

IL RUOLO DELLA PROVINCIA

DALLA PERCEZIONE ALLA COMUNICAZIONE



Ufficio Comunicazione
Dicembre 2012

Il ruolo della Provincia dalla percezione alla comunicazione

Premessa

1. Elementi di contesto: le norme e le funzioni
2. La percezione dell'Ente Provincia
3. Accompagnare il processo di cambiamento.
Il ruolo della Comunicazione istituzionale

Premessa

Il profondo processo di trasformazione del ruolo delle Amministrazioni Provinciali rende necessaria, oggi più che mai, la comprensione delle sue origini e dei suoi obiettivi, anche allo scopo di pianificare gli strumenti utili ad accompagnare i cittadini nella complessa fase di cambiamento.

Va ripercorso e compreso il ruolo che l'opinione pubblica ha avuto nel processo di trasformazione delle Province, per potenziare i processi di comunicazione relativi ai cambiamenti in corso, e renderli più efficaci.

Il presente lavoro è articolato in 3 capitoli e propone **alcune azioni** positive per condividere tale processo, con particolare riferimento al ruolo della Comunicazione istituzionale e con l'obiettivo di **indicare un metodo di lavoro** da sviluppare quando le trasformazioni saranno pienamente definite.

Il 1° capitolo Elementi di contesto: le norme e le funzioni riassume le funzioni e il quadro normativo di riferimento prima e dopo il cambiamento, con il corredo di valutazioni di esperti e giuristi.

Il 2° capitolo La percezione dell'ente Provincia indica le modalità per sviluppare una **ricognizione dell'opinione pubblica** per comprendere cosa pensano i cittadini e gli organi di informazione delle Province. Tale ricognizione va condotta in stretto contatto con l'U.P.I. (Unione delle Province d'Italia) e sulla scorta di rassegne stampa, sondaggi e indagini per ottenere l'analisi del clima attuale (crisi internazionale, spinta antipolitica forte, costi della politica ecc.) andando anche a valutare, a ritroso nel tempo, il periodo in cui le Province erano state considerate enti virtuosi, al punto da assumere competenze e funzioni prima appartenenti a Stato e Regioni.

Infine **il 3° capitolo Come accompagnare il processo di cambiamento** propone alcune possibili azioni concrete utili a favorire la trasformazione dell'assetto istituzionale del territorio provinciale, con particolare riferimento al ruolo della Comunicazione istituzionale e degli strumenti di cui può disporre. A partire dalla Provincia di Pesaro e Urbino e dal ruolo che essa ha affidato alla Comunicazione, vengono proposti alcuni strumenti per orientare il cittadino e le Istituzioni all'interno del processo di cambiamento.

1. Elementi di contesto: le norme e le funzioni

Questo capitolo riassume **le funzioni** e il **quadro normativo** di riferimento prima e dopo il cambiamento, unitamente alle **valutazioni di esperti** e giuristi. Le Province sono riconosciute tra le

autonomie locali dall'articolo 5 della Costituzione e sono tra le istituzioni costitutive della Repubblica in base all'art. 114 della Costituzione.

Attualmente le funzioni delle Province possono suddividersi in Funzioni proprie, Funzioni delegate e Funzioni trasferite.

Funzioni proprie

In base all'art. 19 del TUEL approvato con **D. Lgs. 267 del 18 agosto 2000** spettano alla Provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:

- difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità
- tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche
- valorizzazione dei beni culturali
- viabilità e trasporti
- protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali
- caccia e pesca nelle acque interne
- organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore
- servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale
- compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale
- raccolta elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali

Inoltre la Provincia in collaborazione con i Comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.

La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal presente Testo Unico per la gestione dei servizi pubblici locali.

Funzioni delegate

Per funzione delegata si intende quella competenza che viene gestita dall'Amministrazione Provinciale ma la titolarità rimane in capo all'ente delegante.

Attualmente le Funzioni delegate dalla Regione e/o dallo Stato sono:

- Turismo: promozione turistica, formazione, accertamento idoneità tecnico professionale, aggiornamento professioni turistiche, classificazione strutture ricettive e campeggi, vigilanza

- Agricoltura: - autorizzazione alla raccolta e produzione di funghi e tartufi, educazione alimentare
- Pesca acque interne
- Ambiente: inquinamento acque, inquinamento atmosferico e acustico, gestione dei rifiuti, guardie ecologiche volontarie
- Energia: Energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili
- Trasporti eccezionali

Funzioni trasferite

Per funzione trasferita si intende quella competenza in cui la gestione e la titolarità viene trasferita all'Ente Provincia.

Attualmente le Funzioni trasferite dalla Regione e/o dallo Stato sono:

- Polizia amministrativa
- Attività Estrattive: programmi provinciali attività estrattive
- Turismo: coordinamento e gestione dei punti di informazione e accoglienza turistica (IAT)
- Acque minerali e termali: funzioni amministrative ricerca coltivazione e utilizzazione
- Agricoltura: indennizzo danni alle colture
- Urbanistica: pianificazione territoriale: conformità strumenti urbanistici comunali , VIA, VAS, protezione bellezze naturali
- Edilizia Residenziale Pubblica
- Caccia: piano faunistico venatorio provinciale, istituzione e gestione ZPS, gestione programmata della caccia, vigilanza venatoria, autorizzazioni ed abilitazione esercizio attività venatoria
- Ambiente: Rilascio autorizzazione impianti gestione rifiuti, funzioni amministrative concernenti le autorizzazioni allo scarico di acque reflue
- Risorse idriche e difesa del suolo: opere, polizia e pronto intervento idraulico, gestione del demanio idrico, sismica
- Viabilità: progettazione, gestione e manutenzione
- Trasporti: trasporto pubblico locale su gomma, autorizzazione e vigilanza autoscuole, officine di revisione, albo autotrasportatori
- Protezione civile: dati di rischio, interventi di prevenzione, di emergenza, di soccorso, piani provinciali di emergenza
- Lavoro: servizi per l'impiego, mercato del lavoro, apprendistato, sostegno all'occupazione, Formazione Professionale
- Cultura – interventi per la promozione dell'università della terza età e corsi di orientamento musicale

- Sport: finanziamento per sostegno e promozione attività sportive e motorio ricreative, per costruzione ammodernamento strutture sportive
- Edilizia Scolastica
- Farmacie

L'art. 23 del Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito in Legge n. 214 del 22/12/2011 trasforma la Provincia in un ente di secondo grado adibito a funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni e non sarà più l'espressione della popolazione provinciale: sia il Consiglio che il Presidente saranno emanazione degli organi elettivi dei Comuni.

Queste nel dettaglio le trasformazioni previste:

14. *Spettano alla Provincia **esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni** nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.*

15. *Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.*

16. *Il **Consiglio provinciale** e' composto da **non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni** ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.*

17. *Il Presidente della Provincia e' eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16.*

18. *Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a **trasferire ai Comuni**, entro il 31 dicembre 2012, **le funzioni conferite** dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n.131, con legge dello Stato.*

19. *Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al **trasferimento delle risorse umane**, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurandone l'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.*

Essendo necessario approfondire le trasformazioni anche sulla scorta delle valutazioni di esperti e giuristi, si propone l'approfondimento dei documenti disponibili tra cui quello a cura dell'UPI del 21 dicembre 2011 intitolato **I vizi di incostituzionalità e le**

incongruenze dell'art. 23, commi 14-21, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, sulle Province, come approvati dalla Camera dei Deputati che si conclude come segue:

"Sulla base delle considerazioni sovra espresse l'Unione delle Province d'Italia propone lo stralcio dei commi da 14 a 21 dell'art. 23 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201. Nel caso in cui il Parlamento dovesse approvare tali disposizioni l'Unione delle Province d'Italia richiede alle Province interessate e alle Regioni di attivare tutte le iniziative per impugnare le norme suddette nelle sedi competenti e per proporre la questione di legittimità costituzionale alla Corte Costituzionale."

Più recentemente si è espresso in merito anche il costituzionalista **Daniele Trabucco, dell'Università degli Studi di Padova**, con un contributo dal titolo "Le Province nella manovra "salva Italia" che mette in evidenza alcuni profili di incostituzionalità della normativa del decreto-legge (diffuso il 30 marzo 2012 da Legautonomie Marche - www.legautonomie.it) . In particolare viene rilevato che: *"In un sistema delle autonomie articolato su più livelli di governo, come quello delineatosi in Italia dopo la modifica del Titolo V nel 2001, anche il rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali territoriali deve essere informato al principio di leale collaborazione. Il decreto legge del Governo Monti pare, invece, eluderlo, **non prevedendo alcun meccanismo di raccordo e di concertazione**. Inoltre, sul punto, la disposizione normativa viola il principio di **riparto delle funzioni amministrative** di cui all'art. 118, comma 1, della Costituzione dal momento che **non viene preso in considerazione l'ente provinciale nella allocazione delle stesse**, stabilendo che spettano alle Regioni quelle funzioni che, per portata, non possono essere esercitate dalle amministrazioni comunali.*

L' articolo 17 del **Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95** recante **"disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"** , approvato definitivamente dalla Camera dei Deputati il 7 agosto 2012 – dispone un generale **riordino** delle province attraverso un procedimento condiviso con le comunità locali che si sarebbe dovuto concludere a novembre 2012, che prevede la ridefinizione delle **funzioni provinciali oltre a quelle di indirizzo e coordinamento** stabilite dal D.L. 201/2011.

Di seguito lo **schema del processo di riordino** indicato dalle disposizioni normative elaborato dall'UPI nel suo commento dell'8 agosto 2012

http://www.upinet.it/docs/contenuti/2012/08/Commento_articolo17.pdf

	<i>Azione</i>	<i>Organo</i>	<i>Atto</i>	<i>Termini</i>	
I	Determinazione dei criteri per il riordino delle province	Consiglio dei ministri	Deliberazione 20 luglio 2012	Entro 10 gg. dall'entrata in vigore del D.L.	G.U n. 171 del 24 luglio 2012
II	Ipotesi di riordino	Consigli delle autonomie locali o altri organi di raccordo	Deliberazione	Entro 70 gg dalla data di pubblicazione della deliberazione del CdM	3.10.2012
III	Proposta di riordino	Regione	Deliberazione	Entro 20 gg. dalla data di trasmissione dell'ipotesi di riordino e in ogni caso entro 92 gg. dalla pubblicazione della deliberazione del CdM	24.10.2012 25.10.2012
IV	Riordino delle province	Governo	Atto legislativo	Entro 60 gg dalla legge conversione del DL	?

I criteri di riordino sono legati alla **dimensione territoriale** e nella **popolazione residente** in ciascuna provincia . Si tratta di requisiti minimi che, nel caso della provincia di Pesaro e Urbino, risultano soddisfatti. Di seguito i due commi relativi alle funzioni:

10. All'esito della procedura di riordino sono **funzioni delle Province** (ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p della Costituzione):

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, classificazione e gestione **delle strade provinciali** e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente.

b-bis) programmazione provinciale della **rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica** relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

11) Restano ferme le **funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni**, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Successivamente il **Decreto-legge n. 188** del **5 novembre** 2012 recante **Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane** dispone che il mandato degli organi di governo delle Province nelle regioni a statuto ordinario cessi il 31 dicembre 2013 e che **a decorrere dal 1° gennaio 2013 sia soppressa la Giunta**, le cui competenze saranno svolte dal Presidente della Provincia che può delegarle ad un numero di consiglieri provinciali non superiore a tre. Il Decreto Legge 188 non è stato convertito in legge.

Infine il comma 115 dell'art. 1 **della Legge di stabilità 2013** approvata con la Legge 24 dicembre 2012 n. 228 **garantisce le attuali funzioni provinciali per tutto l'anno 2013**. Per approfondimenti:

http://www.upinet.it/docs/contenuti/2012/12/Nota-di-lettura_Emendamento_Province_21dicembre2012.pdf

2. La percezione dell'Ente Provincia

Questo capitolo indica le modalità per analizzare il clima attuale, a partire dalla forte spinta antipolitica e dalle polemiche sui costi della politica, con uno sguardo al periodo in cui le Province erano considerate enti virtuosi al punto da assumere competenze e funzioni prima appartenenti a Stato e Regioni.

Si propongono alcuni documenti (da integrare e completare), uno del 2007 e tre più recenti del 2011, che offrono una lettura delle percezioni dell'Ente utile a comprenderne complessità e i futuri sviluppi:

- lo **studio del CENSIS del 2007** intitolato **La nuova domanda di governance provinciale** (Anno XLIII, n° 698 numero 8/9 numero 8/9)
- la **Lettera al Corriere della Sera** di Valerio Onida pubblicata il 23 luglio 2011 dal titolo **Le Province sono davvero inutili o è la retorica dell'antipolitica?**
- il sondaggio realizzato da IPSOS PA per UPI a novembre 2011 intitolato **Il ruolo e l'immagine della provincia per i cittadini**
- la **Proposta per il riassetto delle Province della Università Bocconi** per l'Unione Province Italiane di dicembre 2011

Lo **studio del CENSIS del 2007** focalizza i problemi e le opportunità del governo d'area vasta attraverso l'interpretazione di una serie di interviste allo scopo di spiegare le ragioni per cui:

*"Oggi, nel confuso scenario politico-amministrativo, benché in linea generale si sia fatto registrare nell'ultimo decennio un rafforzamento dello spessore istituzionale dell'ente provincia (basti considerare l'evoluzione dei dati relativi all'attività finanziaria delle amministrazioni provinciali, riportati nei paragrafi seguenti), si può tuttavia affermare che **le province sono ancora alla ricerca di un definitivo "riposizionamento"**. Lo scenario descritto è ampiamente condiviso da quei soggetti che, operando sul territorio con responsabilità amministrative, funzionali o di rappresentanza, sono spesso a diretto contatto con le province. Infatti la dispersione settoriale e **la sovrapposizione con altri livelli di governo***

polarizzano le opinioni di più del 90% del campione interpellato. Alla stessa stregua, circa l'85% degli intervistati concorda sull'esistenza di uno schiacciamento tra comuni e regioni e sulla difficoltà delle province di valorizzare il ruolo "naturale" di enti intermedi. Ne deriva la consapevolezza diffusa che, pur a fronte di una crescita di competenze e di funzioni, l'immagine esterna delle province stenta ad affermarsi completamente.

Eppure è elevata la richiesta di un sistema di governo di area vasta. Si tratta, a ben guardare, di una "governance territoriale" fondata su un ampio coinvolgimento e sulla condivisione delle decisioni da attuare con il coordinamento e l'indirizzo di un unico soggetto. Il 72,8% delle opinioni raccolte si orienta decisamente sulla utilità di tale processo. E solo il 17,7% del campione non crede che la provincia sia il soggetto che può svolgere efficacemente questo ruolo. Il 68,5% degli intervistati valuta positivamente l'opportunità che le istituzioni provinciali sviluppino un ruolo di "condensazione" delle tante domande provenienti dai soggetti sociali, economici e istituzionali che operano sul territorio. Vorrebbero però che tale ruolo fosse giocato da soggetti forti, realmente in grado di incidere. Lo chiedono i comuni, ma, con intensità ancora maggiore, le autonomie funzionali, soggetti che innervano i territori e che vorrebbero dalle province coordinamento e sostegno per muoversi tutti nella stessa direzione. A ciò si aggiunga che il sistema di relazioni che ogni provincia intesse è una buona base di partenza per **proporsi come enti di mediazione degli interessi territoriali e, contemporaneamente, come soggetti di costruzione di una visione al futuro dello sviluppo locale.** La delega non è però in bianco, e passa per una forte autocandidatura a svolgere questo ruolo e per un rafforzamento dei poteri indispensabili per poterlo esercitare con buona credibilità. Lo conferma il fatto che è largamente diffusa la convinzione che la spinta ad istituire nuove province vada in qualche modo arginata:

nel complesso convergono su questa posizione le opinioni del 92% degli intervistati. La motivazione è riconducibile non solo e non tanto al tema cardine dell'attuale dibattito pubblico, ossia ai "costi della politica" (41,7% di risposte), quanto al rischio che tale proliferazione soggettuale possa compromettere la capacità delle province esistenti di impegnarsi con efficacia nelle funzioni di pianificazione, programmazione e promozione dell'area vasta (50,3% delle opinioni raccolte). La sensazione è quella di un generale rammarico per "ciò che potrebbe essere, ma che ancora non è". Circa i tre quarti del campione riconoscono alle province la conoscenza diretta dei problemi dell'area vasta e, conseguentemente, le condizioni di partenza ideali per attivare politiche di pianificazione, di sviluppo e di tutela del territorio. Percentuali ancora più elevate di intervistati ritengono che le province potrebbero svolgere una essenziale funzione di rappresentanza degli interessi dei soggetti del territorio nei confronti della regione e dello Stato. Nel complesso, si registra **una forte consapevolezza sia delle potenzialità in essere, sia dei limiti oggettivi che oggi impediscono alle province di risultare un ente "utile e vicino" alle tante soggettività "molecolari" che operano sul territorio: un naturale soggetto di riconoscimento e sostegno delle istanze territoriali in grado di superare la frammentazione comunale e di pianificare lo sviluppo dell'area vasta contemperando le esigenze di nuove infrastrutture con la tutela ambientale. Naturalmente questa visione delle potenzialità in essere si scontra con la complicata collocazione delle province in uno spazio istituzionale "ingombro e**

conflittuale". E certo non giova le recente deriva politica dove le istanze decostruttive trovano ben più spazio di quelle orientate ad una attenta ricomposizione di ruoli e funzioni.

L'analisi della percezione proposta dallo studio del **CENSIS** nel capitolo intitolato **Un paradosso politico-mediatico: la domanda di nuove province... e la voglia di abolirle tutte** si interroga inoltre su come:

*" Ai non addetti ai lavori deve apparire davvero paradossale che, mentre in parlamento giacciono decine di domande finalizzate ad istituire nuove province (oltre a quelle istituite negli ultimi anni), il dibattito politico recente, a cui i media hanno offerto grande risonanza, verta sul tema dell'abolizione tout court delle province. Il campione di soggetti intervistati, che hanno esperienza diretta di rapporto con le province, esprime posizioni molto precise in materia. Innanzitutto è **largamente diffusa la convinzione che la spinta ad istituire nuovi enti vada in qualche modo arginata**. Non solo e non tanto per esigenza di contenere la spesa pubblica aggiuntiva che ne deriverebbe (41,7%), quanto perché questa proliferazione soggettuale rischia di compromettere la capacità delle province esistenti di impegnarsi con efficacia nelle funzioni di pianificazione, programmazione e promozione dell'area vasta (50,3%).*

A ben si vedere si tratta di un ulteriore riconoscimento di quello che, come si è detto, viene considerato il naturale ruolo strategico delle istituzioni provinciali (tab. 19). In ogni caso, il "partito trasversale delle nuove province" (così è stata definita l'alleanza in ambito parlamentare che ha consentito negli ultimi anni di istituire nuovi enti, di fatto senza incontrare opposizione alcuna) ha ben poca presa sul campione dei soggetti intervistati (8,0%).

Quattro anni dopo la stessa analisi viene confermata da Valerio Onida con la sua **Lettera al Corriere della Sera** pubblicata il 23 luglio 2011 dal titolo **Le Province sono davvero inutili o è la retorica dell'antipolitica?**

*"Caro direttore, da qualche tempo, in nome della necessità di ridurre i «costi della politica», **ha ripreso vigore l'idea di abolire le Province come enti locali**. Ma davvero sarebbe una buona idea? Naturalmente non basta l'argomento che le Province «costano». Tutte le istituzioni «costano». Il problema è se «servono». Le Province «enti inutili»? È vero che alla Costituente si era pensato che la creazione delle Regioni le avrebbe reso superflue. Ma poi l'idea rientrò; e l'esperienza successiva ha condotto viceversa ad un progressivo rafforzamento delle funzioni del livello di governo provinciale, pur dopo l'istituzione delle Regioni.*

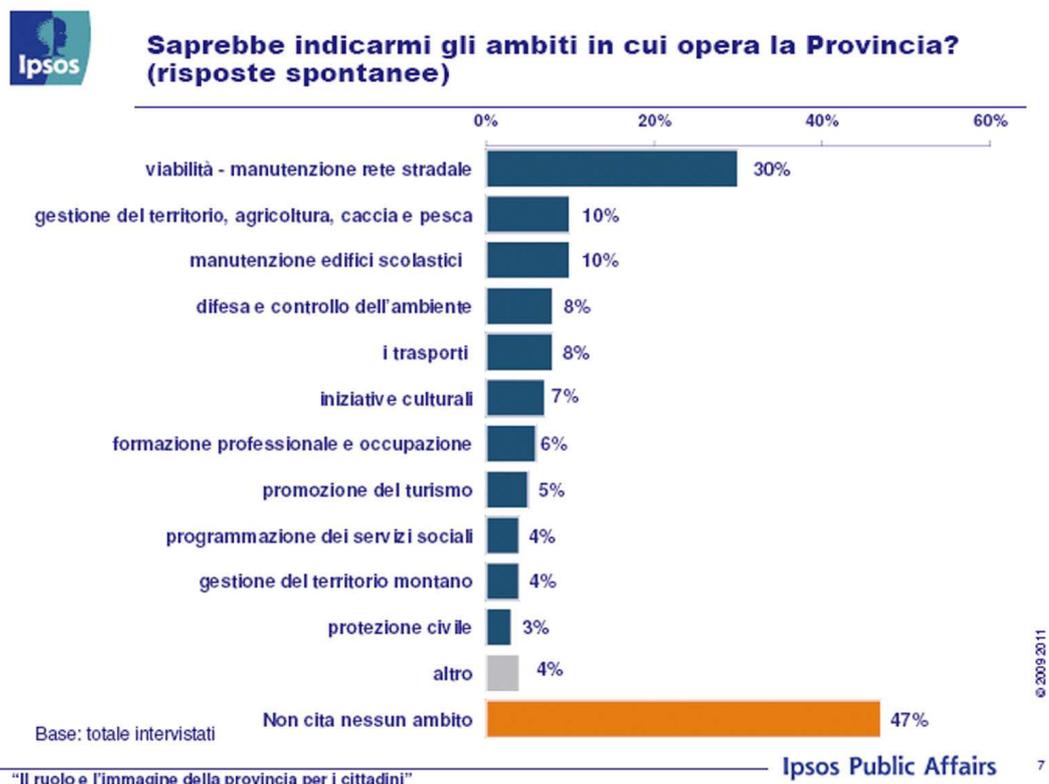
.....

*Chi dovrebbe svolgere queste funzioni, se venissero soppresse le Province? **Non è pensabile che compiti di «area vasta» possano essere attribuiti agli oltre 8.000 Comuni** (dei quali circa 7.500 con meno di 15.000 abitanti): **dunque essi andrebbero in gran parte alle Regioni**. In teoria sarebbe anche possibile immaginare un sistema di «enti intermedi» costituiti da associazioni di Comuni, con uffici e strutture condivisi. Ma l'esperienza dice che mettere d'accordo fra loro 20 o 100 Comuni della stessa area per esercitare insieme delle funzioni è assai complicato, e non è detto costi meno che affidare tali funzioni ad un*

ente autonomo come la Provincia. Né, ovviamente, è proponibile un accorpamento massiccio dei piccoli Comuni: l'autonomia comunale si nutre della storia e del senso di autoidentificazione delle comunità, grandi e piccole, sul quale è destinato ad infrangersi ogni disegno «razionalizzatore» astratto. Sarebbe anche possibile immaginare che la Regione decentri i suoi uffici nel territorio. Le unità organizzative (e il personale) però non diminuirebbero. Si «risparmierebbe» solo l'elezione di presidenti e di consigli: ma **siamo sicuri che l'accentramento politico in capo alla Regione, che ne risulterebbe, sia una soluzione soddisfacente?** Uno dei timori e dei rischi che da sempre caratterizzano il nostro sistema delle autonomie è quello del «centralismo» regionale. Non è affatto detto che un semplice decentramento amministrativo della Regione sia in grado di soddisfare le aspirazioni di autogoverno delle popolazioni. Il punto, semmai, è un altro. Le realtà regionali non sono tutte eguali.

Allora **non si tratta di abolire tout court le Province**, programma irragionevole e impraticabile. Semmai **di limitare le spinte localistiche impedendo che nascano sempre nuove piccole** ..Meno retorica dell'antipolitica, e più capacità di affrontare i problemi con razionalità: è chiedere troppo, nell'Italia di oggi?"

Il sondaggio di IPSOS PA di novembre 2011 intitolato **Il ruolo e l'immagine della provincia per i cittadini** evidenzia con chiarezza il deficit di comunicazione relativo prima di tutto agli ambiti in cui opera la Provincia, come si evince dal grafico seguente:



Il sondaggio approfondisce altri aspetti come il livello di fiducia nelle istituzioni locali e la soddisfazione per i servizi erogati, fino a delineare alcune conclusioni riassunte nella tabella seguente:

Zoom



Analisi congiunta delle opinioni relative al ridimensionamento o all'abolizione della provincia: le province in generale e la propria

L'atteggiamento nei confronti dell'istituzione provinciale		
per l'abolizione	27%	favorevoli all'abolizione della provincia, anche della propria
per la razionalizzazione	9%	favorevoli all'abolizione di alcune tipologie di provincia: le più piccole o quelle con le grandi metropoli
per la razionalizzazione "con riserva"	30%	favorevoli ad interventi di razionalizzazione, ma contrari all'ipotesi di abolizione della propria provincia
per il suo mantenimento	30%	contrari all'abolizione della provincia

altre opinioni/non indicano: 4%

Base: totale intervistati

"Il ruolo e l'immagine della provincia per i cittadini"

Ipsos Public Affairs

© 2009-2011

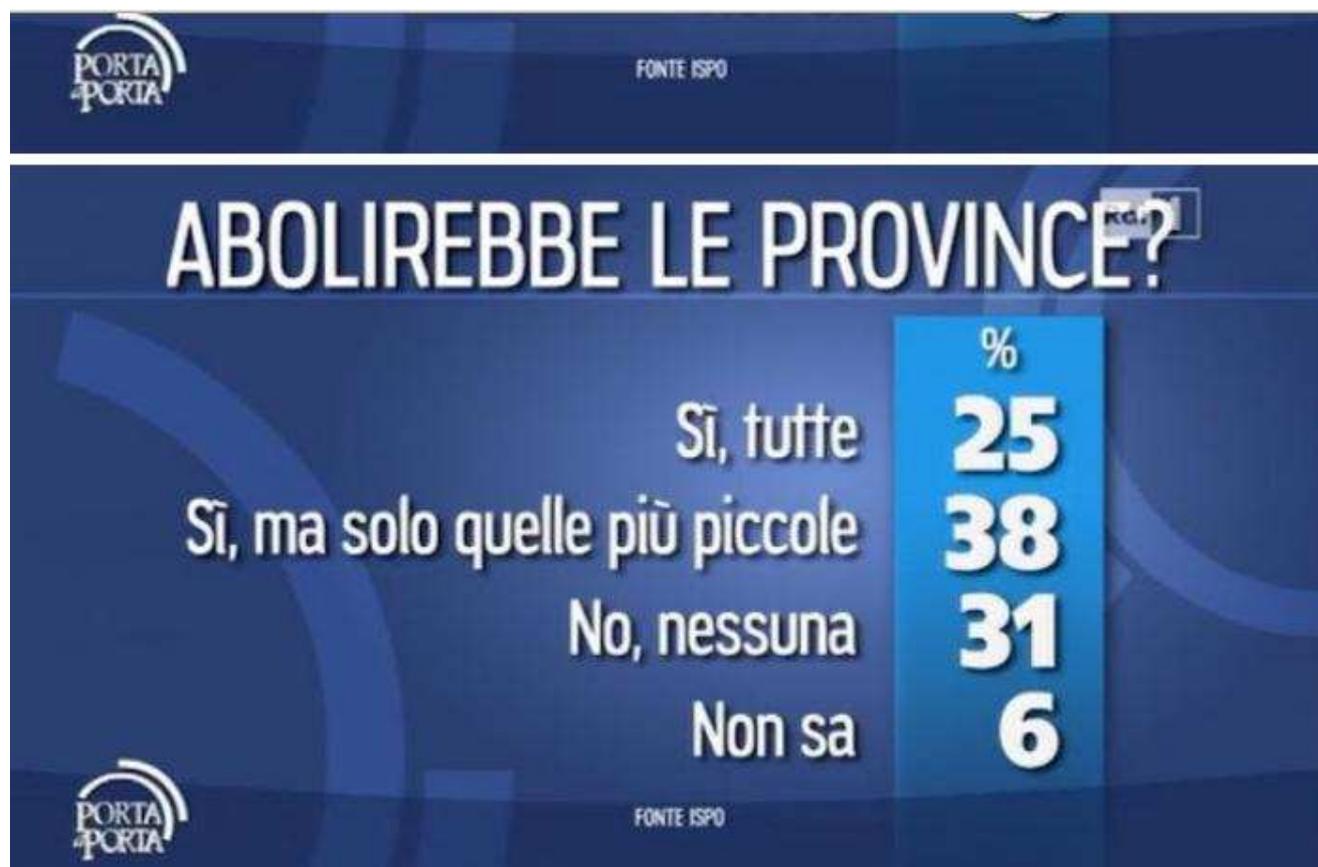
20

Tra i documenti utili per l'approfondimento va anche citata la **Proposta per il riassetto delle Province della Università Bocconi** per l'Unione Province Italiane di dicembre 2011 che si conclude con queste valutazioni:

*"..Le informazioni ricavate dalla analisi della vasta base dati disponibile ha dimostrato in modo certo che **non vi è una relazione statisticamente significativa tra dimensione, territoriale e demografica, delle province e il loro livello di efficienza amministrativa.** Questo non significa affatto che non vi siano inefficienze da superare, come bene evidenziato con la prima linea propositiva, ma che una migliore efficienza non si ottiene semplicemente eliminando le amministrazioni più piccole. Anzi, i dati ottiene semplicemente eliminando le amministrazioni più piccole. Anzi, i dati mostrati in questa sezione dello studio evidenziano che la maggiore efficienza può essere anche raggiunta con l'accorpamento delle amministrazioni, ma che questo non può essere fatto applicando in maniera automatica un criterio di natura statistica. Occorre invece entrare nell'esame di valutazioni più analitiche e complesse.*

Il confronto con i livelli di efficienza dei comuni, mediamente inferiori a quelli delle province, mette in evidenza **i rischi di un trasferimento di funzioni verso il basso**. Proprio questo aspetto, invece, indica che la via dell'efficientamento possa essere percorsa in senso inverso, **valorizzando la funzione di assistenza che le province possono attuare nei confronti dei comuni e degli enti locali del territorio.** “

A **marzo 2012** la fiducia degli italiani nelle Province secondo i dati ISPO è la seguente:



3. Come accompagnare il processo di cambiamento: il ruolo della Comunicazione

Questo capitolo propone alcune possibili azioni concrete utili a favorire la trasformazione dell'assetto istituzionale del territorio provinciale, con particolare riferimento al ruolo della Comunicazione istituzionale e degli strumenti di cui può disporre.

A partire dalla Provincia di Pesaro e Urbino e dal ruolo che essa ha affidato alla Comunicazione, vengono proposti alcuni strumenti per orientare il cittadino e le Istituzioni all'interno del processo di cambiamento.

Si ritiene infatti che **la Comunicazione, se ben progettata, potrà avere il ruolo di “facilitare” la delicata fase di cambiamento sia nella prima fase di riorganizzazione interna che nella successiva modifica delle modalità di erogazione dei servizi all’esterno.**

Già nel passato recente la Provincia di Pesaro e Urbino ha potenziato la Comunicazione istituzionale per ottenere un modello di amministrazione “relazionale”, capace di rendere note le proprie azioni per permettere ai cittadini di conoscere e quindi di valutare, con maggiore consapevolezza, le scelte di governo.

A partire dal 2004 l’Amministrazione provinciale decide di imprimere un particolare slancio alla propria attività di **Comunicazione istituzionale** attraverso campagne di ascolto e comunicazione, pubblicazioni editoriali e strumenti informatici.

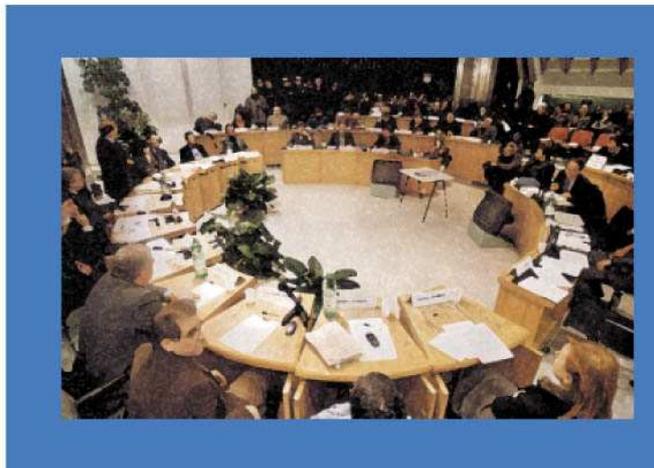
Per citare solo alcuni degli strumenti di comunicazione attivati si ricorda il **Bilancio di mandato 2009/2004** che *“rappresenta il primo significativo strumento con il quale **la Provincia intende rendicontare alla collettività** in che modo i valori e i programmi dichiarati all’inizio del mandato amministrativo si siano tradotti in azioni e in risultati. La finalità principale di questo bilancio di mandato, perciò, è quella di fornire un’informazione il più possibile completa, neutrale, trasparente ed attendibile sui risultati conseguiti dalla Provincia nell’arco di questi cinque anni, cercando di rappresentarne l’evoluzione nel tempo.”*

Nello stesso anno vengono creati **tre nuovi strumenti informativi** realizzati *“per presentarsi in maniera chiara, efficace e moderna alle imprese, ai partner europei ed ai giovani”* :

- il **video “Un ciak in Provincia”** per dare risposte alle varie domande dei giovani su **“cosa sia e cosa faccia una Provincia**, utilizzando il linguaggio immediato delle immagini, in un’originale formula didattica e informativa.”
- il **“Curriculum” dell’ente** *“...strumento tecnico amministrativo, da utilizzare essenzialmente nei rapporti con le istituzioni nazionali ed europee, per **evidenziare le credenziali della Provincia**, illustrandone in maniera esaustiva ma sintetica funzioni, bilanci, dotazione organica, struttura e programmazione.”*
- la pubblicazione **“La Provincia in breve”** che mette in luce le principali caratteristiche dell’amministrazione e del territorio della provincia.

Bilancio di Mandato 1999/2004

Una
Provincia
europea
di qualità



Provincia di Pesaro e Urbino

http://www.provincia.pu.it/fileadmin/grpmnt/1039/Bilancio_di_mandato_2004.pdf

Segue una Campagna di Comunicazione intitolata **Una Provincia europea di qualità** sviluppata "con l'obiettivo di informare i cittadini sui progetti realizzati dall'Amministrazione, quelli in fase di attuazione e realizzabili nell'immediato futuro, per **contribuire ad accrescere la visibilità dell'Amministrazione su tutto il territorio, farne conoscere compiti e attività** in modo che la nuova "Provincia Europea" di qualità, capace di innovare e qualificare il proprio territorio sulla base di nuovi compiti e funzioni definiti dalla riforma costituzionale, **venga percepita quale immediato interlocutore** per il soddisfacimento dei bisogni dell'utenza di incontri pubblici sul territorio provinciale."



<http://www.provincia.pu.it/comunicazione/campagne-di-comunicazione/campagne-anno-2005/>

Il 2004 è anche l'anno in cui nasce il **Piano di Comunicazione della Provincia di Pesaro e Urbino** che *"definisce i principi, gli obiettivi, le strategie e le azioni di comunicazione che l'Ente prevede di attuare nell'anno 2004, nonché di riflesso una breve sintesi dell'attività svolta nel quinquennio 1999/2004 di durata del mandato amministrativo con riferimento agli indirizzi programmatici dell'Amministrazione."*



Piano di Comunicazione della Provincia di Pesaro e Urbino per l'anno 2004

Comunicazione e Informazione

Ufficio Relazioni
con il Pubblico



Più trasparenti
di fronte ai
cittadini

A CURA DELLA
DIREZIONE GENERALE
UFFICIO COMUNICAZIONE
UFFICIO STAMPA

<http://www.provincia.pu.it/fileadmin/grpmnt/1051/PianoComunicazione2004.pdf>

Alcuni anni dopo, dal Piano di Comunicazione del biennio 2008/2009 apprendiamo che:

“... nonostante il lavoro compiuto negli ultimi anni, la **conoscenza che i cittadini hanno della Provincia** quale ente costituzionalmente riconosciuto e dei suoi ambiti di attività è **ancora piuttosto scarsa**. A distanza di qualche anno qualcosa è cambiato ma tanto rimane ancora da fare. E' indubbio che

*l'architettura istituzionale italiana consegna **alle province un ruolo di relazione con la propria comunità peculiare e non paragonabile a quello dei Comuni.** Ed è altresì indubbio che le "funzioni di governo di area vasta" e le caratteristiche ancora marcatamente programmatiche, pur in un contesto che si è andato rapidamente ridefinendo con l'assegnazione alle Province di nuove competenze e servizi, rendono spesso più mediato il rapporto con i cittadini. In un clima di diffidenza verso la politica, si moltiplicano poi le richieste di abolizione delle Province, giudicate da più parti "enti inutili". **Per scongiurare appunto il rischio di proclami demagogici, è necessario far comprendere il ruolo che le Province hanno e l'influenza del loro operato sulla nostra vita. Oltre alle competenze "storiche", fare le strade e mantenerle, fare le scuole superiori e adeguarle, tutelare l'ambiente, le Province ne hanno altre, rafforzatesi negli ultimi anni, che discendono dall'essere enti di coordinamento di area vasta.***

IL CONTESTO NORMATIVO

La comunicazione, come attività caratteristica della Pubblica Amministrazione e modalità ordinaria di interazione con il cittadino, diviene rilevante a partire dagli anni '90 nell'ambito del vasto processo di riforma che le ha assegnato un ruolo sempre maggiore indirizzato al miglioramento dei rapporti tra amministrazione e cittadino e all'incremento dell'efficacia dell'azione amministrativa, affermando i principi di trasparenza, pubblicità e semplificazione e introducendo strumenti per garantire la massima conoscenza e partecipazione all'azione amministrativa.

Quando venne approvata la **Legge 241/90**, che stabiliva nuovi criteri di trasparenza e informazione nella Pubblica Amministrazione, pochi avrebbero immaginato i concreti effetti della nuova normativa che si sarebbe sostanziata in una trasformazione quasi epocale. Tali norme hanno aperto una breccia decisiva nell'opacità tradizionale dei rapporti tra il pubblico potere e i cittadini introducendo e ridisegnando una vasta gamma di principi: efficienza, pubblicità degli atti, trasparenza, diritto di accesso, che hanno profondamente innovato il modo di fare della Pubblica Amministrazione.

Da allora è stato un susseguirsi di interventi che hanno introdotto nel nostro Diritto Amministrativo principi completamente nuovi, spesso antitetici rispetto a quelli tradizionali, ma tutti comunque in qualche modo riconducibili all'idea di fondo della legge sul procedimento, secondo la quale i privati sono molto di più che non semplici amministrati, utenti, assistiti: sono cittadini ed in quanto tali devono essere ascoltati, partecipare al processo decisionale ed in generale essere considerati dell'amministrazione interlocutori su un piano il più possibile paritario.

La legge 241/1990 aveva come obiettivo la partecipazione e la trasparenza, le due parole d'ordine che avevano caratterizzato gli anni Settanta e Ottanta, il periodo di gestazione della legge. Ma negli anni Novanta il concetto di trasparenza ha avuto uno sviluppo che è andato ben oltre il significato immaginato dal legislatore, quel semplice (ma pur sempre rivoluzionario) "guardar dentro" l'amministrazione consentito dal diritto d'accesso ai documenti amministrativi; essa è stata intesa come un diverso modo di essere complessivo dell'amministrazione, tale da giustificare non solo il diritto dei

cittadini ad informarsi sulle attività dell'amministrazione, ma anche il loro diritto ad essere informati su iniziativa autonoma dell'amministrazione, a prescindere da una loro richiesta. L'informazione ai cittadini, un profilo essenziale della trasparenza amministrativa, diventava così un obbligo delle amministrazioni.

Da questi particolari principi generali, che peraltro non esauriscono tutto il portato innovativo della legge, è facile tradurre gli effetti concreti del processo evolutivo disegnato, concludendo con la sottolineatura del rilievo che oggi l'elemento comunicazione ha assunto, non solo nella direzione dell'informazione primaria ma anche su quella, spesso più pregnante, della modalità di tutela dei diritti dei cittadini. Controllo dunque, ma anche possibilità di verificare l'esattezza delle informazioni fornite e parametro per valutare procedure e modalità di comportamento che non solo tendono a migliorare la funzionalità della Pubblica Amministrazione ma che, inevitabilmente, hanno incidenza su tutti gli aspetti del sistema.

Da qui, lo sviluppo della comunicazione pubblica, che oggi è molto di più che non semplice trasmissione di informazioni, è "parte integrante dell'azione delle amministrazioni".

Queste tendenze si sono rafforzate ancora di più con le riforme Bassanini e sono infine confluite nella **legge n. 150 del 7 febbraio 2000, "Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni"**, che costituisce un ideale completamento del percorso di riforma sinteticamente accennato e che definendo per la prima volta i criteri ed una disciplina organica delle attività di informazione e comunicazione, ha accelerato un fondamentale percorso di modernizzazione che vede le Amministrazioni dotarsi, secondo i modelli di marketing e della comunicazione d'impresa, di una serie di strumenti per interagire con l'esterno e creare canali interni di informazione.

Spingono fortemente in questa direzione anche una serie di nuove concezioni che non vanno dimenticate e che entrano in campo. Prima fra tutte la modifica del sistema elettorale, che origina una nuova figura: quella dei Sindaci e Presidenti delle province eletti direttamente dai cittadini.

La Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004 - Direttiva sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini – promuove concretamente la diffusione e lo sviluppo nelle amministrazioni pubbliche di metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini, basandosi sull'ascolto e sulla partecipazione affinché i servizi erogati siano tarati sui bisogni effettivi.

Infine il Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, con l'emanazione della sua **Direttiva del 19 dicembre 2006 - Per una Pubblica Amministrazione di qualità** - indica il ruolo essenziale che può essere svolto dalle varie forme di **comunicazione** con i portatori di interesse (per es. le indagini di customer) quali strumenti utili a soddisfare i bisogni dei destinatari dei servizi in un'ottica di miglioramento continuo.

In merito alle risorse disponibili la **Direttiva Frattini del 7 febbraio 2002 - Direttiva sulle attività di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni**- rende esplicita la necessità di prevedere forme organizzative di coordinamento delle funzioni di informazione e comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni e, in merito alle risorse, dispone che *"..Le amministrazioni si impegnano a individuare nel proprio bilancio un capitolo dedicato alle **spese complessive** per la comunicazione e informazione pubblica in una percentuale non inferiore al **2% delle risorse generali**."*

Più recentemente **l'art. 6 c.8 della legge 122/2010** di conversione del dl 78 (Manovra correttiva dei conti pubblici) dispone che *".. A decorrere dall'anno 2011 **le amministrazioni pubbliche** inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, **non possono effettuare spese** per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare **superiore al 20 per cento** della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità."*

(fonte: Piano di Comunicazione della Provincia)

PROPOSTA DI UNA CAMPAGNA DI COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE SUL NUOVO RUOLO DELLE PROVINCE

Come premesso si ritiene che la Comunicazione, se ben progettata, potrà avere il **ruolo di "facilitare" la delicata fase di cambiamento** sia nella prima fase di riorganizzazione interna che nella successiva modifica delle modalità di erogazione dei servizi all'esterno.

Obiettivo generale delle Campagna:

- far conoscere gli **obiettivi** e le **fasi** della trasformazione del ruolo dell'Ente Provincia
- offrire ai cittadini il più alto numero di informazioni sulle nuove modalità di erogazione dei servizi
- definire il nuovo ruolo dell'Ente nella percezione da parte dell'utenza
- integrare la comunicazione extra-istituzionale rivolta all'esterno dell'Ente, con quella intra-istituzionale (verso l'interno dell'Ente) e inter-istituzionale (verso altre istituzioni).

Questo il possibile **schema operativo** da svolgere interamente dallo staff interno del Servizio Comunicazione della Provincia:

1. ANALISI DELLO SPECIFICO SCENARIO: ovvero descrizione dell'ambiente nel quale si deve avviare l'attività di comunicazione. Tale analisi permette di individuare le tematiche di cui tenere conto nella elaborazione della strategia di comunicazione.

2. INDIVIDUAZIONE DELL'OBIETTIVO di comunicazione: ovvero analisi del risultato che si vuole ottenere attraverso tutte le azioni di comunicazione.
3. DEFINIZIONE DEL TARGET di comunicazione: ovvero descrizione sintetica delle categorie di persone/destinatari che si vogliono raggiungere con la strategia di comunicazione (stakeholders). Il pubblico può essere individuato ad esempio in base alle caratteristiche sociodemografiche.
4. SCELTA DELL'AZIONE: ovvero pianificazione degli strumenti di comunicazione cui si intende fare ricorso e delle modalità interne od esterne con cui si intendono realizzare gli obiettivi, effettuata sulla base dei destinatari.
5. CREAZIONE DEL MESSAGGIO PUBBLICITARIO: ovvero individuazione del tono e dello stile della comunicazione, dell'utilizzo dei testi, delle immagini e degli elementi tipografici.

PRINCIPALI STRUMENTI DI COMUNICAZIONE INTEGRATA

DEPLIANT e BROCHURE: stampa e la **diffusione di materiale grafico e descrittivo** da trasmettere al target, che illustri le principali fasi della trasformazione, i tempi, e i soggetti coinvolti

INTERNET: particolarmente strategico sarà l'impiego dei nuovi media, compresi i **social network**, l'**aggiornamento in tempo reale del sito istituzionale** della Provincia che rimanda alle pagine relative ai servizi in fase di trasformazione, l'impiego dell'informazione video della Provincia (www.video.provincia.pu.it) e l' utilizzo della posta elettronica per raggiungere il target individuato anche con l'invio di newsletters.

La **rete internet**, oltre ad accompagnare il processo di cambiamento, appare **strategica anche per il futuro** delle amministrazioni provinciale, come conferma un recente studio dell'UPI - **Open data e Province 2.0** - realizzato a marzo 2012 *"Nella costruzione di un ordinamento amministrativo di carattere federale (a livello nazionale ma, ancor più, su scala europea) è essenziale investire sulle potenziali della rete per rendere trasparenti e confrontabili le "prestazioni" delle diverse istituzioni pubbliche. **La condivisione delle conoscenze è in grado di migliorare le relazioni tra le istituzioni e i cittadini.** ...Le Province 2.0 per trasformare l'immagine delle Province da problema a risorsa, ma soprattutto per mettere in campo un progetto di rinascita delle Province. "* <http://ow.ly/gGU1x>

Per quanto riguarda i **social network** i dati dell' indagine sull'impatto dei social media su cittadini, aziende e pubblica amministrazione nel territorio della provincia condotta da Sigma Consulting su un campione di 1.104 cittadini e 801 imprese, indicano che il 78% degli abitanti utilizza internet, specificando che **nel rapporto con la pubblica amministrazione i cittadini vorrebbero ricevere, attraverso i social network, informazioni su servizi di pubblica utilità o sulle questioni burocratiche** (54%) <http://ow.ly/gH0xf>

TELEVISIONE E RADIO : realizzazione e messa in onda di spot , di interviste ecc.

GIORNALI: utilizzo delle testate giornalistiche locali per la diffusione capillare di alcune tipologie di messaggi

AFFISSIONI: **pubblicità esterna posta su qualsiasi supporto** o mezzo pubblicitario situato in spazi aperti, utilizzando anche gli arredi urbani e i mezzi pubblici (pubblicità dinamica).

*Prodotto curato e realizzato da **Fernanda Marotti***

Ufficio 10.0.2.2 Attività di comunicazione - Progettazione grafica - Allestimenti
Posizione organizzativa 10.0.2 Comunicazione – URP/Geminiani Stefania
Area Direzione Generale/Dott. Domenicucci Marco