

**ENTI TERRITORIALI E BISOGNI DELLA COLLETTIVITÀ LOCALE.
PROBLEMI ATTUALI E PROSPETTIVE FUTURE ALLA LUCE DEL PNRR**

Vittorio Poma ()*

Ringrazio sentitamente la Corte dei conti e gli organizzatori di questo convegno per averci invitato e permesso di far ascoltare la nostra voce. Di questi tempi far sentire le ragioni delle province non è un fatto scontato. Mai come di questi tempi avvertiamo tutto il peso della responsabilità istituzionale del nostro ruolo insieme alla consapevolezza di dover rispondere a questa responsabilità senza avere sempre gli strumenti adeguati.

Quindi davvero grazie. Cercherò di restare dentro il tema della relazione agendo su due versanti: quello dei problemi attuali e quello delle prospettive future alla luce del Pnrr.

Se è vero, come dicono le Sacre Scritture, che il momento più buio della notte è un minuto prima che faccia giorno, forse i tempi bui per le province potrebbero essere alle spalle.

In realtà così rischia di non essere per tutta una serie di ragioni.

La provincia è ancora oggi un ente con un profilo poco definito, una specie di “ircocervo”. Non è più quella di una volta, prima della legge 56, non si sa ancora cosa sia dopo il fallimento del referendum costituzionale.

Ed è in questo contesto, in questo quadro, che noi dobbiamo muoverci e dobbiamo sviluppare le nostre politiche di programmazione, la nostra attività quotidiana.

I problemi, allora, quali sono?

Uno di ordine finanziario, uno di ordine organizzativo e uno di tipo ordinamentale.

Si è parlato molto della legge 56 come della legge alla quale si imputano giustamente una serie di distorsioni di carattere organizzativo, una legge che ha avuto troppe intonazioni di carattere propagandistico senza aggredire il tema vero, quello, cioè, del riordino istituzionale delle province, del numero delle province e delle loro funzioni.

Ma lasciatemi dire che la madre di tutte le “disgrazie” per le province è stata la legge 190, la legge di stabilità del 2015, quella che ha progressivamente spolpato le risorse delle province fino a ridurle in condizioni di sopravvivenza o poco di più, obbligandole fra l’altro, come dire, a rinunciare alla programmazione triennale, ai bilanci pluriennali e dovendo per un certo periodo di tempo limitarsi ad approvare solo i bilanci annuali, tale era il livello di sofferenza soprattutto sulla parte corrente della spesa. E non dico cose che ci siamo inventati. Mi permetto di ricordare che la Corte dei conti negli ultimi anni è ripetutamente tornata su questo punto. Nella Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali 2018-2019, in relazione ai bilanci delle province la Corte dei conti ribadisce chiaramente come emergano profili di criticità sintomatici di un graduale e pressoché diffuso deterioramento della finanza provinciale suscettibile di incidere negativamente sulla tenuta degli equilibri di bilancio, il consistente utilizzo di entrata a carattere straordinario per il finanziamento della spesa corrente anche per fronteggiare le riduzioni dei trasferimenti. Si è inoltre riscontrata l’applicazione del valore integrale dell’avanzo di amministrazione, peraltro influenzato dall’elevata mole dei residui attivi per il conseguimento dell’equilibrio di parte corrente.

La situazione così determinata ha ridotto la capacità programmatica delle province. E potrei andare avanti, del resto la posizione della Corte dei conti era chiara da tempo. Nel febbraio del 2017, in occasione dell’audizione in commissione parlamentare, aveva segnalato questi livelli di sofferenza “denunciando” le misure adottate nei confronti delle province come misure manifestamente irragionevoli.

Ora non si tratta di pestare l’acqua nel mortaio del passato, ma bisogna uscire da questo passato affrancandosi da una condizione di sofferenza e di minorità, e quindi da questo punto di vista noi avremmo bisogno, le province hanno bisogno, come hanno già fatto, di ottenere dai livelli governativi e dai livelli sovraordinati, dallo Stato ma anche dalle regioni, garanzie adeguate in ordine ai flussi finanziari.

Noi oggi beneficiamo di una situazione finanziaria straordinaria e particolarmente favorevole che ci consente di investire in conto capitale somme importanti a favore di alcuni servizi essenziali, di alcune funzioni fondamentali. Penso prevalentemente alle scuole e alle strade.

È giusto ricordare che il Governo ha prodotto un grande sforzo sulla scuola, prima con un fondo straordinario di 855 milioni poi con un secondo fondo straordinario di 1 miliardo e 350 milioni sulla rete infrastrutturale, prendendo seriamente a cuore la questione ponti fino a stanziare a favore delle province un fondo di 1 miliardo e 125 milioni.

Diciamo che sulla spesa di investimento, le province hanno beneficiato di una condizione di maggior favore rispetto al passato anche perché, non avendo l’avanzo di amministrazione, dove potevamo prendere le risorse da investire per le opere?

(*) Presidente dell’Unione delle province d’Italia-Lombardia e della Provincia di Pavia.

Bene, questa situazione oggi ci permette anche di poter dire, con una punta di orgoglio, che abbiamo dimostrato una capacità di spesa sempre più elevata, una capacità di spesa che ha raggiunto nel 2021, rispetto al 2019, nei primi tre mesi dell'anno, un incremento del 42%. Vuol dire molto, vuol dire cioè che le province alla "prova del campo" sono state capaci di rendere cantierabili i finanziamenti messi a disposizione dai diversi ministeri fornendo una risposta credibile. Questa credibilità, credetemi, passa attraverso un'azione di grande fatica, di grande sacrificio del personale dipendente rimasto negli organici delle province.

Voi sapete che una buona metà del personale dipendente è stato interessato dal taglio lineare del 50% del costo del personale, che ha causato una riduzione drastica del personale delle province.

Questa riduzione drastica ha colpito anche e soprattutto i settori incaricati di svolgere importanti funzioni fondamentali, penso agli uffici tecnici ma anche a tutta la filiera della tutela ambientale. Badate bene che perdere personale non significa solo perdere dei numeri, ma perdere delle competenze, perdere delle conoscenze, vuol dire perdere persone che hanno stabilito una rete di relazioni istituzionali fondamentale per garantire il buon andamento della pubblica amministrazione e l'efficacia delle decisioni che la pubblica amministrazione è chiamata a prendere.

Quindi questo *gap* di personale è un *gap* che va colmato rapidamente per consentire ai giovani di entrare nel mondo del lavoro e acquisire quelle competenze di cui abbiamo assolutamente bisogno.

Il principio dell'imparzialità, come si diceva ieri, del buon funzionamento e del buon andamento della pubblica amministrazione passa anche attraverso la consapevolezza del ruolo dei propri quadri, e questa consapevolezza non si acquisisce dalla sera alla mattina. Non bastano i giovani talenti perché improvvisamente dentro la pubblica amministrazione prendano forma quei percorsi orientati al buon andamento di cui abbiamo detto.

C'è, inoltre, un problema di ordine finanziario rispetto al quale l'Upi da tempo chiede di apportare correttivi ai trasferimenti erariali per colmare il *gap* delle entrate correnti.

Dico solo una cosa. È vero che gli effetti devastanti della legge 190 sono, in buona parte, cessati, ma ancora oggi subiamo un prelievo forzoso sulle entrate tributarie da parte dello Stato che si traduce in minore capacità di spesa sulla parte corrente e determina uno squilibrio di partenza, a inizio anno, di grave sofferenza e di disavanzo finanziario che noi dobbiamo colmare con aggiustamenti progressivi non coerenti con il bisogno di assicurare una ordinata programmazione degli interventi.

Veniamo al profilo ordinamentale. Ho detto prima che la provincia è ancora oggi una specie di irrocervo e abbiamo bisogno che si metta seriamente mano alla revisione della legge 56 e della l. n. 267/2000, una legge che ha più di vent'anni. Crediamo siano ormai maturi i tempi di mettere mano a una legge capace di osservare con attenzione la contemporaneità e valorizzare il sistema delle autonomie locali per farne le protagoniste delle nuove sfide.

Per quanto riguarda le province gli argomenti sarebbero numerosi. Per ragioni di contenimento cito quello delle regole elettorali. L'attuale normativa prevede che il presidente della provincia debba essere eletto fra i sindaci di uno dei comuni della provincia. Io credo che questa norma sia inopinatamente riduttiva della possibilità di eleggere personale politico e amministrativo qualificato e metta gli stessi sindaci in condizioni difficili nel momento in cui gli si chiede di svolgere un doppio ruolo istituzionale. Ieri il Presidente Carlino, molto opportunamente, ci ha ricordato come la qualità professionale dei dipendenti della pubblica amministrazione sia un punto di forza. È giusto, è vero. Come credo sia giusto e vero che la politica debba farsi carico di candidare pubblici amministratori di qualità attraverso percorsi di formazione che nel tempo, e con pazienza, disegnano percorsi di crescita. In questo momento vedo un pericoloso rischio nell'improvvisazione, nel pressapochismo, a volte nella spregiudicatezza con le quali si affrontano le responsabilità amministrative.

Lo dico con molto rispetto per il lavoro che fanno quotidianamente i sindaci. Ma insieme alla conoscenza della "cassetta degli attrezzi", non possiamo non porci il problema dell'uso consapevole di quegli attrezzi.

Norberto Bobbio diceva se uno si dà il martello sulle dita la colpa non è del martello.

Ecco, dobbiamo evitare di darci, per quanto involontariamente, delle martellate sulle dita.

Questione prospettive in relazione al Pnrr. L'Upi ha consegnato al Governo e alla struttura operativa della Presidenza del Consiglio dei ministri alcune ipotesi di lavoro. Ne dico due su tutte. Una riguarda le funzioni di stazione unica appaltante, una funzione che rientra pienamente in una delle sei funzioni fondamentali così come declinate dalla l. n. 56/2014, che si propone di offrire supporto tecnico alla raccolta ed elaborazione dei dati e alla gestione amministrativa in favore dei comuni. Noi crediamo che il bisogno di spendere bene e rapidamente le risorse del Pnrr in qualche modo spingano verso una *governance* provinciale.

L'espressione non è mia, ma è presa in prestito dalla lettura di stamattina del *Sole 24 Ore*, un quotidiano, lasciatemelo dire, che non è stato molto tenero nei confronti delle province. Ebbene, oggi ha richiamato l'importanza di una dimensione più locale della gestione di molti degli interventi finanziati con il Pnrr. Anche perché, e credo di non dire una stupidaggine, il 45% circa delle risorse destinate al Pnrr incrocia comunque le attività e le funzioni delle autonomie locali. Una imponente quantità di risorse che va gestita rapidamente ma bene.

Il tema del fare bene non significa che dobbiamo fare in fretta, nella fretta si commettono anche tanti errori. Per questa ragione è indispensabile che si creino forme di collaborazione strette e strategie operative rapide fra livelli istituzionali diversi, il cui legame può trovare nella dimensione provinciale un prezioso momento di equilibrio e di coordinamento.

Noi ci stiamo già provando. 53 province su 76 hanno costituito le stazioni uniche appaltanti. Pensiamo possa essere utile in relazione alla fatica di molti piccoli comuni. Io vengo da una provincia da 186 comuni. La metà di questi comuni ha meno di 1.000 abitanti.

Provate a immaginare cosa significhi in termini di organizzazione dei servizi.

Bene, questi comuni hanno bisogno di aiuto, di supporto, di consulenze di competenze professionali che non sempre riescono a reperire sul mercato. La provincia può essere un utile presidio. Così come può essere di utilità quello che un po' ambiziosamente abbiamo chiamato con un acronimo "ProDigi-Province digitali".

Noi vorremmo essere un centro di competenza per l'innovazione digitale, soprattutto in riferimento alla transizione digitale. Mi piacerebbe dire qualcosa del progetto che abbiamo in cantiere, ma purtroppo la consegna del tempo non me lo permette. Dico soltanto che c'è un gran bisogno, sempre su scala provinciale, di fare la "*reductio ad unum*", cioè di mettere insieme quelle complesse attività che ogni singolo ente locale è chiamato a rendere, che parte dall'alfabetizzazione digitale per arrivare fino all'elaborazione dei dati e alla programmazione e alla pianificazione degli interventi, che non può non prevedere un momento di raccordo e di coordinamento da parte delle province.

Permettetemi di fare solo un'ultima considerazione. Le province, come tutti noi, credo, siano consapevoli del momento che stiamo vivendo, del momento di grandi, di forti cambiamenti, un momento all'interno del quale dobbiamo collocare non solo una visione amministrativa diversa ma anche una diversa mentalità, un diverso approccio, lasciate-melo dire: anche una diversa etica comportamentale. Einstein diceva che non possiamo pretendere che le cose cambino se continuiamo a fare sempre le stesse cose.

Allora vi lascio con un pensiero, anzi con una frase. La frase non è mia, è di Aldo Moro. La pronunciò al Supercinema di Roma nel marzo del 1963 in un periodo ricco di "cose nuove" ed eventi politicamente rilevanti e straordinari, tali da determinare un cambiamento significativo. La consapevolezza di quel cambiamento spinse Moro a riflettere sulla necessità che fosse accompagnato da comportamenti coerenti e credibili. "Non vogliamo essere gli uomini del passato, ma quelli dell'avvenire. Il domani non appartiene ai conservatori ed ai tiranni; è degli innovatori attenti, seri, senza retorica. Lasciamo dunque che i morti seppelliscano i morti. Noi siamo diversi, noi vogliamo essere diversi dagli stanchi e rari sostenitori di un mondo ormai superato".

Grazie per avermi ascoltato.

