



## **CONTRIBUTO PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI PROVINCE**

(Febbraio 2019)

L'assetto attuale delle Province è il risultato di una riforma lasciata in sospeso, che ha scontato un eccesso di contenimento dell'agibilità politica ed istituzionale con una eliminazione di organi e forte riduzione di risorse e personale.

In questo documento si restituisce l'esito del confronto tenutosi tra i Sindaci dei Comuni Capoluogo rappresentati dalla Consulta delle Città Medie e Pianificazione Strategica di ANCI. Con la pretesa di fare sintesi delle tante sollecitazioni e punti di vista in una proposta che unisce gli amministratori poiché basata su argomentazioni di merito (e di buon senso).

### **Alcune considerazioni di premessa**

Le città italiane non sono più quelle dei decenni scorsi e anche l'amministrazione e la politica sono cambiate sostanzialmente.

L'Italia ha ancora una buona industria manifatturiera capace di esportare in tutto il mondo, e anche le nostre produzioni agricole sono migliorate sensibilmente da questo punto di vista, ma la competitività di un paese avanzato come il nostro dipende anche, e forse soprattutto, dalla capacità di attrarre, sviluppare, mantenere i servizi avanzati che caratterizzano le economie moderne. Le università e i centri di ricerca, la sanità di eccellenza, l'industria della comunicazione, quella della consulenza, l'industria finanziaria, del marketing, sono tutte attività urbane, insediate cioè nelle città, di grande e media dimensione. I Comuni non possono svolgere una politica di incentivazione diretta alla localizzazione di attività terziarie, ma la differenza la fa soprattutto il fatto che le città diventino più vivibili, che i trasporti funzionino, che il traffico non sia perennemente congestionato, che dagli asili nido alle scuole sia facile il processo di educazione dei nuovi membri della

società, che vi sia una vita culturale interessante e vivace, che sia possibile fare sport e occupare il proprio tempo libero, eccetera. Occorre poi che le città sfruttino i loro vantaggi competitivi come il patrimonio artistico e culturale, ma anche che i fenomeni di degrado e di esclusione sociale siano combattuti efficacemente, non solo per un dovere di solidarietà, ma anche perché essi rendono poco attrattiva la città.

È da queste ragioni che discende l'esigenza di una revisione delle Province come "casa dei Comuni" dove sostenerli a migliorare significativamente i servizi urbani e a ridurre i costi; dove i Comuni riescano a riconoscersi, ed essere parte integrante e co-protagonista di una visione di sviluppo complessiva del territorio di Area Vasta.

Puntiamo ad una crescita omogenea (e non a due velocità) del nostro Paese, valorizzando tutte le potenzialità dei sistemi economico-produttivi e sociali, attenti soprattutto a non disperdere le punte di eccellenza in molti casi presenti nei territori.

Il tessuto produttivo nazionale è organizzato secondo un modello multipolare diffuso, con numerosi centri, distretti ed eccellenze localizzati in aree non-metropolitane; che le relazioni di interdipendenza e gli effetti di irradiazione tra i territori sono generalmente molto significativi; e che l'assetto socio-urbanistico del Paese è orientato (anche per tradizione culturale) alle città medie e medio-piccole (rispetto alla media delle città europee, l'Italia vede, infatti, una sovra-rappresentazione degli agglomerati urbani sotto i 100.000 abitanti e una sotto-rappresentazione di quelli tra i 100.000 e 250.000 abitanti).

Diviene essenziale operare una scelta rispetto al nuovo assetto delle province che parta innanzitutto da questi obiettivi: contrastare la crisi e condurre il paese ad un'unica velocità!

### **La Provincia è Ente Territoriale con funzioni di Area Vasta**

la Provincia è un ente territoriale di Area Vasta. I modelli di riferimento sono due: ente a vocazione generale, come era la vecchia Provincia con organi eletti direttamente su cui abbiamo conosciuto una lunga e costante campagna contraria e favorevole al superamento di quelle caratteristiche che ha portato all'eliminazione del ceto politico provinciale ed un modello quale quello della casa dei comuni.

Tale modello va ancora del tutto costruito ed invero nella legislazione e nella pratica politico-istituzionale.

Le dimensioni sulle quali è d'obbligo riflettere per poter articolare il nuovo modello sono almeno 2: le funzioni, gli organi di governo.

Si ritiene propedeutico e strategico partire dal tema delle funzioni perché è solo definendo in maniera netta ed inequivocabile quali debbano essere i compiti delle nuove Province si può delineare il modello istituzionale, gestionale e organizzativo più efficace a svolgerli. E la definizione delle funzioni e dei poteri non può che ispirarsi ad alcuni criteri di base: la chiarezza delle responsabilità, la separazione delle competenze per evitare confusione, l'eliminazione delle duplicazioni di organismi e soggetti, l'efficacia dei servizi per i cittadini e per le imprese, cui bisogna aggiungere il principio che la Provincia è al servizio dei comuni che la costituiscono.

La Provincia con funzioni prevalenti (se non esclusive) di area vasta è sicuramente una risposta al riordino delle competenze, fondamentale a costruire il "luogo" in cui la cooperazione tra i Comuni possa essere attiva e propositiva, capace di condividere strategie e di costruire una visione complessiva e omogenea dello sviluppo dei territori e delle comunità ad esse appartenenti, riconsegnando così piena dignità alla Provincia quale ente a servizio dei Comuni.

### **Gli elementi qualificanti la proposta**

Le Province sono organi di livello intermedio tra comuni e regioni. Le province devono rafforzare la natura di Enti di Area Vasta, avente il ruolo di "casa dei comuni" e ricostruendo agibilità istituzionale attraverso una rivisitazione degli organi di governo.

#### Ente di area vasta con ruolo prevalente di coordinamento del territorio

La Provincia come modello istituzionale federativo, con il compito prevalente di mettere in rete e raccordare il territorio attraverso un ruolo forte di coordinamento e integrazione dei soggetti (comuni in primis). Tale funzione ha quale condizione essenziale ed imprescindibile che gli organi di governo siano espressione dei Comuni e dei sindaci. "Fare rete", dunque, per concentrare risorse, forze e sforzi dell'intero sistema territoriale in una prospettiva di sviluppo e innovazione non solo dell'area vasta ma del Paese intero.

### Assemblea politica e Presidente

Se Comuni e Sindaci sono attori co-protagonisti del territorio, la massima espressione di indirizzo politico non può che essere l'Assemblea dei Sindaci concepita come "corporate del territorio" a cui occorre affidare tutti i compiti rilevanti e incardinare in essa le funzioni fondamentali.

Nonostante, lo ripetiamo, non sia questa la sede in cui affrontare l'argomento, se si vuole dare priorità assoluta alla veste della Provincia di "Casa dei Comuni" è ragionevole sostenere un ruolo centrale del Sindaco del Capoluogo conferendogli la Presidenza. È questi, infatti, indiscutibilmente l'interlocutore più riconosciuto e con maggiore "capacità contrattuale" non solo a livello di area vasta ma anche regionale e nazionale.

È d'obbligo sottolineare, vista anche l'esperienza delle Città metropolitane, che ciò sarà valido solo se si forniscono al Sindaco-Presidente poteri effettivi per costruire un'alleanza stretta tra comuni, strumenti di programmazione di area vasta efficaci e un'organizzazione istituzionale che garantisca rappresentatività politica e territoriale

### Giunta esecutiva e macchina organizzativa

E' indispensabile prevedere una Giunta esecutiva (legittimata e remunerata) quale organo collegiale che affianca il Presidente per poter delegare materie e risorse.

Così come si ritiene di cruciale importanza che a supportare l'operato di tali organi vi sia una macchina amministrativa snella e funzionante. Sarà quindi altrettanto determinante il successo della "nuova provincia", mettere seriamente mano all'organizzazione dell'ente e del personale in funzione soprattutto delle nuove competenze provinciali.

### La Pianificazione Strategica funzione fondamentale "primus inter pares"

Se obiettivo prevalente della nuova Provincia è il raccordo del territorio ciò deve portare con sé un modello di governance praticabile e funzionante, con un sistema di relazioni stabili tra gli attori pubblici locali e i partenariati territoriali. Una reale cooperazione inter-comunale e una effettiva collaborazione del mondo sociale, economico e civile, non si costruiscono però con meccanismi e procedure istituzionali, ma attraverso un percorso allargato e partecipato di condivisione di obiettivi, strategie, azioni e perfino di un linguaggio comune. La Pianificazione Strategica in qualità di azione che mobilita l'intero territorio nella definizione delle traiettorie di sviluppo e azioni integrate a supporto articolate su più interventi strategici e che costruisce su queste alleanze operative pubblico-pubblico e

pubblico privato, è indubbiamente la funzione principale per la promozione dello sviluppo socio-economico dei territori. Pertanto si ritiene che il Piano Strategico di Area Vasta debba essere lo strumento di programmazione territoriale gerarchicamente superiore, e che sia altresì opportuno prevedere risorse specificamente dedicate e chiarire in maniera risolutiva i rapporti tra il Piano Strategico e gli altri strumenti di programmazione comunali e regionali.

Le altre funzioni chiave sono tutte quelle che contribuiscono a creare un “territorio in rete”. In primis le funzioni relative alla programmazione e gestione di tutti quei servizi e infrastrutture che necessitano di una forte interconnessione e interazione territoriale: la programmazione territoriale e l’ambiente, la mobilità e il TPL, la polizia locale, funzioni trasversali di supporto ai comuni (compresa la progettazione europea), organizzazione e gestione delle reti e dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, relazioni internazionali e reti europee.

Ad ogni modo è opportuno che la distribuzione delle competenze venga stabilita dal livello nazionale e non affidata ai singoli e diversi percorsi legislativi regionali anche per questioni di omogeneità e trasparenza del nostro sistema degli enti locali.

#### Ambiti ottimali a geometria variabile

Per incentivare le economie territoriali e i processi di sviluppo, la riorganizzazione dell’impianto territoriale dovrà riuscire a rappresentare gli “eco-sistemi urbani” di fatto. Ciò è tanto più vero data l’attuale maglia amministrativa resa particolarmente complessa dalla molteplicità di enti che si collocano ad una scala intermedia tra Comune, Provincia e Regione (aziende sanitarie, ospedaliere e territoriali, istituzioni scolastiche, aziende di erogazione di servizi pubblici a rete, ma anche Unioni, Comunità Montane, ATO, ecc.). E’ dunque necessario “riordinare i territori” per ambiti ottimali; e al contempo promuovere la riorganizzazione del fitto reticolo comunale attraverso la gestione associata dei servizi in Unioni.

#### Risorse

Oltre a forme di finanziamento ad hoc specificamente dedicate al percorso di rilancio delle nuove Province, è opportuno assicurare a queste quell’autonomia finanziaria necessaria a garantire le risorse necessarie a coprire i costi delle funzioni fondamentali. In questo senso si ritiene utile provvedere fin da subito a quantificare i fabbisogni standard delle funzioni delle province (soprattutto quelli nuovi su cui non abbiamo un pregresso di riferimento).