata abitualmente, delle schede di materie prese in considerazione, estendibile in seguito anche a quelle che sono in questo momento sospese.

Partendo dalle 23 materie aggiornate (cfr. tabella 2, pp. 8) ho provato a sintetizzare le informazioni esistenti nelle tabelle presentate in allegato e commentate attraverso gli estratti nella tesi e ho evidenziato poi le funzioni ed i casi che non sono del tutto chiari dal punto di vista di chi ha la gestione della funzione.

Il lavoro svolto ha permesso di ricavare alcune evidenze sul processo del decentramento amministrativo in atto nella Regione Piemonte. Più precisamente e sinteticamente, queste le principali considerazioni:

<i>Conclusioni sulla Tesi</i>
1. La semplificazione amministrativa è uno dei punti su quale si intende porre l'accento nel processo del decentramento amministrativo. Ancora il linguaggio usato nella formulazione delle funzioni/compiti amministrativi è ambiguo o con un'ombra di incertezza sulla responsabilità di quelle funzioni, rendendo possibili conflitti e sovrapposizioni di competenze;
2. Per ogni materia sono precisati i principali enti, responsabili per ciascuna tipologia di funzioni individuata dall'Osservatorio. La Regione è rappresentata come il principale ente responsabile per la maggioranza di funzioni individuate nelle schede - materie;
3. Nella prima macro area di policy "Sviluppo economico e attività produttive" (S. E. A. P.), appare maggiormente evidente come le funzioni della Regione siano prevalentemente di programmazione e di coordinamento;
4. Nei casi dove sono segnalati spezzettamenti di funzioni, si riscontra una doppia presenza della Regione, presente in qualità di Giunta (implicata nella decisione finale di un procedimento) e di Consiglio Regionale (sentito o per esprimere il suo parere su diverse funzioni/compiti);
5. Sono individuati casi di "spezzettamento territoriale", dove la responsabilità di una funzione è attribuita alla Province insieme alla Comunità montane (solo laddove il territorio è considerato montano);
6. Ci sono casi in cui la funzione sembra spezzettata fra più enti: in realtà si tratta di casi in cui è richiesta una concertazione istituzionale;
7. In tutte le materie analizzate, l'Unione Europea svolge un ruolo attivo solo nella prima area di policy "Sviluppo economico e attività produttive" all'interno della materia "Agricoltura" (con due pareri ed un consenso).

Tabella n. 15, "Conclusioni sulla tesi"

Considerando le materie presentate nell'allegato n. II "*Dettaglio delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo differenziate per materie*" e guardando all'ente che ha il numero più elevato di funzioni in ciascuna materia, si osserva che:

➤ la **Regione** ha la competenza prevalente riguardo 16 materie : "Agricoltura"; "Caccia, pesca e acquacoltura"; "Carburanti"; "Commercio, fiere e mercati"; "Mercato del lavoro"; "Aree protette"; "Artigianato, Ordinamento delle Camere di Commercio"; "Edilizia residenziale pubblica"; "Formazione professionale"; "Istruzione, edilizia scolastica e Diritto allo studio"; "Miniere, risorse geotermiche, cave e torbiere"; "Politiche giovanili"; "Protezione Civile"; "Servizi Sociali"; "Sportello Unico"; "Turismo";

➤ lo **Stato** ha la maggioranza di funzioni in 6 materie : "Difesa del suolo e tutela del reticolo idrografico"; "Energia"; "Industria"; "Trasporti"; "Tutela della salute"; "Viabilità";

➤ i **Comuni** hanno la maggioranza di funzioni solo nella materia: "Polizia Amministrativa Regionale e Locale".

Se invece si guarda il secondo ente che ha la maggioranza di funzioni, c'è un equilibrio tra i principali enti, cioè, c'è questa divisione delle materie:

➤ 4 materie tutelate dallo **Stato** : "Mercato del lavoro"; "Aree protette"; "Miniere, risorse geotermiche, cave e torbiere"; "Protezione Civile";

➤ 5 materie in quale la **Regione Piemonte** ha la responsabilità : "Difesa del suolo e tutela del reticolo idrografico"; "Energia"; "Industria"; "Polizia Amministrativa Regionale e Locale"; "Tutela della salute";

➤ 7 materie per le **Province** : "Agricoltura"; "Caccia, pesca e acquacoltura"; "Formazione professionale"; "Servizi Sociali"; "Trasporti"; "Turismo"; "Viabilità";

➤ 5 materie per i **Comuni** : "Commercio, fiere e mercati"; "Edilizia residenziale pubblica"; "Istruzione, edilizia scolastica e Diritto allo Studio"; "Politiche Giovanili"; "Sportello Unico".

Il processo di riforma avvenuto con la legge Bassanini ha portato modificazioni nel quadro di riferimento generale dell'attività della pubblica amministrazione ed ha innescato rilevanti processi di cambiamenti. Il cittadino ha il diritto di riconoscere chi fa cosa tra gli enti locali, quindi la trasparenza nella informazione e la chiarezza nella pubblica amministrazione (per sapere a chi rivolgersi al momento giusto) non devono mancare. Le funzioni/compiti amministrativi devono essere formulati chiaramente, senza ambiguità ed è molto importante, in un'ottica di buon governo, che la pubblica amministrazione realizzi un processo di decentramento delle funzioni corretto, nel senso di riuscire a decentralizzare le funzioni all'ente locale adeguato a svolgerle.

L'amministrazione regionale piemontese, come si è visto anche nelle materie analizzate, mantiene un ruolo cruciale nel processo del decentramento amministrativo in settori strategici del servizio pubblico, soprattutto in tema di Agricoltura, Lavoro, Trasporti, Sanità.

La Regione detiene prevalentemente le funzioni che appartengono alla tipologia di funzioni "programmazione e coordinamento". Ed è nel rafforzamento di questo ruolo che si sta lavorando, lasciando progressivamente l'esercizio di altre funzioni più vicino possibile al cittadino, in piena attuazione di quel principio di sussidiarietà che è alla base della piena realizzazione del processo di decentramento e di rafforzamento del sistema delle autonomie ancora in atto.

6. Riferimenti Bibliografici e fonti normative

Chieppa Roberto, Lopilato Vincenzo (2007), *Studi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè
Vandelli, Luciano (2000), *Il governo locale- il luogo più vicino dove fare sentire la nostra voce*,
Bologna, il Mulino

<http://www.csipiemonte.it/upp/statuto.htm>

<http://www.anci.piemonte.it/>

<http://www.homolaicus.com/linguaggi/amministrazione/letterai.html>

<http://www.ires.piemonte.it/ora.html> - analisi sugli effetti del decentramento amministrativo sulle
Province piemontesi

Legge 59/97 - “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti
Locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”

Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi
dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n.
59"

Testo Unico degli Enti Locali decreto legislativo 267/2000

Titolo V della Costituzione Italiana

7. Allegati

Allegato n. I – “Tipologie di funzioni per livello di governo”

Allegato n. II - “Dettaglio delle funzioni amministrative per ciascun livello di governo
differenziate per materie”

Allegato n. III - “ Totale delle funzioni amministrativi per ciascun livello di governo, accorpate
per ambiti di policy ”

Allegato n. IV – scheda – materia elaborata dall’Osservatorio sulla Riforma Amministrativa