



345

## CAPITOLO 8

### SERVIZI ALLA PERSONA

## Le politiche provinciali al servizio del cittadino

di Enrico Menichetti



### 1. Servizi pubblici, servizi al cittadino e servizi alla persona

Per comprendere il ruolo della Provincia nella definizione delle politiche al servizio del cittadino, occorre chiarire preliminarmente cosa si intenda con le locuzioni “servizi al cittadino” e “servizi alla persona”.

L'utilità della prima categoria risiede nell'indicazione della *direzione della fruizione*, individuale o collettiva, delle attività e consente di distinguerla dai servizi la cui prestazione esaurisce i propri effetti nell'ambito della stessa amministrazione che l'ha richiesta, contribuendo così ad identificare uno dei principali indici di riconoscimento del pubblico servizio<sup>1</sup>.

La seconda categoria, invece, viene in rilievo per operare un'ulteriore differenziazione all'interno dello storicamente mutevole mondo dei pubblici servizi. L'interpretazione letterale della locuzione lascia ritenere che anch'esso sia un *concetto vettoriale*, volto a precisare che il beneficiario del servizio è il singolo individuo in quanto tale, a prescindere dalla titolarità della cittadinanza<sup>2</sup>.

Nel diritto positivo, però, i servizi alla persona assumono significati ancor più pregnanti, che vanno ben oltre quello suggerito dallo stesso *nomen* utilizzato.

Il primo, di matrice legislativa, indica il *settore organico di materie* che il d.lgs. n. 112/98 ha fatto oggetto di conferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, e da queste agli enti locali<sup>3</sup>.

Il secondo, di origine dottrina, è volto a ricondurre a coerenza (ontologica) la categoria e a differenziarla dai servizi economici di pubblica utilità

<sup>1</sup> Corte Cass., Sez. Un, sent. n. 71/2000.

<sup>2</sup> Una simile accezione può dispiegare i suoi effetti pratici nell'interpretazione di una serie di disposizioni costituzionali nelle quali, andando oltre il principio di cittadinanza, il costituente ha assunto a parametro il principio personalistico (artt. 2, 3 comma 2°, 32, 34 Cost.).

<sup>3</sup> Titolo IV° del d.lgs. n. 112/98, rubricato “Servizi alla persona e alla comunità”, avente ad oggetto le materie “tutela della salute”, “servizi sociali”, “istruzione scolastica”, “formazione professionale”, “beni culturali” e “spettacolo e sport”.



(c.d. servizi industriali) in quanto – a differenza di questi ultimi che consistono in prestazioni sostanzialmente standardizzabili e possibile oggetto di una produzione con tecniche industriali – richiedono prestazioni adattate a specifici bisogni della persona e risultano connotati da finalità non economiche, ma etiche, religiose e comunque ideali<sup>4</sup>.

Se la prima accezione è volta ad individuare quali siano le materie oggetto dei servizi alla persona e perciò sottende una scelta legislativa di merito non necessariamente coerente, come dimostra la scarsa omogeneità delle diverse materie tra loro e considerato che neppure tutte vengono normalmente espletate mediante pubblico servizio, la seconda, andando alla ricerca dell’“essenza” della categoria, ha il pregio di indicare nella “relazione” tra soggetti<sup>5</sup> il minimo comune denominatore che lega dette materie.

Posto che il servizio pubblico non è altro che una modalità di esercizio delle funzioni e che le nozioni sopra esaminate sono portatrici di una limitata efficacia euristica e pertanto possono essere assunte, in via di prima approssimazione, come convenzioni linguistiche cui corrispondono dei significati e dei regimi giuridici differenti, ai fini del presente scritto, i servizi al cittadino sono i servizi pubblici ed i servizi alla persona sono quelli indicati come tali dal diritto positivo.

Le politiche provinciali al servizio del cittadino costituiscono un significativo punto di osservazione per mettere a fuoco il ruolo dell’ente Provincia nel nuovo Welfare locale<sup>6</sup> e l’estensione delle sue attribuzioni sia come ente a prevalente vocazione programmatica, sia come ente allo stesso tempo “intermedio” tra Comune e Regione e “sussidiario” rispetto al Comune.

<sup>4</sup> Così D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2000, pp. 112-113 e 119. La linea di confine tra le due sottocategorie di servizi pubblici è posta in discussione dalla circostanza che gli stessi servizi alla persona ben possono presentare un contenuto, prima che una finalità, di natura economica e di lucro; ciò ha consigliato al recente legislatore di disciplinare i servizi pubblici locali tenendo conto della “rilevanza economica” o meno che una singola attività può avere (artt. 113 e 113-bis così come modificati dall’art. 14, d.l. n. 269/2003, conv. con legge n. 326/2003 e dall’art. 2, comma 234°, legge n. 350/2003, su cui si tornerà *infra*).

<sup>5</sup> Si pensi ai percorsi assistenziali sociali e sanitari calibrati sui bisogni individuali dei singoli, al peculiare rapporto tra docente/discente e tra soggetto formatore/soggetto che richiede formazione.

<sup>6</sup> Per una accezione di Welfare locale “allargato” a tutte le materie del settore organico in esame, si veda in questo volume il saggio di S. Palombo sulla rete dei servizi sociali.

## I servizi alla persona provinciali nella Repubblica delle autonomie

A compimento di un faticoso e non sempre lineare percorso, con l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, la Provincia, resistendo anche alla nuova previsione costituzionale delle Città metropolitane, è espressamente indicata come ente autonomo ed articolazione necessaria della Repubblica<sup>7</sup>, dopo che negli anni precedenti si era vista riconoscere la natura di ente esponenziale degli interessi dei cittadini provinciali, naturalmente sul territorio e nelle materie di propria competenza<sup>8</sup>.

Il ribaltamento di prospettiva rispetto al precedente assetto costituzionale è netto: nella nuova Repubblica delle autonomie, la Provincia, al pari degli altri enti locali autonomi, ha pari dignità rispetto allo Stato e alle Regioni e concorre a pieno titolo, per quanto di propria spettanza, alla realizzazione delle politiche di partecipazione, sviluppo territoriale e di inclusione sociale attribuite dalla Carta costituzionale alla Repubblica e, perciò stesso, a tutte le proprie articolazioni istituzionali.

Tali significative e probabilmente irreversibili precisazioni normative hanno condotto al sostanziale accantonamento del tradizionale dibattito sulla *superfluità/artificialità* istituzionale delle Province<sup>9</sup>, contribuendo a costituire "il substrato di una nuova, effettiva comunità"<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Legge cost. n. 3 del 2001, che ha novellato nel senso di cui al testo l'art. 114 Cost.

<sup>8</sup> Arg. ex artt. 3, comma 2° e 19, comma 1°, d.lgs. n. 267/2000 che recepiscono il criterio della dimensione degli interessi.

<sup>9</sup> L'originaria natura di circoscrizione territoriale di decentramento dello Stato Moderno per parecchi decenni non ha consentito alla Provincia, a differenza del Comune, di assurgere alla dignità di ordinamento originario. Tale "peccato originale", con ciclica ricorrenza a partire dal dibattito in Assemblea Costituente sino all'inizio degli anni settanta, alimentava la tesi della "superfluità" dell'istituzione provinciale, stante il carattere "artificiale" e tendenzialmente residuale a seguito dell'assorbimento delle tradizionali funzioni da parte delle neo-istituite Regioni.

In tale dibattito, autorevoli voci si sono levate a difesa dell'istituzione provinciale, anche sulla scorta della lenta ma progressiva evoluzione che l'ente ha avuto nei decenni: "per una di quelle vicende ultronee della storia, è pur vero che le province, create per gli interessi del governo centrale, hanno finito per assumere una propria fisionomia, anche come gruppi territoriali e sociali" e che seppure sorte "... per virtù di fatti storici artificiali è peraltro vero che il fatto storico artificiale ha finito col creare delle conseguenze che non sono più artificiali" (M.S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 454-455).

Ancora nel 2000, peraltro, la Provincia "non appare ente a competenza generale o residuale" (G. Rolla, T. Groppi, *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, 2000, p. 62).

Sull'origine ed evoluzione dell'istituzione provinciale si vedano: E. Esposito, *Provincia (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1988, vol. XXXVIII, p. 797 ss.; G. Pastori, *Provincia*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1997, vol. XII, pp. 202 ss.; L. Vandelli, *Provincia*, in *Enc. dir. (aggiorn.)*, Milano, 1998, vol. II, p. 816 ss.

<sup>10</sup> F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2003 (X ediz.), p. 232.





Nel rinnovato contesto legislativo e costituzionale, lasciati definitivamente alle spalle i dubbi sull'*an* dell'ente, il dibattito si è spostato sul "nuovo ruolo della Provincia", contrassegnato da "*significative funzioni programmatiche*" intermedie d'area vasta, ma anche da funzioni di "*amministrazione attiva e di gestione in una estesa serie di materie*" oltreché da poteri di "*intervento attivo modulato a seconda delle materie e delle situazioni, con una vocazione particolarmente rivolta alle aree extraurbane*"<sup>11</sup>.

Tale affermazione va verificata nell'area dei servizi provinciali al cittadino, tenendo conto di almeno tre dati: a) l'assoluta eterogeneità del settore organico in esame; b) la norma con la quale si apre il Titolo V° del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, relativa ai servizi pubblici locali<sup>12</sup>, indicante un ambito di intervento potenzialmente amplissimo, ma subito ridimensionato dal *limite delle competenze* dell'ente locale; c) il criterio-cardine del nuovo assetto costituzionale delle funzioni amministrative, attribuite in via generale al Comune<sup>13</sup>.

Ciò suggerisce un'analisi materia per materia delle funzioni di spettanza provinciale<sup>14</sup>.

Nella materia della "tutela della salute", dopo le riforme degli anni '90<sup>15</sup> il vero ente titolare del servizio pubblico sanitario è la Regione che lo esercita

<sup>11</sup> L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004, p. 71. Lo stato dell'arte sul punto, peraltro, appare fluido ed in continua evoluzione, posto che, da un lato, l'individuazione delle "funzioni fondamentali degli enti locali" (art. 117, comma 2°, lett. p) Cost.) è stata demandata all'emanazione di legislazione delegata che dovrà rispettare il criterio di delega delle "funzioni storicamente svolte" (art. 2, legge n. 131/2003); dall'altro, tutte le altre funzioni potranno essere disciplinate dalle leggi regionali.

<sup>12</sup> Art. 112, d.lgs. n. 267/2000: "Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali", applicabile, così come l'intero Titolo, anche alle attività gestite dalla Provincia in virtù del rinvio espresso compiuto dall'art. 19, comma 3°, d.lgs. n. 267/2000.

La materia dei servizi pubblici locali è stata oggetto di recenti e reiterati interventi normativi non sempre rispettosi del quadro costituzionale delle competenze legislative né del diritto comunitario della concorrenza. In linea generale, sia sufficiente evidenziare che il vero "terminale" gestionale in materia non è tanto il Comune, quanto, piuttosto, le forme di gestione previste dal Testo unico degli enti locali per la relativa erogazione delle prestazioni. Per tale via, gli enti locali, nelle materie di competenza, possono essere qualificati "titolari" (della responsabilità) del pubblico servizio locale, ed esercitano tale ruolo delineando il programma del servizio con i relativi obblighi cristallizzati nel contratto di servizio con i soggetti erogatori (art. 113, comma 11° e art. 113-bis, comma 5° – articolo dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sent. Corte cost. n. 272/2004 –, d.lgs. n. 267/2000; ma si veda già art. 4, comma 4°, lett. b), legge n. 59/97).

<sup>13</sup> Art. 118, comma 1°, Cost.

<sup>14</sup> In questa sede ci si limiterà ad indagare le linee di tendenza emergenti nella legislazione statale; per un'approfondita e puntuale analisi dello stato dell'arte delle attribuzioni provinciali in ciascuna materia, si rinvia ai singoli saggi settoriali che seguono in questo volume.

<sup>15</sup> D.lgs. nn. 502/92, 517/93 e 229/99.

attraverso le aziende sanitarie, mentre il ruolo delle Province, cui tradizionalmente erano affidati importanti servizi<sup>16</sup>, è assolutamente residuale non solo a livello gestionale, ma anche sul versante della programmazione<sup>17</sup>.

La normativa in materia di “servizi sociali”<sup>18</sup>, a differenza della precedente, riserva alle Province sia un importante ruolo programmatico generale e di promozione dello sviluppo locale, prevedendo la loro partecipazione al monitoraggio dei dati relativi ai bisogni sociali e alla definizione ed attuazione dei Piani di Zona, sia un ruolo di coordinamento degli interventi territoriali, su richiesta dei Comuni interessati. Nella materia in esame, a differenza della sanità, la natura “sussidiaria” dell’ente provinciale si manifesta in tutte le sue potenzialità, assegnando alla Provincia, secondo le modalità definite dalle Regioni, il ruolo di “ente strategico di cerniera e di coordinamento”, rivolto alla “*facilitazione e promozione dei processi, al coordinamento, supporto e sostegno alla programmazione e all’attività dei Comuni, particolarmente di piccole dimensioni*”<sup>19</sup>.

Volgendo lo sguardo alla materia dell’istruzione scolastica, i compiti delle Province sono caratterizzati non soltanto da una compartecipazione funzionale a servizi statali nella materia dell’edilizia scolastica, ma anche da una serie di funzioni attive ad esse trasferite dal legislatore statale tra le quali spiccano l’istituzione, aggregazione, soppressione di istituti secondari superiori. In questo ambito, per evitare la compressione dell’istituzione provinciale tra l’autonomia degli istituti secondari e le funzioni degli uffici ed organi ministeriali sul territorio, viene “ritagliato” a favore della Provincia il segmento della “programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico volto a garantirne la continuità di erogazione”<sup>20</sup>.



<sup>16</sup> Tra gli altri, quelli espletati dai Laboratori provinciali di igiene e profilassi e quelli volti all’assistenza dei malati di mente. Ad oggi, residuano in capo alla Provincia i servizi sanitari di igiene e profilassi pubblica, purché attribuiti ad essa dalla legislazione statale e regionale (art. 19, comma 1°, lett. h), d.lgs. n. 267/2000).

<sup>17</sup> Art. 2, comma 2-bis, d.lgs. n. 502/92 così come introdotto dal d.lgs. n. 229/99 che non prevede neppure la presenza di un rappresentante provinciale nella Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale.

<sup>18</sup> Artt. 128 ss., d.lgs. n. 112/98 e legge n. 328/2000, partic. artt. 1 e 7.

<sup>19</sup> UPI, *Il ruolo delle Province nella riforma del welfare: un ente di area vasta nel sistema integrato di interventi e servizi*, 12 marzo 2003, in [www.upinet.it](http://www.upinet.it), documento nel quale tale ruolo, realisticamente, è definito “importante ma tutto da costruire”.

<sup>20</sup> Art. 136 ss., d.lgs. n. 112/98. Sottolinea il superamento di una logica interna di mera organizzazione e razionalizzazione del servizio scolastico a favore di una diversa impostazione volta a considerare la programmazione scolastica in una più ampia regolazione dell’offerta formativa ed opportunità occupazionali, attraverso l’integrazione tra le relative politiche provinciali, il saggio in questo volume di A. Perron Cabus sull’istruzione.



In materia di mercato del lavoro la Provincia è attributaria *ex lege* delle funzioni e dei compiti in materia di collocamento, oltreché della gestione ed erogazione dei relativi servizi mediante i “centri per l’impiego”<sup>21</sup>, con facoltà di estenderne i compiti anche alle politiche attive per il lavoro<sup>22</sup>.

Quanto alla formazione professionale, allo scopo di assicurare l’integrazione con le politiche del lavoro, la Regione attribuisce *di norma* alle Province le funzioni ad essa trasferite in materia<sup>23</sup>.

In materia di beni ed attività culturali, la Provincia è tra gli enti della Repubblica che, ai sensi dell’art. 9 Cost., assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione, cooperando nelle funzioni di tutela attraverso attività di coordinamento, armonizzazione ed integrazione dell’attività di valorizzazione dei beni pubblici e concorrendo con lo Stato per la conservazione e la catalogazione dei beni di loro appartenenza<sup>24</sup>. A fronte della titolarità di un bene culturale e/o paesaggistico, inoltre, si colloca il tradizionale ruolo nell’attività di cura e valorizzazione del medesimo<sup>25</sup>.

In punto di sport e tempo libero, gli scarsi appigli normativi non hanno impedito alla Provincia di esercitare concretamente attività di programmazione, raccordo interistituzionale e promozione, quali la manutenzione e realizzazione degli impianti sportivi di base, particolarmente quelli annessi ai plessi scolastici, e il sostegno di eventi, l’erogazione di contributi e l’organizzazione di manifestazioni<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Art. 4, comma 1°, lett. a) ed e), d.lgs. n. 469/97, funzioni amministrative tutte riconfermate in capo alla Provincia dalla legge n. 30/2003 e dal d.lgs. n. 276/03. Per una lettura critica del decreto attuativo da ultimo citato, si veda in questo volume il saggio di S. Palombo sui servizi e le politiche per il lavoro, laddove si evidenzia che l’apertura al mercato alle agenzie di intermediazione private, prescindendo dalla dimensione territoriale provinciale, comporta la sostanziale messa in discussione del ruolo di “regia” della Provincia nel governo del mercato del lavoro locale.

<sup>22</sup> Art. 4, comma 1°, lett. g), d.lgs. n. 469/97.

<sup>23</sup> Art. 143, comma 2°, d.lgs. n. 112/98. L’attuazione del decentramento amministrativo e del trasferimento delle funzioni in tale materia appare molto differenziato da regione a regione, come evidenziato da Albert nel saggio sulla formazione professionale in questo volume, laddove si sottolinea il “significato strategico” del percorso avviato sia in chiave di integrazione tra politiche differenti ma correlate, quali istruzione, formazione, lavoro e solidarietà sociale, sia in termini di “risultato”.

<sup>24</sup> D.lgs. n. 42/2004, per la cui analisi si rinvia al saggio in questo volume di R. Piperno sul ruolo della Provincia nel sistema culturale, laddove si registra la tendenza alla creazione di “sistemi d’area su base provinciale” nel campo dei beni culturali.

<sup>25</sup> Art. 115, d.lgs. n. 42/2004.

<sup>26</sup> Per un quadro esaustivo sul punto, si veda in questo volume il saggio di C.L. Kustermann e M. Monaco, laddove all’esito della ricognizione normativa delle relative competenze provinciali, si afferma l’esistenza di un “esteso diritto-dovere di intervento dell’ente Provincia per favorire l’attività sportiva ed un uso del tempo libero indirizzato alla solidarietà sociale e al godimento delle ricchezze culturali ed ambientali del territorio”.

Le scelte legislative settoriali in punto di conferimento delle funzioni vanno poste in relazione con la scelta costituzionale di attribuire la competenza amministrativa generale in capo ai Comuni, ferma restando la facoltà di far “risalire” l’attribuzione ai livelli sovraordinati in presenza di *ragioni di esercizio unitario*, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione<sup>27</sup>.

L’effettiva attribuzione e titolarità di funzioni della Provincia nello specifico settore dei servizi al cittadino, perciò, dipende da numerose variabili, in grande misura esorbitanti l’ambito di autonomia e di indirizzo politico provinciale:

- l’estensione che la *legge statale* riserva nel caso concreto alle esigenze di unitarietà di esercizio<sup>28</sup>;
- la materiale identificazione degli interessi provinciali e delle esigenze di esercizio unitario sub-regionale, demandata in entrambi i casi alla *legislazione regionale*<sup>29</sup>;
- la sopravvivenza o il *favor* per la creazione, sempre con l’intermediazione legislativa, di nuove *entità sovracomunali* (es. associazioni, consorzi, ambiti territoriali ottimali con le relative Autorità) o, ribaltando l’angolo di osservazione, gli spazi della Provincia come ente “sussidiario”;
- l’*adeguatezza*<sup>30</sup> o meno dei Comuni nell’adempimento delle funzioni e dei servizi loro attribuiti in via generale;
- il grado di attuazione del decentramento amministrativo e del trasferimento di funzioni che le Regioni concretamente effettuano a favore delle Province.

<sup>27</sup> Art. 118, comma 1°, Cost., ma già art. 4, legge n. 59/97 che indicava tra detti principi anche quelli di responsabilità, unicità ed omogeneità. La stessa legge di attuazione del Titolo V Cost. individua nella “gestione dei servizi” un settore laddove l’allocazione delle funzioni amministrative statali e regionali deve essere effettuata “attribuendo a Province [Città metropolitane, Regioni e Stato] *soltanto* quelle di cui occorra assicurare *l’unitarietà di esercizio*, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell’azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale” (art. 7, comma 1°, legge n. 131/2003).

<sup>28</sup> La legge statale, in particolare, riserva in capo alla Provincia enumerate anche se qualitativamente significative materie (art. 19, comma 1°, d.lgs. 267/2000). Per l’indicazione che si tratta di materie piuttosto che di funzioni, cfr. L. Vandelli, *Provincia (ad vocem)*, cit., p. 819.

<sup>29</sup> Art. 4, commi 1°-3°, d.lgs. n. 267/2000.

<sup>30</sup> Arg. ex art. 118, comma 1°, Cost., laddove il principio di adeguatezza – inteso “in relazione all’*idoneità organizzativa* dell’amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l’esercizio delle funzioni” (art. 4, comma 3°, lett. g), corsivo aggiunto) – costituisce un vero e proprio limite della sussidiarietà verticale.



## La Provincia come ente “sussidiario” nel Welfare municipale-comunitario



354

Alla etero-determinazione delle funzioni provinciali<sup>31</sup>, si viene ad aggiungere anche quella in materia di finanziamento, laddove l'esercizio concreto delle funzioni attribuite è subordinato all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie umane e strumentali necessarie allo scopo<sup>32</sup>.

Il settore dei servizi al cittadino è davvero simbolico in tal senso, registrando un notevole *scarto* tra il livello di *titolarità e responsabilità* dei servizi, sempre più imputato in capo agli enti locali, e quello di *decisione* dei finanziamenti, sempre più distante dal primo. I soggetti che hanno la responsabilità (politica) dell'erogazione dei servizi non coincidono con quelli che muovono le leve finanziarie sia nel *quantum* che nel *quomodo*; la stessa composizione della spesa sociale appare determinata da variabili macro-economiche che esulano dalla sfera dell'indirizzo politico degli enti territoriali. Gli enti locali, stretti nella morsa dei vincoli comunitari e delle scelte concrete statali, volte a riversare sulla finanza locale parte del deficit del bilancio statale, nonostante il federalismo fiscale (art. 119 Cost.) sia ancora tutto sulla carta, sono di fatto percepiti dalle comunità di riferimento come i responsabili del livello quantitativo e qualitativo dei servizi erogati<sup>33</sup>; né pare sufficiente escludere dalle riduzioni di spesa le “*prestazioni di servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente*”<sup>34</sup>, quando è tutt'altro che scontato che a fronte di un servizio alla persona si possa pianamente configurare un diritto soggettivo, stante le necessarie intermediazioni legislati-

<sup>31</sup> La Provincia così delineata appare passiva beneficiaria di scelte compiute ad altri livelli, priva di efficaci strumenti giuridici di tutela, non essendo previsto il suo accesso diretto alla Corte costituzionale, potendo, tutt'al più, negoziare il contenuto dei provvedimenti legislativi nelle sedi politico-istituzionali a ciò deputate, tra cui senz'altro la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie Locali ed i Consigli della Autonomie Locali.

<sup>32</sup> Tale tendenza emerge sia nella legislazione statale (art. 2, comma 5°, legge 131/2003 relativo alla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali) sia in quella regionale (tra le tante, art. 10, legge reg. Umbria n. 34/98).

<sup>33</sup> Non si vuole qui negare il necessario coinvolgimento degli enti locali nel processo di risanamento economico-finanziario del bilancio statale, giustamente suggellato dal patto di stabilità interno sin dalla fine degli anni '90, ma sarebbe necessaria maggior chiarezza d'intenti, di poteri e di responsabilità, come dimostrano gli effetti casuali e fortemente differenziati sul territorio nazionale che le recenti disposizioni statali di contenimento della spesa pubblica potrebbero produrre sulle finanze locali (si veda lo studio sul d.l. n. 168/2004 conv. in legge n. 191/2004, c.d. “taglia-spese”, curato dall'UPI, in [www.upinet.it](http://www.upinet.it)).

<sup>34</sup> Art. 1, comma 8°, d.l. n. 168/2004 conv. in legge n. 191/2004.

va, di organizzazione, di erogazione del servizio e del concreto atteggiarsi del rapporto d'utenza<sup>35</sup>.

Tali circostanze contribuiscono ad alimentare il *paradosso dei servizi pubblici*, caratterizzati, da un lato, da una doverosità di *output/outcome* rispetto alle situazioni soggettive correlate ai diritti sociali sancita in capo alla Repubblica e alle sue articolazioni sin dal livello costituzionale; dall'altro, dai relativi servizi alla persona la cui effettività organizzativa costituisce variabile indipendente dalle scelte di indirizzo politico del livello cui è attribuita.

Il paradosso è ancora più evidente nello svolgersi di quelle materie oggetto del settore organico in esame in cui sono configurabili servizi corrispondenti ai diritti sociali<sup>36</sup>, ambito nel quale tutti i livelli istituzionali della Repubblica, ivi compresa, quindi, la Provincia, hanno il compito di perseguire l'egualianza sostanziale, rimuovendo gli ostacoli forieri di esclusione economico-sociale<sup>37</sup>.

Un'ulteriore variabile in grado di condizionare l'effettivo ruolo della Provincia è costituita dall'ambito di estensione dell'*autonoma iniziativa privata* nello svolgimento delle attività di interesse generale e dalle relative ricadute sull'organizzazione dell'amministrazione di prestazione.

Una Provincia il cui intervento è relegato ai soli settori non remunerativi per l'iniziativa privata, peraltro, sottende un'idea di "Welfare residuale" laddove i pubblici poteri sono legittimati ad intervenire solo quando la libera iniziativa dei privati fallisca (*market failures*); se così fosse, la Provincia risulterebbe a sua volta *doppiamente residuale*, sia sul versante della sussidiarietà verticale, subentrando nell'organizzazione su base municipale dello Stato sociale solo in caso di non adeguatezza dei Comuni, sia sul piano della sussidiarietà orizzontale, sostituendo i cittadini privati quando essi non siano in grado di garantire l'effettività dei servizi d'interesse generale<sup>38</sup>.

Un tale esito, potenzialmente insito in una riorganizzazione del Welfare su base municipale e comunitaria, dipenderà molto dalle modalità e dall'estensione che il legislatore statale riterrà di attribuire al compito di propria esclu-

<sup>35</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a E. Menichetti, *Le situazioni soggettive degli utenti dei servizi pubblici*, in B. Cavallo (a cura di), *Diritti e interessi nel sistema amministrativo del terzo millennio*, Torino, 2002, pp. 305 ss.

<sup>36</sup> Il riferimento è al diritto a trattamenti sanitari, all'istruzione, al lavoro e all'assistenza sociale (rispettivamente, artt. 32, 33, 36 e 38 Cost.).

<sup>37</sup> Artt. 114, 5 e 3, comma 2° Cost. Evidenza come "l'esclusione dal territorio, dal bene-città" costituisca la "moderna questione sociale urbana" S. Palombo nel saggio in questo volume sul ruolo provinciale in materia di servizi sociali.

<sup>38</sup> Arg. ex art. 118, ult. comma, Cost., laddove è sancito il *favor* per il principio di sussidiarietà orizzontale.





siva spettanza volto alla “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”<sup>39</sup> Sebbene non vi siano dubbi sulla natura “trasversale” di tale compito, nel senso che la legge statale che individua detti livelli può intersecare anche materie di competenza concorrente o residuale regionale, prevalendo sulle medesime<sup>40</sup>, non è affatto chiaro se l’essenzialità sia sinonimo di prestazioni “minime”; né, una volta sciolto il primo nodo, se in sede di determinazione delle prestazioni essenziali si possano contestualmente disciplinare gli aspetti organizzativi ed erogativi delle prestazioni medesime<sup>41</sup>.

Tale ambito di legislazione statale esclusiva, posto a presidio dell’uniformità e dell’eguaglianza di diritti su tutto il territorio nazionale<sup>42</sup>, potrà svolgere un ruolo importante anche sul versante dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica che, per espresso riconoscimento della Corte costituzionale<sup>43</sup>, non rientrano nella materia delle “funzioni fondamentali degli enti locali”, né in quella della “tutela della concorrenza”<sup>44</sup>.

### **Il ruolo della Provincia nella Repubblica delle autonomie e nel Welfare municipale-comunitario**

---

Tentando di trarre alcune parziali conclusioni sul ruolo della Provincia nella Repubblica delle autonomie e nella implementazione del Welfare municipale e comunitario, le autonomie locali potranno svolgere un ruolo centrale non solo nel garantire i livelli essenziali predeterminati con legge stata-

<sup>39</sup> Art. 117, comma 2°, lett. m), Cost.

<sup>40</sup> Così Corte cost., sent. n. 282/02.

<sup>41</sup> La prima tesi, prevalente nell’interpretazione della scienza giuridica (tra gli altri, si veda C. Pinelli, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 881 ss.), sembra essere smentita dall’esperienza dei livelli essenziali di assistenza sanitaria, dapprima individuati con D.P.C.M. 29 novembre 2001 e poi precisati con una serie di Allegati, uno dei quali si spinge ben oltre il mero catalogo prestazionale, sino a determinare una serie di obblighi di carattere organizzativo in tema di liste di attesa (D.P.C.M. 16 aprile 2002, recante “Linee guida sui criteri di priorità per l’accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e sui tempi massimi di attesa”).

<sup>42</sup> Per interessanti spunti ricostruttivi sul punto si veda E. Carloni, *Lo Stato differenziato*, Torino, 2004, *passim*.

<sup>43</sup> Corte cost., sent. n. 272/04.

<sup>44</sup> Art. 117, comma 2°, rispettivamente lett. p) e lett. e), Cost. Occorre però avvertire che non v’è coincidenza perfetta tra i servizi privi di rilevanza economica e quelli corrispondenti ai diritti sociali, nel senso che questi ultimi, da un lato, costituiscono un *numerus clausus* stante la preesistenza di un catalogo espresso dei diritti sociali nella prima parte della Costituzione; dall’altro, possono essere esercitati ricorrendo a modalità di natura economica ed in alcuni casi, prescindendo del tutto dalla formula organizzatoria del servizio pubblico.

le, ma anche nell'estendere l'area delle prestazioni a carico dei pubblici poteri, assicurando l'erogazione di *prestazioni ulteriori* rispetto a quelle essenziali<sup>45</sup>. Non è difficile prevedere che, in un contesto di bisogni individuali e collettivi crescenti, di nuove povertà emergenti e di scarsità di risorse tale da favorire il cronico sottofinanziamento statale nei settori nevralgici del Welfare, l'essenzialità o meno dei livelli di prestazione potrà atteggiarsi a concetto *mobile*, sul quale inciderà in maniera decisiva l'autonoma capacità finanziaria dei singoli enti territoriali, rendendo non più rinviabile l'assunzione di responsabilità mediante selezione delle priorità e delle prestazioni, per non essere costretti, in futuro, a selezionare tra i potenziali beneficiari.

Il nesso spesso inestricabile tra organizzazione/competenze/funzioni/diritto costituisce la misura dell'istituzione provinciale e della propria specializzazione nelle funzioni di *programmazione, coordinamento e integrazione delle politiche e dei servizi sul territorio di area vasta*, compiti decisivi non solo come fattori di coesione sociale, ma anche per trovare un punto d'equilibrio tra logiche interne ai servizi e soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento; significa, altresì, attribuire in capo alla Provincia ruoli gestionali nei casi in cui al relativo territorio corrisponda la dimensione territoriale ottimale per la cura degli interessi, sotto il duplice profilo della qualità e del raggiungimento dei risultati.

Osservata sotto un diverso angolo visuale, si può affermare che la funzione di programmazione e coordinamento territoriale appare *trasversale* a tutte le materie afferenti ai "servizi alla persona e alla comunità" nelle quali la Provincia risulta attributaria di competenze, integrando così la *vera vocazione* dell'istituzione provinciale.

Le funzioni di gestione non sono altrettanto diffuse, risultando presenti, in misura anche qualitativamente rilevante, proprio in quelle materie in cui appare più evidente l'*inidoneità organizzativa/dimensionale dei Comuni* nel garantirne l'esercizio e l'integrazione (istruzione, mercato del lavoro e formazione professionale).

Infine, a fronte del limite delle competenze legislativamente predeterminato, nelle materie oggetto di analisi emergono tutte le potenzialità della Provincia come *ente a competenza tendenzialmente generale*, in grado di candidarsi a vero e proprio *catalizzatore* delle politiche *multilevel* proprie della Repubblica delle autonomie.

<sup>45</sup> Un esempio, rimasto a tutt'oggi inattuato, si rinviene in materia di fondi integrativi del S.s.n., laddove tra le fonti istitutive dei medesimi vengono indicati anche i "regolamenti di enti territoriali ed enti locali" (art. 9, d.lgs. n. 502/92 così come novellato dal d.lgs. n. 229/99).



## I servizi e le politiche per il lavoro

di Samantha Palombo



### **Premessa: il mercato del lavoro in Italia e le attuali tendenze**

Il Mercato del lavoro italiano, pur continuando a registrare segnali di crescita, presenta ancora diversi elementi di debolezza strutturale.

Il grande gap esistente tra le performance del nostro mercato del lavoro con quelle degli altri Paesi europei è ancora lontano dall'essere colmato e l'Italia continua a presentare caratteristiche di arretratezza. Basti pensare che, nonostante i segnali di ripresa e dinamicità registrati negli ultimi anni, i nostri tassi di occupazione sono tra i più bassi d'Europa.

L'attuale mercato del lavoro italiano appare infatti piuttosto statico, anche se i dati Istat del 2003 ci dicono che l'occupazione in Italia, almeno nel primo semestre del 2003, è cresciuta. Rispetto all'anno precedente, aumenta il numero degli occupati dell'1% mentre diminuisce il numero delle persone in cerca di occupazione che passano da 2 milioni 95 mila unità a 1 milione 999 mila unità (-4,%) nell'arco dei primi 9 mesi del 2003. I dati Istat evidenziano altresì – anche se in misura inferiore allo scorso anno – un sensibile miglioramento della situazione occupazionale nel Mezzogiorno come pure si registra un discreto aumento delle forze lavoro femminili rispetto al 2002 (pari all'1%).

Si tratta però di un'occupazione che è sempre più legata alla temporaneità, qualitativamente modesta e prevalentemente dipendente.

Come rilevato nell'ultimo Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese (2003), i positivi segnali di crescita dell'occupazione di questi ultimi anni si prestano dunque ad una duplice lettura. Infatti, a fronte di un dato estremamente buono quale è quello dell'aumento – dal 1998 a oggi – del numero dei lavoratori che complessivamente è passato da 20 milioni 435mila a 21 milioni 829mila, con un incremento del 6,8%, negli ultimi quattro anni il tasso di permanenza nella disoccupazione (e cioè il pericolo, a distanza di 12 mesi, di ritrovarsi nella stessa condizione di inoccupato) è però passato dal 51,8% al 53,9% a causa di una maggiore difficoltà ad uscire da questa condi-

zione di inattività, come peraltro confermato dalla sensibile riduzione del numero dei disoccupati (-22%) che nel corso dell'anno sono riusciti a trovare un lavoro.

Seppure il quadro complessivo del nostro mercato del lavoro si presenta oggi in condizioni certamente migliori di quelle di qualche anno fa, presenta tuttavia caratteristiche di "ingessatura" e staticità a cui la tanto attesa flessibilità non ha saputo ancora dare soluzione, producendo piuttosto un effetto opposto, e cioè irrigidendo in misura maggiore il sistema.

In buona sostanza, malgrado l'introduzione della flessibilità, la difficoltà di uscire dalla disoccupazione e di trovare un lavoro tende a crescere mentre diminuiscono i rischi di perderlo.

A fronte di questi dati che mostrano le attuali tendenze del mercato del lavoro italiano, va fatta tuttavia una ulteriore considerazione riguardo al livello di produttività del nostro Paese che, in questi anni, ha mostrato una dinamica molto contenuta. All'incremento occupazionale intervenuto negli ultimi anni si è infatti affiancata una sostanziale stagnazione dei livelli di produttività. Il tasso di aumento medio del PIL è stato tra i più bassi d'Europa e questa scarsa crescita del prodotto nazionale si è quasi interamente trasformata in aumento dell'occupazione. A differenza del passato, in cui si era verificata una crescita senza occupazione, oggi assistiamo, per la prima volta, ad un aumento dell'occupazione senza crescita. L'occupazione è dunque aumentata in questi cinque anni (non solo in Italia, ma anche in molti altri Paesi europei) più velocemente della produttività, andando a scapito della produttività del lavoro e probabilmente della qualità dei posti di lavoro.

Di qui le riflessioni che hanno portato a rivedere la Strategia europea per l'occupazione (SEO) con un importante aggiornamento a Lisbona nel marzo 2000, dove si è deciso di individuare gli obiettivi della comunità non solo nell'aumento dei posti di lavoro, ma anche in una loro migliore qualità "more and better jobs".

La riforma dei Servizi pubblici per l'impiego introdotta nel nostro Paese con il decreto legislativo n.469/97, discende infatti dagli orientamenti formulati in sede comunitaria nell'ambito della cosiddetta "Strategia europea per l'occupazione" formulata nel Consiglio Europeo straordinario sull'occupazione di Lussemburgo (novembre 1997). La Strategia europea per l'occupazione ha posto l'accento sulla necessità di adottare un nuovo approccio al sistema dei Servizi Pubblici per l'impiego che privilegiasse l'adozione di politiche preventive a favore dell'occupazione per il raggiungimento di fondamentali obiettivi comuni a tutti gli Stati membri e cioè: l'aumento



dell'occupazione attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro, la prevenzione della disoccupazione attraverso l'adozione di politiche attive e il miglioramento della qualità del lavoro. Da allora le politiche dell'Ue, oltre che sugli obiettivi di coesione sociale, si sono particolarmente incentrate sulle problematiche occupazionali definendo le coordinate delle linee d'azione della lotta comunitaria alla disoccupazione sulle quali si è basata la riprogrammazione dei fondi strutturali 2000-2006 e dei piani nazionali per l'occupazione (NAP).



### **La Provincia come dimensione ottimale per il governo del mercato del lavoro**

---

Come auspicato dalla Commissione europea, anche in Italia il nuovo sistema dei Servizi per l'impiego introdotto con il decreto legislativo n.469/97 ha esercitato un ruolo importante nella prevenzione della disoccupazione e come strumento di politica attiva nell'ambito dei quattro pilastri della Strategia europea dell'occupazione (occupabilità, sviluppo dell'imprenditorialità, adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori e pari opportunità).

La riforma del Mercato del lavoro introdotta con il citato decreto, decentrando alle Regioni e alle Province le funzioni in materia di mercato del lavoro, ha inteso creare un'effettiva integrazione tra le politiche del lavoro, il sistema del collocamento e la formazione professionale per la realizzazione di un sistema regionale dei servizi pubblici per l'impiego fondato sulla qualificazione dei servizi (tali da essere maggiormente rispondenti alle diverse esigenze di particolari target di utenti), l'integrazione delle politiche (del lavoro, dell'istruzione e della formazione) e tra queste e il territorio.

L'impalcatura della riforma si articolava lungo tre direttrici: il decentramento delle funzioni e delle strutture del collocamento, attraverso la costituzione dei Centri per l'Impiego; le nuove regole sul collocamento e la costruzione del SIL (Sistema Informativo Lavoro). In particolare, come vedremo in seguito, il Sil rimane a tutt'oggi un punto nevralgico del sistema non essendo di fatto ancora operativo.

Con il d.lgs. n.469/97 sono state dunque le Province ad essere chiamate direttamente in causa per l'efficace ed efficiente gestione di tutte le funzioni amministrative relative ai vecchi uffici di collocamento, nonché di quelle in materia di politica attiva del lavoro (loro trasferite dalle regioni) che esercitano attraverso i "Centri per l'impiego", istituiti sulla base dei bacini territoriali omogenei di utenza.



La Provincia assume dunque un ruolo di primo piano quale l'ente locale più idoneo a svolgere il compito di governo dei servizi per il lavoro in ragione della sempre maggiore caratterizzazione locale dei mercati, mentre le Regioni (alle quali successivamente con la riforma del Titolo V Cost. viene riconosciuta la potestà legislativa concorrente in materia di mercato del lavoro) svolgono prevalentemente un ruolo di programmazione, promozione, coordinamento, valutazione e controllo.

Inoltre la Provincia, in virtù delle altre funzioni di programmazione, in particolare l'istruzione e la formazione professionale, di cui è titolare – assieme alla Regione –, diventa il soggetto istituzionale naturalmente deputato alla proposizione di politiche del lavoro finalmente integrate.

Questo radicale processo di decentramento e di riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego ha portato ad una vera e propria rivoluzione copernicana per i Centri per l'Impiego italiani che ha permesso di superare il vecchio e inefficace modello di collocamento tradizionale.

Il legislatore, nel concepire la loro funzione, si è infatti ispirato ad una logica completamente diversa dal passato abbandonando il concetto di "sportello" a favore di "centro operativo" capace di agire sul territorio, di monitorare e conoscere l'esigenza della domanda e orientare conseguentemente quella dell'offerta, per rispondere sempre più efficacemente alle diversificate esigenze dei cittadini (in un'ottica nuova volta a combattere l'esclusione sociale e prima di tutto lavorativa, cioè di occupabilità come inclusione sociale) e delle imprese.

A tal fine, accanto al decentramento delle funzioni, sono state previste anche nuove regole sulla gestione del collocamento pubblico, introdotte con il d.lgs.n.297/2002 (che ha modificato il precedente decreto n.181/2000) che, oltre al merito di semplificare ulteriormente le procedure di collocamento pubblico funzionali all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, hanno reso la nuova disciplina più rispondente al mutato assetto normativo – intervenuto dopo la modifica del Titolo V Cost. – che ha attribuito alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di lavoro ed esclusiva in materia di formazione professionale.

L'attuazione di questo decreto (che al fine di chiarirne alcuni indirizzi interpretativi è stato recentemente oggetto di un accordo in Conferenza Unificata – il 10.12.2003 –) ha consentito e consente ai Centri per l'Impiego provinciali di operare in un quadro normativo più certo e sostanzialmente innovato rispetto al passato.

In sintesi, le maggiori novità introdotte con il nuovo d.lgs.n.297/2002 riguardano: la definizione dello "stato di disoccupazione", la disciplina della perdita dello stato di disoccupato – prevista in ipotesi ben circoscritte –, la

definizione dei “servizi competenti” (nei quali si ricomprendono, oltre ai centri per l’impiego, anche gli altri organismi autorizzati o accreditati dalle regioni), la sospensione dello stato di disoccupazione, l’obbligo per i servizi competenti di offrire almeno un colloquio di orientamento entro tre mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione, la soppressione delle vecchie liste di collocamento (che sono sostituite da elenchi informatizzati), l’istituzione di un’anagrafe nazionale statistica delle persone inoccupate, disoccupate ed occupate ma in cerca di altra occupazione, la sostituzione del vecchio libretto di lavoro con una scheda anagrafica recante le informazioni personali ed i dati relativi alle esperienze professionali e formative, nonché alle disponibilità espresse dal lavoratore, l’obbligo per i datori di lavoro (sia pubblici che privati) di comunicare ai servizi competenti l’instaurazione e/o la variazione di qualunque rapporto di lavoro, l’introduzione della procedura di assunzione diretta e nominativa al posto di quella numerica per tutte le tipologie di rapporto di lavoro (salvo l’obbligo di assunzione mediante concorso previsto dagli statuti degli enti pubblici economici).

Un altro aspetto da sottolineare, attiene al maggior spazio che questo decreto riserva all’ingresso di nuovi organismi privati (autorizzati o accreditati) nella gestione dei servizi di raccordo domanda/offerta, riconducendo – come sopra evidenziato – nella dizione di “servizi competenti” anche gli altri organismi autorizzati o accreditati dalle regioni.

Tendenza riconfermata ed ampliata dal Governo con la cosiddetta “riforma Biagi”, che vede peraltro la realizzazione di un sistema maggiormente concorrenziale tra pubblico e privato (seppure va ricordato che, in linea con le indicazioni europee, già l’art. 10 della d.lgs.n.469/97 aveva sancito la fine del monopolio pubblico nel settore del collocamento).

Uno dei nodi più critici dell’intero processo di riforma dei Servizi per l’Impiego fin qui attuato riguarda invece la costruzione del Sistema Informativo Lavoro (SIL).

La necessità di un supporto informatico uniforme sul territorio nazionale in grado di interagire in maniera funzionale con tutti gli attori a vario titolo interessati al governo e alla gestione del Mercato del lavoro era stata già prevista dal d.lgs.n.469/97 (art. 11) che identificava il Sil quale l’insieme delle strutture organizzative, delle risorse hardware, software e di rete disponibili presso lo Stato, le Regioni, le Province e gli enti locali al fine della rilevazione, elaborazione e la diffusione dei dati in materia di collocamento e i politiche attive del lavoro.

Malgrado l’approvazione avvenuta nel luglio 2002 da parte della Conferenza Unificata del documento recante “Le linee guida per rendere operativo





in tempi brevi il Sistema informativo lavoro (SIL)”, ancora oggi non è operativo. È evidente come il ritardo di strutturazione e implementazione del Sil si sia ripercosso sull’intera riforma, rallentandone l’avvio e determinando non poche difficoltà per i Centri per l’Impiego.

Tuttavia, malgrado le difficoltà iniziali – in buona parte dovute alla fatiscente eredità del passato – e nonostante le complessità sin qui incontrate nonché i problemi ancora aperti, oggi è possibile affermare che la Provincia ha saputo responsabilmente assumere le competenze in materia di mercato del lavoro svolgendo un ruolo trainante, in grado di intercettare i bisogni del mercato del lavoro locale, fungendo da interfaccia con le imprese, sviluppando legami con le scuole, gli istituti di formazione, le università, gli organismi di ricerca e con le agenzie private di collocamento.

Si è infatti dimostrata capace di operare in modo armonico e coordinato con gli altri soggetti, istituzionali e non, coinvolti, realizzando una vera e propria “rete aperta ed integrata di servizi” sull’intero territorio provinciale.

Questo impegno ha trovato ulteriore conferma negli ultimi rapporti dell’I-sfol (anni 2003 e 2004 – primo semestre) che testimoniano il salto di qualità fatto dai centri per l’impiego provinciali in quasi tutto il territorio nazionale mettendo in luce, in particolare, la forte accelerazione intervenuta in quest’ultimo triennio sia sul versante del rafforzamento delle strutture che su quello dei servizi offerti agli utenti.

E proprio rispetto all’utenza, se da un lato emerge il buon livello di soddisfazione per i servizi erogati (monografia Isfol n.7/2003), con l’89% dei cittadini utenti che giudica il Cpi un luogo accogliente, dall’altro si rileva invece come il rapporto con il mondo delle imprese debba essere maggiormente implementato. Rafforzare il rapporto con il mondo imprenditoriale, diventa dunque una priorità fondamentale per gli Spi. È fin troppo evidente che senza uno stretto contatto con le imprese il sistema dei servizi pubblici per l’impiego risulterebbe monco, incapace di realizzare pienamente la sua missione di snodo delle politiche attive del lavoro.

Le Province hanno colto questa esigenza. A tal fine, stanno infatti realizzando tutta una serie di attività per offrire una nuova immagine degli Spi, anche attraverso la promozione di intense e diversificate campagne di comunicazione, per assicurarsi un numero sempre crescente di clientela, puntando in modo particolare proprio al mondo imprenditoriale. In questa direzione, va inoltre positivamente rilevato come la componente tecnologica degli Spi stia progressivamente evolvendosi, rendendo possibile, attraverso la predisposizione di software e l’uso di comunicazione bidirezionale utilizzati e diffusi attraverso i siti web provinciali, l’espletamento on-line di procedure am-

ministrative in modo tale da soddisfare le esigenze di maggiore celerità ed efficienza del Sistema pubblico espresse dalle aziende utenti.

Un altro aspetto molto importante da evidenziare attiene alla grande ripresa delle aree del Mezzogiorno (monografia Isfol n.1/2004), registrandosi, nel biennio 2002-2003, notevoli progressi che stanno via via attenuando gli squilibri tra il nord e il sud del Paese. In particolare, presso i centri per l'impiego delle regioni ob.1, emerge un grande avanzamento sia sul versante dei servizi di consulenza alle imprese (la cui presenza si riscontra nel 73% dei centri per l'impiego il 6% dei quali ha attivato uno sportello ad hoc), sia per le attività per l'incontro tra domanda/offerta di lavoro (che toccano ormai 9 Centri su 10).



### **La nuova riforma del Mercato del lavoro. Innovazioni, problematiche e prospettive**

La normativa sul mercato del lavoro che, come abbiamo visto, ha subito in questi ultimi anni un profondo e continuo rinnovamento, si presenta oggi ancora in evoluzione.

Nel corso dell'attuale legislatura è stata varata la legge n.30/2003 "delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro" e il d.lgs.n.276/2003, recante "attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro" che hanno dato l'avvio ad un nuovo processo di riforma del mercato del lavoro (la cosiddetta riforma Biagi) che apre la strada a nuove flessibilità e forme contrattuali, liberalizza il collocamento e introduce nuove regole sul mercato del lavoro.

Le tante novità introdotte, tutte volte a perseguire l'obiettivo di incrementare l'occupazione, incidono infatti sia nei rapporti contrattuali tra datore di lavoro e lavoratore, sia nei rapporti istituzionali tra i vari soggetti che governano il mercato del lavoro (sul quale concentreremo la nostra attenzione).

Per quanto riguarda in particolare i Servizi per l'Impiego, il legislatore dà avvio ad un processo riformatore delle regole sul mercato del lavoro volto alla massima semplificazione delle procedure di collocamento e al potenziamento delle azioni per garantire l'efficacia dei servizi, attraverso un modello improntato a una maggiore concorrenzialità tra strutture pubbliche e private. Tale processo prende le mosse dal nuovo sistema di collocamento pubblico introdotto con il d.lgs.n.297/2002 che, come già rilevato sopra, ha introdotto, accanto ai servizi pubblici per l'impiego, le agenzie per il lavoro.



Con la “riforma Biagi” si viene pertanto a delineare un nuovo sistema di collocamento “misto” pubblico-privato. La novità più rilevante che riguarda le agenzie per il lavoro consiste nell’abolizione dell’oggetto sociale esclusivo. Le agenzie autorizzate possono infatti svolgere contemporaneamente sia l’attività di fornitura di manodopera sia l’attività di collocamento.

Il mercato del lavoro si apre dunque ai privati, pertanto, gli organismi del nuovo collocamento diventano:

- *i servizi pubblici per l’impiego*, i quali, oltre a svolgere le attività di intermediazione, ricerca, selezione e supporto alla ricollocazione del personale mantengono la funzione pubblica di tenuta e aggiornamento dell’anagrafe e della scheda professionale dei lavoratori nonché le azioni di prevenzione della disoccupazione;
- *le agenzie per il lavoro*, e cioè operatori privati autorizzati dallo Stato ad operare in via generale sul territorio nazionale, o accreditati dalle regioni negli ambiti regionali di riferimento, che svolgono la funzione di collocamento, intermediazione, ricerca, selezione e supporto alla ricollocazione del personale.

Inoltre, l’attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro potrà essere svolta anche da altri soggetti che sono individuati dall’art. 6 del d.lgs.n.276/03 e cioè: – da università pubbliche e private, comuni, camere di commercio e istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritarie; – da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro (più rappresentative); dall’ordine nazionale dei consulenti del lavoro.

L’apertura del mercato alle agenzie di intermediazione private, come evidenziato dall’Unione Province d’Italia nel parere espresso in Conferenza Unificata sui due provvedimenti allora in itinere (legge-delega n.30/03 e decreto attuativo n. 276/03) sarebbe dovuta tuttavia avvenire nel rispetto di una corretta relazione tra le diverse parti in gioco, riconoscendo e ribadendo in modo chiaro il ruolo della Provincia, quale regista fondamentale, attraverso i centri per l’impiego, delle politiche di collocamento.

Ciò non è stato, dal momento che il decreto attuativo n.276 non ha adeguatamente riaffermato la centralità del ruolo della Provincia nel governo del mercato del lavoro locale quale dimensione territoriale necessaria allo sviluppo dei servizi pubblici e privati per il lavoro. Tuttavia, le funzioni esistono, al di là del dettato normativo, se vi è la capacità di esercitarle nel concreto della quotidiana azione amministrativa. Le Province sono dunque oggi chiamate a dimostrare la loro capacità di governare il mercato del lavoro locale “facendo sistema” sul territorio, operando cioè in una logica di rete che consenta di ricercare l’integrazione a livello territoriale dello

sviluppo locale con il welfare locale. Il collocamento pubblico è infatti una funzione complessa, che non si esaurisce nella mera gestione dei servizi di incrocio domanda/offerta, ma si articola e si sviluppa secondo più parametri e finalità.

In questo senso, parlare di sviluppo locale non significa solo crescita economica *tout court* di un territorio, ma piuttosto deve intendersi quale crescita complessiva che, oltre agli aspetti economici, si riferisce anche agli aspetti culturali e sociali.

In questo sta la specificità delle Province (e del collocamento pubblico) rispetto agli operatori privati nei confronti dei quali privilegiare comunque, all'aspetto della "concorrenza", quello della "complementarietà".



## L'istruzione

di Alberto Perron Cabus



369

### **Le attribuzioni della provincia nell'evoluzione dell'organizzazione amministrativa per l'erogazione del servizio scolastico**

L'art. 19, comma 1, lett. i, del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267 (T.U. autonomie locali), nell'enumerare le funzioni della provincia, richiama i "compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale".

In base a tale disposizione la puntuale individuazione dei compiti provinciali per la scuola (per la formazione professionale si rinvia alla relativa parte del presente rapporto) deve tenere conto del complesso processo di mutamenti normativi avviato in questi ultimi anni e ancora in corso di svolgimento.

Infatti l'organizzazione dei compiti amministrativi svolti dalle diverse istituzioni per assicurare l'erogazione del servizio scolastico italiano è stata oggetto di rilevanti modificazioni, fin dall'avvio del processo di decentramento di compiti e funzioni dallo stato alle regioni e agli enti locali, di cui alla legge 15.3.1997, n. 59 (leggi Bassanini), con attuazione dal settembre 2002.

Nuovi rilevanti cambiamenti discendono poi dalle modifiche al titolo V della costituzione introdotte con la legge 18.10.2001, n. 3<sup>1</sup>, in particolare in conseguenza dell'emanazione, da parte delle singole regioni, di nuove leggi in materia di istruzione che intervengono sul riparto dei compiti tra le diverse amministrazioni territoriali.

<sup>1</sup> Tali modifiche hanno mutato il quadro delle potestà legislative, statali e regionali (art. 117), e ciò riguarda anche la disciplina dell'ordinamento scolastico; esso infatti rientra ora nella competenza esclusiva dello stato solo per quanto concerne "le norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 1, lett. n); è invece nella competenza concorrente delle regioni (la legge dello stato può determinare solo i principi fondamentali), per la restante parte della materia "istruzione,.....con esclusione della istruzione e formazione professionale" (art. 117, comma 2), quest'ultima invece di competenza esclusiva delle regioni.



Le ulteriori modifiche all'ordinamento della Repubblica di cui al disegno di legge costituzionale, attualmente all'esame del Parlamento, potranno nuovamente cambiare il quadro di riferimento nel quale potranno delinearci le competenze amministrative delle province per la scuola<sup>2</sup>.

Notevole rilevanza assume infine la produzione normativa in corso di emanazione, in particolare sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione, in attuazione della delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione, contenuta nella legge 28.3.2003, n.53 (la cosiddetta riforma Moratti).

Da tutte queste vicende normative si viene configurando un nuovo assetto dell'organizzazione dei poteri rispetto alla scuola, che trasforma il precedente sistema unitario – caratterizzato dalla titolarità, in capo allo stato, della gestione del servizio scolastico, fatta eccezione per alcuni compiti strumentali o collaterali attribuiti al sistema regionale e degli enti locali – in uno nuovo, policentrico, nel quale il servizio è assicurato mediante lo svolgimento dei diversi compiti attribuiti dalla legge alla titolarità di enti, che operano a differenti livelli territoriale e funzionale, tutti dotati di una propria autonomia (sia pure di diverso contenuto), che sono individuati nelle istituzioni scolastiche, nei comuni e nelle province, nelle regioni e nello stato.

Tutto ciò ridisegna i rispettivi ruoli ed è destinato ad incidere notevolmente anche sul numero e sul contenuto delle attribuzioni delle province in materia scolastica.

In attesa dell'ulteriore svolgimento e della conclusione dei complessi mutamenti sopra indicati, l'illustrazione delle attribuzioni della provincia, quale risulta dalle norme statali attualmente vigenti<sup>3</sup>, già evidenzia i cambiamen-

<sup>2</sup> Il disegno di legge costituzionale che contiene la riforma dell'ordinamento della Repubblica proposta dal governo nella primavera del 2004, modifica nuovamente il quadro delle competenze legislative dello stato e delle regioni, attribuendo in particolare a queste ultime la competenza legislativa esclusiva in materia di organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e formativi e definizione della parte dei programmi d'interesse specifico della regione.

<sup>3</sup> Si riporta, di seguito, l'elenco, in ordine cronologico, delle disposizioni statali vigenti che individuano i compiti delle province in materia di istruzione:

- *decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297* (t.u. istruzione): articoli 18 e 20 (rappresentanze negli organi collegiali); art. 28 (risoluzione di conflitti di competenza, in relazione all'art. 139, comma 3, del d.lgs.112/98); articoli 315-317 e 326 (per i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per alunni con handicap o in situazione di svantaggio, in relazione all'art. 139, comma 1, lett.c, del d.lgs. 112/98); art. 614, comma 3 (sospensione delle lezioni, in relazione all'art. 139, comma 1, lett.e, del d.lgs.112/98); articoli 613, comma 3 e 614, comma 4 (richiamati dall'art. 11 del d.p.r. 11 agosto 2003, n. 319 sull'obbligo di fornire i locali per le direzioni regionali ed i centri servizi amministrativi);
- *legge 11 gennaio 1996, n. 23*, in materia di edilizia scolastica, spese d'ufficio, arredamento, utenze e riscaldamento di tutte le scuole secondarie superiori: art. 3;

ti in atto per il ruolo dell'ente per la scuola, fermo restando che la descrizione deve essere completata avendo riguardo alle specifiche leggi regionali che nelle singole realtà possono incrementare e modificare tali compiti.

## I compiti di pianificazione della rete scolastica e di programmazione dell'offerta formativa



Una delle più significative funzioni attribuite alle province in materia scolastica è certamente quella che riguarda la predisposizione ed attuazione della programmazione del servizio scolastico.

Il contenuto di tale funzione si ricava innanzi tutto dalle disposizioni di cui al citato decreto n. 112 del 1998, che hanno disciplinato il trasferimento di funzioni e compiti statali alle regioni ed agli enti locali in attuazione della legge n. 59 del 1997, e più precisamente:

- a) dall'art. 138, comma 1, lettera 'b', ai sensi del quale alla programmazione della rete scolastica la regione provvede – assicurando il coordinamento con la *programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale – sulla base dei piani provinciali;*
- b) dall'art. 139, che al comma 1 attribuisce alle province i tre seguenti compiti, in relazione all'istruzione secondaria superiore:
  - lettera 'b': redazione dei *piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche*, che è sostanzialmente lo strumento mediante il quale si interviene per programmare la collocazione ed il contenuto dell'offerta scolastica;
  - lettera 'a': *istituzione, aggregazione, fusione e soppressione di scuole*, che comporta l'adozione degli atti amministrativi che configurano le scuole in coerenza con la programmazione;
  - lettera 'd': *piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature*, d'intesa con le istituzioni scolastiche, che definisce la concreta disponibilità degli strumenti (locali e attrezzature) per dare operatività alla programmazione.

Il complesso di tali attribuzioni, differenti per natura e contenuto ma tra loro strettamente connesse, individua l'importanza del ruolo che le province assumono nel determinare l'organizzazione del servizio scolastico sul territorio.

- 
- *decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112* (conferimento di compiti e funzioni statali a regioni ed enti locali): art. 139 (programmazione scolastica, altre funzioni di gestione amministrativa e iniziative per il servizio scolastico relativo all'istruzione secondaria superiore);
  - *decreto Min. P.I. 1 febbraio 2001, n.44* (regolamento su gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche): art. 57, comma 1 (designazione di un revisore dei conti).



Nel passato il governo dello sviluppo del sistema scolastico si è realizzato per effetto dei provvedimenti istitutivi di scuole, sezioni, corsi, ecc., annualmente disposti dal Ministero della pubblica istruzione su richiesta e con l'assunzione dei relativi oneri da parte degli enti locali, in particolare dalle province per le scuole medie superiori; tuttavia sull'assetto dei servizi hanno inciso anche una serie di decisioni adottate dagli enti locali, che hanno provveduto, al di là dell'impianto formale della titolarità dei compiti di programmazione dello sviluppo scolastico, a localizzare, a quantificare e a realizzare le sedi (in tale logica sono stati predisposti i piani di finanziamento dell'edilizia scolastica).

Successivamente, in attuazione di quanto previsto nell'art. 21 della legge n. 59 del 1997 e nel d.p.r. 233 del 1998, è stato esercitato un ruolo forte, formalmente e sostanzialmente, da parte degli enti locali, in particolare della provincia, per la redazione dei piani dei servizi scolastici. L'intitolazione di tali piani ("di dimensionamento delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado") riflette appieno la finalità che con tali strumenti programmatici si voleva perseguire, e cioè quella di una razionalizzazione dell'articolazione organizzativa dei servizi per garantire l'efficace esercizio dell'autonomia amministrativa delle singole scuole.

L'attribuzione dei nuovi compiti di programmazione alla provincia implica il superamento di una logica interna di mera organizzazione e razionalizzazione del servizio scolastico, prevalentemente in funzione dei costi, introducendo invece una differente impostazione che inserisce la programmazione scolastica in una più ampia regolazione dell'offerta formativa, finalizzata ad un adeguato sviluppo delle risorse umane, anche per il loro migliore inserimento nell'attività lavorativa; e ciò in piena coerenza con il ruolo di soggetto di programmazione e di coordinamento delle attività e dei servizi nell'ambito territoriale di area vasta che l'ordinamento (articoli 3, 19 e 20 del T.U. di cui al d. lgs. 18.8.2000, n. 267) assegna alle province.

Tale cambiamento di impostazione trova riscontro in quanto indicato nelle norme (art. 138 del d.lgs. n.112 del 1998) che attribuisce alle regioni la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale e richiede a tali enti di assicurare il coordinamento tra tale programmazione e quella regionale della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali. La portata dell'offerta formativa integrata è ulteriormente specificata ed arricchita in alcune delle disposizioni contenute nelle prime leggi regionali in materia, rafforzando l'interazione anche con il mondo del lavoro e le politiche per i servizi di collocamento e persino con le azioni educative non formali o, ancora, richiedendo il collegamento con gli strumenti di program-

mazione dello sviluppo economico e territoriale. Inserire la programmazione scolastica in un quadro più ampio di riferimento risponde tuttavia ad un'esigenza che non si pone solo a livello regionale. Infatti l'integrazione con sistemi diversi da quello dell'istruzione non riguarda solamente la predisposizione di programmi generali di sviluppo, ma anche l'attuazione della programmazione scolastica, ai diversi livelli, da quello provinciale di pianificazione della rete scolastica e di istituzione delle scuole, sino a quello della predisposizione dei piani formativi delle singole istituzioni scolastiche.

In relazione a tutto ciò, le province – titolari anche dei compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro, nonché, nella maggior parte delle regioni, di quelli che riguardano la gestione e la programmazione della formazione professionale – possono fornire un servizio realmente integrato che favorisca il collegamento, a livello di singole realtà territoriali opportunamente dimensionate, tra offerta formativa ed opportunità occupazionali. L'armonizzazione di diversi sistemi infatti si realizza più facilmente ad un livello territoriale che consente una scala adeguata al grado di sintesi richiesto, ma altresì un coinvolgimento di tutti i soggetti – istituzioni e loro servizi, soggetti sociali e operatori del mondo produttivo – in grado di incidere, con i loro comportamenti, sulle soluzioni.

In tal senso le province assumono un ruolo fondamentale – in particolare nella prossima fase di realizzazione del nuovo secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione delineato nella legge 28 marzo 2003, n. 53 – nell'assicurare sul territorio un'adeguata offerta formativa che faciliti la sintonia tra la domanda di risorse umane qualificate ed il contenuto dell'attività delle singole istituzioni scolastiche; non a caso il piano formativo da queste predisposto concerne (art. 3, comma 2, del d.p.r. 8 marzo 1999, n.275) non solo “gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi ed indirizzi di studi”, ma anche “le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa”.

### I compiti di gestione del servizio scolastico

Le province sono inoltre titolari di tutta una serie di compiti amministrativi e di attività che hanno diretta e immediata rilevanza per gli aspetti relativi alla gestione del servizio scolastico.

Un primo rilevante gruppo di tali compiti si riferisce alle *strutture edilizie nelle quale si svolge il servizio relativo a tutte le scuole medie superiori statali* (attualmente quasi 4.400 edifici).





Si tratta in sintesi della pianificazione, del finanziamento, della progettazione, e della realizzazione di tutti quegli interventi che consentono il regolare funzionamento delle sedi, dando adeguata risposta al fabbisogno di aule e di altri locali scolastici e relativi impianti, tramite la loro costruzione (o il loro acquisto), il loro adeguamento alle norme in materia di agibilità, sicurezza e igiene, nonché alle esigenze dell'organizzazione dell'attività scolastica, la loro manutenzione ordinaria e straordinaria, ma altresì tramite l'assunzione delle spese relative alle utenze (elettricità, acqua, gas e telefono), alle spese varie di ufficio e all'arredamento (articoli 1, 2 e 3 della legge 23/1996).

È questo il nucleo tradizionale delle attribuzioni dell'ente, svolte<sup>4</sup> in origine in una situazione di stabilità della domanda scolastica e quindi secondo una logica di mero onere passivo decentrato a carico degli enti locali a favore di un servizio statale. Successivamente, a partire dalla fine degli anni sessanta, in seguito ad un'accelerazione consistente del processo di scolarizzazione nella media superiore, lo sforzo di soddisfare la domanda di nuove aule si è tradotto per molte province in un rilevante impegno a favore dello sviluppo delle rispettive comunità; esso si è concretizzato sia un approfondimento dell'analisi della domanda, sia in una logica di pianificazione dell'offerta di edifici, sia soprattutto in consistenti realizzazioni di lavori pubblici, con un notevole impiego di risorse finanziarie ed umane. Nella situazione attuale è ancora necessario un notevole impegno innanzi tutto per completare l'adeguamento degli edifici alle norme di sicurezza ed igiene, in secondo luogo per adattare le sedi scolastiche ai cambiamenti dell'organizzazione scolastica previsti dalla prossima riforma, in particolare tenendo conto degli effetti della maggiore fruizione del servizio a seguito della prevista diversa configurazione del diritto-dovere all'istruzione. In relazione a tutto ciò rileva il problema di un adeguato finanziamento da parte dello stato dei piani triennali di edilizia scolastica previsti dalla citata legge n. 23 del 1996, finanziamento intervenuto, per il piano 2003-2005, sino all'anno 2004, in misura decisamente inferiore al fabbisogno rilevato dalle province, e da adattare, sin dal 2005, in coerenza con quanto prevede la riforma del sistema educativo di istruzione e formazione di cui alla legge n. 53 del 2003.

Ma accanto ai consolidati compiti relativi alle sedi scolastiche, dall'a.s. 2002-2003, in attuazione del decentramento, le province sono divenute tito-

---

<sup>4</sup> Dapprima per una parte (circa il 65%, costituito principalmente dai licei scientifici e dagli istituti tecnici), poi, dalla seconda metà degli anni novanta, per la totalità delle scuole medie superiori.

lari di altre rilevanti attribuzioni, sempre concernenti l'istruzione secondaria superiore, ancor più direttamente collegate alle attività che le scuole svolgono, nell'ambito della loro autonomia, per la progettazione ed la realizzazione degli interventi di educazione, formazione e istruzione. Tale nuovo gruppo di compiti può essere individuato, in sintesi, con riferimento a tre ambiti di intervento.

Il primo di essi è relativo a specifici provvedimenti ed atti amministrativi (lettere 'e', 'g' del primo comma e nel terzo comma del citato art. 139 del d.lgs. n. 112 del 1998) in precedenza facenti capo al provveditore agli studi; essi riguardano *la sospensione delle lezioni* in casi gravi ed urgenti nelle scuole secondarie superiori, *la risoluzione dei conflitti di competenza* tra istituzioni scolastiche diverse dalla scuola materna e primaria, ed infine *la costituzione, il controllo e la vigilanza, compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale*<sup>6</sup>; tali compiti costituiscono, in questa prima fase di attuazione di decentramento, un primo nucleo di attività per le quali è stato evidentemente valutato un particolare collegamento tra le relative decisioni e le condizioni della collettività territoriale, che rende opportuno l'intervento dell'ente locale rispetto all'ufficio ministeriale operante a livello provinciale. Un'ulteriore previsione in tal senso riguarda *la designazione di uno dei tre membri del collegio dei revisori dei conti* che provvedono ai controlli di regolarità amministrativa e contabile su gruppi di istituzioni scolastiche, secondo quanto prevede il comma 1 dell'art. 57 del decreto ministeriale 1 febbraio 2001, n. 44.

Il secondo ambito di intervento individuato in capo alle province riguarda la predisposizione di *servizi di supporto organizzativo alle scuole secondarie per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio* (lett. 'c', comma 1, dell'art. 139 del d. lgs. 112 del 1998). L'attribuzione di tale compito ha sollevato problemi interpretativi con particolare riferimento al tema delle spese relative ai trasporti scolastici di tali soggetti alle scuole medie superiori, che si intenderebbero poste da tale norma a carico delle province, a differenza di quanto accade per il servizio reso per le altre scuole, svolto dai comuni. In proposito è stato messo in rilievo che la disposizione di cui si tratta, emanata in attuazione della delega di cui alla legge n. 59 del 1997 sul decentramento di compiti e funzioni dallo stato agli enti locali, non può avere per oggetto il conferimento di compiti diversi da quelli in precedenza facenti capo allo sta-

<sup>6</sup> In attesa della prevista riforma della disciplina di tali organi, la competenza provinciale dovrebbe riguardare i consigli scolastici distrettuali e quelli provinciali; di fatto il trasferimento di tali compiti non risulta attivato.





to, e quindi non può riguardare una diversa distribuzione delle attribuzioni per le quali già sono competenti, in base ad altre norme, gli enti locali; inoltre l'art. 139 citato disciplina il riparto di compiti in materia di istruzione e non nelle materie di assistenza o di diritto allo studio, in cui sono compresi appunto gli interventi per il trasporto alle scuole degli alunni handicappati, materie la cui disciplina è ora demandata alle leggi regionali. Si deve ritenere invece che le nuove attribuzioni provinciali si riferiscano a quei compiti, di supporto alle scuole per l'integrazione scolastica delle persone handicappate, che in precedenza erano svolti – ai sensi delle disposizioni di cui al t.u. sull'istruzione (articoli 315-317 e 326 del d. lgs. n. 297 del 1994) e di quelle in esse richiamate – dall'amministrazione scolastica, escluse ovviamente quelle (ad esempio la formazione dei docenti) che la stessa disciplina del decentramento ha riservato allo stato.

Infine, sempre nell'ambito del decentramento di funzioni e compiti statali, alle province è stato conferito il compito di esercitare *iniziative, a favore delle sole scuole secondarie superiori, nelle diverse materie elencate nel comma 2 dell'art. 139 del d.lgs. n. 112 del 1998*; tali iniziative sono progettate e realizzate in stretto collegamento, per effetto di intese di collaborazione tra province e scuole, con le attività che queste ultime realizzano nell'ambito dei compiti loro propri. L'oggetto di tali attività riguarda ambiti di intervento molto rilevanti per lo sviluppo e la qualità del sistema scolastico: *l'educazione degli adulti; gli interventi integrati di orientamento scolastico e professionale; le pari opportunità di istruzione; il supporto per la coerenza e continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola; gli interventi perequativi; la lotta alla dispersione scolastica; l'educazione alla salute*. Alle singole province spetta individuare, anche in relazione alla specificità delle situazioni locali, i contenuti delle iniziative in ciascuno di tali settori; ciò che è necessario mettere in rilievo è, da una parte, lo stretto collegamento che tali iniziative possono assicurare tra scuola e territorio e, dall'altra parte, il ruolo di coordinamento del servizio di istruzione e di formazione che la provincia può svolgere nel rispetto dell'autonomia delle singole istituzioni scolastiche; le due cose sono strettamente collegate perché ciò che legittima le funzioni di collaborazione e coordinamento dell'ente locale rispetto alle attività delle istituzioni scolastiche non è certamente una inesistente sovraordinazione del primo alle seconde, ma la capacità di favorire in modo efficace l'introduzione del "territorio" nella scuola e della scuola nel territorio. Mediante lo svolgimento di queste attività le province possono realizzare un ruolo nei confronti del servizio scolastico, molto diverso da quello tradizionalmente svolto dagli uffici decentrati del-

l'amministrazione scolastica, di reale collegamento delle scuole con la comunità con cui queste interagiscono, a tutto vantaggio dell'effettiva qualificazione delle risorse umane.

Di tali nuove attribuzioni delle province occorrerà che stato e regioni tengano opportunamente conto nel regolare con proprie leggi la materia dell'istruzione ed in particolare nel definire la nuova disciplina del servizio scolastico, in attuazione delle norme generali sull'istruzione contenute nella legge n. 53 del 2003, con l'obiettivo di avviare effettivi processi di cambiamento del sistema educativo di istruzione e di formazione.



## La formazione professionale di Ludovico Albert



379

### Una funzione conferita alle Province, con alcune riserve e molte differenze

Dove il trasferimento delle funzioni è un fatto compiuto e consolidato, la formazione professionale è divenuta, per rilevanza rispetto alle politiche di sviluppo locale, per quantità di cittadini coinvolti nelle azioni organizzate, per volume delle risorse programmate e gestite, per dimensioni delle strutture organizzative ad essa dedicate all'interno dell'ente, ma anche tra i molti operatori del territorio (aziende, associazioni senza fini di lucro, enti bilaterali, enti pubblici, organismi di formazione, istituzioni scolastiche etc.), una delle competenze che di più hanno contribuito nel corso di questi ultimi anni a rendere le Province un soggetto centrale nelle diverse realtà del paese.

Il problema è che lo stato dell'arte della formazione è estremamente diversificato, sia per quanto riguarda il ruolo attribuito alle Province dalle legislazioni regionali, sia per quanto riguarda la qualità e la quantità delle attività corsali e non che tradizionalmente sono svolte. Una situazione che deriva prima di tutto dalla storia dei diversi territori, da quanto nel passato, talvolta anche piuttosto lontano, si sono radicate in ciascuno di essi organismi di diversa derivazione, imprenditoriale, sindacale, religiosa, da quanto cioè si è consolidato *un sistema*, fatto di strutture, laboratori, personale specializzato, relazioni con il sistema produttivo e con i suoi fabbisogni, così come con le altre componenti del sistema educativo e di istruzione. Una situazione a macchia di leopardo che deriva anche da una legislazione che nel recente passato ha favorito la differenziazione delle Regioni, per le quali fin dalla loro istituzione l'istruzione professionale e artigiana, come allora veniva chiamata, è stata una delle principali competenze attribuite. La legge quadro 845/78 che aveva ampliato il ventaglio degli interventi regionali, aveva infatti lasciato una divisione non sempre chiara di poteri tra Stato e Regioni, con una sostanziale mancanza di regole certe. Alcune funzioni risultavano a titolarità dello Stato, altre delle Regioni, altre ancora non erano attribuite ad alcuno, si veni-



va così a generare una sorta di zona grigia in cui nell'agire quotidiano ci si trovava contemporaneamente in presenza di duplicazione di interventi e viceversa di spazi di attività non coperti da nessuno. A ciò si aggiungano le scelte compiute dai legislatori regionali che hanno negli anni caratterizzato i diversi sistemi formativi: alcuni più centrati sulla formazione iniziale (Veneto, Lombardia, Lazio etc.), altri in cui all'opposto si è teso a lasciare la formazione iniziale al sistema scolastico per favorire le azioni formative collocate negli snodi dei percorsi di vita più legati all'inserimento lavorativo (postdiplomi, istruzione e formazione tecnica superiore...) o alla formazione continua nelle imprese (Toscana, Piemonte etc.). Nei primi casi la scelta ha tra l'altro comportato il mantenimento di cospicui finanziamenti propri al settore, mentre in molte delle altre situazioni i capitoli di bilancio regionali dedicati alla formazione si sono via via assottigliati, fino a comprendere non molto più di quanto è necessario per le quote di cofinanziamento imposte dal Fondo Sociale Europeo.

Solo in questi ultimi anni, sotto la spinta da un lato delle leggi Bassanini prima, e in seguito della Riforma costituzionale del Titolo V, e dall'altra delle politiche concertate con gli altri Paesi dell'Unione Europea (la cosiddetta *Strategia europea per l'occupazione*), si è venuta ricostruendo una prospettiva organizzativa e di merito più unitaria, riconducibile a una nuova visione che si propone di fornire servizi centrati sull'esigenza di rispondere con politiche attive ai bisogni complessi dell'utenza. Bisogni che soltanto in parte si identificano con l'apprendimento di nuove competenze e conoscenze, con la frequenza di uno specifico corso di formazione, o di istruzione, ma che più spesso per essere soddisfatti richiedono percorsi complessi in cui coesistono orientamento, rimotivazione, nuovi apprendimenti, accompagnamento al lavoro o cambiamenti nella collocazione lavorativa: servizi realizzati grazie a finanziamenti di provenienza diversa e programmati da uffici, talora Enti, diversi. I decreti attuativi della L. 59/97, il D.Lgs 469/97 per quanto riguarda la gestione del collocamento e le politiche attive del lavoro, e il 112/98 per quanto riguarda l'istruzione e la formazione professionale, individuano con chiarezza i compiti delle Regioni (la programmazione) e delle Province (la gestione), riconducono presso un unico soggetto, le Province, poteri in precedenza dispersi in materia di politiche del lavoro, della formazione e dell'istruzione e, nello stesso tempo, introducono una definizione di formazione professionale più ricca di quella presente nella precedente legge quadro.

*L'articolo 141 del D.lgs specifica che per "formazione professionale" si intende il complesso degli interventi volti al primo inserimento, compresa la formazione tecnica superiore, al perfezionamento, alla riqualificazione e al-*

l'orientamento professionale, ossia con una valenza prevalentemente operativa, per qualsiasi attività di lavoro e per qualsiasi finalità, compresa ... la formazione continua, permanente e ricorrente, e quella conseguente a riconversione di attività produttive.

Un insieme estremamente ampio di attività, che va peraltro letto in relazione a quanto specificato negli articoli precedenti dello stesso decreto aventi per oggetto il sistema di istruzione, laddove viene ricondotta agli enti locali la programmazione e la gestione amministrativa del sistema scolastico, l'insieme dei compiti volti a consentire la concreta erogazione del servizio di istruzione, naturalmente "fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche" (così come recita il testo riformato della Costituzione) e dove si esprime l'esplicita volontà di favorire una più ampia *integrazione tra formazione professionale e istruzione*. Una volontà ribadita successivamente negli articoli 68 e 69 della L 144/99, ma anche nella più recente riforma del sistema dell'istruzione (L. 53/03) e nei suoi decreti attuativi (cfr. il decreto sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione).

Nella stessa prospettiva di responsabilizzazione dei livelli regionali e delle Province, nonché di spinta verso una maggiore integrazione delle politiche del lavoro e dei canali formativi, si collocano le indicazioni che l'Unione Europea ha posto come base per la programmazione del Fondo Sociale Europeo (peraltro pienamente riconfermata nei documenti relativi alla nuova programmazione dei fondi comunitari per il periodo 2007/2013).

Con il Quadro comunitario di sostegno (Qcs) 2000-2006 sono infatti stati introdotti meccanismi di concertazione nella predisposizione delle *politiche di sviluppo* che, per definizione, sono collocate a livello *locale*. Anche al fine di soddisfare maggiormente l'esigenza di partecipazione delle forze sociali ed economiche del territorio, essi sanciscono una vera e propria rivoluzione dal punto di vista delle prassi politiche. La *concertazione territoriale* entra istituzionalmente a far parte dei meccanismi di elaborazione delle decisioni e viene posta come "prerequisito" per la destinazione delle risorse e per la gestione delle *policy*. La politica comunitaria, che ha contribuito a orientare le scelte di programmazione nazionale espresse nel Qcs, ha di fatto attribuito alla comunità locale, e quindi alle Regioni ma anche alle Province, una rilevanza istituzionale centrale, capace di definire le coordinate operative dei progetti e nello stesso tempo richiede loro nuove competenze e responsabilità nella programmazione, nella gestione e nella valutazione dei risultati raggiunti. Una scelta anche di concertazione territoriale che nella programmazione del FSE trova la sua motivazione in una forte spinta innovativa sia sui prodotti, sia sui processi che grazie a essa si debbono realizzare. A livello di



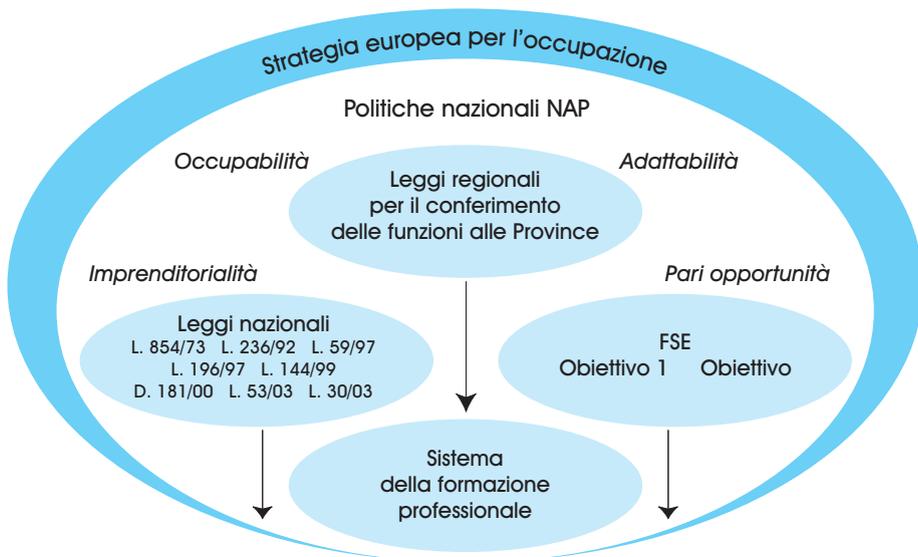


prodotto, si determina una diversificazione dell'offerta formativa come azione di politica attiva del lavoro, non più limitata ad attività corsuali; a livello di processo, le attività prevedono la partecipazione di una pluralità di attori istituzionali e non, che concertano forme e modalità di intervento, con la conseguente assegnazione di un ruolo centrale alle Province, sia perché responsabili della programmazione territoriale, sia perché titolari contemporaneamente delle funzioni relative alla formazione professionale, al lavoro e all'istruzione, e quindi in grado di proporre integrazioni tra le azioni realizzate dai tre servizi.

Il fatto che gran parte delle cospicue risorse assegnate al sistema di formazione professionale sia di derivazione comunitaria ha d'altra parte determinato un ulteriore passaggio nel processo di decentramento, l'abbandono di una visione monopolista, centrata sulle strutture pubbliche per l'acquisizione di una visione dell'intervento formativo pluralista (pubblico e privato) e articolata degli operatori, anche in ossequio al concetto di sussidiarietà orizzontale oggi affermato compiutamente anche dal nostro impianto legislativo.

Fig. 1

### Formazione professionale e politiche del lavoro: i diversi livelli di policy



(adattato da Isfol, *Approccio alla valutazione della qualità dei sistemi formativi*, Roma, 2003)

Nel corso di questi ultimi anni, all'interno di questo quadro generale normativo e di indirizzi concertati nell'ambito dell'Unione Europea che orientano il senso della programmazione territoriale per ciò che attiene alle tematiche della formazione, seppure con una certa lentezza e a diverse velocità, salvo poche eccezioni connesse soprattutto alle difficoltà delle Regioni a statuto speciale, la quasi totalità delle Regioni ha provveduto ad approvare proprie leggi per il conferimento delle competenze alle Province. Si tratta tuttavia di leggi piuttosto differenti l'una dall'altra e soprattutto ancora oggi si è costretti a registrare gradi molto diversi di attuazione nei processi di trasferimento di funzioni alle Province.

In effetti un "di norma" collocato strategicamente nell'art. 143 del dlgs 112 /98 ("Al fine di assicurare l'integrazione tra politiche formative e politiche del lavoro, la regione attribuisce ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera i) della L. 8 giugno 1990 n.142, di norma alle province le funzioni ad essa trasferite in materia di formazione professionale") contribuisce in modo non irrilevante a fare assumere al nostro paese, per quanto riguarda il sistema della formazione professionale, quell'aspetto a macchia di leopardo già richiamato in precedenza. Seguendo una classificazione proposta da un recente rapporto dell'Area studi istituzionali e normativi dell'Isfol si possono individuare tre modelli principali della transizione verso il decentramento.

In un primo gruppo di realtà (ad esempio, Liguria, Emilia Romagna, Toscana) vi è uno stato di attuazione del decentramento pressoché *completo*, relativamente ben delineato, con scarse zone di sovrapposizione tra Regione e Province. In queste situazioni, superato l'assestamento del sistema dovuto al trasferimento delle risorse, oggi l'attenzione si centra sullo sviluppo qualitativo delle azioni programmate, al fine di utilizzare appieno le potenzialità del decentramento.

In un secondo gruppo di Regioni si ha un modello di decentramento *incompleto*, caratterizzato dalla parzialità, dalla lentezza e dalla gradualità dei trasferimenti. Nel Lazio e in Lombardia, ad esempio, le funzioni di programmazione e di gestione legate alle misure del Fondo sociale europeo sono ancora oggi allocate in gran parte alle sole strutture regionali, nonostante dal punto di vista normativo si sia proceduto con il decentramento. Alle Province sono assegnate quasi esclusivamente le funzioni relative alla gestione delle attività finanziate con i fondi regionali (la tradizionale formazione iniziale).

In un terzo gruppo di realtà vi è infine un ulteriore modello, di decentramento *accompagnato* (Piemonte, Puglia e Veneto etc.), fondato sul ruolo determinante della Regione e della sua direzione alla formazione professionale preoccupata di mantenere uniformità di azione e di gestione nelle politiche





attribuite alle Province, al fine di garantire modalità di lavoro omogenee. Un modello che si preoccupa di garantire continuità al sistema, nonché di aiutare la fondazione e il consolidamento delle strutture e delle professionalità che le Province debbono mettere in campo, ma che favorisce la permanenza di ambiguità e incertezze nel riparto delle attribuzioni e nel tempo tende a produrre maggiori costi con sovrapposizione e duplicazione degli uffici e del personale e minore efficacia agli interventi. Una sorta di tutorato nei confronti degli uffici provinciali poco conforme ai principi generali dell'ordinamento, che richiedono in capo ai diversi soggetti che costituiscono la Repubblica l'individuazione di compiti e attribuzioni chiaramente specificati.

Complessivamente ne deriva una situazione di incertezza nel ruolo istituzionalmente conferito alle Province. Una situazione acuita dal fatto che la maggior parte delle risorse a disposizione del settore proviene dal FSE. Per quanto quest'ultimo sia contraddistinto da una programmazione di lungo periodo (2000/06 e 2007/13), nella maggior parte dei casi i trasferimenti delle risorse alle Province sono rideterminati dalle Regioni di anno in anno, frammentati per ciascun asse, misura e azione dei singoli POR (Piani Operativi Regionali). Tuttavia, talvolta, le alchimie connesse alla loro gestione, dalle difficoltà dei flussi di cassa alle scelte politiche regionali, determinano improvvisi arresti di singole azioni per lunghi periodi o, all'opposto, improvvise accelerazioni e momenti di abbondanza su altre, soprattutto allorquando si tratta di dimostrare ai valutatori indipendenti che le performance di spesa raggiunte sono "di eccellenza". Un'abbondanza che tende poi naturalmente a concentrarsi sulle attività nelle quali è anche più facile conseguire risultati positivi: le tradizionali attività corsuali realizzate dalle agenzie specializzate. Una delle vie con cui il sistema tende nel tempo ad assestarsi e a eludere le aspettative di cambiamento che hanno ispirato le nuove normative.

E su questo tema, ancora di più che sull'annoso dibattito relativo al riparto delle competenze, è necessario porre oggi l'attenzione. Il decentramento istituzionale è infatti un processo per sua natura lungo e complesso, soprattutto allorquando si associa a una profonda riforma del sistema, come nel caso della formazione professionale. Il senso della sussidiarietà, e in essa va certamente ricompresa anche quella orizzontale nei confronti degli operatori accreditati che agiscono nel sistema, è prima di tutto la realizzazione di una riorganizzazione della pubblica amministrazione. Per renderla più vicina ai cittadini, per fare le stesse cose di prima in modo più efficiente, ma anche per fare se necessario cose più utili, più centrate sulle reali esigenze delle persone che intendono accedere ai servizi.

Soprattutto nel settore della formazione portare più vicino ai cittadini le responsabilità della programmazione, della gestione e della valutazione relative alle diverse attività non corrisponde solo alla possibilità di consentire agli utenti del servizio un controllo più diretto sulle scelte che vengono compiute e sull'efficienza con cui esse sono realizzate. Il trasferimento delle funzioni e delle competenze porta con sé anche la possibilità di un cambiamento profondo nella natura stessa (oltre che nella loro qualità) delle azioni e dei servizi che il cittadino può richiedere di avere a disposizione.

La programmazione e la gestione delle attività a livello decentrato autorizza gli operatori a superare le perverse tradizioni, proprie delle impostazioni più centralistiche, talvolta più preoccupate del rispetto delle procedure burocratiche in sé e per sé, che degli effetti che esse possono produrre, più della compilazione formale dei registri, che non di quanto gli "allievi" al termine dei corsi abbiano davvero imparato. Avvicinare quanto viene progettato e realizzato alla realtà locale permette prima di tutto di colorare le azioni consolidate, in taluni casi fossilizzate dall'abitudine, di nuovi significati. Consente infatti di riscoprire il legame con le reali esigenze delle persone, delle imprese, più in generale dei territori per cui tali azioni sono concepite: è un risultato di grande rilevanza soprattutto nel settore della formazione, un settore in cui, per definizione, il successo nell'erogazione del servizio richiede la possibilità di realizzare in modo efficace una relazione tra soggetti che ha come oggetto l'apprendimento di nuove conoscenze. L'apprendimento del giovane, così come dell'adulto lavoratore, è in ogni caso direttamente proporzionale alla qualità di quella relazione, al centramento di colui che forma sulla realtà e le esigenze di colui che intende acquisire nuove conoscenze e competenze. Alla possibilità che lo "studente", non ha importanza se giovane o adulto, diventi protagonista del proprio apprendimento, che egli possa legare le nuove acquisizioni alla sua esperienza consolidata e alle aspirazioni di cambiamento (culturale, professionale, di carriera...) che motivano il suo essere in formazione. Quando le singole persone si rivolgono all'istituzione per richiedere l'erogazione del servizio, nella maggior parte dei casi, necessitano, più che delle prestazioni di un singolo operatore, della risoluzione di un problema: entrare o restare nel lavoro, uscire da una situazione di marginalità, o anche più semplicemente diventare in grado di seguire meglio la crescita dei propri figli. Per *diventare in grado di risolvere quel problema*, di vivere in modo positivo il cambiamento che le persone o le imprese si propongono, la formazione è per lo più uno strumento parziale, *una parte* di un progetto più ampio per realizzare il quale essa va coniugata con altri strumenti di accompagnamento (politiche industriali, incrocio di domanda/offerta di





lavoro, rientri nel sistema dell'istruzione, sostegno sociale...) altrettanto importanti. Ciò che alla fine conta è la realizzazione del progetto, la qualità e il successo di una parte del tutto non è in molti casi sufficiente. Né in taluni casi, soprattutto allorché si ha a che fare con piccole imprese o con singoli individui, da soli i soggetti che usufruiscono delle iniziative di formazione sono in grado di sommare in modo autonomo nel loro percorso per la risoluzione di quel problema le diverse offerte, allorché esse sono proposte da servizi erogati da soggetti che faticano a parlarsi, a porsi in sequenze coordinate, a centrarsi insieme sui bisogni di uno specifico individuo, di una particolare situazione di crisi aziendale, di una determinata politica di sviluppo territoriale.

In questa prospettiva il decentramento istituzionale acquista un significato strategico, prima di tutto per il valore che il rapporto con la specificità territoriale e le politiche di sviluppo locale ha per la "missione" stessa della formazione. Il riferimento all'esperienza, alle prospettive di vita e professionali delle persone, alle esigenze specifiche di sviluppo delle imprese e quindi alle diverse e multiformi realtà territoriali, senza dubbio nelle relazioni con gli adulti, ma anche nei confronti dei più giovani, è infatti una via pedagogicamente ineludibile e di grande importanza per dotare di "senso" gli apprendimenti. La dimensione locale si pone quindi nel sistema formazione prima di tutto come premessa necessaria per il conseguimento di risultati (di apprendimenti) più efficaci, oltre che per consentire effettivamente l'integrazione delle politiche della formazione con quelle dell'istruzione, del lavoro e della solidarietà sociale.

## La cultura

di Roberto Piperno



Le Province hanno avviato da circa un ventennio un crescente impegno nel campo culturale e di ciò va preso atto come di un segno della vitalità di questo Ente intermedio di Area Vasta, che negli ultimi anni ha trovato anche una sua nuova ed adeguata ridefinizione istituzionale nella stessa Costituzione. Questo costante allargamento della azione delle Province per la cultura trova d'altronde riscontro anche tra i Comuni e le Regioni, a fronte di una società sempre più caratterizzata dall'informazione e dalla conoscenza, come garanzie di sviluppo sociale ed economico. Per questi motivi l'Upi ha avviato da tempo approfondimenti conoscitivi rispetto alla azione che le Province vanno svolgendo nel campo della cultura. L'ultima ricerca è stata realizzata in collaborazione con Federculture e presentata a Febbraio del 2003 al Congresso Nazionale degli Assessori alla Cultura ed è ora parte della nuova Banca Dati su Province e Cultura che è resa pubblica da Novembre del 2003 sul sito dell'UPI. A tale Banca Dati rinviamo chiunque voglia avere una conoscenza più dettagliata della azione culturale delle Province, perché fornisce un quadro particolareggiato, Provincia per Provincia, con gli aggiornamenti inviati dalle Province che avevano partecipato alla ricerca, nonché nuova informazione da parte di Province che non avevano potuto partecipare.

I risultati della ricerca sono divisi in due parti: la prima parte riguarda le Strutture culturali delle Province, e già emerge che un buon numero di esse non sono più gestite in economia, ma già si presentano numerosi casi di istituzioni, convenzioni, società di capitali e concessioni. Inoltre queste Strutture hanno un carattere sempre più polifunzionale, assommando diversi tipi di attività, oltre quella prevalente da cui prendono il nome, al fine di aumentare sempre più i servizi culturali stabili rispetto all'area vasta provinciale. In tal modo emerge un quadro incoraggiante per la molteplicità di funzioni alle quali rispondono le strutture esistenti, individuando un vario e consolidato patrimonio culturale, anche se numericamente limitato rispetto alle proprietà comunali, a disposizione degli Enti Locali e della cittadinanza. La seconda parte riguarda le Attività culturali e qui ci troviamo di fronte ad una serie di



Attività veramente vasta, con molteplici iniziative, che toccano in pratica tutti i più disparati settori, dallo spettacolo, alla valorizzazione dei beni culturali, alle nuove tecnologie. Ne emerge una Provincia assai diversa da quella degli anni '80 e '90, che già si muove nel suo nuovo ruolo di Ente di area Vasta, che avvia iniziative in collaborazione con i Comuni, che realizza attività con numerosi protocolli d'intesa e accordi, che impegna fondi propri, ma che ne reperisce anche dalle Regioni, dai Comuni, dalle Fondazioni e dalle Associazioni.

La crescente importanza della cultura trova riscontro anche nelle recenti vicende legislative che, in diversa misura, stanno toccato tutti i settori della cultura e dell'educazione e che richiedono una attenta valutazione, per coglierne con buon anticipo le ricadute e per le trasformazioni significative che determineranno nel comportamento delle diverse Istituzioni, incluse naturalmente le Province: infatti ci troviamo in una fase di accelerate trasformazioni, che vanno ben al di là dell'impegno, pur salutare, delle singole Province. È tutto il quadro legislativo che è in movimento e per comprendere la situazione in cui si vengono a trovare le Province e gli Enti Locali è necessario percorrere insieme il nuovo quadro che si sta creando proprio in questi mesi, che apre prospettive di impegno maggiore nel campo culturale. Cominciamo dai Beni Culturali, nei confronti dei quali gli ultimi anni sono stati un periodo denso di cambiamenti. Il dato più significativo è stata l'approvazione, lo scorso maggio, del nuovo "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio". Esso è stato, negli ultimi mesi di elaborazione, il risultato di una intensa attività di confronto tra lo Stato da un lato e il Coordinamento delle Regioni, l'UPI e l'ANCI dall'altro lato. La necessità del serrato confronto si è imposta dopo che il recente art. 117 della Costituzione ha riconosciuto allo Stato la "legislazione esclusiva" nella "tutela dei Beni culturali" e alle Regioni la "legislazione concorrente" per "la valorizzazione dei Beni Culturali", riservando allo Stato "la determinazione dei principi fondamentali".

Dunque un cambiamento di grande rilievo che ha richiesto una attenta scrittura del Codice per arrivare a definire nel modo più chiaro possibile i termini "tutela" e "valorizzazione" e per rendere possibile in futuro una efficace collaborazione interistituzionale tra le diverse parti della Repubblica che, in base all'art. 9 della Costituzione, nel suo insieme "promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica", nonché "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". La stessa Costituzione all'art. 118 chiarisce le competenze amministrative autonome degli Enti Locali, l'applicazione del concetto di sussidiarietà con compiti accresciuti per le Province e precisa al terzo comma che "la legge statale... disciplina inoltre

forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali”. D'altronde questa impostazione non solo corrisponde ad avanzati criteri nei rapporti tra istituzioni nel delicato campo culturale, ma risponde anche alla realtà italiana, dove la maggior parte delle strutture culturali sono saldamente collegate al territorio, con lo Stato che possiede solo il 13% dei musei, sia pure di grande importanza, mentre è in crescita l'interesse e il consumo culturale, anche turistico.

Il nuovo codice nasce dunque da un serrato confronto tra Stato, Regioni, UPI e ANCI ed è un accettabile risultato, anche se le Autonomie avrebbero preferito una legge più snella, con meno norme di regolamento, che comunque hanno il vantaggio già di costituire positivamente un riferimento unitario per tutti gli Enti. Il nuovo codice mostra immediatamente il suo volto innovativo nei primi nove articoli di “disposizioni generali”, a partire dall'art. 1 che con riferimento all'art. 9 della Costituzione, attribuisce all'intera “Repubblica” i compiti di tutela e valorizzazione: questi compiti vengono definiti agli artt. 3 e 6 del Codice. La “tutela” consiste “nell'individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantire la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione”. È importante quindi, per uscire dalle strettoie tradizionali di una tutela tutta centralizzata, segnalare anche l'art. 4, che prevede la possibile delega alle regioni delle funzioni statali in materia, nonché l'art. 5 dove si richiede che “Le regioni, nonché i comuni, le città metropolitane e le province... cooperino con il Ministero nell'esercizio delle funzioni di tutela”. Concetti ripresi in successivi articoli come, ad esempio, all'art. 17, per la catalogazione o all'art. 29 per la definizione di comuni “linee d'indirizzo, norme tecniche, criteri e modelli d'intervento in materia di conservazione”.

Per la “valorizzazione” l'art. 6 dice che essa “consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurarne le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale”. All'art. 7 di nuovo si sottolinea la prospettiva della collaborazione interistituzionale: “Il Ministero, le regioni e gli altri enti territoriali perseguono il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici”. All'art. 112 sono poi previste diverse possibilità di collaborazione interistituzionale a livello regionale ed anche la comune definizione, in sede di Conferenza unificata, di “indirizzi generali e procedure per uniformare sul territorio nazionale gli accordi indicati al comma 4”. Va infine segnalato l'art. 115, che apre le porte a forme di “gestione” inno-





vativa, articolate “in forme diretta o indiretta” ed in particolare il comma 6 che specifica che “Gli altri enti pubblici territoriali ordinariamente ricorrono alla gestione in forma indiretta di cui al comma 3, lettera a), salvo che per le modeste dimensioni o per le caratteristiche dell’attività di valorizzazione, non risulti conveniente od opportuna la gestione in forma diretta”.

Dunque il nuovo Codice, nonostante specifiche osservazioni critiche – in particolare sulla disciplina relativa all’alienazione dei beni e la normativa sulla “verifica dell’interesse culturale” (decreto del 6 feb.04) – nel suo complesso è un importante punto di arrivo e mette nero su bianco rispetto ad una serie di questioni che si trascinavano da tempo sulle competenze e sulle forme di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali: esso apre le porte alla collaborazione interistituzionale, in campi come quelli della tutela e valorizzazione che non sempre sono nettamente distinguibili sul piano operativo. Ciò implica che nei prossimi tempi si porranno ulteriori sviluppi normativi ai quali le Province dovranno prestare la massima attenzione: in primo luogo a livello regionale la nuova legislazione in materia di valorizzazione e, dall’altro lato a livello nazionale, la costituzione di luoghi ed occasioni di incontro tra Stato ed Autonomie per la definizione di criteri e standard comuni e generali di comportamento. In questo senso lascia perplessi la nuova normativa relativa al Ministero, che ha seguito a breve distanza l’approvazione del Codice: essa sembra ancora mirare ad un modello di Ministero autosufficiente, con le sue numerose articolazioni periferiche, senza riferimento alle occasioni e ai luoghi di collaborazione tra le istituzioni già previsti nel Codice. Suscita anche più di un punto interrogativo la recente costituzione, insieme al Ministero dell’Economia e delle Finanze, di “Arcus spa.”, Società per lo sviluppo dell’arte e dello spettacolo”, che ha ad oggetto “la promozione e il sostegno finanziario, tecnico-economico ed organizzativo di progetti ed altre iniziative di investimento per la realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali e di altri interventi a favore delle attività culturali e dello spettacolo, nel rispetto delle funzioni costituzionali delle regioni e degli enti locali”. Sembra che la prima preoccupazione del Ministero sia quella di assicurarsi l’apporto dei privati, piuttosto che puntare al rafforzamento delle finanze e del personale del Ministero e degli apporti qualitativi delle altre istituzioni pubbliche, come previsto nel Codice stesso.

Tutto ciò ha un crescente rilievo per le Province, le quali si trovano per la prima volta inserite in importanti compiti nel campo dei Beni Culturali, ben al di là della tradizionale cura dei Beni di proprietà provinciale. Le Province in prospettiva potranno assumere stabilmente un ruolo di coordinamento degli Istituti e Luoghi Culturali dei tanti Comuni medio-piccoli, in conformità

all'art. 18 della Costituzione che attribuisce alle Province funzioni amministrative che assicurino un esercizio unitario e in coerenza con il d.lgs. 112/98 che assegna alle Province significative funzioni di pianificazione e programmazione d'area vasta, la gestione dei servizi in ambito sovracomunale, funzioni di sostegno allo sviluppo locale attraverso la programmazione negoziata e il coordinamento dei sistemi territoriali locali. Si va dunque nel campo dei beni culturali verso la creazione di sistemi d'area su base provinciale che possano garantire l'applicazione di direttive comuni per tutela, fruizione e valorizzazione e una migliore utilizzazione dei finanziamenti e del personale qualificato. Dunque si tratta, nei tempi brevi, di lavorare attivamente anche per ottenere diffuse e coerenti leggi regionali che assicurino alle Province tali compiti che possano garantire una migliore gestione di un patrimonio culturale di tanto rilievo, che ha pure positive ricadute sul piano sociale e lavorativo. Così il nuovo Codice è un importante punto di arrivo e nello stesso tempo un punto di partenza che, all'interno di una situazione complessa ed anche contraddittoria, richiederà alle Province compiti e impegni nuovi di crescente rilievo, sia per la normativa nazionale sia per quella regionale.

All'interno dei Beni Culturali una specifica attenzione va rivolta alle biblioteche. Si tratta di uno spazio culturale con specifiche caratteristiche normative, anche perché, fin dalla nascita delle Regioni, le biblioteche degli Enti Locali sono rientrate tra le competenze normative delle Regioni stesse. Ciò ha creato anche dicotomie tra l'andamento delle biblioteche di Enti Locali e quelle dello Stato, delle università e delle scuole. Ciò si è verificato in questi ultimi decenni, che hanno segnato le più straordinarie modifiche nella conduzione delle biblioteche: mi riferisco alla introduzione di internet, alla catalogazione elettronica, alla trasformazione costante da biblioteche in mediateche, alla presenza nelle biblioteche di materiale non solo cartaceo, ma anche di materiali audiovisivi. Dunque un cambiamento epocale, che ha coinciso con la fine dell'analfabetismo e l'allargamento del pubblico che usufruisce delle biblioteche, al quale tuttavia non hanno sempre corrisposto politiche nazionali e regionali all'altezza delle novità. Proprio la mancanza di una legislazione complessiva per questo settore e la convinzione che "tutti i cittadini hanno diritto ad adeguato servizio bibliotecario" ha spinto la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'UPI e l'ANCI a sottoscrivere, a gennaio del 2004, un accordo "per costruire un quadro di riferimento comune per il sistema delle biblioteche pubbliche di propria competenza" e alla costituzione di un Comitato nazionale composto di rappresentanti di Regioni, UPI, ANCI che ha "come obiettivi il coordinamento delle politiche bibliotecarie e l'individuazione e la verifica delle linee-guida previste dall'accordo" È ferma in-





tenzione di proporre i risultati del lavoro in corso alla condivisione dello Stato, al fine di arrivare a comportamenti comuni a tutte le biblioteche italiane, incluse le biblioteche universitarie, scolastiche e, in prospettive, quelle ecclesiastiche, con un complessivo cambiamento delle politiche bibliotecarie e con nuovi compiti per le Province a livello sovracomunale, rispondendo alle nuove esigenze dell'attuale società dell'informazione e della conoscenza.

Infine nel campo culturale si impone ormai la necessità di una revisione delle normative che regolano il settore dello spettacolo, cioè un campo assai vasto che comprende non solo la prosa, ma tutti i differenti tipi di spettacolo. La questione di una legislazione aggiornata si è posta con evidenza con l'approvazione del citato articolo 117 che colloca tra le materie di legislazione concorrente "la promozione e l'organizzazione di attività culturali". Immediatamente si è aperta una radicale polemica tra Regioni e Stato, in quanto le prime sostenevano che non essendo stata citata la parola "spettacolo", questo rientrava direttamente nelle competenze esclusive delle Regioni; inoltre alcune Regioni hanno contestato la legislazione in atto del "Fuss", cioè per i contributi statali allo spettacolo, sostenendo che lo stesso Fondo fosse ormai da ritenersi una competenza regionale. Si è così arrivati al ricorso costituzionale della Regione Toscana contro i decreti del 2002 e 2003 dello Stato in relazione alla gestione del FUSS: ricorsi respinti lo scorso 8 luglio dalla Corte Costituzionale, che tuttavia riconosce "che questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro". Proprio per l'attenzione che le Province rivolgono da sempre allo spettacolo, la stessa UPI ha sottoscritto una convenzione con l'AGIS (Associazione Generale Italiana dello Spettacolo), giacché "lo spettacolo costituisce un aspetto fondamentale della cultura e della identità nazionale", riaffermando il compito delle Province di "stimolare ed incentivare la partecipazione della collettività ai processi culturali", riconoscendo "la funzione primaria svolta dalle Province quali soggetti promotori e coordinatori" in relazione al territorio di competenza". Ci troviamo dunque anche nel campo dello Spettacolo in un importante fase di transizione e lo scorso 27 luglio è stata approvata la delega al governo per l'emanazione di "uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni legislative in materia". Questa fase è stata finalmente valutata in modo più costruttivo dal Coordinamento Interregionale in Materia di Spettacolo che, nel Convegno Nazionale a Bologna dello scorso 9 luglio, con la partecipazione di rappresentanti dello Stato, dell'ANCI e dell'UPI, ha presentato una sua ipotesi di nuova legge per lo spettacolo, ma allo stesso tempo ha affermato di essere disponibile ad un lavoro comune, accettando che lo spettacolo rientri tra le competenze della legislazione concorrente, dell'art. 117. Va

qui segnalato che anche nella citata bozza di legge regionale all'art. 7 vengono attribuiti ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane compiti significativi, come la partecipazione alla programmazione regionale, la gestione di organismi dello spettacolo, la promozione e il sostegno di queste attività con l'utilizzo di strutture e spazi per lo spettacolo, sia favorendo la collaborazione tra enti ed organismi. Insomma anche nello spettacolo si sta aprendo una fase nuova che prevede la collaborazione e la differenziazione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali, incluse le Province, che potranno far valere così il loro nuovo ruolo di Enti di area vasta.

In conclusione dalla panoramica presentata risulta chiaro tutto il sistema della cultura sta attraversando una fase di profonde trasformazioni, che rispondono a profondi cambiamenti delle nostre società contemporanee dove l'elemento culturale è sempre più un patrimonio diffuso ed essenziale per una società progredita e progressiva. In questo senso è necessario che l'UPI e le Province seguano con attenzione e determinazione gli sviluppi delle nuove legislazioni appena approvate o in via di approvazione, dove le Province potranno e dovranno svolgere compiti nuovi e assai più impegnativi per la crescita culturale dell'Italia, all'inizio di questo nuovo millennio così complesso.



## Lo sport ed il tempo libero

di Cristiano Lorenzo Kustermann  
e Mauro Monaco



395

### Premessa

Le attività sportive e ricreative assumono nell'attuale quadro sociale un particolare rilievo in considerazione dei molteplici aspetti che ad esse sono correlati, in particolare per quanto attiene alle finalità di tutela del benessere psicofisico delle persone, di prevenzione sanitaria o di cura e riabilitazione, pedagogiche, di miglioramento degli stati di disagio sociale, di sperimentazione di forme originali di socialità.

La presenza di strutture e impianti sportivi, la realizzazione di iniziative ricreative, l'offerta di servizi alla persona, sono diventati indicatori della qualità della vita di un territorio.

Tali attività si collocano infatti in certa misura nel quadro delle politiche sociali e costituiscono due importanti strumenti per realizzare una concreta "strategia dell'inclusione", rivolta in particolare a fasce di popolazione a basso tasso di occupazione o esposte al pericolo della marginalità. (giovani, anziani, disabili, immigrati).

Si tratta di tematiche estremamente attuali, oggetto di attenzione anche a livello europeo, al punto che il Parlamento ed il Consiglio Europeo hanno proclamato il 2004 "Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport".

### Inquadramento costituzionale

La Costituzione italiana, a differenza delle Carte Costituzionali di altri Stati europei<sup>1</sup>, non contiene un esplicito riferimento al diritto allo sport in quan-

<sup>1</sup> La Costituzione del Portogallo all'articolo 79 statuisce: "Ognuno ha il diritto di ricevere l'educazione fisica e ad esercitare lo sport. È dovere dello Stato, unitamente alla scuola, ai gruppi ed alle associazioni sportive promuovere, stimolare, guidare e sostenere la pratica e la diffusione dell'educazione fisica e dello sport ed, altresì, prevenire la violenza nello sport".



to situazione giuridica soggettiva attiva. Né prevede alcunché in merito all'intervento pubblico nell'organizzazione del tempo libero, che pure trova una tutela indiretta nell'art. 36 in tema tra l'altro di ferie, festività ed orario di lavoro. D'altro canto un'organizzazione della vita della persona 'dalla culla alla tomba' rischierebbe di riportarci a concezioni totalitarie o di socialdemocrazia integrale, incompatibili le prime (questione di legittimità) con lo Stato liberal-democratico e le seconde (questione di merito politico) con le più recenti accezioni 'liberal' dello Stato sociale sposate oggi dalla quasi totalità dei partiti italiani rappresentati nelle istituzioni.

Pur non godendo di una specifica tutela, gli interessi della persona in tema di sport e tempo libero ben possono essere collegati ad alcuni importanti principi costituzionali.

Il punto di partenza è costituito evidentemente dagli articoli 2 e 3 Cost. Il richiamo al concetto di "personalità" espresso dall'art. 2 Cost. e ribadito dal secondo comma dell'art. 3 Cost., non può infatti essere considerato se non in relazione al valore che tale concetto esprime nel contesto storico e sociale e presuppone la nozione ben più impegnativa di persona come realtà ontologica psico-fisica unica ed irripetibile.

L'affermazione dei "nuovi" interessi individuali che attengono alla sfera della personalità comprende pertanto anche quelli costituiti dalla pratica sportiva e ricreativa, quali elementi di realizzazione di quei valori fondamentali rappresentati dalla libertà, dignità e salute del cittadino.

Tali valori sono garantiti all'individuo sia come singolo, sia nelle "formazioni sociali", considerate – secondo il dettato dell'art. 2 Cost. – come "momento" in cui si svolge e si sviluppa la sua personalità, e tra le quali rientrano a pieno titolo anche le associazioni sportive e ricreative, luoghi di socia-

La Costituzione della Grecia all'articolo 16, comma 9, prevede: "*Gli sport sono posti sotto la protezione e l'alta sorveglianza dello Stato.*

*Lo Stato si farà garante e controllerà tutti i tipi di associazioni sportive specificate dalla legge. L'utilizzo dei sussidi, in conformità con i propositi e gli scopi delle associazioni beneficiarie, dovrà essere disciplinato dalla legge.*

La Costituzione della Russia all'articolo 41 dispone che lo Stato assuma le misure volte allo sviluppo della cultura fisica e dello sport.

La Costituzione dell'Ungheria stabilisce che lo Stato ha il dovere di assicurare il diritto all'esercizio dell'attività fisica e le autorità locali sono tenute a detta incombenza.

La Costituzione della Croazia all'articolo 68 prevede: "*La Repubblica incoraggia ed aiuta la cultura fisica e lo sport. Il diritto delle autonomie locali prevede la possibilità di assumere decisioni in ordine ai bisogni e agli interessi dei cittadini ed in particolare della cultura fisica e dello sport.*"

La Costituzione della Turchia attesta all'articolo 59: "*È dovere dello Stato assumere tutte le misure necessarie per lo sviluppo della salute fisica e morale dei cittadini di tutte le età ed incoraggiare la pratica degli sport tra la popolazione.*"

lità e aggregazione in cui soggetti individuali e collettivi possano sperimentare interessi condivisi e volontà di partecipazione.

Riconducibili ai principi sanciti negli articoli 2 e 3 Cost., si collocano – ai fini della presente analisi – altre fondamentali norme costituzionali:

- a) il diritto alla salute, garantito dall'articolo 32 Cost., inteso nella sua vasta dimensione di diritto all'integrità fisica e psichica, di più, al benessere fisico ed all'uso ricreativo e ritemprante e talvolta terapeutico del tempo libero;
- b) il diritto all'istruzione, sancito dall'art. 34 Cost., in considerazione dell'importante valenza pedagogica delle attività sportive, della rilevanza a queste attribuite nei programmi formativi, del crescente grado di coinvolgimento delle strutture scolastiche negli ambiti della promozione e del sostegno alle iniziative non soltanto sportive, ma anche nel settore dello spettacolo e dell'arte.

La funzione socio-educativa dello sport ha peraltro appena ottenuto un altro importante riconoscimento a livello europeo, oltre a quello citato in premessa, nientemeno di livello 'costituzionale', grazie all'art. III – 82 del testo della c.d. Costituzione Europea sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004 dai rappresentanti dei 25 Stati dell'Unione Europea, che eleva il diritto allo sport al rango dei principi fondanti e riconosce il ruolo del volontariato sportivo<sup>2</sup>. L'art. I-16 del testo della Costituzione Europea dal canto suo afferma che l'U.E. ha competenza per condurre azioni di sostegno coordinamento o complemento tra gli altri nel settore dello sport.

Per quanto attiene, infine, alla nuova formula dell'art. 117 Cost, a seguito della riforma del Titolo V, occorre sottolineare che, nel nuovo riparto delle competenze legislative, le materie relative all'ordinamento sportivo e alla promozione e organizzazione di attività culturali sono elencate tra quelle di



<sup>2</sup> Articolo III-182 rientrante nella Sezione 4 Istruzione, Gioventù, Sport e Formazione Professionale:

1. (omissis) *L'Unione contribuisce alla promozione delle sfide europee dello sport, data la sua funzione sociale e istruttiva.*

2. *L'azione dell'Unione è intesa: (omissis)*

*g) a sviluppare la dimensione europea dello sport promuovendo l'imparzialità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei giovani sportivi.*

3. *L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione e di sport, in particolare con il Consiglio d'Europa.*

4. *Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti al presente articolo,*

*a) la legge o la legge quadro europea stabilisce azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. È adottata previa consultazione del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale;*

*b) il Consiglio dei ministri, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni.*



legislazione concorrente, sulle quali “*spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*”<sup>3</sup>.

Va però rimarcato che nel testo del disegno di legge costituzionale Senato n. 2544 approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004, e segnatamente nell’art. 34, come emendato dalla Camera dei Deputati il 28 settembre 2004, modificativo dell’art. 117 Cost. (articolo così divenuto l’art. 39 del d.d.l. 2544B Senato), si prevede tra l’altro che spettino alle Regioni la potestà esclusiva in tema di organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, oltre che sulla definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione, nonché la potestà concorrente in tema di ordinamento sportivo regionale, mentre spetta allo Stato la potestà esclusiva in tema di ordinamento sportivo nazionale.

Quanto all’importanza del ruolo delle associazioni e del volontariato nell’organizzazione delle attività sportive, ludiche e ricreativo-culturali, giova ricordare che il nuovo art. 118 Cost<sup>4</sup> – che al primo comma ridefinisce il sistema delle attribuzioni delle funzioni amministrative, invertendo il rapporto tra Stato, Regione ed Enti Locali sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in applicazione dei quali la competenza amministrativa spetta presuntivamente al livello più basso (comunale), e viene conferita ai livelli superiori solo laddove il Comune non possa garantirne un esercizio unitario – al quarto comma enuncia (o tenta di farlo) la cosiddetta sussidiarietà orizzontale, prescrivendo allo Stato, alla Regione, alla Città metropolitana, alla Provincia ed al Comune di favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Che le attività sportive e ricreative siano di interesse generale e non siano dunque mere espressioni di fruizione egoistica del tempo lo attestano i riferimenti costituzionali su cennati (alla tutela della salute e dell’istruzione), non-

<sup>3</sup> Art. 117 Cost.: “(omissis) Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: ... istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con l’esclusione della istruzione e della formazione professionale; ... tutela della salute; ... ordinamento sportivo; ... valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; ... Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato (omissis).”

<sup>4</sup> Art. 118 Cost.: “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le province e le Città Metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (omissis).”

ché quelli alla promozione della cultura ed alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico (art. 9).

In ogni caso resta rimesso alla discrezionalità dell'amministratore discernere – il che è comunque assai arduo, prestandosi a valutazioni spesso soggettive o implicanti un giudizio politico – tra un impiego del denaro pubblico volto a soddisfare finalità meramente edonistiche ed un utilizzo che rivesta un qualche interesse culturale.



## Il ruolo delle Province nel quadro legislativo

In linea col riconoscimento della pari dignità costituzionale delle Province, collocate nel panorama dei soggetti istituzionali costitutivi della Repubblica assieme a Comuni, Città metropolitane, Regioni e Stato, si evidenzia che, secondo il quadro legislativo, i compiti di programmazione e coordinamento territoriale appartengono all'ente 'naturaliter' in quanto soggetto istituzionalmente rivolto ad affrontare e sintetizzare esigenze e bisogni sovrammunali e a promuovere lo sviluppo territoriale.

La missione 'a tutto campo' degli enti territoriali (tra i quali la Provincia) è fissata dal D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 recante il "*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali*" (TUEL).

Il comma 3 dell'art. 3 fornisce infatti la definizione della Provincia quale "*ente locale intermedio tra Comune e Regione*" che "*rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo*", individuandone la peculiarità di ente (territoriale) esponenziale a cui è affidata la cura di una sfera generale di interessi della comunità di riferimento, nel rispetto delle competenze degli altri enti territoriali.

Nella sfera generale di interessi rientra l'interesse al benessere psico-fisico ed all'elevazione culturale e sociale dell'individuo.

Il Decreto Legislativo 112/1998<sup>5</sup>, attuativo della legge-delega 59/1997, conferisce alla Provincia importanti competenze tra l'altro nel settore culturale e sociale, nel quale si collocano più precisamente competenze in materia di sport, spettacolo, cultura, e in genere servizi alla persona.

In particolare va segnalato:

- l'art. 131.2 che, conferendo a Regione ed enti locali la competenza amministrativa generale in materia di servizi sociali, prevede che le Province

<sup>5</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n. 112: "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*"



- concorrano con i Comuni e le Comunità montane alla organizzazione della rete dei servizi sociali;
- l'art. 139.1 che attribuisce alle Province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, i compiti e le funzioni concernenti, tra l'altro, il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature d'intesa con le istituzioni scolastiche, le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;
  - che le Province, assieme agli altri enti locali, alle Regioni e allo Stato, concorrono all'attività di conservazione dei beni culturali (art. 149 del d. lgs. 112/1998), assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione (art. 1.3 del d. lgs. 42/2004 recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio)<sup>6</sup>.

Gli artt. 152-153 del d. lgs. 112/1998, entrambi espressamente abrogati dall'art. 184 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, distinguevano tra valorizzazione dei beni culturali (che comprendeva tra l'altro il miglioramento dell'accesso ai beni culturali e la diffusione della loro conoscenza anche mediante riproduzioni, pubblicazioni ed ogni altro mezzo di comunicazione, la fruizione agevolata di detti beni, l'organizzazione di attività didattiche e divulgative, l'organizzazione di mostre, eventi culturali ed itinerari culturali) e promozione dei beni culturali, che a sua volta comprendeva gli interventi di sostegno, l'organizzazione di iniziative dirette ad accrescere la conoscenza delle attività culturali ed a favorirne la migliore diffusione, la ricerca di equilibrato sviluppo delle attività culturali nel territorio. Ora gli artt. 6, e 111-121 del Codice dei beni culturali, superano tale distinzione, facendo rientrare la promozione nel più vasto ambito della valorizzazione. Permangono tuttavia i profili che consentono di affermare che gli enti territoriali, e tra essi le Province, sono chiamati ad offrire ai cittadini notevoli opportunità per un accrescimento culturale, sia – con riferimento agli studenti – durante l'attività scolastica (art. 119 Cod. bb.cc.) che nel tempo libero.

---

<sup>6</sup> In particolare il patrimonio culturale, secondo l'art. 2.1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, è per l'appunto costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.

Per l'art. 6.1 del Codice medesimo la valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale.

Per l'art. 6.3 la Repubblica (costituita anche dalle Province ex art. 114 Cost.) favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale (sussidiarietà orizzontale).

Nel campo dello sport, in un quadro fin qui caratterizzato dalla competenza regionale in ordine all'elaborazione dei programmi secondo criteri e parametri definiti dall'autorità di governo e dalla riserva in capo allo Stato della vigilanza sul CONI, va segnalato che gli enti locali debbono essere messi in condizione di essere rappresentati in seno all'Istituto per il credito sportivo (art. 157).

L'art. 19 del TUEL puntualizza il ruolo autonomo della Provincia, elencando tutte le funzioni di area vasta rientranti nella competenza dell'ente. Tra queste è possibile individuare alcuni riferimenti specifici alle tematiche dello sport e – sia pure indirettamente – a quelle del tempo libero.

Tra le funzioni di interesse prettamente provinciale, in quanto riguardanti “*vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale*”, il comma 1 menziona:

alla lettera a) la tutela e valorizzazione dell'ambiente;

alla lettera c) la valorizzazione dei beni culturali;

alla lettera e) parchi e riserve naturali;

alla lettera i) i compiti connessi all'istruzione di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica (materia cui è strettamente connessa la gestione e l'uso delle palestre scolastiche).

Il settore sportivo, insieme a quello sociale e culturale, viene richiamato nel comma 2, in cui si stabilisce che “*la Provincia, in collaborazione con i Comuni e sulla base dei programmi da essa proposti, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale, turistico, sia in quello sociale culturale e sportivo*”.

In tali materie quindi – a differenza di quanto previsto relativamente alle funzioni di cui al primo comma – la norma puntualizza l'ambito di intervento della Provincia, che viene chiamata ad operare nel rispetto delle competenze comunali e nell'esercizio del proprio potere propulsivo e di coordinamento.

L'ulteriore precisazione in tal senso viene fornita dall'art. 20, che evidenzia le attività inerenti alla programmazione generale e settoriale e quelle connesse alla pianificazione territoriale di coordinamento.

Secondo tale impostazione la Provincia concretizza il proprio ruolo di indispensabile elemento di raccordo tra le istituzioni regionali e quelle comunali, attraverso lo strumento della programmazione, volto al recepimento delle direttive regionali e al contempo a valorizzare i programmi dei Comuni, in un'ottica che permette di ricondurre proposte e linee di intervento in un contesto unitario ed integrato, che vede la Provincia come ambito ottimale di sviluppo.

Dunque la Provincia è chiamata a concorrere alla valorizzazione dei beni ambientali e culturali assieme agli altri enti territoriali, secondo una corretta





impostazione di coinvolgimento ‘multilivello’ delle istituzioni democratiche, particolarmente significativa se si pensa che l’ambiente e la cultura di un territorio forniscono un’identità alla comunità che in essa vive. Se a ciò si aggiunge la missione della Provincia, come dell’intera Repubblica italiana, nel campo sociale e solidaristico, ne deriva un esteso diritto-dovere di intervento dell’ente Provincia per favorire l’attività sportiva ed un uso del tempo libero indirizzato alla crescita culturale e civica, al godimento delle ricchezze culturali ed ambientali del territorio, e soprattutto alla solidarietà sociale.

### L’azione delle Province in tema di sport e tempo libero

L’esame delle attività istituzionali esercitate dalle Province nell’ambito delle competenze in oggetto deve necessariamente partire da una considerazione in ordine alla differente politica di assegnazione della competenza in materia di sport rispetto alle altre materie ad essa accorpate.

Dagli atti di una Conferenza tenutasi a Torino nel febbraio 2004<sup>7</sup>, è infatti emerso che soltanto nel 15% delle Province la delega assessorile in tema di sport viene accorpata a quella sul tempo libero. Nella stessa fascia si collocano gli abbinamenti dello sport con le attività educative e formative (19%), le politiche sociali (15%), lo spettacolo (11%) e le politiche giovanili (8%). Le percentuali più elevate concernono invece l’abbinamento con il turismo (38%), la cultura e i beni culturali (38%).

Tali criteri di ripartizione sono chiaramente condizionati, oltre che da possibili scelte politiche contingenti, dalla specificità dei sistemi territoriali, in dipendenza della diversa valenza che una materia e la conseguente delega possono assumere rispetto alle altre, determinandosi quindi una suddivisione a livello organizzativo che privilegia l’autonomia o l’accorpamento.

Questa analisi deve inoltre tener conto della circostanza che nel concetto di “tempo libero” possono essere collocate attività tra loro differenti, spesso riconducibili ai rapporti con la realtà dell’associazionismo, non solo sportivo ma anche culturale e sociale, sostenuto attraverso strumenti di finanziamento e linee di intervento collaborativo, oltre che con le amministrazioni comunali, che conservano naturalmente il ruolo di referente principale.

<sup>7</sup> “Le Province e lo sport: un’indagine sul territorio” Prima Conferenza Nazionale delle Province italiane sullo sport, Torino, 16 e 17 febbraio 2004, a cura dell’Unione Province Italiane e della Provincia di Torino. Le informazioni presentate in tale sede sono state raccolte tramite un questionario inviato a tutte le Province italiane, e compilato da 73 Province su un totale di 103.

In questo ambito si collocano attività volte all'erogazione di contributi a favore di iniziative culturali, quali l'organizzazione di mostre, rassegne, manifestazioni e convegni, il supporto alla nascita e all'incremento delle realtà museali e archeologiche, l'incentivazione della fruibilità dei sistemi bibliotecari attraverso la costituzione di nuovi sistemi sovracomunali; vi rientrano inoltre eventi caratterizzati da elementi di natura più strettamente folkloristica e di tradizione popolare, quali possono essere le feste patronali e le manifestazioni enogastronomiche.

Nella medesima categoria di fruizione del tempo libero vengono ricomprese iniziative attinenti al settore turistico e ambientale, in particolare al c.d. "turismo attivo", che si concretizzano nella realizzazione di percorsi attrezzati all'interno di parchi e riserve naturali, nella promozione dell'escursionismo e dell'agriturismo.

Vi rientrano infine attività connesse alle tematiche delle politiche sociali e giovanili, in stretta correlazione con il volontariato, quali attività ludiche e forme di espressione legate allo spettacolo, ai laboratori teatrali e alle attività musicali.

*Come si è visto per gli abbinamenti e le interazioni con deleghe tipicamente esercitate dalla Provincia, per valutare l'esatto impegno delle amministrazioni nel settore del "tempo libero", occorre verificare in concreto i capitoli di spesa dei diversi assessorati, vista la naturale frammentarietà della materia, che investe attività riconducibili a competenze assessorili distinte, sempre riconducibili al vasto ambito dei servizi alla persona.*

Occorre d'altronde segnalare come dalla recente indagine "I cittadini e il tempo libero", realizzata dall'ISTAT nel dicembre 2000, sia emersa una crescente aspirazione dei cittadini ad attribuire senso e valore all'impiego del tempo libero, attribuendo proprio all'attività sportiva un ruolo assolutamente prevalente.

Gli interventi provinciali nel settore sportivo si esplicano essenzialmente lungo due direttrici: da una parte la manutenzione e la realizzazione dell'impiantistica sportiva di base, con particolare riguardo agli impianti annessi ai plessi scolastici; dall'altra le iniziative di natura promozionale.

Il primo aspetto investe una serie di attività strettamente inerenti ad altre competenze istituzionali dell'ente, prima tra tutte l'edilizia scolastica; implica inoltre un'azione di collaborazione e coordinamento con altri soggetti istituzionali, tra i quali la Regione, gli uffici provinciali del Coni, le istituzioni scolastiche.

In tale ottica di cooperazione istituzionale, un ruolo determinante è svolto dagli strumenti di programmazione regionale, che rappresentano il presuppo-





sto indispensabile ai fini della reale attribuzione alla Provincia del ruolo di snodo fondamentale per la realizzazione degli interventi concreti sul territorio<sup>8</sup>.

L'area di intervento nel settore dell'impiantistica è infatti molto ampia e coinvolge, oltre alle palestre scolastiche, tutti gli spazi, gli impianti e le attrezzature destinati alla pratica delle attività ludico-motorie, ricreative e sportive. Vi possono rientrare pertanto le piste ciclabili e gli spazi riservati alla circolazione all'interno di parchi naturalistici ambientali, le attrezzature relative alla rete escursionistica, le infrastrutture per gli sport acquatici e montani.

Tra tali possibili ambiti di intervento si ribadisce che il ruolo principale resta occupato dagli impianti annessi agli istituti scolastici, trattandosi delle strutture più prossime al cittadino e maggiormente diffuse nel territorio.

Relativamente ad essi le attività che concernono il campo d'azione della Provincia riguardano il censimento delle strutture, la messa a norma e ristrutturazione dell'impiantistica, la programmazione di interventi di realizzazione di impianti nuovi, al fine di rispondere alle esigenze rilevate sul territorio.

L'importanza delle palestre scolastiche è riscontrabile anche sul piano della attività promozionale, in ordine all'utilizzo degli impianti in orario extrascolastico, in una logica collaborativa con l'associazionismo sportivo, e con la finalità di realizzare (o incrementare la presenza de) i Centri Sportivi Provinciali.

Per quanto riguarda le attività specificamente inerenti alla promozione dello sport, di estrema utilità sono i dati proposti in occasione della già citata Conferenza di Torino.

Dall'esame delle informazioni raccolte è stata infatti effettuata una rilevazione delle attività di promozione effettuate dalle Province coinvolte nell'indagine nell'ambito del proprio territorio. I risultati ottenuti indicano una netta prevalenza delle azioni volte al sostegno di eventi, all'erogazione di contributi alle associazioni, all'organizzazione di manifestazioni. Minore rilevanza assumono invece le attività che riguardano le sponsorizzazioni, le campagne promozionali, il sostegno alle federazioni e il sostegno di atleti e testimonial. Non mancano tuttavia iniziative volte a sostenere eventi di carattere nazionale (come le attività di gemellaggio della Provincia di Roma in vista dei Campionati del mondo di calcio del 2002) o locale.

Per quanto concerne la valorizzazione del tempo libero va detto – oltre a quanto su riferito in ordine alle numerose attività della Provincia di impulso

---

<sup>8</sup> Cfr. Legge Regione Toscana del 31 agosto 2000 n. 72 "Riordino delle funzioni e delle attività in materia di promozione della cultura e della pratica delle attività motorie"; Legge Regione Lazio 20 giugno 2000 n. 15 "Testo unico in materia di sport"

e iniziativa nel campo della cultura, dello spettacolo, del turismo, della valorizzazione ambientale e della solidarietà sociale – che non sembra preclusa all'ente locale la funzione non solo di organizzare con proprie proposte, in positivo, gli spazi di tempo che i cittadini hanno a disposizione, ma altresì di favorire lo scambio tra i cittadini del tempo disponibile per lo svolgimento di attività solidali autonomamente decise. Un'esperienza del genere è ad esempio quella compiuta da un ente comunale di area vasta, quale il Comune di Roma, mediante l'istituzione della Banca del Tempo<sup>9</sup>. Il fatto che il potere di regolare gli orari della città (esercizi commerciali, pubblici esercizi e servizi pubblici, uffici pubblici) spetti ai Sindaci (art. 54 TUEL) e che le Province non possano disciplinare, se non per aspetti di dettaglio, l'orario di lavoro dei propri dipendenti, fissato a livello nazionale, non impedisce alle stesse di esercitare ugualmente una funzione attiva al fine di una proficua regolazione dei ritmi della vita comunitaria di area vasta, premessa indispensabile perché i cittadini possano disporre nel miglior modo del proprio tempo libero.

Un altro settore di intervento provinciale nel campo del tempo libero, seppure non dichiaratamente ricondotto ad esso, è quello volto a favorire la partecipazione dei cittadini, degli studenti, delle donne, degli anziani e degli extracomunitari alla vita politica ed amministrativa della comunità. Con l'esclusione dei pochi rappresentanti eletti, per i quali in vari casi si configura l'esercizio di una vera e propria attività amministrativa nella veste di funzionari onorari (il tempo necessario alla quale riceve diretta protezione dall'art. 51.3 Cost.), coloro che partecipano a titolo di puro volontariato alla vita politica comunitaria forniscono un esempio di impiego del tempo libero a fini sociali.



---

<sup>9</sup> La competenza sulla Banca del Tempo nel Comune di Roma spetta all'Assessore competente tra l'altro in materia di 'tempi e orari della città'.

## La rete dei servizi sociali di Samantha Palombo



### Le nuove sfide del welfare locale

Volendo procedere ad un utile inquadramento della Provincia all'interno del settore delle politiche sociali, non possiamo non prendere le mosse dalla legge n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", approvata dopo un lungo e travagliato iter legislativo.

Tale legge, da lungo tempo attesa (è intervenuta a riformare la vecchia legge sull'assistenza dopo oltre un secolo), ha rappresentato e rappresenta un importante provvedimento che ha assunto una precisa funzione di riordino e aggiornamento delle responsabilità e delle modalità programmatiche e gestionali dei servizi sociali ridefinendo, nell'ambito delle rispettive competenze, gli strumenti per favorire la promozione della solidarietà sociale mediante la valorizzazione delle iniziative delle persone, delle forme di autoaiuto e di reciprocità della solidarietà organizzata indirizzando altresì l'azione legislativa della regione e quella amministrativa degli enti locali.

Si tratta infatti di una legge di straordinario respiro culturale che ha segnato un passaggio "storico" rispetto alla scelta del modello di welfare del nostro Paese, alternativo sia ad un modello neoliberale, sia al modello statalista di fine '800, optando per una terza via, e cioè quella di un welfare solidale e universalistico, basato su principi forti quali le pari opportunità di accesso ai servizi, l'uguaglianza di trattamento a ogni persona secondo il bisogno e l'estensione dei diritti di cittadinanza attraverso le politiche di inclusione sociale. Tale legge ha dunque avuto il merito di innescare profondi processi di cambiamento, anche con riferimento al sistema degli enti locali, favorendo una loro sempre maggiore assunzione di responsabilità.

Successivamente, con la modifica del Titolo V della Costituzione di riforma dello Stato in senso federalista (legge cost. n. 3/2001), sono stati introdotti ulteriori elementi di innovazione riconoscendo alle Regioni la titolarità legislativa nel settore sociale, nonché ai Comuni l'esclusiva e completa compe-



tenza progettuale e gestionale. Allo Stato compete invece la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LIVEAS).

Nel contesto attuale, tuttavia, troppo spesso il dibattito sul welfare locale si presenta “a compartimenti stagni”, e cioè disancorato da quello sulle riforme costituzionali, e in particolare dal federalismo fiscale. Ciò determina una mancanza di coerenza strategica complessiva, mentre invece modello istituzionale, modello di welfare e modello di fiscalità devono necessariamente andare di pari passo.

Del resto è assolutamente evidente che le eventuali scelte che si opereranno in merito al federalismo fiscale influiranno sul tenore dei servizi propri del welfare locale, anzi, il problema che si pone, per molti aspetti in maniera drammatica, è di come si riusciranno ad affrontare le nuove questioni emergenti.

Si stanno infatti verificando cambiamenti radicali che modificano via via i connotati alle nostre città. Non si tratta solo dell’invecchiamento della popolazione e dell’immigrazione, ma è il concetto stesso di fragilità sociale che si va ampliando sempre di più, coinvolgendo potenzialmente fasce più ampie di popolazione che in molti casi, pur essendo di fatto integrate nella società, diventano maggiormente esposte a nuove forme di vulnerabilità sociale.

Questo lungo periodo di stagnazione economica e produttiva, l’andamento incontrollato del costo della vita registrato negli ultimi anni, la progressiva precarizzazione dei rapporti di lavoro, la flessibilità non inserita all’interno di una politica di sviluppo e di formazione aumentano i rischi e creano quelle che sono definite nuove “fragilità sociali”.

Fasce sempre più estese della popolazione avvertono in misura crescente il rischio di instabilità, scivolando dentro percorsi di esclusione. Si tratta di giovani disoccupati e precari, lavoratori e pensionati al confine con la povertà, famiglie non in grado di provvedere autonomamente alla cura di un loro componente non autosufficiente, giovani madri con figli a carico, adulti con genitori anziani a carico, anziani soli e non più del tutto autosufficienti.

Diventa pertanto essenziale ricercare nuove modalità di approccio e di comprensione di questa moderna questione sociale urbana, occorre ricostruire i presupposti e i luoghi dove operare la costruzione di un tessuto e di un sistema a forte integrazione.

In altre parole, è proprio a causa di questi sconvolgenti cambiamenti che deriva la necessità di riprogettare un nuovo welfare, a partire dai territori perché è proprio a questo livello che si combatte la prima battaglia contro l’esclusione sociale e cioè l’esclusione dal territorio, dal bene città. Si apre dun-



que una sfida inedita per le amministrazioni locali, a partire da quelle più vicine ai cittadini, che devono sperimentare un modo nuovo di intervenire che sappia mettere al centro la ricostruzione del senso di comunità attraverso una nuova progettazione del welfare locale che tenga insieme anche previdenza e sanità, perché l'esigenza dell'integrazione delle politiche sociali e sanitarie non è più rinviabile. Ma non solo. Occorrerebbe allargare maggiormente la nozione di welfare locale non riducendola negli stretti margini delle politiche di cura, tutela e assistenza, ma estendendola anche allo sport, alla cultura, alla formazione e lavoro.

In sostanza, il nuovo welfare locale dovrebbe integrare trasversalmente le politiche di programmazione del territorio perché in ballo c'è la qualità complessiva cui far tendere le nostre città e i nostri territori. Si tratta di una sfida fondamentale per il benessere delle (e nelle) nostre città.

Ecco dunque le ragioni di un nuovo welfare "comunitario", capace di sinergie e di mettere in circolo la pluralità delle opportunità costruendo una rete virtuosa tra tutti i protagonisti sociali del territorio; di un welfare che sappia dunque promuovere, integrare e valorizzare tutte le risorse presenti sul territorio.

Questo modello è fortemente innovativo rispetto al passato in cui si era invece sviluppato un approccio fondato sull'asse *individuo – domanda – emergenza*. Approccio che si riferiva esclusivamente alle minoranze di cittadini senza affrontare adeguatamente il delicato tema dell'inserimento, della prevenzione, della cultura dell'inclusione.

L'emergenza è stata infatti per troppo tempo una parola chiave delle politiche sociali che oggi deve lasciare il passo ad un sistema di protezione sociale attiva che sappia cogliere le nuove istanze assumendo il concetto di complessità della struttura sociale. In altre parole, si deve passare a un modello di welfare che assuma l'asse *comunità – bisogni – sviluppo* per realizzare un sistema di promozione della cittadinanza attiva che, oltre ad essere "giusto", faccia da motore per lo sviluppo sociale ed economico del nostro territorio.

### **Quale ruolo della Provincia nel settore delle politiche sociali?**

In questo contesto, coerentemente al Testo Unico sull'ordinamento degli Enti locali (ma anche al nuovo Titolo V Cost.) le Province non ricoprono nel settore assistenziale un ruolo diretto e gestionale bensì un ruolo in linea con i compiti che negli ultimi anni hanno assunto quali soggetti centrali della programmazione e dello sviluppo locale.



La Provincia infatti, quale titolare di funzioni di governo dell'area vasta, deve porre la sussidiarietà come principio cardine del suo programma di governo, anche per quanto riguarda le politiche sociali, coinvolgendo tutti i soggetti che a vario titolo operano in questo settore e che concorrono a costituire la comunità provinciale, a cominciare dai comuni.

L'articolo 7 della legge n.328/2000 si muove in questa direzione, definendo gli ambiti di intervento e il ruolo della Provincia nel campo del sociale e cioè:

- raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse disponibili dai comuni e dagli altri soggetti istituzionali presenti in ambito provinciale per concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali;
- analisi dell'offerta assistenziale al fine di promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale, fornendo, su richiesta dei Comuni e degli Enti locali interessati, il supporto necessario per il coordinamento degli interventi territoriali;
- promozione, di intesa con i comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base ed all'aggiornamento;
- partecipazione alla definizione ed all'attuazione dei Piani di Zona.

In buona sostanza, le competenze della Provincia si articolano dunque su tre livelli principali. Ad un primo livello troviamo i compiti che riguardano le funzioni di "Osservatorio", e cioè quell'insieme di azioni volte alla lettura dei bisogni del territorio, attraverso la raccolta sistematica di dati e informazioni, sia per gli aspetti quantitativi che qualitativi.

Al secondo livello fanno capo le funzioni afferenti alla formazione, intesa come funzione di accompagnamento permanente agli operatori del sociale per l'applicazione e l'implementazione dei Piani di Zona, mentre il terzo livello riguarda le attività di monitoraggio e valutazione, funzioni assolutamente in linea con il ruolo di area vasta delle Province.

Inoltre, le Province possono svolgere un ruolo di coordinamento territoriale, qualora richiesto dai Comuni, creando una sorta di sistema di supporto stabile affinché si sviluppi la capacità di intercettare e prevenire il disagio sociale, migliori la qualità degli interventi e dei servizi sul territorio legandoli alle esigenze effettive, si realizzi una vera integrazione tra sistema sociale e sistema sanitario e si determini finalmente un'inversione di tendenza tra assistenza e prevenzione. Perché ciò si concretizzi, è necessario che la Provincia favorisca il processo di aggregazione dei Comuni e sviluppi un sistema di rete dei servizi sociali sul territorio capace di realizzare un efficace interscambio e una forte sinergia tra i diversi attori che partecipano al processo di costruzione del sistema di welfare.

Sulla base di queste considerazioni, è possibile affermare che la Provincia proprio per il suo essere ente intermedio di area vasta, può svolgere un importante ruolo di cerniera tra i diversi attori locali favorendo il coordinamento delle loro azioni.

La legge 328 indica infatti nel Comune l'ente territorialmente preposto alla lettura ed alla ricognizione delle risorse ed alla definizione degli obiettivi della rete di interventi e servizi integrati, in particolare individuando nei comuni associati la dimensione cruciale per la definizione e l'implementazione delle politiche sociali, attraverso uno strumento fondamentale per la pianificazione territoriale, e cioè il Piano di Zona, da adottarsi con Accordo di Programma dai comuni di uno stesso territorio, tendenzialmente coincidente con il Distretto socio-sanitario.

Il Piano di Zona rappresenta dunque un fondamentale strumento di pianificazione e progettazione partecipata e di riorganizzazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali (previsti dalla legge 328) che presuppone la sinergia e la convergenza dell'impegno di più soggetti che agiscono in un'ottica di rete, cercando di superare la vecchia logica del lavoro "per competenze" (istituzionali e/o professionali) per passare ad una logica "per obiettivi", nella quale ciascun soggetto agisce in funzione dello scopo comune da raggiungere.

In tal senso, il Piano di Zona costituisce un'importante occasione anche per la Provincia, la quale può svolgere da un lato un ruolo di promozione, informazione e supporto nei confronti dei soggetti impegnati nella sua definizione e, dall'altro, può esercitare un ruolo di raccordo e sintesi nei confronti della Regione per permettere di ricostruire a livello provinciale e regionale il quadro complessivo.

Si tratta pertanto di un ruolo apprezzabile, che si esplica dunque in una duplice direzione:

- di promozione, informazione e di supporto informativo e tecnico ai Comuni, e
- di raccordo e sintesi nei confronti della Regione nel processo di elaborazione ed approvazione dei PdZ, mirato a:
  - a) valorizzare la creazione e lo sviluppo di efficaci e partecipate sinergie tra le risorse istituzionali e sociali attive ed attivabili sul territorio;
  - b) offrire strumenti e metodologie innovative nell'analisi dei bisogni del territorio, promuovendo approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti;
  - c) favorire una gestione più flessibile e partecipata del sistema integrato dei servizi, oltre la tradizionale logica assistenziale di erogazione delle prestazioni e degli interventi;





- d) favorire, nella cultura e nelle pratiche istituzionali e sociali, la costruzione di un sistema di corresponsabilità e di nuovi modelli di rapporto tra i diversi soggetti della comunità locale;
- e) diffusione di una metodologia di approccio integrato per la programmazione degli interventi e dei servizi promuovendo metodi e tecniche del lavoro di rete, anche attraverso la costituzione e la gestione di tavoli di lavoro;
- f) attivare, potenziare e valorizzare modalità di rapporto pubblico/privato sociale che, all'insegna della partnership, sappiano costruire condizioni promotive per la comunità locale;
- g) garantire forme di partecipazione attiva agli interventi programmati da parte sia del volontariato che dei cittadini. Il sistema si dice integrato perché nella realizzazione della rete di servizi coinvolge sia soggetti pubblici che privati; orientare i flussi di fondi anche economici per evitare che i diversi Piani siano la sommatoria degli interessi di parte.

Occorre tuttavia sottolineare che, pur trattandosi, come è evidente, di un ruolo decisamente rilevante, è anche un ruolo per molti versi ancora da costruire.

Come è noto, molto dipende e dipenderà dalle Regioni.

La valorizzazione del ruolo delle Province molto si gioca, infatti, sul piano regionale, in relazione alla programmazione regionale e alla pianificazione zonale e/o distrettuale dei servizi sociali. È dunque essenziale pretendere, nel confronto con le rispettive regioni, l'integrazione e il perfezionamento di quanto già sancito dalla legge 328 rispetto al ruolo della Provincia ruolo che, come è ovvio, potrà e dovrà essere modulato sulla base delle alle specificità di ciascun territorio.