

***"La riforma del TUEL: ruolo, funzioni e assetti organizzativi della Provincia nel quadro dei principi sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione"***

Intervento di Vittorio Silva

L'attuale bozza di disegno di legge delega per **la riforma del TUEL** è l'ennesimo di una ormai lunga serie di proposte che si sono succedute negli ultimi anni, a segnalarne l'avvertita esigenza.

La necessità di un riordino della materia si trasforma in urgenza nel momento in cui si sta discutendo di concreto avvio dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario. L'attribuzione di nuove e più forti competenze alle Regioni, e quindi l'accentuazione del loro profilo di Enti di legislazione e di programmazione, renderebbe ancora più contraddittorio, in un'ottica di efficacia ed efficienza, quel profilo di "regione amministrativa", appesantito da funzioni operative e gestionali, che, pur con significative differenze di contesto, è uno dei lasciti della legge 56/2014 e del conseguente trasferimento di funzioni ed apparati prima in capo alle province.

Di qui la necessità di un ripensamento delle funzioni degli Enti Locali, e questo, sembrerebbe uno dei criteri di esercizio della delega, la dove parla di configurazione degli enti locali secondo principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, e di "razionalizzazione degli apparati pubblici concentrando, ove possibile e utile, presso comuni e loro unioni, province, città metropolitane le funzioni svolte da altri organismi e agenzie operanti a livello locale.

Chi vi parla occupa, rispetto ai temi di cui dibattiamo, una posizione che potremmo definire di prima linea. Certo, una prima linea non inclusa nelle zone più calde del fronte, perché quelle sono presidiate dai comuni, ma pur sempre caratterizzata dal vivere in diretta le difficoltà cui le oscillanti scelte compiute nel nostro paese negli ultimi anni hanno esposto il sistema degli enti locali e in particolare le province. Mi scuso quindi in anticipo se il mio non sarà, o per lo meno non sempre, un intervento politicamente corretto. Ma d'altra parte ritengo che qualche ruvida franchezza sia parte del valore aggiunto che può portare chi vede i problemi dal lato della gestione operativa.

Vista da chi opera sul fronte degli Enti Locali, e in particolare delle Province, le diverse fasi che si sono succedute nei vari tentativi di riforma del governo locale, almeno a partire dall'inizio del nuovo millennio, non possono che sembrare un navigare a vista, per parafrasare il titolo di un bel testo di qualche anno fa dedicato alla materia di cui discutiamo.

Fasi di grandi enfasi sul **paradigma del decentramento**, quale quella vissuta a partire dagli anni '80 fino all'inizio del nuovo secolo, si sono succedute a fasi in cui il pendolo ha preso ad oscillare in direzione di un

**riaccentramento di funzioni e politiche.** Fasi in cui l'accento è stato posto sulla necessità del **ridisegno della geografia, di comuni province e regioni**, sono state seguite da altre, nella quali il tema è stato accantonato in favore di un'enfasi esclusiva sul tema dei **livelli istituzionali**. Il dato che emerge, ad un'analisi retrospettiva, è che questi movimenti oscillatori sono stati caratterizzati da almeno tre tratti comuni:

- l'assenza di una riflessione organica sulle esperienze maturate, necessaria per disegnare i nuovi assetti desiderati in termini pragmatici e non ideologici;
- un approccio emergenziale, più orientato a rispondere a pressioni contingenti, di natura economica o dettate dagli umori dell'opinione pubblica, che ad elaborare una visione organica e di ampio respiro;
- l'adozione di soluzioni spesso prive di coerenza interna.

Tutti e tre gli aspetti sono presenti nei vari tentativi di riassetto del sistema delle Province compiuti a partire dalla crisi del 2008, poi approdati alla **riforma Del Rio** e ai successivi passaggi attuativi. Facendo delle Province il capro espiatorio dell'insofferenza per l'insoddisfacente funzionamento della pubblica amministrazione, si è evitata una seria e documentata riflessione su di una esperienza e di una istituzione che solo pochi anni prima, a partire dal decentramento amministrativo che porta il nome del ministro Bassanini, erano state individuate come uno dei perni del processo di riforma. E si è aperta la strada ad un percorso affrettato e contraddittorio che ha creato problemi nel garantire servizi essenziali per i nostri territori e che ancora oggi non ha trovato un approdo definitivo e risolutivo.

Per assolvere quanto previsto dal progetto di legge delega a proposito della configurazione degli enti, evitando di tracciare nuovamente la rotta sulla base delle contingenze del momento, occorre dunque in primo luogo fare i conti con i risultati del più recente tentativo di riordino degli enti locali, quello delineato dalla legge 56/2014.

Partiamo dunque da alcune considerazioni di carattere generale sui **requisiti che dovrebbero essere soddisfatti da un "razionale" assetto distributivo delle funzioni amministrative** tra i diversi livelli territoriali.

Ridotto ai suoi **termini analitici essenziali**, questo tema può essere ricondotto alla ricerca della miglior configurazione possibile del sistema di offerta di un insieme di beni pubblici in favore di collettività territorialmente delimitate. Di un insieme di beni cioè per i quali, a causa delle loro caratteristiche, il mercato non è in grado di stabilire, tramite il sistema dei prezzi, livelli di offerta e/o di domanda soddisfacenti. Dove al termine beni va dato un significato generalissimo, che va dai cosiddetti servizi a domanda individuale alle funzioni amministrative propriamente dette.

Gli studiosi della materia evidenziano come il problema debba tener conto di due esigenze tra loro contrapposte. Da un lato vi è l'esigenza di raggiungere dimensioni dei soggetti istituzionali adeguate a **sfruttare la eventuale presenza di economie di scala e/o di varietà**. Essendo le prime quelle per le quali il costo medio di produzione si riduce al crescere delle dimensioni e le seconde quelle per le quali il costo medio di produrre si riduce in presenza di beni prodotti/erogati congiuntamente. Ad esempio, per quanto riguarda le economie di scala, è del tutto intuitivo che nel caso dei servizi amministrativi generali, che in una certa misura possono essere considerati costi fissi, poterli ripartire su una base ampia comporta certamente una maggior efficienza. Dimensioni adeguate servono anche per raggiungere una adeguata specializzazione e qualificazione del personale, la cui carenza comporta conseguenze negative sulla qualità dell'amministrazione e sulla sua capacità di adeguarsi all'evoluzione del contesto esterno, specie in un'epoca di rapidi cambiamenti.

Dall'altro lato vi è l'**esigenza della prossimità**. Se il crescere delle dimensioni allontana l'amministrazione dai cittadini fruitori, possono determinarsi effetti negativi sia in termini di minore capacità di cogliere e soddisfare le esigenze delle comunità locali, sia in termini di efficacia del controllo dei fruitori dei servizi rispetto all'erogazione, con possibili ripercussioni negative anche sull'efficienza.

Il problema è complicato dal fatto che è difficile misurare in termini oggettivi l'una e l'altra dimensione del problema, le economie di scala e di scopo e i benefici della prossimità. Che sono tra l'altro diversi a seconda della funzione considerata. In fondo i nostri enti gestiscono servizi e funzioni molto diverse l'una dall'altra: ad esempio la progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche o le funzioni in campo urbanistico ed edilizio sono cose ben diverse dai servizi sociali e dai servizi di polizia.

Anche se molte ricerche empiriche (esistono studi riferiti anche al nostro paese, alcuni dei quali, basati sui dati SOSE) evidenziano che la soglia dimensionale oltre la quale il costo medio di erogazione di funzioni e servizi locali cessa di decrescere non è particolarmente ampia, tranne che nel caso dei servizi ad levata intensità di capitale, quali i servizi idrici o servizi del ciclo dei rifiuti, però disciplinati da specifica normativa di settore.

Stabilire l'equilibrio tra le due dimensioni, quello della capacità del sistema istituzionale di svolgere con efficienza e adeguatezza i propri compiti amministrativi, e quella della prossimità ai cittadini fruitori, è questione assai complessa e la cui soluzione **non può essere demandata alla tecnica ma alla politica**.

Si tratta quindi di un equilibrio instabile, mutevole nel tempo a seconda delle priorità percepite dalla politica, a loro volta determinate sia dalle problematiche da affrontare sia dalla visione del mondo prevalente. Nell'ultimo periodo, almeno a partire dalla crisi globale del 2008, ma forse ancora più da lontano, gli squilibri finanziari e l'enfasi posta sulla **necessità di contenere la spesa pubblica**, hanno

penalizzato la dimensione della prossimità e posto al centro dell'attenzione il tema dell'efficienza e della semplificazione istituzionale. (parallelismo tra enti intermedi e corpi intermedi).

Quale che sia l'equilibrio ricercato, è tuttavia del tutto ovvio che, dato un certo assetto della distribuzione delle competenze amministrative tra enti e livelli di governo, dovrebbe essere considerata non accettabile, e quindi esclusa, qualunque riallocazione **che non comporti miglioramenti in almeno una delle due dimensioni.**

Che è tuttavia la situazione che si è determinata nel caso delle province dopo la legge 56/2014, come cercheremo di argomentare.

Quella legge, che avrebbe dovuto completarsi con la riforma costituzionale, poi bocciata dal referendum popolare del dicembre 2016, è intervenuta in un contesto generale nel quale l'enfasi del discorso si era decisamente spostato sul tema dell'efficienza del sistema delle autonomie locali e sul contenimento dei suoi costi. Nello stesso tempo il paradigma del decentramento era ormai sostituito da **spinte crescenti al riaccentramento**, non solo al livello statale ma anche a quello regionale. In questo contesto la legge, per i profili che qui ci interessano, ha perseguito un riordino del sistema amministrativo locale in una duplice direzione:

- imprimere **un'accelerazione al percorso di upscaling della dimensione comunale**, attraverso la promozione con vari strumenti delle fusioni e soprattutto delle Unioni dei Comuni (le quali evidentemente rappresentano una forma di upscaling funzionale e non territoriale, essendo invariata la geografia degli enti costitutivi);
- semplificare il sistema, attraverso il **depotenziamento degli enti intermedi, le Province**, in vista di un loro più radicale superamento a riforma costituzionale compiuta, ricollocandone le funzioni presso i Comuni o le Unioni dei Comuni, tranne per quelle meritevoli di un esercizio unitario, da attribuire al livello regionale.

Come noto, la legge ha assegnato alle Regioni il compito di completare la riforma provvedendo alla ricollocazione delle funzioni, di area vasta e non, non più di competenza provinciale, assieme delle correlate risorse umane, finanziarie e patrimoniali. Secondo la legge questa riallocazione avrebbe dovuto privilegiare l'assegnazione ai comuni e alle unioni tranne che in presenza di esigenze di esercizio unitario.

La bocciatura della legge di riforma costituzionale ha impedito il completamento del disegno di riforma e trasformato in permanente un assetto che, almeno, per quanto riguarda le province, avrebbe dovuto

essere transitorio. Compresi gli aspetti più distopici, quale la diversa durata del mandato di presidente e consiglio provinciale, ai quali a 8 anni dall'esito referendario non si ancora posto rimedio

Oggi possiamo dire che rispetto alle due dimensioni rilevanti per i processi di ricollocazione delle funzioni amministrative viste poco sopra, quello della efficienza/capacità, e quello della prossimità, il bilancio della riforma delle province conseguente alla legge Del Rio può essere considerato largamente deficitario.

La ricognizione a suo tempo effettuata dall'ufficio studi del Senato sulla legislazione regionale in materia di riattribuzione delle funzioni provinciali evidenzia che, pur nell'ambito di modelli e soluzioni differenziate, l'impostazione largamente prevalente è quella dell'accentramento di funzioni in capo alla Regione, o direttamente, oppure tramite apposti enti od agenzie. Ne è derivato un assetto amministrativo chiaramente distonico rispetto agli intendimenti della legge. In luogo della valorizzazione e del potenziamento del livello comunale, con l'attribuzione di nuove competenze e delle correlate risorse, nel quadro di un rafforzamento dell'associazionismo intercomunale, si è prodotto un appesantimento delle funzioni amministrative delle Regioni ed un contestuale indebolimento del principio di prossimità.

Dal lato dell'efficienza, sembra difficile ipotizzare, per le funzioni di cui stiamo discutendo, vantaggi significativi in termini di economie di scala su dimensioni ampie come quelle regionali, a fronte invece dei maggiori costi di coordinamento. Inoltre il trasferimento alle regioni sconta il maggior costo medio del personale regionale rispetto a quello provinciale, come evidenziato anche dalle rilevazioni della Corde Conti basate sul conto annuale del personale, probabilmente dovuto alla diversità delle risorse alle quali può accedere, in un caso e nell'altro, la contrattazione decentrata.

Senza contare che l'indebolimento del principio di prossimità può alla lunga riverberarsi anche sull'efficienza a causa della correlata riduzione dell'accountability nei confronti dei cittadini utenti.

Inoltre l'indebolimento delle province sotto il profilo funzionale, finanziario ed organizzativo, e della capacità di rappresentanza dei territori e delle collettività, può determinare ricadute negative su di un piano più sistemico e di medio/lungo termine. Essa porta con sé, infatti, un indebolimento della "infrastruttura istituzionale" in quella parte di Paese che più ne avrebbe bisogno. Quella dell'Italia periferica, dei borghi di piccola e media dimensione, destinata ad essere emarginata se prevale la logica che vede nelle sole aree metropolitane i luoghi privilegiati del dinamismo e dello sviluppo economico.

Nel quadro del confronto istituzionale che si è sviluppato da un lato per il superamento dell'impianto della legge 56/2014, almeno per quanto riguarda le province, e dall'altro lato per la riforma del TUEL, **UPI ha sviluppato una proposta di riconfigurazione delle funzioni delle Province** che trovo largamente

condivisibile, in parte recepita nella bozza di disegno di legge delega predisposta nella scorsa legislatura dal ministero dell'interno , ma mai portata all'attenzione del parlamento.

In estrema sintesi si tratta di una proposta che riposa sull'idea di un **ente preposto alla regia dello sviluppo locale**. Al quale pertanto andrebbero conferite tutte le funzioni di area vasta in materia di programmazione territoriale e strategica (come già accade per le città metropolitane), di realizzazione di investimenti nel sistema scolastico ed infrastrutturale, di coordinamento degli attori socio economici, di gestione della tutela e valorizzazione dell'ambiente e della caccia e della pesca, di organizzazione dei servizi pubblici locali di scala provinciale, oltre all'assistenza e il supporto ai comuni in particolare per quanto riguarda la progettazione delle opere pubbliche e gli appalti, l'informatizzazione e la digitalizzazione. Si tratta in altri termini di rimettere la provincia al centro della governance territoriale, evitando quelle aree di sovrapposizione/competizione con i comuni che avevano caratterizzato l'esperienza del passato e la cui eliminazione è uno dei risultati positivi della legge 56/2014.

A bene vedere si tratta di una proposta di riforma che riprende un'intuizione di un grande studioso dei sistemi territoriali e dello sviluppo locale, Roberto Camagni. In un suo intervento, per certi versi profetico, nel 2012, Camagni sottolineava come le tendenze in atto rendessero necessario una riforma della governance territoriale basata, in chiara controtendenza con il paradigma dell'accentramento e della semplificazione già allora prevalente, da un lato sulla piena comprensione della centralità del capitale territoriale, dall'altro sul rafforzamento della programmazione di area vasta imperniata sulle province.

Scriveva Camagni

*“ In sintesi, il capitale territoriale può essere definito come un insieme di asset localizzati – naturali, umani, artificiali, organizzativi, relazionali e cognitivi – che costituiscono il potenziale competitivo di un territorio....*

*Tutte queste componenti costituiscono i fattori su cui ogni territorio costruisce il suo ruolo nella divisione internazionale e inter-regionale del lavoro, la sua competitività e la sua attrattività. Esse dunque devono essere accumulate nel tempo, conservate e protette, integrate e completate, valorizzate in modo responsabile, difese da possibili subitane distruzioni, eventualmente riutilizzate e riorientate verso nuovi usi*

*Ciò implica il rafforzamento di un ente che nella nostra legislazione è preposto, giustamente e naturalmente per le sue dimensioni territoriali, a garantire l'equilibrio territoriale alla scala vasta intercomunale: la Provincia.*

*Questo possibile progetto che andrebbe in direzione opposta alla tendenza della maggior parte delle legislazioni regionali, che hanno indebolito se non disarmato i poteri delle Province nei confronti dei Comuni – incontra tuttavia forti resistenze oggi....*

*Innanzitutto, da parte di chi nega ruolo e necessità stessa alle Province, per realizzare un risparmio pubblico che a ben vedere non ci sarebbe (perché i dipendenti pubblici difficilmente possono essere licenziati). “*

Ecco, io credo che la riconfigurazione di ruolo e funzioni della Provincia nell'ambito del TUEL dovrebbe essere ancorata alle categorie concettuali così ben richiamate da Camagni: governance territoriale, capitale territoriale, pianificazione di area vasta.

Naturalmente come ogni riforma, anche la riconfigurazione di ruolo e funzioni delle province per potere essere concretamente agibile e non rimanere solo un disegno astratto, ha bisogno di alcune condizioni di contorno. Alcune di queste sono questioni pratiche, se vogliamo piccole, spesso trascurate come se fossero speciose o imbarazzanti da citare, ma che tali non sono. Ne richiamerò quattro.

La prima questione riguarda la **qualità del capitale umano che serve a questa nuova Provincia**. Questa provincia, che deve affrontare i nodi della governance territoriale, deve saper curare la progettazione di investimenti complessi, gestire relazioni con gli stakeholders, guidare il territorio verso la transizione digitale ed ecologica, ha bisogno di competenze sofisticate e di talenti. Che deve saper attrarre. Ma per attrarli deve potere offrire, tra le altre cose, condizioni retributive e di carriera competitive con il mondo esterno, o almeno con gli altri settori della pubblica amministrazione. Oggi non è così. Anzi. Chi lavora nelle province, e nei comuni, è ad esempio penalizzato nei confronti di lavoro nelle Regioni, nel senso che a parità di lavoro ci troviamo di fronte a differenziali retributivi e a prospettive di progressioni anche importanti, dovuti alla contrattazione di secondo livello nella quale il livello regionale gode di gradi di libertà sconosciuti agli Enti Locali. Si tratta di differenze che non trovano una **base economica** ma semmai corporativa, fonte di ingiustizia distributiva e di distorta allocazione delle risorse che vanno superate e rovesciate nel loro contrario.

La seconda questione riguarda gli incentivi finanziari garantiti a sostegno delle gestioni associate di funzioni e servizi. E' necessario che, a differenza di quanto accade oggi, **anche la gestione di funzioni da parte della Provincia per conto dei comuni su base convenzionale sia considerata meritevole di sostegno**. Esistono funzioni, o contesti territoriali, nei quali questa può essere la soluzione al problema della inefficienza indotta dalla frammentazione amministrativa. Insistere con l'indicare la scelta dell'Unione dei Comuni come l'unica strada percorribile, o comunque l'unica meritevole di sostegno, limita di fatto le potenzialità di semplificazione del sistema locale che le Province possono offrire. In un quadro, peraltro, nel quale lo sviluppo delle Unioni sembra entrato in un fase di stanca, se non di ripiegamento. I dati Istat ci dicono che dopo i rapidi incrementi degli anni tra il 2014 e il 2018, negli ultimi anni le Unioni si stanno riducendo, ed anche il volume della spesa effettuato da questi Enti, come rilevabile dai pagamenti registrati dal sistema SIOPE, e che può essere considerato una proxy delle funzioni gestite dalle unioni, rimane stazionario nel periodo più recente.

La terza questione riguarda il rafforzamento della possibilità che le Province supportino i piccoli comuni fornendo loro la possibilità di avvalersi del proprio personale, mettendo a disposizione competenze specialistiche di cui altrimenti non potrebbero disporre e contribuendo così a migliorare la qualità della loro azione amministrativa. Come è noto ciò può avvenire con due modalità: impiego del personale al di fuori dell'orario di lavoro svolto per l'ente di appartenenza; oppure avvalimento del personale mediante convenzione con l'Ente di appartenenza. Per entrambe le possibilità sarebbe importante attenuare ed eliminare i vincoli di spesa oggi presenti che costituiscono una indubbia limitazione alla valorizzazione di questa particolare forma di collaborazione. I vincoli relativi alla spesa per il lavoro flessibile nel primo caso; quelli relativi alla remunerazione di risultato nel secondo caso, nel quale occorrerebbe poter gestire con relativa flessibilità questa leva per incentivare il personale a fronte del maggior carico di lavoro e di responsabilità che normalmente si accompagna all'utilizzo in avvalimento.

La quarta questione la riguarda la **cooperazione interprovinciale**. Ed è uno dei compiti a casa che spettano alle province. La nuova provincia, se vuol essere protagonista di un percorso di miglioramento dell'amministrazione locale, deve mettere in campo anche una capacità rinnovata di intesa e di cooperazione che guardi oltre i propri confini. Ciò è certamente necessario su alcuni dei temi che la pianificazione strategica e quella territoriale devono affrontare. In materia di infrastrutture o di valorizzazione dell'ambiente ad esempio.

Per concludere un accenno al tema della **governance** delle province

Negli ultimi mesi il dibattito sulle Province, almeno sui quotidiani, ha tenuto banco soprattutto in relazione al tema dell'elezione diretta dei suoi organi. Si tratta di questione della massima rilevanza, ma che a mio avviso, deve essere preceduta dalla ridefinizione dell'assetto funzionale degli Enti e dalla individuazione delle risorse necessarie a gestirle adeguatamente le funzioni. Avendo cura di salvaguardare due degli aspetti positivi che, tra le tante criticità, la legge Del Rio ci ha lasciato in eredità. La rapidità del processo decisionale garantito dall'organo di governo monocratico da un lato. Il rafforzamento del legame con i Comuni garantito dall'Assemblea dei sindaci dall'altro lato.