



LE PROVINCE ITALIANE: FUNZIONI, RISORSE, TERRITORIO

Roma, giugno 2008

LE PROVINCE ITALIANE: FUNZIONI, RISORSE, TERRITORIO

INTRODUZIONE.....	4
LE FUNZIONI DELLE PROVINCE.....	8
I BILANCI CONSUNTIVI DELLE PROVINCE 2006.....	15
<i>CONTO DELLE ENTRATE SECONDO LA CLASSIFICAZIONE ECONOMICA.....</i>	<i>15</i>
<i>CONTO DELLE SPESE SECONDO LA CLASSIFICAZIONE ECONOMICA.....</i>	<i>17</i>
<i>CONTO DELLE SPESE SECONDO LA CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE.....</i>	<i>19</i>
<i>INDICATORI ECONOMICO-STRUTTURALI.....</i>	<i>20</i>
IL PERSONALE.....	23
LE PROVINCE E IL LORO TERRITORIO.....	25

INTRODUZIONE

Il presente “dossier” illustra brevemente l’evoluzione funzionale e finanziaria delle Province italiane e vuole rappresentare un utile strumento di approfondimento nel momento in cui si è riaperto il dibattito sui costi delle istituzioni e sull’utilità delle Province.

Nel dibattito in corso sui mass media, infatti, non si tiene adeguatamente conto dei dati reali sulle funzioni che oggi svolgono le Province, su come esse utilizzano le risorse pubbliche, sulla concreta organizzazione su base provinciale dei principali attori economici e sociali che è il presupposto storico sul quale la Costituzione ha previsto la Provincia come ente di governo di area vasta, tra il livello comunale e quello regionale.

Le Province italiane hanno conosciuto negli ultimi 15 anni un processo di consolidamento amministrativo che ha origine dalla legge di riforma dell’ordinamento delle autonomie locali del 1990. Il percorso di crescita istituzionale è diventato evidente soprattutto con l’attuazione della legge 59/97, attraverso il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato (il D. lgs. 112/98 e gli altri decreti delegati) e dalle Regioni (leggi regionali di attuazione della legge 59/97 e dei suoi decreti delegati e ulteriore legislazione regionale di trasferimento).

Tale ruolo ha trovato esplicito riconoscimento con la riforma costituzionale del 2001, che ha affermato la pari dignità costituzionale di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato, quali elementi costitutivi della Repubblica, e ha sancito una garanzia costituzionale all’autonomia degli Enti locali.

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

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

Il processo di attuazione della riforma costituzionale del 2001 è stato solo parzialmente avviato, nonostante che, nel succedersi dei governi e delle legislature, è stata da tutte le parti ribadita la volontà di riordinare la pubblica amministrazione italiana nella direzione dell’autonomia e del federalismo: non si è proceduto all’individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e alla revisione delle disposizioni del Testo unico 267/00 incompatibili con il nuovo testo costituzionale, non è stato avviato il federalismo fiscale, non si è riformato il sistema parlamentare attraverso l’istituzione della Commissione bicamerale integrata da rappresentanti delle autonomie territoriali.

Queste restano le priorità per il sistema delle autonomie locali anche all’inizio della XVI legislatura. Con l’avvio del federalismo fiscale e con l’individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane sarà possibile definire una cornice certa di riferimento sulle funzioni e sulle risorse per tutte le Province italiane, che potrà ulteriormente essere arricchita dai processi di trasferimento delle funzioni amministrative che le Regioni dovranno avviare in attuazione dell’art. 118 della Costituzione.

Il Paese ha bisogno di certezze sugli assetti istituzionali. Un recupero di fiducia dei cittadini verso le istituzioni pubbliche passa attraverso la semplificazione e la razionalizzazione del sistema istituzionale che deve

interessare tutti i livelli di governo. Vi è bisogno di una strategia unitaria e condivisa che miri a colpire ridurre gli sprechi e le reali inefficienze, che individui le responsabilità di ciascun livello di governo, che semplifichi le procedure amministrative, che costruisca un'amministrazione snella, rapida e vicina ai cittadini e alle imprese.

Occorre un riordino complessivo dell'amministrazione statale e regionale sia a livello centrale che a livello periferico, riprendendo il processo di trasferimento dei compiti e delle strutture ai Comuni e alle Province e procedendo contestualmente alla soppressione e al riordino delle diverse strutture di amministrazione e di gestione (Enti strumentali, Agenzie, Autorità, Commissari, ecc.) per ricondurre l'esercizio delle funzioni pubbliche in modo organico alla responsabilità dei livelli di governo previsti dalla Costituzione.

In questa prospettiva, occorre ridefinire in modo organico il ruolo delle Province, affinché esse si concentrino sulle funzioni di governo di area vasta, di programmazione e di pianificazione territoriale e su quei compiti che non possono essere svolti adeguatamente a livello comunale.

La Provincia svolge oggi alcune funzioni strategiche per il territorio e, soprattutto, per le generazioni future: se si guarda alla catena delle funzioni concretamente esercitate (ambiente, infrastrutture, trasporti, lavoro, formazione professionale, istruzione, sviluppo locale...) si può verificare come essa sia oggi il crocevia dei processi e dei progetti che disegnano il futuro del suo territorio.

Dall'evoluzione più recente degli assetti istituzionali si possono delineare i possibili assi di sviluppo della Provincia, come ente di "governance" del territorio, per valorizzarne il ruolo di ente di governo di area vasta che essa ha sempre più assunto in questi anni, riconoscendo in capo ad essa, in quanto ente esponenziale che rappresenta democraticamente la comunità provinciale, le funzioni di coordinamento e di raccordo con i diversi soggetti, pubblici e privati, che operano nel suo territorio.

Diventano essenziali, innanzitutto, le politiche di pianificazione territoriale e di programmazione delle Province. La Provincia si pone come "comunità di comuni" e svolge la sua attività di programmazione in una logica di forte integrazione con gli altri livelli di governo: le Regioni e i Comuni. In estrema sintesi, vi è qui un terreno di azione sostanziale che spinge la Provincia a fare sistema, cioè a promuovere forme associative, di cooperazione, spazi di concertazione tra gli enti e i soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio, in un quadro strategico di obiettivi definiti.

La prospettiva della Provincia "ente di governo di area vasta" impone una riflessione sulla sua dimensione demografica e territoriale, che porti a bloccare l'istituzione di nuove Province e a prevedere meccanismi di revisione delle circoscrizioni provinciali che limitino la proliferazione delle Province e favoriscano l'aggregazione.

L'acquisita consapevolezza delle potenzialità di questo ruolo deve portare le Province ad indirizzare in modo strategico gli obiettivi da perseguire per una politica di sviluppo territoriale, sia nell'organizzazione interna, sia nel rapporto con i diversi soggetti che agiscono nel territorio provinciale.

Dal punto di vista organizzativo, esse sono al centro dei processi di riorganizzazione e di innovazione che riguardano direttamente le loro strutture amministrative ma che investono, allo stesso tempo, tutto il territorio, con un'azione di supporto e di assistenza ai piccoli Comuni che attua i principi costituzionali di sussidiarietà e di leale collaborazione istituzionale.

Le funzioni concretamente esercitate proiettano le istituzioni provinciali sempre più in una dimensione di innovazione. Dal punto di vista funzionale, infatti, le Province sono sempre più spinte ad investire verso il loro territorio, diventano volano per la promozione e la diffusione delle innovazioni a livello locale e punto di riferimento dei sistemi di governo e di sviluppo territoriale.

Queste considerazioni trovano una evidente conferma se guardiamo ai dati dei bilanci provinciali 2006. Il mancato completamento del processo di transizione istituzionale verso un assetto federale sta comportando la diminuzione delle risorse a disposizione e il calo dei trasferimenti statali e regionali: tra il 2005 e il 2006 si registra una diminuzione delle entrate del 5,5% e una diminuzione delle spese del 6%.

Tuttavia da un'analisi approfondita della composizione della spesa emerge con chiarezza come le Province fanno fronte alle diverse funzioni ad esse riconosciute, cercando di onorare gli impegni previsti dal patto di stabilità, razionalizzando le loro spese e salvaguardando i livelli di investimento necessari allo sviluppo delle infrastrutture e del territorio.

I dati della tabella e della figura seguenti confermano l'infondatezza scientifica di analisi e ricerche che prospettano risparmi considerevoli di spesa attraverso l'abolizione delle Province. La ripartizione delle spese delle Province mostra chiaramente come sia difficile comprimerle perché ciò farebbe venire meno una serie di servizi ed investimenti essenziali per i cittadini e i territori (strade, scuole, lavoro, ambiente...) che comunque sono necessari.

Se si vuole effettivamente riqualificare la spesa pubblica occorre invece procedere ad una verifica delle inefficienze e degli sprechi esistenti nei diversi livelli di governo e nelle diverse amministrazioni pubbliche, attraverso il "benchmarking" delle loro prestazioni. Le Province italiane si sono già collocate su questo percorso di responsabilità e faranno la loro parte per garantire al Paese una pubblica amministrazione moderna, efficiente ed efficace.

*Il Direttore generale dell'UPI
Piero Antonelli*

RICLASSIFICAZIONE DELLE SPESE DELLE PROVINCE (Milioni €)		
Tipo spesa	Valore	%
Personale	2.236	15,73%
Indennità politica	119	0,84%
Acquisti servizi generali	702	4,94%
Investimenti beni e attrezzature	1.276	8,98%
Investimenti e servizi scuole e formazione	2.307	16,23%
Trasferimenti Comuni ed enti territorio	1.370	9,64%
Beni e servizi cultura	120	0,84%
Beni e servizi sport e turismo	145	1,02%
Servizi e investimenti per trasporti	895	6,30%
Manutenzione e investimenti strade e territorio	2.610	18,36%
Servizi e infrastrutture ambiente	634	4,46%
Servizi sociali	150	1,06%
Agricoltura e attività produttive	750	5,28%
Servizi per il lavoro	790	5,56%
Altro	111	0,78%
TOTALE	14.215	100,00%