



Osservatorio sulle Autonomie e i Territori

<http://osservatorioautonomie.unipv.it>

Focus Regione n. 18

LA “RESURREZIONE” DELLE PROVINCE?

Il titolo non inganni perché qui non si intende evocare alcun mistero... pasquale.

Nella vicenda in questione, non c'è nulla di misterioso, perché il progetto di soppressione dell'Ente Provincia ha preso corpo in un preciso contesto storico e si è sviluppato con una qualche coerenza e tenacia per quasi un decennio.

La stagione è quella segnata dalla polemica sui “*costi della politica*”, sul ruolo della cosiddetta “*casta*”, insomma agli albori dell’“*antipolitica*”.

A qualcuno quella stagione ha fruttato cospicui ritorni editoriali e visibilità⁽¹⁾, più di un movimento ha guadagnato uno spazio politico, innescando una parabola di cui oggi possiamo forse scorgere le fasi terminali.

Già allora era parso chiaro che si trattava in realtà di un cedimento a spinte demagogiche, in sostanza di una sconfitta della Politica, della sua credibilità ed autorevolezza.

Questo perché l'Ente Provincia è stato in quel momento, in quanto anello più debole dell'architettura istituzionale italiana, l’“agnello sacrificale” per tentare di sintonizzarsi con la violenta campagna mediatica in corso.

Accondiscendere alle istanze di quella campagna significava rimuovere almeno quattro dati istituzionali e storici di realtà:

1. l'articolazione territoriale su base provinciale è un fatto consolidato della storia istituzionale italiana, alla quale si ispirano gran parte delle articolazioni amministrative, organizzative e funzionali locali e nazionali⁽²⁾;
2. quella dell’“area vasta” sovracomunale e infra regionale è una dimensione imprescindibile del governo locale, delle istituzioni, dei servizi e delle reti⁽³⁾;
3. in tutte le architetture istituzionali europee è riscontrabile un analogo presidio di questo livello intermedio;
4. le funzioni fondamentali esercitate dalle Provincie (viabilità stradale, edilizia scolastica, ambiente) sono strategiche per i cittadini e le imprese, che, infatti, hanno pagato il degrado che esse hanno subito in questi anni.

Come noto, l'obiettivo della soppressione delle Province non è stato raggiunto, in forza del risultato della consultazione referendaria del dicembre 2016.

Ma i danni inferti all'istituzione provinciale sono stati gravissimi: prima con le disposizioni della l. n. 56/2014 ed il superamento dell'elezione diretta del Presidente, poi - ben più incisivamente - con la drastica contrazione delle dotazioni di personale e finanziarie prodotta dalla l. n. 190/2014.

Le rilevazioni statistiche successive hanno ben documentato l'impatto del dimezzamento delle risorse umane, aggravato dal blocco del *turn over*, e del prelievo forzoso da parte dello Stato sulle entrate tributarie autonome provinciali⁽⁴⁾.

Il risultato è stata la semi paralisi dell'attività delle Province, il peggioramento dei servizi per cittadini ed imprese ed una drastica contrazione della loro capacità di investimento.

Nella generale svalutazione del ruolo delle Province e nella conseguente politica di tagli, sono state di fatto coinvolte anche le Città metropolitane, abilitate sul piano legislativo dalla precitata l. n. 56/2014, ma oggetto di un trattamento solo leggermente attenuato e comunque tale da aver ad oggi di fatto precluso la loro piena attivazione e valorizzazione.

Un ulteriore problematico frutto di quella stagione sono stati i processi di accorpamento delle Camere di Commercio, molti peraltro ancora non ancora perfezionati e che comunque hanno prodotto una contrazione dei livelli di rappresentanza, spesso una loro integrazione forzata con criteri indifferenti alle reali dinamiche delle economie territoriali.

Ma veniamo all'oggi.

Qualche segnale positivo è venuto dagli ultimi Governi che hanno attenuato il piano dei prelievi forzosi, introdotto meccanismi di parziale compensazione e prospettato il progressivo superamento del blocco del personale.

Il processo è stato accelerato dalla pandemia che ha visto progressivi interventi finanziari dello Stato per contenere la caduta delle entrate, ma soprattutto per favorire la ripartenza degli investimenti e produrre così anche una ricaduta occupazionale volta a contenere gli impatti della crisi sanitaria.

Finanziamenti sono stati stanziati inoltre per interventi urgenti sulle strutture scolastiche di competenza in relazione alle esigenze scaturite dall'emergenza sanitaria.

Questa graduale inversione di tendenza nei confronti delle Province e dell'insieme degli Enti Locali è stata favorita dalla buona capacità di spesa di cui essi hanno dato prova, soprattutto se confrontata con le criticità e lentezze degli altri comparti della P.A.

Anche il PNRR, recentemente approvato, mostra di muoversi nella stessa direzione e pare rilanciare fortemente i due tradizionali *asset* delle province, ossia la rete stradale e le strutture scolastiche, dando in qualche modo seguito alle analisi e ai documenti di proposta presentati dalle strutture associative e dalle singole realtà⁽⁵⁾.

Pure i provvedimenti in corso di adozione o annunciati dal nuovo Ministro della P.A., che si collocano nella scia del recente Patto per l'innovazione del lavoro pubblico ⁽⁶⁾, paiono segnare una decisa inversione di tendenza rispetto alle politiche del personale pubblico in generale e delle amministrazioni locali in particolare, volta a ripristinare il ricorso alla leva assunzionale, soprattutto per favorire l'accesso a personale giovane e dotato di quelle competenze tecniche, oggi tanto essenziali quanto carenti.

In questa direzione, ma assai per tempo, si è mossa invece Regione Lombardia la quale, in forza di una precisa opzione politica in favore delle Province, certamente motivata anche dalla propria dimensione demografico e socio-economico, ha sempre osteggiato la prospettiva del superamento degli enti di Area vasta ed in particolare delle Province.

Già con la legge regionale n. 19 del 2015, la norma regionale di recepimento della l. n. 56/2014, ci si orientò per la conferma di quasi tutte le funzioni già delegate alle Province (ad eccezione delle competenze in materia di Agricoltura, Caccia e Pesca).

L'esercizio di dette funzioni è stato oggetto di definizione amministrativa e finanziaria in successive Intese triennali e quella vigente, relativa al Triennio 2019-2021, è ora in corso di aggiornamento.

Anche il recepimento regionale della riforma dei Centri per l'impiego (CPI), avvenuto con la l.r. n. 9/2018, si è posta in controtendenza con l'orientamento nazionale ed ha attribuito alle Province e Città metropolitana di Milano la gestione dei CPI.

Nel campo delle infrastrutture, il superamento di una precedente ipotesi di costituzione di una Società mista Regione Lombardia – ANAS per la gestione della rete stradale provinciale ha condotto alla conferma alle Province della rete viabilistica ante l. n. 59/1997 (cd Legge Bassanini), all'attribuzione alle Province e CM delle risorse finanziarie inizialmente destinate alla Società ed il ritorno ad ANAS della quota restante della rete.

È quest'ultimo un passaggio che si sta completando proprio in questo periodo⁽⁷⁾, ma merita una riflessione perché altamente emblematico del rapporto Stato – territori.

Questo, che è pur sempre un discutibile processo di riaccentramento delle competenze, trova la propria spiegazione nei meccanismi attuativi della precitata l. n. 59/1997 che associavano alla regionalizzazione di parte della rete stradale ANAS l'erogazione di quote annue di finanziamento per la relativa gestione e manutenzione.

Nel tempo, detti stanziamenti si sono progressivamente ridotti fino all'azzeramento, lasciando l'intero onere gestionale in capo alle Regioni e, di conseguenza, alle Province: il tutto, peraltro, mentre si dispiegava il disegno di abolizione delle Province sopra descritto.

Grazie alla manovra di Regione Lombardia, le Province si son trovate a disporre di un importante contributo di oltre 50 ML che hanno potuto destinare ad interventi sulla rete stradale rimasta di loro competenza.

Più recentemente, alle Province lombarde e alla Città Metropolitana milanese sono state assegnate cospicue risorse finanziarie nell'ambito della legge regionale n. 9 del 2020 recante "*Interventi per la ripresa economica*": in particolare con il Decreto n. 6804/2020, attuativo della D.g.r. n. 3113/2020, sono stati assegnati complessivamente € 51.350.000, ma altri interventi potranno essere finanziati con la restante quota destinata agli "investimenti regionali"⁽⁸⁾.

Da quanto sommariamente esposto, sembra dunque che la minaccia che incombeva sulle Province sia rientrata e che anzi si possa prospettare una stagione di consolidamento e rilancio.

Tutto bene, dunque?

Non esattamente. Intanto perché questo pur positivo mutamento di approccio, questa “resurrezione” citata nel titolo, dovrebbe motivarsi non solo in chiave emergenziale, allo scopo di favorire il rilancio economico da tutti auspicato e cui tutti son chiamati a concorrere.

È importante piuttosto che ci si muova dalla rinnovata consapevolezza, in generale, di disporre di una Pubblica Amministrazione efficiente e rinnovata e, specificamente, di un Ente intermedio pienamente riabilitato nel suo ruolo di cerniera tra il livello comunale e quello regionale, tra lo Stato e i territori, tra i cittadini e i pubblici poteri.

In secondo luogo, non si può pensare che i danni arrecati dalla precedente non abbiano lasciato dei pesanti strascichi.

La dotazione di personale resta gravemente carente, l’età media è elevata, e tale da far pensare a ulteriori processi di fuoriuscita.

Questo pesa, in particolare, su funzioni strategiche quali gli uffici preposti alla progettazione, alla gestione tecnica e amministrativa delle stazioni uniche appaltanti, alla gestione dei processi di digitalizzazione.

Come recita il succitato Documento UPI, “*per far fronte alle esigenze di rilancio degli investimenti a livello locale e di supporto agli enti locali del territorio le Province hanno l’esigenza di rafforzare la loro capacità amministrativa con l’immissione di nuovi dirigenti e di funzionari specializzati*”⁽⁹⁾.

Sul piano finanziario, è vero che le Province sono beneficiarie in questa fase (e lo saranno ancor più in futuro) di importanti risorse: ma si tratta per lo più di entrate in conto capitale mentre resta largamente sottodimensionata la quota in entrate correnti, con le note conseguenze che questa distorsione produce sul corretto ed efficiente funzionamento degli Enti.

Infine, resta il nodo della rappresentatività e dell’autorevolezza degli organi politici, a tutt’oggi espressione di elezioni di secondo grado e molti addirittura in regime di *prorogatio* a causa della pandemia.

Insomma, per le Province italiane e lombarde, pur dentro un nuovo scenario, restano serie ragioni di preoccupazione, che non verranno meno se saranno costrette ad affrontare la sfida dei prossimi anni ed i gravosi impegni che si preannunciano dentro la camicia di forza dell’attuale cornice istituzionale e normativa.

Perché il rischio è che, nella straordinarietà dello sforzo di attuare il PNRR, resteranno disattese le esigenze di riforma della l. n. 56/2014 e del TUEL a più riprese sollecitate.

⁽¹⁾ Un caso per tutti: S.Rizzo, G.A.Stella, *La Casta*, Rizzoli, 2007

⁽²⁾ Una disamina organica ed esaustiva è condotta in *Mappe d’Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, di B. Caravita et al., *Universitas mercatorum press*, 2017

⁽³⁾ G.C. Ricciardi-A. Venturi (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell’Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018

⁽⁴⁾ Da ultimo: Servizio Studi Camera dei Deputati, Sez. Città metropolitane e province, 21.04.2021; ma cfr anche UPI, Dossier: *Le Priorità delle Province per il nuovo Governo*, 12 marzo 2021, punto 2.1 *Il quadro generale: l’evoluzione degli ultimi anni e 2.2 Gli equilibri di parte corrente*

⁽⁵⁾ Si veda ad es. UPI, Dossier: *Le Priorità delle Province per il nuovo Governo*, cit. *Il recente decreto che istituisce il Fondo complementare al PNRR prevede ad es. risorse per la viabilità delle aree interne*

- (6) *Presidenza del Consiglio dei Ministri, PATTO PER L'INNOVAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO E LA COESIONE SOCIALE, marzo 2021*
- (7) *Si veda ad es.: Strade bresciane. Tornano allo Stato 120 km di strade bresciane, in Il Giornale di Brescia, 29.04.2021; In provincia cambia la gestione di km di strade, in La Provincia pavese, 29.04.2021; Passo San Marco all'ANAS: ora garanzie, in La Provincia di Sondrio, 29.04.2021*
- (8) *L'Università di Pavia, nell'ambito della collaborazione in atto con Regione Lombardia, ha in corso l'analisi delle realizzazioni che le Province hanno avviato nel 2020 e 2021 a seguito dei contributi erogati dalla lr 9/2020 "Interventi per la ripresa economica".*
- (9) *Doc UPI cit., pag. 14*

Il Responsabile del Focus Regione

Dott. Giampaolo Ioriatti