



Le Province: quale futuro?

Analisi e linee programmatiche

Il sistema istituzionale italiano si è accresciuto nel tempo in modo farraginoso, con una irragionevole moltiplicazione dei livelli istituzionali e degli enti amministrativi, con duplicazioni e sovrapposizioni di poteri, responsabilità e controlli. Il progressivo conferimento delle competenze alle istituzioni territoriali minori, in attuazione del principio di sussidiarietà che vede lo Stato indietreggiare a fronte di livelli di governo capaci di servire al meglio le comunità che insistono sul loro territorio, non è avvenuto nelle modalità auspiccate. Nel tempo le amministrazioni statali hanno teso a recuperare poteri e competenze prima devolute, ritagliando funzioni e compiti assegnati al sistema delle autonomie, incrementando la giungla delle competenze, il contenzioso, e la spesa pubblica.

L'obiettivo sottostante ai tentativi di semplificazione del sistema istituzionale deve essere quello di ripensare un più efficiente modello di *governance* multilivello disegnando un vero sistema istituzionale e amministrativo "a rete": l'unico capace di far fronte alla diversificazione della domanda sociale. Il tutto attraverso una razionale divisione del lavoro, dei poteri e delle responsabilità tra le diverse istituzioni territoriali, per assicurare da un lato l'aderenza alle esigenze dei cittadini e dall'altro garantire un efficace controllo democratico sulla gestione dei servizi e l'impiego delle risorse pubbliche.

Sull'ordinamento delle autonomie non si è proceduto in questo modo., Recentemente, sugli enti territoriali si sono abbattuti interventi normativi motivati più dagli obiettivi di "riduzione dei costi degli apparati istituzionali" che dall'intento di un organico disegno riformatore. Da ultimo, è il d.l. 95/2012 a ridisegnare la geografia politica italiana disponendo la soppressione o l'accorpamento di province, l'istituzione delle città metropolitane, la ridefinizione degli ambiti ottimali delle unioni, fusioni o gestione associata di comuni. Lo ha fatto senza sottrarsi ai difetti degli interventi normativi precedenti: si procede con decretazione d'urgenza, senza la previa concertazione delle parti interessate, senza un chiaro quadro delle ricadute sul funzionamento e sul destino dei lavoratori, dimostrando l'assenza di una visione unitaria di fondo rispetto all'obiettivo, condivisibile, di semplificare un sistema istituzionale ridondante.

La necessità di riportare sotto una soglia di controllo strutturale la spesa pubblica convince tutti. È giusto che ogni istituzione faccia i conti con la riduzione degli sprechi e dei costi impropri. Ma quando si tratta di incidere in termini strutturali sulle organizzazioni pubbliche, quando il processo riorganizzativo coinvolge funzioni e servizi pubblici, quando vengono in rilievo migliaia di lavoratori pubblici e i loro patrimoni professionali, allora non si può prescindere dal confronto, non si può agire con un cieco piglio ragionieristico alla spasmodica ricerca di risparmi.

La Cisl Fp non vuole assistere inerme allo smantellamento di un livello istituzionale. È pronta ad una gestione condivisa del processo di riforma, se impostato con forte senso della realtà e sulla base di una adeguata conoscenza degli assetti, del funzionamento, dei problemi delle attuali strutture, evitando approcci pregiudiziali basati su generalizzazioni improprie. Occorre collaborare alla costruzione di un progetto condiviso di transizione, dal vecchio al nuovo assetto istituzionale, capace di coniugare esigenze di razionalizzazione degli enti territoriali e valorizzazione del lavoro pubblico, come pilastro fondamentale per garantire l'invarianza dei servizi e la crescita dell'economia.

La Provincia: le funzioni e i costi

Negli ultimi anni la penetrante campagna mediatica nei confronti dei “costi della politica” ha disegnato le province, sempre in termini prevenuti e superficiali, come emblematico esempio di spreco e di inutilità. Uno dei principali argomenti avanzati per sostenere la necessità di intervenire su questo livello istituzionale, è stato quello della scarsa consistenza quantitativa e qualitativa dei compiti assolti. E pure, gli sviluppi dell’ordinamento giuridico in termini di funzioni rimesse all’ente Provincia, sono andati in direzione opposta rispetto a questo assunto.

A partire dagli anni Novanta la Provincia ha visto progressivamente irrobustirsi il proprio corredo di compiti, sia di amministrazione puntuale sia di programmazione e coordinamento nei riguardi dei comuni, fino a ricoprire, di fatto, un ruolo non secondario nel concreto assetto istituzionale del governo locale consolidatosi negli anni più recenti .

Oggi, la provincia – oggetto di protezione costituzionale sotto vari profili – può essere considerata come l’espressione istituzionale di una comunità legata ad un territorio di area vasta, atta a rappresentare uno snodo strategico rispetto agli altri livelli di governo. Rispetto ai Comuni, può svolgere a vario titolo una preziosa funzione di supporto e di coordinamento. Nei confronti della Regione, invece, può essere determinante per arginare il problema del mancato decentramento dell’ente regionale. Le Regioni infatti, immaginate come soggetti di legislazione, programmazione e coordinamento, più che di amministrazione attiva, nei fatti hanno alimentato la progressiva creazione di un apparato amministrativo ridondante, burocraticamente simile al modello statale, cui si è aggiunta una miriade di enti e società strumentali. La forte propensione all’accentramento regionale e alla considerazione degli enti locali più come soggetti dipendenti che non come enti dotati di un’autonomia effettiva ha contribuito ad alimentare l’immagine della Provincia come centro di costo aggiuntivo.

Va rilevato che lo stato dell’arte delle funzioni provinciali è spesso poco conosciuto anche da chi ha assunto una posizione fortemente critica sull’utilità di questi enti. Per effetto del d.lgs 112/1998 e delle conseguenti leggi regionali attuative lo Stato e le Regioni, sebbene spesso adottino un approccio disinteressato al nodo del riordino delle province, hanno assegnato molteplici funzioni amministrative al livello provinciale in aggiunta alle altre funzioni storiche, in adempimento al disegno di decentramento amministrativo impostato dalla legge Bassanini. Pertanto, occorre considerare anche che l’assetto delle funzioni provinciali non è sempre omogeneo, cambia a seconda dei contesti regionali considerati e in relazione alle diverse velocità e propensioni che i legislatori regionali mostrano nel trasferire o delegare le funzioni, in attuazione e coerenza con le disposizioni normative.

Considerando solo alcune delle funzioni svolte le province sono state accusate di costituire un ulteriore passaggio burocratico tra i due livelli di governo trovando un facile consenso nell’opinione pubblica per due ordini di motivi principali: la maggior parte dei servizi erogati non ha come utenti diretti i cittadini e buona parte dei tributi versati destinati alle Amministrazioni provinciali è versata dai contribuenti in modo indiretto, tramite altri soggetti pubblici o privati.

L’ordinamento attuale di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, contempla la Provincia quale ente locale intermedio tra comune e regione; la sua *mission* specifica è quella di “*rappresentare la propria comunità, curarne gli interessi, promuovendo e coordinando lo sviluppo del suo territorio*”. Le funzioni ad esse assegnate, indicate agli artt. 19 e 20 del T.U., possono essere distinte tra funzioni proprie e funzioni attribuibili con legge dello Stato o legge regionale. Per questo motivo il quadro dei servizi erogati a livello provinciale è molto vario in relazione alla regione di appartenenza.

Nel dettaglio, le funzioni e i servizi della Provincia sono individuati nel D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194 che definisce i modelli e gli schemi contabili di cui all’art. 160 del T.U. degli enti locali.

Funzioni e servizi delle Province, art. 2, comma 3, lett.d) d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 1994

Funzioni	Servizi
Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ organi istituzionali, partecipazione e decentramento; ➤ segreteria generale, personale e organizzazione; ➤ gestione economica, finanziaria, programmazione; ➤ provveditorato e controllo di gestione; ➤ gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; ➤ gestione dei beni demaniali e patrimoniali; ➤ ufficio tecnico; ➤ servizi statistico; ➤ servizi di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali della provincia; ➤ altri servizi generali
Funzioni di istruzione pubblica	<ul style="list-style-type: none"> ➤ istituti di istruzione secondaria; ➤ istituti gestiti direttamente dalla Provincia; ➤ formazione professionale ed altri servizi inerenti l'istruzione
Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali	<ul style="list-style-type: none"> ➤ biblioteche, musei e pinacoteche; ➤ valorizzazione di beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali;
Funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ turismo; ➤ sport e tempo libero;
Funzioni nel settore dei trasporti	<ul style="list-style-type: none"> ➤ trasporti pubblici locali
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	<ul style="list-style-type: none"> ➤ viabilità; ➤ urbanistica e programmazione territoriale;
Funzioni nel campo della tutela	<ul style="list-style-type: none"> ➤ difesa del suolo; ➤ servizi di tutela e valorizzazione ambientale;

<p>ambientale</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale;</i> ➤ <i>rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;</i> ➤ <i>caccia e pesca nelle acque interne;</i> ➤ <i>parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione;</i> ➤ <i>tutela e valorizzazione risorse idriche e energetiche;</i> ➤ <i>servizi di protezione civili</i>
<p>Funzioni nel settore sociale</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>sanità;</i> ➤ <i>assistenza infanzia, handicappati e altri servizi sociali</i>
<p>Funzioni nel campo dello sviluppo economico</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>agricoltura;</i> ➤ <i>industria, commercio e artigianato;</i> ➤ <i>mercato del lavoro</i>

Sul lato delle funzioni la più importante innovazione dopo il D.p.r. del 1996 arriva con l'art. 21 della legge delega sul federalismo fiscale Legge 5 maggio 2009 n. 42 che, transitoriamente, identifica le funzioni fondamentali delle Province, da considerare ai fini della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale in:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
- b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- c) funzioni nel campo dei trasporti;
- d) funzioni riguardanti la gestione del territorio (viabilità e pianificazione territoriale);
- e) funzioni nel campo della tutela ambientale;
- f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Il passaggio normativo successivo ha visto l'approvazione del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province. La norma iniziale premette letteralmente che *"In attesa della loro soppressione o razionalizzazione, le disposizioni (...) assicurano l'autonomia di entrata delle province ubicate nelle regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione di trasferimenti statali e regionali"*. Un annuncio, questo, che lasciava presagire l'avvio di un percorso riformatore caratterizzato, da questo momento in poi, da un'insanabile ambiguità di fondo: la dicotomia tra la legislazione delle riforme improntata alla retorica dell'autonomia e la legislazione economica animata dall'esigenza di risanamento dei conti pubblici.

I costi di funzionamento della Provincia

Nel 2011 le spese sostenute dalle Province sono state pari a circa 11,6 miliardi di euro, in marcata flessione rispetto al triennio precedente (- 1 miliardo e 900 milioni di euro rispetto al 2008). Peraltro, nel panorama delle principali democrazie europee, che confermano la scelta a favore di un sistema istituzionale articolato su tre livelli, le Province italiane sono quelle che incidono di meno sulla spesa pubblica nazionale (1,7%, contro il 5,4% della Francia e il 4,2% della Germania). In tutte le Province europee, inoltre, esiste un blocco di funzioni *core* che si concentra su ambiente, sviluppo economico, trasporti e scuola.

I dati Upi aggiornati al gennaio 2012 riportano l'articolazione delle singole voci di spesa per funzioni:

- ✓ Mobilità, Viabilità, Trasporti: gestione trasporto pubblico extraurbano; gestione di circa 125 mila chilometri di strade nazionali extraurbane. Spesa complessiva 1 miliardo 430 milioni di euro.
- ✓ Gestione del territorio e tutela ambientale: difesa del suolo, prevenzione delle calamità, tutela delle risorse idriche ed energetiche; smaltimento dei rifiuti. Spesa complessiva 3 miliardi e 200 milioni di euro.
- ✓ Edilizia scolastica, funzionamento delle scuole e formazione professionale: gestione di oltre 5000 gli edifici, quasi 120 mila classi e oltre 2 milioni e 500 mila allievi. Spesa complessiva 2 miliardi 210 milioni di euro.
- ✓ Sviluppo economico e Servizi per il mercato del lavoro: gestione dei servizi di collocamento attraverso 854 Centri per l'impiego; sostegno all'imprenditoria, all'agricoltura, alla pesca; promozione delle energie alternative e delle fonti rinnovabili. Spesa complessiva 1 miliardo 100 milioni di euro
- ✓ Promozione della cultura. Spesa complessiva 190 milioni di euro. Promozione del turismo e dello sport. Spesa complessiva 210 milioni di euro
- ✓ Servizi sociali. Spesa complessiva 180 milioni di euro
- ✓ Costo del personale. Spesa complessiva 2 miliardi 300 milioni. Il personale delle Province ammonta a circa 61.000 unità
- ✓ Spese generali dell'amministrazione e spese di manutenzione del patrimonio (informatizzazione, patrimonio immobiliare, cancelleria, costi utenze telefoniche, elettricità, etc.) Spesa complessiva 750 milioni di euro
- ✓ Indennità degli amministratori. Spesa complessiva 111 milioni di euro

Complessivamente i livelli di spesa delle amministrazioni provinciali non presentano quell'anomalia che, a fronte di un incisivo intervento, comporterebbe risparmi ingenti. Le Province, peraltro, nel quadriennio 2008-2011, hanno contratto il volume di spesa corrente più di altri comparti, con una variazione di 6,4 punti percentuali in meno (Fonte Siope) a fronte dell'aumento di 8 punti percentuali dei Comuni.

A ciò si aggiunga che il decreto legge n.95/12 ha assegnato per l'anno 2012 alle Province 500 milioni di euro di riduzione delle spese destinate ai consumi intermedi, al pari dei comuni che spendono per questa voce un volume di risorse otto volte superiore. Per le Province i consumi intermedi ammontano a circa 3,7 miliardi di euro, ma alcune delle voci significative ricomprese in questo capitolo di spesa oggetto di 'review' sono servizi ai cittadini: 1 miliardo e 134 milioni di euro vanno ai contratti di servizio per il trasporto pubblico locale, 367 milioni di euro sono investiti in corsi di formazione, 243 milioni di euro sono risorse

destinate alla manutenzione ordinaria e alla riparazione degli immobili, compresi i 5.000 edifici scolastici gestiti dalle Province. Nonostante gli sforzi di ridurre i volumi di spese, si richiede un taglio ai costi di funzionamento delle amministrazioni provinciali troppo oneroso e sproporzionato in relazione agli altri livelli di governo locale. Tanto da mettere a rischio il mantenimento degli equilibri di bilancio e il pagamento delle retribuzioni del personale.

Cosa diversa dai costi di funzionamento connessi all'esercizio delle funzioni sono i costi impropri; quelli che consistono nella moltiplicazione di enti inutili al solo fine di ampliare occasioni di impiego per il "ceto politico".

La semplificazione delle istituzioni deve comportare una lotta senza quartiere a questa tipologia di sprechi. Merita valutazione positiva, dunque, il fatto che per tali Enti l'art. 9 del D. L. 95/2012 ne preveda la soppressione del 20% auspicando che in Conferenza Unificata, sulla base del principio di leale collaborazione, si individuino i migliori criteri e la tempistica per l'attuazione della disposizione.

La riforma delle Province: dal decreto "Salva Italia" al d.l. 95/2012

La vicenda riguardante il futuro delle province, dopo alcuni anni di campagne mediatiche intrecciate con la lotta alla casta e ai costi eccessivi della politica, si è andata sviluppando dall'estate scorsa con una commistione di interventi normativi scoordinati, tra obiettivi di risparmio (spesso solo virtuali) e soluzioni istituzionali casuali, al di fuori di ogni disegno di organicità. Sono proliferate innovazioni legislative legate più ad obiettivi di contenimento dei costi pubblici, di stampo centralistico e fortemente contraddittorio rispetto alle esigenze di effettiva responsabilizzazione delle autonomie regionali e locali.

Da un lato si sono avute proposte miranti a ridurre i costi della politica da perseguire con una drastica riduzione del numero degli enti territoriali intermedi sulla base di parametri artificiali o comunque astratti, al di fuori delle previsioni costituzionali che disciplinano le eventuali modifiche territoriali degli enti provinciali. Per altro verso si sono avute, quasi contemporaneamente, proposte volte a sopprimere le province come enti territoriali di carattere nazionale affidando alle regioni il compito di decidere sul se e sul come prefigurare enti intermedi tra il livello comunale e il livello regionale.

L'iter di riforma si è avviato con l'art. 15 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 che aveva originariamente disposto la soppressione di tutte le province con popolazione inferiore a 300.000 abitanti o con superficie complessiva inferiore a 3000 kmq. Ma di fronte ai numerosi rilievi mossi contro questa disposizione, per essersi discostata dalle norme costituzionali sul mutamento delle circoscrizioni provinciali, la legge di conversione ne ha conservato il solo comma 5 che dispone il dimezzamento del numero di consiglieri e di assessori provinciali. Peraltro, la riduzione disposta nel 2011 fa seguito a quelle già disposte nel 2009 (art. 2, c. 184, legge 23 dicembre 2009, n. 191), e nel 2010 (art. 1, c. 1, 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42).

Si è giunti successivamente alla soluzione contenuta nell'art. 23 del "decreto Salva Italia" n. 201/11, convertito con l. 214/11 in cui si è sostanzialmente immaginato lo svuotamento delle province, sia sul piano delle funzioni che degli organi di governo, come premessa per una loro abolizione o, comunque, per una loro trasformazione radicale da enti autonomi di governo territoriale in soggetti istituzionali strumentali degli altri livelli di governo.

Di tutto il novero delle funzioni prima attribuite alle Province (le funzioni principali in ordine di importanza sulla base della spesa investita per adempimento della funzione sono: gestione del territorio; istruzione pubblica; trasporti; sviluppo economico; tutela ambientale) con il decreto Salva Italia rimangono in capo

all'ente di area vasta solamente le "funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". Un ruolo provinciale di difficile inquadramento, questo, che avrebbe comportato uno spostamento delle funzioni provinciali ai comuni causando difficoltà di gestione per la inadeguata dimensione locale, oppure alle regioni, con un evidente rischio di macroaccentramento. In concreto il comma 18 stabiliva che lo Stato e le Regioni provvedessero, con propria legge e secondo le rispettive competenze, a trasferire tutte le altre funzioni già esercitate dalle Province ai Comuni entro il 31 dicembre 2012, assicurando il passaggio delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali. Potevano essere acquisite dalle Regioni nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza le funzioni provinciali che richiedono un esercizio unitario. In caso di inerzia delle Regioni nell'attuare la procedura legislativa di trasferimento delle funzioni entro il termine del 31 dicembre 2012, era previsto l'intervento sostitutivo con legge dello Stato.

Sotto il profilo ordinamentale il decreto Salva Italia ha ridotto a due gli organi di governo (consiglio provinciale e presidente), prevedendone la elezione in via indiretta ad opera degli organi elettivi dei comuni, con un ovvio forte indebolimento della loro capacità di operare effettive scelte di politica territoriale, infrastrutturale e ambientale di livello sovracomunale/intermedio. Il decreto prevede che le modalità di elezione degli organi provinciali debbano essere dettagliate con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012: in data 16 maggio 2012, il Governo ha presentato alla Camera un d.d.l. sul sistema elettorale degli organi provinciali. Il disegno di legge apporta una modifica al numero massimo dei Consiglieri provinciali rispetto al tetto di 10 componenti fissato dal comma 16 dell'art. 23, prevedendo che il Consiglio sia composto da un numero di membri variabile tra 10 e 16 a seconda della popolazione della Provincia (16 membri per le Province con popolazione superiore a 700.000 abitanti, 12 membri per le Province con popolazione compresa tra 300.000 e 700.000 abitanti e 10 membri per le Province con meno di 300.000 abitanti). Viene invece confermata la natura di secondo grado degli organi provinciali sostituendo l'attuale sistema di elezione diretta con un nuovo sistema elettorale che riconosce l'elettorato attivo e passivo per le elezioni del Consiglio Provinciale e del Presidente della Provincia solo ai sindaci e ai consiglieri comunali in carica nei Comuni della Provincia. Si tratta di una misura concepita essenzialmente come strumento di contenimento dei costi di gestione degli enti provinciali, dal momento che gli eletti nel Consiglio provinciale mantengono la carica di sindaco o di consigliere comunale per tutta la durata quinquennale della carica provinciale e non percepiscono per quest'ultima alcuna indennità, applicandosi il divieto di cumulo degli emolumenti.

Per fornire la prova di un vero "cambio di passo" sull'accidentato fronte dei costi della P.A. in occasione dell'annunciata operazione di *spending review* il d.l. 95/2012 colpisce nuovamente un obiettivo già usurato dalle polemiche, ricalcando le modalità degli interventi precedenti: si agisce d'imperio sugli assetti istituzionali senza concertazione con le parti interessate, senza un programma preventivo per la gestione dei suoi "effetti collaterali".

L'art. 17 del d.l. 95/2012 disciplina un'articolata procedura di soppressione e accorpamento delle Province, al fine di ridurre il numero. L'incipit del processo è fissato nella delibera del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012 dove vengono declinati quei parametri funzionali al riordino – dimensione territoriale e popolazione residente – già previsti dal decreto. Si stabilisce che i nuovi enti abbiano almeno 350mila abitanti e una superficie territoriale non inferiore a 2500 chilometri quadrati. Questo vuol dire che escono indenni dall'accorpamento 43 Province su 107, tra cui le dieci Province che, entro il 1° gennaio 2014, saranno soppresse e diventeranno Città Metropolitane. 64 Province italiane, di cui 50 situate in Regioni a Statuto Ordinario e 14 in Regioni a Statuto Speciale, invece, saranno interessate dalle procedure di accorpamento.

Sono individuate due ipotesi eccezionali in presenza delle quali è concessa una deroga a tali criteri: il caso delle province sede di capoluogo di regione; il caso delle province confinanti esclusivamente con province di regioni diverse da quella di appartenenza e con province destinate ad essere trasformate nelle città metropolitane disciplinate dall' art. 18.

A seguito dell'individuazione dei criteri per la soppressione, è previsto l'avvio di una procedura articolata che prevede il coinvolgimento di regioni ed enti locali nell'applicazione di tali parametri e nella redazione dei piani di accorpamento. Tale procedura prevede in sequenza:

- la trasmissione dell'atto contenente i parametri ai Consigli delle autonomie locali istituiti nelle regioni ordinarie (ovvero, in caso di assenza di CAL, ad equivalenti organismi di raccordo regione-enti locali);
- la deliberazione da parte dei CAL, entro quaranta giorni dalla trasmissione dell'atto governativo, del piano di riduzione e accorpamento relativo alle province della propria regione, il quale viene trasmesso entro cinque giorni al governo
- l'acquisizione da parte del governo, entro dieci giorni dal ricevimento del piano, del parere delle regioni interessate;
- la sostituzione delle deliberazioni regionali, nel caso in cui queste non vengano assunte, con il parere della Conferenza unificata;
- l'adozione da parte del governo, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, di un «atto legislativo» di sua iniziativa contenente l'ordine di soppressione e accorpamento delle province sulla base delle deliberazioni regionali o, eventualmente, del parere della Conferenza unificata.

L'art. 17 si occupa anche delle funzioni degli enti provinciali "sopravvissuti" alla riduzione, nonché dei loro organi di governo. La norma, tiene anzitutto ferme le funzioni di indirizzo e coordinamento delle funzioni comunali di cui al predetto art. 23, comma 14 del decreto Salva Italia e stabilisce che siano «trasferite ai comuni le funzioni amministrative conferite alle province con legge dello Stato fino alla data di entrata in vigore del decreto e rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione» (art. 17, comma 6); funzioni, queste ultime, che lo Stato individua con DPCM, emanato previa intesa con la Conferenza unificata.

Al trasferimento ai comuni delle funzioni ex-provinciali deve corrispondere il trasferimento dei beni e delle risorse necessarie a farvi fronte; l'individuazione e il trasferimento di questi beni e risorse avviene con DPCM, previa intesa con la Conferenza unificata e consultazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Alle province "sopravvissute", invece, devono attribuirsi (in aggiunta a quelle di indirizzo e coordinamento succitate) funzioni di area vasta in materia ambientale («pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza) e di strade e trasporti («pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente).

Percorsi di riforma sulle nuove Province

La nuova disciplina garantisce un nucleo di competenze indefettibili nell'ente di area vasta a prescindere dal ruolo che la legislazione regionale vorrà riconoscerli. È immediatamente evidente, tuttavia, come tali funzioni siano del tutto insufficienti a connotare un ente di governo di area vasta. Non vengono riconosciute in capo alle nuove Province, accorpate e quindi con una dimensione territoriale corrispondente ai criteri di ambiti territoriali ottimali di area vasta, funzioni essenziali, previste sia dalla Legge 42 sul federalismo fiscale, sia dalla Carta delle Autonomie in discussione al Senato. In particolare, rispetto alle funzioni indicate nella legge delega sul federalismo fiscale, quelle che risultano difficilmente sganciabili dal livello di governo provinciale sono l'edilizia scolastica, la formazione professionale e le funzioni in materia di mercato del lavoro, in particolare la gestione dei Centri per l'Impiego.

Il d.l. 95/2012 dichiarando formalmente l'obiettivo di garantire l'invarianza dei servizi ai cittadini non fa altro che proseguire sulla scia delle precedenti manovre e svuota, di fatto, l'Ente intermedio perdendo un importante occasione: delineare una dimensione territoriale funzionale al riordino dei servizi alle comunità. Le scelte istituzionali non possono essere né improvvisate per far fronte ad una emergenza di carattere finanziario, né gestite al di fuori di un quadro organico. Piuttosto, sul futuro delle province serve un percorso ragionato e condiviso, che parte da un rilancio del valore di prossimità territoriale rispetto alle domande delle persone, passa attraverso la divisione razionale tra i vari livelli territoriali delle competenze e delle responsabilità connesse, e culmina in una riorganizzazione complessiva del sistema istituzionale in grado di riallineare funzioni e risorse su un orizzonte temporale più lungo dei bisogni delle comunità.

A questo va aggiunto che la Provincia è custode di un forte elemento identitario che porta a considerarla fattori di caratterizzazione di attività e risorse produttive e sostrato di memoria collettiva ed identità socio – culturale. È evidente che nel ridisegnare la mappa geopolitica del Paese, l'applicazione di criteri omogenei noncuranti delle specificità territoriali, porrebbe problemi anche sotto questo punto di vista. Ad esempio, nella configurazione delle aree metropolitane, una città come Venezia non è sovrapponibile, per storia, economia, composizione sociale del territorio alla sua provincia. Un provvedimento avulso dalla realtà come questo rischia di buttare benzina sul fuoco di realtà piccole e medie che si sentirebbero, improvvisamente, private di un ente intermedio di rappresentanza.

Peraltro, il decreto legge implica una serie di conseguenze rilevanti in termini di squilibrio istituzionale. In primo luogo sul versante dei comuni, che sono potenzialmente destinatari di funzioni di area vasta non gestibili a livello locale per le quali dovrebbero inevitabilmente essere costituiti organismi associativi o consortili più o meno di livello provinciale, con conseguenti complicazioni e oneri di gestione. Anche la nota di lettura al decreto redatta dal servizio bilancio del Senato in merito all'art. 17 segnala che *“pur se il dispositivo assume carattere essenzialmente programmatico e procedurale e demanda ad atti successivi la puntuale normativa di attuazione e i conseguenti effetti finanziari (...) oltre ai possibili effetti di risparmio derivanti dalle misure di soppressione e razionalizzazione delle province e delle loro funzioni, potrebbero emergere profili onerosi di tipo straordinario in relazione al passaggio delle funzioni dalle province ai comuni interessati”*

Si deve intervenire in modo più incisivo e concreto su quelle strutture intermedie: consorzi, consorzi di bonifica, bacini imbriferi, magistrato delle acque, enti parco, enti ed organismi regionali di ogni natura, che continuano ad esistere e a persistere esercitando funzioni acclaratamente sovrapposte a quelle degli enti locali. Nessuno è in grado di capire quali e quanti siano, quali spese movimentino, quale utilità concreta abbiano. Piuttosto andrebbe valutata l'opportunità di accorpare questi enti a comuni o province, il che darebbe davvero una spinta razionalizzatrice al sistema istituzionale.

Questo significherebbe agire con una logica sistemica, non per singoli pezzi. Un organico disegno riformatore non può risolversi in un mero trasferimento di funzioni. Tanto più se, ancora prima di attuare concretamente le disposizioni dettate per la razionalizzazione e riduzione delle amministrazioni provinciali, una disposizione mascherata da esercizio di revisione della spesa, sancisce preventivamente un blocco delle assunzioni. Piuttosto, sarebbe necessario attivare procedure di concertazione tra tutti gli Enti interessati e le organizzazioni sindacali, onde evitare che il trasferimento delle funzioni si risolva in nuove situazioni di inefficienza dettate dal mancato contestuale passaggio di quei lavoratori che hanno fondato il proprio patrimonio professionale proprio sull'esercizio delle funzioni trasferite.

Diversamente, si rischia di lasciare tutto invariato o addirittura di creare altri enti o società strumentali a cui affidare i servizi, senza abbattere la spesa improduttiva, causando una messa in mobilità indiscriminata dei lavoratori. Ogni progetto di riorganizzazione, invece, dovrebbe essere funzionale proprio ad innalzare la qualità del servizio al cittadino, riqualificando la spesa e valorizzando il capitale umano. Il patrimonio professionale dei lavoratori, lungi dal costituire una voce di costo da aggredire, deve essere considerato come un valore aggiunto imprescindibile.

Da quanto si è delineato scaturisce, in sostanza, il volto di una nuova provincia caratterizzata da un ruolo e una fisionomia marginale nel riassetto del sistema istituzionale della Repubblica, piuttosto che una Provincia necessaria regista dello sviluppo locale e dei servizi a rete. È indispensabile, quindi, avviare una proficua stagione di concertazione sulle grandi riforme per contrastare la tendenza che ha pesantemente segnato le recenti vicende legate alla semplificazione istituzionali. Si deve rinunciare ad ogni tentazione di riformare le istituzioni come conseguenza o effetto collaterale del contenimento e della riduzione della spesa pubblica, per passare ad una prospettiva inversa di contenimento e riduzione della spesa come elemento di un organico e condiviso processo di riforma delle istituzioni locali che scommetta con decisione sul valore delle competenze e delle professionalità.