

La nuova Provincia

Per un riordino delle funzioni e del ruolo delle Province¹

di Enrico Carloni

con la collaborazione di Alessandra Pioggia, Benedetto Ponti, Matteo Falcone,
Daniele David, Gloria Pettinari, Diletta Paoletti

Premessa

Questo documento, predisposto da un gruppo di lavoro in seno al Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi di Perugia coordinato da Enrico Carloni, si inserisce in uno specifico contesto che è utile esplicitare.

Segue ad un'iniziativa della Provincia di Perugia, che ha organizzato un'occasione di riflessione con gli amministratori dei comuni del territorio (*"Province: nuove prospettive"*, Isola Polvese (PG), 17 settembre 2018): in questo contesto erano previste in particolare le relazioni di Enrico Carloni e Francesco Merloni, dalle quali si è partiti per l'elaborazione del documento che resta in ogni caso da attribuire al gruppo di lavoro in seno al Dipartimento di Scienze politiche.

Si inserisce a valle di una riflessione che è stata sviluppata dall'Unione delle Province Italiane, che intendono farsi protagoniste della riapertura di un dibattito sul riordino del sistema delle autonomie, espresso in particolare nel Documento di proposte istituzionali *"Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori"* del 27 giugno 2018. Di questo documento, si assume in particolare come significativa l'idea e la filosofia di fondo, che è qui condivisa: "le Province, in quanto istituzioni della Repubblica, devono tornare ad essere nelle condizioni di erogare i servizi loro affidati, potendo contare su: organi politici pienamente riconosciuti; una organizzazione dell'ente e del personale tale da

¹ Documento predisposto su incarico dell'Unione delle Province Italiane – Associazione dell'Umbria e presentato in occasione del Convegno *"Proposta di riforma istituzionale delle province"*, Perugia, venerdì 26 ottobre 2018.

permettere la piena funzionalità della macchina amministrativa; una autonomia finanziaria tale da assicurare le risorse necessarie alla copertura delle spese per le funzioni fondamentali”. Le soluzioni che qui si prospettano e suggeriscono sono però frutto di una riflessione autonoma che prescinde dal documento delle Province che semmai può essere inteso come utile punto di confronto.

Si colloca in uno specifico passaggio istituzionale, che è dato in particolare dalla previsione contenuta nel decreto-legge 91/2018 (proroga termini) che ha, tra l’altro, disposto l’istituzione, presso la Conferenza unificata, di un tavolo tecnico-politico con il compito di definire le linee guida per una revisione organica della disciplina di province e città metropolitane. L’apertura di una specifica sede di confronto per la definizione di una strategia di “revisione organica” costituisce una novità sicuramente interessante che merita di essere seguita con attenzione ed in questo senso pare utile portare contributi e proposte.

È in questo contesto che questo documento vuole porsi come ulteriore stimolo e spunto di riflessione nella prospettiva di una nuova riforma del sistema delle autonomie che ponga risposta ad una serie di limiti e problemi ormai chiaramente avvertiti dagli amministratori locali e nel complessivo dibattito pubblico.

(1.) La provincia necessaria

Il punto di partenza per una riflessione sulla prospettiva da riconoscere all’ente provincia non è, come potrebbe apparire scontato, quello del suo carattere costituzionalmente necessario, con il quale pure si devono fare i conti, ma l’esigenza sostanziale di disporre di un livello di governo adeguato, in grado di consentire alle collettività territoriali ed alle autonomie che ne sono l’espressione nel loro complesso di fronteggiare le sfide che hanno di fronte e di corrispondere adeguatamente ai cittadini, che richiedono di fruire di servizi efficienti, di utilizzare infrastrutture funzionali, di godere dei diritti che dipendono dall’azione delle amministrazioni locali.

In questo senso, è proprio lo “svuotamento” della provincia ad aver mostrato, nell’arco di tempo breve ma intenso che ci separa dalla riforma del 2014 e dai successivi interventi sul lato del finanziamento dell’ente provinciale, l’importanza e l’utilità di poter fare affidamento su enti complessivamente in grado di corrispondere alle funzioni loro proprie, ma nello specifico all’importanza di un ente amministrativo di dimensione “vasta”, capace di costituire un riferimento per l’intero sistema delle autonomie ed in particolare per i comuni, specie quelli di dimensioni minori.

D’altronde, l’esito del referendum sulla riforma che portava con sé la “soppressione” (a livello costituzionale) delle province, ci consegna un ente necessario a livello costituzionale, portatore di una “pari dignità” istituzionale, titolare di funzioni proprie, dotato di adeguate risorse per esercitarle, rappresentativo di una comunità: per quanto lo sviluppo di questi principi sia affidato alla legge, con l’esaurirsi dell’ipotesi di riforma costituzionale vengono meno gran parte dei presupposti che avevano giustificato l’attuale impianto (ordinamentale, e finanziario) e che erano dietro le stesse valutazioni della Corte costituzionale sulla sua legittimità costituzionale (in particolare nelle sentenze 50/2015 e, in modo ancora più evidente, 143 del 2016).

In questo contesto, va necessariamente ripensato l’ente provinciale, in una riflessione che nelle sue linee fondamentali può proiettarsi anche sulle città metropolitane che però presentano proprie specificità e non sono l’oggetto di queste note.

Questo, nella consapevolezza, che si ricava bene dall’analisi delle esperienze comparate, di un ruolo delle province a garanzia dell’ordinato sviluppo dell’azione pubblica sul territorio, frutto proprio di quella “razionalità” della maglia provinciale che costituisce, per la sua presunta “artificiosità”, una delle ragioni più tradizionali di critica all’ente provincia (che resta visto come legato ad alla dimensione provinciale come espressione dell’azione dello Stato sui territori), ma anche di una “sistema” delle autonomie che trova proprio nella presenza di due livelli di autonomia locale le condizioni per la sua complessiva capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini e di fronteggiare le tendenze all’accentramento che spesso, specie nei periodi di crisi, interessano l’impianto dei poteri sul territorio.

(3.) La possibilità di ripensare l'ente-Provincia

Proprio l'assetto che ci consegnano le riforme, pur con i loro limiti, permette di riflettere, ri-costruire e ripensare l'ente provinciale, a partire dalle sue funzioni per arrivare ad un assetto della struttura di governo che sia coerente con le funzioni esercitate. L'evoluzione delle province, con stagioni diverse, prima di lenta e graduale valorizzazione, poi di indebolimento e svuotamento, è avvenuta spesso senza una chiara riflessione sul ruolo, l'organizzazione e le funzioni provinciali, sulla base di scelte spesso contingenti, "ritagli" di funzioni, variabili "investimenti" sulle province nelle legislazioni regionali, scelte autonome di ricerca di ruolo delle province stesse: in questo processo, è mancata spesso la capacità di "immaginare" la provincia in una prospettiva che la rendesse idonea a svolgere un ruolo utile, non percepito come antagonista ma realmente significativo, nel rapporto con i comuni; capace di emergere rispetto al corpo sociale ed al territorio di riferimento come significativo luogo di azione pubblica e di corrispondente *accountability*; in grado di confrontarsi, anche grazie alla sua riconoscibilità, con i rischi di un centralismo regionale e quindi di antagonismo con il maggiore livello di governo territoriale.

Proprio perché così radicalmente impoverita e svuotata, la provincia può ora non solo essere nuovamente riempita di ruolo e funzione, ma complessivamente ripensata in un disegno che guardi alla provincia, ma in modo più complessivo all'intero sistema delle autonomie territoriali. Costruendo un adeguato "livello intermedio" si può perseguire al contempo l'obiettivo strategico di rendere più funzionale l'azione comunale e di rafforzare, grazie al riposizionamento nel proprio alveo costituzionale, la stessa prospettiva di sviluppo delle regioni quale fondamentale ente "politico" di programmazione e regolazione.

L'ente provinciale deve, in quest'ottica, anzitutto "rientrare" a pieno titolo tra gli enti di rilievo costituzionale su cui è costruito il Testo unico degli enti locali: un ente a finalità generali e non solo un ente "funzionale", costretto nello stretto ambito delle proprie limitate funzioni e quindi non idoneo a porsi quale ente che "rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e

coordina lo sviluppo” (art. 3, c.3, Tuel). L’idea di una provincia che è solo “agenzia” di esercizio di poche limitate funzioni non le consente di svolgere un necessario ruolo di supporto agli altri livelli di governo e di effettiva garanzia dei diritti del territorio, che può essere invece assicurata da un ente provinciale che ritorni ad assumere la sua dignità di ente territoriale di rilievo costituzionale, pur nella specificità del disegno che può rivolgergli.

Si tratta, in particolare, di ripartire da un discorso intorno ad una corretta applicazione del principio di differenziazione e sussidiarietà, nel quale la modulazione delle funzioni in “ambiti” e “livelli” non costituisca una strategia volta ad eludere il coinvolgimento delle province, portando in particolare ad una dimensione di esercizio para-provinciale, o quasi-regionale, di funzioni che vengono però artatamente mantenute in capo ai comuni.

In questo senso, occorre una presa di consapevolezza del ruolo che i diversi livelli di governo devono giocare in un sistema funzionale, nel quale l’attribuzione di funzioni corrisponde da un lato ad una effettiva capacità di esercizio dei compiti assegnati, dall’altro ad una nuova capacità di cooperazione istituzionale. Il sistema delle autonomie si protegge dai rischi del centralismo e della marginalizzazione se ha la capacità di superare impropri “antagonismi” tra livelli di governo, specie nella dimensione sovra comunale.

(4.) La Provincia “rappresentativa” e la “casa dei comuni”

Un approdo dal quale muovere è quello della acquisita presa d’atto di una funzione complessiva delle province (anche) come “casa dei comuni”: questo dato non deve essere visto come una “svalutazione” dell’autonomia provinciale, ma deve condurre ad un’evoluzione complessiva che sia coerente con le diverse esigenze che si presentano nell’attuale scenario istituzionale.

Pare in particolare possibile declinare, ad un tempo, la nuova prospettiva dell’ente provinciale frutto delle riforme recenti, come soggetto che si pone in stretto rapporto, ed in alcuni casi dichiaratamente “a servizio” dei comuni compresi nel proprio ambito territoriale, ed un recupero di una dignità istituzionale della provincia come ente autonomo, titolare di proprie funzioni svolte nell’interesse della comunità provinciale.

Il ruolo, sia pure in parte da ripensare per rispondere all'esigenza di ricomporre una matrice di diretta rappresentatività di parte della struttura del governo provinciale, dei comuni nella "direzione" della provincia, permette di immaginare una semplificazione istituzionale che passa proprio per la riconduzione in capo alla provincia di funzioni sin qui proprie dei comuni ad un livello però di dimensione più ampia, in "ambiti" legati a specifici servizi, spesso strategici e nei quali però con frequenza si avverte lo iato determinato dalla distanza tra la titolarità comunale, di prossimità, delle funzioni, ed il livello di reale esercizio e quindi di responsabilità ed *accountability*.

Il miglioramento della capacità di azione pubblica richiede però anche di sfruttare l'opportunità di concentrare in capo all'ente provinciale compiti di specifico servizio agli enti locali, che sempre più spesso avvertono limiti legati alla propria dimensione organizzativa ed alla complessità delle funzioni esercitate, e d'altra parte sono in via crescente destinatari di regole e vincoli che impongono specifici livelli di aggregazione e di qualificazione per l'esercizio di determinate attività.

Questo passa per l'individuazione di una duplice tipologia di funzioni provinciali, ed al contempo per la costruzione di un assetto della c.d. "*governance*" provinciale compatibile con le funzioni esercitate e con la nuova veste istituzionale. Si tratta di un percorso non semplice, ma che appare possibile ed auspicabile per far uscire il sistema locale dall'attuale impasse e proporre una provincia "utile" all'ordinamento repubblicano che si va a ricomporre.

(5.) Partire dalle funzioni

E' dunque proprio dalle funzioni provinciali che occorre ripartire per ricomporre il quadro del sistema delle autonomie territoriali, immaginando un ruolo complessivamente strategico che permetta ad un tempo: ai comuni di disporre di un supporto effettivo e qualificato per lo svolgimento dei propri compiti, ovviando alla loro solitudine e compensando i rischi di inadeguatezza organizzativa; alle regioni di non percorrere il pericoloso percorso della loro amministrativizzazione, di un appesantimento sul lato della gestione concreta

che ne tradisce al crescere, e ne tradirebbe al consolidarsi ulteriormente, la prospettiva costituzionale di ente politico di programmazione e di regolazione.

Un periodo ormai più che decennale di riduzione della spesa pubblica a livello locale e, soprattutto, di limitate immissioni di personale qualificato nelle amministrazioni locali ci consegna, unitamente in questo ad un'architettura istituzionale che appare inadeguata, l'evidente esigenza di rafforzare la capacità amministrativa e tecnica del complessivo sistema delle autonomie locali. Questo, però, in un contesto nel quale si avvertono con forza le esigenze di specializzazione e divisione dei ruoli, il che richiede inevitabilmente una dimensione "di scala" che consenta ragionevolmente l'organizzazione di adeguati uffici e concentrazione di competenze tecnico-amministrative.

Questo è evidente in modo particolare, ma non esclusivo, nel campo dei lavori pubblici, dove il nuovo codice dei contratti ha posto nuove sfide alle amministrazioni locali: la capacità di programmare e progettare adeguatamente le proprie opere pubbliche e i propri acquisti, la possibilità di interloquire in condizioni di parità nelle collaborazioni di partenariato pubblico privato, la capacità di gestire procedure con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In generale, la capacità, nei contesti specifici, di disporre di competenze che permettano di gestire in modo vantaggioso per le amministrazioni la definizione di questioni significative in campi che richiedono elevate specializzazioni.

(6.) Le funzioni di area vasta

In questo disegno, possono anzitutto pensarsi come collocate e collocabili a livello provinciale le funzioni propriamente di area vasta: in particolare le funzioni in materia di mobilità (trasporti, viabilità, infrastrutture), edilizia scolastica, ambiente (ciclo dei rifiuti, controlli ambientali), mercato del lavoro, piano territoriale di coordinamento.

Dovrebbe trattarsi correttamente di "funzioni proprie" dell'ente provinciale, da ricomporre con una semplificazione e razionalizzazione del sistema degli "ambiti" e delle relative autorità di ambito, ricomponendo in capo alla provincia in modo più chiaro il disegno costituzionale che vede enti autonomi,

titolari di funzioni e risorse, quali referenti e responsabili di funzioni e servizi rivolti alla collettività di riferimento, evitando disegni, quali la ricerca di forme associative non per il raggiungimento di adeguate dimensioni per l'esercizio di funzioni comunali, ma proprio per l'esercizio di funzioni di area vasta, che appaiono ormai confusi, condannati alla inattuazione e nei quali si perde complessivamente il rapporto tra corpo elettorale e *accountability* nella gestione dei servizi. Questa prospettiva richiede chiarezza di intenti ed assunzione di consapevolezza da parte anzitutto del mondo delle province, ma non meno da parte dei comuni e delle regioni.

Le funzioni proprie devono essere esercitate in collegamento con i comuni, con adeguate procedure e forme di leale collaborazione e meccanismi di *governance* che tengano conto dell'esigenza di questa relazione, ma non vanno considerate funzioni dei comuni e sono esercitate nell'interesse complessivo della comunità provinciale.

(8.) Le funzioni di supporto ai comuni

Non meno importante, la prospettiva di individuare in capo alla provincia funzioni svolte a supporto ed in ultima istanza nell'interesse dei comuni: funzioni anzitutto di stazione appaltante qualificata, funzioni in materia di informatica e trasparenza, progettazione europea e accesso ai fondi strutturali, reclutamento e formazione professionale dei dipendenti.

Occorre sviluppare la prospettiva, eccessivamente generica, della "assistenza tecnico-amministrativa", passando all'individuazione di specifici campi di operatività. Rientrano in quest'ambito anzitutto le funzioni relative ai contratti pubblici: la provincia quale stazione appaltante unificata al servizio dei comuni (e di altre amministrazioni presenti nell'ambito territoriale di riferimento, quali ad esempio le istituzioni scolastiche). In questo scenario, mentre i compiti connessi di programmazione e decisione sui servizi e sugli acquisti restano in capo ai comuni, la progettazione (fino al progetto esecutivo), la gestione della procedura di gara, la vigilanza sull'esecuzione va ricondotta in capo alle stazioni appaltanti provinciali, in un costante dialogo con i comuni. Questo in

campi diversi: appalti di lavori, servizi e forniture; concessioni; partenariato pubblico privato.

Si avverte il bisogno, in sintesi, costruire un disegno coerente ed integrato rivolto complessivamente a rafforzare l'effettiva capacità di governo e gestione di questi processi da parte degli enti locali nel loro insieme.

Un ragionamento analogo può essere rivolto alla funzione in materia informatica e di sistemi informativi. Nella società della conoscenza la capacità di raccogliere ed organizzare i dati ha una funzione strategica che richiede adeguate concentrazioni di competenze per consentire le necessarie strategie di valorizzazione, ma già solo per corrispondere ai crescenti vincoli alla transizione digitale ed alla piena digitalizzazione pubblica. Tutta la questione della gestione delle informazioni, sul versante della trasparenza come su quello della sicurezza e protezione dei dati, ed in particolare dei dati personali, pone crescenti sfide legate alla complessità ed alla responsabilizzazione che si legano strettamente alla possibilità di disporre di risorse e competenze anche tecniche adeguate. Si avverte, in particolare, da lato delle amministrazioni locali, tuttora la presenza di troppe soluzioni e applicazioni non coordinate, banche dati non comunicanti e talora di qualità limitata percepite dalle amministrazioni come un peso, scarsa capacità di approfittare delle opportunità che discendono dalle grandi masse di dati (big data) a disposizione. Quando non si arrivi a situazioni di vera carenza di soluzioni informatiche, quali la dichiarata impossibilità di molti comuni di gestire la nuova fatturazione elettronica imposta a partire dal 2019.

Ancora, in un momento in cui alcune delle principali fonti di finanziamento per iniziative su base locale vanno ricercate in finanziamenti esterni, occorre sviluppare la capacità di accesso e gestione dei fondi europei dei quali si avverte sempre più il carattere strategico: in questa prospettiva le province possono mettere al servizio del sistema delle autonomie locali più elevate capacità tecniche di elaborazione di progetti al fine di garantire non solo l'accesso al finanziamento ma concrete prospettive di successo degli interventi proposti.

Discorsi analoghi possono farsi per altre funzioni strumentali, a partire da quelle in materia di reclutamento ed aggiornamento del personale. Collocare a livello provinciale funzioni in questo campo consente di rendere più regolare il funzionamento delle corrispondenti funzioni esercitate a livello comunale, permettendo di nuovo il raggiungimento delle adeguate economie di scala e permettendo il rafforzamento dell'azione sia sul versante dell'imparzialità che del buon andamento. In prospettiva, possono pensarsi come collocabili a livello provinciale altre funzioni "complesse" in materia di gestione del personale, quale quelle relative allo svolgimento dei procedimenti disciplinari, che richiedono competenze adeguate ed un livello di "distanza" dalla vicenda e dalle persone interessate.

In questo senso, possono collocarsi a livello provinciale funzioni, essenzialmente di tipo tecnico e di supporto alle specifiche strategie definite dai diversi enti comunali, anche in materia di prevenzione della corruzione.

In sintesi, in un assetto "mobile" e "condiviso" una serie di funzioni possono essere esercitate in modo anche differenziato, rispondendo alla diversa capacità dei singoli enti territoriali di esercitare appieno le funzioni e quindi di "beneficiare" in modo anche elastico della concentrazione di competenze a livello provinciale utilizzando in modo ancora più ampio gli uffici della provincia.

(9.) L'organizzazione delle funzioni

A questo assetto di funzioni va fatto corrispondere un ridisegno delle organizzazioni amministrative locali che tocca certo il livello provinciale, ma che non ignora le amministrazioni comunali e le altre strutture amministrative interessate dal ridisegno.

A livello locale, è in ogni caso necessario mantenere e perseguire con convinzione la prospettiva dell'associazionismo comunale, senza escludere, ma anche senza irrigidirsi sulla ricerca di soluzioni più radicali come le fusioni. I comuni vanno incentivati alla ricerca di una dimensione amministrativa adeguata per l'esercizio delle proprie funzioni, per consentire una complessiva migliore capacità di corrispondere al ruolo di ente di prossimità. Questa

crescita di dimensione di esercizio di funzioni provinciali attraverso l'associazionismo, ed in particolare attraverso forme stabili come le unioni, non confligge con il ruolo da riconoscere e ricostruire in capo alla provincia: si tratta di funzioni di prossimità che richiedono anch'esse una dimensione minima di efficienza e "vitalità" che però si sviluppano su una taglia che non è assolutamente comparabile con quella provinciale. In questo senso va superata una certa confusione presente nella legislazione e spesso nelle discipline regionali su questi temi.

A livello provinciale, la costruzione dell'organizzazione passa anzitutto attraverso la ricostruzione di un apparato amministrativo tecnicamente adeguato, con uffici costruiti intorno alle poche, ma chiare ed essenziali, funzioni fondamentali prima ricordate. Si tratta di concentrare a livello provinciale competenze tecnicamente adeguate, cui attingere dall'esterno ma anche, specie per le funzioni a supporto dei comuni, prefigurando prospettive di valorizzazione delle competenze presenti nei diversi comuni.

Questa prospettiva va perseguita con il convinto supporto dei comuni, ed il sostegno trasparente delle regioni, consentendo di rivendicare, in coerenza con le previsioni costituzionali ma più a fondo con le esigenze sostanziali dei cittadini rispetto allo svolgimento di queste funzioni, una chiara inversione di tendenza nelle scelte di finanza pubblica rivolte alle province ed anzi un forte investimento nelle politiche di reclutamento di competenze anzitutto tecniche da concentrare nel livello provinciale.

(10.) Un assetto di governo coerente

Questa prospettiva, di ricomposizione del quadro delle funzioni e di ricostruzione del ruolo complessivo delle province, richiede lo sviluppo di un assetto di governo coerente, tema relevantissimo che esula dagli obiettivi specifici di questo rapporto, ma sul quale alcune indicazioni paiono in ogni caso possibili e forse utili.

In coerenza con la Carta europea delle autonomie locali e lo statuto costituzionale dell'ente, ma in sostanza già solo per corrispondere all'esigenza di un rafforzamento del ruolo e dell'autonomia (anche rispetto ai comuni, in

particolare per lo svolgimento delle funzioni di area vasta sia pure in un disegno di collaborazione e condivisione), pare opportuno immaginare un ritorno, sia pure parziale, ad un ente di primo livello, con organi direttamente eletti. Questo obiettivo va però messo in equilibrio con la prospettiva, strategica e già ricordata, di provincia come “casa dei comuni”.

In questo senso, l'ipotesi di un vertice monocratico direttamente eletto dai cittadini, affiancato da un organo collegiale esecutivo, in capo al quale concentrare in modo più evidente le responsabilità relative alle funzioni proprie di area vasta svolte nell'interesse della comunità provinciale, e di un organo collegiale, espressione dei comuni, in capo al quale concentrare da un lato i compiti di concorso alle decisioni di esercizio delle funzioni di area vasta e dall'altro i compiti di partecipazione attiva, incidendo in modo più marcato sulle decisioni corrispondenti alle funzioni svolte nell'interesse dei comuni, può costituire una via interessante da percorrere. Il tutto, con una valutazione attenta delle specifiche procedure, del ruolo e del rapporto con gli altri organi, dei rischi di impasse e delle soluzioni per il loro superamento. Il tutto, ancora, in una prospettiva che, anche attraverso la previsione di specifiche soluzioni quali incompatibilità, ineleggibilità, assicurino il mantenimento di un adeguato equilibrio con il carattere spesso ad elevato contenuto tecnico di molte funzioni provinciali ed evitino il rischio di un uso strumentale delle cariche provinciali potenzialmente esiziale rispetto alla percezione ed al riconoscimento del suo ruolo sia dal livello regionale che dalla dimensione comunale.