

LINEE PROGRAMMATICHE DI MANDATO 2017/2019

DEL PRESIDENTE GIAMPIERO LATTANZI

Premessa

Il giorno 08 gennaio 2017 si sono svolte le elezioni del Presidente della Provincia e dei Consiglieri provinciali.

L'Ufficio Elettorale, con verbale del 9 gennaio, ha attestato la proclamazione del Presidente della Provincia ed ha attestato la proclamazione dei 10 Consiglieri.

Il 9 Gennaio è avvenuta ufficialmente la proclamazione degli eletti.

Con atto n.1 del 26 gennaio 2017 il Consiglio Provinciale ha proceduto con la verifica dell'insussistenza di cause ostative all'assunzione della carica da parte degli eletti, convalidandone dunque l'elezione.

L'approvazione delle linee programmatiche di mandato, pur non costituendo un adempimento obbligatorio ai sensi di quanto previsto dalla L. 56/14, e come confermato dalla nota n. 1/2014 del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, è stata ritenuta strategicamente necessaria dal Consiglio provinciale con l'approvazione del nuovo Statuto dell'Ente, approvato il 12.02.2015 con atto n. 1.

L'art. 18, comma 5) stabilisce, infatti, che il Presidente debba presentare al Consiglio provinciale, entro 45 giorni dall'insediamento, le linee programmatiche relative al mandato ai fini dell'approvazione.

Introduzione

Le linee programmatiche di questo mandato trovano il loro fondamento nell'attuale fase di cambiamento dell'organizzazione dello Stato a livello periferico come nel recente esito referendario, che ha decretato la vigente impostazione del titolo V° della Costituzione, in attesa di ulteriori sviluppi di adeguamento tecnico-normativo, peraltro richiesti anche dall'UPI (Unione delle Province d'Italia) attraverso un intervento ordinamentale sull'assetto istituzionale delle Province.

Infatti, attualmente, le Province conservano una serie di funzioni fondamentali di area vasta, che il comma 85 dell'articolo 1 della L. 56/2014 individua in:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Altre funzioni possono essere delegate dalla Regione ed altre sono state oggetto di recente intesa tra lo Stato e le Regioni anche per il 2017 relativamente ai servizi per il lavoro, la formazione e i Centri per l'Impiego.

Rimane il nodo delle risorse economiche, sempre più esigue, ed umane, pressoché dimezzate rispetto alla dotazione originaria: un aspetto critico che determina l'andamento di tali azioni e che richiede interventi definitivi, sia di ordine legislativo che economico, da parte dello Stato e della Regione.

Un ente, infatti, che mantiene molte attività tra cui quelle a supporto degli stessi comuni, necessita di certezze sul piano economico-finanziario ed istituzionale nonché una funzionale organizzazione delle risorse umane, drasticamente dimezzate, per il comparto delle funzioni fondamentali, dal percorso legislativo vigente.

Questo programma, quindi, prende atto di questi processi nell'attuale fase di transizione e cambiamento della Pubblica Amministrazione.

Il contesto del territorio ternano

La provincia di Terni si estende su un territorio articolato, con 33 Comuni, di cui ben 27 sotto i 5.000 abitanti, connotato da vocazione agricola ed agroalimentare nel territorio ed industriale nel capoluogo, con una superficie piano altimetrica non uniforme pari a circa 2127,18 kmq. E' caratterizzata da poli di forte attrazione turistica.

Su tale estensione si articolano ben 650 Km di strade provinciali e km 246 di strade di "interesse regionale".

La popolazione residente al 28.02.2016 è pari a 228.836 unità.

Inoltre gli edifici delle Scuole Secondarie di II° di competenza della Provincia sono pari a 21 .

Gli sviluppi istituzionali e finanziari

La Legge n. 56/2014 ha individuato, in un'ottica di area vasta ed in attesa della riforma costituzionale, i seguenti organi della Provincia:

-il Presidente della Provincia,

-il Consiglio provinciale,

-l'Assemblea dei Sindaci

L'esito della consultazione referendaria dello scorso 4 dicembre ha invece confermato il riferimento costituzionale contenuto nell'articolo 144 della Costituzione secondo cui le Province, con i Comuni, le Città Metropolitane, le Regioni e lo Stato, sono enti costitutivi della Repubblica, creando un "enigma" istituzionale nonché operativo a seguito dell'incidenza e degli effetti della L. n. 190/14.

Il dispiegamento complessivo degli effetti della riforma delle Province contenuto nella Legge n. 56/2014, con particolare riferimento all'articolo 1, comma 51, era infatti in parte subordinato all'approvazione della succitata revisione costituzionale ("in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione") e come è stato ben commentato da autorevoli esponenti della Corte Costituzionale "in termini effettivi la mancata revisione della Costituzione non cambia nulla rispetto alla legislazione esistente", evidenziando tuttavia che "quella legge operava delle innovazioni che sarebbero state rese definitive e radicali con modifiche della Carta".

Da ciò si evince la necessità di una riflessione profonda su ciò che resta della cosiddetta "Legge Delrio", dichiaratamente di natura transitoria, e di un suo ripensamento alla luce delle criticità in tema di governance degli enti, della situazione finanziaria e della conseguente, ed ancora attuale, impossibilità a svolgere almeno le funzioni fondamentali.

In tal senso il Documento della Conferenza delle Regioni del 19 gennaio scorso sul tema, depositato presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, riassume pienamente le questioni tuttora aperte e urgenti:

nel 2015 e 2016 con i risparmi derivanti dall'attuazione della Legge 56/14 e i prelievi delle manovre economiche, il comparto di Province e Città metropolitane ha contribuito al risanamento dei conti pubblici per più di 2 miliardi di euro; perdura dunque l'impossibilità da parte di Province e Città metropolitane di far fronte pienamente all'esercizio delle funzioni fondamentali;

per l'esercizio delle funzioni fondamentali (scuole, strade e ambiente) a legislazione vigente, nel 2017 i bilanci delle Province e delle Città metropolitane, oltre ai tagli di 900 milioni previsti dalle manovre di finanza pubblica, si troveranno scoperti di circa 350 milioni (250 milioni circa per le Province);

le Province restano annoverate a pieno titolo tra i soggetti costituenti la Repubblica ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, ma versano in una precaria condizione quanto ai profili ordinamentali generali; l'assetto delle funzioni (fondamentali e non) è comunque pregiudicato da insostenibili vincoli finanziari ed organizzativi e dal conseguente, difficilmente reversibile, depauperamento del capitale umano;

il fatto che la legge di bilancio 2017 (L. 232/2016) disponga la costituzione di un fondo da ripartire sulla base di intesa in Conferenza unificata per il finanziamento di interventi a favore degli enti territoriali, con una dotazione strutturale di 969,6 milioni di euro; tale disponibilità era indivisa tra comuni, Città metropolitane, Province e le Regioni ed è stata ripartita rischiando di polverizzarne l'effetto; per le Province si è tradotta, nella parziale mitigazione della terza insostenibile decurtazione della spesa corrente gravante sui bilanci per il 2017.

La L. n. 56/2014, nel ridisegnare l'assetto e il ruolo delle province, con la relativa attribuzione delle nuove competenze, ha determinato un progressivo riordino dell'organizzazione dell'Ente.

Le indicazioni principali sulla direzione da intraprendere sono state fornite dalla L. n. 190/2014 ("Legge di stabilità 2015") che ha imposto tagli lineari alla spesa relativa alle dotazioni organiche e, in particolare, il comma 421 ha stabilito per le Province la riduzione del 50% della spesa relativa al personale a tempo indeterminato con riferimento alla data di entrata in vigore della legge n. 56/2014 (8 aprile 2014), tenendo conto delle funzioni attribuite.

L'attuazione di tali norme ha richiesto un articolato iter procedurale che, iniziato nel 2015, si è completato nel 2016 e che ha comportato per l'Ente una costante e progressiva riduzione del personale (si è passati da n. 344 dipendenti a tempo indeterminato alla data dell'8 aprile 2014 a. 199 (depurati dei n. 3 dipendenti addetti ai controlli sugli impianti termici) alla data del 31 dicembre 2016, di cui 166 sulle funzioni fondamentali e n.33 agli uffici del lavoro) imponendo periodicamente un riassetto organizzativo.

Ulteriori effetti sulla struttura organizzativa dell'Ente dipendono dall'attuazione dei contenuti della L.R. 10/2015 che, in recepimento della legge 56/2014, ha provveduto al riordino delle "funzioni delegate" dalla Regione Umbria alle Province.

Il 2016 è stato, pertanto, caratterizzato da tutti gli adempimenti e iniziative necessari a chiudere questa fase di transizione per quanto attiene, in particolare, la ricollocazione del personale sovranumerario e la definizione dell'assetto di macro organizzazione.

Comunque, dall'entrata in vigore della cosiddetta "legge Delrio" si sono susseguiti, a partire dalla Legge n. 190/2014 (che ha dimezzato la dotazione organica delle Province), interventi normativi di tale portata, soprattutto sotto il profilo finanziario, che hanno comportato l'impossibilità, di fatto, a svolgere in modo adeguato e certo le funzioni fondamentali stabilite dalla stessa "Legge Delrio".

Si aggiungano poi gli interventi normativi da parte della Regione Umbria in materia di funzioni "delegate" accompagnati da insufficienti trasferimenti finanziari, da un numero non adeguato di persone dedicate e da alcune criticità rispetto alle competenze in alcune materie con diretta ricaduta sul territorio (ad esempio: polizia provinciale).

La Provincia di Terni si trova ormai da quasi un triennio, così come la quasi totalità delle Province italiane, in una situazione di strutturale criticità che è stata anche oggetto di un intervento della Corte dei Conti che ha evidenziato la forte discrasia tra ciò che la legge stabilisce come funzioni fondamentali delle Province e i continui tagli finanziari, assolutamente eccessivi per il mantenimento dei servizi alla comunità, tale da portare alla adozione del predissesto ai sensi dell'articolo. 243 bis T.u.e.l nell'anno 2015 ed alla non approvazione del bilancio nell'anno 2016.

L'anno in corso è iniziato con una prospettiva non differente rispetto al 2015 ed al 2016 - anni nei quali il bilancio previsionale non è stato approvato - dopo una complessa ed estenuante gestione provvisoria, sperando sugli interventi, mai arrivati, della Regione Umbria e dello Stato. Proprio gli interventi di aggiustamento e di riequilibrio programmati dallo Stato già nelle leggi di bilancio e poi integrati in corso d'anno con una faticosa interlocuzione, in Conferenza Stato-Autonomie locali, con U.P.I., stanno a dimostrare la non sostenibilità dei prelievi.

Il termine di approvazione del bilancio preventivo è stato, al momento, differito al 31 marzo prossimo. L'adozione degli impegni di spesa è limitata a quelle fattispecie di attività la cui mancata copertura determina danni certi per l'amministrazione, sulla base degli indirizzi ivi forniti.

Le principali linee di intervento

Nel contesto descritto, le principali linee di intervento rispecchiano gli obiettivi strategici assegnati all'Ente che hanno, quindi, anche valenza di linee programmatiche di mandato.

In particolar modo l'Ente si concentrerà principalmente sulle linee di intervento di seguito descritte.

a) Assestamento della struttura

Risulta opportuno concentrare immediatamente l'attenzione sulla necessità di assestare l'Ente Provincia - dopo il percorso di riordino che l'ha fortemente ridisegnata, ridimensionata, ma anche provata - attraverso l'individuazione di linee strategiche interne, anche a valenza organizzativa, che forniscano strumenti di programmazione e di operatività, sebbene, in qualche misura, ancora provvisori, comunque propedeutici allo sviluppo progressivo di progettualità territoriali e di supporto al territorio.

Naturalmente tale disegno non può che partire prendendo atto di tutte le perduranti incertezze e criticità che influiscono prima di tutto sulla concreta declinabilità di linee strategiche di prospettiva e, in secondo luogo, ma anche in conseguenza, sulla normale gestione.

Tali obiettivi strategici interni, di seguito sinteticamente descritti, derivano dalle linee di lavoro "condivise" con la struttura. Sono sicuramente caratterizzati da un prevalente elemento di trasversalità rispetto al coinvolgimento dell'intera struttura e si pongono in una prospettiva, appunto, di "assestamento", dopo un biennio di pesanti interventi di riduzione del personale e in una condizione finanziaria ancora di particolare gravità.

Assestamento della struttura organizzativa e operativa dell'ente in materia di appalti, con particolare attenzione all'organizzazione del servizio trasversale sugli appalti anche al fine di potenziare il percorso di qualificazione della stazione appaltante; la finalità è quella di ottimizzare un quadro organizzativo interno che permetta di rispondere urgentemente ed in modo efficace alla nuova normativa in materia di appalti (lavori, forniture e servizi), di qualificarsi e accreditarsi come stazione appaltante, così da poter fornire, un supporto ai Comuni in questa materia, alla luce di quanto previsto dall'articolo 1, comma 88, della Legge n. 56/2014 e dagli articoli 37 e 38 del D.Lgs. n. 50/2016.

Valorizzazione delle potenzialità operative interne e delle professionalità specifiche, anche attraverso una formazione generale e specialistica ed un accrescimento complessivo delle competenze amministrative, anche a sostegno e supporto di quanto descritto al punto precedente, con particolare riferimento alle posizioni organizzative che rappresentano l'operatività di livello intermedio fra la dirigenza e il resto della struttura.

L'assestamento e la valorizzazione professionale passa anche attraverso lo sviluppo di una adeguata analisi organizzativa in grado di definirne le potenzialità ed il migliore dimensionamento anche in seguito alla ridefinizione dei carichi di lavoro.

Definizione ed aggiornamento del piano integrato di prevenzione della corruzione e per la trasparenza sia in termini di formazione che di sensibilizzazione e partecipazione del personale, alla luce delle indicazioni dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione, così da declinare step di avanzamento compatibili con i termini di approvazione del Piano 2018 - 2020, in funzione dei processi già individuati e dell'individuazione di misure di controllo del rischio, con particolare riferimento alle aree di maggior rischio per l'Ente, nonché la definizione di idonei indicatori del contesto specifico.

Consolidamento e sviluppo dello standard di qualità dei servizi, valorizzando l'impegno gestionale, il controllo della spesa e gli equilibri di bilancio, in considerazione delle necessità di assestamento dell'Ente anche rispetto ad una situazione amministrativo - finanziaria critica ed incerta. Tale obiettivo si declinerà, anno per anno, nei punti successivamente analizzati.

b) Servizi al territorio e funzioni delegate

Verranno attuati Servizi a supporto degli amministratori locali quali il reperimento di risorse aggiuntive tramite fondi Europei o servizi informativi a supporto dell'azione del Comune in una logica di area vasta, in quanto l'informazione ai cittadini ed imprese diventa centrale per la piena efficacia dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda i nuovi adempimenti legislativi in materia di ICT, acquisti, pianificazione, gli Uffici della Provincia intendono proporre momenti formativi in accordo ed a supporto dei Comuni e degli operatori amministrativi, affrontando specifiche tematiche con adeguate attività seminariali, volte ad agevolare e coordinare le funzioni proprie dell'area vasta.

Inoltre l'Ente potrà esser a disposizione dei Comuni per un supporto dedicato alla strutturazione di servizi informatici (reti comunali e di rilevanza di area vasta)

Particolare attenzione sarà rivolta alle funzioni di vigilanza per quanto riguarda ambiente, caccia e pesca.

E' necessario in tal senso che a livello regionale vi sia certezza delle risorse per svolgere al meglio le funzioni non fondamentali.

Politiche del territorio e mondo della rappresentanza

Nell'interesse generale della comunità locale, l'Ente istituirà un tavolo di confronto su varie tematiche, sia di carattere programmatico che di servizi, con il mondo della rappresentanza, delle categorie economiche e delle associazioni con una finalità meramente consultiva, per fornire alle principali realtà locali termini di analisi per interventi di medio lungo periodo a carattere socio-economico, sulla base della positiva esperienza intrapresa con il precedente Patto dello Sviluppo.

c) Servizi per il lavoro

La normativa statale più recente (riforma del mercato del lavoro dello scorso 2015, cosiddetto "Jobs Act", e introduzione del Sostegno all'Inclusione Attiva - SIA) ha aumentato i servizi che i Centri devono erogare e, per alcuni di questi servizi, la competenza è attribuita ai Centri in modo esclusivo.

La necessità di consolidare e sviluppare i servizi è inoltre determinata dall'elevato numero di utenti che si avvale dei Centri per l'impiego provinciali.

Il servizio, in attesa di una riforma più generale, anche per il 2017, è gestito dalla Regione Umbria con la forma anomala dell'avvalimento per quanto riguarda il personale.

Considerando la situazione da un punto di vista meramente logico-razionale, ciò dovrebbe indurre un deciso rafforzamento dei Centri - e il Governo centrale si era impegnato in tal senso - ma, allo stato attuale, tale rafforzamento al momento non si è concretizzato.

Una menzione particolare si ritiene di dover fare per l'impulso che si è deciso di dare all'attività di orientamento in ambito scolastico e all'Alternanza Scuola-Lavoro.

Si tratta di attività che, sfortunatamente, in Italia non trovano ancora un adeguato svolgimento e che, invece, risultano importanti per il contenimento della disoccupazione giovanile che, come è noto, in Italia, per diverse ragioni, raggiunge tassi particolarmente elevati.

d) Patrimonio edilizio

L'individuazione di finanziamenti esterni è il perno per il mantenimento e la riqualificazione del patrimonio edilizio, con particolare attenzione agli edifici scolastici. Si individueranno nuovi filoni di finanziamento, tra cui i fondi BEI e quelli per l'adeguamento sismico e della "ricostruzione" post sismica qualora utilizzabili.

Se sarà possibile accedere ai finanziamenti ministeriali, si intende inoltre proseguire con la progettazione relativa ai lavori di miglioramento dell'efficienza energetica degli immobili ancora da adeguare.

E' necessario tener conto di un contesto complessivo che riveste una certa delicatezza nell'ambito della manutenzione ordinaria dell'edilizia scolastica che ha a disposizione scarsissime risorse finanziarie e che impegna, di conseguenza, notevolmente la struttura nella gestione economica degli interventi rispetto alle molteplici necessità, le cui risorse derivano esclusivamente dal bilancio corrente dell'Ente.

e) Infrastrutture stradali e nuove opere pubbliche

Occorrerà lavorare per un'opera di coordinamento territoriale, attuata d'intesa con la Regione e con gli amministratori locali, programmando specifici tavoli di concertazione volti a definire un piano organico delle opere prioritarie e magari compartecipate dai singoli Comuni ai quali la Provincia continuerà a fornire collaborazione rispetto alla pianificazione, messa in sicurezza, progettazione ed esecuzione di interventi viabilistici.

L'azione a supporto dei Comuni diventa, quindi centrale nella mission dell'Ente, così come la pianificazione di nuove opere infrastrutturali, dentro ad una logica territoriale, che trovi sostenibilità nell'utilizzo di fondi nazionali.

La rete viabilistica provinciale necessita, inoltre, di urgentissime manutenzioni ordinarie e straordinarie, che stanno diventando sempre più difficoltose da realizzarsi per l'ente, causa i notevoli tagli dei trasferimenti a cui, ogni anno, sono sottoposti gli enti locali; il reperimento di risorse per la manutenzione straordinaria delle pavimentazioni stradali e per il mantenimento di funzionalità di ponti della rete di competenza resta un tema fondamentale per mantenere e garantire l'economia e la produttività .

f) Ambiente, territorio, protezione civile e trasporti

L'ente continua a svolgere importanti funzioni residuali di conservazione, tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche, gestione di aree protette, pianificazione e controllo e in materia di cave, bonifiche siti contaminati, autorizzazioni ambientali.

Oltre alle citate attività di carattere prevalentemente amministrativo, particolare impegno è rivolto alla promozione dell'educazione all'ambiente dei cittadini attraverso iniziative di informazione e sensibilizzazione ambientale. Si punterà ad incrementare, in stretta collaborazione con soggetti partner, la struttura della Rete ecologica utilizzando se possibile i fondi della fondazione CARIT.

La pianificazione territoriale è un'altra delle importanti funzioni attribuite alle Province dalla c.d. legge "Delrio". Nell'ottica di un minor consumo di suolo, la pianificazione territoriale riveste un ruolo decisivo nella programmazione strategica di tutto il territorio provinciale, infatti da essa discendono i piani di settore (es. cave, rifiuti) ed anche le pianificazioni comunali.

Si provvederà ad adeguare il PTCP alle modificazioni del PUT conseguenti alla legge regionale sul consumo di suolo. La Provincia potrà svolgere anche un ruolo di supporto agli uffici tecnici comunali in materia urbanistico territoriale, anche attraverso il proprio Sistema informativo territoriale.

La Provincia intende svolgere al meglio le proprie competenze in materia di Protezione Civile, tra le quali, l'attivazione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, in caso di eventi calamitosi di livello provinciale compresi nel piano provinciale di emergenza, il coordinamento delle organizzazioni di volontariato di protezione civile esistenti sul territorio, la redazione dei piani di emergenza provinciali.

Inoltre, come nel caso del sisma recente, gli uffici provinciali hanno garantito il pronto intervento della colonna mobile provinciale in base alle richieste della Regione Umbria. Più in generale si intende ridare alla Provincia di Terni, la dignità che consegue al rango costituzionale, cercando di riproporla per quanto possibile, quale riferimento ed interlocutore di enti locali, della Regione e soprattutto della cittadinanza e quale propulsore delle azioni di sviluppo del territorio.

Per queste ragioni, pur non disponendo al momento di fondi dedicati si lavorerà per collaborare a tutti gli eventi di promozione del territorio attraverso il patrocinio delle iniziative ritenute meritevoli ed attivando a tal fine azioni mirate cui la Provincia di Terni con l'esperienza maturata può fornire adeguato impulso.

Il presente documento é stato redatto sulla scorta di quelli presentati, in risposta alla richiesta del sottoscritto, dai Direttori delle tre aree che si allegano ed a cui si rinvia per elencazioni più dettagliate.

Terni, 09.03.2017.

Giampiero Lattanzi