

CENTRO STUDI SINTESI DI MESTRE

## Le province: operazione verità. Il caso Friuli Venezia Giulia.

Questo articolo rappresenta una sintesi dello studio curato da Giuseppe Bortolussi nel volume «Le Province: operazione verità. Il caso Friuli Venezia Giulia» (FrancoAngeli): considerate "l'anello debole" della catena istituzionale, le Province sono state "sacrificate" per dare un segno tangibile della volontà di avviare la semplificazione amministrativa. È passato così il concetto dell'inutilità delle Province, che si è consolidato grazie a una lunga serie di luoghi comuni che il volume contribuisce a smentire.

**Parole chiave:** accentramento/decentramento, autonomia regionale, abolizione delle Province.

**Centro Studi Sintesi** costituisce, attraverso la sua attività di studio e ricerca, un punto di riferimento su temi percepiti dalla collettività come strategici e legati prevalentemente al territorio, collaborando con istituzioni pubbliche e private, con il mondo associativo, con quello legato ai lavoratori e alle piccole imprese e svolgendo attività di studio, ricerca, assistenza tecnica e progettuale.

**D**a 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 conclusi 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.

La Regione Friuli Venezia Giulia, in ragione della sua specialità, 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.

Un processo di riforma che, in attesa della modifica dello Statuto regionale, prevede 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 risparmiare!) 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.

In realtà, non è proprio così certo che la soppressione delle Province rappresenti la panacea di tutti i mali, che siano esse

il centro delle inefficienze e dello spreco della Pubblica Amministrazione.

Ragionando attraverso dati e numeri, ci troviamo di fronte ad una situazione sostanzialmente diversa.

Punto primo: 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.

Punto secondo: uno studio dell'UPI<sup>1</sup> evidenzia che 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.

Punto terzo: se i progetti di riforma delle Province presentati negli ultimi due decenni sono accomunati dall'avere come obiettivo finale la riduzione della spesa pubblica, 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.

Punto quarto: la velocità di riduzione della spesa per il personale manifestata dalla Province risulta essere 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 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.

Punto quinto: 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. 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.

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

### LE PROVINCE: OPERAZIONE VERITÀ

#### Il caso Friuli Venezia Giulia

a cura di  
**Giuseppe Bortolussi**

**Giuseppe Bortolussi** è stato segretario della CGIA di Mestre (Associazione Artigiani e Piccole Imprese), dove ha diretto l'Ufficio studi. Si è sempre battuto 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 state le sue denunce contro le disfunzioni legate all'inefficienza della Pubblica amministrazione e l'aumento di tassazione a livello locale. Autore di numerosi libri, uno dei suoi ultimi contributi è stato proprio «Le Province: operazione verità. Il caso Friuli Venezia Giulia» edito da FrancoAngeli (Bortolussi, 2015). È scomparso nel 2015.

Presidenti è confortante rispetto ai risultati ottenuti.

Punto sesto: secondo i dati del Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato, tra il 2008 e il 2013 il complesso del pubblico impiego è diminuito del 5,9. La riduzione della dotazione del personale si riscontra per quasi tutti i livelli di governo: nelle Province 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%).

Punto settimo: 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).

Punto ottavo: entrando nel merito del Territorio del Friuli Venezia Giulia, 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 rivolto 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 ed anche il livello di soddisfazione è decisamente elevato (72%).

Punto nono: 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 compor-

tato 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?

Punto decimo: 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 amministra-

tiva 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%).

A nostro avviso, questi elementi sono già più che sufficienti per riaprire il dibattito sulla convenienza tecnica, che va anche oltre la semplice visione politica, di abolire questo Ente. Ma ci sono anche ulteriori elementi utili al ragionamento.

Abbiamo detto che i progetti di riforma delle Province sono tutti 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 primo luogo, le Province del Friuli Venezia Giulia hanno dato prova in questi anni di un grande sforzo in termini di contenimento della spesa pubblica. I certificati consuntivi relativi all'arco temporale compreso tra il 2009 e il 2013 evidenziano una flessione della spesa complessiva da parte delle Province del Friuli Venezia Giulia di circa 100 milioni di euro. Dai 503 milioni di euro del 2009 si è passati ai 402 milioni del 2013: in quattro anni la riduzione è stata del 20%. Una parte significativa della riduzione della spesa provinciale è attribuibile al dimezzamento degli investimenti, verosimilmente in ragione degli stringenti vincoli di finanza pubblica che hanno caratterizzato la storia recente dei rapporti Centro-Periferia (tabella 6.1).

Tuttavia, in questi anni le Province del Friuli Venezia Giulia hanno ridotto anche le spese correnti (-4% rispetto al 2009). In particolare, all'interno dell'aggregato delle spese correnti, emerge la riduzione del 6% delle uscite per il personale, passate dai 61 milioni di euro del 2009 ai 57 milioni del 2013.

La riduzione delle spese correnti, pari a 14 milioni tra il 2009 e il 2013, ha interessato quasi tutti i settori del bilancio delle Province del Friuli Venezia Giulia. In termini assoluti il taglio maggiore lo ha subito la spesa per l'amministrazione generale, che da 53,8 milioni è progressivamente scivolata fino a quota 47,6 milioni (-6,3 milioni): si tratta di un evidente segnale dello sforzo profuso in questi anni dalle Province per rendere ulteriormente più efficiente la spesa. Come anticipato in precedenza, il taglio delle spese è stato generalizzato ma non ha coinvolto tutti i settori del bilancio. Infatti, gli unici comparti che non hanno subito riduzioni in questi anni sono i trasporti e la gestione del territorio. Per quanto concerne i trasporti, la spesa è aumentata di quasi 10 milioni di euro, mentre la gestione del territorio ha fatto registrare un incremento delle risorse impegnate che sfiora i 4 milioni di euro.

Dopo aver smentito i "miti" dell'eccessivo livello di spesa delle Province e della loro dinamica incontrollata, appare opportuno far luce su un altro "cavallo di battaglia" dei fautori della cancellazione delle Province: i costi della politica. Le spese per gli organi istituzionali, forse l'unico aggregato di spesa dal quale si potrà avere qualche forma di risparmio,

in realtà sono molto limitate. Secondo i dati SIOPE, al 31 dicembre 2013 le spese per organi istituzionali, che comprendono le uscite per indennità e rimborsi degli amministratori, ammontavano a 2 milioni di euro per quanto concerne le Province del Friuli-Venezia Giulia, mentre per i Comuni friulani il valore complessivo sfiora i 15,4 milioni di euro (tabella 6.3). Il costo per la collettività regionale ammonta, per quanto riguarda le Province, ad appena 1,7 euro per abitante, mentre per i Comuni arriva a 12,6 euro per cittadino.

Nonostante queste valutazioni, la linea sembra però ormai tracciata: tra qualche anno, in Friuli Venezia Giulia le Province saranno solo un ricordo. Nel resto del Paese, invece, continueranno in qualche modo ad esistere, anche se avranno minori poteri e gli organi amministrativi verranno scelti attraverso elezioni di secondo grado.

La scelta di cancellare le Province è finalizzata al perseguimento agli obiettivi condivisibili della semplificazione istituzionale e della riduzione della spesa pubblica, ma nonostante questi intenti, l'inserimento di alcune "clausole di salvaguardia" che obbligano le future Unioni territoriali intercomunali (UTI) al "conseguimento di significativi risparmi di spesa e di livelli di efficienza nella gestione", pena la riduzione dei trasferimenti regionali ai Comuni, deve far riflettere.

In pratica, il Legislatore ha "messo le mani avanti": non importa che le UTI

funzionino bene, basta che taglino la spesa. Con questa disposizione, il Legislatore ammette implicitamente che la gestione delle funzioni provinciali tramite le UTI potrebbe non essere vantaggiosa, tanto che si è preoccupato di inserire delle norme che "blindano" i risparmi di spesa. Per quale ragione si è deciso di depotenziare le Province e trasferire gran parte delle funzioni alle UTI?

La cancellazione con un semplice tratto di penna delle Province non tiene conto in alcun modo della forte connotazione identitaria che questo livello di governo riesce ad incarnare. Ricordiamo che molte Province italiane hanno 150 anni (quella di Udine ne ha addirittura 200), mentre le Regioni sono nate ufficialmente solo nel 1970. Questo è particolarmente vero per il Friuli Venezia Giulia, regione in cui per molti cittadini il concetto di Provincia va oltre la mera dimensione amministrativa e territoriale, ma rappresenta prima di tutto una comunità. Per il 55% dei cittadini del Friuli Venezia Giulia, l'abolizione delle Province avrebbe sicuramente effetti negativi sul senso di appartenenza ad un territorio. In altre parole, il depotenziamento o il superamento delle Province rischia di creare un "vuoto" non solo a livello di relazioni istituzionali (ad esempio, tra Regioni e piccoli Comuni), ma anche di rappresentanza delle varie identità locali, che sono la ricchezza del nostro territorio.

■ CENTRO STUDI SINTESI

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

2. 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.