



Unione Province d'Italia



**LA PIATTAFORMA
PROGRAMMATICA
DELLE
PROVINCE**

Roma 2 novembre 2022

SOMMARIO

1. Il contesto	2
1.1 Il PNRR: la sfida e la visione del Paese tra investimenti e riforme strategiche.....	3
2. Una nuova disciplina ordinamentale per le Province	6
2.1 La revisione della Legge 56/14: le funzioni, il sistema elettorale e gli organi.	7
2.2 Le funzioni fondamentali	7
2.3 Il sistema elettorale e gli organi di governo	8
2.4 Le Province montane, una specificità da valorizzare	9
2.5 Il ruolo delle Regioni per la valorizzazione delle Province.....	10
2.6 I rapporti tra lo Stato e le Autonomie territoriali	10
3. Il riassetto organizzativo delle Province	12
3.1 Il personale, dai tagli alle nuove assunzioni	12
3.2 Le Stazioni Uniche Appaltanti delle Province.....	14
3.3 Il Progetto Province&Comuni per la costruzione di un nuovo modello	15
4. La finanza delle Province: una riforma per uscire dall'emergenza	17
4.1 Il federalismo fiscale: un percorso ancora da tracciare.....	17
4.3 I fabbisogni standard e il deficit di risorse accertato	20
4.4 La ristrutturazione del debito.....	22
5. Gli investimenti delle Province nelle scuole superiori e nelle strade	23
5.1 Le scuole superiori al centro del Paese	24
5.2 Il PNRR e l'edilizia scolastica.....	25
5.3 Le procedure: criticità	27
5.4 Proposte di investimento nelle scuole secondarie superiori	28
5.5 Le strade provinciali: dalla ripresa della manutenzione alla ripresa delle costruzioni	29
5.5 Le proposte per un piano delle infrastrutture strategiche	31
6. La transizione ecologica e la transizione digitale: due sfide per le nuove Province	32
6.1 Il ruolo delle Province nella transizione ecologica	32
6.2 La crisi energetica – il contributo delle Province per le Comunità energetiche	33
6.3 La transizione digitale: il ruolo delle Province.....	34
7. Le Province nella politica di coesione 2021 – 2027	35
7.2 Le Province per sviluppo delle aree interne.....	36
CONCLUSIONI	37

1. Il contesto

La XIX legislatura si insedia in una fase di profonda incertezza per il Paese. L'economia italiana, insieme a quella europea, sta rallentando tanto che, secondo quanto riportato nella Nota di Aggiornamento al DEF, dopo un 2022 di crescita, il 2023 sarà un anno di evidente peggioramento, se non di recessione: a causa dell'indebolimento del ciclo internazionale ed europeo, la crescita tendenziale prevista al 2,4% in aprile scende allo 0,6%, a politiche invariate e al netto degli interventi di politica economica che potranno essere previsti dalla prossima legge di bilancio. Una stima che l'Ufficio Parlamentare di Bilancio dimezza, portandola ad un +0,3%, segnalando che già nel periodo luglio-settembre, si è verificata una crescita negativa del PIL del -0,2%.

A determinare queste condizioni – si sottolinea nella relazione dell'UPB - sono gli aumenti spropositati dei costi di energia, riscaldamento e materie prime che gonfiano i prezzi della produzione del +40%.

La crisi internazionale provocata dalla guerra della Russia contro l'Ucraina, d'altronde, si inserisce in un quadro economico già fortemente compromesso dalla crisi sanitaria causata dall'epidemia da COVID19 che purtroppo non può ancora essere considerata definitivamente risolta.

Emergenze che sono state affrontate dalla passata legislatura e dai governi che si sono susseguiti attraverso un forte accentramento nella gestione delle politiche pubbliche, a fronte di un indebolimento del rapporto tra le persone, i corpi sociali e le istituzioni con il correlato aumento del disagio e della sofferenza per famiglie e imprese.

Una condizione che certamente ha rappresentato una variabile decisiva nella scarsissima affluenza alle urne: meno del 64%, la più bassa in assoluto nella storia repubblicana, con dati addirittura inferiori nelle grandi città. Secondo le analisi sulla partecipazione al voto realizzate dall'Istituto di Studi "Carlo Cattaneo", al crescere della dimensione del comune di residenza la partecipazione decresce: un risultato, questo, che discende anche dalla scelta di depotenziare i corpi intermedi operata negli ultimi anni.

La prossima legislatura deve porsi tra gli obiettivi prioritari quello di recuperare questa fiducia, ricostruendo il patto tra cittadini, territorio e istituzioni.

Il PNRR che proprio nel corso della XIX Legislatura entrerà nel pieno dell'attuazione sia rispetto alle riforme, orizzontali, abilitanti e settoriali, sia rispetto agli investimenti in opere pubbliche, beni e servizi, è il più importante tra gli strumenti strategici a disposizione per raggiungere questo obiettivo.

1.1 Il PNRR: la sfida e la visione del Paese tra investimenti e riforme strategiche

Grazie al PNRR, nei prossimi anni, Comuni, Città metropolitane e Province riceveranno 43 miliardi di euro.

Gli enti locali, i Comuni per primi, avranno la responsabilità e l'onore di accogliere e portare a termine la sfida straordinaria di costruire per le generazioni future un nuovo modello di sviluppo capace di dare vita ad una crescita economica robusta, sostenibile e inclusiva più attenta al benessere del cittadino e fondata sulla centralità della persona portatrice di diritti inalienabili costituzionalmente garantiti.

Questo è l'obiettivo prioritario che l'Italia deve raggiungere attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: quello di ridurre, fino ad azzerare, i divari economici, sociali, culturali, territoriali per superare quelle frammentazioni che rendono il Paese ancora troppo fragile.

Il PNRR, dunque, deve essere lo strumento attraverso cui lo Stato, le Regioni, le Province ed i Comuni, insieme alle forze economiche sociali, devono realizzare gli investimenti e le riforme indispensabili per l'Italia. Alla data del 2026, termine stabilito per completare l'attuazione del Piano, potremo dire di avere raggiunto l'obiettivo se, attraverso le nuove opere realizzate e le riforme attuate, avremo risolto criticità strutturali, costruito una nuova Pubblica Amministrazione, assicurato a cittadini e imprese servizi efficienti e moderni.

Si tratta di promuovere interventi ed investimenti che permettano al Paese di avviare e portare a compimento quella transizione ecologica e digitale che appare, ancora di più nel contesto di crisi attuale asse portante per realizzare un nuovo sistema di sviluppo capace di resistere alle fasi avverse, cioè resiliente.

Occorre dunque riuscire concretamente a disegnare uno scenario chiaro, che consenta di verificare l'impatto - sulle città, nelle province, sui territori - degli investimenti che si stanno realizzando, in modo da costruire le politiche economiche del Paese dei prossimi anni intorno a questo quadro: sostenere, correggere, implementare, le misure del PNRR in modo che costruiscano una base solida e strutturale di sviluppo dal 2026 in poi, tenendo anche conto della coerenza con gli altri strumenti di programmazione riferiti ai fondi disponibili nell'ambito del Quadro Europeo Pluriennale.

Poiché il Piano deve costruire una nuova visione e un disegno innovativo, non rappresenta solo un motore per la ripresa degli investimenti ma un'occasione unica per attuare riforme indispensabili: dalla riforma della Pubblica Amministrazione, alla semplificazione in materia di contratti pubblici, dalla

razionalizzazione delle normative in materia ambientale, alle misure di revisione e valutazione della spesa pubblica.

La riforma della pubblica amministrazione è, insieme a quella della giustizia, una riforma orizzontale del PNRR e uno dei suoi pilastri portanti. Si tratta cioè di una riforma trasversale e di contesto, d'interesse comune a tutte le Missioni del Piano e alla loro proficua realizzazione, volta a innovare in modo strutturale l'ordinamento.

La Commissione europea ha più volte sottolineato che la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni e ha condizionato negativamente anche lo sviluppo imprenditoriale e gli investimenti privati.

A partire dal 2008 le politiche di contenimento della spesa pubblica, hanno determinato il blocco del turnover, generando una rapida e significativa diminuzione di unità di personale, specialmente a livello locale

Oggi il numero di dipendenti pubblici in Italia è inferiore alla media OCSE e nel confronto con Spagna, Francia e Germania è il Paese con minor numero di dipendenti pubblici rispetto alla popolazione: nel 2020 si è arrivati a 54 dipendenti per mille abitanti.

Non si tratta solo di numeri: nella PA italiana il ricambio generazionale nell'ultimo decennio è stato lento e non funzionale, tanto che l'età media di un dipendente pubblico nel 2020 si attesta a 50,7 anni. A questo si aggiunga l'assoluta mancanza di gestione strategica dei fabbisogni: le modalità di reclutamento sono rimaste sostanzialmente intatte e ancorate ad un modello eccessivamente incentrato sulla valorizzazione delle conoscenze nozionistiche.

E' evidente dunque la strategicità della riforma della PA, secondo alcune linee essenziali: occorre migliorare l'accesso rendendola un luogo attrattivo per i talenti; semplificarne le procedure per rendere più facile il rapporto con i cittadini e le imprese; attuare in concreto il principio dell'"once only"; innovare l'organizzazione, investendo sulla formazione dei dipendenti pubblici per accrescere competenze e professionalità; raggiungere una completa digitalizzazione ancora molto lontana nei nostri uffici pubblici; velocizzare la tempistica che, oggi non è in linea con quella degli altri Paesi e non ci consente di cogliere a pieno le opportunità offerte dall'Unione europea.

Occorre, in altre parole, investire sul capitale umano pubblico in tutte le sue componenti.

Quanto alla riforma degli appalti, questa dovrà proseguire con determinazione sulla strada delle semplificazioni, per assicurare alle istituzioni e alle imprese un sistema di governo degli appalti pubblici che, garantendo un quadro saldo di tutele di legalità, consenta alle opere di essere portate a compimento secondo una tempistica chiara e senza sovrapposizioni burocratiche, favorendo e accompagnando la rapida ripresa dell'economia.

In questa prospettiva l'attuazione della legge delega 78/22 "Delega al Governo in materia di contratti pubblici" dovrà semplificare il sistema degli appalti pubblici, che rappresenta l'elemento centrale per il miglioramento delle capacità di acquisto e di investimento della PA e dei processi di produzione di beni e servizi da parte del mercato.

Vi è l'esigenza di adeguare il settore dei contratti pubblici per risolvere i problemi applicativi riscontrati a seguito dell'entrata in vigore del codice del 2016, sia per superare prescrizioni non richieste dalle direttive europee, sia per snellire il processo di attuazione troppo farraginoso.

La legge delega prevede espressamente tra i principi e criteri direttivi la ridefinizione e il rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza al fine di conseguire una riduzione del numero e il loro accorpamento.

La riforma deve costruire un percorso di progressivo rafforzamento delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, attraverso processi di aggregazione e di accorpamento sostenibili nel tempo, che valorizzino il ruolo delle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane, secondo le indicazioni delle linee guida dell'ANAC del 30 settembre 2022.

L'UPI auspica che queste indicazioni possano essere recepite nella scrittura del decreto legislativo attuativo della Legge delega.

2. Una nuova disciplina ordinamentale per le Province

Le Province in questi anni, per fare fronte alle conseguenze della riforma introdotta dalla Legge 56/14 e continuare ad assicurare alle comunità amministrative un riferimento chiaro, nonostante le pesanti incertezze sia istituzionali che finanziarie, hanno compiuto un percorso di trasformazione che le ha portate ad assumere il ruolo di enti dello sviluppo locale con alta propensione alla spesa d'investimento, di semplificazione, di promozione, di coordinamento degli attori socioeconomici del territorio, di assistenza e sostegno ai Comuni. Questo cambiamento è avvenuto grazie a scelte strategiche di sistema, anche sotto la guida dell'Unione delle Province d'Italia, indirizzando i bilanci e la programmazione degli enti verso la specializzazione nella promozione degli investimenti locali e la conseguente valorizzazione del personale tecnico e specializzato, con l'introduzione di modelli unitari innovativi di gestione.

Occorre ora sostenere questo percorso con norme che facciano chiarezza e interventi mirati per consolidare la costruzione di una Provincia nuova, istituzione della semplificazione e degli investimenti: l'obiettivo è di assicurare strumenti e mezzi per garantire ai territori amministrati servizi eccellenti e in grado di sostenere la ripresa economica, occupazionale e sociale.

La XIX legislatura deve essere l'occasione per ricostruire la Provincia come **ente esponenziale della comunità rappresentata**, che **pianifica la strategia dello sviluppo del territorio**, attraverso **agende di sviluppo sostenibile a livello locale**, che **coordina** le iniziative dei diversi attori pubblici e privati che operano nel territorio.

La **dimensione territoriale provinciale** deve essere considerata quale **luogo strategico** in cui promuovere le politiche di sviluppo, dall'ambiente alle nuove fonti energetiche, dall'innovazione alla transizione digitale, dalla formazione superiore alle infrastrutture materiali e immateriali.

Occorre **concentrare a livello provinciale le funzioni di area vasta** semplificando la pubblica amministrazione nel territorio e superando la sovrapposizione di competenze e strutture esistenti.

Occorre valorizzare le funzioni che oggi le Province quali "Case dei Comuni" svolgono a supporto dei Comuni del territorio, in particolare attraverso le loro stazioni uniche appaltanti.

È pertanto indispensabile e urgente un intervento di legislazione ordinaria che, sulla base dei principi costituzionali, definisca con chiarezza un nuovo ordinamento delle Province.

2.1 La revisione della Legge 56/14: le funzioni, il sistema elettorale e gli organi.

La XIX legislatura deve finalmente dare corpo, in modo organico e coerente, ad una amministrazione autonoma fondata sui livelli territoriali costituzionalmente garantiti - Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni - in attuazione del principio autonomistico sancito dall'articolo 5 e dagli articoli 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

All'inizio del 2020, oltre 4000 Sindaci hanno sottoscritto un ordine del giorno, consegnato dall'UPI al Presidente della Repubblica, in cui hanno evidenziato l'urgenza di procedere al rafforzamento e alla valorizzazione delle Province per tutelare gli interessi dei Comuni.

È indispensabile e urgente una riforma che dia certezza alle Province sul piano istituzionale, organizzativo e finanziario, superando la precarietà della legge 56/14 e riportandole pienamente nell'alveo del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali.

La nuova disciplina delle Province dovrà intervenire sulle **funzioni fondamentali, sul sistema elettorale e sugli organi di governo**, in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione.

Il nuovo assetto ordinamentale dovrà essere disegnato anche prevedendo un percorso di progressiva attuazione, che renda sostenibile la costruzione in concreto del nuovo ruolo delle Province, con la previsione di adeguate risorse finanziarie e strumentali, con il necessario adeguamento della legislazione nazionale e regionale e aggiornamento degli statuti e regolamenti provinciali.

2.2 Le funzioni fondamentali

Le Province devono diventare **istituzioni di semplificazione del governo locale per ricomporre a questo livello le funzioni di area vasta, con particolare attenzione alla gestione degli investimenti strategici per i territori, consolidando il ruolo di supporto ai Comuni.**

L'elenco delle funzioni fondamentali delle Province deve essere ricostruito a partire dalla proposta che è stata elaborata dalla Commissione di studio istituita presso il Ministero dell'Interno nella passata legislatura (Commissione Pajno).

- È necessario da un lato consolidare **le funzioni fondamentali**, a partire da quelle in materia di pianificazione territoriale, ambiente, edilizia scolastica, viabilità, raccolta ed elaborazione dati, assistenza agli enti locali, pari opportunità, già previste dalla legge.

- Occorre poi attribuire come funzioni fondamentali quelle già oggi previste per le Città metropolitane, quali **l'adozione di un Piano strategico e il coordinamento dello sviluppo locale**. Il riconoscimento della funzione di pianificazione strategica e territoriale è indispensabile per valorizzare le vocazioni dei territori e per superare i divari, attraverso una “nuova politica territoriale” e un rinnovato modo di intendere lo sviluppo locale.
- In questa prospettiva occorre **riorganizzare sulla dimensione territoriale provinciale i servizi pubblici a rilevanza economica locale** (a partire dal governo degli ATO Acqua, ATO rifiuti, ATO gas, ATO trasporti).
- Occorre poi **ampliare l'ambito delle funzioni fondamentali** alle competenze in materia di protezione civile, difesa del suolo, vigilanza ittico-venatoria, polizia locale.
- Occorre **rafforzare le funzioni delle Province come naturali Centri di Competenza a supporto dei Comuni** del territorio, in particolare quelle relative agli uffici di progettazione, alle stazioni uniche appaltanti, alla trasformazione digitale, agli Uffici Europa e ai percorsi di reclutamento del personale in forma associata negli enti locali.

La riorganizzazione delle funzioni fondamentali secondo questo modello **comporta effettive economie e la semplificazione dell'amministrazione a livello locale, attraverso la collaborazione tra gli enti territoriali.**

2.3 Il sistema elettorale e gli organi di governo

La nuova disciplina delle Province dovrà essere completata da un sistema elettorale che ricostruisca a questo livello un presidio democratico esponenziale della comunità territoriale, **prevedendo il ripristino dell'elezione diretta del Presidente di Provincia e del Consiglio provinciale**, in attuazione dei principi della Carta europea delle autonomie locali e della Costituzione, come anche indicato dalla recente sentenza della Corte costituzionale 240/21.

La legge elettorale delle Province dovrà garantire una rappresentanza territoriale e di genere, attraverso la previsione di collegi uninominali, con un numero di consiglieri tale da assicurare piena rappresentanza a tutta la comunità locale.

Il ridisegno del ruolo delle Province dovrà essere accompagnato da una **profonda revisione degli organi.**

La disciplina attuale, infatti, non assicura un buon sistema di governo poiché prevede come unico organo esecutivo il Presidente senza alcun ausilio di una Giunta, una durata diversa del mandato dei Consigli provinciali (2 anni) e dei Presidenti (4 anni), una disciplina non chiara sulle competenze e sulla funzionalità dell'Assemblea dei sindaci.

- Occorre prevedere come **organi di governo delle Province il Presidente, la Giunta, il Consiglio Provinciale e l'Assemblea dei Sindaci.**
- Occorre definire **la durata di mandato di 5 anni per il Presidente e il Consiglio provinciale.**
- Occorre introdurre **una Giunta provinciale** che supporti il presidente nel governo dell'ente.
- Occorre definire una **disciplina dell'Assemblea dei sindaci** che valorizzi il rapporto con i Comuni del territorio nello svolgimento di funzioni di amministrazione condivisa.

La nuova disciplina sul sistema elettorale delle Province dovrà **prevedere un regime transitorio** per consentire un riallineamento dei mandati degli organi eletti con la normativa vigente e dare la possibilità alle Province di adeguare i loro ordinamenti alle nuove previsioni normative.

2.4 Le Province montane, una specificità da valorizzare

La revisione della riforma deve essere anche occasione per introdurre innovazioni strutturali a favore delle Province montane, dando piena attuazione a quanto previsto dall'articolo 44 della Costituzione. Occorre assicurare prospettive di sviluppo per queste aree che purtroppo, da oltre un decennio, a causa delle criticità economiche e sociali, stanno registrando fenomeni sempre più accentuati di spopolamento.

In questo contesto, nel generale processo di revisione dell'ordinamento delle Province, è essenziale dare il via ad un percorso che valorizzi il ruolo e la specificità delle Province interamente montane **nella legislazione nazionale e nella legislazione regionale**, affidando a questi enti la regia della pianificazione strategica per le Aree montane. Tale specificità dovrà essere riconosciuta in favore delle Province montane sia rispetto all'allocatione delle risorse sia riguardo al potenziamento del personale, processi che andranno definiti tenendo conto del "differenziale montagna".

2.5 Il ruolo delle Regioni per la valorizzazione delle Province

La nuova disciplina delle Province deve prevedere **una norma di indirizzo** che avvii **un processo di revisione della legislazione regionale** che porti a valorizzare il ruolo delle Province in tutto il Paese, nelle Regioni a statuto ordinario e nelle Regioni a statuto speciale.

Nelle Regioni a statuto ordinario occorrerà riaprire i processi di **decentramento** delle funzioni a livello locale, superando la legislazione di attuazione della legge 56/14, per evitare l'accentramento delle funzioni amministrative in ambito regionale e restituire alle Regioni un ruolo più alto di programmazione e di coordinamento del sistema delle autonomie locali.

Nelle Regioni a statuto speciale si dovrà porre fine alla situazione di abbandono delle Province che, in Sicilia e Sardegna, sono state commissariate da molti anni e in Friuli - Venezia Giulia sono state sostituite da enti strumentali regionali. Le Regioni a statuto speciale hanno competenza in materia di ordinamento locale, ma la disciplina regionale dovrà rispettare i principi sull'ordinamento delle Province che saranno contenuti nella normativa nazionale.

Nella prospettiva dell'avvio dei processi di **regionalismo differenziato**, la chiara individuazione in capo alle Province di funzioni di area vasta e a supporto dei Comuni del territorio permette lo sviluppo equilibrato delle autonomie in tutto il Paese nel rispetto dell'unità nazionale e a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

L'attuazione dell'articolo 116 comma 3 deve infatti coinvolgere e includere i livelli di governo locale, con l'obiettivo di un rafforzamento istituzionale di tutte le autonomie territoriali, nel rispetto del principio di sussidiarietà, con piena valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane nella titolarità e nell'esercizio delle funzioni amministrative a livello territoriale.

2.6 I rapporti tra lo Stato e le Autonomie territoriali

All'avvio della nuova legislatura il Parlamento dovrà completare la riforma dei regolamenti di Camera e Senato per adeguarli alla riforma costituzionale che ha portato alla riduzione del numero di deputati e senatori, valorizzando il lavoro congiunto delle due Camere nelle Commissioni e nei rapporti con le autonomie territoriali.

A questo scopo occorre prevedere una **Commissione bicamerale per le questioni regionali e locali, opportunamente integrata con i rappresentanti di**

Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, in attuazione dell'articolo 11 della Legge Costituzionale 3/2001.

La Commissione parlamentare integrata rappresenta infatti la sede idonea per garantire un rapporto costante e trasparente tra il Parlamento, le associazioni rappresentative degli enti locali e le Regioni per rendere funzionale il riparto delle competenze amministrative che la riforma costituzionale 3 del 2001 ha definito tra lo Stato e le autonomie territoriali.

L'esperienza maturata nella pandemia dovrebbe altresì spingere ad **un rafforzamento della collaborazione tra il Governo, la Conferenza delle Regioni e Province autonome, l'ANCI e l'UPI, attraverso una revisione della disciplina delle Conferenze intergovernative che porti ad una semplificazione del sistema dei raccordi istituzionali** con l'obiettivo di consentire una leale collaborazione tra i livelli di governo sul piano dell'indirizzo politico e amministrativo.

3. Il riassetto organizzativo delle Province

Le Province sono istituzioni della Repubblica che si occupano di pianificazione, programmazione e gestione del territorio, delle risorse e dei rapporti tra enti locali per tutte quelle attività che debbono considerarsi sovracomunali in quanto interessano il territorio e i cittadini di più comuni.

Nelle "aree vaste" intermedie tra i Comuni e la Regione si colloca una "rete di relazioni", nella quale c'è una dimensione della programmazione che supera gli ambiti amministrativi comunali (spesso troppo ristretti geograficamente, economicamente e finanziariamente) anche a supporto di una buona programmazione a livello regionale.

Nella definizione dei nuovi Piani di indirizzo dell'attività e dell'organizzazione delle Province è pertanto essenziale definire la visione generale e l'insieme degli obiettivi di lungo periodo che la Provincia vuole soddisfare nel contesto economico e sociale, che rappresentano il **"valore pubblico"** specifico che le Province apportano alla loro comunità territoriale.

Nei piani di riassetto organizzativo delle nuove Province dovrà essere previsto un adeguato presidio del ruolo di programmazione strategica, **attraverso una figura apicale di direzione generale**, e l'innesto delle figure dirigenziali e delle posizioni organizzative necessarie per gestire le funzioni proprie di area vasta con una particolare attenzione agli investimenti, alle infrastrutture, alla digitalizzazione, alla transizione ecologica e all'assistenza ai Comuni e agli enti locali.

3.1 Il personale, dai tagli alle nuove assunzioni

Con la legge 190/14, a seguito della trasformazione delle Province in "enti di secondo livello", è stato avviato un riassetto organizzativo delle Province nelle Regioni a statuto ordinario, prevedendo la riduzione della spesa delle loro dotazioni organiche in una misura pari o superiore al 50 per cento (30 per cento per le province montane) della spesa sostenuta prima dell'entrata in vigore della legge 56/14.

A fronte del taglio, è stato confermato il blocco delle assunzioni di personale nelle Province e si è compiuto un processo di mobilità verso altri enti, in prevalenza le Regioni.

Secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato la contrazione del numero dei dipendenti e della spesa delle Province è stata la seguente:

- Il personale totale passa **da 49.788 dipendenti nel 2014 a 16.080 nel 2020 (- 33.708 unità)**. La variazione in termini percentuali è del **-67,7%**.
- **I dirigenti** passano da **640 nel 2014 a 295 nel 2020 (-54%)**.
- La spesa del personale tra il **2014 e il 2020 si è ridotta di circa 1 miliardo 371 milioni**. La variazione percentuale è del **- 67,1%**.

Grazie alla nuova disciplina delle assunzioni varata nel 2022, per le Province c'è la possibilità di assumere **4.980 unità di personale da qui al 2024** se esse si troveranno nelle condizioni di sostenibilità finanziaria richieste dal quadro normativo.

Occorre inoltre garantire alle Province destinatarie di funzioni delegate etero-finanziate, la possibilità di neutralizzare le spese di personale a valere sulle risorse assegnate anche per le annualità antecedenti il 2021.

Questi numeri non sono comunque sufficienti a colmare il gap che è stato creato a partire dal 2014, ma sono un primo passo importante per riqualificare gli enti e iniziare a disegnare le nuove Province.

Occorre però garantire a tutte le Province un equilibrio economico – finanziario di parte corrente durevole, per costruire la sostenibilità finanziaria necessaria per assicurare le nuove assunzioni di personale, con l'innesto di figure apicali e specializzate necessarie alle esigenze delle nuove Province.

Ad oggi questa sostenibilità finanziaria è fortemente compromessa dal calo delle entrate tributarie dovuto alla crisi internazionale.

- **Nella legge di bilancio 2023 occorrerà prevedere risorse e norme che consentano effettivamente di ampliare gli spazi di assunzione per rafforzare la capacità amministrativa delle Province e per garantire l'ottimale esercizio delle funzioni proprie e delle funzioni che esse svolgono a supporto dei Comuni del territorio.**

Il percorso avviato dovrà essere integrato in questa legislatura da uno sforzo del Governo per rafforzare rapidamente le strutture tecniche e amministrative, in modo che in tutte le realtà si possano ricostruire le capacità necessarie anche per rispondere alla sfida di una buona attuazione del PNRR in tutti i territori, assicurando il ricambio generazionale in grado di dare una prospettiva durevole all'organizzazione e al nuovo ruolo delle Province.

Da una **rilevazione dell'UPI sui fabbisogni di personale nelle Province** è emersa chiaramente la richiesta di personale specializzato da immettere nelle strutture tecniche e amministrative, per gli uffici di progettazione, per la gestione tecnica e amministrativa delle stazioni uniche appaltanti, per la gestione dei processi di digitalizzazione nelle Province e negli enti locali.

CATEGORIA	PROFILO	FABBISOGNO (N.)
D	Tecnico (per gli uffici di progettazione)	362
D	Tecnico (per le stazioni appaltanti)	140
D	Amministrativo (per le stazioni appaltanti)	182
D	Informativo (per gli uffici per la digitalizzazione)	152
D	Operatore finanziario	76
TOTALE		912

- **Nella Legge di Bilancio 2023 occorre prevedere un Piano straordinario triennale per reclutare rapidamente almeno 500 figure altamente specializzate (come da tabella) da immettere nelle Province (e Città metropolitane).**

3.2 Le Stazioni Uniche Appaltanti delle Province

In questi anni difficili di profonda trasformazione istituzionale, oltre il 70% delle Province italiane ha formalmente costituito una Stazione Unica Appaltante (SUA) con una presenza strutturata a supporto dei Comuni che si sta man mano consolidando in tutto il Paese, come emerge dai seguenti dati:

56 Province su 76 hanno costituito una Stazione Unica Appaltante (SUA).

Su un totale di 3.850 Comuni presenti in queste province, sono oltre 1.500 i Comuni che hanno aderito in convenzione alla SUA provinciale (circa il 40%).

Nel 2020, in piena pandemia, le SUA delle Province hanno gestito oltre 1.800 gare per un importo di circa 1,8 miliardi di euro.

Le 56 SUA provinciali sono dotate di piattaforme telematiche.

Le Province, quindi, nonostante le pesanti incertezze degli ultimi anni, hanno investito in termini non solo economici e di personale, ma di visione strategica istituzionale, **sulle stazioni uniche appaltanti, sia come strumento per la gestione degli appalti di propria competenza, sia per la gestione degli appalti a supporto dei Comuni e degli enti locali del loro territorio.**

Le SUA provinciali e metropolitane rappresentano oggi una rete solida di strutture di semplificazione dell'amministrazione nel territorio, presidi di prossimità in grado di garantire al meglio un servizio adeguato ai comuni, attraverso le quali è possibile raggiungere l'obiettivo di riduzione delle oltre 40.000 stazioni appaltanti esistenti, velocizzare le procedure, migliorare le capacità di spesa e di investimento della pubblica amministrazione.

- Occorre **costruire nelle Province** (e nelle Città metropolitane) **strutture amministrative e tecniche** capaci di gestire insieme la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione dei contratti e degli investimenti pubblici a servizio degli enti locali del territorio che non siano qualificati.
- Occorre supportare il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane attraverso **percorsi di formazione, aggiornamento e professionalizzazione** mirati, che coinvolgano i dirigenti e il personale che operano nella gestione degli appalti delle Province e nelle loro Stazioni Uniche Appaltanti, per rafforzare la capacità di queste strutture di rispondere in modo efficace alle richieste dei diversi enti locali del territorio.
- Occorre implementare le piattaforme tecnologiche dedicate alla **gestione digitale dei processi di acquisto** in un'ottica di condivisione e interoperabilità a livello locale, regionale e nazionale, attraverso la digitalizzazione dei processi di programmazione, gestione, esecuzione degli appalti e il monitoraggio degli investimenti pubblici locali.
- La funzione di monitoraggio e di rendicontazione deve riferirsi non solo alla tempistica di attuazione degli investimenti ma anche a tutti gli altri indicatori che rendano possibile verificare anche *l'outcome* degli interventi pubblici di investimento che saranno realizzati nei prossimi anni nei territori.
- È fondamentale disciplinare il ciclo tecnico progettuale e realizzativo delle opere pubbliche in stretta sinergia con il ciclo di programmazione e gestione finanziaria degli investimenti.

3.3 Il Progetto Province&Comuni per la costruzione di un nuovo modello

A partire dal 2020, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Governance Istituzionale 2014 -2020 promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, l'UPI sta portando avanti il progetto "Province&Comuni", con l'obiettivo di migliorare la capacità amministrativa delle Province, razionalizzare la spesa pubblica e favorire una strategia unitaria di sviluppo territoriale.

Il progetto accompagnerà le Province in un percorso di riorganizzazione e accrescimento delle competenze del personale, mirato a rafforzare le capacità di programmazione, progettazione e realizzazione degli investimenti.

Non solo rispetto alle proprie competenze, ma anche a supporto dei Comuni, in particolare attraverso la valorizzazione delle Stazioni Uniche Appaltanti, del Servizio Associato Politiche Europee e dei Servizi di innovazione, raccolta ed elaborazione dei dati.

Il progetto, attualmente in piena fase di attuazione, prevede tra le azioni principali lo sviluppo di modelli di servizi comuni che rispondano ad un'unica strategia nazionale, la formazione e l'accrescimento professionale del personale impegnato nelle Stazioni Uniche, nei Servizi Europa e Servizi di innovazione, la realizzazione di una piattaforma collaborativa informatica a supporto di tutte le Province che permetterà l'integrazione dei dati.

4. La finanza delle Province: una riforma per uscire dall'emergenza

4.1 Il federalismo fiscale: un percorso ancora da tracciare

Le Province, rispetto agli altri livelli di governo, rappresentano l'ente locale che è il più lontano dal vedere realizzati i principali obiettivi previsti dalla legge delega n. 42/09: *“attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni...”*

Ancora molti target appaiono lungi dall'essere conseguiti o conseguibili nel breve e medio periodo.

Un primo argomento che ci porta ad affermare che il federalismo fiscale per le Province è ancora lontano dalla sua piena realizzazione è la **mancata sostituzione del previgente sistema di trasferimenti erariali con un meccanismo di finanziamento dinamico “agganciato” ad un tributo erariale.**

Inoltre, il fondo sperimentale di riequilibrio che ha operato dal 2012 al 2021 per le Province è stato un fondo privo di criteri e finalità perequative, un fondo “negativo” nel senso che assegnava agli enti 184 milioni, ma contestualmente ne recuperava 427, e soprattutto non agganciato ad alcun tributo statale.

In questo modo **i trasferimenti erariali non hanno rappresentato per le Province uno strumento di attuazione dell'autonomia finanziaria**, prevista dalla legge delega sul federalismo fiscale, ma soprattutto un fondo sul quale porre le basi per operare manovre di finanza pubblica a carico del bilancio delle Province.

Né tanto meno il fondo sperimentale di riequilibrio ha svolto mai funzione perequativa alcuna, né orizzontale, né verticale.

Merita inoltre una considerazione la **totale assenza** in questi anni di una prospettiva di attuazione delle previsioni normative in ordine alla **perequazione infrastrutturale** che tenga conto di “indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale.....” come previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale.

È inoltre necessario sottolineare il **mancato pieno coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, disegnata dalla legge delega n. 42/09 quale sede stabile di concertazione e definizione delle scelte di finanza pubblica del Paese. Questa Conferenza, come è noto, si riunisce infatti solo due volte l'anno per il mero parere sulla legge di bilancio e sul Documento di Economia e Finanza – DEF, e mai vi è stata altra sede in cui condividere informazioni, considerazioni e scelte in ordine alla finanza pubblica nel suo complesso o per singolo comparto.

Occorre ricordare che la legge n. 42/09 prevede, tra l'altro, che la Conferenza "assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema".

Ma soprattutto è bene ricordare alcuni dei principi contenuti nella legge n. 42/09:

All'articolo 11, si prescrive che i decreti legislativi "... di cui all'articolo 2 con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:...

...classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e città metropolitane, in:

1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale;.....omissis...

b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, ...omissis.....

L'articolo 12, inoltre, prescrive che i decreti legislativi attuativi definiscano le "modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale.

Detto questo è stato acclarato che **i tributi provinciali ad aliquota standard riescono appena a sopperire al fabbisogno standard**, non certo anche al contributo alla finanza pubblica richiesto strutturalmente dal legislatore per oltre 900 milioni.

Peraltro, si deve ricordare che i **principali tributi delle Province, legati al mercato automobilistico, stanno subendo un calo vertiginoso**, acuitosi durante la pandemia prima, e poi, da ultimo dalla crisi economica innescata dal contesto internazionale, i cui effetti non sembrano destinati ad attenuarsi neanche nel medio periodo.

Se infatti la riduzione dell'IPT è legata alla ridotta dinamicità degli acquisti delle vetture (usate o nuove), la riduzione dell'imposta Rcauto è da anni in flessione, in considerazione dell'incremento dei fenomeni elusivi e della progressiva riduzione del prezzo medio della polizza assicurativa.

Se dunque è stato fatto un importante passo in avanti con la definizione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale standardizzata, appare quanto meno **necessario che si proceda ad un aggiornamento della capacità fiscale**, sulla base dei dati di gettito di Rcauto ed Ipt che già ora, con i flussi reali dei primi nove mesi del 2022, fanno registrare un **andamento negativo per oltre -178 milioni rispetto al 2021 (cfr tabella B), con una proiezione di stima annuale di circa 230 milioni in meno solo per il 2022.**

Tab. A Differenza entrate tributarie anni 2019 – 2021- Fonte: Siope

Province e CM	Anno 2019	Anno 2021	Differenza	Variazione%
Gettito RCAuto	2.094.353.067	1.949.513.297	- 144.839.769	-7%
Gettito IPT	1.755.959.472	1.646.628.940	- 109.330.532	-6,23%
TOTALE	3.850.312.539	3.596.142.237	-254.170.301	

Tab. B Differenza entrate tributarie primi 9 mesi 2021- primi 9 mesi 2022 Fonte: Siope

Province e CM	3 trimestre 2021	3 trimestre 2022	Differenza	Variazione %
Gettito RCAuto	1.513.409.507	1.481.016.322	- 32.393.185,00	-2,140
Gettito IPT	1.314.247.279	1.168.418.180	- 145.829.099,00	-11,096
TOTALE	2.827.656.786,00	2.649.434.502,00	- 178.222.284,00	

E se per l'anno 2022 vi è la possibilità, marginale, di attutire questo impatto negativo delle entrate con i fondi residui delle risorse stanziare per l'emergenza Covid, queste cifre diventeranno devastanti a decorrere dall'anno 2023, ove le previsioni tendenziali dell'economia non sono certamente positive.

Ciò che si vuole rappresentare è che l'autonomia tributaria delle Province è solo nominale, poiché non esiste una compartecipazione ad un tributo erariale con caratteristiche di sostanziale stabilità, ma esistono solo comportamenti individuali (assicurare un veicolo, ovvero comprare un veicolo nuovo od usato) che presentano un'alta elasticità rispetto all'andamento economico generale nelle sue fasi favorevoli o avverse.

- **Si chiede quindi che si addivenga alla costruzione di un nuovo sistema tributario per le Province, che possa configurarsi come solida base di riferimento per una corretta, sostenibile e reale autonomia tributaria legandola al gettito di un tributo erariale di carattere generale (IRPEF o IVA), ferma restando la necessità di prevedere un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale**, così da assicurare a tutte le Province piena capacità di finanziare le funzioni di competenza e di garantire uguali diritti a tutti i cittadini.
- Occorre **costruire una autonomia finanziaria e tributaria** realmente in grado di sostenere i fabbisogni standard e i contributi alla finanza pubblica ancora in capo alle Province; vi è infatti necessità di una maggiore stabilità dell'autonomia tributaria dell'ente a garanzia dei

diritti della persona secondo l'orientamento costituzionale più recente che considera il cittadino non più soltanto come soggetto passivo di imposta ma valorizza il principio di solidarietà e di coesione sociale connesso con il "dovere tributario".

- Occorre soprattutto individuare forme e modalità attraverso le quali risolvere in via strutturale lo squilibrio di parte corrente che **l'approvazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali ha finalmente messo in chiaro**: senza un solido, strutturale e programmatico equilibrio di bilancio le Province non possono garantire non solo l'esercizio delle funzioni fondamentali, ma anche sostenere l'importante mole di investimenti di cui sono destinatarie.

4.2 Lo stato dei bilanci delle Province: la precarietà causata dai tagli insostenibili

Come è a tutti certamente noto, le Province sono state profondamente incise sotto il profilo finanziario, dalla legge n. 190/2014, **attraverso un sostanziale azzeramento della loro capacità finanziaria (con un taglio dei tributi pari all'ammontare complessivo dei due principali gettiti tributari – rcauto ed ipt)**.

Progressivamente, a partire dal 2017, il legislatore ha previsto delle assegnazioni di contributi a riduzione dei tagli, nell'ottica di ripristino della sostenibilità immediata del sistema e per sostenere l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Ma c'è da sottolineare come questo sia avvenuto con interventi dove il calcolo delle riduzioni e il calcolo delle contribuzioni per i singoli enti è stato concepito in base a criteri, parametri e meccanismi ogni volta diversi, mai coerenti con i principi del federalismo fiscale, né con un oggettivo riferimento alla effettiva sostenibilità dei tagli posti a carico di ogni singola Provincia.

4.3 I fabbisogni standard e il deficit di risorse accertato

Nel corso del 2021 è stato dato avvio ad un importante lavoro congiunto tra UPI e Amministrazioni centrali, per dare consistenza all'articolo 1, comma 783 della legge di bilancio 2021, laddove era prevista la costituzione di due specifici fondi in cui far confluire, a partire dall'anno 2022, i contributi e i fondi di parte corrente attribuiti a Province e Città metropolitane.

Con questo lavoro si sono individuati i fabbisogni standard e le capacità fiscali, elementi cardine del federalismo fiscale, e si è potuti arrivare finalmente ad una quantificazione sia della **capacità fiscale (1.943 milioni di euro)**, sia dei **fabbisogni standard per l'esercizio delle funzioni fondamentali (1.849 milioni di euro)**.

Ciò in ragione della necessità di ripartire le risorse aggiuntive previste dall'articolo 1, comma 561, della legge di bilancio 2022 n. 234/2021 (pari a 80 milioni per il 2022, 100 per il 2023, 130 per il 2024, fino ad arrivare a 600 milioni in via strutturale a decorrere dal 2031) "tenendo progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali".

È stato un lavoro importante, soprattutto perché si è definita la situazione di criticità degli equilibri finanziari del comparto, che potrà consentire un decisivo passo in avanti nella direzione del federalismo fiscale, dopo numerosi anni di inerzia e riforme "di sistema" che hanno determinato forti criticità sia sul versante finanziario, sia sul versante istituzionale.

Con l'avvio del nuovo "fondo unico" si è delineata una struttura della finanza provinciale sicuramente più "semplificata" sul versante del rapporto con i trasferimenti erariali, ma il quadro che emerge è estremamente critico: **i numeri ci dicono, ancora una volta, che le Province continuano a registrare un deficit di risorse ordinarie**, per l'esercizio delle funzioni fondamentali, **pari a 842 milioni**, le Città metropolitane di 303 milioni di euro, per complessivi 1 miliardo 145 milioni.

		PROVINCE	CITTA' METROPOLITANE	TOTALE
Fondi e contributi di parte corrente 2021	(a)	1.062.157.791,54	271.663.794,49	1.333.821.586,03
Concorso alla finanza pubblica 2021	(b)	-1.998.379.494,27	-770.620.505,74	-2.769.000.000,01
Concorso netto alla finanza pubblica 2021	(c=a+b)	-936.221.702,73	-498.956.711,25	-1.435.178.413,98
Fabbisogni standard	(d)	1.849.185.619,32	922.131.047,31	2.771.316.666,60
Capacità fiscali	(e)	1.943.460.660,83	1.117.321.388,26	3.060.782.049,09
Deficit di comparto	(f= e-d+c)	-841.946.661,22	-303.766.370,30	-1.145.713.031,49

Più chiaramente: **con la propria capacità fiscale di 1,9 miliardi di euro, dovrebbero poter far fronte all'esercizio delle funzioni fondamentali loro assegnate (1,8 miliardi di euro) oltre al contributo alla finanza pubblica di 936 milioni.**

Di fronte a questo squilibrio il legislatore ha peraltro previsto, ad oggi, solo un ammontare di risorse crescenti che però arriva fino a **600 milioni di euro** a regime (sia per Province sia per Città Metropolitane) **a decorrere dal 2031.**

Né può essere attivato, per la copertura delle risorse mancanti, alcuno sforzo fiscale aggiuntivo assegnato alle Province -ovvero la possibilità di aumentare al massimo le aliquote riferite alle Imposte Rcauto e IPT, o anche della TEFA – perché già da diversi anni, proprio per tentare di compensare gli enormi tagli, tutte le aliquote sono state definite al massimo da parte di tutti gli enti.

- **Si chiede quindi di anticipare l'assegnazione delle risorse di parte corrente già previste a legislazione vigente per le funzioni fondamentali**

di Province (e CM) fino al 2031, per il triennio 2023-25, per realizzare l'obiettivo di 600 milioni non nel 2031 ma nel 2025.

- L'assegnazione di tali risorse non è però sufficiente a garantire la copertura integrale delle funzioni fondamentali: le risorse ulteriormente necessarie ammontano a 540 milioni per Province (e CM).

4.4 La ristrutturazione del debito

Per affrontare il peso del debito degli enti locali attraverso procedure di ristrutturazione e accollo da parte dello Stato, con il decreto-legge n. 162 del 30 dicembre 2019, il legislatore ha voluto istituire una apposita Unità di coordinamento. Il relativo decreto istitutivo è stato perfezionato nel gennaio dell'anno 2021, ma nulla, da allora è stato fatto.

Le Province (e le Città metropolitane) ad oggi fanno registrare un debito complessivo di circa 6 miliardi di euro, di cui 3,8 miliardi con Cassa DDPP, 380 milioni con altri istituti bancari, e 1,8 miliardi di prestiti obbligazionari (BOP).

Tabella: Composizione del Debito

Debito Province e Città metropolitane 2021	6 miliardi 041 di cui	3 miliardi 850 con Cassa Depositi e Prestiti
		380 milioni con altri istituti bancari
		1 miliardo 802 Titoli BOP

Come evidenziato nella tabella seguente, la variazione del debito dal 2016 al 2021 segna un netto calo del 20%: dai 7,5 miliardi del 2016 si arriva a 6 miliardi nel 2021.

	2016	2021	variazione %
Debito Province e Città metropolitane (milioni di euro)	7.547	6.041	-19,95

- Occorre fin da subito dare impulso all'Unità di coordinamento, per meglio affrontare, in questa delicata fase congiunturale dell'economia, **il percorso di progressivo accollo del debito da parte dello Stato, come prescritto dalla norma**; ciò è tanto più necessario ora che i tassi di interesse sono in crescita, determinando un aggravio degli oneri per gli enti.

La realizzazione di questa previsione legislativa consentirà di liberare risorse a favore degli enti locali.

5. Gli investimenti delle Province nelle scuole superiori e nelle strade

Le Province (e le Città metropolitane) gestiscono 7.143 edifici di Scuole secondarie di secondo grado (licei, istituti tecnici, etc..), composti da 123.968 classi che accolgono 2.661.856 alunni. Si tratta del 36% degli alunni e del 33% delle classi delle scuole dell'obbligo.

Inoltre, a Province (e Città Metropolitane) sono complessivamente assegnate in gestione circa 100 mila km di strade, di cui circa 34 mila classificate montane; circa 30 mila tra ponti, viadotti e gallerie.

È evidente, dunque, che il patrimonio pubblico assegnato alle Province costituisce uno degli asset centrali del Paese: il recupero del gap infrastrutturale è uno delle azioni urgenti e strategiche (non a caso è centrale nel PNRR) per sostenere la ripresa economica, così come è indubbio che il piano Next Generation Europe inserisca l'edilizia scolastica tra le variabili essenziali per garantire un processo di istruzione innovativo ed efficace agli studenti delle scuole superiori.

Proprio questo patrimonio ha urgente bisogno di investimenti, sia manutentivi che di pianificazione: a partire dal 2014 i tagli insostenibili subiti dalle Province hanno avuto infatti come immediata ripercussione il crollo delle risorse a disposizione per la manutenzione ordinaria e straordinaria.

L'UPI in questi anni ha sempre sottolineato la necessità di porre al centro dell'azione politica dei Governi da una parte la Scuola e la sua sicurezza, dall'altra il recupero del gap infrastrutturale viario: si tratta infatti di due fattori che incidono direttamente sulle opportunità di promozione economica e sociale dei cittadini.

Sul fronte della capacità di spesa, peraltro, nonostante le difficoltà determinate dalla contrazione di risorse correnti e di depauperamento delle professionalità interne, **la spesa di investimenti ha comunque fatto registrare nell'ultimo triennio una variazione positiva importante**: dal 2019 al 2021 – come emerge dai dati SIOPE - vi è stato un aumento della spesa per investimenti pari al **+30%**

Spesa Conto Capitale	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	Variazione 2019-21
Province	890.810.538	1.071.803.446	1.158.376.949	+ 30%
Città Metropolitane	359.301.977	400.080.748	473.191.502	+31,7%
Comuni	10.730.223.540	11.023.05.914	12.754.400.270	+19%

5.1 Le scuole superiori al centro del Paese

La centralità del diritto all'educazione e all'istruzione, che porta al superamento delle barriere di genere, sociali ed economiche, deve essere alla base di un'azione di Governo che mira all'affermazione di una società che investe sulle nuove generazioni come volano di crescita del Paese nel futuro.

Occorre quindi una reale trasformazione dei sistemi educativi che consenta di formare le basi cognitive, metodologiche e strumentali per giovani che vengano messi nelle condizioni di proseguire i loro studi nel nostro Paese e sui quali l'investimento operato non vada disperso, favorendo altri Paesi che garantiscono migliori possibilità di sviluppo delle conoscenze e della ricerca e di applicazione a livello lavorativo.

Questo radicale cambiamento passa sicuramente attraverso una rinnovata alleanza tra tutti i soggetti protagonisti del mondo della Scuola (Governo, Regioni, Enti Locali, Uffici Scolastici Regionali, Provveditori agli Studi, Dirigenti Scolastici, personale docente e amministrativo) ma richiede anche un'opera di rinnovamento e riqualificazione degli edifici scolastici, per rendere il nostro sistema educativo competitivo con i modelli più evoluti sperimentati all'estero.

La sfida che dobbiamo affrontare è quella di riuscire a creare luoghi della cultura che offrano ai nostri giovani la possibilità di restare ancorati ai bisogni delle comunità, di formare professionalità strettamente legate al mondo imprenditoriale, ad essere preparati ad affrontare una società in cui le capacità digitali sono indispensabili in ogni settore.

Le Province e le Città metropolitane insieme gestiscono

7.143 edifici di Scuole secondarie di secondo grado (licei, istituti tecnici, etc..) italiani, composti da **123.968 classi** che accolgono **2.661.856 alunni**.

Si tratta del **36% degli alunni e del 33% delle classi** delle scuole dell'obbligo.

Oltre la metà degli edifici, il 57%, sono stati **costruiti prima del 1976**.

Il **47,5%** degli edifici è privo del certificato di collaudo statico, nonostante **3.135** edifici si trovino in zone ad elevato rischio sismico (1 e 2).

Purtroppo, negli anni passati, queste scuole sono state fortemente penalizzate perché i tagli insostenibili ai bilanci delle Province hanno inciso direttamente sui servizi ai cittadini, obbligando ad una pesante contrazione della spesa corrente disponibile per le manutenzioni ordinarie del patrimonio pubblico in gestione.

Così i **fondi per la manutenzione ordinaria delle scuole superiori si sono ridotti di oltre il 36% dal 2010 al 2017**.

Quanto poi agli **investimenti**, nel ciclo di programmazione **2015-2017**, è stato **destinato solo l'11% del totale a disposizione** per investimenti nelle scuole superiori (circa 100 milioni su 900 totali per il triennio).

Ciò ha ovviamente avuto pesanti ripercussioni sulle condizioni dell'edilizia scolastica delle secondarie superiori, che non solo non è stata interessata, se non in una ridottissima parte, da alcun intervento di modernizzazione, digitalizzazione, efficientamento energetico, ma che piuttosto ha visto diminuire il proprio coefficiente di sicurezza, a tutto danno degli studenti e del personale.

L'UPI in questi anni ha sempre sottolineato la necessità di porre al centro dell'azione politica dei Governi la Scuola e la sua sicurezza, attraverso la previsione di risorse certe per l'ammodernamento e la messa in sicurezza delle infrastrutture scolastiche.

A partire dal 2018, con l'avvio dell'ultima programmazione triennale, si è registrata una prima inversione di tendenza, con l'assegnazione alle scuole secondarie superiori di circa il 30% delle risorse disponibili all'interno di ogni Regione.

5.2 Il PNRR e l'edilizia scolastica

Oggi grazie alle risorse stanziare nel PNRR per la parte di competenza del Ministero Istruzione, la scuola ha finalmente l'occasione di svolgere davvero un ruolo strategico per la crescita del Paese.

Si tratta di **17,59 mld di euro** ripartiti tra infrastrutture (12,1 mld) e competenze (5,46 mld) con cui si finanziano 6 riforme e 11 linee di investimento per realizzare finalmente un nuovo sistema educativo, per garantire il diritto allo studio, le competenze digitali e le capacità necessarie a cogliere le sfide del futuro, superando ogni tipo di disparità e contrastando dispersione scolastica, povertà educativa e divari territoriali.

Il PNRR dedica una particolare attenzione alla riqualificazione, efficientamento e rinnovamento del patrimonio edilizio scolastico pubblico; con riferimento alle scuole secondarie di Province e Città Metropolitane vi sono due grandi filoni di intervento:

- **Progetti "in essere" confluiti nel PNRR.**
- **Nuovi Avvisi PNRR.**

I progetti "in essere" sono una serie di piani di investimento approvati precedentemente e in seguito "confluiti" nel PNRR, per cui scontano una particolare complessità in quanto si sono trovati in corso d'opera a dover rispettare nuove regole e tempistiche imposte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Tra questi citiamo:

Piano 2019	830 milioni di cui circa 25% alle scuole superiori
Piano 2020	500 milioni di cui circa il 22% alle scuole superiori
Piano Sisma 120	120 milioni di cui circa il 28% alle scuole superiori
Primo Piano Scuole Superiori	855 milioni per le scuole superiori
Secondo Piano Scuole Superiori	1.125 milioni per le scuole superiori

I principali Piani di Intervento in favore delle scuole superiori sono quelli approvati a seguito di rimodulazione con i DM 116 e 117 del 2022, il primo da **855 milioni e il secondo da 1.125 milioni**, specificamente destinati ad interventi di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico, nonché messa in sicurezza, nuova costruzione e cablaggio interno degli edifici scolastici.

Si tratta di oltre **1.500 interventi**.

Questi due Piani di investimento, dopo un lunghissimo iter burocratico, sono stati definitivamente approvati con decreti del Ministro dell'Istruzione a Maggio 2022, registrati alla Corte dei Conti ad agosto 2022, senza aver ancora ricevuto le previste anticipazioni del 20% delle risorse, ma solo un 10% sul secondo piano.

E' evidente che i ritardi nella approvazione definitiva dei progetti rimodulati **causano enormi difficoltà agli enti nel rispetto della tempistica imposta dal PNRR**, anche a fronte del fatto che non vi è chiarezza su quale sia la piattaforma da utilizzare per la rendicontazione ed il monitoraggio di questi interventi (Regis o applicativo Ministero istruzione), che consenta di richiedere le anticipazioni e i pagamenti dei SAL.

Tra i principali Piani di investimento partiti ex novo con il PNRR che riguardano anche le scuole di Province e Città Metropolitane ricordiamo:

Avviso per la costruzione di nuove scuole	1.189 milioni di cui 222 mln per scuole superiori
Avviso per infrastrutture per lo sport a scuola	300 milioni di cui 30% scuole superiori
Piano di messa in sicurezza e riqualificazione tramite Regioni	500 milioni di cui 30% alle scuole superiori

L'altra grande sfida del PNRR istruzione per le Province è **l'Avviso per la realizzazione delle Scuole Nuove**, su cui sono stati finanziati in tutto **216 interventi** per un importo complessivo di **1.189 milioni**.

Per le Province sono state finanziate 21 scuole per un totale di 222,5 mln, mentre 6 scuole sono finanziate per le Città metropolitane per un importo di 69,3 mln.

Tra le Province finanziate **11 sono nel mezzogiorno (di cui 1 nelle isole), 6 al nord e 4 al centro.**

Da ultimo vi è l'Avviso palestre, che ha visto una massiccia candidatura delle Province, in favore delle quali è stata anche qui prevista una riserva del 30% delle risorse (100 mln su 300 complessivi).

Le domande complessivamente pervenute alla scadenza dell'avviso sono state **2.859 e il totale dei finanziamenti richiesti supera i 2,8 miliardi a fronte di 300 milioni disponibili.**

Le Province e le Città Metropolitane hanno visto finanziate **74 proposte per un totale di circa 80 milioni di euro,** mentre non sono entrati in posizione utile in graduatoria 134 progetti per oltre 200 milioni.

5.3 Le procedure: criticità

Occorre segnalare alcuni elementi critici che rischiano di inficiare il successo di queste importanti iniziative:

- La tempistica troppo stringente per l'aggiudicazione dei lavori per la quale chiediamo un allineamento fra i vari bandi PNRR che hanno scadenze diverse.
- La necessità di indicazioni chiare e certe circa la piattaforma da utilizzare per la rendicontazione ed il monitoraggio degli interventi PNRR.
- L'aumento dei costi energetici e l'aumento dei prezzi delle materie prime, in una tendenza costante che sta producendo perfino l'impossibilità di reperire materiali da costruzione o imprese disposte a ottemperare i contratti. **Chiediamo di consentire agli enti locali di coprire le maggiori spese derivanti dall'aumento dei prezzi dell'energia e dei materiali da costruzione, anche utilizzando le economie di gara (ribassi d'asta) per interventi di edilizia scolastica.**

5.4 Proposte di investimento nelle scuole secondarie superiori

Un piano per la realizzazione di una scuola innovativa in ogni Provincia.

In coerenza con le sfide e le priorità per il Paese individuate nel PNRR, si propone un Piano di Investimenti che preveda la costruzione di una nuova scuola superiore in ogni Provincia (e Città Metropolitana), al netto di quelle già finanziate.

Per un edificio scolastico nuovo, costruito in materiale ecologico, adeguato sismicamente, dotato di connessioni, laboratori e impianti domotici di taglio medio (circa 3.000 mq) occorre un investimento di circa 6 milioni di euro per ciascuna delle rimanenti 80 scuole.

FABBISOGNO STIMATO: 5 miliardi circa

Un piano nazionale per le palestre.

In linea con gli obiettivi di promozione della pratica motoria e sportiva come indispensabile strumento di crescita e leva di inclusione sociale, con particolare riferimento alla fascia di età tra i 14 e i 18 anni, si propone un Piano di investimenti volto a finanziare tutte le proposte presentate sul bando PNRR che non hanno trovato copertura finanziaria.

FABBISOGNO STIMATO: circa 200 milioni per 134 progetti

Un Piano nazionale di Prevenzione Incendi

Considerato il fatto che il 50% degli edifici scolastici che ospitano le scuole secondarie superiori non ha certificato di prevenzione incendi e che il costo stimato dal Ministero Istruzione per la messa a norma antincendio di una scuola superiore è di 100.000 euro (vedi stime piano antincendio DM 1111 del 2019), si richiede un investimento di 350 milioni corrispondente al fabbisogno ad oggi non finanziato.

FABBISOGNO STIMATO: 350 milioni di euro

5.5 Le strade provinciali: dalla ripresa della manutenzione alla ripresa delle costruzioni.

Alle Province (e Città Metropolitane) sono complessivamente assegnate in gestione

- circa **100 mila km di strade**, di cui circa **34 mila classificate montane**;

- circa **30 mila tra ponti, viadotti e gallerie**.

Dal 2011 al 2018 la spesa corrente per le strade si riduce del 28% passando da 885 milioni a 633 milioni.

Dal 2011 al 2018 la spesa in conto capitale si riduce del 47% passando da 1.235 milioni a poco più di 650 milioni.

I tagli drastici operati sui bilanci delle Province dal 2011 al 2018 hanno avuto un immediato e significativo impatto sullo stato di manutenzione della rete viaria di competenza provinciale, di fatto **rallentando fino a bloccare gli interventi di manutenzione ordinaria** previsti nella programmazione pluriennale, come pure gli interventi straordinari di messa in sicurezza.

Il progressivo ammaloramento delle opere d'arte, un patrimonio di importanza strategica sia dal punto di vista economico che sociale, non raramente determinava l'obbligo di chiusura alla circolazione con il risultato di isolare intere comunità.

Si pensi che **secondo uno studio del Dipartimento di Ingegneria dell'Università Roma Tre**, il fabbisogno standard della manutenzione della rete extraurbana secondaria **è pari a 6,1 miliardi di euro: 4,4 mld per la manutenzione straordinaria, 1,7 mld per quella ordinaria, a una media di 46mila euro per chilometro all'anno.**

Secondo tale logica rapportando il valore del fabbisogno annuo della manutenzione agli investimenti stimati degli scorsi **10 anni**, se ne ricava **che l'emergenza infrastrutturale** in cui versa il nostro Paese **è dovuta a mancati interventi per 42mld di euro.**

Basti pensare che ANAS (cfr contratto di programma 2016/2020) aveva a disposizione circa 100 mila euro a km per la manutenzione straordinaria a fronte dei 2500 euro/km messi a disposizione per le Province nel 2018.

A partire dal 2019, però grazie alla pressione di UPI e all'allarme lanciato sullo stato della rete viaria provinciale, vi è stata una prima inversione di tendenza con l'istituzione di un **fondo di 2,7 miliardi per la manutenzione straordinaria** della rete viaria e **1,150 miliardi per la messa in sicurezza di ponti e viadotti.**

Fondi che sono stati consolidati e rifinanziati con la **manovra di bilancio per il 2022**, che ha assegnato oltre **3,4 miliardi dal 2022 al 2036** per investire nella messa in sicurezza e modernizzazione della rete viaria secondaria provinciale

all'insegna dell'innovazione e della sostenibilità ambientale **e 1,4 miliardi per la messa in sicurezza e nuova costruzione di ponti e viadotti** in gestione a Province (e Città metropolitane).

Successivamente, grazie anche ad un importante cambio nella visione strategica rispetto all'opera di infrastrutturazione del Paese, sono state appostate ulteriori risorse per la messa in sicurezza, modernizzazione, efficientamento della rete viaria provinciale, intesa quale infrastruttura primaria per assicurare il collegamento di persone e merci dai piccoli centri alle grandi reti, senza il cui pieno funzionamento non si garantisce a tutto il Paese eguale diritto alla mobilità:

Fondi per le strade Provinciali	Legge di bilancio 2022: programmi straordinari di adeguamento funzionale e resilienza ai cambiamenti climatici.	3.350 milioni per gli anni 2022/2036
Fondi per Ponti e Viadotti	Decreto Infrastrutture n. 225/21: interventi di messa in sicurezza nonché di realizzazione di nuovi ponti relativi alla viabilità provinciale.	1.150 milioni per il triennio 2021/2023.
	Legge di bilancio 2022: messa in sicurezza e sostituzione dei ponti e viadotti.	1.400 milioni per gli anni dal 2024 al 2029
Fondi per Strade delle aree interne	PNC: miglioramento della accessibilità e sicurezza delle strade per le Aree Interne.	300 milioni di euro per gli anni 2022-2026
	Legge di bilancio 2022: ulteriori risorse per la viabilità delle aree interne.	50 milioni per biennio 2023/2024

Un totale di **6,7 miliardi per investire sulle strade provinciali e di 2,5 miliardi per la messa in sicurezza di ponti e viadotti.**

5.5 Le proposte per un piano delle infrastrutture strategiche

La **programmazione degli interventi sui territori deve ora essere pienamente coordinata con i grandi assi Nazionali**: le istanze dei territori devono trovare piena comprensione nelle scelte adottate dal Governo attraverso RFI e ANAS.

È infatti evidente che il potenziamento della rete ferroviaria in tutti gli aspetti (non solo in termini di tratte, ma di innovazione tecnologica e sostenibilità ambientale) deve rispondere al fabbisogno di **sviluppo del territorio**, soprattutto rispetto al tema dell'intermodalità.

La connessione tra rete ferroviaria, strade, porti e aeroporti è la chiave per sostenere lo sviluppo di quelle aree che, in quanto territori a forte presenza industriale o turistica, sono strategici per la ripresa.

La **perequazione infrastrutturale**, infatti, deve garantire la realizzazione di interventi congruenti con quelli già programmati dalle istituzioni territoriali in modo da costruire una rete di collegamenti il più possibile omogenea su tutto il territorio.

- **Occorre definire in maniera armonica e condivisa una programmazione nazionale degli investimenti che tenga conto delle reali esigenze del territorio.**

Per questo l'UPI ha avviato tra le Province una **ricognizione di progetti di rilevanza strategica per lo sviluppo dei territori** per fornire un quadro reale di opere necessarie per sostenere e rilanciare lo sviluppo del tessuto economico e sociale delle comunità amministrative e valorizzare il ruolo dei territori provinciali nel sistema Paese.

Non un libro dei sogni, ma la rilevazione chiara del fabbisogno programmatico di investimenti necessari a promuovere e sostenere lo sviluppo locale e delle opere in grado di incidere sulla qualità della vita dei cittadini e delle imprese in maniera strutturale e sostenibile.

Il quadro rilevato ci permette di riportare al Governo una straordinaria banca dati, da cui emerge con chiarezza la capacità degli enti di rappresentare dai territori gli assi strategici di sviluppo.

- **Le Province hanno infatti indicato 159 interventi per un fabbisogno di 4,7 miliardi**: investimenti che hanno impatto rilevante sul tessuto economico e sociale con progetti di **costruzioni di raccordi**, di **ponti** necessari a collegare **poli industriali**, di strade in grado di tenere insieme le **aree interne** con i centri nevralgici del territorio, di viabilità al servizio dei distretti turistici.

Sono **interventi mirati** e già definiti su cui programmare le risorse nazionali ed europee, per completare l'azione di promozione equa e omogenea della ripresa strutturale, obiettivo cui tutte le istituzioni del Paese sono impegnate.

6. La transizione ecologica e la transizione digitale: due sfide per le nuove Province

6.1 Il ruolo delle Province nella transizione ecologica

La transizione ecologica costituisce una delle missioni principali del PNRR che prevede una serie di interventi ed investimenti attraverso la realizzazione di infrastrutture rispettose dell'ambiente, una moderna gestione dei rifiuti che favorisca l'economia circolare, lo sviluppo di fonti di energia rinnovabile, la modernizzazione delle reti idriche e il contrasto al dissesto idrogeologico, un'agricoltura e una mobilità più sostenibile.

La legge 56/14 ha riconosciuto in capo alle Province le funzioni fondamentali relative alla pianificazione territoriale di coordinamento e alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, ma la legislazione nazionale e regionale successiva non ha dato attuazione a queste disposizioni in modo coerente.

Il riconoscimento di **competenze specifiche in capo alle Province in materia di controlli ambientali, difesa del suolo, pianificazione dei rischi da dissesto idrologico, polizia locale in campo ambientale** rafforza la capacità degli enti locali di porsi come protagonisti nella verifica dell'attuazione dei processi di transizione ecologica.

Le Province, nei loro **piani territoriali di coordinamento**, insieme ai Comuni, possono individuare strategie di utilizzo del suolo e di investimento nelle diverse infrastrutture che consentano uno sviluppo sostenibile ed equilibrato del territorio. Questa indicazione deve trovare un riconoscimento esplicito nella nuova **legge urbanistica nazionale**.

A partire da queste funzioni, è possibile prevedere **una coerente declinazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile nei territori**, non solo a livello metropolitano, ma anche a livello provinciale, per il raggiungimento degli obiettivi 2030 definiti dall'ONU.

In questa prospettiva, nell'ambito delle loro competenze e delle loro funzioni di programmazione e di rappresentanza delle comunità locali, le Province possono promuovere **Agende locali per lo sviluppo sostenibile**, in collaborazione con i Comuni e gli altri attori pubblici e privati del territorio, che offrano la cornice necessaria per la progettazione e la realizzazione degli investimenti ecosostenibili e consentano di monitorarne l'effettivo impatto nei territori.

6.2 La crisi energetica – il contributo delle Province per le Comunità energetiche

Il contributo delle Province Italiane al disegno del Paese per i prossimi anni trova piena contezza nelle azioni da realizzare per fronteggiare l'emergenza energetica, che è al contempo emergenza ambientale ed economica, con un carico insostenibile su famiglie, imprese e sistema paese.

Accanto agli interventi di carattere emergenziale che il Governo dovrà definire per dare soluzioni alle criticità immanenti, occorre pianificare e programmare nuovi strumenti in grado di risolvere in maniera strutturale una questione che attiene ormai il futuro globale.

Il forte radicamento delle Province pone queste istituzioni tra le protagoniste nella costruzione delle Comunità energetiche rinnovabili, un modello innovativo in cui i territori sono strategici per soddisfare il fabbisogno energetico, in autonomia, in modo condiviso e mediante il ricorso a fonti rinnovabili attraverso la realizzazione di un'infrastruttura intelligente, partecipata e diffusa.

In Italia questa attività è al di sotto di quella osservata in altri Paesi europei e la potenza massima degli impianti è limitata, impedendo il coinvolgimento di un grande numero di cittadini e soprattutto di imprese.

Se l'obiettivo iniziale era rendere le Comunità Energetiche un mezzo per la transizione ecologica, oggi rappresentano anche un'altra modalità di rispondere al fabbisogno energetico indipendente ed è necessario agire per aumentare sempre più l'efficienza degli impianti e il numero di attori coinvolti, rendendo queste realtà sempre più presenti e attive e produttive nel territorio.

Le Province possono essere, in questo contesto, strategiche: utilizzando le coperture degli edifici pubblici di proprietà, soprattutto delle oltre 7.000 Scuole Secondarie Superiori, **possono contribuire a raggiungere l'obiettivo del risparmio energetico**, promuovendo al contempo le buone pratiche di educazione civica tra gli studenti in termini di innovazione e di tutela dell'ambiente.

- **Occorre valorizzare il ruolo delle Province come istituzioni di coordinamento e supporto per gli enti locali minori, come i piccoli comuni che difficilmente potrebbero attivare procedure complesse e attirare importanti partenariati con investitori privati.**

6.3 La transizione digitale: il ruolo delle Province.

Il PNRR individua nella digitalizzazione della PA una delle azioni prioritarie per favorire la ripresa e la resilienza, in linea con le indicazioni dell'Unione Europea, **ma non ha previsto interventi specifici significativi per le Province.**

- Per questo **il Governo deve prevedere il pieno coinvolgimento delle Province negli interventi programmati per la trasformazione digitale del Paese, anche attraverso risorse specifiche e il riorientamento del PNRR.**
- Occorre inoltre prevedere la costituzione di **"Centri di competenza per l'innovazione" in ogni territorio, per promuovere l'innovazione e la trasformazione digitale, la raccolta ed elaborazione dati e l'assistenza tecnologica agli enti locali.**

Si tratta di creare poli territoriali che vedano nelle Province il soggetto istituzionale in grado di svolgere, con risorse e strutture adeguate e con personale specializzato, le funzioni a supporto dei Comuni e degli enti locali del territorio.

7. Le Province nella politica di coesione 2021 – 2027

L'Italia, negli ultimi vent'anni, ha accumulato un ritardo significativo, su molti indicatori economici e sociali, nei confronti delle altre principali economie dell'Europa. Le disparità territoriali, in particolare tra il Nord e il Sud, già molto gravi e profonde di per sé, si integrano e si sommano alle altre disparità, in particolare alle disparità di genere e alle disparità intergenerazionali, assumendo, nelle aree più deboli del Paese, quel carattere di disparità multipla e cumulata che costituisce un serio vincolo alla crescita italiana.

È di tutta evidenza che la riuscita della sfida che si pone la nuova programmazione 2021-2027, in complementarità con gli investimenti previsti nel PNRR, impone che tutti i soggetti costitutivi della Repubblica facciano la loro parte.

Si tratta di far compiere al Paese, che fin qui ha presentato risultati solo parziali sul piano dell'attuazione delle politiche di coesione, un passo in avanti per la realizzazione di performance positive.

- Se nella programmazione 2014-2020 le **Province** sono state escluse dalle linee di attuazione programma (una carenza che si è tradotta in un approccio frammentario sui territori) oggi il ritrovato ruolo di queste istituzioni **deve trovare valorizzazione nella programmazione 2021-2027**.

Di seguito, **le proposte che riteniamo strategiche e prioritarie**.

- La previsione di investimenti specificatamente dedicati alle opere per la modernizzazione e messa in sicurezza degli **edifici delle scuole secondarie superiori**, con particolare riguardo agli interventi di efficientamento energetico, inclusa la domotica.
- La previsione di investimenti indirizzati alla realizzazione di interventi di **messa in sicurezza e modernizzazione delle infrastrutture varie** – strade, ponti, viadotti e gallerie – ricadenti nelle aree interne assicurati dalla rete stradale provinciale.
- L'implementazione del **fondo per la progettazione**, strumento determinante per sostenere le Province nella realizzazione di opere innovative e di impatto sul tessuto sociale dei territori.
- Il **rafforzamento della capacità amministrativa** delle Province - con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle funzioni conoscitive e strumentali - in una logica di semplificazione degli interventi e sostegno ai piccoli comuni del territorio.

- La **semplificazione** delle procedure burocratiche, così da consentire l'attuazione rapida ed efficace degli interventi.

Riteniamo che uno degli **strumenti più utili all'attuazione** delle strategie e al raggiungimento di questi obiettivi sarà il **Programma Nazionale Capacità per la Coesione 2021-2027 (PN CapCoe)**, in attuazione dell'Accordo di Partenariato che avrà un ruolo chiave nello sviluppo della Capacità Amministrativa dei nostri enti.

- Chiediamo per questo il **pieno coinvolgimento delle Province nel Programma**, con particolare riferimento al piano di reclutamento del personale pubblico conseguente all'analisi dei fabbisogni.

7.2 Le Province per sviluppo delle aree interne

La programmazione dei fondi 2021-2027 deve segnare una **decisa innovazione nella governance con una marcata discontinuità** rispetto alle passate esperienze di programmazione, per garantire il conseguimento, nei tempi programmati, degli obiettivi di spesa e il raggiungimento dei risultati attesi.

In questo contesto **occorre confermare ed estendere a tutti gli ambiti di incentivazione delle aree interne l'esperienza positiva realizzata in occasione del fondo (350 milioni) sul Piano Nazionale Complementare al PNRR** destinato alla messa in sicurezza della viabilità delle aree interne. Qui, alle Province (e alle Città metropolitane) è stato assegnato il ruolo di coordinamento dei progetti e di soggetto attuatore, **adottando un modello che si è rivelato vincente e virtuoso.**

Le politiche di incentivazione istituzionale e finanziaria delle aree interne hanno infatti bisogno di una strategia di ambito provinciale per potere ottenere i risultati attesi.

Le Province, quindi, quali "Case dei Comuni", possono operare **una regia e un coordinamento delle azioni delle aree interne**, così da non disperdere tempi e risorse ed assicurare a tutti i territori di partecipare alla straordinaria opportunità offerta dalla programmazione europea, soprattutto laddove i Comuni sono piccoli o piccolissimi.

In conclusione, è essenziale che tutti gli interventi debbano seguire una strategia territoriale di attuazione, che sia integrata all'interno di una programmazione coordinata di sviluppo, fuggendo dalla logica degli interventi a pioggia.

CONCLUSIONI

Il presente documento rappresenta un contributo di idee e proposte attraverso cui è possibile tracciare un percorso di riflessione non solo rispetto al futuro ruolo delle Province, ma riguardo al complessivo sistema amministrativo dei territori.

L'Italia ha bisogno di una nuova agenda politica che, partendo dal locale, porti alla concreta affermazione di una crescita egualitaria, omogenea, sostenibile dei territori e delle comunità.

Occorre lavorare per costruire un Paese più equilibrato, dove le differenze tra le diverse aree sono ridotte fino a scomparire, che consenta, ovunque si viva, di avere accesso alle stesse opportunità, che garantisca la stessa qualità della vita e che richiuda divari e frammentazioni che non sono solo tra Nord e Sud ma anche tra i centri maggiori e le zone periferiche, tra chi abita nelle aree interne, nelle isole, nelle montagne e chi vive nelle grandi città.

Un Paese moderno, che accolga la digitalizzazione come un vantaggio per crescere, che consideri la cultura come una leva strategica e raccolga dai giovani il dovere di considerare preziosi i temi dell'ecologia e della lotta al cambiamento climatico, promuovendo una crescita sostenibile.

È nelle Province, nella dimensione territoriale provinciale, che questa nuova agenda politica può trovare piena attuazione, perché è nel territorio delle Province che l'interazione tra Comuni, Regioni e Stato da un lato, forze economiche e sociali dall'altro, trova la sede più adatta per costruire relazioni e sviluppo.

Per questo, attraverso la Piattaforma programmatica per la XIX Legislatura l'UPI intende avviare un confronto con Governo e Parlamento, con le rappresentanze di Regioni e Comuni, con le forze politiche, economiche e sociali, non solo a livello nazionale ma anche a livello locale in tutte le Province.

Dal confronto tra tutti gli attori istituzionali e dalle forze economico sociali può discendere un piano strategico per la costruzione di una strategia di sviluppo inclusivo, strutturale, equo ed omogeneo.



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

PN GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020

Unione Province d'Italia



UPI

www.provinceditalia.it



www.provincecomuni.eu