



La vera storia delle Province: quello che qualcuno sa e che qualcuno ignora di sapere

**Di Piero Antonelli
Direttore Generale
Unione delle Province d'Italia**

Nel maggio del 2007 due giornalisti del Corriere della Sera, Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella pubblicano il libro “La Casta” che denuncia gli sprechi della pubblica amministrazione, delle istituzioni – tutte – e della politica. Un capitolo è riservato alle Province: i due cronisti in poche pagine si improvvisano economisti, e, analizzando i bilanci degli Enti, arrivano a quantificare in 15 -17 miliardi il risparmio annuo per la spesa pubblica che si avrebbe dalla loro abolizione. Nel 2007 i Bilanci delle Province ammontavano in tutto a 14 miliardi.

Ma la discussione sull’abolizione delle Province prende per la prima volta davvero quota nella XVI Legislatura, durante il quarto Governo Berlusconi quando al culmine di una drammatica crisi delle borse europee e con lo spread arrivato a toccare quota 390, il 5 agosto 2011 il governatore uscente della BCE, Jean Claude Trichet, e quello in pectore, Mario Draghi, scrivono una lettera riservata al Governo italiano, indicando una serie di misure da attuarsi al più presto, per stabilizzare l’economia del Paese sull’orlo del baratro. Tra le richieste avanzate, la BCE “suggeriva” (chiedeva) all’Italia di introdurre “misure per abolire o fondere organi amministrativi intermedi (come le Province)”.

La lettera sarà uno degli elementi che spingerà verso la caduta del Governo Berlusconi e l’avvio del Governo Monti.

Da questo episodio, prende il via e si gonfia fino ad esplodere la bolla dell’abolizione delle Province, che dopo 10 anni ha lasciato non poche macerie, il tutto ai danni dei cittadini.

Dal 2011, infatti, i Centri di analisi, le Fondazioni e gli Istituti di ricerca fanno a gara per indicare, con dotti studi, tutti i vantaggi dell’abolizione delle Province, alzando ciascuno di volta in volta l’asticella del fantomatico risparmio. L’istituto Bruno Leoni, più realista del Re, si attesta in un modesto 13 miliardi: nel frattempo l’ammontare totale di bilanci delle Province era sceso a 11 miliardi. Ancora una volta, un risparmio di almeno 2 miliardi superiore all’ammontare totale del bilancio stesso.

Per inciso, le Province nel 2011 rappresentavano l’1,5 % della spesa pubblica di allora (813 miliardi).

E cosa c’era negli 11 miliardi dei bilanci delle Province, che secondo la vulgata poteva essere cancellato e derubricato immediatamente ed in toto in risparmi?

8,3 mld di spesa corrente (compreso il personale, in tutto 2,3 mld)); 2,6 mld di spesa per investimento (una cifra che oggi sembra quasi fantascienza); 624 milioni di rimborso prestiti; 111 milioni di indennità degli amministratori (tenete a mente questa cifra, perché tornerà quattro anni dopo: di fatto è l'unico risparmio accertato dalla Corte dei Conti dalla Legge 56/14).

Per comprendere il contesto, nello stesso anno il costo della Politica per il Parlamento era pari a 459 milioni, quello delle Regioni era pari a 844 milioni, quello dei Comuni era pari a 591 milioni.

Ma la leggenda dei risparmi continuava, aumentando.

Con la caduta del Governo Berlusconi, viene acclamato a furor di popolo il Prof. Mario Monti: la legislatura resta la stessa, la sedicesima, ma con un nuovo padre della Patria chiamato a salvare gli italici destini.

Infatti, per non smentire le aspettative, il 6 dicembre 2011 Monti emana il suo primo Decreto Legge chiamandolo, con estrema modestia, "Salva Italia" ; il decreto, che entra in vigore il 6 dicembre del 2011, contiene l'art. 23, lo "Svuota le Province".

A queste istituzioni, tra quelle che l'articolo 114 della Costituzione indica quali fondanti la Repubblica, vengono sottratte per decreto tutte le funzioni, tranne quelle di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni; lo stesso articolo del decreto legge taglia il numero dei consiglieri provinciali e introduce l'elezione di secondo livello dei consigli, che al loro interno poi eleggeranno il Presidente; prevede che entro 4 mesi (il 30 aprile 2012) il personale sarà trasferito ai Comuni.

Con decreto Legge.

Contro l'articolo 23 del Decreto Salva Italia fanno ricorso, per evidente vizio di incostituzionalità, 8 Regioni: Lombardia, Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Campania, Molise, Sardegna.

Il Governo allora, evidentemente non così tranquillo rispetto al vaglio di costituzionalità, prepara la sua exit strategy, e fa uno passo in avanti. Uno sprint, a dirla tutta. Dopo avere provato con "aboliamo", riprovato con "svuotiamo", entra in scena "accorpriamo".

Il 6 luglio 2012 arriva dunque un nuovo decreto-legge, il cui titolo recita così: "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza di servizi ai cittadini". E' la famigerata spending review che, all'art. 17 prevede la soppressione e razionalizzazione delle Province e loro funzioni "al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei".

Quindi, per pagare lo spread tutto ciò che il Governo riusciva ad immaginare era svuotare le Province, cambiare il sistema elettorale e tagliarne una manciata. E di nuovo, per decreto legge....

Come per decreto legge? Sì, un Decreto Legge, ai sensi del art 77 della Costituzione. Non lo conosci?

Sì ma quell'articolo dice altro!... ma la necessità... l'urgenza ... c'è dottrina c'è giurisprudenza della corte.... dobbiamo essere riformisti e innovatori .. e poi lo vuole la piazza ... anzi il popolo....

Il Popolo a cui adesso andava detto quali Province sarebbe stato tagliato. E quali no!

Il decreto-legge infatti stabilisce che a indicare i criteri che avrebbero deciso quale Provincia mantenere e quale no, sarebbe stato un successivo Decreto Ministeriale: una bella grana, che ricade sull'allora Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione Filippo Patroni Griffi.

Il quale ha vita per niente semplice! Perché, come ebbe modo di spiegare il Direttore di un noto istituto di sondaggi, i cittadini alla domanda "volete abolire le Province?" magari rispondono pure di sì. Ma se poi gli si chiede "vuoi abolire la tua Provincia?" e beh allora cambia tutto.

Si narra di decine di tabelle excell, con colonne di dati incrociati, popolazione, altitudine, montanità, isolanità, marinità, vicinanza a quello o quell'altro stato. Simulazioni infinite, per cercare di trovare un principio pseudoscientifico che accertasse che quella Provincia doveva esistere e l'altra, magari identica, no. Anche sui numeri la battaglia era all'ordine del giorno, anzi dell'ora. Accorpare fino a quanto? Da 107 Province a quanto si doveva arrivare per soddisfare l'Europa, la stampa, e il popolo? A 60 poteva essere sufficiente? No, meglio 50! Si narra anche di improbabili cartine, di Ministri e Parlamentari che chiamavano preoccupati perché si cancellassero tutte le Province tranne quelle in cui loro ricevano i voti. Di righelli che segnavano il Paese: Livorno con Pisa la più facile; Rieti e Viterbo passi pure ma Latina con Frosinone che c'azzecca?

E che succede nelle Regioni in cui ci sono solo 2 Province? Le accorpamo! Terni con Perugia e Isernia con Campobasso!

Ma non è possibile la mono provincia in una Regione: due enti territoriali non possono avere lo stesso territorio .

Dalle pressioni discendevano, ovviamente, le eccezioni: eccezione sulle province montane; eccezioni sulle Province confinanti con gli stati stranieri; eccezione sulle Province con le isole; eccezioni, eccezioni.

Sì, si può! No, non si può. Va bene questo lo approfondiremo.....

Sommerso dalle eccezioni e da centinaia di emendamenti in Parlamento (perché quando si tratta di difendere la propria provincia ...) il Decreto Legge resta impantanato, del Decreto Ministeriale non c'è traccia, e così quando il 28 aprile 2013 cade il Governo Monti e subentra il Governo Letta, il decreto Legge non arriva ad essere convertito.

Nel frattempo, con una tempistica straordinaria, la Corte Costituzionale giudica sui ricorsi delle Regioni contro il "Salva Italia" e il 3 luglio del 2013, ad un anno esatto dall'entrata in vigore della spending review, dichiara incostituzionale tutti gli articoli che riguardano le Province. La sentenza 220/2013 firmata dal magistrato Silvestri, ne dichiara l'illegittimità incostituzionale per violazione dell'art. 77 della Costituzione: non si possono modificare le funzioni delle Province né tantomeno intervenire sugli organi e sul sistema elettorale, con decreto-legge.

La Corte non ha compreso l'afflato riformista, scriveranno gli editorialisti.

Bel problema per il Governo Letta! Che fare ora? Avere il coraggio di riconoscere che questa operazione sulle Province è a guadagno zero e che non semplifica niente, o continuare imperterriti sulla scia di chi su questi temi era già caduto? Berlusconi e Monti?

Rilanciamo! Ma facciamo le cose per bene: adesso prima aboliamo le Province dalla Costituzione e poi ne discipliniamo la chiusura. Un bel lavoro e fatto bene.

Il 20 agosto 2013 il Governo presenta in contemporanea il Disegno di Legge Costituzionale n. 1543 di abolizione delle Province e il disegno di legge n. 1542 di riforma delle Province: la Legge nota come "Delrio" che, scritta – si è detto - da fini giuristi, forse proprio in forza della contemporaneità della presentazione col disegno di legge costituzione, apre con un bell'incipit all'art. 1 che recita "in attesa della riforma costituzionale"provvediamo a disciplinare le future in corso di abolizione Province.....concetto ribadito all'art. 11 , perché fosse ben chiaro.

Contemporaneamente, mentre si aboliscono le Province che intanto saranno riformate, nell'attesa della riforma costituzionale che le abolirà, istituamo le Città metropolitane al posto delle vecchie e inutili Province!

Proprio al posto: nel senso che devono coincidere. Sono le Province, ma ora che si chiamano Città metropolitane, e non più Province, grazie a questo nuovo nome saranno il motore di sviluppo del Paese ...

Ma quante ne facciamo di Città Metropolitane? Sarebbero tre: Roma (anche in forza dell'art, 114 della Costituzione) Milano e Napoli, considerate la conurbazione aree limitrofe. Giusto!

E no. E che vuoi negare il motore dello sviluppo del Paese a qualcuno?

E allora inizia la corsa a metropolizzare tutto: come si fa a dire che Torino non è Città Metropolitana? Solo perché ha 320 comuni di cui 20 di cintura e 300 in un territorio esteso dove Sestriere sta in Francia e non in Italia?

E perché Venezia non può essere città metropolitana? In realtà non lo è, lì ci vorrebbe una legge speciale per tutelarla e valorizzarla, ma di soldi non ce ne sono e quindi pure Venezia è una Città metropolitana.

Ma se Torino e Venezia sono metropolitane, come si fa a dire che non lo sono Genova, Firenze, Bologna.

E allora nel Sud solo Napoli? Una sola città metropolitana in tutto il Mezzogiorno? Solo in Campania? E no, occorre espandersi: anche Bari e Reggio Calabria sono città metropolitana.

Reggio Calabria? Davvero pure Reggio Calabria? ...500.000 abitanti in tutta la Provincia e un comune da 180.000 abitanti. Praticamente un quartiere di Roma.

Invece serve. Serve che anche Reggio Calabria sia Città metropolitana: si facciano dieci Città metropolitane e si chiuda la storia.

Nelle Regioni a Statuto Ordinario. Perché in quelle a Statuto Speciale, la storia è ancora tutta da scrivere: perché va lasciata la potestà ordinamentale piena sugli enti locali di Sicilia e Sardegna (storia a parte Friuli) .

E così una bella norma di rinvio nella legge 56/14 sulle Speciali serve e ci sta bene e poi permette loro di essere quello che gli pare e piace.

E così sia: alla Sicilia le Città Metropolitane piacciono talmente tanto che ne istituisce tre. Abbandona le Province trasformate in liberi consorzi commissariate da 10 anni, ma istituisce tre Città metropolitane.

E la Sardegna pure allora: infatti Cagliari è proprio una Città metropolitana.

E siamo a 14 Città metropolitane, di cui 4 nelle isole: nei 27 paesi dell'Unione europea ci sono meno Città metropolitane che in Italia. E quelle che ci sono, sono della caratura della Grande Londra, di Berlino e di Parigi.

Ma almeno lo sono diventate, queste 14 Città metropolitane, il motore dello sviluppo del Paese? A 6 anni dall'entrata in vigore della legge 56/14 le Città metropolitane sono ancora la parodia descritta amaramente nel Film "Quo vado" di Checco Zalone: hanno cambiato l'insegna sulla porta.

Torniamo alle Province, che ancora devono essere abolite: allora, siccome saranno sicuramente abolite, occorre limitare le funzioni al minimo, anzi a due: la gestione delle scuole superiori (anche perché i Sindaci, con una vera e propria mail bombing a governo e parlamento chiariscono che loro, di prendersi la grana della gestione delle

7.400 scuole superiori non ne vogliono proprio sentire parlare) e delle strade provinciali, insieme a qualcosa altro che non crea problemi di riallocazione ad altri livelli di governo nel futuro e basta.

Quanto agli organi, ne bastano pochi: solo il Presidente, perché un Commissario fino all'abolizione, considerati i tempi della legge costituzionale, sarebbe davvero troppo. Solo che non si può, lo ha detto la Corte costituzionale appena qualche mese prima! Allora sì al mantenimento del Consiglio, ma un no secco, deciso e convinto sulla giunta. E poi, elezioni di secondo grado: siano i Sindaci a governare le Province, e gratuitamente. I risparmi saranno considerevoli!

Addirittura, un noto articolista pubblicherà a tutta pagina uno studio nel quale si afferma che grazie ai risparmi della Legge Delrio si potranno creare decine di migliaia di nuovi posti negli asili nido. Infatti, dal 7 aprile 2014 ad oggi, sai quanti posti nuovi negli asili nido sono stati creati grazie ai milioni di risparmi dovuti alla Legge Delrio? A migliaia!

Va avanti così, in una sorta di gara al rialzo, fino a che la Corte dei Conti, chiamata in audizione in Parlamento, pacatamente smaschera il bluff: l'unico vero risparmio dalla Legge 56/14 è quello che deriverà dal taglio delle indennità alla politica delle Province: i famosi 111 milioni del 2011. Allora all'improvviso non si parla più di risparmi: la parola d'ordine diventa "semplificazione". È una buona legge perché semplifica.

Infatti.

Le funzioni di area vasta che dobbiamo riassegnare a chi le facciamo svolgere? Beh qui la Costituzione ci viene in soccorso basta applicare l'articolo 118 e siamo a posto.

Il principio cardine è quello di sussidiarietà e quindi prima i Comuni poi le Unioni, e se poi dobbiamo dare qualcosa alle Regioni il principio di adeguatezza ci viene in aiuto: c'è sempre il 118 quindi... Sì sì 118 come l'ambulanza arriva in soccorso.

E chi fa tutto questo? beh è ovvio: le Regioni ai sensi del 117 della Costituzione.

E la competenza legislativa statale prevista nel 117 comma 2 lettera 'p' ? Non ci siamo proprio: quella è un'altra cosa.

Come un'altra cosa? Sì un'altra cosa, non c'entra niente, si applica ad altre fattispecie.

E che siano le Regioni allora a decidere! All'insegna della semplificazione, ovviamente.

La conclusione però si allontana anni luce dalla premessa: le funzioni trasferite ai comuni sono state 0 o giù di lì (un po' di cultura , in qualche regione qualche pezzo di funzione amministrativa sul sociale e poche altre); le funzioni trasferite alle Unioni sono state zero di zero.

E tutte le altre - politiche del lavoro, formazione professionale, agricoltura, ambiente, caccia e pesca (il rilascio dei tesserini venatori) turismo ecc. ecc. – resta tutto alla Regione. Sulla base, si dirà, del principio di adeguatezza.

Certo a qualche Regione, o per opportunità politica o per altro, il dubbio è venuto che fosse meglio lasciarle le funzioni alle Province, e aspettare l'esito del referendum. Ma la quasi totalità ha operato così.

Ma c'è di più: la legislazione regionale non ha solo accentrato funzioni ma ha ben pensato di gestirle non in amministrazione diretta ma attraverso agenzie ed enti strumentali.

Così l'amministrativizzazione delle Regioni è stata coperta. In più territorializzando le agenzie a livello provinciale, tutto cambia senza che nulla cambi.

Come se non bastasse, nuovo colpo di scena: all'insegna di 'stai sereno' cade anche il Governo Letta e il 22 febbraio 2014 entra in scena il Governo Renzi.

La parola d'ordine è accelerare, dare segnali, su tutto: soprattutto sulle Province.

La legge Delrio entra in vigore il 5 aprile del 2014. L'8 aprile il Governo presenta la Proposta di Legge che abolisce le Province dalla Costituzione.

Le Regioni iniziano a fare leggi attuative in fotocopia. Tranne il Lazio che non riesce nemmeno a copiare, ed opera il riordino con un articolo nella legge di bilancio regionale.

Ma il culmine si raggiunge con la Legge di bilancio del 2014: servono giusto giusto 3 miliardi per coprire la misura del bonus degli 80 euro tanto cara al nuovo Presidente del Consiglio.

E dove li troviamo 3 miliardi? Ma le Province non le stiamo abolendo? Sì, ma per approvare la legge Costituzionale ci vogliono almeno 3 anni, compreso il referendum confermativo.

E vabbè, giochiamo d'anticipo: si procede con 3 miliardi di tagli tra Province e Città metropolitane.

Il gettito dei tributi propri delle Province viene riversato tutto allo Stato - RCAuto 2,4 miliardi, 1,2 miliardi gettito Ipt- per un totale di 3,6 miliardi. Da qui il taglio di 3 miliardi.

Peccato che nel frattempo 130 Mila km di strade sono ancora da gestire e 7400 istituti scolastici pure. Ma ce la potete fare con poco, viene detto dal Governo alle Province. Ai Sindaci che nel frattempo sono stati mandati a governare le Province, gratis, si chiede di resistere. Servono tre anni, e poi non ci sarà problema: nessuno chiederà conto dei danni.

Anzi visto che c'è molto personale nelle Province che non fa niente, si tagli, spostandolo negli altri enti, così si risparmia. Come si risparmi, spostando personale da un ente all'altro, è tutto da capire. E infatti non solo si risparmia. Si spende di più.

Il 50% del personale delle province e il 30% del personale delle Città metropolitane transita altrove.

Più di 16.000 persone trasferite: 12.000 alle Regioni, 2.500 in prepensionamento, poco più di 700 nei tribunali.

Ma chi ha deciso poi queste percentuali? 50 % e 30% secondo quali criteri? E' una delle tante domande che in questa storia restano senza risposta.

E come si applica la riduzione? A tutti uguale: la mannaia colpisce tutti in egual misura, sia quelli che hanno tanto personale che quelli che ne hanno poco.

Ma non è giusto, così e sperequato! Vabbè, ma tanto poi dobbiamo trasferire tutti gli altri 20.000. Adesso operiamo con l'accetta, dopo con il bisturi. Chiaro?

L'orizzonte è la riforma costituzionale, il Disegno di Legge Boschi che definisce due enti inutili: il Cnel e le Province. Da abolire !

Le Città metropolitane invece, non sono inutili, anche se sono Province! Perché sono province, ma province diverse. Perché, non si sa.

Però cerchiamo di essere precisi: il CNEL lo aboliamo. Le Province le decostituzionalizziamo. E che differenza c'è? C'è differenza! Cancelliamo la parola Provincia dalla Costituzione: dal Titolo V via le Province.

E l'art 5 della Costituzione? Ancora con questi principi fondamentali! Quelli bisogna leggerli, interpretarli: ma non possono avere effetto pratico. L'articolo 5 vale per la dottrina! La dottrina è preistoria.

Conclusione: via le Province ma, solo la parola. Perché come l'araba fenice le Province escono dalla porta e rientrano volando dalla finestra sotto altro nome: da oggi in poi saranno Enti di Area vasta! Senti come sembra riformista?

L'art 40 delle norme transitorie prevede l'istituzione di fantomatici enti area vasta!

E chi li istituisce e perché? Che domanda: o lo Stato o la Regione.

Scusa, chiarite: lo Stato o la Regione? Che domanda preistorica: lo vedremo dopo con precisione.

E perché li istituiscono? Troppe domande adesso, ma una risposta il Governo la dà: perché tra 8.000 comuni e le regioni qualche ente ci deve stare! Come si può pensare, spiegano dal Governo, che in Lombardia con 1.500 comuni non ci sia bisogno di qualcosa tra loro e la Regione?

State dicendo che serve un ente intermedio? Sì, bravo un ente intermedio .

Le Province quindi! No quelle no! Un ente di area vasta.

Ma se il referendum non passa? Passa , passa tranquillo.....

Sì ma se non dovesse passare? Che si fa? La legge 56/14 è una grande legge di sistema che funziona anche se il referendum non passa.

Siccome la Legge 56/14 che si fonda in un incipit che le dà senso solo in attesa della riforma costituzionale, ma funziona anche se il referendum non passa, su questa grande legge appunto la Corte Costituzionale in 4 anni dalla sua entrata in vigore è già intervenuta 3 volte.

Sono passati 6 anni, le macerie ci sono tutte, ormai si fa a gara ovunque a dire “ma io ero contrario, ho detto di sì perché non si poteva fare altro. Erano tempi difficili, bisognava accontentare il popolo, c’era la casta”

Oggi, stiamo ancora cercando di risolvere i problemi che sono stati creati da questa storia. Ma almeno oggi, che fosse una storia sbagliata lo ammettono tutto.

Ogni giorno ha la sua pena come diceva mio nonno.