



***BREVE PRESENTAZIONE
DELL'EVOLUZIONE ISTITUZIONALE E FINANZIARIA
DELLE PROVINCE ITALIANE***

**BREVE PRESENTAZIONE
DELL'EVOLUZIONE ISTITUZIONALE E FINANZIARIA
DELLE PROVINCE ITALIANE**

1. PREFAZIONE	4
2. LE PROVINCE OGGI	5
3. LE FUNZIONI DELLE PROVINCE.....	8
4. La Finanza delle Province.....	14
4.1. <i>Le spese.....</i>	<i>14</i>
4.2. <i>Le entrate</i>	<i>17</i>
5. IL PERSONALE DELLE PROVINCE.....	21
5.1. <i>Le principali dinamiche numeriche</i>	<i>21</i>
5.2. <i>La spesa di personale</i>	<i>22</i>
6. LE PROVINCE E IL LORO TERRITORIO	24

1. PREFAZIONE

Attraverso questa breve presentazione di dati relativi alle funzioni, ai bilanci, al personale e al territorio delle Province, vogliamo offrire un quadro significativo, seppur sintetico, di quello che è stato il processo di crescita istituzionale delle Province di questi anni, a fronte dell'esigenza improrogabile di portare a compimento la lunga transizione istituzionale che ha vissuto il nostro paese.

Sono anni sicuramente densi di importanti accadimenti istituzionali, caratterizzati dall'avvio del decentramento amministrativo e dal nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione, processi istituzionali importanti che non hanno ancora terminato il loro svolgersi ed i cui effetti potremo registrare ancora negli anni a venire.

Queste riforme hanno posto i presupposti su cui le Province hanno conquistato una dimensione più forte e visibile sul territorio, che le ha rese elementi costitutivi della Repubblica, soggetti coordinatori dello sviluppo locale, ovvero enti di governo di area vasta per tutte quelle funzioni amministrative che non possono essere svolte puntualmente a livello comunale.

Proprio a partire dalla consapevolezza del ruolo acquisito dalle Province in questi anni, nell'assemblea annuale dell'UPI del novembre scorso, abbiamo deciso di metterci in discussione, di elencare le cose di cui non ci dobbiamo più occupare, di abbandonare la sterile difesa degli spazi di potere, per contribuire ad un'opera di riordino istituzionale che funga da volano per il rilancio del paese.

Sentiamo su di noi la necessità urgente di definire con chiarezza "chi fa che cosa" nella pubblica amministrazione, eliminando le sovrapposizioni e la proliferazione di strutture ed evitando che il percorso federalista si traduca nella sovrapposizione di burocrazia a burocrazia.

Allo stesso tempo riteniamo essenziale che ogni livello istituzionale faccia fino in fondo il suo dovere e proceda ad un'opera di semplificazione delle procedure e degli adempimenti a tutto vantaggio dei cittadini e delle imprese, per garantire una pubblica amministrazione efficiente e moderna.

*Il Presidente dell'UPI
Fabio Melilli*

2. LE PROVINCE OGGI

Le Province italiane hanno conosciuto negli ultimi 15 anni un processo di consolidamento amministrativo che ha origine dalla legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali del 1990.

Il percorso di crescita istituzionale è diventato evidente soprattutto con l'attuazione della legge 59/97, attraverso il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato (il D. lgs. 112/98 e gli altri decreti delegati) e dalle Regioni (leggi regionali di attuazione della legge 59/97 e dei suoi decreti delegati e ulteriore legislazione regionale di trasferimento).

In seguito a questo continuo processo di riforma amministrativa e di trasferimento delle funzioni si può dire, senza dubbio, che le Province sono le istituzioni territoriali che più sono cambiate e più hanno accresciuto le loro competenze in questi anni.

Tale ruolo ha trovato esplicito riconoscimento a livello costituzionale, con la riforma del Titolo V, che ha affermato la pari dignità costituzionale di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato, quali elementi costitutivi della Repubblica, e ha dato una garanzia costituzionale all'autonomia degli Enti locali.

Nella nuova Costituzione le funzioni amministrative, in base al principio di sussidiarietà, sono generalmente attribuite agli Enti locali, in primo luogo ai Comuni. Le funzioni amministrative, che non possono essere esercitate a livello puntuale dal singolo Comune, devono essere esercitate a livello di area vasta soprattutto dalle Province. Lo Stato e le Regioni esercitano, in primo luogo, funzioni legislative e dovrebbero perciò concentrarsi sui compiti di legislazione ed attribuire le funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane.

Il ruolo della Provincia, come ente intermedio tra la Regione e il Comune, viene confermato e garantito a livello costituzionale dall'esplicito riconoscimento alle Province delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie, ovvero di tutte quelle funzioni che, attraverso i processi di decentramento degli ultimi anni, hanno definito la Provincia quale ente di governo di area vasta, che rappresenta gli interessi generali della sua comunità territoriale e ne coordina lo sviluppo locale.

Nel nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione si ricavano i pilastri costituzionali di riferimento del nuovo ruolo istituzionale della Provincia:

- *L'equiordinazione sostanziale tra tutti i livelli di governo territoriale (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato) e l'autonomia riconosciuta alle Province dalla Costituzione in materia di organizzazione e di disciplina delle funzioni svolte, con il rinvio agli statuti e ai regolamenti (art. 114 e art. 117, comma 6);*
- *il principio di sussidiarietà, con la generale attribuzione delle funzioni amministrative alle autonomie locali ed il riconoscimento di funzioni fondamentali e di funzioni proprie delle Province, nell'ambito dell'allocatione delle funzioni (art. 117, comma 2, lettera p) ed art. 118);*

- *il riconoscimento costituzionale dell'autonomia finanziaria, impositiva e contabile delle Province, con la previsione di risorse autonome per l'esercizio di tutte le funzioni istituzionali secondo un modello di federalismo fiscale (art. 119).*

Il processo di attuazione della riforma costituzionale del 2001 non è stato ancora avviato anche se la legge 131/03 prevedeva, all'art. 2, una delega importante per l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e per la revisione delle disposizioni del Testo unico 267/00 incompatibili con il nuovo testo costituzionale.

Questa delega non è stata attuata ma resta una priorità per il sistema delle autonomie locali. Con l'individuazione delle funzioni fondamentali, infatti, sarà possibile definire una cornice minima di funzioni comuni a tutte le Province italiane, che non potrà essere intaccata dalle Regioni e sulla quale le leggi regionali potranno operare ulteriori arricchimenti nell'attribuzione delle funzioni amministrative. Così come, con la revisione del TUEL, si potranno superare o rendere cedevoli le disposizioni di legge che ledono l'autonomia organizzativa riconosciuta alle Province direttamente dalla Costituzione.

Dall'evoluzione più recente degli assetti istituzionali si possono delineare i possibili assi di sviluppo della Provincia, come ente di "governance" del territorio, per valorizzarne il ruolo di ente di governo di area vasta che essa ha sempre più assunto in questi anni.

Innanzitutto, si può affermare, oramai, senza possibilità di smentita, il riconoscimento in capo alla Provincia della piena titolarità a svolgere una funzione di coordinamento e di raccordo con i diversi soggetti, pubblici e privati, che operano nel suo territorio.

L'acquisita consapevolezza delle potenzialità di questo ruolo è dimostrata dalla capacità delle Province di indirizzare in modo strategico gli obiettivi da perseguire per una politica di sviluppo territoriale, quali istituzioni capaci di imprimere una visione strategica degli interessi del territorio a tutti i soggetti che vi operano.

In questa prospettiva diventano essenziali, innanzitutto, le politiche di pianificazione territoriale e di programmazione delle Province. La peculiarità tipica della Provincia come ente di area vasta la caratterizza come l'ente che sempre di più e meglio può valorizzare il territorio entro un contesto unitario, conciliando sviluppo e tutela e facendosi carico di attività di coordinamento verso i Comuni e di un'opera di mediazione tra i diversi interessi in campo. Solo dotandosi di propri strumenti di pianificazione e di governo territoriale la Provincia potrà assumere quella funzione di reale centro di "governance" territoriale e di interlocuzione con gli altri soggetti protagonisti dello sviluppo locale.

Come ente di area vasta, la Provincia svolge la sua attività di programmazione in una logica di forte integrazione con gli altri livelli di governo: le Regioni e i Comuni. In estrema sintesi, vi è qui un terreno di azione sostanziale che spinge la Provincia a fare sistema, cioè a promuovere forme associative, di cooperazione, spazi di concertazione tra gli enti e i soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio, in un quadro strategico di obiettivi definiti.

Accanto a queste funzioni generali di pianificazione e programmazione la Provincia svolge alcune funzioni strategiche per il territorio e, soprattutto, per le generazioni future: se si guarda alla catena delle funzioni concretamente esercitate dalle Province - ambiente, lavoro, formazione professionale, istruzione, infrastrutture, sviluppo locale, ecc. - si può

verificare come le Province siano oggi il crocevia dei processi e dei progetti che disegnano lo sviluppo e il futuro dei loro territori.

Il nuovo ruolo di ente di governo di area vasta e le funzioni concretamente esercitate (secondo lo schema della successiva tabella) proiettano le istituzioni provinciali sempre più in una dimensione di innovazione. Dal punto di vista funzionale, infatti, le Province sono sempre più spinte ad investire verso il loro territorio: diventano punto di riferimento dei sistemi di governo e di sviluppo territoriale e, allo stesso tempo, volano per la promozione e la diffusione delle innovazioni a livello locale. Dal punto di vista organizzativo, esse sono al centro dei processi di riorganizzazione delle funzioni e dei servizi pubblici secondo criteri di efficienza ed efficacia e attraverso un'azioni costante di cooperazione istituzionale e di concertazione sociale.

*Il Direttore generale dell'UPI
Piero Antonelli*

3. LE FUNZIONI DELLE PROVINCE

La seguente ricognizione delle funzioni provinciali tiene conto dell'evoluzione delle competenze delle Province avvenuta a partire dalla legge 142/90, del processo di trasferimento delle funzioni amministrative in attuazione della legge 59/97 (il D.Lgs. 112/98, gli altri decreti legislativi, le leggi regionali) e del consolidamento avvenuto a seguito dell'approvazione del T.U. delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali (D. Lgs. 28 settembre 2000, n. 267).

La ripartizione concreta delle funzioni amministrative delle Province varia da regione a regione. Tuttavia la tabella successiva mostra un quadro di riferimento unitario da prendere in considerazione soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001, nella prospettiva dell'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province, in attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p).

La Provincia nel T.U. delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali (art. 3, comma 3, T.U. 28 settembre 2000, n. 267)	Con le modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142, apportate dalla L. 265/1999 e confluite nel T.U. 267/2000, viene espressamente riconosciuto alle Province un ruolo attivo nel coordinamento dello sviluppo locale: "La Provincia, ente locale intermedio tra Comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo" . Tale ruolo è emerso man mano dagli sviluppi della programmazione negoziata che hanno evidenziato il territorio provinciale come ambito ottimale della concertazione tra soggetti pubblici e privati (Regioni, Enti locali, Amministrazioni nazionali, associazioni imprenditoriali, sindacati, ecc.).
I settori di intervento delle Province nell'ordinamento delle Autonomie Locali (art. 19, T.U. 28 settembre 2000, n. 267)	La Provincia esercita le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino 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; • servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; • compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale.
Le funzioni informative delle Province (art. 12 e art. 19, comma 1, lett. I), T.U. 28 settembre 2000, n. 267)	• Spettano alla Provincia le funzioni relative alla raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali. • I compiti conoscitivi e informativi sono esercitati in modo da assicurare, anche tramite sistemi informativo-statistici, la circolazione per via telematica dei dati fra le amministrazioni, per consentirne, quando prevista, la fruizione su tutto il territorio nazionale.

	• I sistemi informativo-statistici operano in collegamento con gli uffici di statistica istituiti ai sensi del D.Lgs. 322/89, in modo che sia assicurata l'integrazione con il Sistema statistico nazionale (SISTAN). • I sistemi informativi provinciali devono soddisfare sia le esigenze dello scambio dei flussi informativi all'interno della Provincia, sia quelle dello scambio dei flussi informativi con altri livelli istituzionali, con particolare attenzione agli Enti locali e ai piccoli Comuni del territorio.
Cooperazione istituzionale e "governance" territoriale (art. 19, commi 2-3, T.U. 28 settembre 2000, n. 267)	• La Provincia, 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. • La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dalla presente legge per la gestione dei servizi pubblici. • L'attività di assistenza tecnica delle Province verso gli Enti locali ed i piccoli Comuni si esercita tramite convenzioni per l'utilizzo degli uffici legali, uffici Europa, uffici contratti, uffici tecnici, degli uffici di statistica, etc.. • La collaborazione con i Comuni si esplica anche nei progetti comuni sugli sportelli unici per le attività produttive e sulla gestione dei servizi catastali. • La disciplina della programmazione negoziata prevede espressamente un ruolo attivo degli Enti locali (delle Province) come soggetti promotori e come responsabili dei patti territoriali e dei contratti d'area.
Compiti di programmazione nell'ordinamento delle Autonomie Locali (art. 15, L. 8 giugno 1990, n. 142)	La Provincia: • raccoglie e coordina le proposte avanzate dai Comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione; • concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale; • formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatoria dei Comuni.; • predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei Comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.
Pianificazione territoriale (art. 57 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	• La legge regionale, prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, quando la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intesa fra la Provincia e le Amministrazioni, anche statali, competenti.

Ambiente, flora e fauna (art. 70, D.Lgs 31 marzo 1998, n. 112 cfr. leggi regionali e D.Lgs 96/1999)	• Compiti di protezione ed osservazione delle zone costiere; • competenze attualmente esercitate dal corpo forestale dello Stato, salvo quelle necessarie all'esercizio delle funzioni di competenza statale; • licenze di caccia e di pesca; • funzioni amministrative sulle attività a rischio rilevante come individuate dalle Regioni; • predisposizione ed approvazione dei piani di risanamento, con la individuazione delle priorità di intervento, nelle aree ad elevato rischio ambientale.
Difesa del suolo e risorse idriche (cfr. D.Lgs. 96/1999 e leggi regionali e art. 89, comma 1 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	• Progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura; • dighe non comprese tra quelle indicate all'art. 91, c.1, D. Lgs. 112/1998; • compiti di polizia idraulica e di pronto intervento; • concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua; • concessioni di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi; • concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali; • polizia delle acque; • programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri; • gestione del demanio idrico; • nomina di regolatori per il riparto delle disponibilità idriche.
Inquinamento delle acque (art. 81, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	• Tenuta e aggiornamento dell'elenco delle acque dolci superficiali; • monitoraggio sulla produzione, sull'impiego, sulla diffusione, sulla persistenza nell'ambiente e sull'effetto sulla salute umana delle sostanze ammesse alla produzione di preparati per lavare; • monitoraggio sullo stato di eutrofizzazione delle acque interne e costiere.
Inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico (art. 84, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	• Funzioni amministrative concernenti il rilevamento, la disciplina ed il controllo delle emissioni atmosferiche e sonore; • tenuta e all'aggiornamento degli inventari delle fonti di emissione; • rilascio della abilitazione alla conduzione di impianti termici e alla istituzione dei relativi corsi di formazione.
Opere pubbliche (D.Lgs. 96/1999)	• Autorizzazione alla costruzione di elettrodotti con tensione normale sino a 150 KV; • valutazione tecnico-amministrativa e attività consultiva relative a progetti di opere pubbliche di competenza provinciale.
Protezione civile (art. 108, D.Lgs 31 marzo 1998, n. 112)	• Attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi; • predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali; • vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b) della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Energia (art. 31, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	Funzioni amministrative in materia di controllo sul risparmio energetico e l'uso razionale dell'energia. In particolare: • redazione e adozione dei programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico; • autorizzazione alla installazione ed all'esercizio degli impianti di produzione di energia; • controllo sul rendimento energetico degli impianti termici.
Miniere e risorse geotermiche (art. 34, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	• vigilanza e di polizia mineraria sulle attività di ricerca, coltivazione e utilizzazione delle acque minerali e termali e in materia di coltivazione di cave e torbiere; • funzioni di concessione degli ausili finanziari.
Viabilità (art. 99, commi 2 e 3, D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112)	Sono attribuite alle Province: • funzioni di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale regionale e provinciale, ivi compresi gli interventi di nuova costruzione e miglioramento, nonché i compiti di vigilanza.
Trasporti (art. 105, comma 3, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112; D.Lgs. 96/1999; D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422 e leggi regionali)	• autorizzazione e vigilanza tecnica sull'attività svolta dalle autoscuole e dalle scuole nautiche; esami per il riconoscimento dell'idoneità degli insegnanti e istruttori di autoscuola; riconoscimento dei consorzi di scuole per conducenti di veicoli a motore; • rilascio di autorizzazione alle imprese di autoriparazione per l'esecuzione delle revisioni e al controllo amministrativo sulle imprese autorizzate; • controllo sull'osservanza delle tariffe obbligatorie a forcina nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi; • rilascio di licenze per l'autotrasporto di merci per conto proprio; esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di autotrasporto di persone su strada e dell'idoneità ad attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto su strada; tenuta degli albi provinciali, quali articolazioni dell'albo nazionale degli autotrasportatori; • autorizzazione all'uso in servizio di linea degli autobus destinati al servizio di noleggio con conducente, relativamente alle autolinee di propria competenza; • pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico; gestione dei servizi di trasporto conferiti dalle Regioni.
Agricoltura (leggi regionali)	• Le Province esercitano in materia di agricoltura le competenze conferite dalle leggi regionali, sia in materia di programmazione degli interventi sia in materia di concessione delle risorse finanziarie.
Artigianato (art. 14, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	• Tutte le funzioni amministrative relative alla erogazione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere, comunque denominati, alle imprese artigiane, con particolare riguardo alle imprese artistiche.

Fiere Mercati e commercio (leggi regionali)	• Funzioni amministrative relative all'organizzazione degli interventi formativi per gli operatori del settore.
Industria (leggi regionali)	• Concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere all'industria, ivi compresi quelli per le piccole e medie imprese, per le aree ricomprese in programmi comunitari, per programmi di innovazione e trasferimento tecnologico, nonché quelli per singoli settori industriali, per l'incentivazione, per la cooperazione nel settore industriale, per il sostegno agli investimenti per impianti ed acquisto di macchine, per il sostegno allo sviluppo della commercializzazione e dell'internazionalizzazione delle imprese, per lo sviluppo dell'occupazione e dei servizi reali alle industrie; • accertamento di speciali qualità delle imprese, che siano richieste specificamente dalla legge ai fini della concessione di tali agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici; • adempimenti tecnici, amministrativi e di controllo per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree individuate dallo Stato come economicamente depresse; • modalità di attuazione degli strumenti della programmazione negoziata, per quanto attiene alle relazioni tra Regioni ed Enti locali anche in ordine alle competenze che verranno affidate ai soggetti responsabili.
Turismo (leggi regionali)	• Le Province svolgono funzioni di promozione turistica o direttamente o attraverso gli enti o le aziende provinciali per il turismo secondo gli indirizzi e le modalità definite dalle leggi regionali.
Mercato del Lavoro (D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 e leggi regionali di attuazione)	• Collocamento ordinario, collocamento agricolo, collocamento dello spettacolo sulla base di un'unica lista nazionale, collocamento obbligatorio, collocamento dei lavoratori non appartenenti all'Unione Europea, collocamento dei lavoratori a domicilio, collocamento dei lavoratori domestici; • avviamento a selezione negli enti pubblici e nella Pubblica Amministrazione, ad eccezione di quello riguardante le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici centrali degli enti pubblici; • preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro; • programmazione e coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile; • collaborazione alla elaborazione di progetti relativi all'occupazione di soggetti tossicodipendenti ed ex detenuti; • programmazione e coordinamento di iniziative volte a favorire l'occupazione degli iscritti alle liste di collocamento con particolare riferimento ai soggetti destinatari di riserva di cui all'articolo 25 della legge 23 luglio 1991, n. 223; • programmazione e coordinamento delle iniziative finalizzate al reimpiego dei lavoratori posti in mobilità e all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate; • indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento e borse di lavoro; • indirizzo, programmazione e verifica dei lavori socialmente utili ai sensi delle normative in materia; • compilazione e tenuta della lista di mobilità dei lavoratori previa analisi tecnica.

Servizi Sociali (art. 132, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	Sono conferiti alle Regioni e agli Enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi nella materia dei "servizi sociali", salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato dall'articolo 129 e quelli trasferiti all'INPS. Nell'ambito delle funzioni conferite le Province esercitano funzioni di programmazione mentre sono attribuiti ai Comuni, che le esercitano anche attraverso le Comunità montane: • i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e di realizzazione della rete dei servizi sociali, anche con il concorso delle Province.
Istruzione (art. 139, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	In relazione all'istruzione secondaria superiore sono attribuite alle Province: • l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione; • la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; • i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio; • il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche; • la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti; • le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite; • la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale; • le competenze relative all'edilizia scolastica ex legge 23/1996.
Formazione professionale (art. 143, comma 2, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e leggi regionali)	• tutte le funzioni e i compiti amministrativi nella materia "formazione professionale", salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato dall'articolo 142 del D. Lgs 112/98, secondo quanto previsto dalla legislazione regionale .
Beni e attività culturali (art. 150, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 150).	Le Province esercitano le competenze relative a: • i musei o altri beni culturali di loro competenza o la cui gestione è trasferita alle Province secondo l'individuazione operata dalla Commissione paritetica designata dalla Conferenza Unificata; • le attività culturali direttamente promosse dalle Province.
Polizia amministrativa locale (Art. 158-163 del D. Lgs. 112/98; D. Lgs. 285/92, art. 9 e 12)	• Le Province sono titolari delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite; • Riconoscimento della nomina a guardia giurata degli agenti venatori e delle guardie volontarie nella caccia e nella pesca; • autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli e ciclomotori su strade ordinarie di interesse sovracomunale ed esclusivamente provinciale (D. Lgs. 285/92, art. 9); • Funzioni di polizia stradale nell'ambito del territorio di competenza provinciale.

4. La Finanza delle Province

La crescita istituzionale delle Province avvenuta in questi anni trova corrispondenza anche nell'evoluzione dei bilanci provinciali, che mostrano dal 2000 al 2004 una crescita omogenea delle entrate del 65% e delle uscite del 66%.

Nel 2004 le entrate sono pari a 16.420 milioni di euro e le uscite sono pari a 16.691 milioni di euro. Il saldo finanziario negativo di 271 milioni di euro corrisponde ad un deficit del 1,6% e conferma la sostanziale capacità delle Province di gestire in modo equilibrato i propri bilanci, secondo le indicazioni che provengono dal patto di stabilità europeo.

4.1. Le spese

Dal versante delle spese emerge in maniera definita il nuovo ruolo di governo di area vasta che le Province hanno acquistato negli ultimi anni: si vedrà che gli interventi per specifiche funzioni, come ad esempio la viabilità, lo sviluppo economico e la tutela dell'ambiente hanno subito incrementi rilevanti, proprio perché sono i settori dove più spinto è stato il processo di trasferimento di funzioni statali e regionali.

Il complesso delle spese fa registrare nel quinquennio considerato un aumento del 66.1%.

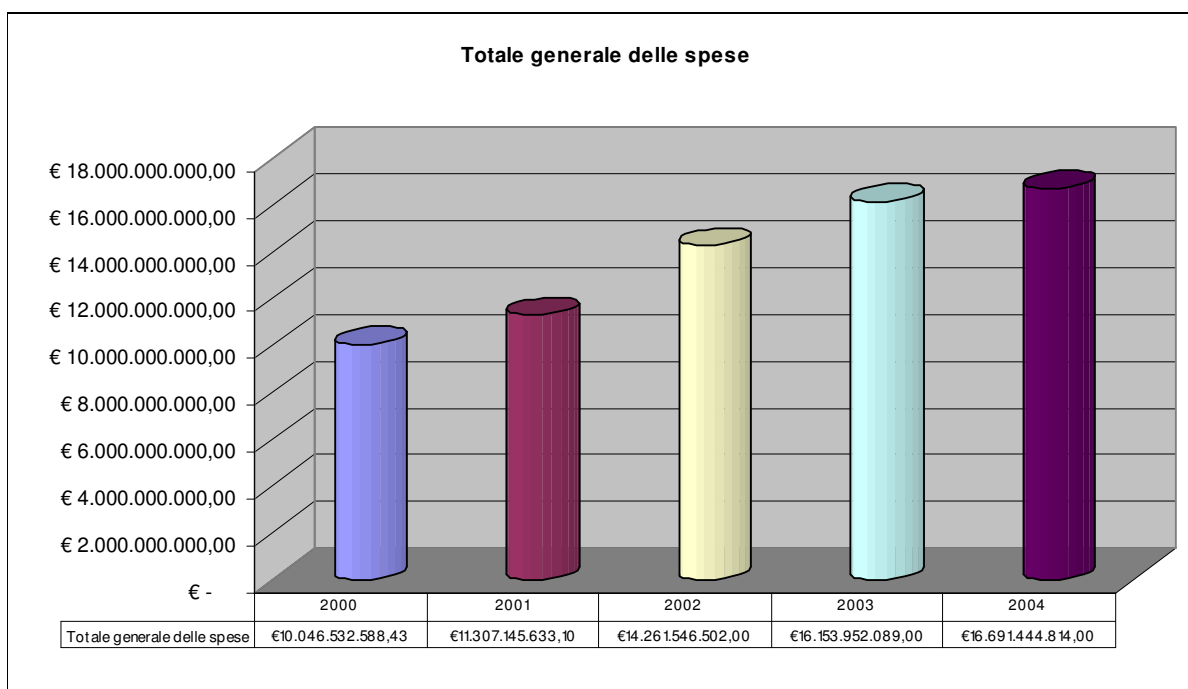


Figura 1

Le **spese correnti** delle Province fanno registrare un aumento nel quinquennio pari al 52,6% passando da un valore assoluto di 5,2 miliardi di euro nel 2000 a 7,9 nel 2004.

Per una sintetica analisi delle funzioni che maggiormente hanno inciso sul versante della crescita della parte corrente va sicuramente ricordato l'aumento nel periodo considerato delle voci relative alle funzioni per trasporti (+154,2%), per lo sviluppo economico (+147,4%), per la gestione del territorio e la viabilità (+42,2%), per turismo (+38,6%) e tutela ambientale (+32,3%).

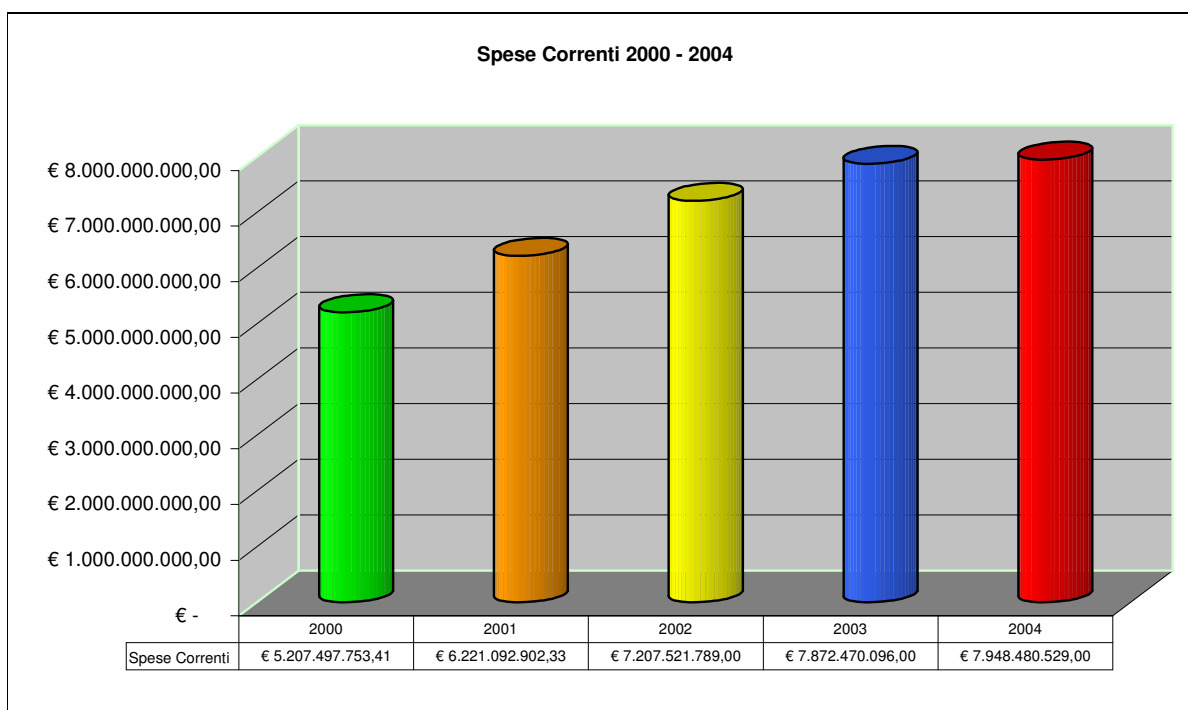


Figura 2

Le **spese in conto capitale** rilevano un andamento crescente pari al 72,5%.

Tale crescita attesta l'accresciuta capacità delle Province di investire sul territorio per lo sviluppo. In questo specifico ambito di spesa ricadono gli acquisti di beni mobili e immobili destinati prioritariamente alla infrastrutturazione dei territori: strade, scuole, opere di risanamento idrogeologico, trasporti, ecc.

Entrando nel dettaglio delle singole funzioni, come già fatto per le spese correnti, si evidenziano incrementi considerevoli soprattutto nel campo della tutela ambientale (+238,3%), della viabilità (+182,9%), dello sviluppo economico (+69,4%), del turismo (+54,6%) e dei trasporti (+33,2%).

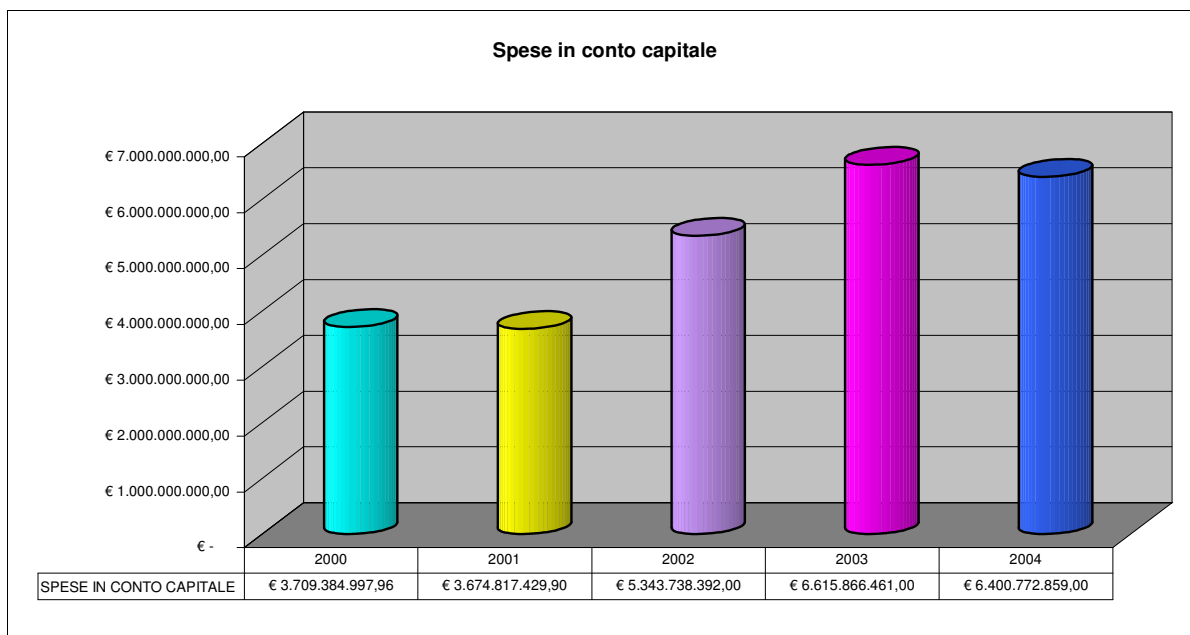


Figura 3

Un aumento considerevole, soprattutto nel 2004, lo fa registrare la spesa per il rimborso di prestiti e spese per servizi in conto terzi, una voce che indica il volume delle quote capitali di mutui e prestiti, come pure il rimborso di eventuali emissioni obbligazionarie: + 187,7% che in valore assoluto si traduce in un aumento da 349,5 milioni a 1 miliardo di euro.

Questo dato dimostra la capacità delle Province di confrontarsi con il sistema bancario e con la platea degli investitori pubblici e privati.

4.2. Le entrate

La crescita istituzionale e l'aumento delle funzioni gestite dalle Province trova un riscontro immediato anche sul fronte delle entrate.

La somma complessiva delle entrate finanziarie delle Province negli anni 2000-2004 fa registrare un aumento pari al 65% passando da un valore assoluto di 9,9 miliardi di euro nel 2000 a 16,4 nel 2004.

Il dato va necessariamente accompagnato da una lettura dei diversi titoli che compongono le entrate: entrate tributarie (Tit.1), ed extratributarie (Tit.3), entrate per contributi e trasferimenti (Tit.2) entrate per trasferimenti di capitali, alienazioni e riscossione crediti (Tit.4), quelle derivanti da accensioni di prestiti (Tit.5) e, infine, quelle per servizi in conto terzi (Tit.6).

E' noto che le entrate più significative e considerevoli per le Province sono rappresentate dai primi tre titoli, ma attraverso l'analisi delle singole voci è possibile desumere la dinamica evolutiva dei tributi propri e dei trasferimenti.

Dall'andamento del totale delle entrate è comunque immediatamente rilevabile come la percentuale di incremento, segnata ad esempio tra gli anni 2000-2002 si è notevolmente affievolita nel corso del triennio successivo, segnale questo di un aumento progressivamente più ridotto nel corso del tempo.

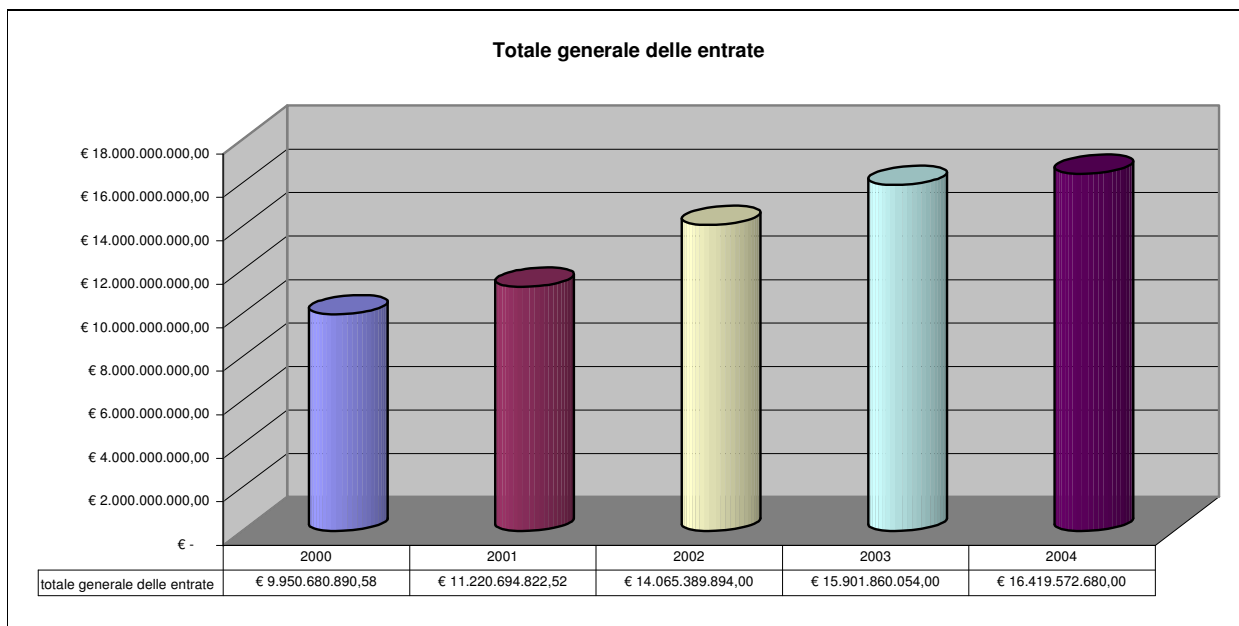


Figura 4

Sul fronte delle **entrate tributarie** L'aumento complessivo nel quinquennio è pari al 37% passando, in valori assoluti, da 3,3 a 4,6 miliardi di euro.

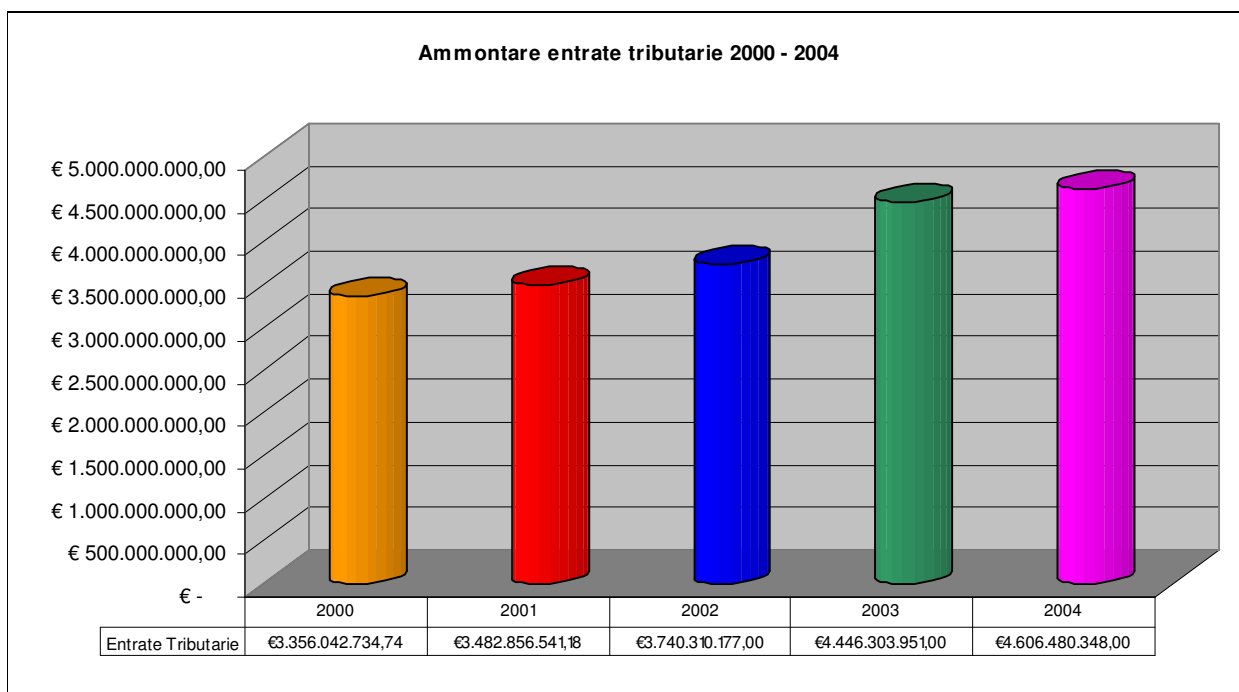


Figura 5

Anche in questo caso, oltre al dato globale è necessario comprendere il flusso delle singole voci che compongono il titolo.

L'**Imposta provinciale di trascrizione – IPT** un aumento percentuale pari al 20,9% con un andamento praticamente omogeneo nel corso del quinquennio (un incremento di circa 210 milioni di euro) e con un'incidenza sull'intero titolo delle entrate tributarie che passa dal 30% nel 2000 al 26,4% nel 2004.

L'**Imposta sulle assicurazioni Rc auto** è il tributo proprio più rilevante per le province: dal 2000 al 2004 l'incremento percentuale è stato del 46,4% che in valori assoluti si traduce in un aumento da 1,3 a 1,9 miliardi di euro, con un'incidenza sull'intero titolo delle entrate tributarie che passa dal 40,4% del 2000 al 43,1% del 2004.

L'**Addizionale consumo energia elettrica** segna una crescita nel quinquennio pari al 24,5%, mantenendo un andamento stabile, con un'incidenza sul titolo delle entrate tributarie passa dal 18,4% del 2000 al 16,7% del 2004.

Il **Tributo provinciale per l'ambiente** registra nel quinquennio un aumento pari al 23%, passando da un valore assoluto pari a 144,3 milioni di euro nel 2000 a 177,7 nel 2004, con un andamento sostanzialmente omogeneo e con un'incidenza sull'intero titolo 1 che passa dal 4,3% al 3,8%.

Sul fronte delle **entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti** l'aumento nel quinquennio è stato del 69% (in valori assoluti si è passati da 2,3 miliardi di euro nel 2000 a 3,9 nel 2004), ma l'andamento mostrato dal grafico evidenzia un flusso discontinuo che trova un "picco" nell'anno 2002. Ciò va ricondotto alla fase del decentramento amministrativo, avviato con la legge 59/97 ed i successivi decreti delegati, che hanno fatto

registrare un forte incremento di risorse proprio negli anni 2001/2002 a fronte delle funzioni trasferite.

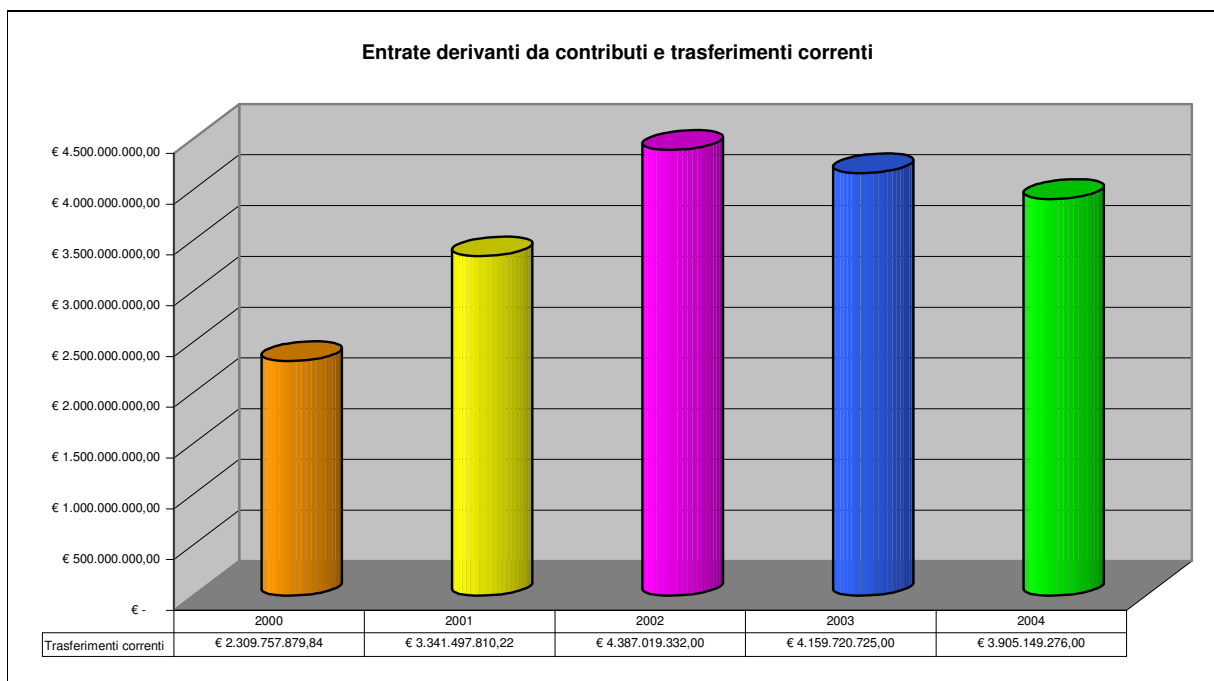


Figura 6

Il Titolo 2 assume infatti grande rilievo in virtù della possibilità di rintracciare la presenza dell'intervento statale, regionale e comunitario, nel portafoglio delle Province.

I trasferimenti dello Stato hanno un andamento irregolare, segnato da un picco nell'anno 2002 in corrispondenza del pieno trasferimento del mercato del lavoro e delle strade ex ANAS. La flessione dall'anno 2003 va correlata alla trasformazione dei trasferimenti erariali in compartecipazione Irpef, nonché alle restituzioni di somme relative alle quote ATA.

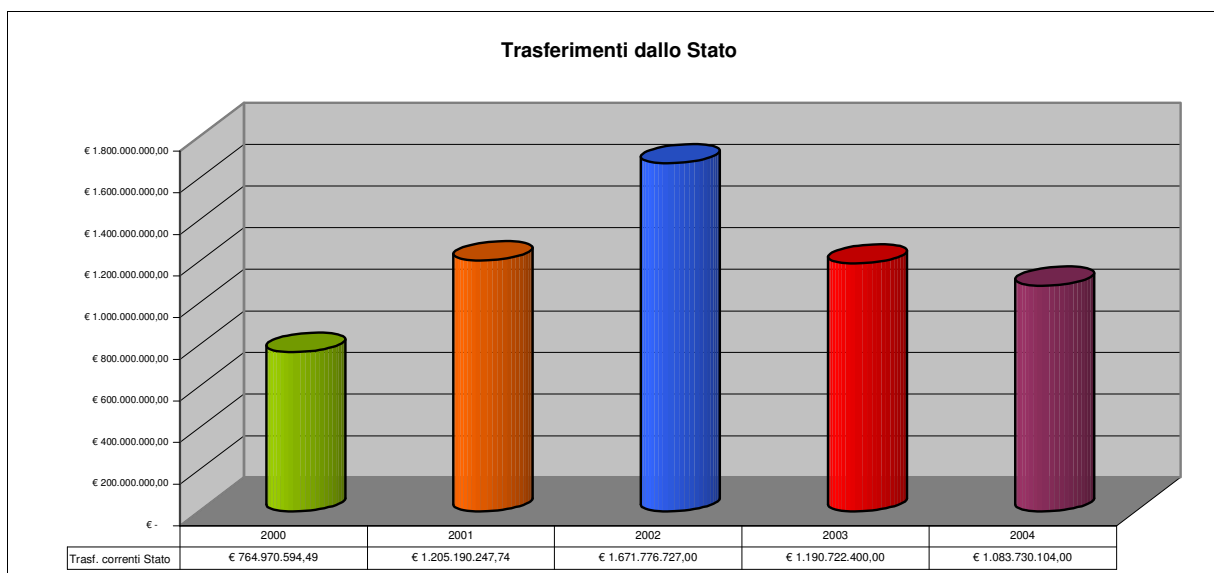


Figura 7

Sul fronte regionale una voce di entrata sempre più importante è quella legata ai “Contributi e trasferimenti correnti per funzioni delegate”, che registra un costante processo di crescita in seguito al progressivo trasferimento delle funzioni amministrative dalle Regioni alle Province.

Si tratta ormai della prima voce di trasferimento per le Province. Che passa da 825 milioni di euro del 2000 a 1359 milioni di euro nel 2004, con un incremento percentuale del 34,7%.

Una tendenza in parte diversa si registra sul fronte dei “Contributi e trasferimenti regionali” di parte corrente non necessariamente legata a funzioni trasferite che, sebbene registri un aumento complessivo del 50,8% nel periodo 2000-2004, subisce un ridimensionamento nell'anno 2004.

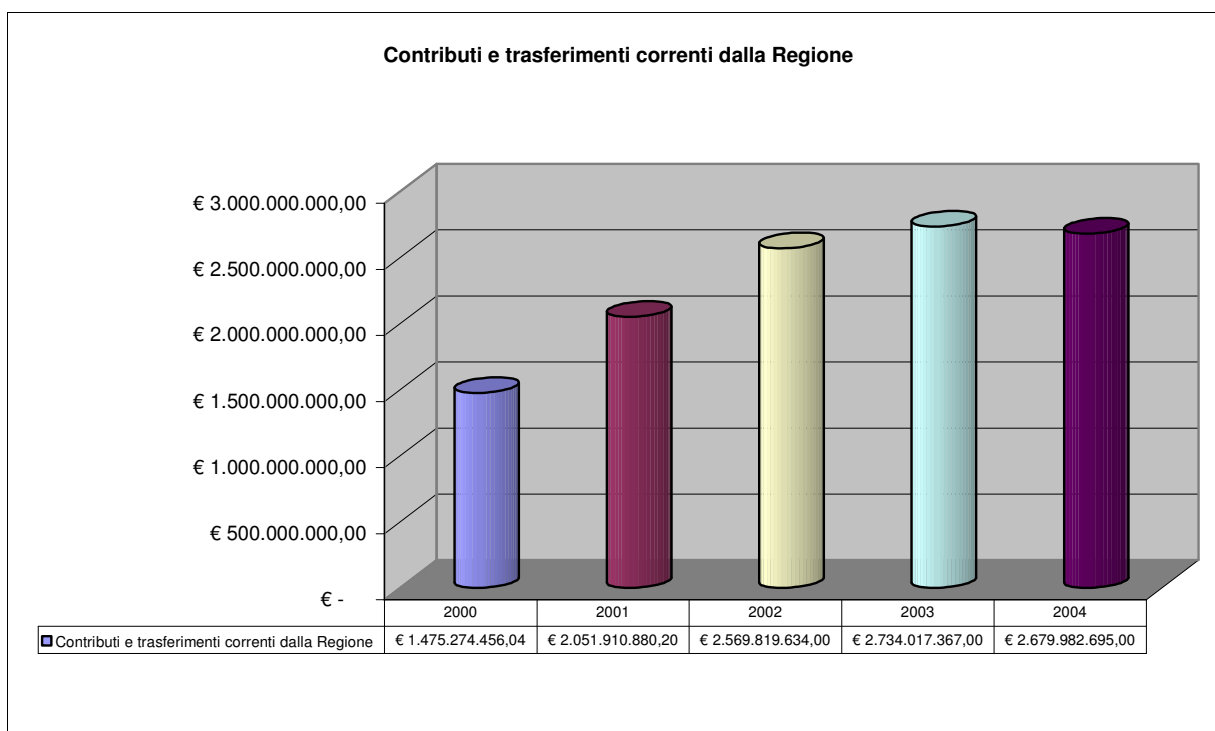


Figura 8

Il confronto della ripartizione delle diverse categorie di trasferimenti che compongono il Titolo 2 delle entrate, nel 2000 e nel 2004, ci permette di apprezzare come cambiano gli apporti finanziari dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni, nei confronti delle Province.

I trasferimenti regionali passano nel complesso dal 65% al 70%; i trasferimenti statali passano dal 34% al 26%, i trasferimenti comunitari dall'1% al 2%.

Questo dato conferma che il processo di decentramento amministrativo fa sempre più aumentare l'importanza dei trasferimenti regionali nei confronti delle Province e degli enti locali: una tendenza che dovrebbe spingere i territori alla creazione di veri e propri sistemi regionali delle autonomie locali.

5. IL PERSONALE DELLE PROVINCE

5.1. Le principali dinamiche numeriche

Sulla base dei dati forniti dal Conto annuale di fonte RGS, il personale delle Province dal 2000 al 2004 ha avuto un'evoluzione strettamente legata al processo di decentramento amministrativo intervenuto in questi anni.

Un consistente aumento del personale delle Province è avvenuto nel 2001, con un aumento dei dipendenti provinciali a 58534 unità, a seguito del trasferimento alle Province, in particolare, del personale degli uffici di collocamento e del personale ex Anas.

In seguito, negli anni 2002 – 2004, anche a seguito di ulteriori trasferimenti di personale dallo stato e dalle Regioni, il numero dei dipendenti si è stabilizzato intorno a 62000 unità, con un aumento complessivo del 17,3%.

Personale Province (anni 2000 - 2004)					
Anni	2000	2001	2002	2003	2004
Personale in servizio al 31/12	51152	58534	61963	60812	61853
Personale a tempo indeterminato	42228	51187	55111	54610	55917
Personale contratto flessibile	8924	7347	6852	6202	5936
Personale con Laurea a tempo ind (%)	7734	9460	11212	11767	12065
Dirigenti	1604	1734	1811	1934	1941
Personale cat. D	9500	11015	14972	15449	16777
Personale cat. C	12374	16027	18365	18249	18853
Personale cat. B	14509	21450	21079	20487	20051
Personale cat. A	4241	5521	4759	4242	2882
Altro	8924	2787	977	451	1349

Figura 9

Da una valutazione complessiva sui cinque anni si può tuttavia rilevare come il trasferimento di molte competenze amministrative alle Province non ha comportato un consistente ampliamento degli organici e del personale in servizio, soprattutto se si raffronta l'aumento delle unità di personale con l'aumento delle funzioni svolte dalle Province che si deduce dall'evoluzione delle spese correnti e in conto capitale.

Ciò significa che le maggiori risorse giunte alle Province per l'esercizio delle funzioni trasferite sono state utilizzate per investimenti e servizi verso i cittadini e le imprese e non in assunzioni e duplicazioni di uffici, come invece generalmente si teme quando si discute del decentramento e del federalismo.

L'aumento delle funzioni non ha neppure comportato neppure un'esplosione dei rapporti di lavoro flessibile e a tempo determinato. Nel corso degli anni, anzi, si assiste ad una

progressiva riduzione di questo personale dal 17,4% al 9,6%. Si deve presumere che in molte Province si sia operata una scelta verso la stabilizzazione dei rapporti di lavoro.

Nella composizione del personale, un dato molto rilevante è l'aumento del personale con laurea dal 18,3% al 21,6%, tra i dipendenti a tempo indeterminato, dal 2000 al 2004. Da questa tendenza emerge che le Province hanno nel complesso raccolto la sfida dell'efficienza e della riqualificazione del personale per sostenere le nuove funzioni di governo di area vasta e l'aumento delle attività di regolazione.

Coerente con quest'aumento del numero dei dipendenti laureati e l'evoluzione della composizione del personale delle Province, che mostra un sensibile aumento del personale in categoria D, che cresce dal 18,6% al 27,1% nel periodo 2000-2004 e che tende ad assumere quasi lo stesso peso delle categorie B e C (rispettivamente il 32,4% e il 30,5% nel 2004).

Le categorie B, C e D insieme rappresentano oltre il 90 del personale delle Province.

Occorre infine sottolineare che la crescita delle funzioni amministrative e del ruolo delle Province in questi anni non ha portato ad una parallela crescita del numero dei dirigenti che, dal 2000 al 2004, resta costante intorno al 3,1% del totale dei dipendenti delle Province.

5.2. La spesa di personale

L'evoluzione del personale delle Province dal punto di vista numerico trova una conferma quando si passa ad una verifica delle spese relative al personale, sulla base dei dati di fonte Istat.

La spesa per il personale delle Province passa dal 1.356 milioni di euro nel 2000 a 2.052 milioni di euro nel 2004, con un aumento in cinque anni del 33,8%. La curva di aumento delle spese di personale si alza in modo consistente negli anni 2000-2002 con un aumento del 25,2% per poi assumere un andamento più regolare.

Il dato è giustificato dalla crescita del numero di unità di personale verificatesi in questo periodo a seguito dei consistenti trasferimenti di funzioni amministrative, dalla modificazione della composizione del personale con l'aumento dei dipendenti laureati e in categoria D, dagli aumenti derivanti dall'attuazione dei Contratti nazionali di lavoro.

Dal punto di vista gestionale e strutturale, se si analizza l'incidenza delle spese per il personale sul complesso delle spese correnti, nel periodo 2000-2004, si può verificare che nelle Province essa si è assestata su una media 25,4%, con leggere variazioni tra un anno e l'altro.

Ciò conferma che le Province, in questi anni, hanno saputo gestire il processo di crescita del loro ruolo e delle loro funzioni senza fare esplodere i costi di personale ed hanno, anzi, migliorato nel complesso la gestione delle risorse umane e l'efficienza dell'amministrazione, attraverso politiche che favoriscono la crescita del personale qualificato e con titolo di laurea.

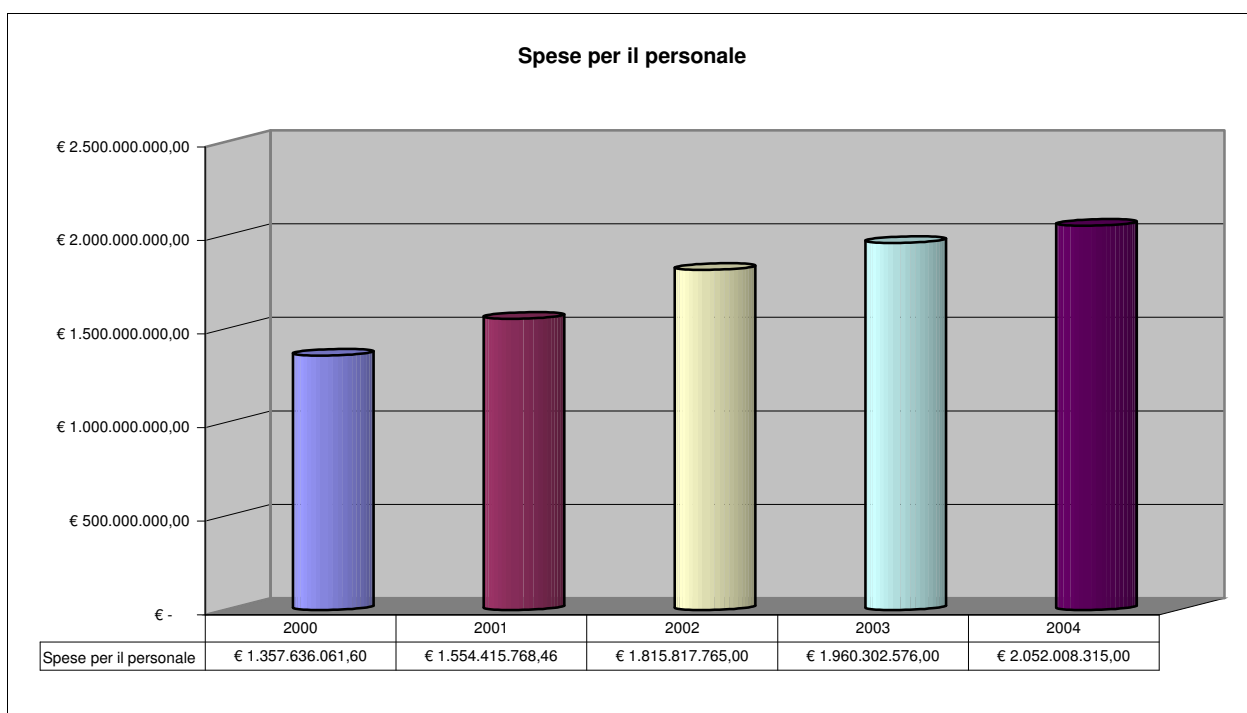


Figura 10

6. LE PROVINCE E IL LORO TERRITORIO

Per una lettura completa dell'evoluzione delle Province italiane si deve tener conto anche del loro contesto territoriale.

Accanto ai dati relativi alle funzioni, alla finanza e al personale delle Province si ritiene opportuno, pertanto inserire una breve scheda di sintesi sui territori provinciali attraverso il riferimento alla popolazione, alla superficie e al numero dei Comuni di ogni singola Provincia, sulla base dei dati Istat 2004.

Regione	Provincia	Popolazione	Numero di comuni	Superficie (kmq)
Piemonte	Alessandria	429.080	190	3.560
	Asti	213.369	118	1.511
	Biella	188.197	82	917
	Cuneo	569.987	250	6.903
	Novara	353.743	88	1.338
	Torino	2.236.941	315	6.830
	Verbano-Cusio-Ossola	161.575	77	2.255
	Vercelli	177.280	86	2.088
Piemonte	8	4.330.172	1206	25.402
Valle d'Aosta	Aosta	122.868	74	3.263
Valle d'Aosta	1	122.868	74	3.263
Liguria	Genova	875.732	67	1.838
	Imperia	215.591	67	1.156
	La Spezia	219.366	32	882
	Savona	281.620	69	1.545
Liguria	4	1.592.309	235	5.422
Lombardia	Bergamo	1.022.428	244	2.723
	Brescia	1.169.259	206	4.784
	Como	560.941	162	1.288
	Cremona	346.168	115	1.771
	Lecco	322.150	90	816
	Lodi	209.129	61	782
	Mantova	390.957	70	2.339
	Milano	3.839.216	189	1.984
	Pavia	510.505	190	2.965
	Sondrio	179.089	78	3.212
	Varese	843.250	141	1.199
Lombardia	11	9.393.092	1546	23.863
Trentino A. Adige	Bolzano	477.067	116	7.400
	Trento	497.546	223	6.207
Trentino A. Adige	2	974.613	339	13.607

Veneto	Belluno	212.244	69	3.678
	Padova	882.779	104	2.142
	Rovigo	244.625	50	1.790
	Treviso	838.732	95	2.477
	Venezia	829.418	44	2.466
	Verona	860.796	98	3.121
	Vicenza	831.356	121	2.725
Veneto	7	4.699.950	581	18.399
Friuli V. Giulia	Gorizia	140.681	25	466
	Pordenone	297.699	51	2.276
	Trieste	238.092	6	212
	Udine	528.246	137	4.904
Friuli V. Giulia	4	1.204.718	219	7.858
Emilia Romagna	Bologna	944.297	60	3.702
	Ferrara	349.774	26	2.632
	Forlì-Cesena	371.318	30	2.377
	Modena	659.925	47	2.683
	Parma	413.198	47	3.449
	Piacenza	273.689	48	2.589
	Ravenna	365.369	18	1.858
	Reggio Emilia	487.003	45	2.293
	Rimini	286.796	20	533
Emilia Romagna	9	4.151.369	341	22.117
Marche	Ancona	461.345	49	1.940
	Ascoli Piceno	378.961	73	2.088
	Macerata	313.225	57	2.774
	Pesaro e Urbino	365.249	67	2.892
Marche	4	1.518.780	246	9.694
Toscana	Arezzo	333.385	39	3.236
	Firenze	965.388	44	3.514
	Grosseto	218.159	28	4.504
	Livorno	330.739	20	1.212
	Lucca	379.117	35	1.773
	Massa Carrara	200.644	17	1.156
	Pisa	394.101	39	2.446
	Pistoia	277.028	22	965
	Prato	238.826	7	365
	Siena	260.882	36	3.821
Toscana	10	3.598.269	287	22.994
Umbria	Perugia	632.420	59	6.334
	Terni	226.518	33	2.122
Umbria	2	858.938	92	8.456
Lazio	Frosinone	489.042	91	3.244
	Latina	519.850	33	2.250
	Rieti	153.258	73	2.749
	Roma	3.807.992	121	5.381
	Viterbo	299.830	60	3.612
Lazio	5	5.269.972	378	17.236

Campania	Avellino	437.560	119	2.792
	Benevento	289.455	78	2.071
	Caserta	879.342	104	2.639
	Napoli	3.092.859	92	1.171
	Salerno	1.089.770	158	4.917
Campania	5	5.788.986	551	13.590
Abruzzo	Chieti	391.167	104	2.588
	L'Aquila	304.068	108	5.034
	Pescara	307.974	46	1.189
	Teramo	296.063	47	1.951
Abruzzo	4	1.299.272	305	10.763
Molise	Campobasso	231.867	84	2.909
	Isernia	90.086	52	1.529
Molise	2	321.953	136	4.438
Puglia	Bari	1.594.109	48	5.138
	Brindisi	401.217	20	1.840
	Foggia	686.856	64	7.192
	Lecce	805.397	97	2.759
	Taranto	580.588	29	2.429
Puglia	5	4.068.167	258	19.358
Basilicata	Potenza	392.218	100	6.548
	Matera	204.328	31	3.446
Basilicata	2	596.546	131	9.995
Calabria	Catanzaro	368.923	80	2.391
	Cosenza	732.615	155	6.650
	Crotone	172.970	27	1.717
	Reggio Calabria	565.866	97	3.183
	Vibo Valentia	168.894	50	1.139
Calabria	5	2.009.268	409	15.081
Sicilia	Agrigento	456.612	43	3.045
	Caltanissetta	275.221	22	2.128
	Catania	1.071.883	58	3.552
	Enna	174.426	20	2.562
	Messina	657.785	108	3.247
	Palermo	1.239.272	82	4.992
	Ragusa	306.741	12	1.614
	Siracusa	398.178	21	2.109
	Trapani	432.963	24	2.462
Sicilia	9	5.013.081	390	25.711
Sardegna	Cagliari	550.697	71	4.570
	Carbonia - Iglesias	131.687	23	1.495
	Medio Campidano	104.312	28	1.516
	Nuoro	163.014	52	3.934
	Ogliastra	58.135	23	1.854
	Olbia - Tempio	143.921	26	3.399
	Oristano	168.657	88	3.040
	Sassari	329.629	66	4.282
Sardegna	8	1.650.052	377	24.090

Regioni	Province	Popolazione	Numero di comuni	Superficie (kmq)
20	107	58.462.375	8101	301.336

I dati tengono conto anche delle variazioni delle circoscrizioni provinciali intervenute in questi anni. La mappa è aggiornata al 2005 e comprende pertanto le nuove Province istituite in Sardegna. Non sono invece comprese le Province di Barletta-Andria-Trani, di Fermo e di Monza e Brianza, che sebbene istituite, saranno operative solo a partire dalle elezioni del 2009.

Al momento attuale, pertanto, in Italia ci sono **107 province geografiche**. Dal punto di vista istituzionale, ci sono **104 Province con funzioni amministrative**, più la Regione autonoma Valle d'Aosta e le Province autonome di Bolzano e Trento, che la Costituzione considera Regioni con funzioni legislative.





Piazza Cardelli, 4 - 00186 - Roma

Tel. 066840341 - Fax 066873720

upiroma@tin.it

www.upinet.it