



XVII Legislatura
Documento programmatico
dell'Unione delle Province d'Italia

31 gennaio 2013

Premessa

La XVII legislatura si troverà a fronteggiare uno dei momenti più delicati del Paese. Nel pieno di una delle più gravi crisi economiche, sociali ed occupazionali che l'Italia sia stata costretta ad affrontare, il prossimo Governo e il prossimo Parlamento saranno chiamati a fare scelte decisive per avviare la ripresa e fare ripartire lo sviluppo.

Riforme strutturali, istituzionali, dell'amministrazione dello Stato, ma anche interventi di legislazione ordinaria mirati su alcune priorità che rappresentano i temi chiave da cui l'Italia può e deve ricominciare a crescere.

Un simile compito può avere avvio, innanzitutto, da una nuova visione dei rapporti tra tutte le istituzioni.

Negli ultimi anni il deterioramento delle relazioni tra Stato centrale e istituzioni territoriali si è andato sempre più marcando, a causa di scelte economiche gravemente impattanti sui bilanci degli Enti locali e disposizioni normative centralistiche che hanno fortemente penalizzato Regioni, Province e Comuni.

Le autonomie territoriali - e i servizi che queste erogano - sono state indicate come "la spesa" inutile, ridondante, eccessiva, da razionalizzare. **Ovvero, da tagliare.** Sulle Province poi, ad ogni manovra economica il contributo richiesto in termini di minori risorse per i bilanci e di vincoli alla spesa è andato crescendo. Considerando solo gli interventi dal 2011 al 2013, **alle Province sono stati tagliati oltre 2 miliardi di euro.**

Il risultato di queste scelte è stato il progressivo impoverimento del tessuto economico dei territori e il continuo indebolimento della rete di servizi sociali garantiti ai cittadini. Con un crollo degli **investimenti locali (dal 2008 ad oggi) pari al - 44% per le Province e - 38% per i Comuni non c'è alcuna possibilità di ripartire.**

Al nuovo Governo e al nuovo Parlamento chiediamo pertanto prima di tutto di invertire questa tendenza, di ritornare a considerare le istituzioni locali, e le Province, come una **risorsa** su cui puntare, di avviare con serenità e determinazione una nuova fase di collaborazione per ripartire in modo equo e rispettoso delle diverse attribuzioni l'onere e la responsabilità di contribuire alla ripresa dell'Italia. Le scelte di politica economica che intervengono su tutte le istituzioni vanno prese collegialmente.

Ma chiediamo anche di **abbandonare la deriva**, tanto demagogica quanto del tutto infruttuosa, **dell' utilizzo strumentale di norme di carattere meramente finanziario per intervenire surrettiziamente con riforme istituzionali, come è stato fatto a danno delle Province.** Non è così che si riqualifica la spesa pubblica, su cui invece si deve intervenire, né si producono risparmi, come dimostrato nelle passate legislature.

Come Province, abbiamo individuato obiettivi chiave su cui insieme possiamo intervenire per offrire ai cittadini nuove prospettive: occorre investire nella scuola, nella formazione e negli strumenti che possono sostenere le politiche attive per il lavoro; per dare nuove opportunità alle imprese e alle economie locali serve intervenire sulle piccole reti di infrastrutture viarie, che sono

ormai obsolete; bisogna cogliere la sfida della green economy e delle infrastrutture immateriali, che può aprire spazi ad una nuova leva imprenditoriale, coniugando la crescita e la diffusione di know how alla promozione dello sviluppo sostenibile; occorre garantire la messa in sicurezza del Paese, con un'opera costante di contrasto al dissesto idrogeologico. Sono temi, questi, che possono e devono essere affrontati sia a livello nazionale che a livello locale, nel rispetto delle funzioni attribuite a ciascuno.

Questo documento ha lo scopo di focalizzare alcune di queste tematiche, chiarire i nodi ancora aperti e provare a prospettare soluzioni utili al Paese.

E' la piattaforma di proposte che le Province consegnano a chi intende impegnarsi per governare l'Italia, in particolare rispetto a:

- **Edilizia scolastica, funzionamento delle scuole e formazione professionale.** Le Province gestiscono oltre 5000 edifici, quasi 120 mila classi e oltre 2 milioni e 500 mila allievi.
- **Sviluppo economico e Servizi per il mercato del lavoro:** le Province gestiscono i servizi di collocamento attraverso 550 Centri per l'impiego; intervengono con sostegni all'imprenditoria; promuovono le energie alternative e le fonti rinnovabili.
- **Gestione del territorio e tutela ambientale:** le Province hanno compiti di difesa del suolo, prevenzione delle calamità, tutela delle risorse idriche ed energetiche; smaltimento dei rifiuti.
- **Mobilità, Viabilità, Trasporti:** le Province gestiscono trasporto pubblico extraurbano; gestione di circa 134 mila chilometri di strade nazionali extraurbane.

Si tratta di funzioni chiave, strettamente collegate al territorio, indispensabili per assicurare alle comunità il mantenimento del welfare locale e la promozione dello sviluppo imprenditoriale ed occupazionale delle imprese.

Questi temi dovranno diventare centrali nei programmi di governo della prossima legislatura.

Queste priorità di intervento impongono che si abbandoni la strada dello stravolgimento delle istituzioni territoriali. Tra i primi interventi che si dovranno realizzare nella nuova legislatura c'è il superamento delle incertezze sull'ordinamento delle Province.

Una vera riforma passa per un profondo riordino delle istituzioni di area vasta, attraverso la chiara individuazione delle funzioni degli enti territoriali, la revisione delle circoscrizioni provinciali, l'istituzione delle Città metropolitane, il conseguente riordino di tutta l'amministrazione italiana, l'incentivazione dell'associazionismo comunale, la riforma dell'amministrazione statale periferica e il superamento delle strutture e degli enti strumentali statali e regionali che non hanno una diretta legittimazione democratica.

Questa riforma può rappresentare il momento iniziale di un percorso più complessivo di riforme costituzionali che precisi la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, ridisegni la mappa delle circoscrizioni regionali che deriva dall'art. 131 della Costituzione (superando le evidenti incongruenze) e porti finalmente alla riforma del sistema parlamentare.

1. I tagli ai bilanci delle Province e i servizi a rischio.

Ad incidere in maniera drammatica sullo stato attuale dei bilanci delle Province sono stati diversi provvedimenti economici. Il decreto legge n. 78/10, ha imposto un taglio di risorse di 300 milioni di euro per il 2011 e di 500 per il 2012; poi il cosiddetto decreto Salva Italia del 2011, ha portato il 2012 a – 415 milioni. Successivamente la cosiddetta Spending review ha sommato altri 500 milioni per il 2012 che sarebbero diventati 1 miliardo per il 2013. Infine la Legge di stabilità ha aggiunto altri 200 milioni per il 2013.

In totale, dunque, **dal 2011 al 2013 i tagli alle Province sono stati di 2,1 miliardi di euro.**

Ciò vuol dire che si è chiesto alle Province, che rappresentano **l'1,3% della spesa pubblica**, di contribuire al risanamento del Paese tagliando i propri bilanci **del 25%**.

Con la spending review, poi, si è direttamente imposto alle Province di attuare questo taglio su alcune specifiche spese considerate 'aggredibili' e definite "consumi intermedi".

Facendo ricomprendere tra queste anche le spese sostenute dalle Province per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni, in particolar modo il trasporto pubblico locale, la formazione professionale nonché la gestione e smaltimento rifiuti per le Province della Campania, oltre a tutta una serie di funzioni ulteriori e diverse previste dalla legislazione regionale e dunque obbligatorie per le Province.

Voci incomprimibili per definizione essendo tali funzioni finanziate in entrate dalle Regioni (per tpl e formazione professionale) ovvero assegnate con legge statale alle Province (per quanto riguarda la gestione rifiuti).

Quindi, quelli che grossolanamente sono stati definiti consumi intermedi, in realtà sono servizi e beni finali destinati alla collettività e fanno riferimento a trasferimenti statali, regionali e comunitari di fatto incomprimibili con obbligo di rendicontazione e con vincolo tassativo di destinazione.

E' evidente che ciò comporterà, se il Governo non interverrà ad operare immediatamente una riduzione dei tagli, ad una generalizzata situazione di disequilibrio dei bilanci, ad un progressivo ed inevitabile sfornamento del patto di stabilità interno.

I numeri fin qui ricordati non possono che sancire con tutta evidenza che **le politiche finanziarie a carico delle Province, determinate con le ultime manovre (decreto legge 78/10 e dl 201/12, dl 95/12 e legge di stabilità per il 2013) hanno gravemente compromesso gli equilibri finanziari degli enti.**

E' utile riportare sinteticamente i dati di cassa desunti dal Siope per Comuni e Province, in modo da evidenziare che il sistema degli enti locali ha già, per forza di cose, operato una forte contrazione di spesa.

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, cioè la capacità di produrre **investimenti**, il crollo è drammatico.

Si è passati in soli 5 anni ad una riduzione del **44,7% per le Province e del 36,4% per i Comuni:**

	2008	2009	2010	2011	2012	VARIAZIONE
PROVINCE	3.821	3.552	2.936.	2.634	2.111	-44,74
COMUNI	20.864	19.337	15.672	15.487	13.261.	-36,44

**dati espressi in milioni di euro*

Un tale trend non consente di immaginare alcuna possibilità di sviluppo e rilancio delle economie territoriali e danneggia, prima di tutto, il tessuto imprenditoriale locale.

Per quanto riguarda la **spesa corrente**, cioè quella più rigida (che comprende dunque oltre alle spese ordinarie della macchina amministrativa, gli stipendi del personale), è **evidente invece come nelle Province una riqualificazione sia già in atto.**

In cinque anni quella delle **Province è calata di – 12,79% mentre quella dei Comuni è salita del 3,24% .**

	2008	2009	2010	2011	2012	VARIAZIONE
PROVINCE	9.032	8.678	8.564	8.454	7.876	-12,79
COMUNI	47.881	50.323	51.415	51.745	49.430	3,24

**dati espressi in milioni di euro*

Quello che appare chiaro è che si sia fortemente sottovalutato il complessivo effetto che tale contrazione di risorse avrebbe poi concretamente avuto su tutto il panorama di servizi e funzioni che le Province, ancora oggi – è bene sottolinearlo – svolgono per legge: parliamo di 5000 edifici scolastici, 550 centri per l'impiego, 134 mila km di strade provinciali, oltre a tutta l'attività di controllo, verifica e manutenzione in ordine alla tutela ambientale e dissesto idrogeologico.

Impostare, in modo continuativo, la politica economica del Paese operando **tagli alle risorse** destinate a Province e Comuni, non può non riverberarsi sulla **qualità e quantità dei servizi offerti** ai cittadini. In merito dell'ultimo disegno di legge di stabilità, la stessa Corte dei Conti ebbe a rilevare che:

“Il concorso delle amministrazioni locali al riequilibrio dei conti pubblici è, anche nel caso del disegno di legge di stabilità, consistente e rafforza quanto anticipato con il decreto legge n.95/2012 nello scorso mese di luglio. Del totale delle riduzioni di spesa disposte dal provvedimento, circa il 75 per cento è posto a carico di tali enti: si tratta di 2,8 miliardi nel 2013, che salgono ad oltre 3,2 miliardi dal 2014”

Tale situazione viene peraltro aggravata dalla **contestuale riduzione delle risorse dal fronte regionale**, determinato proprio dalla stretta che anche le Regioni hanno subito dai recenti interventi normativi, che sulle Province determinano dunque una ulteriore stretta di liquidità, pur essendo chiamate per legge a garantire il medesimo livello di servizi ai cittadini.

L'effetto concreto delle manovre che si sono dunque così susseguite sarà quello di ingenerare **l'inevitabile disequilibrio del comparto**: viene meno qualsivoglia possibilità di garantire un equilibrio tra le risorse finanziarie disponibili e le funzioni esercitate dalle Province.

Il processo di responsabilizzazione finanziaria degli amministratori locali viene dunque di fatto disatteso dalle recenti manovre finanziarie a carico delle Province: i tagli imposti determinano il progressivo *default* di un intero comparto, ed i criteri individuati dal legislatore nulla hanno a che **vedere con la riqualificazione della spesa pubblica e l'efficientamento dei servizi offerti ai cittadini.**

La Camera dei Deputati, nella seduta del 21 dicembre 2012, dando il via definitivo alla Legge di stabilità 2013, ha votato e approvato un ordine del giorno, presentato da esponenti di maggioranza e opposizione, nel quale si evidenzia come **i tagli effettuati ai bilanci delle Province con le diverse manovre economiche definite dai Governi a partire dal 2010 fino alla Legge di stabilità stessa**, che ammontano nel totale ad oltre 2 miliardi di euro, **comprometterà inevitabilmente la funzionalità degli enti, impedendo la normale erogazione dei servizi indispensabili per i cittadini**. Lo stesso ordine del giorno definisce che **con questi tagli è a rischio** anche il pagamento degli stipendi dei 57.000 dipendenti delle province, e che è in forse il rinnovo dei contratti di quanti oggi assicurano servizi essenziali ai cittadini e ai territori.

Per questo, con l'ordine del giorno, **la Camera ha chiesto al Governo di impegnarsi per adottare iniziative normative volte ad assicurare la necessaria riduzione dei tagli per le Province, così da garantire l'erogazione dei servizi ai cittadini, la ripresa degli investimenti locali, nonché il pagamento degli stipendi e il rispetto dei diritti del personale**, in un quadro equo e sostenibile che consenta alle Province di contribuire al risanamento dei conti pubblici senza mandare gli enti in default.

Da questo ordine del giorno occorre ripartire per riprendere il confronto politico istituzionale sui bilanci delle Province.

Le proposte

- **Dimezzamento del taglio imposto alle Province dal 2013:** 600 milioni di riduzione (in luogo di 1,2 miliardi) sono il limite massimo accettabile e soprattutto sostenibile da parte del comparto, da operare secondo criteri non lineari ma che tengano conto dei diversi ruoli e funzioni svolti dagli enti in ragione della Regione di appartenenza;
Ciò non appare indifferente rispetto a quanto previsto dalla **recente legge rafforzata attuativa dell'articolo 81 della Costituzione** appena approvata dal Senato in via definitiva: come poter giustificare, anche in sede europea, che gli enti locali non riescono, per fattori esogeni e non determinati da proprie scelte e valutazioni tecnico-politiche, a garantire l'equilibrio né di cassa, né tanto meno di competenza?
- Occorre ripensare le regole del patto di stabilità interno. Nessuno ignora gli effetti deleteri che le regole della competenza mista hanno generato sul sistema produttivo con particolare riferimento agli investimenti: **dal 2008 al 2012 le Province hanno ridotto i loro volume di investimenti sul territorio del 44,7%**.
- Ecco perché è necessario liberare almeno parte dei residui di parte capitale che sono nelle casse degli enti.
- Occorre che il patto di stabilità venga anche allentato a fronte di operazioni di **riduzione del debito** che gli enti hanno realizzato in questi anni, almeno per far fronte alla ripresa degli investimenti.
- Il patto di stabilità deve essere rivisto anche sotto il profilo delle sanzioni che, se attivate, portano progressivamente ed inevitabilmente al default.

- Ciò nonostante le Province ritengono di non doversi sottrarre al lungo e complesso processo di risanamento della finanza pubblica, ma chiedono che ciò venga fatto con conoscenza e competenza dei fenomeni che riguardano gli enti locali. Il superamento della spesa storica dovrà avvenire attraverso una analisi compiuta e diffusa dell'intero quadro di attori locali, precisando prima lo scenario del "chi fa che cosa" per evitare inutili e dispendiose sovrapposizioni di ruoli e funzioni, prevedendo altresì un sistema premiale che scoraggi comportamenti inefficienti e valorizzi le migliori pratiche.
- In questo senso occorre dunque definire le funzioni di ogni livello di governo e, in modo correlato, garantirne la **copertura finanziaria necessaria ad esercitarla; ciò vale anche con riferimento alle funzioni trasferite e/o delegate** dalle Regioni, oramai non più accompagnate da sufficienti e congrui trasferimenti erariali.
- Occorre ristrutturare, in un'ottica coerente con l'art. 119 della Costituzione, l'autonomia finanziaria delle Province, con riferimento a specifici tributi (come ad esempio la Tares recentemente rivista) ma soprattutto con riferimento al fondo sperimentale di riequilibrio, consapevoli del fatto che tale fondo altro non rappresenta che il vecchio sistema dei trasferimenti erariali, che complessivamente però non pesano più sul bilancio statale, essendo questi ormai ridotti a zero.
- Proprio in questa ottica si rende ancora più urgente l'attuazione della previsione di un riordino dell'IPT, come indicato nell'art. 7, comma 17 del decreto legislativo n. 68/11, in una prospettiva che renda l'imposta più coerente con le direttive comunitarie in materia di inquinamento e progressiva rispetto al bene mobile oggetto di imposta;

La riduzione dei tagli alle Province è indispensabile per garantire le risorse a favore dell'erogazione di servizi essenziali ai cittadini e alle imprese.

2. I servizi ai cittadini: le priorità delle Province

➤ La scuola, l'istruzione e la formazione

Secondo gli ultimi dati pubblicati dal Ministero dell'Istruzione, **ben il 44% delle scuole italiane ha più di 40 anni, e c'è addirittura un 4% che ha superato la soglia del secolo.**

27.920 edifici scolastici, oltre il 40% del totale, sono in aree potenzialmente ad elevato **rischio sismico**, mentre il 10,67% si trova in aree ad alto **rischio idrogeologico**.

Le Province gestiscono **5.179 edifici scolastici che ospitano 3.226 Istituti scolastici di scuola secondaria composti di 117.348 classi che accolgono 2.596.031 alunni.**

Secondo un monitoraggio svolto attraverso questionari somministrati alle Province, rispetto a questo patrimonio, in media sarebbero necessari **3.247 euro per studente in interventi di edilizia scolastica.**

In totale, a livello nazionale servirebbero quindi 8,5 miliardi di euro per le scuole superiori gestite dalle Province .

Di questi, il 60% è necessario per investimenti di adeguamenti alla legge per la sicurezza e l'antisismica (**5 miliardi circa**); il 25% è necessario per nuove costruzioni, ristrutturazioni, ampliamenti (**2,1 miliardi circa**); il 15% per l'efficientamento energetico (**1,2 miliardi circa**).

A causa dei tagli ai bilanci e dei vincoli imposti dal patto di stabilità, dal 2008 al 2012 la capacità delle Province di investire nelle scuole è crollata al **- 62,3%** . Il trend di netta diminuzione si è accentuato negli anni 2011 / 2012.

Inoltre, sempre per garantire il rispetto del patto di stabilità , l'importo totale delle fatture liquidate e non pagate per investimenti al 31.12.12 dalle Province ammonta a circa **700 milioni di euro.**

Di queste, almeno **il 50%** è riferito ad investimenti per la manutenzione e la messa in sicurezza delle scuole, pari a circa **350 milioni di euro.**

Le Province hanno saputo in questi anni garantire uno sviluppo qualitativo degli edifici, modernizzando il patrimonio scolastico e realizzando anche una serie di importanti interventi in materia di efficientamento energetico, installazione di impianti fotovoltaici e introduzione del Wi-fi nelle scuole attraverso i programmi dell'Unione europea.

A fronte di irrisori trasferimenti statali, nel quinquennio 2005-2010 **le Province hanno speso circa 9 miliardi** di euro di risorse proprie a favore delle scuole secondarie superiori per la manutenzione ordinaria e straordinaria e nuove costruzioni (nello stesso quinquennio 2005-2010 i trasferimenti statali a comuni e province per l'edilizia scolastica delle scuole sia primarie che secondarie di primo e secondo grado sono stati complessivamente pari a 250 milioni di euro).

Le proposte

- **Istituzione di un Piano pluriennale straordinario** annualmente e adeguatamente finanziato, che consenta attraverso procedure snelle un intervento tempestivo da parte dell'ente locale e una reale programmazione territoriale.

In tal senso riteniamo che la previsione contenuta nella legge di conversione del decreto crescita bis relativa all'istituzione di un Fondo unico per l'edilizia scolastica volto a finanziare appositi piani triennali, articolati in singole annualità, di interventi di edilizia scolastica (nonché i relativi finanziamenti) sia da salutare con favore in quanto può rappresentare un cambio di passo rispetto all'inefficacia e alla farraginosità dei recenti meccanismi di finanziamento straordinario dei Fondi Cipe che hanno operato senza una programmazione.

Occorre dotare questo fondo delle risorse indispensabili per garantire non solo la messa in sicurezza delle scuole, ma la costruzione di nuovi edifici funzionali e moderni, capaci di contribuire alla crescita sociale e intellettuale degli studenti.

- **L'allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno** relativamente agli interventi per l'edilizia scolastica, per assicurare la manutenzione ordinaria e garantire nell'immediato la ripresa degli investimenti in opere e infrastrutture.

➤ **Ripartire dall'occupazione**

Secondo gli ultimi dati sulla disoccupazione diffusi dall'Istat, **il tasso di disoccupazione giovanile a novembre scorso è stato pari al 37,1%: 641 mila persone in cerca di lavoro, che rappresentano il 10,6% dei giovani tra i 15 e i 24 anni.**

Il livello più alto mai toccato: dopo l'Italia, tra i Paesi Ue, si sono posizionati solo la Grecia (57,6%, dati di settembre 2012), la Spagna (56,5%) ed il Portogallo (38,7%).

Le Province, che svolgono ormai da 15 anni il compito **dell'erogazione dei servizi per l'impiego, dell'orientamento e del collocamento** e con le Regioni si occupano della **programmazione della formazione professionale** e degli interventi di politica attiva per il reinserimento al lavoro, hanno in questi anni investito ingenti risorse, peraltro strettamente connesse alla rete dei servizi scolastici e alla programmazione dell'offerta formativa, nei **servizi per l'impiego e le politiche del lavoro**.

I numeri sono significativi: le Province gestiscono **oltre 550 centri per l'impiego** (in cui lavorano **circa 8.000 persone tra dipendenti ed esperti**) che svolgono in tutta Italia le funzioni di erogazione dei servizi per l'informazione, l'orientamento e l'inserimento al lavoro realizzando il 12% della preselezione e circa il 4% (nel Centro Nord il 7 %) dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. Più di **300 centri per l'impiego** svolgono anche interventi di assistenza e consulenza gratuiti per chi intende mettersi in proprio. L'attività di orientamento al lavoro ed alla formazione verso i giovani è promossa a livello pubblico solo dalle Province, in raccordo con le Regioni. **Circa 2.400.000, tra cittadini ed imprese**, ogni anno si rivolgono ai centri per l'impiego per richiedere servizi che riguardano il lavoro e l'accesso agli incentivi.

Il quadro delle esperienze italiane è tuttavia molto vario ed i sistemi regionali poco omogenei e confrontabili, ma la centralità del ruolo delle Province rispetto alle politiche del lavoro sia

attive che passive deve rappresentare un punto di snodo per ogni intervento di riforma del mercato del lavoro.

Oggi infatti lo sviluppo italiano è strettamente legato ai territori, alle specificità locali e ai bacini di impiego, e ciò è ancora più vero anche in considerazione della grave crisi economica che stiamo attraversando. E' possibile promuovere, soprattutto nel Mezzogiorno, sviluppo ed occupazione solo se vengono rilanciate e sostenute le sinergie tra tutti i soggetti che operano nel mercato del lavoro, con diverse funzioni e competenze.

Si tratta di una dimensione di rete che coinvolge necessariamente una pluralità dei soggetti, sia pubblici che privati e che vede il suo punto di snodo nella Provincia.

Promuovere il lavoro per promuovere la ripresa e lo sviluppo e viceversa: in questo senso la collaborazione interistituzionale e la collaborazione tra soggetti pubblici e privati è una strada necessaria da percorrere, oggi più che mai.

Laddove le Province, in coerenza peraltro con quanto previsto dal nostro ordinamento, fanno sistema con i soggetti privati ed esercitano le funzioni di regia territoriale dei servizi e delle politiche per il lavoro e la formazione, i risultati sono misurabili e verificabili in termini di rendiconto e di migliore capacità istituzionale.

Le proposte

- Il **mantenimento dei centri per l'impiego come presidio territoriale** di area vasta sul mercato del lavoro al livello provinciale, come snodo tra le funzioni amministrative del collocamento (nazionali) e delle politiche del lavoro (regionali).
- Il **rafforzamento della funzione dei centri per l'impiego**, con piani di miglioramento definiti con le Regioni, in grado di garantire livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.
- La definizione di una **gamma fondamentale dei servizi** che tutti i centri per l'impiego devono erogare, omogenea e garantita a livello nazionale.
- La **definizione della responsabilità pubblica nella definizione per il disoccupato del patto di servizio**, propedeutico all'accesso agli ammortizzatori sociali, attraverso il centro per l'impiego competente.
- La **promozione dei centri per l'impiego quali indicatori dei fabbisogni di professionalità richiesti dalle aziende locali** per la **definizione di programmi di formazione** strettamente legati ai bisogni professionali presenti sui territori. Solo così la formazione sarà davvero propedeutica all'inserimento professionale.
- La **definizione di uno stanziamento ordinario per il funzionamento** dei centri per l'impiego e la stabilizzazione del relativo personale, con criteri di premialità.

➤ Sicurezza del territorio

Secondo i dati diffusi dall'associazione Legambiente, sulla base di un monitoraggio realizzato dall'Upi con il Ministero dell'ambiente nel 2003, **in Italia il rischio di frane e alluvioni interessa 2 Comuni su 3**. Le Regioni più minacciate sono Calabria, Umbria e Valle d'Aosta, Marche e Toscana.

Per riparare i danni del maltempo il Paese spende 1 milione di euro al giorno, ma per la prevenzione le risorse sono ancora scarse: negli ultimi 10 anni sono stati erogati solo 2 miliardi di euro .

Risorse, tra l'altro, che servono a coprire solo i lavori più urgenti, ovvero gli interventi considerati di "maggior urgenza".

In Sicilia, Veneto, Toscana e Liguria, le Regioni colpite dagli eventi più gravi in questi ultimi 3 anni, è andato l'80% delle risorse stanziare, ma i danni ammontano a 2,2 miliardi di euro circa, quasi il triplo delle risorse messe a disposizione.

Il restante 20% dei fondi per l'emergenza è andato alla Calabria, la Campania, la Puglia, le Marche, l'Abruzzo, l'Emilia, il Piemonte, il Friuli e la Basilicata.

Le proposte

- Individuare le **politiche provinciali di pianificazione territoriale** quali strumento di **riferimento indispensabile** per definire le linee di sviluppo dei territori sotto il profilo infrastrutturale, del consumo di suolo, della destinazione agricola, della localizzazione degli insediamenti produttivi, ecc. in una logica cooperativa e condivisa con gli enti del territorio.
- Rafforzare il **ruolo delle Province nella pianificazione degli interventi di protezione civile** allo scopo di garantire una verifica della coerenza dei piani comunali con i piani provinciali, per realizzare una mappa dei rischi e coordinare le risorse ai fini di una migliore integrazione.
- **Nessuno sviluppo è possibile senza una prospettiva territoriale di dimensione adeguata** e senza il riconoscimento di un ruolo istituzionale che solo può superare le logiche individualiste che troppo spesso frenano lo sviluppo di ampia parte del nostro Paese.
- E' indispensabile rifinanziare il **Fondo per il contrasto al Dissesto idrogeologico**, azzerato dalle passate manovre finanziarie e di destinare tali risorse esclusivamente a investimenti diretti alla prevenzione del rischio. Il risparmio per Stato ed enti locali sarebbe enorme, e si garantirebbe la tutela del paesaggio e la sicurezza dei cittadini.
- Contestualmente, si definisca un **Piano nazionale di tutela del paesaggio e di difesa del territorio** che assegni a ciascuna istituzione responsabilità, obiettivi e interventi necessari sul medio e lungo periodo per uscire dalla logica dell'emergenza e progettare uno sviluppo urbanistico e territoriale che ponga la valorizzazione e la difesa del paesaggio come priorità..

➤ Pianificazione territoriale, infrastrutture, viabilità e trasporti

Le Province attualmente gestiscono oltre l'80% della rete stradale nazionale (**circa 134 mila km**) ed hanno sviluppato una forte capacità, anche manageriale, per l'ammodernamento e messa in sicurezza di tale patrimonio. Tuttavia tutta l'esperienza, il know how e le professionalità acquisite in materia di infrastrutture viarie, messe da sempre a disposizione anche e soprattutto a supporto delle attività dei comuni del territorio, rischia di venire dispersa vista la costante contrazione di risorse che impone una drastica riduzione degli investimenti. Il processo deve dunque conoscere una inversione di tendenza, perché le infrastrutture viarie, in un Paese dove ancora è imponente la percentuale di mobilità su gomma quale modalità principe del trasporto merci, rappresentano l'unica possibilità di mantenere in vita ed interconnettere il sistema produttivo dei territori.

Le proposte

- Occorre considerare **prioritari gli investimenti nelle medie e piccole opere infrastrutturali**, rispetto a quelli destinati a Grandi opere la cui costruzione non sia ancora stata avviata.
- L'ammodernamento e la messa in sicurezza della **rete viaria provinciale**, come il completamento delle opere già in essere, sono azioni necessarie che non devono vedersi mortificate dai vincoli del patto di stabilità interno, ma devono poter essere inserite nelle linee di azione prioritarie del prossimo Governo all'interno di **un piano straordinario di investimento sulle infrastrutture di comunicazione. Un Piano** che superi i ritardi e la marginalizzazione che ancora persistono in alcune aree del Paese, colmi il gap infrastrutturale che caratterizza il mezzogiorno e, allo stesso tempo, contribuisca fattivamente alla creazione di quella competitività di cui il Paese ha disperatamente bisogno.
- Non bisogna dimenticare che un sistema viario ben realizzato e mantenuto rappresenta la condizione imprescindibile per il miglioramento della sicurezza stradale; non è credibile una politica che miri a ridurre l'incidentalità senza favorire la qualità delle strade. Occorre dunque accompagnare l'ammodernamento con l'incremento delle tecnologie intelligenti, favorendo al tempo stesso anche la crescita della qualità della formazione degli utenti della strada e dei soggetti deputati al controllo della circolazione. Troppo spesso si dimenticano gli alti costi sociali connessi alla incidentalità (prima causa di morte tra i giovani) e ad un superficiale approccio al controllo degli utenti e delle coperture assicurative dei veicoli. Occorre un'inversione di tendenza – anche culturale - che non può prescindere da una attenzione mirata alle infrastrutture e alla qualità della sicurezza stradale.
- Strettamente connessa al tema della rete viaria, emerge la necessità di rafforzare la consapevolezza e la determinazione dell'azione politica rispetto alla **mobilità sostenibile**, che rappresenta senza dubbio la sfida più ardua per contemperare il rispetto dell'ambiente e delle risorse naturali e il miglioramento della qualità dell'aria con lo sviluppo del Paese. Una programmazione dei servizi di **trasporto pubblico e privato che si muova nell'ottica della intermodalità**, migliorando la capacità di programmazione dei servizi, valorizzando altresì le vie marittime e fluviali, le vie ciclabili, superando se possibile la frammentazione del panorama imprenditoriale che caratterizza l'attuale sistema delle aziende dei trasporti pubblici locali, nella direzione del necessario efficientamento ed economicità del sistema nel suo complesso inteso.

- Per quanto poi concerne il sistema del **trasporto pubblico locale** non si può prescindere, se si vuole veramente garantire un efficientamento del servizio – unitamente ad un contenimento dei costi-, da un **sistema di gare che abbiano un ambito territoriale adeguato**, affinché si superi un quadro ora troppo frammentato del mercato delle aziende di trasporto che troppo spesso ha ingenerato inefficienze e sprechi, oltre che disservizi insostenibili per le collettività. Le Province rappresentano l'ente naturale di riferimento per tale compito, in coerenza con le funzioni di pianificazione d'area vasta ed in raccordo con i piani regionali. Occorre infatti assicurare una rete di trasporto che privilegi le integrazioni fra le varie modalità, assicurando ai cittadini e alle imprese la migliore accessibilità e fruibilità del territorio, incentivando così una razionale organizzazione del traffico e della circolazione.

➤ **Tutela dell'ambiente e Green economy**

I cambiamenti climatici, il costo del petrolio e le scelte operate dall'Unione europea nel settore energetico devono spingere il Paese ad investire fortemente sulle **energie rinnovabili e sulla green economy** genericamente intesa, se necessario abbandonando il sistema dell'incentivo a favore del consumatore finale, optando verso politiche di favore rispetto alla fiscalità generale.

Le proposte

- Le Province possono giocare un ruolo di primo piano per **dotare gli impianti pubblici di impianti di produzione di energia pulita**, sia per **incentivare la diffusione** del risparmio energetico e la produzione di energia rinnovabile nel loro territorio, nelle abitazioni, nelle aziende, con lo sviluppo di impianti di produzione di energia che sfruttino le diverse fonti (sole, vento, idrogeno, biomasse, ...), sia **supportando gli enti** di minori dimensioni attraverso politiche di aggregazione della domanda.
- In questo senso l'esperienza del **Patto dei Sindaci**, quale strumento di sviluppo delle politiche di riqualificazione energetica dei comuni, come messo in campo dalla Unione Europea, dimostra come le Province rappresentino l'interlocutore ideale e necessario per i piccoli e medi comuni che vogliono impegnarsi in maniera determinata e diretta su questo fronte: ad oggi oltre 50 Province sono attualmente strutture di supporto e coordinamento ed offrono consulenza strategica nonché assistenza tecnico-finanziaria ai comuni che si impegnano a predisporre il piano di azione per l'energia sostenibile (PAES), strumento necessario per avviare le politiche previste dal Patto.
- L'impegno delle Province sul Patto dei Sindaci rappresenta la naturale evoluzione della loro vocazione di ente deputato alla tutela dell'ambiente, attraverso politiche di concertazione e condivisione, secondo una impostazione che ormai storicamente risale all'approccio di Agenda 21 e che vede dunque l'ente locale farsi promotore di politiche bottom-up, rispettose delle esigenze di tutela e salvaguardia del territorio ma anche delle esigenze dei diversi stakeholders coinvolti.
- Le Province, per storia, cultura e know how dovrebbero dunque diventare l'ente di riferimento anche per le **procedure di autorizzazione unica ambientale**, in un'ottica di semplificazione e snellimento delle procedure amministrative inerenti il sistema produttivo.

3. La riforma delle Province e delle istituzioni di area vasta

La XVI legislatura ha riaperto in profondità il dibattito sulle Province, che per 150 anni hanno rappresentato il livello di governo di area vasta su cui si è costruito il rapporto tra l'amministrazione pubblica (statale) e il territorio.

Si è voluto fare passare il messaggio che la riqualificazione della spesa pubblica dovesse essere fatta attraverso interventi economici che hanno impropriamente operato riforme istituzionali.

Il primo intervento è stato guidato dalle dichiarazioni programmatiche di Monti al Senato del 17 novembre 2011 nelle quali egli ha affermato chiaramente: *“Il riordino delle competenze delle Province può essere disposto con legge ordinaria. La prevista specifica modifica della Costituzione potrà completare il processo, consentendone la completa eliminazione, così come prevedono gli impegni presi con l'Europa.”*

Questa scelta programmatica è stata tradotta nelle disposizioni dell'art. 23, commi 14 – 20 bis, del decreto legge cd. Salva Italia, che hanno l'obiettivo di svuotare le Province delle loro funzioni per trasferirle a Regioni e Comuni e di trasformarle in enti di secondo grado, nella prospettiva della completa abolizione delle Province dalla Costituzione.

Questa scelta è in netto contrasto con i principi costituzionali sulle autonomie locali (articoli 1 e 5) che impongono il carattere democratico delle istituzioni costitutive della Repubblica e con le disposizioni costituzionali sulle Province (articoli 114, 117, 118, 119) che garantiscono ad esse funzioni fondamentali e funzioni proprie, nonché l'autonomia nella gestione delle risorse necessarie per il loro svolgimento. Non a caso, contro il provvedimento del Governo, molte Regioni hanno fatto ricorsi alla Corte costituzionale, sui quali la Corte non si è ancora pronunciata, poiché l'udienza del 6 novembre 2012 è stata rinviata.

Ma il provvedimento è stato contrastato anche nel merito, poiché - durante la stessa conversione del decreto in Parlamento - **è stato sottolineato come da esso sarebbero derivati non risparmi, ma ulteriori aggravii per la spesa pubblica.**

Nel 2012, superata la fase di emergenza che ha portato al decreto legge 201/11, il Governo Monti ha cominciato a definire una strategia di intervento di più lungo respiro per avviare una riduzione strutturale della spesa pubblica in Italia con la “spending review”.

Il Governo aveva davanti due scenari:

- abolire le Province lungo la strada indicata dal Decreto Salva Italia e articolare la PA a livello regionale passando da 100 a 20 uffici territoriali del governo;
- riordinare le Province attraverso opportuni accorpamenti riducendo il numero degli uffici periferici del governo da 100 a (circa) 70.

Con il decreto legge sulla “spending review” si è scelta la seconda soluzione.

L'obiettivo perseguito da queste disposizioni è il ridisegno funzionale e territoriale delle Province, per fare in modo che esse abbiano chiare funzioni di governo di area vasta (che non si sovrappongono a quelle di altri livelli di governo) e dimensioni adeguate per svolgerle (attraverso il contenimento dei costi procapite per l'erogazione dei servizi, come indicato già nella ricerca della Bocconi del dicembre 2011), nell'obiettivo della *“revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”*.

Perché questo obiettivo sia raggiunto, **tuttavia, occorre coinvolgere tutti i diversi livelli istituzionali, a partire dall'amministrazione statale (al centro e in periferia) e regionale, andando a toccare gli sprechi e le rendite nascoste, a partire dai tanti enti, società e strutture di secondo grado**, che svolgono funzioni pubbliche senza trasparenza e senza una diretta legittimazione democratica.

Solo con un profondo riordino istituzionale, alla fine della recessione, l'Italia potrà infatti avere un'amministrazione più efficiente e leggera che sia in grado di mantenere comunque un adeguato livello di servizi essenziali e di rilanciare gli investimenti per far crescere il Paese.

Purtroppo **anche questo disegno di riforma è stato perseguito con la decretazione d'urgenza, in modo confuso e contraddittorio.**

Da un lato si è previsto il riordino delle Province che doveva avvenire a partire dalle proposte avanzate dai territori. Dall'altro non sono state superate e abrogate le disposizioni sulle Province del decreto "Salva Italia", che seguono un altro disegno istituzionale.

Al contrario, il Governo ha presentato alla Camera dei Deputati il ddl per le elezioni di secondo grado degli organi di governo delle Province in attuazione delle disposizioni del decreto "Salva Italia", provvedimento il cui iter è stato bloccato dalla Camera, perché in contraddizione con il processo di riordino avviato con il decreto sulla "spending review".

Le contraddizioni evidenziate nelle disposizioni sulle Province hanno portato ad una complicazione del percorso di attuazione di questa riforma.

Il Governo ha avviato l'attuazione della spending review, con la delibera del 20 luglio 2012, **definendo rigidi requisiti numerici minimi** per procedere all'accorpamento delle Province e al ridisegno delle circoscrizioni provinciali e metropolitane (350.000 abitanti e 2.500 chilometri quadrati).

Sulla base di queste premesse, i Consigli regionali delle autonomie locali e la maggior parte delle Regioni hanno avanzato al Governo proposte di riordino delle circoscrizioni provinciali e metropolitane, in attuazione degli articoli 17 e 18 del decreto legge 95/12, in alcuni casi rispettose dei criteri stabiliti dal Governo, in alcuni casi in deroga.

Il Governo, sulla base delle proposte intervenute, per concludere il processo di riordino delle circoscrizioni ha emanato il decreto legge 188/12, con il quale ha provveduto a delimitare le circoscrizioni delle province e delle città metropolitane, riducendo il numero delle province nelle regioni a statuto ordinario da 86 a 51.

Gli accorpamenti sono stati definiti dal Governo derogando in parte i criteri stabiliti nella delibera del 20 luglio.

Ma soprattutto, sono state previste nel decreto disposizioni che forzavano i tempi del passaggio dalle vecchie province ai nuovi enti, dal punto di vista degli organi di governo.

Per questo, nel Parlamento si è formato un fronte trasversale contrario al completamento del processo di riordino delle circoscrizioni provinciali che ha portato la Commissione affari costituzionali del Senato a ritenere impossibile l'approvazione del provvedimento in tempo utile per la conversione in legge.

A questo punto, il Parlamento ha preso atto della mancata conclusione del processo di riforma delle Province e, **nella legge di stabilità di fine anno, con una soluzione tampone, ha rinviato il riordino delle Province alla nuova legislatura, prevedendo il commissariamento delle province che dovrebbero andare al voto nel 2013.**

Occorre tener presente che, **sempre nel 2013, la Corte costituzionale sarà chiamata a pronunciarsi sia relativamente ai ricorsi sull'art. 23 del decreto "Salva Italia" (presentati da 8 Regioni), sia relativamente ai ricorsi sull'art. 17 del decreto sulla "spending review" (presentati da 10 Regioni).**

Le proposte

La prossima legislatura ha perciò tra i primi impegni quello del completamento della riforma delle istituzioni di area vasta solo abbozzata ma non portata a compimento.

Superata la strada, annunciata e immediatamente dopo ritenuta inattuabile perché incostituzionale, dannosa, e fonte di nuovi sprechi di risorse pubbliche, dello svuotamento delle funzioni delle Province, resta il compito di portare a termine **il riordino delle Province e l'istituzione delle Città metropolitane in attuazione degli articoli 17 e 18 del decreto sulla "spending review"**.

Le forze politiche, nelle loro proposte programmatiche, devono mirare a dare innanzitutto una prospettiva di crescita all'economia italiana per uscire quanto prima dalla recessione.

Occorre perciò garantire già nel 2013 una prospettiva coerente e stabile di sviluppo delle istituzioni locali - sia dal punto di vista istituzionale, sia con opportune modifiche del patto di stabilità interno - che consenta una ripresa degli investimenti nei territori come volano di una ripresa più generale dell'economia italiana.

La via maestra per la riforma delle istituzioni provinciali deve tenere conto del ruolo che esse hanno avuto nella storia unitaria del Paese e della necessità di ripensarlo nella prospettiva di un nuovo disegno complessivo delle istituzioni di area vasta coerente con la Costituzione vigente.

Un livello di governo intermedio tra i Comuni e le Regioni è presente in tutti i grandi paesi europei ma in Italia, a questo livello, ci sono troppe sovrapposizioni di funzioni. Da un lato, ci sono le Province, come enti autonomi a diretta legittimazione democratica previsti dalla Costituzione. Dall'altro, gli uffici dell'amministrazione statale periferica e una molteplicità di strutture, enti, società create dalla legislazione statale e regionale.

Opinione comune è che occorra definire un governo più funzionale delle aree vaste, per rispondere in modo più appropriato alle esigenze dei cittadini e dei territori. La riforma delle istituzioni di area vasta può avvenire per via ordinaria o attraverso una legge delega che individui un percorso di revisione delle circoscrizioni provinciali e metropolitane con tempi certi, senza le forzature della decretazione d'urgenza, tenendo conto della peculiarità dei territori regionali, a partire da un accordo tra tutti gli attori interessati da raggiungere in Conferenza unificata e nel rispetto delle proposte avanzate dai territori.

Le linee principali di un vero riordino delle istituzioni territoriali sono le seguenti:

- **L'individuazione delle funzioni fondamentali** di Comuni, Province e Città metropolitane, in attuazione della riforma costituzionale del 2001, assegnando alle Province le funzioni tipiche di area vasta, in modo da eliminare inutili duplicazioni e razionalizzare la spesa pubblica, mirando le risorse su competenze specifiche.
- **Il riordino delle circoscrizioni provinciali**, abbandonando la strada dei criteri rigidi e numerici, lasciando alle comunità e alle istituzioni territoriali, Regioni, Province e Comuni, la possibilità di decidere come definire le nuove Province, nel rispetto dei principi costituzionali, delle vocazioni economiche, delle condizioni socio culturali, delle

caratteristiche fisiche dei territori, per dare ad ogni Provincia le dimensioni e le risorse adeguate per lo svolgimento delle sue funzioni fondamentali.

- **L'istituzione delle Città metropolitane**, in attuazione dell'art. 114 della Costituzione, come enti di area vasta per il governo integrato delle aree metropolitane nel quale fondere la capacità e le competenze dei Comuni capoluogo e delle Province.
- Il contestuale **riordino dell'amministrazione periferica dello Stato**, con la razionalizzazione e l'accorpamento degli uffici periferici, operando così un risparmio sia in termini di spesa pubblica che di snellimento delle procedure amministrative.
- **Il superamento degli enti strumentali** di non diretta derivazione democratica. Eliminare tutti gli oltre 7.000 enti strumentali territoriali (agenzie, società, enti) che svolgono senza mandato democratico le funzioni tipiche degli enti locali. Riportare tali funzioni in capo a Regioni, Province e Comuni.
- L'approvazione **di una legge elettorale per le Province e le Città metropolitane che assicuri l'elezione diretta degli organi di governo**, che consenta una gestione autorevole delle funzioni di area vasta attraverso il controllo democratico, nel rispetto della Carta europea delle autonomie locali, prevedendo contestualmente una riduzione sostanziale del numero dei consiglieri e degli assessori.

Il riordino delle istituzioni di area vasta dal punto di vista delle funzioni, delle dimensioni e della governance è il presupposto sul quale costruire percorsi di modernizzazione delle amministrazioni territoriali attraverso processi di miglioramento delle performance, di trasparenza e di innovazione organizzativa e tecnologica.

Le Province e le Città metropolitane, come tutte le istituzioni pubbliche, devono essere valutate per l'efficacia dei servizi resi ai cittadini e per come utilizzano le risorse pubbliche, per superare l'ingiustizia dei tagli lineari che mette sullo stesso piano chi spreca e chi ha già proceduto ad una razionalizzazione coerente della spesa. Per questo riteniamo che si debba favorire la massima trasparenza e il controllo diretto dei cittadini dell'operato di tutta la pubblica amministrazione anche attraverso gli strumenti offerti dalla comunicazione via web.

In quest'ottica, il riordino dovrà essere portato a termine, assicurando la valorizzazione delle competenze e della professionalità dei 57 mila dipendenti delle Province, cui spetta il riconoscimento del loro lavoro al servizio del bene pubblico, e la piena salvaguardia e tutela dei loro diritti.

