

Quale futuro per le Province?

Il bilancio di una riforma travagliata

Alfredo L. Tirabassi

Segretario generale della Provincia di Reggio Emilia,
<alfredo@tirabassi.eu>

Che ne è delle Province dopo i tanti interventi legislativi degli ultimi anni? Ridimensionate dal punto di vista politico, le Province hanno visto ridotte le loro funzioni e si ritrovano sospese in un limbo di precarietà legislativa e finanziaria. Le tappe incerte della loro storia recente offrono una buona occasione per riflettere sul modo in cui nel nostro Paese sono affrontate le riforme di sistema, oltre a mostrare che una domanda non può essere elusa ancora a lungo: quale modello di Provincia vogliamo per il futuro?

Il dibattito sulla riforma e sulla eventuale soppressione delle Province dura in Italia da almeno un decennio, alimentato da casi evidenti di mala gestione delle risorse e da una intensa campagna di stampa che ha portato l'opinione pubblica a pensare che molti dei problemi della finanza pubblica italiana potessero essere risolti mediante la soppressione delle Province e della spesa "inutile" da esse generata. Si trattava di una visione parziale ed erronea della realtà, come mostrato da uno studio della Bocconi del 2011, realizzato su dati del 2008. Citiamo giusto due esempi: nel comparto della spesa locale (comprensiva di Regioni, Province e Comuni) le Province pesavano solo per circa il 4,5% contro il 22,8% dei Comuni e il 72,7% delle Regioni, per cui, anche volendo sopporre una significativa quota di spesa "inutile", i risultati in termini di risparmio si sarebbero fermati a qualche centinaio di milioni. Anche sul fronte dei "costi della politica", lo studio della Bocconi offriva un dato in-

teressante: la spesa per gli organi rappresentativi si fermava all'1,4% della spesa totale delle Province, pari a 122 milioni di euro¹.

Al di là delle valutazioni sul merito delle scelte compiute nel corso di questi anni – su cui torneremo nel dettaglio dei prossimi paragrafi – **le recenti vicende delle Province forniscono non pochi spunti di riflessione sul modo in cui nel nostro Paese sono concepite e portate avanti le riforme negli ambiti istituzionali.**

1. Come le riforme non si dovrebbero fare

a) I primi tentativi infruttuosi

La scintilla che fa passare dalle discussioni ai primi tentativi legislativi di riforma è la crisi finanziaria del 2011, quando le sorti del debito italiano e della permanenza dell'Italia nell'euro sembrano traballare vistosamente. Nella necessità di recuperare ogni margine di risparmio, il Governo Berlusconi prevede la soppressione delle Province che non raggiungono le dimensioni geografiche di 3mila chilometri quadrati o demografiche di 300mila abitanti (Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, art. 15). La riforma ha però vita brevissima perché l'articolo è abrogato già in fase di conversione del decreto, lasciando in vita solo il dimezzamento del numero degli assessori e dei consiglieri.

Il successivo Governo Monti, preso atto del precedente fallimento, propone una strada diversa: il Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 (il cosiddetto Salva Italia) attribuisce a Comuni e Regioni le competenze delle Province, alle quali rimangono «esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale» (art. 23, c. 14; nel 2013 la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima questa norma), e rende il Consiglio provinciale un organo di secondo livello, composto da non più di dieci membri eletti «dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nei territori della Provincia», e il Presidente, eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti.

A distanza di pochi mesi, si torna nella direzione del riordino e della semplificazione territoriale: il Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 ne pone le basi, ma il successivo Decreto Legge 5 novembre 2012, n. 188, che definisce la nuova geografia delle Province italiane, non è convertito, affossando quindi questo tentativo.

¹ Per una valutazione più completa si tenga conto che il sistema delle autonomie territoriali (Comuni, Province e Regioni) rappresenta nel suo insieme meno del 30% della spesa pubblica; ciò significa che il 4,5% delle Province vale l'1,3% della spesa pubblica totale (cfr UPI – CERTET/Università Bocconi 2011).

b) Le novità introdotte dalla riforma Delrio

Con la nuova legislatura e il Governo Letta, la legge di riforma delle Province, voluta con determinazione dal ministro Graziano Delrio, approda in Parlamento già nell'agosto 2013 per essere definitivamente approvata, con il Governo Renzi, nell'aprile dell'anno successivo (Legge 7 aprile 2014, n. 56, nota come Legge Delrio).

La riforma opera sostanzialmente su due piani: gli organi e le funzioni. Sul primo profilo sono riprese e confermate indicazioni già previste in norme precedenti non attuate: cancellazione della Giunta provinciale con trasferimento delle sue competenze al Presidente, riduzione del numero dei Consiglieri, elezione indiretta che assegna l'elettorato attivo e passivo esclusivamente agli amministratori dei Comuni della Provincia, gratuità di tutte le cariche. Anche per quanto riguarda le funzioni, il ridimensionamento è radicale. Alle Province rimangono le funzioni in materia di viabilità provinciale, edilizia scolastica riferita alla scuola secondaria superiore, pianificazione di coordinamento e qualche altra attività minore. **Scompare l'idea che la Provincia sia un ente "a fini generali", che possa cioè occuparsi di ogni attività ritenuta utile per la comunità di riferimento** (per l'elenco dettagliato delle funzioni cfr L. n. 56/2014, art. 1, c. 85). A queste funzioni fondamentali si sarebbero dovute aggiungere quelle conferite dalle Regioni, che si muoveranno in ordine sparso.

c) La Legge Delrio tra riforma costituzionale e Legge di stabilità 2015

La Legge Delrio dichiara programmaticamente di inserirsi nel quadro della proposta di riforma costituzionale presentata dal Governo Renzi, che prevede la cancellazione delle Province dalla Costituzione. Il comma 51 dell'art. 1 della legge annuncia infatti che «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le Province sono disciplinate dalla presente legge», introducendo il dubbio se la locuzione «in attesa della riforma» debba intendersi in senso meramente cronologico o anche logico, ossia se la L. n. 56/2014 anticipi elementi della successiva riforma costituzionale, ponendosi così almeno in parte al di fuori della Carta vigente. Con la sentenza n. 50/2015 la Corte Costituzionale dichiara la legittimità della Legge Delrio, richiamando in particolare l'art. 117, c. 2, lett. p) Cost., che assegna alla legislazione esclusiva dello Stato la competenza in materia di ordinamento degli enti locali. In realtà di "ordinamento" si parla solo nel testo della riforma costituzionale, mentre il dettato vigente è più specifico e più ristretto e fa riferimento solo a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali».

v
I
r
s
t
a
b
d
P
P
st
il
ri
pi
di
pe
cc
zio

cos
4,
esc
una



Al di là dei dubbi di legittimità costituzionale, **la vera riforma delle Province è arrivata con la Legge di stabilità per il 2015, che ne ha completamente dissestato conti e organizzazione** (Legge 23 dicembre 2014, n. 190). L'obbligo, previsto dal comma 418, probabilmente sulla base di erronée valutazioni circa l'effettiva consistenza dei bilanci delle Province, di ridurre la spesa di un miliardo di euro nel 2015, due nel 2016 e tre nel 2017, risultò immediatamente insostenibile e molti enti, ma nemmeno tutti, sono riusciti a portare in equilibrio i bilanci di questi anni solo grazie a misure straordinarie introdotte con apposite norme (in particolare il Decreto Legge 19 giugno 2015, n. 78, il Decreto Legge 24 giugno 2016, n. 113 e il Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50), e in ogni caso a prezzo di una drastica riduzione degli investimenti e delle spese per manutenzioni delle strade e delle scuole. Si è determinata così la situazione paradossale per cui una riforma indubbiamente portatrice di una logica innovativa era svuotata e stravolta dalla stessa norma finanziaria che avrebbe dovuto fornire gli strumenti e le risorse per l'attuazione.

2. Sospese nel limbo

Dal 2015 a oggi le Province hanno vissuto e continuano a vivere in un limbo finanziario, normativo e politico divenuto ancor più paradossale dopo che, rigettata la riforma costituzionale con il referendum del 4 dicembre 2016, è svanita la prospettiva della loro soppressione². Dal punto di vista finanziario, la sopravvivenza è stata garantita, più o meno efficacemente, da norme speciali introdotte anno per anno, ma **nessuna Provincia è in grado di deliberare un bilancio in equilibrio se non contando su entrate straordinarie e deroghe alla disciplina contabile**. Secondo i calcoli dell'Unione delle Province italiane (UPI) servono circa 320 milioni di euro al sistema Province per tornare in equilibrio, ma molti dubitano che possano bastare. **Sotto il profilo istituzionale, i Presidenti hanno interpretato il loro ruolo in modo molto diverso**. Alcuni hanno mirato al radicale ridimensionamento organizzativo e funzionale (anche per far tornare più facilmente i conti), altri hanno continuato a credere alla necessità di un ente intermedio che non si occupasse solo di strade, scuole e poco altro, ma si proponesse, ancor più che nel passato, nel ruolo di coordinatore istituzionale della rete di relazioni tra Comuni, associazioni di categoria, sindacati, volontariato e Terzo settore, sostenendo

² La riforma costituzionale prevedeva la cancellazione delle Province come organo costituzionale, ma riconosceva comunque, nelle norme finali definite all'art. 40, c. 4, l'esigenza di un ente di area vasta disciplinato dalle Regioni. Non si può quindi escludere che esse sarebbero rinate sotto altro nome e con diverse funzioni, fuori da una visione nazionale unitaria.

un sistema di concertazione che, soprattutto in alcune zone del Paese, è un fattore essenziale di sviluppo economico e di equilibrio sociale.

Oggi è divenuta convinzione comune che la riforma delle Province vada cambiata, perché sono venuti meno i presupposti che la ispiravano e, soprattutto, perché l'attuale condizione di precarietà e provvisorietà non è sostenibile, è inefficiente, produce un progressivo degrado delle istituzioni locali e non garantisce le risorse necessarie a funzioni essenziali per lo sviluppo e la sicurezza del Paese (in particolare, per il sistema viario e l'edilizia scolastica). **Ma non si sa in quale direzione muoversi per operare la riforma della riforma.** Purtroppo, salvo la riflessione condotta in seno all'UPI, non esiste un serio dibattito e un adeguato approfondimento culturale e istituzionale. I sostenitori della soppressione continuano a far riferimento a risparmi e semplificazioni che il recente passato ha chiaramente smentito, mentre quanti propendono per il ritorno a una Provincia "forte" sembrano non tener conto di quanto avvenuto, nel bene e nel male, in questi anni. Tra i partiti, la Lega, da sempre avversa alla riforma, punta a rivitalizzare le Province, tanto che già pochi giorni dopo l'insediamento del nuovo Parlamento un gruppo di senatori, guidati dal segretario Salvini, non ancora vicepremier, ha presentato un disegno di legge per tornare all'elezione diretta degli organi provinciali³. Il Movimento 5 stelle sostiene sempre la riduzione dei costi della politica e non ha del tutto abbandonato l'ipotesi della soppressione. Il Partito democratico, che di questa idea aveva fatto un tassello della propria riforma costituzionale, ha oggi ben altre priorità. Per nessuno, comunque, il destino delle Province è ai primi posti dell'agenda politica.

Al momento, il nuovo Governo si è limitato a istituire un "tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni", che si è insediato lo scorso 20 dicembre, presso la Conferenza Stato, Città e Autonomie locali (Decreto Legge 25 luglio 2018, n. 91, art. 1, c. 2-ter). Niente di nuovo, invece, nella legge di bilancio per il 2019 (Legge 30 dicembre 2018, n. 145), se non un po' di risorse per sostenere i traballanti bilanci provinciali.

3. Alcuni nodi problematici

Al di là del merito, **la vicenda delle Province è emblematica del modo di impostare le riforme nel nostro Paese: con una**

³ D.d.L. depositato il 20 aprile 2018; atto Senato della Repubblica n. 294.



se,
ia
p-
di
n
se
se
a
i.
n
r-
a
-
»
b
»
-
l
i
-
i
:

logica emergenziale, al di fuori di un quadro coerente e con una scarsa conoscenza delle questioni in gioco. In vista di una ripresa del dibattito sul futuro delle Province è allora opportuno mettere in luce alcuni nodi problematici di cui sarebbe bene che il legislatore tenesse conto.

a) La riforma delle Province serviva

Benché le motivazioni della riforma, soprattutto di tipo finanziario, fossero inadeguate, un intervento di riforma delle Province era necessario perché **erano diventate strutture sovrabbondanti e costose rispetto alle loro finalità, centri di potere locale spesso autoreferenziali, in competizione con i Comuni e incapaci di condividere obiettivi e strategie.** Come evidenziato in una precedente ricerca (Tirabassi 2012), il ceto politico provinciale aveva necessità di legittimare il proprio ruolo occupandosi un po' di tutto perché le esigenze di governo strettamente riconducibili alle funzioni provinciali erano piuttosto modeste.

b) Una semplificazione non ponderata

Chi ha pensato la riforma ha immaginato che togliendo il livello istituzionale intermedio, quello superiore si sarebbe adagiato semplicemente su quello inferiore e tutto avrebbe continuato a funzionare. La realtà è però ben diversa. **Il governo locale è un sistema e non è realistico pensare di modificare radicalmente un livello senza intervenire sugli altri,** tenendo conto delle loro criticità. Governare non è solo svolgere funzioni amministrative, ma soprattutto prendere decisioni in contesti complessi, con una pluralità di soggetti diversi dei cui interessi occorre tenere conto. La riforma non si è preoccupata di questi aspetti e della riallocazione di processi decisionali locali al cui interno le Province hanno storicamente avuto un ruolo significativo.

c) Un contesto territoriale disomogeneo

C'è un altro elemento continuamente trascurato: la disomogeneità geografica del sistema dei poteri locali. Ci sono grandi Regioni con molte Province in cui è pressoché impossibile immaginare un rapporto diretto tra i Comuni, talvolta piccolissimi, e la Regione; ma ci sono realtà regionali molto più piccole. Giusto per fare qualche esempio, la Provincia di Prato ha 7 Comuni, quella di Cuneo 250; la Provincia di Brescia ha più abitanti delle sei Regioni italiane più piccole. Può una riforma consapevole non tener conto di queste variabili e non riflettere sul complessivo sistema delle autonomie locali, Regioni incluse?

d) Una mutazione genetica delle Regioni?

La riforma delle Province ha accentuato, in misura diversa, una tendenza in atto nella definizione del ruolo delle Regioni: secondo

la Costituzione esse hanno essenzialmente compiti di legislazione e pianificazione, mentre l'amministrazione diretta, in forza del principio di sussidiarietà verticale, dovrebbe competere al livello più vicino ai cittadini che è adeguato in relazione alla specifica funzione. Alle Regioni dovrebbe rimanere un ruolo amministrativo residuale legato a quelle funzioni che per loro natura non possono essere delegate a un livello più basso. **Nella prospettiva della soppressione delle Province, le Regioni** – in modo pressoché totale in alcune come l'Emilia-Romagna o la Toscana, in forma meno accentuata in altre come la Lombardia – **si sono fatte carico dei compiti amministrativi che erano delle Province in via diretta o attraverso la paradossale proliferazione di enti pubblici di nuova istituzione**, come agenzie, enti strumentali e altri soggetti di diretta derivazione regionale.

In realtà, questo fenomeno era iniziato già in precedenza, soprattutto per la gestione dei servizi ambientali, acqua e rifiuti, con la nascita degli ATO (Ambiti territoriali ottimali), le cui suddivisioni spesso ricalcano la dimensione provinciale, ma senza prevedere un ruolo per le Province. Questa frammentazione dei soggetti preposti alle varie funzioni si sta rivelando costosa e disfunzionale, oltre a tradursi in un labirinto per i cittadini e le imprese che debbono confrontarsi con enti fisicamente e culturalmente distinti.

e) È necessario indebolire la intermediazione?

Le istanze di antipolitica, che continuano a dominare il dibattito pubblico e dipingono i ceti politici come inutili e parassitari, hanno favorito le spinte che negano o riducono sostanzialmente i livelli di mediazione politica e sociale. Alla base vi è la convinzione di rafforzare il legame diretto tra il popolo e i livelli più alti del potere politico e di semplificare i processi decisionali, eliminando i lacci burocratici. Si pensi ad alcune politiche del Governo Renzi e alla complessiva visione del Movimento 5 stelle. **La mediazione, per quanto spesso faticosa e non sempre immediatamente efficiente, è necessaria alla democrazia, ridurne le occasioni la indebolisce e produce una minor tutela dei diritti dei cittadini.** Prima di procedere alla riforma, occorre chiedersi se il ruolo di mediazione svolto storicamente dalle Province risultava effettivamente inutile o andasse invece riformato per renderlo più funzionale. Rispondere a questa domanda è ancora essenziale per capire che cosa fare ora con le Province.

4. Verso quale Provincia?

Prima della Legge Delrio le Province italiane erano, come i Comuni, enti a fini generali (potevano occuparsi di tutto quello che ritenevano fosse rilevante per il benessere della comunità di riferimento),

a rappresentanza diretta (elezione degli organi da parte dei cittadini) e finanziariamente autonomi (imposte proprie). La riforma ha rovesciato questo schema: le Province si occupano di una serie definita e tassativa di funzioni (quelle elencate al comma 85, art. 1 della L. n. 56/2014), hanno organi di governo di secondo grado (eletti tra e da sindaci e consiglieri comunali) e, di fatto, a finanza derivata (utilizzano le risorse che lo Stato concede). **Per dare un senso a questa nuova condizione, si è sviluppata l'idea che le Province siano la "Casa dei Comuni", una formula gradevole, ma non priva di ambiguità.** Se è necessario superare l'inutile competitività tra Comuni e Province – ed eventualmente trovare in queste ultime uno strumento per rispondere alle croniche debolezze degli enti più piccoli, in termini sia di funzionalità sia di capacità di rappresentanza – la "Casa dei Comuni" può non essere la risposta, se si riduce a una semplice amministrazione di condominio, con un ruolo più tecnico e meno politico e non strutturalmente in grado di rappresentare complessivamente le istanze dell'area vasta di riferimento.

Oggi il dibattito sulle Province non si può ridurre solo al ritorno del voto diretto, come richiesto dal disegno di legge della Lega, **perché le modalità di elezione configurano modelli diversi di Provincia ed è su questo che la politica deve decidere.** Va mantenuto il modello "Casa dei Comuni", eventualmente con attribuzioni di competenze più ampie, o va reintrodotta quella a fini generali, individuando correttivi – non facili – per evitare vecchi vizi e disfunzioni? Va corretta in alcune parti la riforma Delrio, va rivista radicalmente con uno sguardo al modello passato oppure va riproposta l'idea della soppressione?

Nel valutare le opzioni possibili occorre considerare alcuni elementi. Innanzi tutto il ritorno a una Provincia a fini generali è più costoso, perché significa ridare autonomia di spesa, anche se la questione finanziaria va comunque affrontata. In secondo luogo, teniamo presente che la storia non fa marcia indietro: il semplice ritorno al 2014 non è possibile perché nel frattempo si sono modificati i rapporti tra Province e Regioni (il personale delle Province si è ridotto di migliaia di dipendenti, le strutture professionali si sono indebolite, sono nati nuovi soggetti) e occorre partire dal quadro istituzionale odierno, per quanto traballante. Infine non è più possibile, come si è fatto per alcuni anni, ignorare il dettato costituzionale che riconosce l'identità della Provincia al pari di Comuni e Regioni (art. 114), prevede il criterio della sussidiarietà verticale nell'attribuzione delle funzioni amministrative (art. 118), ne afferma l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119): l'attuale sistema provinciale a finanza derivata con funzioni tassative è coerente con le disposizioni costituzionali?

Guardando alle esperienze vicine, va poi ricordato che un livello intermedio tra Comuni e Regioni (comunque denominati) è presente nella stragrande maggioranza dei Paesi europei.

Per avviare la ri-riforma delle Province occorre partire dai nodi problematici che abbiamo richiamato, perché **il tema essenziale è se la dimensione provinciale sia un livello di rappresentanza democratica che serve o meno al Paese e se le comunità provinciali, alcune con un grande passato storico, abbiano titolo ad avere un autonomo livello di rappresentanza.** Il coordinamento istituzionale svolto dalle Province tra enti locali, altri soggetti pubblici, istanze associative e del Terzo settore, serve a rendere più equilibrate, solidali e coese le comunità di riferimento? Se la risposta fosse positiva, la Legge Delrio fornisce già in parte la soluzione: alle Città metropolitane sono assegnate alcune funzioni di coordinamento territoriale per quanto riguarda il sistema dei servizi, le strategie di sviluppo, la mobilità che potrebbero essere estese alle Province con il risultato di cambiarne radicalmente il destino (art. 1, c. 44, che solleva questioni di uguaglianza tra i cittadini per il diverso trattamento tra Province e Città metropolitane). Indicazioni, riflessioni e dati sono a disposizione della classe politica, chiamata ora a rispondere agli interrogativi di fondo sul ruolo da attribuire alle Province nel nostro ordinamento giuridico.

Bibliografia

TIRABASSI A.L. (2012), «Cosa fanno davvero le Province», in *Aggiornamenti Sociali*, 7-8, 579-591.
UPI – CERTET/UNIVERSITÀ BOCCONI (2011), *Una proposta per il riassetto delle Province*, 6 dicembre, in <www.provinceditalia.it>.

Normativa

- Decreto Legge 25 luglio 2018, n. 91, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*.
- Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50, *Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*, convertito con modificazioni dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96.
- Decreto Legge 24 giugno 2016, n. 113, *Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio*, coordinato con la Legge di conversione 7 agosto 2016, n. 160.
- Decreto Legge 19 giugno 2015, n. 78, *Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali*, coordinato con la Legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125.
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge di stabilità 2015).
- Legge 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*.
- Decreto Legge 5 novembre 2012, n. 188, *Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane*, decaduto per mancata conversione.
- Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135.
- Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, convertito con modificazioni dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148.