

## Il mestiere delle “nuove” Province a partire dalla Legge 56/2014

Considerazioni sullo sviluppo di servizi  
di Assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni

A cura di Nicola Melideo

10 dicembre 2014

# INDICE

<b>Quali opzioni per il futuro delle “nuove” Province .....</b>	<b>3</b>
“Lo scetticismo paralizzante” .....	3
“L’onnipotenza della politica” .....	4
“Una rifondazione tecnico-professionale” .....	5
<b>L’eredità delle vecchie Province alla luce della 56/2014.....</b>	<b>6</b>
Le funzioni “tradizionali” confermate.....	6
L’assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni .....	7
Nuove funzioni fondamentali.....	8
<b>Progettazione delle nuove funzioni .....</b>	<b>9</b>
Un nuovo modo di intendere il servizio di AT .....	9
Attività formative .....	9
Attività di Centro servizi .....	10
Supporto alle gestioni associate .....	10
Impegno per innalzare il profilo etico dell’azione amministrativa locale.....	11
Il finanziamento delle Province.....	15
<b>La rilevanza del fattore umano.....</b>	<b>16</b>
Un parere non disinteressato.....	16
Profili odierni della dirigenza delle Province .....	17
<b>Alcune indicazioni operative.....</b>	<b>21</b>

## Quali opzioni per il futuro delle “nuove” Province

Ad osservare quel che accade nelle Province italiane si ha l'impressione della più totale paralisi: tornare indietro non è più possibile, andare avanti non si sa dove.

Stiamo parlando del personale delle Province: dei funzionari, forse, più che dei dirigenti; tra i dirigenti, più di coloro che hanno una carriera di “tecnici” alle spalle che non di quelli cresciuti sviluppando competenze orizzontali, relazionali, gestionali.

Le frasi che si sentono sono del tipo “Il futuro delle Province? Ma se sono morte e sepolte!”. Altri se la prendono con il supposto aggressore (il legislatore), e lo fanno alternando dosi di scherno (“non hanno avuto il coraggio di andare fino in fondo”) con più realistiche considerazioni (“facendo le cose a metà finisce che saranno tutti scontenti. Per noi era meglio se le chiudevano una volta per tutte, e definitivamente, le Province”).

Insomma in molti prevale il convincimento “che non sia ancora finita” e che la “prossima botta” sarà quella definitiva, quando le Province saranno definitivamente soppresse.

Esiste un altro punto di vista, ovviamente esterno al mondo delle Province, ma pur sempre “dentro la politica”, in particolare tra gli eletti nei Comuni e nelle Regioni. (Non risulta, allo stato, una rilevazione delle opinioni di dirigenti e funzionari di Comuni e Regioni sulla parte della L. 56/2014 riguardante le Province, ma è verosimile che le loro opinioni non si distacchino da quelle del personale politico eletto nei loro Enti). Essi dichiarano di sostenere la legge 56/2014 in nome di obiettivi quali la moralizzazione della vita pubblica, il taglio dei costi della politica e un avvio concreto delle riforme istituzionali.

Pur dovendo registrare un dibattito asfittico e, tutto considerato, povero di temi e di protagonisti, si può individuare un ambito di interesse alla sorte delle Province più ampio di quello rappresentato dai soli protagonisti diretti: gruppi d'interesse, sistema produttivo, media, parlamentari, studiosi di diritto amministrativo, accademici, opinionisti vari.

Le opinioni elaborate in questi ambienti possono in sostanza essere collocate in tre distinte visioni concernenti le nuove Province e la possibilità che possano costituire una novità nel mondo del governo locale: la visione “dello scetticismo paralizzante”, quella dell’“autarchia della politica” ed, infine, la visione della “rifondazione tecnico- professionale”.

### **“Lo scetticismo paralizzante”**

“Vecchie” e “nuove” Province? Non è cambiato nulla. La struttura continuerà a fare, bene dove ha normalmente operato bene, e male dove ha operato sempre male, il mestiere di sempre: strade, edilizia scolastica, ambiente... e politica. Le funzioni eliminate erano di fatto “dismesse” da tempo; o forse non sono mai state esercitate. La politica continuerà a fare il suo mestiere: è poco rilevante il fatto che il ceto politico delle Province sia espresso dai Comuni e non più direttamente dai cittadini elettori”.

Così potrebbe essere compendiato il punto di vista degli scettici.

Gli scettici appartengono a molte tribù, all'apparenza molto diverse l'una dall'altra, ciascuna con le sue denunce da fare, i suoi motivi da far valere, le sue recriminazioni. Ad accomunarli è la convinzione che nulla sia cambiato, perché nulla

in questo Paese può cambiare. Essi sembrano accettare, se non auspicare, il lento ma implacabile peggioramento della situazione del mondo, del Paese e, dunque, delle Province, come risultato di una incoercibile legge di natura. Tra essi troviamo gli “opportunisti” che sperano non venga minacciata una situazione (professionale, politica, economica, di status..) che per essi è confortevole; i riformisti delusi, pronti a far rilevare quanto vano e ingannevole sia stato il processo di riforme delle Province; il ceto para-politico allevato nei pressi delle Amministrazioni provinciali senza altra competenza da offrire che quella dell’anticamera, dell’attesa del momento buono, delle logiche minute del piccolo e meno piccolo sottogoverno.

Probabilmente lo scetticismo è l’ingrediente più diffuso per quanto riguarda il futuro delle Province. In piccole dosi è benefico perché aiuta ad essere realisti, ma quando la dose diventa eccessiva ne derivano impasti venefici per qualsiasi attività di progettazione del nuovo.

### “L’onnipotenza della politica”

Più che di una visione, si tratta di un orientamento connaturato alla prassi politica, che induce il ceto politico espresso dai Comuni a ritenere che quello delle “nuove” Province sia un suo campo esclusivo d’azione da coltivare, dunque, essenzialmente con gli strumenti della politica. A prescindere da qualsivoglia visione.

Questo orientamento, a quanto pare largamente condiviso dai Sindaci e dagli organismi associativi in cui essi si riconoscono, produce un giudizio sulla L. 56/2014 tutto considerato accettabile, che può essere così sintetizzato:

- si tratta di una prima, importante riforma portata a compimento: di un successo dei Sindaci. Certo, la legge è perfettibile in quanto segnata da fretta e superficialità; ma ormai è legge, ed è possibile, forzando inerzie e resistenze umanamente comprensibili, attuarla e conseguire i benefici attesi;
- il cambiamento più rilevante - vale a dire la chiusura di uno spazio politico obiettivamente pleonastico - è stato portato a termine con successo, e quello che resta da fare sarà rapidamente portato a compimento dalla leadership politica delle nuove Province;
- l’assemblea dei Sindaci, il Consiglio provinciale (composto da Sindaci, eletto da Sindaci) ed il Presidente-Sindaco, eletto dai Sindaci-elettori, definiranno tra di loro i meccanismi di cooperazione più opportuni per assicurare un’adeguata *governance* alle Province anche sul piano tecnico-operativo.

A dire il vero, gli aspetti tecnico-operativi e gestionali sembrano un po’ sottovalutati, soprattutto se a tale sottovalutazione si accompagnano:

- lo stato di generale demotivazione che con tutta evidenza interessa gran parte del personale delle Province, ed in modo particolare la dirigenza tecnica
- l’assenza, da parte del legislatore, di indicazioni vincolanti su assetti strutturali “di minima” delle nuove Province, in grado, quanto meno, di assicurare un’interlocuzione tecnica, autonoma ed autorevole, con la *governance* espressa dai Sindaci;
- l’estensione fino a lambire aspetti gestionali dei poteri del Presidente-Sindaco, titolare di una funzione non remunerata, il quale “rappresenta l’Ente, convoca e presiede il Consiglio provinciale e l’Assemblea dei sindaci, e - soprattutto (nдр) -

**sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti della Provincia”;**

- i possibili effetti di condizionamento sulle strutture operative conseguenti ad un regime obiettivamente e forzosamente consociativo;
- il rischio di interferenze e tensioni tra le tradizionali associazioni di rappresentanza “generale” dei Comuni a livello regionale, soprattutto per quel che riguarda la gestione “de facto” dei rapporti con le Regioni, e le nuove Province chiamate ad essere veicolo di rappresentazione della domanda di servizi che, in ragione della natura dei protagonisti, finisce per essere anche domanda di partecipazione ai processi decisionali a livello regionale.

### “Una rifondazione tecnico-professionale”

Questo modo di affrontare la questione del futuro delle nuove Province è - bisogna dirlo con onestà e chiarezza - fortemente minoritario, ma è l'opzione per la quale inclina l'autore del presente scritto.

Esso parte dalla constatazione che le Province da tempo, ben prima della L. 56/2014 hanno smesso di essere presidi di democrazia per diventare contenitori di alcune competenze di tipo tecnico e amministrativo. Questa trasformazione de facto oggi è stata operata sul piano normativo con la legge 56/2014.

Le nuove Province altro non sono, dunque, che “strutture tecniche”, “strumenti per amministrare” beni, processi, programmi, funzioni e servizi “per conto di” e “al servizio di”. Il profilo della loro azione negli ambiti definiti e ipotizzati (“Le Province possono...”) dal legislatore dovrebbe potersi connotare per il rispetto dei seguenti valori: competenza, efficienza e lealtà nel perseguimento dei compiti ad esse assegnate dai Comuni.

Sembra uno slogan, ma i tre valori stanno ad indicare obiettivi più che ovvi imprescindibili per le nuove Province. L'unica autonomia che le Province potranno rivendicare è quella che verrà loro riconosciuta in funzione della loro competenza tecnico-gestionale (si pensi alle competenze specialistiche che in alcuni casi richiedono di essere certificate: servizi di ingegneria, progettazione di opere civili, gestione di infrastrutture, etc..).

Fatta questa premessa, l'obiettivo primario secondo il punto di vista della “rifondazione tecnico-professionale” è quello di comprimere al massimo i momenti morti e di non operatività: di definire il perimetro di tali nuovi spazi, a partire da quello che ciascuna Provincia sa fare e proporre sin d'ora, di progettare contenuti e attività per un futuro prossimo, mettendo nel dovuto conto i fabbisogni (da rilevare, anche attraverso adeguate procedure) dei Comuni e le competenze da acquisire”.

In parallelo, ciascuna Provincia dovrà confrontarsi con tutto quello che la storia ha lasciato in eredità: competenze e inefficienze, eccellenze e sprechi, trasparenza e opacità. Qualcosa di più che una mera operazione di restyling.

Si tratta di una strada impervia, certamente non agevole, per intraprendere la quale le sole forzature non sono risolutive: infatti la si può percorrere solo con il viatico del convincimento e di una certa fiducia, all'interno delle Province ed attorno ad esse, che valga la pena tentare.

## L'eredità delle vecchie Province alla luce della 56/2014

La lettura dei commi 85 e seguenti della legge 56 non consente di comprenderne fino in fondo le implicazioni per quanto riguarda il destino delle nuove Province. Risultano di un qualche aiuto un'analisi parallela dei dati dei Certificati di Conto consuntivi delle Province del 2012, ultimo anno disponibile, e quella di alcune elaborazioni statistiche sul profilo dei dirigenti delle Province.

Per quanto riguarda la prima fonte, l'analisi svolta consentirà di fissare i seguenti due punti:

- una più attendibile valutazione delle funzioni sostenibili dalle nuove Province sulla base della spesa corrente del 2012
- una stima dell'ammontare della spesa che viene meno in funzione del taglio delle funzioni soppresse.

### Le funzioni “tradizionali” confermate

Il comma 85 tratta di funzioni fondamentali connesse alla erogazione di servizi alle cosiddette aree vaste. Di queste alcune sono “più fondamentali” di altre, ad esempio la **viabilità provinciale** e l'**edilizia scolastica**; le altre rientrano tra le funzioni che si adeguano al livello di delega concesso dalle Regioni.

La tabella seguente elenca le funzioni (o i servizi) che la legge 56 riconferma come fondamentali. I punti del comma 85 vengono “spacchettati” e ri-ordinati per mettere in evidenza il ruolo delle Province per quanto riguarda la **Viabilità** e l'**Edilizia scolastica**, le funzioni certamente più rilevanti in termini di spesa in conto capitale (che in questa sede non è possibile esplorare).

FUNZIONI “SALVATE”	ATTRIBUZIONE	SPESA COR. 2102 IT
Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, per gli aspetti di competenza	Funzione delegata dalle Regioni	62,5 M€
Tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza	Funzione delegata dalle Regioni	273,8 M€
Pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato	Funzione delegata dalle Regione in misura parziale	1.355,1 M€
Costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente	Attribuzione statale	884,7 M€
Gestione dell'edilizia scolastica	Attribuzione statale	897,0 M€
Programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale	Attribuzione mista Stato-Regione	Non distinguibile dalla spesa per edilizia sc.
Raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali	Attribuzione statale	Non rilevante

Segue una funzione del tutto nuova (non se ne coglie appieno la ratio) consistente nel “Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale”, per la quale non si hanno ulteriori elementi per apprezzarne l’impatto sull’operatività delle nuove Province.

Alcune considerazioni sul quadro appena ricostruito:

- a) le funzioni definite fondamentali dal comma 85, che rappresentano un sottoinsieme delle funzioni precedentemente attribuite alle Province, hanno buone probabilità di rimanere per lungo tempo in capo alle “nuove” Province, anche se non appare peregrina l’ipotesi che alcune o tutte le Regioni possano rivedere le loro deleghe a seguito della transizione, nei loro ranghi, di personale proveniente dalle Province (le intese politico-programmatiche e gli accordi sindacali intervenuti tra le parti prevedono che le Regioni si facciano carico di recepire nei propri organici le risorse eccedenti i fabbisogni delle Province in una misura che non è lontano da quanto risulta dalle stime qui sotto formulate al punto c);
- b) nel 2012, la spesa corrente totale per tutte le funzioni “storiche” delle Province è stata pari **8,1 mld di Euro**; la spesa corrente per il personale sostenuta nel **2012 è stata pari a 2,16 mld**;
- c) la spesa corrente stimata (partendo dai valori 2012) per assicurare, nel 2015, l’erogazione delle sole funzioni confermate, è di circa **4,3 mld di euro**. Tale valore è dato dalle stime delle singole voci di spesa riportate in tabella più la spesa per la funzione Amministrazione Generale, stimata nel 25% della spesa produttiva; la spesa corrente per il personale necessario per l’erogazione dei servizi fondamentali confermati si riduce di quasi **1 mld di euro**.

## L’assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni

Tra le attività storicamente attribuite alle Province e riconfermata dalla L. Del Rio vi è quella dell’assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni del territorio.

Raramente capita di dover impiegare così tante sillabe per indicare una realtà pressoché inesistente ed irrilevante.

Questo servizio risale, verosimilmente, all’impianto amministrativo in vigore fino alla comparsa delle Regioni, quando le Province, con qualche giustificazione, potevano definirsi organismi di coordinamento rispetto ai Comuni.

La funzione consisteva in una sorta di *tutorship* finalizzata ad assicurare, soprattutto ai piccoli Comuni, servizi di aggiornamento normativo, interpretazione delle norme, assistenza nella produzione degli atti.

La funzione è andata spegnendosi anno dopo anno, fino a ridursi, ormai da molti anni a questa parte, ad un rigagnolo di spesa mantenuta in vita solo dalle Province di pochissime regioni (la spesa media nazionale nel 2012 è stata dello 0,05% del totale della spesa corrente).

Le ragioni dell’affossamento di questo ruolo nelle Province sono molteplici. Tra esse: la progressiva irrilevanza del ruolo delle Province per i Comuni; la crescita parallela delle Regioni come interlocutori obbligati; la scoperta, infine, da parte di operatori di mercato e di soggetti para-pubblici, dei risultati economici che l’erogazione di servizi di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni poteva garantire.

Il legislatore, tuttavia, ha deciso di **ri-confermare** questa funzione alle nuove Province quasi si mostrasse convinto di una sua possibile riscoperta da parte delle nuove Province. Le ragioni precise non si conoscono o, quanto meno, non sono note all'estensore di questi materiali di lavoro, ma è probabile che siano dello stesso genere che hanno suggerito un ruolo per le Province sulle gestioni associate e sulla gestione degli appalti: offrire alle nuove Province non delle garanzie ma delle opportunità di re-inventare il loro ruolo.

## Nuove funzioni fondamentali

I Commi 86, 87 e 88, che concludono la rappresentazione delle nuove funzioni delle nuove Province, hanno un andamento singolare. Il comma 86, al punto a) così recita:

*“Le Province di cui al comma 3, secondo periodo, esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali:*

- a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;*
- b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.”*

Segue il comma 87. Quasi volesse mordersi la lingua per il sospetto di aver concesso troppo a Enti che in tanti protestavano di voler veder soppressi, il legislatore lancia un avvertimento che si riferisce a quello che ha “concesso” per tutto il comma 85.

Egli scrive infatti: *“Le funzioni fondamentali di cui al comma 85 sono esercitate nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia ai sensi dell'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione”.*

E' difficile non vedere nella reiterazione di questa avvertenza (nel corso del comma 85 almeno altre due volte variamente formulata) una qualche preoccupazione non ancora doma da parte delle Regioni.

Nulla invece il legislatore sembra voler eccipire sulle prerogative di cui ai commi 86 a), già richiamato, e 88, che dischiude alle Province la possibilità di operare come centrale di committenza: *“La Provincia può altresì, d'intesa con i Comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive”.*

Si tratta di due prerogative importanti, all'apparenza in grado di valorizzare molto il nuovo ruolo delle Province.

La prima implica la possibilità di svolgere un ruolo di supporto al processo di associazionismo intercomunale, obbligatorio e non, mentre la seconda può configurare la Provincia come Ente aggregatore della domanda di beni e servizi per conto di tutti i Comuni del territorio provinciale.

Ma non si tratta di prerogative “sovrane”, per così dire: per essere esercitate presuppongono una forte adesione da parte dei Comuni.

In altri termini le nuove Province devono saper vendere i propri servizi ai Comuni.



## Progettazione delle nuove funzioni

L'assistenza tecnica (d'ora in avanti anche solo AT), lo sviluppo delle gestioni associate (GA) e la proposta di servizi di Centrale di committenza (CC) costituiscono le potenzialità strategiche attorno alle quali costruire un possibile futuro per le Province.

Tali servizi vanno progettati, testati, proposti, contrattualizzati, erogati: attività, queste, che richiedono competenze e dedizione ed un'attività di management rivolta alla valorizzazione e all'accumulo di esperienze e conoscenze da trasformare in offerta di servizi.

Si tratta innanzitutto di un lavoro sul capitale umano presente in Provincia da riconvertire ad un modo nuovo di lavorare. Una rapida carrellata sul "da fare" consentirà di apprezzare meglio la natura del lavoro di cambiamento da avviare.

### Un nuovo modo di intendere il servizio di AT

Un'ampia gamma di significati può essere associata al termine "Assistenza tecnica": si va dall'erogazione di corsi di aggiornamento normativo ai servizi in outsourcing. Sarebbe, forse, più corretto adottare il termine "supporto", più elastico e, al tempo stesso, più preciso.

Ad ogni modo il legislatore associa, come premessa per lo svolgimento della funzione di AT in senso stretto, il compito di produrre un "servizio di conoscenza" mediante l'organizzazione e la gestione di apposite banche dati, relativo alla realtà del governo locale, dei Comuni e dei territori: a cosa altro andrebbe correlato il compito di raccogliere ed elaborare dati?

Sul punto il legislatore è sbrigativo, se non disattento, ma ha toccato senza volerlo un tasto importante: si pensi solo al fervore delle iniziative di produzione di conoscenza (per lo più via web) alimentate dalla crescente disponibilità di dati pubblici (Open Data). Un primo modo di innovarsi per le Province, dunque, è quello di prendere sul serio questa indicazione e, dunque, avviare una produzione coordinata nelle soluzioni e nei modelli di integrazione, a livello nazionale, tra tutte le Province che riterranno di volerlo-poterlo fare.

I modelli di riferimento sono molteplici, sia sul fronte pubblico (ISTAT, Finanza locale, Conto annuale, SIOPE per tutti) che su quello privato (AIDA PA, Cervedgroup PA, Openpolis, la Posta del Sindaco, attualmente in fase di varo..).

Passando alle iniziative più propriamente di supporto all'azione amministrativa dei Comuni, le Province potrebbero articolare la propria offerta ai Comuni secondo la seguente sequenza (tra le tante possibili).

### *Attività formative*

- Diventare il luogo di produzione (previa costituzione di un adeguato back office di appoggio) e di erogazione degli aggiornamenti normativi;
- promuovere modalità di fruizione dei servizi di formazione via rete;
- qualificare l'offerta formativa prestando maggiore attenzione ad argomenti di natura tecnico-specialistica: dalla gestione delle Entrate alle opere pubbliche, dalle ICT ai sistemi di controllo della viabilità, dalla tutela dell'ambiente

all'illuminazione pubblica, etc... L'obiettivo dovrebbe essere anche quello di incrementare il rispetto per le competenze tecnico-specialistiche e di ridurre l'enfasi solo sugli aspetti amministrativi;

- valorizzare in modo alternativo, rispetto alle prassi in uso nelle società di servizi formativi di mercato, le conoscenze e le competenze disponibili all'interno delle PA, con particolare riferimento a quelle operanti sul territorio provinciale.

### *Attività di Centro servizi*

Effettuare una ricognizione, all'interno di ciascun Ente provinciale, delle risorse e delle competenze impegnate in attività per le quali in ciascun Comune, ne esistono di analoghe, disciplinate da un punto di vista tecnico-normativo, allo stesso modo.

Tale ricognizione è finalizzata alla verifica della possibilità che la Provincia possa mettere su base convenzionale a disposizione dei Comuni del territorio, a tutti o a parte di essi, servizi che vadano dalla supervisione alla erogazione "in service" (il termine Centro Servizi territoriale oltre ad essere inflazionato non gode, presso le Province, di buona fama, essendo stati in passato molti i progetti avviati in loro nome e sono tutti miseramente falliti).

Gli ambiti del tutto indicativi sui quali effettuare alcune preliminari verifiche possono essere i seguenti:

- Amministrazione del Personale
- Segreteria generale
- Gestione finanziaria
- Controlli interni
- Servizi di Ufficio tecnico
- Gestione del patrimonio
- Edilizia scolastica
- Viabilità
- Supporto alla gestione delle Entrate tributarie.
- Servizi di progettazione e gestione delle ICT
- .....

A favore di un ruolo delle Province quali Enti erogatori di servizi di supporto e assistenza gioca l'evidenza della grande offerta di mercato esistente per servizi di questo genere. Re-internalizzare nelle pubbliche amministrazioni locali il know how prodotto dal lavoro pubblico e per il lavoro pubblico può essere una causa degna di essere perseguita.

Ai servizi sopra indicati può aggiungersi la progettazione e la gestione di risorse infrastrutturali evolute (reti, datawarehouse, archiviazione digitale, servizi di fatturazione elettronica, etc..).

### *Supporto alle gestioni associate*

Il tema delle gestioni associate è praticamente ignoto alla maggior parte delle Province.

Si tratta di un obiettivo vincolante, quello di conseguire gestioni associate integrali quanto meno da parte di tutti i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ribadito dalla stessa legge che riordina le Province.

Non esistono scuole riconosciute per le gestioni associate intercomunali (così come non esistono manuali per far cambiare pelle alle Province). La storia delle Unioni di Comuni negli ultimi 14 anni è fatta da un gran numero di fallimenti e da pochi successi; questi ultimi, tra l'altro, ascrivibili a Comuni di dimensioni ben maggiori rispetto al limite demografico stabilito dal legislatore.

Le gestioni associate definiscono un ambito di intervento tecnico-professionale alla portata di chiunque ritenga di aver una buona offerta da far valere, corredata da competenze variamente articolate, tra le quali va annoverata quella di poter testimoniare su un certo numero di fallimenti e su alcuni casi di (relativo) successo.

Le Province, in virtù del profilo istituzionale che ancora le caratterizza, e del fatto che non sono più una realtà altra rispetto ai Comuni, possono, interagendo con questi, elaborare un'offerta valida di intervento a sostegno e a supporto delle gestioni associate, segnatamente di quelle obbligatorie, grazie ai seguenti motivi:

- la Provincia può alleggerire (magari nell'attesa che il legislatore riveda i termini dell'obbligo di associazione per i piccoli Comuni) i vincoli dell'obbligo attraverso una propria offerta di servizi (vedi centrale di committenza, gestione amministrativa del personale, etc.)
- la Provincia può promuovere gestioni associate di livello provinciale per attività il cui onere economico si riduce in ragione inversa al variare delle dimensioni di scala quali, ad esempio, il trasporto scolastico, servizi bibliotecari e museali, la valorizzazione del territorio, alcune tipologie di servizi alla persona, etc..
- servizi di Assistenza Tecnica, così come intesi nelle pagine precedenti, per le gestioni associate di scala minore, soprattutto con l'obiettivo di abbattere i costi generali delle Unioni
- individuazione di sistemi di monitoraggio e di circolazione delle informazioni e delle conoscenze utili alle gestioni associate
- circolazione e valorizzazione di dati riguardanti il territorio e delle realtà benchmark ad esso riferibili (altre province, regione, regioni)

### *Impegno per innalzare il profilo etico dell'azione amministrativa locale*

La questione morale viene affrontata solo nei casi di emergenza, quando la cronaca giudiziaria ci costringe, per breve tempo, a prendere atto delle condizioni critiche in cui essa versa. Questo paragrafo viene inserito in un testo che non prevedeva di occuparsi di corruzione, proprio a seguito dell'emergenza etica che colpisce la città di Roma.

E' opinione di chi redige questo *paper* che le nuove Province debbano assegnare al contrasto alla corruzione una collocazione assolutamente primaria tra le proprie funzioni.

Non è il caso di addentrarsi oltre, se non per riportare, in minima parte, alcuni dati da un'indagine che LGnet ha condotto con ForumPA nel 2012 su quale percezione i dirigenti pubblici avessero della corruzione in base alla propria esperienza e nel proprio ambiente di lavoro.

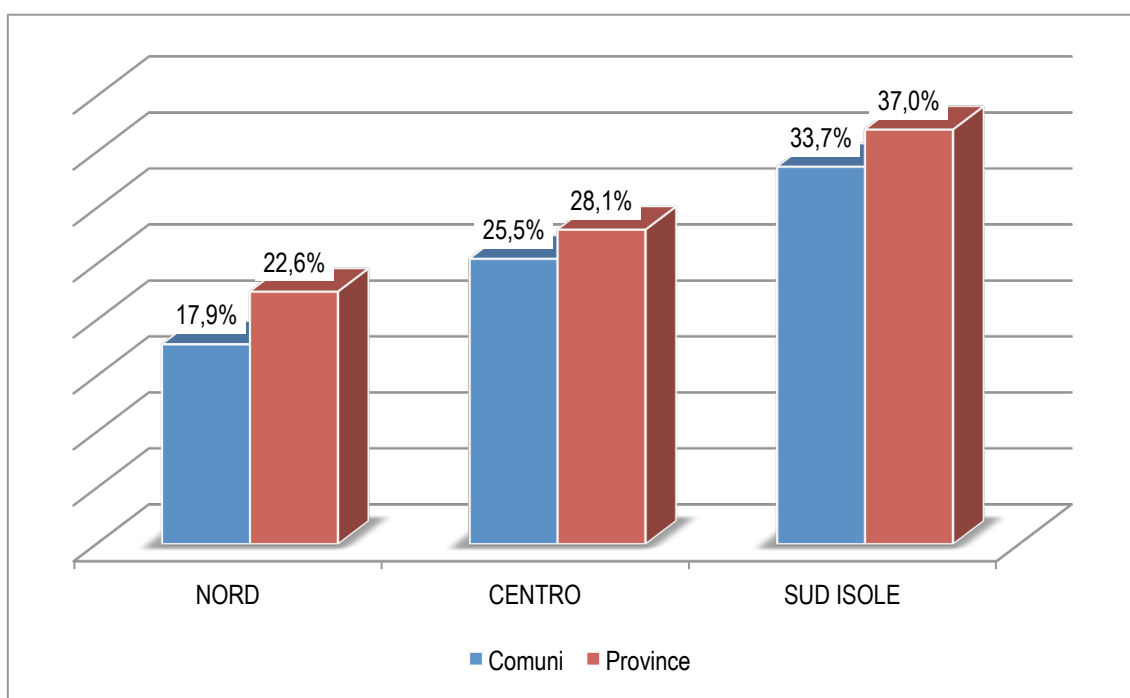
Il solito questionario on-line fu trasmesso ad un numero ragguardevole di dirigenti pubblici, attorno a 10.000. Risposero, nel giro di pochissimi giorni, in più di 3.300 dei quali 889 dirigenti comunali e 303 dirigenti provinciali.

Una delle domande iniziali era la seguente:

**“Siete d’accordo o in disaccordo con l’affermazione che la corruzione è una realtà “normale” nelle Pubbliche Amministrazioni?”.**

La percentuale sui rispondenti totali di coloro che si dicono “abbastanza d’accordo” o “del tutto d’accordo” (le altre risposte ammesse erano “poco d’accordo” e “per niente d’accordo”), ripartiti per aree geografiche, è rappresentata nel grafico che segue.

**Sono d’accordo o molto d’accordo con l’affermazione**



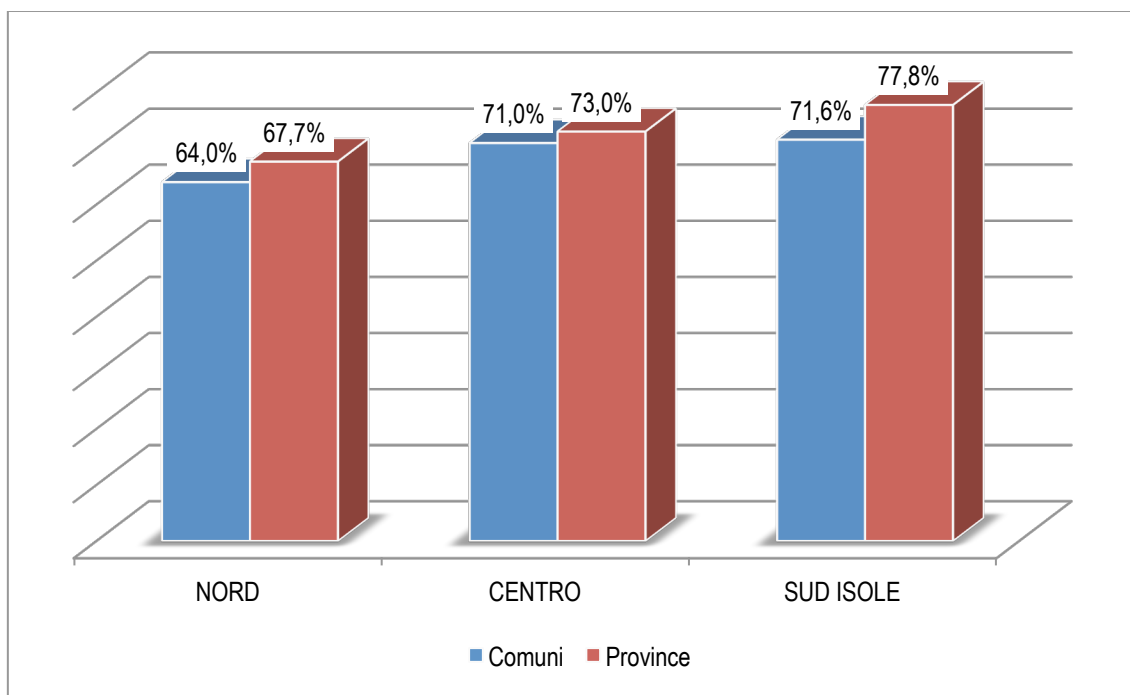
Una successiva domanda si poneva l’obiettivo di verificare l’esistenza della consapevolezza dei danni finanziari provocati dalla corruzione con queste parole:

**Sulla base delle sue osservazioni, se si eliminassero i più rilevanti fenomeni di corruzione, il risparmio stimabile per le pubbliche finanze, considerando i recuperi di efficienza, la rapidità e l’appropriatezza delle decisioni, il corretto impiego delle risorse umane, la tempestività nella esecuzione delle opere pubbliche e nella acquisizione di beni e servizi, etc..., sarebbe**

- 1) irrilevante,
- 2) fino al 10%,
- 3) tra il 10% e il 30%,
- 4) oltre il 30%.

Le risposte 3 e 4, espresse in percentuale e sommate, sono le seguenti.

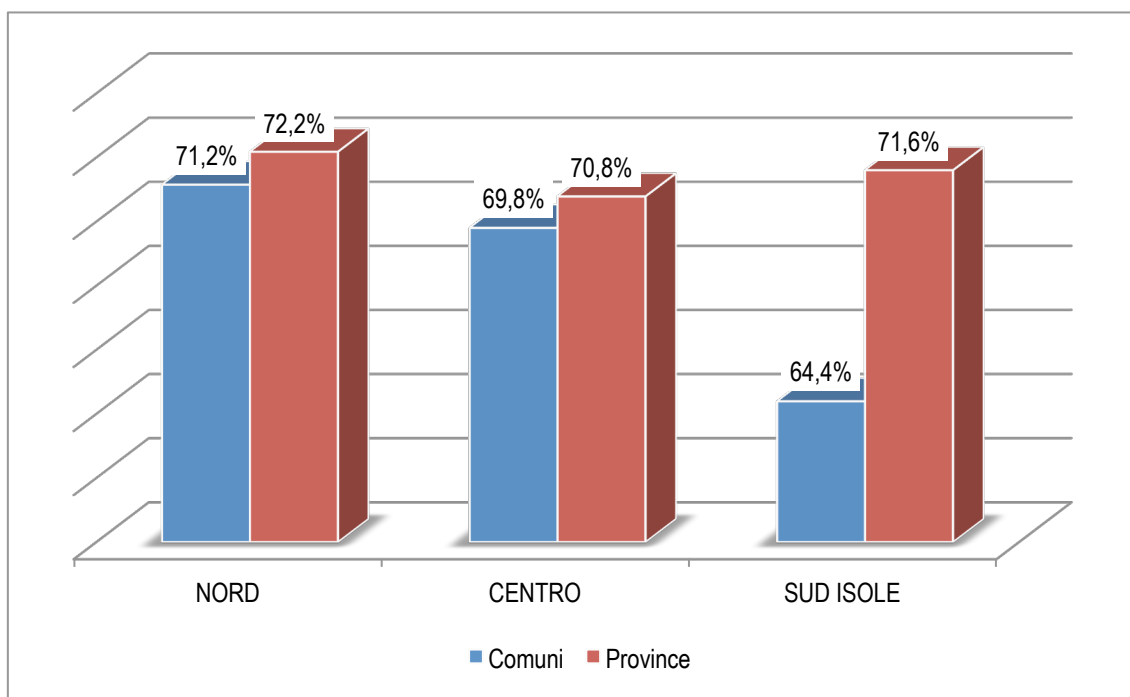
### Stimano possibili risparmi superiori al 10% della spesa della PA



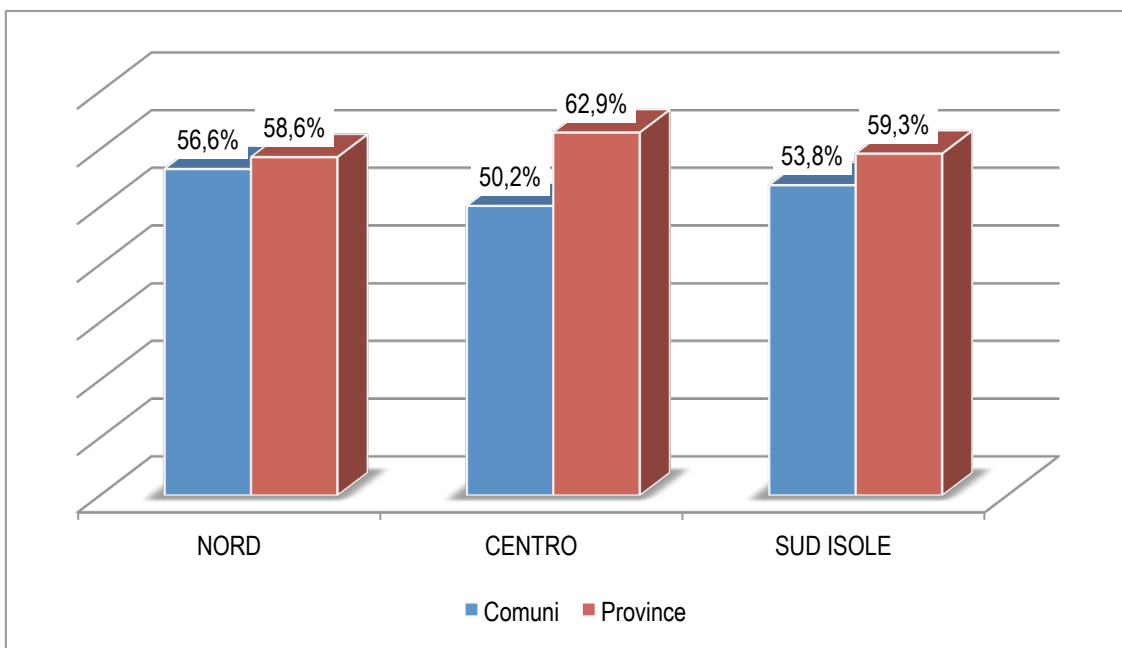
Passando alle domande finali, il questionario avanza l'ipotesi di alcuni provvedimenti per contenere il fenomeno della corruzione e chiede ai rispondenti di esprimere il proprio parere attraverso le seguenti possibili risposte: 1) Molto efficace, 2) Efficace, 3) Poco efficace, 4) Per niente efficace

I provvedimenti più positivamente valutati sono i seguenti:

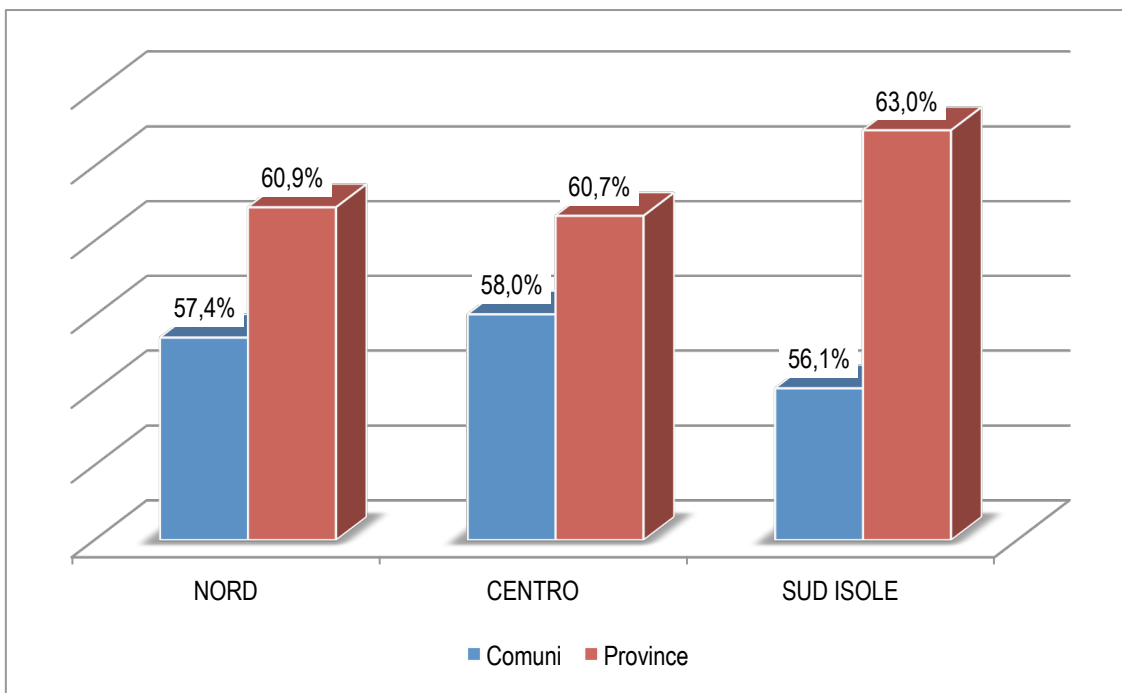
### Ritengono che vadano adottati nuovi modelli organizzativo-gestionali



### Ritengono che si debba ridurre il numero delle stazioni appaltanti



### Sono favorevoli all'introduzione di procedure collegiali per tutte le decisioni concernenti i pagamenti



I grafici hanno inteso compensare l'eccessiva sintesi della trattazione testuale del tema della corruzione. Si confida nel fatto che il paragrafo non venga considerato alla stregua di un "pro-forma".

## Il finanziamento delle Province

Alle argomentazioni sin qui sommariamente sviluppate mancherebbe un elemento decisivo se non si facesse riferimento al finanziamento delle nuove Province.

Non sono a disposizione dello scrivente né il tempo, né lo spazi, né le competenze per un discorso compiuto sul tema. Quello che si vuole sottolineare è la necessità che le Province si orientino ad operare con la logica del corrispettivo in funzione dei servizi resi.

In questa ottica, accanto alle Entrate tributarie che ancora costituiranno per il futuro prossimo la voce determinante nel bilancio delle Province, un'attenzione estrema va riservata all'incremento delle Entrate extra-tributarie e ai corrispettivi da prestazioni per altre PA (trasferimenti).

A tale proposito può essere utile ricordare che (fonte SIOPE):

- nel 2013 i trasferimenti correnti dei Comuni associati in Unioni di Comuni a favore nelle Unioni di appartenenza assommano a quasi mezzo miliardo di Euro, pari al 70% delle Entrate correnti complessive dell'insieme delle Unioni operanti a livello nazionale;
- sempre nel 2013, i pagamenti complessivi dei Comuni per servizi e trasferimenti di partita corrente, assomma a circa 41 miliardi.

## La rilevanza del fattore umano

Il processo di cambiamento delle Province richiede una forte mobilitazione di tutti i soggetti coinvolti, soprattutto dei dirigenti.

Come sono i dirigenti delle Province? Che contributo possono dare nell'ambito dei processi in atto?

Seguono alcune considerazioni sul tema, a partire da un'indagine svolta tra febbraio e marzo del 2012 tra i dirigenti delle Province ad opera di UPI e LGnet, la piccola società di consulenza che dirigo, poneva ai destinatari un certo numero di questioni riguardanti il loro atteggiamento nei riguardi del futuro che si preparava per le Province.

### Un parere non disinteressato

I dirigenti interpellati con il questionario on-line erano, nel febbraio 2012, 1351 (oggi sono 1201). A rispondere sono stati in 357. I rispondenti si collocavano nelle seguenti aree:

- Area Amministrazione generale: 46%
- Area Servizi al territorio: 30%
- Area servizi alla persona: 24%.

Le risposte pervenute sono state, ovviamente, elaborate in funzione di diversi parametri: età, formazione accademica, collocazione attuale, etc.. Per semplicità in questa sede ci si limita a fornire le risposte ad alcune domande a livello di massima sintesi possibile.

La prima domanda di interesse per il presente lavoro sulla natura delle Province era la seguente: "E' d'accordo con l'affermazione che la Provincia è un organismo che svolge funzioni prevalentemente tecniche?". Le risposte sono state le seguenti:

- il 20% non si è espresso
- il 58% si è dichiarato in disaccordo
- il 22% si è detto d'accordo.

Una domanda successiva aveva a che fare con la formazione: si chiedeva se i dirigenti interpellati partecipassero abitualmente a corsi di formazione in qualità di discenti o di docenti. Le risposte sono le seguenti:

- si come discenti: 60,7%
- si come docenti: 34,8%

Gli argomenti più frequentati nei corsi sono

	Gestione delle risorse	Aggiornamento normativo	Aggiornamento tecnico-normativo
Discenti	18,3%	21%	60,7%
Docenti	7,7%	16,9%	75,4%



Sul tema della riduzione della spesa improduttiva, i dirigenti rispondenti hanno, in maggioranza (55,8%), dichiarato di auspicare una significativa riduzione delle spese di Amministrazione generale anche se valutavano difficile procedere in questo senso.

Il 52,7% auspicava la re-internalizzazione delle funzioni affidate a società partecipate o a terzi; il 50% dichiarava che in Provincia si viveva uno stato di paralisi e di disagio che spingeva molti a cercare una sistemazione altrove (era, lo ricordiamo, il febbraio 2012). Le mete preferite: Regioni il 43%; Agenzie regionali il 13%; Comune capoluogo l'11%; le Unioni di Comuni il 9%, mentre a non dare alcuna risposta è stato il 24%.

Infine, sollecitati da un'apposita domanda ad indicare quali funzioni appariva loro auspicabile che la Provincia gestisse in un futuro immediato, specificando, con due distinti valori, il grado di auspicabilità e di fattibilità su una scala da 1 (non auspicabile/non fattibile) a 5 (del tutto auspicabile, pienamente fattibile), le risposte sono state le seguenti:

NUOVE FUNZIONI IPOTIZZATE NEL 2012	AUSPICA- BILE	FATTI- BILE
Sviluppo e gestione di infrastrutture telematiche condivise	3,3	2,6
Servizi ICT in outsourcing per piccoli Comuni e istituti scol.	3,4	2,6
Valorizzazione dei dati pubblici riguardanti il territorio	3,2	2,5
Gestione servizi per l'istruzione e l'edilizia scolastica	3,3	2,9
Stazione unica appaltante	3,5	2,6
Gestione amministrativa del personale, concorsi e mobilità	3,0	2,3
Vigilanza e Certificazione sulle OOPP	3,0	2,3

Le risposte sembrano tutte convergere al centro, ma proprio per questo è possibile rilevare qualche tendenza. Tra le funzioni auspicabili, quella che ha riscosso il punteggio più alto è la Stazione unica appaltante. Tra le fattibili i rispondenti ripiegano su funzioni quanto meno conosciute, da estendere a tutti i Comuni.

## Profili odierni della dirigenza delle Province

Il questionario non è stato più ripetuto ma, attraverso un'analisi dei CV disponibili in rete, è stato possibile ricavare una tabella con una sintesi di tutte le informazioni disponibili.

Il numero dei dirigenti a novembre 2014 risulta, come è stato già anticipato, essere di 1201 unità contro le 1351 unità del febbraio 2012.

La rappresentazione che nelle tre tabelle che seguono, si propone del profilo dei dirigenti si basa su valori aggregati su base regionale relativi a:

- numero di dirigenti in valore assoluto ed in rapporto alla popolazione;
- incidenza dei dirigenti di sesso femminile sul totale dei dirigenti
- ripartizione percentuale dei dirigenti per classi di età

- ripartizione dei dirigenti per tipologia di laurea (giuridico-economico-umanistico o tecnico-scientifico)

REGIONI	N° Dirigenti Province	di cui in % Femmine	Popolaz. / Dirigente
ABRUZZO	33	24,2%	39.773
BASILICATA	15	46,7%	38.413
CALABRIA	68	27,9%	28.798
CAMPANIA	70	28,6%	82.146
EMILIA-ROMAGNA	117	42,7%	36.969
FRIULI VG	27	29,6%	45.018
LAZIO	75	33,3%	74.097
LIGURIA	47	42,6%	33.301
LOMBARDIA	147	25,9%	66.629
MARCHE	44	38,6%	34.603
MOLISE	10	30,0%	31.334
PIEMONTE	106	32,1%	41.265
PUGLIA	81	23,5%	50.010
SARDEGNA	54	37,0%	30.377
SICILIA	79	29,1%	63.290
TOSCANA	115	36,5%	31.508
UMBRIA	37	27,0%	23.952
VENETO	76	28,9%	64.189
<b>ITALIA</b>	<b>1201</b>	<b>32,1%</b>	<b>48.580</b>

Questa prima tabella racconta che:

- a livello nazionale i maschi sono il 67,9% del totale dei dirigenti, le femmine il 32,1%;
- la regione con il più alto tasso di presenza femminile tra i dirigenti è la Basilicata (46,7%), seguita dall'Emilia Romagna (42,7%) e dalle Marche (38,6%); quella con il tasso più basso è la confinante Puglia (23,5%), preceduta dall'Abruzzo (24,2%) e dalla Lombardia (25,9%) ;
- la numerosità più elevata di dirigenti operanti nelle Province in rapporto alla popolazione si ha in Umbria (un dirigente ogni 23.952 abitanti), seguita dalla Sardegna e dal Molise; la più bassa in Campania (un dirigente ogni 82.146 abitanti), preceduta dal Lazio e dalla Lombardia.

Passando ad esaminare, nella tabella che segue, la distribuzione dei dirigenti per classi di età abbiamo:

- a livello nazionale una percentuale di presenze di dirigenti con meno di 50 anni pari al 21,6%; con un'età compresa tra i 50 e i 60 anni la percentuale è pari al 54,3%; la restante parte, pari al 24%, riguarda i dirigenti con più di 60 anni;
- a livello regionale, il Lazio è la regione che vanta la più alta percentuale di dirigenti "giovani" (42,6%), seguita dall'Abruzzo (41,2%) e dal Friuli V.G. (33,3%); il tasso più basso in assoluto di dirigenti giovani appartiene alla Basilicata (0%), preceduta dal Molise (10%) e dalle Marche (10,3%);

- passando ai dirigenti con età superiore ai 60 anni, al primo posto va collocata la Campania (40%), seguita dalla Puglia (35,9%) e dalla Calabria (31,7%); i valori più bassi si hanno in Liguria (4,4%), dall'Umbria (12,5%) e dal Veneto (14,5%)

REGIONI	Età <50	Età 50-60	Età >60
ABRUZZO	41,2%	35,3%	23,5%
BASILICATA	0,0%	83,3%	16,7%
CALABRIA	26,7%	41,7%	31,7%
CAMPANIA	13,8%	46,2%	40,0%
EMILIA-ROMAGNA	12,5%	65,0%	22,5%
FRIULI V.G.	33,3%	51,9%	14,8%
LAZIO	42,6%	36,8%	20,6%
LIGURIA	22,2%	73,3%	4,4%
LOMBARDIA	14,5%	64,5%	21,0%
MARCHE	10,3%	69,2%	20,5%
MOLISE	10,0%	60,0%	30,0%
PIEMONTE	26,2%	52,3%	21,5%
PUGLIA	21,8%	42,3%	35,9%
SARDEGNA	21,6%	52,9%	25,5%
SICILIA	12,7%	55,7%	31,6%
TOSCANA	23,2%	48,2%	28,6%
UMBRIA	25,0%	62,5%	12,5%
VENETO	28,9%	56,6%	14,5%
<b>ITALIA</b>	<b>21,6%</b>	<b>54,3%</b>	<b>24,0%</b>

L'ultima tabella ha a che fare con elementi indicativi del profilo professionale dei dirigenti in quanto elabora le informazioni reperite in rete sul loro cursus honorum e classifica la formazione universitaria raccontata nei CV in "lauree umanistico-giuridiche-economiche" ed in lauree tecnico-scientifiche.

Spesso una laurea di tipo tecnico scientifico si associa (ma non sempre, non necessariamente) ad una funzione svolta in una unità che fa ricorso a competenze specialistiche: le opere pubbliche, il territorio, l'ambiente, le ICT. Lo stesso dicasi per gli altri tipi di laurea, associate a lavori di tipo amministrativo o a contatto con i cittadini.

Sono 35 su 1201 i dirigenti senza laurea.

Gli altri si distribuiscono nel seguente modo:

- a livello nazionale la percentuale di laureati in materie tecnico-scientifiche sul totale dei laureati è pari al 41%;
- a livello regionale la percentuale più elevata di laureati in materie tecnico-scientifiche si ha in Umbria (49%), seguita da Emilia Romagna (47%) e Toscana (46%); le percentuali più basse si hanno in Abruzzo e Friuli VG (30%), seguite da Lazio e Basilicata (33%)

REGIONI	Laurea giuridico-economica - Numero	Laurea tecnico-scientifica - Numero	% Lauree Tecnico-scientifiche sul totale Lauree
ABRUZZO	23	10	30%
BASILICATA	8	4	33%
CALABRIA	36	24	40%
CAMPANIA	44	23	34%
EMILIA-ROMAGNA	62	54	47%
FRIULI V.G.	19	8	30%
LAZIO	50	25	33%
LIGURIA	28	18	39%
LOMBARDIA	79	60	43%
MARCHE	28	14	34%
MOLISE	6	4	40%
PIEMONTE	60	46	43%
PUGLIA	45	31	41%
SARDEGNA	35	17	33%
SICILIA	47	31	40%
TOSCANA	62	53	46%
UMBRIA	19	18	49%
VENETO	43	32	43%
<b>TOTALI</b>	<b>694</b>	<b>472</b>	<b>41%</b>

A conclusione del sorvolo sulle tre tabelle non è detto che si sappia molto di più sulla realtà dei dirigenti pubblici impiegati dalle Province.

E' possibile, tuttavia, ravvisare alcuni indicatori di probabile problematicità in situazioni di forte stress organizzativo e di riformulazione delle strategie di sviluppo come quelle in cui si trovano attualmente le Province.

## Alcune indicazioni operative

Questo ultimo capitolo si rivolge, in modo particolare, a quanti hanno una qualche voce in capitolo nell'influenzare il corso degli eventi riguardanti le Province e, con queste, anche i Comuni e le loro forme associative.

Da chi dipende l'esito dei processi avviati? Dai nuovi Presidenti? Dai nuovi Consigli provinciali? Dall'ANCI? Dall'UPI? Dalle Regioni? Dal Governo?

Per semplicità nominiamo come nostri interlocutori, per quanto il rischio di rimanere inascoltati sia alto, vertici delle nuove Province e l'UPI. Ad essi proponiamo le seguenti due affermazioni:

- a) non si è lontani dal vero se si afferma che un numero rilevante di Province non sono in grado, da sole, di progettare il loro futuro;
- b) è comunque necessario che ciascuna Provincia che avverta il bisogno di cambiare passo rispetto al suo recente passato, mobiliti ogni risorsa disponibile, esterna o interna all'Ente, a sostegno del processo di cambiamento auspicato;
- c) l'aiuto può essere fornito solo da persone e strutture competenti; (al riguardo sarebbe utile che i Presidenti riuniti - in UPI? - bandissero, ciascuno per la propria Provincia una gara a costo 0 aperta alle migliori società di consulenza operanti nel settore del cambiamento organizzativo).

Se le tre affermazioni sono, nella sostanza, condivise, seguono alcune indicazioni operative (anche nella forma delle raccomandazioni):

- procedere subito alla nomina di un direttore generale dotato di adeguati poteri di gestione ordinaria;
- rimettere subito in moto le attività della struttura esistente compatibile con l'assetto delle nuove funzioni;
- mettere sotto esame la struttura del bilancio del proprio Ente e confrontarlo con quello degli Enti più virtuosi;
- individuare, al netto delle funzioni dismesse, le sacche improduttive ancora esistenti;
- avviare una ricognizione sui Comuni del territorio per rilevare la domanda, espressa e non espressa, di servizi, a partire dall'analisi dei dati disponibili sulla loro gestione finanziaria;
- avviare una ricognizione sulle forme associative intercomunali operanti nel territorio per rilevare la domanda, espressa e non espressa, di servizi, a partire dall'analisi dei dati disponibili sulla loro gestione finanziaria;
- elaborazione, con l'apporto dell'UPI e dell'ANCI, di modelli di intervento a supporto delle gestioni associate;
- indagine, con l'apporto dell'UPI e dell'ANCI, del potenziale di servizi esistente, in ciascun contesto provinciale, per servizi di committenza unificata.

Infine, con riferimento proprio alle associazioni più volte richiamate, UPI e ANCI, che hanno vissuto negli ultimi anni in un regime di competizione per via delle divergenti strategie politiche (l'UPI a tutela delle Province "costituzionali", l'ANCI a sostegno

del disegno di “comunalizzare” le Province), è auspicabile che esse collaborino per favorire un avvio il meno problematico possibile dei nuovi Enti; e per mettere a disposizione delle nuove Province (e, dunque, dei Comuni) strumenti, competenze, esperienze, capacità di affiancamento attingendo anche (soprattutto) a risorse operanti al di fuori dei contesti associativi.

Roma, 10 Dicembre 2014