

Allegato

N. 8 – 2008 - Rivista telematica di Legautonomie

A che cosa servono le Province?

- **Contro il qualunquismo pericoloso che ignora la storia**
di Angelo Villani, Presidente Provincia di Salerno
- **Non c'è vero federalismo senza le Province**
di Edoardo Del Vecchio, Presidente Upi Lazio
- **La "casa dei Comuni" è necessaria alla coesione dello Stato**
di Federico Saccardin, Presidente della Provincia di Rovigo, Presidente Legautonomie Veneto
- **Quando per i fascisti era la "Maddalena" degli Enti locali**
di Oscar Gaspari, storico
- **Consorzi, Agenzie, Ato: il vero problema sono gli organismi intermedi della democrazia**
di Ugo Nori, Presidente Consiglio provinciale di Teramo
- **Una modesta proposta per razionalizzare costi (e poltrone)**
di Fabio Evangelisti, deputato Italia dei Valori
- **Qualità , efficienza e sviluppo: l'Italia che funziona è quella "di provincia"**
di Giuseppe Roma, Direttore Generale Censis
- **Province: alla ricerca dell'ultima ratio**
di Laura Cortina

Contro il qualunquismo pericoloso che ignora la storia
(dal numero: 8 - 2008)

di Angelo Villani, Presidente Provincia di Salerno

Nel nostro Paese è in atto un processo di riforma federalista che vede il cittadino sempre più protagonista della Res Publica. E' per questo motivo che ancora più importante e strategico diventa il ruolo di istituzioni come la Provincia. Un organo capace di essere punto di riferimento fondamentale per il dialogo con la gente e interlocutore necessario per la tutela stessa del territorio e per lo sviluppo delle proprie risorse.

La polemica corrente sull'abolizione delle Province è figlia di un qualunquismo pericoloso, che non rammenta i capisaldi della storia di questo Paese, che ancor prima della sua unità aveva stabilito nelle Province l'organizzazione del territorio. Chi pensa di cancellare le provincie dalle geografie istituzionali non conosce i problemi attuali. Pensiamo alle differenze morfologiche che attraversano il Paese: 5000 degli 8000 comuni presenti contano meno di cinque mila abitanti, mentre un assessore regionale, per esempio in Lombardia, ha una competenza su circa 10 milioni di persone. Mi chiedo: come possiamo pensare di riformare davvero la macchina dello Stato se rimuoviamo quell'organo intermedio che garantisce una democrazia radicata nel proprio territorio e che assicura un raccordo continuo tra tutte le istituzioni presenti? Può un Comune offrire un coordinamento di servizi per i propri abitanti tra territori limitrofi? E allo stesso modo, possono le Regioni, che puntano gioco forza a essere diverse le une dalle altre, assicurare omogeneità di soluzioni?

La bozza della Riforma Calderoli per il federalismo fiscale prevede la trasformazione in aree metropolitane di sette, al massimo dieci provincie, ma ne mantiene in vita cento. Oggi in Italia ci sono 107 provincie attive (110 in tutto istituite), trentasette delle quali operano su aree che variano da 500 mila e un milione di abitanti. Le amministrazioni provinciali devono rappresentare l'identità del territorio e la capacità di assicurare e coordinare i servizi su vasta area. Abolirle significherebbe togliere alla gente il diritto di essere governata sul territorio. Ovvero aumentare la distanza tra il cittadino e lo Stato.

Abbiamo bisogno, invece, di un organo capace di ascoltare e di mettere a frutto le singole peculiarità attraverso una visione più ampia. Abbiamo bisogno di amministrazioni territoriali che, con competenze ben definite, si prendano in carico alcuni settori chiave: rifiuti, trasporto ed energia. Penso al nostro Sud. Alle difficoltà che giorno dopo giorno vengono vissute dalle città, dai paesi, dalla gente. Penso al gap economico che è ancora dominante e che troppo spesso si traduce in un gap di democrazia: ciò che serve al cittadino è lo strumento in grado di garantire la democrazia attraverso un'azione di coordinamento sul territorio.

Allora ecco perchè diventa fondamentale ragionare intorno ai problemi reali, smarcandoci da una demagogia pretestuosa e pericolosa.

Riunificare le competenze, avere un unico punto di riferimento che sia di equilibrio e di utilità a più Comuni, che assicuri e ottimizzi i servizi, che vigili sugli sprechi, e che promuova l'intero territorio in modo da esaltarne ogni peculiarità. Abbiamo bisogno di una struttura che sappia sfruttare in maniera intelligente e mirata le risorse presenti su tutta la propria area di competenza: penso all'energia derivata dallo sfruttamento dei corsi d'acqua, per esempio, o ai servizi idrici, o ancora all'ottimizzazione del sistema dei trasporti. Dobbiamo iniziare a parlarci per affrontare i problemi interprovinciali, per condividere i fattori di eccellenza, e per risolvere insieme le difficoltà che si ripercuotono sulle singole persone.

In questo quadro diventa fondamentale abolire gli egoismi istituzionali che troppo spesso ci hanno condotto ad un isolamento improduttivo. E lo dobbiamo fare partendo dalla concretezza che il cittadino pretende in una visione di democrazia che lo metta al centro del sistema.

Ecco perchè la Provincia deve essere vista come un'istituzione sempre più vicina e strategica per il cittadino. Perchè per la sua natura territoriale, garantisce quel raccordo necessario a tutte le possibili soluzioni dei problemi reali della gente.

Non c'è vero federalismo senza le Province (dal numero: 8 - 2008)

di Edoardo del Vecchio, Presidente Upi Lazio

Non è uno slogan supponente di chi si erge a difensore acritico degli interessi della propria categoria, ma la presa d'atto di un fenomeno culturale e sociale che affonda le sue radici nella storia della Repubblica.

Una storia che si rinnova oggi nella costante ricerca di nuovi modelli di vita e nella necessità di cercare soluzioni, non soltanto ai temi legati alla qualità delle relazioni sociali ma anche alla nuova dimensione dell'economia, che ritrova, soprattutto nel nostro paese, un legame con il territorio che dà forza ai prodotti, che accresce la competitività, che fa del sistema Italia un unicum nel panorama europeo. L'Italia è un paese costruito sul modello provinciale: le istituzioni pubbliche centrali e regionali, le formazioni civili, sociali, professionali ed economiche hanno scelto di organizzarsi intorno alla nostra dimensione territoriale. Ma non è solo per questo che il dibattito carsico sulla poca utilità di un ente intermedio non ha grande futuro.

La Provincia quale ente intermedio tra Comune e Regione. Questo è un ruolo da tenere sempre in mente quando parliamo di competenze territoriali. Senza voler esaurire un elenco ben più corposo, si pensi che la Provincia esercita direttamente le funzioni amministrative che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; valorizzazione dei beni culturali; viabilità e trasporti; protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; caccia e pesca nelle acque interne; organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; funzioni di programmazione della rete dei servizi sociali; compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica; la programmazione e coordinamento del mercato del lavoro, compreso l'inserimento lavorativo dei disabili e dei soggetti tossicodipendenti ed ex detenuti.

Si pensi, inoltre, a tutte le competenze e funzioni che a vario titolo le Regioni stanno conferendo all'Ente Provincia: agricoltura e turismo- servizi di assistenza alle imprese- servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica- funzioni di protezione civile in caso di eventi calamitosi. La provincia, infine, in collaborazione con i Comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.

Le Province nel tempo si sono "meritate" l'attribuzione di questi compiti, proprio per la buona capacità di governo, e nel corso di questi anni hanno saputo dimostrare sul campo che le funzioni amministrative di area vasta sono utili soprattutto a quei piccoli Comuni che, in assenza del ruolo provinciale, sarebbero ancora più in sofferenza.

Il problema quindi non è abolire le Province, ma riordinare le competenze, avvicinarsi alla lettera dell'articolo 118 della Costituzione e al principio di sussidiarietà posto alla base del riassetto in chiave federalista. Andrebbe sfatata poi un'altra idea, quella delle Province come luoghi in cui si spreca denaro pubblico. E' un punto di vista pericoloso che fa male all'idea di democrazia. Va, infatti, segnalato che le Province, all'interno del più vasto comparto delle autonomie locali, da anni contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di risanamento economico del Paese, assicurando in questo modo una politica finanziaria nazionale coerente con i parametri comunitari. Stando all'ultima rilevazione, segnalata nel rapporto sulla Finanza locale curato da Dexia Crediop, il 98% delle Province ha rispettato gli obiettivi programmatici fissati nel patto di stabilità interna nel periodo 1999-2005. La spesa per Presidenti e Amministratori provinciali incide per lo 0,75% sul totale della spesa degli organi di governo.

Impostare il discorso in altro modo, ragionando sul miglioramento e sulla qualità della spesa pubblica è sacrosanto, ma non si deve incorrere nell'errore di considerare e ridurre il tutto ad un caso di poltrone e stratificazione di poteri. Poiché siamo in un sistema complesso più correttamente il ragionamento andrebbe indirizzato sulle funzioni, sulla razionalizzazione dei compiti, con l'attribuzione dei servizi ai vari livelli territoriali. Non va dimenticato poi che le Province hanno una rilevanza costituzionale consolidata. Anche nel recente disegno di legge sul "federalismo fiscale" approvato dall'attuale Consiglio dei Ministri, il ruolo determinante delle Province viene confermato, accanto poi ad un altro soggetto intermedio, la Città metropolitana, che esige una riflessione più approfondita su concrete e percorribili proposte legislative.

Ne parleremo nei prossimi mesi, ma il federalismo fiscale può rappresentare una vera opportunità per il Paese, a patto però che lo si riconosca come tassello fondamentale per dare compiutezza alla riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001, che aveva l'obiettivo prioritario di costruire un assetto istituzionale fondato sull'autonomia e sulla responsabilità di tutte le istituzioni costitutive della Repubblica: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione deve marciare di pari passo con l'attuazione delle disposizioni del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione sulle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, che costituiscono la premessa per realizzare un nuovo assetto istituzionale più ordinato e semplificato, rispettoso dei livelli di governo previsti dalla Costituzione, in grado di garantire l'autonomia e la responsabilità nell'esercizio delle funzioni amministrative e nella gestione delle risorse finanziarie ad esse correlate.

E' essenziale che ogni livello di governo si concentri sulle funzioni che rientrano nella sua specifica missione istituzionale, evitando di invadere il ruolo degli altri livelli di governo, direttamente o indirettamente. Occorrerà non arroccarsi a difesa dell'esistente negando l'evidente sovrapposizione di burocrazie, la necessità di dare risposte moderne ed efficienti alle domande di cittadini ed imprese; condividere l'opportunità di un rapido e coraggioso riordino delle competenze di ciascun ente locale, con l'auspicio per tutti di fare proprio il monito che ha riservato il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, nell'incontro concesso all'Upi prima dell'estate. "Crescete; ma non moltiplicatevi": un auspicio che auguro sia colto, insieme a noi, anche dai nostri parlamentari.

**La "casa dei Comuni" è necessaria alla coesione dello Stato
(dal numero: 8 - 2008)**

di Federico Saccardin, Presidente della provincia di Rovigo, Presidente Legautonomie Veneto

Nell'arco degli scorsi decenni vi è stato un progressivo, quanto disomogeneo e discontinuo processo di riordino dei poteri delle varie Istituzioni in cui articola la Repubblica, orientato a trasferire competenze e poteri dallo Stato centrale alle Istituzioni decentrate, in primo luogo le Regioni, che costituite negli anni '70 hanno sviluppato gradualmente il loro ruolo di soggetto programmatico e legiferante.

Con l'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione esso è ulteriormente accresciuto con il conferimento di nuove materie in cui esse esercitano la potestà legislativa autonoma ed in molte altre in maniera concorrente tra Stato e Regioni. Questo processo, tuttavia, non è stato accompagnato da un trasferimento significativo di attribuzioni alle Autonomie locali nel campo delle attività amministrative, mantenendo, sia pure in maniera disomogenea tra le varie Regioni, un accentramento non solo delle competenze, ma anche delle attività.

In questo ultimo periodo sta prendendo consistenza l'idea di un avanzamento del processo di riordino e di distribuzione delle competenze sotto il nome di federalismo. In questo contesto le Province hanno un compito essenziale e strategico; senza di esse non vi sarà il federalismo delle autonomie locali, ma quello delle Regioni; non verranno quindi scalfiti, ma saranno anzi rafforzati, i centralismi regionali oggi presenti. Che vi sia una tendenza opposta è evidente a fronte del fatto che ancora una volta riemerge un dibattito sul loro ruolo e sulla loro esistenza stessa e quando si parla di dare un ruolo ed una composizione nuova al Senato vi è chi tende a disegnarlo come il luogo di rappresentanza delle Regioni piuttosto che dell'insieme delle autonomie locali.

Se non altro per questa ragione le Province vanno difese per impedire una sostanziale disarticolazione dello Stato in realtà che oltre ad una autonomia legislativa, amministrativa e fiscale possano rivendicare anche una autonomia politica dalla Repubblica. Oltre a ciò esse svolgono un importante ruolo di raccordo tra i Comuni in particolare in quelle realtà, e sono tante, in cui essi sono di limitate dimensioni ed in cui non vi è un ruolo centrale del capoluogo di provincia. Ho sempre pensato alla Provincia come alla "casa dei Comuni" ed i Comuni come alla "casa dei cittadini" interpretando non un ruolo sovraordinato, ma una funzione integrata di individuazione degli interessi generali di una area vasta, che per tradizione e cultura si riconosce, in gran parte dei casi, anche in senso identitario e comunitario.

Pianificazione territoriale, politiche e servizi del lavoro e della formazione professionale, infrastrutturazione del territorio sono funzionali ad una idea dello sviluppo economico e sociale costruito dal basso, creando sinergie ed un migliore e più adeguato uso del territorio. A ciò vanno aggiunte le materie in campo ambientale e dell'energia, in particolare quella da fonti rinnovabili, della valorizzazione del territorio e della sua promozione. Vi è poi tutto un insieme di competenze che spaziano nel campo dell'istruzione superiore, del trasporto pubblico locale, della cultura e della valorizzazione del patrimonio artistico, culturale, architettonico ed ambientale, in particolare finalizzato allo sviluppo turistico, alla promozione del territorio ed alla gestione dell'accoglienza, su cui le Province hanno dimostrato di poter e saper svolgere una funzione di coesione istituzionale tra i Comuni, elaborando e gestendo programmi ed azioni condivise che singolarmente non si sarebbero potute esplicitare.

E' vero che alle Province oggi sono affidate competenze che potrebbero essere riorganizzate e ricondotte alla responsabilità dei Comuni, ad esempio quelle nel campo sociale, tuttavia le Province non sono più un "Ente di secondo grado", ma una Istituzione che rappresenta una Comunità (la fascia del Presidente come per il Sindaco evidenzia questo ruolo), ed in quanto tale ha il dovere politico di intervenire nelle varie problematiche assieme ai Comuni in primo luogo e svolgere questa importante e qualificata funzione. Si tratta quindi di definire con maggiore chiarezza le attribuzioni, le responsabilità e le risorse proprie di ogni livello istituzionale evitando, soprattutto, sovrapposizioni e competenze parziali.

In questo modo si rafforzerà, oltre alla coesione istituzionale anche quella sociale, la capacità di programmare il futuro e l'interlocuzione con gli altri livelli istituzionali, le Regioni in primo luogo che, nella loro importante e delicata opera di programmazione, possono meglio confrontarsi e definire strategie ed interventi adeguati alle diverse esigenze e realtà territoriali e socioeconomiche. In questo io vedo un assetto equilibrato e collaborativo che potrà dare una effettiva risposta alla necessità di aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica valorizzando i luoghi della partecipazione popolare e del controllo democratico.

**Quando per i fascisti era la "Maddalena" degli
Enti locali
(dal numero: 8 - 2008)**

di Oscar Gaspari, storico

La provincia, ente territoriale di tradizione francese, venne istituita nel Regno d'Italia con la legge comunale e provinciale del 1865, con la duplice natura di ente locale e circoscrizione territoriale del governo.

Presieduta dal prefetto, l'amministrazione rafforzò la propria identità autonoma rispetto allo Stato a partire dal 1888-89, con le riforme di Francesco Crispi e la previsione di un presidente eletto dal consiglio provinciale, contemporaneamente a quella di sindaci non più di nomina regia ma scelti dai consigli municipali. Per la peculiare natura di ente intermedio tra Comuni e Stato la provincia fu fin dall'inizio oggetto di forti polemiche e fu proprio in occasione di una di queste che, nell'aprile 1917, il Ministro dell'interno, e grande giurista, Vittorio Emanuele Orlando, ne tesseva l'elogio:

Malgrado i legislatori, malgrado gli accademici, malgrado le preoccupazioni e le diffidenze, la "Provincia" si afferma, la "Provincia" si accresce. E perchè? Perchè vi è una ragione naturale del suo essere; perchè dal Comune non si passa allo Stato senza stadi intermedi. La Provincia italiana non aveva tradizioni, ma se l'è fatte, se l'è create; essa ha costituito la ragione e la giustificazione della sua esistenza¹.

Per i fascisti, invece, la provincia si doveva sopprimere non solo per ridurre le spese e la burocrazia ma, soprattutto, perchè rappresentava il germe del male democratico: "la Maddalena" degli Enti locali, la grande fornicatrice, la prima scuola di corruzione elettorale e dell'infecundo parlamentarismo². Superata, tra il 1925 e il 1927, la prima grandi crisi, le province non solo rimasero ma, proprio in quegli stessi anni, ne vennero istituite altre venti circa, inaugurando così una prassi ancor oggi in uso: fondare nuove province mentre se ne discute l'abolizione.

La relativa esiguità delle funzioni della provincia del periodo liberale - viabilità, malati di mente, assistenza sociale e istruzione secondaria e tecnica - venne accentuata durante la dittatura con l'istituzione di enti nazionali come l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia e l'Azienda autonoma statale della strada. Nonostante questo, però, la Provincia continuava a essere ente di riferimento per la sua naturale vocazione al coordinamento delle iniziative di più ristretti ambiti locali e dei piccoli Comuni in particolare. La provincia si trovò ancora molto vicina all'abolizione nel secondo dopoguerra, negli anni dell'Assemblea Costituente, quando si reputò che il nuovo istituto intermedio tra Stato e comune, la regione, dovesse soppiantare il vecchio. Inaspettatamente, però, la provincia sopravvisse per ragioni che Meuccio Ruini definì in questo modo: se noi per creare la Regione, distruggessimo la Provincia, susciteremmo un ambiente di malcontenti, di diffidenze, di gelosie, di urti, entro il quale non conviene che sorga la Regione³.

Fu così che la Provincia si guadagnò la salvaguardia costituzionale insieme a Regione e Comune nell'art. 114 della Costituzione. All'inizio del periodo repubblicano le funzioni basilari della provincia rimanevano soprattutto tre. Con sarcasmo erano conosciute come le tre P della Provincia: pietrisco (in riferimento alla manutenzione delle strade provinciali); pazzi (per l'assistenza ai malati di mente); prostitute (per l'assistenza all'infanzia abbandonata). Anticipata da nuove richieste per l'abolizione della provincia - avanzate alla fine degli anni '60 da Ugo La Malfa, leader del Partito repubblicano - l'entrata in funzione delle Regioni nel 1970 evidenziò, come già nella Costituente, la potenziale concorrenzialità tra il nuovo ente intermedio tra Stato e Comune, dotato di notevoli risorse economiche e di potestà legislativa, ed il vecchio, la Provincia, che registrò un'ulteriore progressiva perdita di funzioni. Sin dall'inizio, infatti, si affermò una Regione pesante, che dava vita ad una estesa legislazione settoriale ed a una intensa attività amministrativa prodotta da numerosi uffici dotati di un altrettanto numeroso personale, con una palese inadempienza del dettato costituzionale che prevedeva, piuttosto, una Regione leggera.

La più importante conseguenza negativa dell'entrata in vigore della norma che ridisegnava l'attribuzione delle competenze tra comuni, province e regioni, il Decreto del Presidente della Repubblica 616/77 era, per le province, l'attribuzione ai comuni delle funzioni amministrative collegate all'assistenza sanitaria e ospedaliera, compresa quella relativa ai malati di mente. Nel 1978, ancora, avveniva il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative collegate all'assistenza psichiatrica. L'attività confluiva nel Servizio sanitario nazionale, che dava alle regioni una generale competenza sanitaria. E' stato solo con la legge 142/1990 - la legge di riforma che rinnovava la normativa di comuni e province rimasta ancorata al periodo liberale e fascista⁴ - che, per la prima volta dagli anni '20 del '900, la provincia veniva definito ente locale di governo come il comune e non vedeva ridotte ma aumentate le proprie funzioni. Il rafforzamento dell'ente veniva ribadito nel 1993 dalla legge per l'elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia che ha dato soprattutto ai comuni, ma anche alle province, grande stabilità e visibilità presso l'opinione pubblica.

Il nuovo Titolo V della Costituzione, approvato nel 2001, ha sancito sul piano costituzionale l'avvenuto rafforzamento della provincia avvenuto a partire dalla legge 142/90, ma non ha in alcun modo fatto cessare la polemica sull'abolizione dell'ente. Hanno contribuito a riavviare questa polemica da un lato l'apparizione sulla scena istituzionale della Città metropolitana, un nuovo ente intermedio tra Stato, Regione e Comune, di cui non sono chiari i rapporti con la Provincia e, dall'altro, la questione della cosiddetta Casta, relativa alle spese eccessive della politica e per il funzionamento delle istituzioni. Tra le istituzioni pubbliche, infatti, le province è ormai giunte al consistente numero di 107 - continuano ad essere, ancor oggi, nonostante il (quasi) secolo e mezzo di anzianità, quelle delle quali sono meno chiari ruolo e funzioni. D'altra parte è proprio la loro natura di ente intermedio vocato alla direzione e all'esercizio dei poteri di governo e di coordinamento di area vasta che rende le province particolarmente sensibili alle critiche di coloro che la considerano un duplicato di altre istituzioni, ieri l'altro lo Stato, ieri le Regioni, oggi anche le città metropolitane.

¹ Il convegno delle rappresentanze provinciali. Roma, 21 e 22 aprile, Rdp apr. 1917, pp. 97-108.

² Costantino Anzovino, A proposito di soppressione delle provincie, Rdp apr. 1923, pp. 92-6.

³ Ibidem.

⁴ Il riferimento è ai Testi unici delle leggi comunali e provinciali del 1915 e del 1934.

Consorzi, Agenzie, Ato: il vero problema sono gli organismi intermedi della democrazia (dal numero: 8 - 2008)

di Ugo Nori, Presidente Consiglio provinciale di Teramo

E' un periodo in cui si fa un gran parlare su come rivisitare gli Organi di governo del territorio, in primo luogo di Regioni, Province e Comuni al fine di migliorarne le performance e contenerne i costi.

Come al solito in Italia, invece, di pianificare l'azione riformatrice nei luoghi deputati, con un progetto organico e serio di democrazia compiuta, si interviene, in questo dibattito sia da posizioni di governo che da opposizione, ognuno dicendo la propria, in modo disorganico e frazionato sfrondando e modificando qua e là l'ordinamento e ritenendo che la desiderata sia la ricetta, per la riforma migliore del governo territoriale.

Si tratta di un malessere della politica, diffuso e trasversale, di ogni schieramento che allo stato dell'arte ha, fra l'altro, come argomento principe il ruolo delle Province.

Sulla stampa di tutti i giorni anche quella più accreditata, assistiamo ad uscite estemporanee, laddove c'è chi chiede l'abolizione delle Province in quanto Enti inutili e le cui competenze potrebbero essere assorbite dai Comuni e dalle Regioni, c'è chi, invece, ribadisce l'utilità delle Province prevedendo un rafforzamento delle attuali funzioni per i servizi di Area vasta: tutte le scuole superiori, il trasporto locale, le reti idriche, la raccolta dei rifiuti e i servizi di rete in genere.

Anche l'attuale Presidente del Consiglio ha parlato nell'ultima campagna elettorale, in qualche suo intervento, di soppressione delle Province, un parlare tutto teso ad accattivarsi quella parte dell'opinione pubblica e di quell'elettorato insoddisfatto ai costi, sprechi e privilegi della politica e della pubblica amministrazione.

A prescindere da questo costume molto discutibile, va detto che le Province rappresentano un livello istituzionale di governo del territorio, tutto italiano, in altre Nazioni, infatti, anche quelle più vicine, non esiste una dimensione analoga; in Francia i Dipartimenti sebbene hanno una valenza speculare alle Province, si collocano immediatamente fra i Comuni e lo Stato; in Germania le uniche realtà sotto lo Stato federale sono i Lander e i Comuni; in Gran Bretagna, le Contee hanno carattere tecnico-amministrativo e non politico, analogamente negli Stati Uniti dove le stesse hanno competenze giudiziarie o di polizia; in Spagna, lo stesso non esistono le Province in quanto sostituite da un Organismo costituito dalla Conferenza dei Sindaci.

E', come dire, che le Province rappresentano un modello tutto italiano.

Esse sono costituite da persone elette direttamente a suffragio universale e gli eletti, in tutto 4.206 tra Presidenti Assessori e Consiglieri, rispondono direttamente ai propri elettori. Il costo si aggira intorno ai 120 milioni di euro, un costo non eccessivo come più volte è stato dimostrato.

Il problema, se esiste, è di altra natura, nel senso che, se oggi esistono troppi centri di potere e livelli di Governo che hanno un costo elevato, questi non sono gli organi eletti direttamente, ma quelli che, possiamo dire, rappresentano e sono espressione di una democrazia indiretta. Si pensi ai Consorzi, agli Ato, alle Aziende e Società pubbliche, alle Agenzie regionali e nazionali, ai Bacini imbriferi montani ecc. Effettivamente sembra una giungla che in qualche maniera deve essere ridisegnata. Si tratta di strutture intermedie, di forma collocate a metà tra i Comuni e le Province, per la gestione di servizi e quant'altro, con costi elevatissimi per la Pubblica Amministrazione. La cosa più grave è che, non gli eletti, ma i designati in queste organizzazioni intermedie, il più delle volte, del loro operato non rispondono che a se stessi, nel migliore dei casi rispondono alla politica e sfuggono ad ogni tipo di controllo.

A questo punto la domanda viene spontanea!

Perché non sopprimere tutti questi centri di potere e i costi del super manager, lasciando alle Istituzioni elette e costituzionalmente riconosciute, peraltro collaudate, consolidate, già organizzate e più sicure, le relative responsabilità? Non c'è dubbio che, per essere al passo dei cambiamenti in atto, i territori hanno bisogno di un sistema di governo di Area Vasta, sia perché la presenza istituzionale comunale è eccessivamente frazionata sia perché la logica regionale appare a volte distante, sicché, sopprimere le Province per mantenere in vita gli anzidetti Organismi o per dover creare comunque delle Agenzie esterne alle Regioni che sopperiscano alle funzioni delle Province, non sembra, sicuramente, un passo verso la semplificazione amministrativa e nemmeno un segno di democrazia.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha affidato delle funzioni amministrative prima ai Comuni e poi alle Province, prevedendo una competenza residuale allo Stato e alle Regioni nelle ipotesi in cui occorre assicurare un esercizio unitario nell'ottica della riforma delle funzioni amministrative vanno attribuite prioritariamente agli Enti più vicini ai cittadini "comuni e Province" dei quali percepiscono in maniera immediata la necessità. Si rende oggi necessario attivare un processo di riorganizzazione dell'assetto amministrativo locale in una prospettiva di rafforzamento del sistema dell'autonomia.

Perciò, se ci deve essere un inizio per la eliminazione di Enti, bisogna partire sicuramente da quelle strutture non previste dalla Costituzione, che il legislatore e la politica ha introdotto e che nel corso degli anni ha consentito di proliferarsi e clonarsi. Nello stesso tempo bisogna porsi l'obiettivo di ridurre il numero delle Province, non solo quelle che coincidono con le aree metropolitane, ma anche quelle che in base al territorio ed ai parametri demografici non hanno le caratteristiche di area vasta. Altra decisione è quella di ridurre il numero dei consiglieri, modificando ed unificando il sistema delle elezioni degli stessi.

Questo per dire che, le collaudate strutture provinciali, con costi minori, oggi sono in grado di sopperire e gestire in proprio tutte quelle funzioni assegnate in un passato recente agli Ato e ai Consorzi, si pensi ai rifiuti, all'acqua, ai trasporti e via di seguito.

In questa opera di semplificazione, nel taglio alla eccessiva ed insostenibile struttura burocratica della Pubblica Amministrazione, risiede la risposta a chi chiede di ridurre i costi della politica, su cui certamente abbiamo il dovere di intervenire. Come dire! Il problema esiste ed è serio, pertanto, non può essere frutto di dichiarazioni estemporanee o di improvvisazioni legislative, ma il risultato di una seria rivisitazione degli attuali modelli gestionali e di governo del territorio che metta al centro del cambiamento il cittadino con i suoi bisogni. E' da qui che bisogna ripartire per essere credibili, dai cittadini che oggi chiedono servizi con una politica volta all'efficienza e al risparmio, senza sprechi, e risposte certe senza se e senza ma.

Con ciò si intende dire che non si può avviare un ragionamento partendo dalle poltrone da preservare o dai desiderata di ognuno di noi, ma, ponendo al centro del dibattito i portatori d'interesse e l'interesse generale della Nazione, chiamata a competere in un sistema internazionale che si misura soprattutto in termini di capacità, competitività e qualità della vita.

**Una modesta proposta per razionalizzare costi (e poltrone)
(dal numero: 8 - 2008)**

di Fabio Evangelisti, deputato Italia dei Valori

I costi della politica e della pubblica amministrazione rappresentano, ormai da un paio di anni, una questione particolarmente dibattuta e per la quale Italia dei Valori, come diverse altre realtà politiche italiane, sta cercando di realizzare proposte e provvedimenti che siano efficaci e duraturi.

In un'ottica federalista, con un progressivo decentramento dei poteri che sia concreto e non serva solo a soddisfare una parte della maggioranza o i pruriti di alcuni amministratori locali di padana fattura, il dibattito sul contenimento dei costi della Pa e della politica diventa di fondamentale importanza se vogliamo evitare che l'Italia del domani si trovi semplicemente spezzettata, con un Mezzogiorno distante anni luce dal resto del Paese e una gerarchia regionale squisitamente socioeconomica.

Nelle voci di bilancio interessate dalle nostre proposte, quella che più di tutte ha destato preoccupazioni tra gli amministratori locali e una buona parte della classe dirigente del Paese è stata la Provincia. Un'entità amministrativa che, al di là del merito, oggi rappresenta sotto diversi punti di vista un vero e proprio duplicato ridotto della Regione. Per la precisione 107 realtà, con altre 27 in lista d'attesa, aventi competenze e responsabilità spesso coincidenti con quelle regionali. Un'evidente dispersione di capacità, quindi, che se fosse affrontata con una programmazione capillare dell'amministrazione regionale avrebbe come risultato una maggiore efficienza e, soprattutto, una maggiore fiducia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e della politica.

Ritenere, però, le province il male peggiore del disastroso bilancio italiano sarebbe errato e semplicistico. Le comunità montane, ad esempio, contribuiscono in maniera pesante all'esborso statale e, per contro, dalla loro ideazione ad oggi è venuta progressivamente a mancare quella motivazione di fondo che vedeva in esse entità solidaristiche, orientate all'avvicinamento e allo sviluppo della cooperazione tra realtà montane periferiche. Per questo, ci siamo impegnati affinché le comunità montane venissero soppresse e, laddove le Regioni lo avessero ritenuto opportuno, si sviluppassero dei consorzi di comuni limitrofi per la creazione di realtà più grandi e organizzate.

Un'altra considerazione importante sulla razionalizzazione dei costi attraverso la riduzione delle Province è da farsi in merito al sistema proposto. La soppressione delle Province, infatti, rappresenta un'azione complessa che nella realtà dei fatti non vuole corrispondere ad un colpo di spugna che spazzerebbe via posti di lavoro, ma ad un più ragionato e strutturato processo di riorganizzazione del lavoro in termini squisitamente politici e, quindi, con tagli cospicui al numero di consiglieri e di assessori che ogni Provincia può eleggere e nominare.

Alle 107 entità provinciali oggi presenti in Italia, corrispondono oltre quattromila incarichi tra consiglieri e assessori, per una spesa pari a 16 miliardi di euro che tra il 2000 e il 2005 è andata crescendo del 65%, gran parte dei quali dettata da voci di spesa corrente che sono lievitate con un'evidente mancanza di controllo. Una spesa, quindi che può e deve essere marginata, intervenendo soprattutto laddove è la politica ad essere di troppo.

In una proposta di legge presentata da diversi deputati di Italia dei Valori abbiamo infatti proposto il limite massimo di quattro assessori per province con un numero di 24 consiglieri; di sei quelle che hanno 30 consiglieri; di otto per quelle che hanno 36 consiglieri e, infine, di dieci per quelle province che eleggono 45 consiglieri.

Una proposta che, come si può vedere, non prevede alcuna soluzione particolarmente drastica e che, in visione di una futura risistemazione complessiva di tutto l'apparato pubblico, rappresenta sicuramente un primo passo e un segno di responsabilità, accettabile persino da quanti fino ad oggi hanno considerato l'istituzione Provincia come una fucina di voti, un simbolo del mercimonio politico tristemente radicato nel nostro Paese. Nessun intento persecutorio, quindi, contro quelle che a tutti gli effetti avrebbero dovuto rappresentare, e almeno fino ad un certo punto lo hanno fatto, un chiaro esempio di decentramento e di autonomia locale ma l'impegno concreto a cambiare una realtà che i cittadini italiani hanno dimostrato ampiamente di non accettare più.

Di fronte alla crisi di credibilità che la politica sta vivendo, alla luce dell'immobilismo e dell'inefficienza di cui è accusata la Pubblica Amministrazione nostrana, riteniamo essere di fondamentale importanza offrire una soluzione che sia efficace e al tempo stesso sostanziale. Gli spot, come quelli che il Ministro Brunetta ha lanciato facendo man bassa degli strumenti mediatici per minacciare i dipendenti pubblici non servono e, al di là delle mere statistiche, dimostrano soltanto di esacerbare il clima e incentivare il qualunquismo. Un trend che a ben guardare colpisce le persone piuttosto che l'inefficienza e che noi di Italia dei Valori vogliamo assolutamente invertire.

Per questo, ridurre i costi dell'amministrazione andando a tagliare il numero degli assessori appare come uno strumento valido che colpisce, anche duramente, gli sprechi e tutela in maniera sostanziale i lavoratori nella Pa.

Qualità, efficienza e sviluppo: l'Italia che funziona è quella "di provincia"
(dal numero: 8 - 2008)

di Giuseppe Roma, Direttore Generale Censis

L'Italia che funziona meglio è certamente quella di "provincia". Per molto tempo essere provinciale ha avuto una connotazione vagamente ironica, di contrapposizione al dinamismo e all'innovazione, caratteristiche ritenute quasi esclusiva della grande metropoli.

Lo sviluppo industriale diffuso, che ancora oggi fa fronte alle sbandate della finanza creativa e alle ricorrenti crisi della grande impresa, si fonda, invece, su un reticolo territoriale articolato, una volta periferico ma ora attrattivo sul piano nazionale e internazionale. La vita a Treviso, Mantova, Rimini o Parma, è stata oggetto di storie "nella letteratura come nel cinema" fra il piccante e il sonnolento. Oggi, al contrario, in quei territori riconosciamo il primato della media impresa che resta parte sana e vitale della nostra economia; gruppi e aziende ormai leader sono nati e continuano a essere ancora fondamentalmente basati in specifici contesti provinciali come Cuneo, Novara, Bergamo, Brescia, Mantova, Verona, Modena, Ancona, Prato e così via. Ma altrettanto si può affermare per un fattore fondamentale della vita economica e sociale come il sistema del credito. Le due banche più importanti sono, in realtà, ancora profondamente legate al territorio grazie alle radici delle tante casse di risparmio che le hanno costituite e ne conservano una parte significativa della proprietà. Ma per più di due terzi il mercato del credito è affidato a più di 600 aziende e gruppi distribuiti variamente sul territorio. Solo le banche popolari dispongono di 8.900 sportelli, migliaia quelle di credito cooperativo.

Questa è l'Italia che preoccupa meno, che non fa ricorso a leggi e leggine per attingere alla spesa pubblica, non ha bisogno di cordate per ritrovare l'efficienza, sa innovare adeguandosi alle sfide della globalizzazione, è, nei fatti, la più internazionalizzata perché, per sopravvivere, ha dovuto andare all'estero. Mettiamoci in più che è la parte del Paese a più alta qualità della vita, dove, a discapito della dimensione, la vita culturale si arricchisce mensilmente di mostre, festival letterari o filosofici, eventi musicali. Resta elevata la capacità di inventare novità di tutti i tipi: le cantine firmate dagli architetti più noti come il Vinitaly, il Kilometro rosso, centro di ricerche tecnologiche sull'autostrada A4, come il Tar, cittadella delle più avanzate tecniche orafe, nel bel mezzo di una provincia infestata dalla camorra. A una tale economia, al modello italiano di convivenza sociale corrispondono le istituzioni che ne hanno fatto la storia: comuni e province. Certe province le inventò Napoleone sulla base della distanza percorribile a cavallo in un giorno; altre Mussolini. Nella percezione collettiva, anche l'origine antica, le conferisce una maggiore solidità di istituzioni più recenti, come le Regioni, che non possono scambiare la minore influenza storica con livelli ottimali di efficienza, onestamente appannaggio solo di un ristretto nucleo di esse.

In un tale contesto, costituisce davvero una contorsione della politica italiana il solo attribuire, da parte di qualcuno, una limitata utilità dell'Ente Provincia, figuriamoci interrogarsi se costituiscano una posta dei maggiori costi istituzionali esistenti nel nostro Paese. Immaginiamoci un'Italia fatta di Comuni e Regioni: potrebbe funzionare? Vediamo alcuni esempi. Grazie alle competenze di pianificazione per l'area vasta e al consolidato rapporto con i comuni, la Provincia di Torino ha potuto delineare una strategia di sviluppo territoriale della Val di Susa, in relazione alla progettata linea ferroviaria Torino Lione. L'intervento ha riaperto il dialogo con i sindaci ridando slancio a un intervento con implicazioni positive sia alla scala europea che a quella del territorio provinciale. Chi l'avrebbe potuto fare al suo posto? Le province toscane, ma anche di diverse altre regioni, costituiscono il riferimento locale delle politiche di orientamento, regolazione e formazione per il mercato del lavoro, la cui configurazione eccede la dimensione comunale (in Italia il 48% degli occupati fa il pendolare fra un comune e un altro) ma non si integra in un unico contenitore regionale. Circa il 70% dei rappresentanti di comuni, autonomie funzionali, associazioni e sindacati ritiene, infine, che la Provincia è l'istituzione giusta per condensare le diverse istanze e che dovrebbe avere più poteri per poter assolvere a pieno a tale compito. Il nostro territorio si va strutturando sempre di più secondo una maglia provinciale. L'urbanizzazione è ormai continua non solo attorno ai poli metropolitani, ma anche in ampi territori capitanati da città medie. Ragionare ed esprimere politiche sulla base di una tale dimensione era auspicato in passato, diventa una irrimediabile necessità oggi. Quindi sono necessari più poteri alle Province, che è la dimensione territoriale vera della struttura socio-economia assunta dal nostro Paese.

Si vuole ridurre la ridondanza istituzionale? Iniziamo dal Senato da trasformare nella sede di raccordo e rappresentanza delle istituzioni del territorio. Come è oggi è una duplicazione inutile, che anzi giustifica lo svuotamento delle funzioni parlamentari, in quanto troppo lunghe e barocche. E le stesse Province potrebbero dare il buon esempio, facendo un passo indietro in quelle Regioni dove si è esagerato è come in Sardegna e Calabria - proponendo la riunificazione di province troppo piccole e recenti. Comunicerebbero, anche simbolicamente, la loro sensibilità istituzionale e la responsabilità di governo, che fa delle Province un'istituzione d'avanguardia nel panorama italiano.

**Province: alla ricerca dell'ultima ratio
(dal numero: 8 - 2008)**

di Laura Cortina

A che cosa servono le Province? A realizzare un federalismo moderno, efficace e solidale; a mantenere l'ennesima istituzione intermedia, che crea burocrazia aggiuntiva e rallenta l'azione politica; a governare la rete dei servizi di area vasta e coordinare il sistema produttivo di un territorio; ad accrescere costi superflui ed aumentare le fila delle squadre della politica.

Mai come in questa fase storica le province sono state al centro di dibattiti seri e circostanziati o semplicemente di tifoserie contrapposte. Ma la domanda sul loro ruolo e la loro funzione è quanto mai seria, e merita una riflessione senza slogan e approssimazioni.

Le province in Italia vengono da lontano. Hanno una lunga storia, la più controversia di tutte le altre istituzioni del nostro Sistema delle autonomie. Istituite nel 1865 dal Regno d'Italia, hanno attraversato un secolo e mezzo di polemiche, di posizioni pro e contro, dal Partito fascista che le additava come le "Maddalene" degli Enti locale, la prima scuola dell'infelice parlamentarismo, come ricorda nel suo articolo lo storico Oscar Gaspari, alle critiche dei nostri giorni. Le province comunque hanno resistito ed oggi sono arrivate a quota 107. Una cifra consistente, soprattutto in rapporto ai relativi chilometri quadrati del suolo della nostra penisola.

Uniche in Europa per l'insieme delle funzioni amministrative esercitate, le discusse province italiane rappresentano anche la peculiarità della struttura sociale del Paese e la prima cellula di raccordo produttivo del nostro sistema economico, come sottolinea il Presidente del Censis Giuseppe Roma. Ma a che cosa servono davvero, nel quadro del nuovo federalismo italiano le province e soprattutto in quello futuro dell'Unione europea? Quanto costano davvero? Quanto spendono, quanto invece servono a produrre ricchezza e qualità della vita? In questo numero di governare il territorio abbiamo cercato di rispondere a tutti questi interrogativi. E di trovare l'ultima ratio.