

Nuove Province e centralità degli investimenti pubblici

di Franco Osculati*

Numero 2/2015

2

ENTR LOCALI

La trasformazione delle Province che è in atto, e che dovrebbe sfociare nella scomparsa della stessa parola "Provincia" dalla Costituzione, è nata nel mercato politico come battaglia contro "la casta". In direzione di questo obiettivo, in realtà, le nuove Province e le Città metropolitane muoveranno ben poco. Sarà invece importante il contributo che esse potranno offrire per riorganizzare il governo locale, soprattutto sui versanti della riqualificazione della spesa e della semplificazione.

In questi anni, nel suo complesso, la spesa pubblica locale è stata stabilizzata, ma con grave sacrificio della spesa in conto capitale e in particolare degli investimenti in opere pubbliche. Come più volte sottolineato anche dal Fondo monetario internazionale, lo stato delle infrastrutture fisiche è deperito in molti Paesi lungo un processo in atto da prima della crisi, favorito anche dall'ideologia dominante avversa all'intervento pubblico. In Italia, in particolare, una parte consistente dell'edilizia scolastica è in emergenza, la viabilità ordinaria (compresi alcuni ponti sul Po) è tornata alle condizioni del dopoguerra e opere essenziali come quelle connesse con il servizio idrico integrato, in diverse aree, sono ancora lontane da un livello soddisfacente.

D'altra parte, esistono politiche pubbliche, come la promozione del turismo e alcuni comparti della cultura, che possono essere decise e gestite, in modo efficace, da due livelli di governo territoriale (Regione e Comune) e non da tre (Regione, Provincia e Comune).

In sostanza la nuova Provincia dovrebbe essere vista e dovrebbe essere costruita come un ente soprattutto operativo e tecnico, caratterizzato per la prevalente attenzione riservata ai servizi reali. Rispetto ad altri, i servizi reali meno si prestano all'interpretazione politica. Sull'opportunità del rinnovo dell'asfalto di una strada, per esempio, è difficile maturare convinzioni diverse da quelle derivanti dalla considerazione di dati come il numero di buche presenti, la quantità e qualità del traffico sopportato e altri elementi di fatto.

Da tempo nell'amministrazione locale italiana si avverte l'esigenza di poter contare su soggetti animati soprattutto dalla praticità e dalla concretezza. L'esuberante fenomeno delle partecipate locali (S.p.A., S.r.l., fondazioni e quant'altro), che a seconda delle stime ammontano a 8/10.000 unità, è dovuto in gran parte a fattori estranei alla buona amministrazione, quali il clientelismo e (anni fa) l'aggiramento del Patto di stabilità. Tuttavia, d'abitudine la costituzione di una partecipata viene presentata come rimedio ai ritmi e alle debolezze della politica politica, nonché come mezzo per connettere Comuni di piccola e piccolissima taglia.

Questi obiettivi ora potranno essere assegnati alla nuova Provincia, la quale, sebbene priva dell'elezione diretta dei suoi organi, agirà in un contesto di trasparenza maggiore di quella consueta in molte partecipate. Ma c'è di più e di più specifico. Per esempio, in Lombardia l'attività di regolamentazione (locale) del ciclo idrico integrato è affidata ad una azienda speciale (costituita come da art. 114 del Tuel) particolare di ciascuna Provincia. Non c'è nessuna ragione per non inserire tale attività di regolamentazione tra i normali compiti della nuova Provincia. E ciò può valere per altri servizi come rifiuti e trasporti.

Il livello degli investimenti pubblici, che storicamente per l'80% sono locali, è sceso sotto il 2% del Pil. Per tornare alla normalità manca (almeno) un punto di Pil. La trasformazione delle Province, sul piano quantitativo e finanziario, offrirà in sé un piccolo contributo attraverso il superamento di alcune sovrapposizioni di competenze con Regioni e Comuni e attraverso il prosciugamento delle partecipate inutili, del

tipo ora menzionato. Servirà quindi una netta inversione nella politica fiscale e, tuttavia, quale che sia l'ammontare di risorse disponibile il processo di investimento è un processo di solito lungo e sempre complesso. È da questa prospettiva che le nuove Province potranno offrire il meglio, cioè proporsi e operare come ente vocato ai servizi reali e agli investimenti, anche in sostituzione dei, o in stretta collaborazione con i Comuni (in particolare nell'edilizia scolastica).

L'inizio della rinnovata versione delle Province e l'avvio delle Città metropolitane coincide o dovrebbe coincidere con l'entrata in vigore, per la finanza locale, della legge 243/2012 che assiste l'applicazione dell'"equilibrio" di bilancio previsto dal riscritto (e peggiorato) art. 81 della Costituzione. La legge 243 agli enti locali richiede il rispetto di otto pareggi di bilancio (ex ante ed ex post, cassa e competenza, corrente al lordo delle quote dei mutui e complessivo). Almeno inizialmente, la cautela con cui gli enti locali affronteranno questo insieme di vincoli rischia di scaricarsi sulle spese in conto capitale, con un effetto simile a quello prodotto per anni dal Patto di stabilità. La legge 243 prevede anche che le amministrazioni potranno accendere nuovi prestiti soltanto per spese in conto capitale (come è normale che sia), ma impone anche che l'indebitamento degli enti investitori sia compensato a livello regionale dall'avanzo degli altri enti. Questo risultato dovrebbe essere conseguito da apposite "intese" di livello regionale.

Lasciando da parte ogni considerazione sull'opportunità di un meccanismo siffatto, vale la pena di notare che esso non si improvvisa. Si dovrebbe discuterne e, se si decidesse di mantenerlo nell'ordinamento, incominciare ad impostarlo. In altre parole, bisognerebbe dare prova di saper realizzare le riforme, delle quali tanto si parla ma delle quali poco si realizza, come è dimostrato ancora una volta, in questi primi mesi del 2015, dai ritardi (eccezione la Regione Toscana) subito dal processo di trasformazione delle vecchie Province.

*Università di Pavia