

# **LE PROVINCE: OPERAZIONE VERITÀ**

## **Il caso Friuli Venezia Giulia**

**a cura di  
Giuseppe Bortolussi**

**FrancoAngeli**



Unione delle Province  
del Friuli Venezia Giulia

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**LE PROVINCE:  
OPERAZIONE VERITÀ**

**Il caso Friuli Venezia Giulia**

**a cura di  
Giuseppe Bortolussi**

**FrancoAngeli**

**Giuseppe Bortolussi**, è Segretario della Cgia di Mestre (Associazione Artigiani e Piccole Imprese), di cui dirige l'Ufficio Studi. Da sempre si batte in prima linea a favore delle piccole imprese, con analisi e studi contro le misure fiscali ed economiche che penalizzano questo sistema imprenditoriale. Altrettanto significative sono le sue denunce contro le disfunzioni legate all'inefficienza della Pubblica amministrazione e l'aumento della tassazione a livello locale.

Autore di numerosi libri, ha pubblicato per Sperling & Kupfer *Tassati e mazzati. Da Tremonti a Monti. Il grande salasso e Evasori d'Italia, la cura per sconfiggere il male del nostro paese*; per Editori Riuniti *Meno Imu. Perché e come abolire la tassa più odiata d'Italia*; per Marcianum Press *L'economia dei suicidi, piccoli imprenditori in crisi*; per FrancoAngeli *Il Sistema Camerale in Italia. Ruolo, valore e identità*.

**Gruppo di lavoro:** Giuseppe Bortolussi; Catia Ventura, Andrea Favaretto, Alberto Cestari (Centro Studi Sintesi); Fabrizio Cigolot (UPI Friuli Venezia Giulia).

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

<b>Introduzione</b>	pag.	7
---------------------	------	---

## PRIMA PARTE

<b>1. Classifica dei luoghi comuni sulle Province</b>	»	11
<b>2. Province, la parola ai Presidenti*</b>	»	20
2.1. Intervista a Pietro Fontanini, Presidente della Provincia di Udine	»	20
2.2. Intervista a Maria Teresa Bassa Poropat, Presi- dente della Provincia di Trieste	»	26
2.3. Intervista a Enrico Gherghetta, Presidente della Provincia di Gorizia	»	30
2.4. Intervista a Claudio Pedrotti, Presidente della Provincia di Pordenone	»	33

## SECONDA PARTE

<b>3. Le Province in Friuli Venezia Giulia: identità e territorio</b>	»	39
3.1. La Provincia: notorietà e funzioni	»	39
3.2. Abolire le Province: che fine fanno i servizi?	»	47
3.3. La Provincia e l'identità dei cittadini	»	58

\* Interviste a cura di UPI Friuli Venezia Giulia.

<b>4. La riforma delle Province in Italia</b>	pag.	62
4.1. Il quadro normativo	»	62
4.2. Cosa dicono i numeri	»	67
<b>5. La riforma delle Province in Friuli Venezia Giulia</b>	»	79
5.1. Gli obiettivi della riforma: sarà davvero una semplificazione?	»	79
5.2. La grande incognita delle UTI	»	82
5.3. Il destino delle Province: svuotamento e soppressione	»	88
<b>6. Il miraggio dei risparmi: i costi della riforma</b>	»	96
6.1. Cosa dicono i bilanci	»	96
6.2. Le funzioni da trasferire	»	100
6.3. Dimensione ed efficienza	»	108
6.4. Dove ci sarebbe da tagliare...	»	113
<b>Osservazioni conclusive</b>	»	116
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	121

Il presente rapporto è stato redatto sulla base delle informazioni statistiche disponibili alla data del 23 dicembre 2014.

## INTRODUZIONE

Da alcuni ultimi anni si assiste al progressivo accentramento dei poteri pubblici sotto la sfera d'influenza statale e alla contestuale perdita di peso specifico delle Autonomie territoriali. I primi segnali di questo fenomeno si sono avuti già a partire dal biennio 2010-2011 e rappresentano una "contromisura" del sistema istituzionale al deterioramento dei conti pubblici seguito all'esplosione della crisi economica. In una fase di mancanza di risorse pubbliche, si è scelto di privilegiare il controllo dell'azione pubblica dal Centro, sacrificando parzialmente l'esercizio dell'autonomia che la Costituzione concede a Regioni ed enti territoriali.

Gli esempi sono innumerevoli: gli ingenti tagli ai trasferimenti statali a Regioni ed enti locali, la reintroduzione del regime di "tesoreria unica", i continui interventi sui tributi comunali con la creazione di un'IMU "statale", il depotenziamento delle Camere di Commercio. Più recentemente si è iniziato a parlare anche di un possibile accorpamento delle Regioni, mentre la riforma del titolo V della Costituzione prevede una riallocazione delle competenze legislative concorrenti ampiamente a vantaggio dello Stato centrale.

Tuttavia, è sulle Province che i Governi di ogni colore hanno da sempre messo gli occhi. Considerate l'anello debole della catena istituzionale, le Province sono state accusate di essere le responsabili dell'attuale condizione dei conti pubblici nazionali, di essere inefficienti, inutili, fonti di spreco e di clientelismo. I tentativi di abolizione nel corso degli ultimi due decenni non si contano, tutti

però conclusisi con un nulla di fatto. Anche la riforma “Delrio”, nonostante gli annunci letti su alcuni organi di stampa, non ha abolito le Province, bensì le ha “declassate” ad enti di secondo livello e ha attribuito loro un ventaglio più ristretto di competenze.

In questo libro ho cercato di “smontare” i luoghi comuni che da sempre caratterizzano la “reputazione” delle Province. L’ho fatto, come è mia abitudine, basandomi su dati pubblici e su fonti ufficiali, facendo emergere elementi noti ed altri meno noti. Ne cito due su tutti:

- le Province valgono appena l’1,2% della spesa pubblica nazionale (sono tutti lì gli sprechi?);
- quasi tutti i Paesi UE prevedono un’articolazione istituzionale Regioni-Province-Comuni (altro che “anomalia tutta italiana”!).

Mi sono poi concentrato sulla realtà del Friuli Venezia Giulia e non solo perché è una terra a me particolarmente cara. Questa regione ha attirato la mia attenzione poiché, da qualche tempo, ha scelto di andare ben oltre la riforma “Delrio”, optando per un assetto istituzionale locale basato solamente su due pilastri (Regione-Comuni) e cancellando definitivamente le Province.

Il processo di riforma voluto dalla Regione Friuli Venezia Giulia prevede, in attesa della modifica dello Statuto regionale, il progressivo “svuotamento” di competenze e di risorse delle Province, fino alla loro definitiva soppressione. Le motivazioni sottostanti si rifanno alla necessità di semplificare, razionalizzare, risparmiare: in realtà, da un lato non è stato ascoltato l’allarme lanciato dalla Corte dei Conti sui rischi di maggiori costi (altro che risparmi!) e, dall’altro, si è ignorato il forte legame dei cittadini del Friuli Venezia Giulia con le proprie Province, definite dagli stessi cittadini, come le principali custodi dell’identità di un territorio.

# PRIMA PARTE



# 1. CLASSIFICA DEI LUOGHI COMUNI SULLE PROVINCE

1. *Le Province sono la causa dell'ingente spesa pubblica italiana*

*Falso: valgono appena l'1,2% della spesa pubblica*

Secondo i dati di contabilità nazionale, nel 2013 le Province valevano appena l'1,2% della spesa pubblica al netto degli interessi. Oltre il 70% della spesa pubblica, invece, deriva dalle Amministrazioni centrali (204 miliardi) e dagli Enti di previdenza (321 miliardi), mentre le Amministrazioni Locali pesano per il 29,9% (224 miliardi). Si noti come la spesa previdenziale oltrepassi ampiamente i 320 miliardi e pesi per circa il 18-19% del Pil, superando anche il peso dell'intera spesa degli Enti territoriali.

*Spesa pubblica consolidata per livelli di governo (2013)*

	<b>milioni di euro</b>	<b>comp. %</b>
Amm. Centrali	204.259	27,3%
Amm. Locali, di cui:	224.030	29,9%
<i>Regioni</i>	141.408	18,9%
<b>Province</b>	<b>9.254</b>	<b>1,2%</b>
<i>Comuni</i>	58.047	7,8%
Enti di previdenza	320.685	42,8%
Totale PA	748.974	100,0%

*Fonte: elaborazioni su dati ISTAT*

## 2. Le Province esistono solo in Italia

*Falso: quasi tutti i Paesi europei prevedono tre livelli di governo*

Secondo uno studio dell'UPI<sup>1</sup>, in 19 Paesi sui 28 membri dell'Unione Europea il governo del territorio è affidato a tre livelli istituzionali: Regioni, Province e Comuni. Solo nove Stati membri hanno due livelli di Governo (Cipro, Malta, Lussemburgo, Austria, Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Portogallo e Slovenia). Di questi 19 Paesi, in 17 le Province sono dotate di organi di governo eletti direttamente dai cittadini, mentre solo in Spagna e Finlandia sono organi di secondo livello. Lo studio fa notare come in tutte le Province europee esista un blocco di funzioni principali che caratterizzano l'Ente di area vasta. Tali funzioni si concentrano in particolare su:

- ambiente (pianificazione, tutela, gestione dei rifiuti e delle acque);
- sviluppo economico (sostegno alle imprese e politiche per l'occupazione);
- trasporti (viabilità, mobilità, infrastrutture);
- scuola (compresa l'edilizia scolastica).

*Caratteristiche del livello di governo provinciale in alcuni Paesi europei (2011)*

	<b>Numero Province</b>	<b>Spesa (miliardi di euro)</b>	<b>Incidenza sulla spesa pubblica</b>
<b>Germania</b>	408	55	4,5%
<b>Francia</b>	100	73	6,3%
<b>Spagna</b>	50	16	3,2%
<b>Italia</b>	107	11	1,4%

*Fonte:* Associazione Enti locali tedeschi, Ministero Interno francese, Eurostat, ISTAT

<sup>1</sup> UPI, "Le Province in Europa. L'organizzazione delle istituzioni territoriali nei Paesi UE", Roma, 3 ottobre 2013.

### *3. Grazie alla cancellazione delle Province si avranno risparmi di spesa*

*Falso: la Corte dei Conti ha ipotizzato maggiori costi*

Tutti i progetti di riforma delle Province presentati negli ultimi due decenni sono accomunati dall'aver come obiettivo finale la riduzione della spesa pubblica: la soppressione o il depotenziamento delle Province, e la relativa devoluzione di competenze ad altri livelli di governo, produrrebbe quasi automaticamente dei risparmi di spesa. In realtà, le cose stanno diversamente, come ricordato dalla Corte dei Conti in un'audizione del novembre 2013 sulla legge Delrio<sup>2</sup>. Nello specifico, la Corte dei Conti ha evidenziato come sia «ragionevole ipotizzare, almeno nella fase di transizione, che il trasferimento di personale e funzioni ad altri enti territoriali, con il loro subentro in tutti i rapporti, abbia un costo sia in termini economici, sia in termini organizzativi». La riforma dell'assetto istituzionale, delineato dalla legge n. 66/2014, potrebbe generare maggiori costi, quanto meno della fase di avvio.

### *4. Le Province non hanno ridotto le spese*

*Falso: la spesa per il personale è diminuita più degli altri enti*

Nel 2008 la spesa per il personale delle Province era di poco superiore ai 2,4 miliardi di euro: cinque anni fa era scesa a 2,1 miliardi, manifestando pertanto una flessione del 13%. Nello stesso periodo la spesa per il personale del complesso delle Amministrazioni pubbliche si è ridotta del 3,2%, passando dai 170 milioni nel 2008 ai 164,7 milioni nel 2013. La velocità di riduzione della spesa per il

<sup>2</sup> Corte dei Conti, "Audizione sul D.D.L. Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni A.C. 1542", Commissione Affari costituzionali, Camera dei Deputati, 6 novembre 2013.

personale manifestata della Province risulta essere, inoltre, ben più accentuata rispetto a quella evidenziata dalle Amministrazioni locali (-6,5%), nonché dalle Amministrazioni centrali (-0,7%) e dagli Enti di previdenza (-5,1%). Da questi dati, inoltre, si evince il limitato peso del personale provinciale sul totale del costo del lavoro della PA: nel 2013 la spesa per il personale delle Province rappresentava appena l'1,3% del costo per il pubblico impiego.

*Spesa per il personale per livelli di governo (milioni di euro)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Var % 2008-2013
Amm. Centrali	94.147	96.181	96.261	95.050	93.707	93.526	-0,7%
Amm. Locali, di cui:	72.656	72.077	72.845	71.215	69.166	67.930	-6,5%
<i>Regioni</i>	6.008	6.128	6.128	6.134	5.895	5.785	-3,7%
<b>Province</b>	<b>2.415</b>	<b>2.432</b>	<b>2.395</b>	<b>2.328</b>	<b>2.224</b>	<b>2.100</b>	<b>-13,0%</b>
<i>Comuni</i>	16.665	16.757	16.556	16.261	15.677	15.127	-9,2%
<i>Enti sanitari locali</i>	37.480	36.281	37.343	36.295	35.657	35.267	-5,9%
Enti di previdenza	3.468	3.418	3.442	3.350	3.289	3.291	-5,1%
Totale PA	170.271	171.676	172.548	169.615	166.162	164.747	-3,2%

*Fonte: elaborazioni su dati ISTAT*

## *5. Le Province vivono di trasferimenti pubblici*

*Falso: le manovre hanno ormai azzerato i trasferimenti alle Province*

A partire dal 2010 i bilanci delle Province (così come anche gli altri livelli di governo locale) hanno subito gli effetti di una progressiva stretta sulle risorse disponibili che nel 2014 è arrivata a oltre 3,2 miliardi di euro. In pratica i tagli degli ultimi anni hanno azzerato i trasferimenti per ben 46 Province (*Il Sole 24 Ore* del 6 novembre 2014). Anzi, in molti casi i tagli imposti dalle manovre superano gli importi del Fondo teoricamente spettanti, così che le

Province devono “restituire” risorse allo Stato. Inoltre, all’orizzonte si profilano le misure restrittive imposte dalla Legge di Stabilità 2015: considerando anche le manovre finanziarie precedenti, lo sforzo richiesto alle Province a tutto il 2017 supererà i 6,6 miliardi di euro.

*Il contributo finanziario chiesto alle Province nel periodo 2011-2017. Valori in milioni di euro*

<b>Provvedimento</b>	<b>Effetti</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
D.L. n. 78/2010	(riduzione risorse)	300	500	500	500	500	500	500
Manovre estate 2011	(inasprimento Patto)	-	530	800	800	800	800	800
Decreto “Salva Italia”	(riduzione risorse)	-	415	415	415	415	415	415
Spending review e L.S. 2013	(riduzione risorse)	-	500	1.200	1.200	1.250	1.250	1.250
“Sblocca debiti” e D.L. n. 120/2013	(inasprimento Patto)	-	-	-1.098	-	-	-	-
Legge stabilità 2014	(inasprimento Patto)	-	-	-	-150	-	69	69
D.L. n. 66/2014 – “revisione spesa”	(riduzione risorse)	-	-	-	345	517	517	517
D.L. n. 66/2014 – “costi politica”	(riduzione risorse)	-	-	-	100	60	69	69
Legge Stabilità 2015	(riduzione risorse)	-	-	-	-	1.000	2.000	3.000
<b>Totale manovre Province</b>		<b>300</b>	<b>1.945</b>	<b>1.817</b>	<b>3.210</b>	<b>4.542</b>	<b>5.620</b>	<b>6.620</b>

*Fonte:* elaborazioni su dati Corte dei Conti e Servizio Studi Camera dei Deputati

## *6. I cittadini non conoscono le competenze delle Province*

*Falso: un’indagine in Friuli Venezia Giulia dice il contrario*

Secondo una recente indagine realizzata dal Centro Studi Sintesi per conto di UPI Friuli Venezia Giulia, l’85% dei cittadini del Friuli Venezia Giulia conosce le competenze affidate alle Province. Inoltre, il 40% dei cittadini del Friuli Venezia Giulia si è rivol-

to alla Provincia per utilizzarne i servizi. Le Province sono note soprattutto ai più giovani: il 65% dei cittadini che ha utilizzato i servizi della Provincia ha meno di 35 anni (istruzione secondaria e Centri per l'impiego).

Il 77% dei cittadini che hanno avuto relazioni con la Provincia si dichiara soddisfatto del servizio ricevuto. I giovani sono quelli che frequentano di più la Provincia e anche il livello di soddisfazione è decisamente elevato (72%).

Infine, si registra tra i cittadini del Friuli Venezia Giulia un buon grado di conoscenza dei presidenti delle Province; analogamente, il livello di fiducia espresso nei confronti della figura dei Presidenti è confortante rispetto ai risultati ottenuti.

### *7. Le Province continuano ad assumere personale*

*Falso: in cinque anni il personale provinciale è diminuito del 10%*

Secondo i dati del Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato, il personale delle Amministrazioni provinciali nel 2013 era pari a 51.780 unità, a fronte dei quasi 97.000 delle Regioni e degli oltre 390.000 dei Comuni. Tra il 2008 e il 2013 il complesso del pubblico impiego è diminuito del 5,9%: tale tendenza si spiega con le politiche di turn-over adottate negli ultimi anni da parte dei vari Governi nazionali. La riduzione della dotazione del personale si riscontra per quasi tutti i livelli di governo: nelle Province, ad esempio, il taglio è stato più accentuato (-10%), non solo rispetto alla media generale ma anche rispetto ai Comuni e alle Unioni di Comuni (-6,9%).

### *Dinamica del personale pubblico*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Var % 2008- 2013
Regioni	81.156	81.675	80.520	96.925	96.900	96.433	+18,8%
<b>Province</b>	<b>57.533</b>	<b>57.215</b>	<b>56.925</b>	<b>55.383</b>	<b>53.245</b>	<b>51.780</b>	-10,0%
Comuni e Unioni di Comuni	420.121	418.171	415.040	405.272	394.957	390.956	-6,9%
Totale comparto pubblico	3.436.809	3.376.206	3.232.954	3.283.787	3.238.967	3.232.954	-5,9%

Nota: appare opportuno far notare che la crescita riscontrabile per le Regioni è in realtà imputabile al fatto che la Regione Sicilia ha iniziato a comunicare alla Ragioneria Generale dello Stato i dati del proprio personale solo a partire dal 2011.

*Fonte:* elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato

### *8. Le Province servono a poco o nulla*

*Falso: gran parte delle risorse vengono impiegate in servizi come edilizia scolastica, trasporti, gestione del territorio e mercato del lavoro*

L'accanimento contro le Province, anche alla luce dei tagli finanziari subiti, risulta poco comprensibile, non solo in ragione della modesta incidenza sul complesso della spesa pubblica, ma anche per il carattere strategico delle funzioni che svolgono. L'istruzione pubblica, che in buona sostanza coincide con l'edilizia scolastica, vale quasi 1,6 miliardi, poco meno del 20% dei bilanci provinciali. Seguono altre importanti funzioni come i trasporti (1,4 miliardi, pari al 17% della spesa), la gestione del territorio (1 miliardo, 12% della spesa) e lo sviluppo economico (800 milioni, pari al 10% del bilancio).

*Province: spesa corrente e in conto capitale per funzione (2012)*

	<b>milioni di euro</b>	<b>comp. %</b>
Amministrazione e controllo	2.196	26,9%
Istruzione pubblica	1.590	19,5%
Cultura	143	1,8%
Turismo e sport	127	1,6%
Trasporti	1.368	16,8%
Territorio	987	12,1%
Ambiente	698	8,6%
Sociale	221	2,7%
Sviluppo economico	832	10,2%
<b>Totale</b>	<b>8.161</b>	<b>100,0%</b>

*Fonte:* elaborazioni su dati ISTAT

*9. L'attribuzione delle funzioni provinciali ad altri enti comporterà una più efficiente gestione della spesa*

*Falso: in Friuli Venezia Giulia i risparmi saranno "blindati" da due clausole di salvaguardia*

La legge regionale n. 26/2014 ha ridisegnato l'assetto istituzionale locale del Friuli Venezia Giulia, prevedendo la progressiva attribuzione delle funzioni provinciali alla Regione e alle UTI, vale a dire dei consorzi tra Comuni. Nonostante il Legislatore regionale abbia preso questa decisione forte del fatto che l'attribuzione delle funzioni provinciali alle UTI avrebbe comportato quasi "naturalmente" una migliore efficienza della spesa locale, la legge 26 contiene due "clausole di salvaguardia" che, in pratica, garantiranno in ogni caso dei risparmi di spesa:

- riduzione dei trasferimenti alle UTI che dopo tre anni non abbiano conseguito "significativi risparmi di spesa";

- per i primi tre anni la spesa per il funzionamento (compreso il personale) di ogni singola UTI non potrà superare la spesa media dei Comuni partecipanti registrata nel periodo 2012-2014.

Per quale ragione si è scelto di depotenziare le Province e trasferire molte funzioni alle UTI se non si era certi che la gestione associata dei servizi da parte dei Comuni fosse una modalità vantaggiosa?

#### *10. I cittadini sono certi di voler abolire le Province*

*Falso: emerge un profondo elemento identitario dei cittadini verso la Provincia di appartenenza*

Non tutti i cittadini vorrebbero abolire le Province. Secondo una ricerca di UPI Friuli Venezia Giulia, il 20% dei rispondenti dichiara di essere sì favorevole all'abolizione delle Province, ma solo di quelle inefficienti; analogamente, il 15% dichiara di essere sì favorevole all'abolizione delle Province, ma non della propria. Emerge quindi una "zona grigia" compresa tra il 15% e il 20% dei rispondenti che, di fronte ad una analisi più ponderata del fenomeno, attenua sensibilmente il giudizio complessivo espresso in precedenza perché, nei fatti, dichiarano di non essere proprio così sicuri di volere abolire la propria Provincia.

Inoltre, è importante far notare come il 30% dei cittadini del Friuli Venezia Giulia esprima un concetto di provincia che va oltre la dimensione amministrativa o territoriale, considerandola prima di tutto una comunità. Per il 55% dei cittadini, con l'abolizione delle Province si perderebbe il senso di appartenenza al proprio territorio, una sensazione che coinvolge soprattutto i giovani (62%).