

# UNA PROVINCIA CHE VIENE DA LONTANO

*In occasione del 150° anniversario il presidente Guido Podestà traccia un bilancio e indica la grande regione urbana milanese come il futuro assetto amministrativo.*

*Presidente Guido Podestà, il 5 marzo scorso la Provincia di Milano, istituita nel 1860, ha compiuto i suoi primi 150 anni. Con che stato d'animo ha vissuto quest'importante anniversario che Palazzo Isimbardi sta celebrando con un sobrio programma di iniziative?*

“Con commozione venata da orgoglio. Ho pensato soprattutto a Massimo D’Azeglio, straordinario letterato e primo governatore dell’Ente che oggi ho l’onore di guidare. La Provincia di Milano nacque, del resto, nello scenario scaturito dalla Legge Rattazzi ma anche sotto il segno di un presidente di così alto profilo da autorizzare quanti, da subito, sostennero la legittimazione di un corpo amministrativo intermedio tra Comuni e Stato a vaticinare un destino di eccellenza per il territorio amministrato dall’Ente. Il Milanese e Milano rappresentavano, d’altra parte, il fulcro della Lombardia anche nel lontano 1860, data delle prime elezioni provinciali alle quali, in virtù del diritto di voto basato sul censo, partecipò solo il 2% della popolazione. In questi 150 anni, grazie all’impegno e a volte anche al sacrificio di molti, si è giunti al riconoscimento per tutti i cittadini maggiorenni della facoltà di esprimere la cittadinanza piena attraverso il voto libero e inalienabile. Su tale diritto universale a partecipare alle scelte condivise si basano il nostro convivere civile e la nostra democrazia”.

*Valori e principi che vanno salvaguardati e ribaditi?*

“Sì. Specialmente nell’interesse delle future generazioni, alle quali dobbiamo poter consegnare uno stato di diritto e di legalità sostanziale e non solamente formale. Considero prioritaria la difesa delle regole fondamentali di democrazia e di libertà. Così come ritengo essenziale il

14

## L'EVOLUZIONE AMMINISTRATIVA DELL'ENTE PROVINCIA DALLA NASCITA DEL REGNO D'ITALIA AI NOSTRI GIORNI

Nel 1859 la Lombardia, dopo la seconda Guerra d’Indipendenza, entrò a far parte del Regno di Sardegna, partecipando con altri territori via via annessi alla formazione del Regno d’Italia. Il 23 ottobre di quell’anno fu varata la “Legge Rattazzi” (dal nome del ministro dell’Interno che l’aveva proposta) che stabiliva l’ordinamento degli Enti Locali per il Regno di Sardegna e per tutti i territori che progressivamente erano annessi. La Provincia divenne un Ente locale dotato di una propria rappresentanza elettiva e di un’amministrazione autonoma: cioè di un collegio

deliberante (il Consiglio provinciale) e di un organo esecutivo-amministrativo (la Deputazione provinciale) presieduta dal Governatore, poi Prefetto, di nomina regia. Il Consiglio provinciale era allora composto da 60 membri. Primo Presidente del Consiglio fu il Conte Cesare Giulini Dalla Porta mentre Massimo D’Azeglio, famoso letterato e uomo politico piemontese, venne nominato Governatore. Il territorio della Provincia di Milano era allora suddiviso in cinque circondari (Abbiategrosso, Gallarate, Lodi, Milano e Monza) che comprendevano ben 498 Comuni. Il governo della Provincia - la Deputazione provinciale - era composto da 10 membri (eletti dal Consiglio provinciale) e dal Prefetto che la “presiede e la convoca”.



Guido Podestà, è stato recentemente eletto presidente di Sacert, l'associazione europea per la promozione dell'efficienza energetica nel settore dell'edilizia, e presidente della Fondazione delle Province del Nord Ovest.

rifiuto ad accettare azioni strumentali che rischiano di ledere i diritti universali garantiti dalla Costituzione repubblicana e dai Trattati comunitari. Già 150 anni fa, il nostro territorio era, comunque, annoverato tra i più significativi del Regno d'Italia non solo in ordine all'economia e all'industria ma anche riguardo alle garanzie sociali, all'efficienza e alla trasparenza della Pubblica amministrazione e all'amore per la libertà e per la democrazia”.

*Allora nell'intera Lombardia vivevano 3.100.000 persone...*

“Migliaio più migliaia meno di quanti sono oggi i residenti censiti nella nostra Provincia. È evidente quanto forte sia risultato il cambiamento da quegli anni e come a questo processo abbia contribuito l'esistenza di un Ente intermedio, la Provincia, elemento facilitatore di sviluppo economico e traino per tutto il Paese. Il secolo e mezzo trascorso dal 1860 non è stato mai scandito dal venir meno del senso del dovere e di quella forma di sacralità che i milanesi della provincia e di città riservavano già 150 anni fa alla civiltà del lavoro, alle battaglie sociali, al desiderio di riforme e di modernizzazione, alla richiesta di sicurezza e di legalità, alla solidarietà umana e all'anelito di libertà vera”.

*Però la capitale del Regno passava da Torino a Firenze a Roma senza mai approdare a Milano.*

“La nostra terra, intanto, forgiava la grande industria della metallurgia, della meccanica, della farmaceutica e assisteva agli sforzi di migliaia e migliaia di piccoli artigiani e commercianti che, giorno dopo giorno, creavano e diffondevano occupazione e ricchezza. La spinta congiunta di una borghesia illuminata e di vasti ceti popolari di salariati, sia pure nella contrapposizione dei diversi legittimi interessi, ha, a mio avviso, posto le basi degli svariati ambiti di eccellenza che hanno caratterizzato e caratterizzano tante attività del nostro territorio e che hanno permesso di accomunare i milanesi di nascita e quelli d'adozione, facendo sentire gli uni e gli altri tutti congiuntamente cittadini di una straordinaria realtà, indipendentemente dal luogo di origine».

*Una provincia, insomma, di grandi uomini?*

“Sì. Mi permetto di ricordare i Premi Nobel che il territorio amministrato ha espresso. Parlo di Teodoro Moneta, milanese purosangue, di Giulio Natta, genovese, ma laureatosi nel 1924 in Ingegneria chimica al nostro Politecnico, e di Dario Fo, varesino residente da tantissimo tempo a Porta

Romana. Ma, al di là dei Premi Nobel, la nostra area, dal 1860 in avanti, ha dato i natali o è stata residenza di altri uomini distinti nei campi più svariati della conoscenza e del progresso. Come Luchino Visconti, Giovanni Testori, Giorgio Strehler, Paolo Grassi, Carla Fracci, Claudio Abbado, Gianmaria Volontè, Dino Risi, Gino Bramieri, Raimondo Vianello, Emilio De Marchi, Carlo Emilio Gadda, Giorgio Gaber, Umberto Veronesi, Gio Ponti, Lodovico Barbiano di Belgiojoso, Paolo Caccia Dominioni, Mike Bongiorno, Fernanda Pivano, Alda Merini, Arnoldo Mondadori, Leopoldo Pirelli, Alberto Falck, Nicola Romeo, Gaetano Afeltra, Gianni Brera, Luigi Albertini, Italo Pietra, Pio XI (Papa Achille Ratti), Don Carlo Gnocchi, Carlo Maria Martini... E quanti altri nomi sto dimenticando?”

*Subito dopo l'approvazione della legge Rattazzi vi fu già chi criticò l'istituzione delle Province. E, tra corsi e ricorsi storici, l'idea di abolire questi enti intermedi ha continuato a essere accarezzata in ben determinati settori della politica e della società sino al varo dell'ultima manovra. Lei pensa che le Province siano utili per i cittadini?*

“Voglio tornare per un attimo al 1865 con l'obiettivo di ragionare circa l'importanza e l'attualità delle Province utili per i cittadini. In quell'anno si concluse il percorso iniziato un lustro prima con l'istituzione dell'organo esecutivo-amministrativo delle Province: la Deputazione provinciale eletta dal Consiglio e presieduta dal prefetto. L'Italia nata dal Risorgimento organizzava, dunque, la propria attività sul territorio attraverso l'istituzione di corpi amministrativi intermedi tra lo Stato e i Comuni, così com'era avvenuto o stava avvenendo in tutti i principali Stati europei che oggi partecipano con noi all'Unione europea. E questo più di un secolo prima che gli elettori italiani fossero chiamati alle urne nel 1970 per le prime consultazioni regionali. Alla Provincia lo Stato affidò già da allora non solo quelle che oggi definiamo “politiche di area vasta” mirate ad assicurare un omogeneo e costante progresso del territorio, a servizio esclusivo dei cittadini, ma pure la difesa della libertà. Le Province, a mio parere, hanno garantito, sin dal loro avvio, l'esercizio della democrazia sul territorio. Sono state e sono le sentinelle di questo bene primario”.

*Eppure certi parlamentari e taluni giornali identificano nelle Province centri di costo che andrebbero abbattuti. A ragione?*

“No, a torto. Dispiace dover leggere anche su quotidiani a diffusione nazionale titoli come “Province inutili e sprecone. Una fabbrica di poltrone che ci costa 14 miliardi di euro l'anno”. Pur nel rispetto del pensiero altrui e pur accogliendo il doveroso stimolo a ben amministrare le risorse affidateci dai nostri concittadini, voglio contestare un messaggio così palesemente mistificatore della verità. Affermare che le Province sono una fabbrica di

## TRA FINE '800 E INIZIO '900

Nel 1889 con il primo di una lunga serie di testi unici, venne introdotto il principio elettivo nella nomina del Presidente della Deputazione provinciale (prima era il Prefetto, di nomina regia). Il primo Presidente eletto fu Francesco Gorla. In seguito a questa nuova legge gli organi della Provincia (naturalmente non solo quella di Milano) furono: il Consiglio, la Deputazione, il Presidente della Deputazione. La durata del Consiglio viene fissata in cinque anni ma con un rinnovo annuale di un quinto dei Consiglieri determinati per sorteggio, mentre la Deputazione si rinnovava per metà ogni anno. Nel 1915 venne emanato il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale, disposizione che portò alcuni importanti mutamenti istituzionali: cadeva il

dispositivo di rinnovo parziale del Consiglio provinciale che da quel momento veniva eletto integralmente ogni quattro anni e stessa durata ebbe la Deputazione (Governo dell'Ente). Con l'art. 14 anche le elezioni amministrative ebbero l'ampliamento del suffragio concesso al voto politico l'anno prima: l'elettorato attivo fu esteso a tutti i cittadini maschi di età superiore ai trent'anni senza alcuna limitazione di censo né di istruzione (potevano votare anche gli analfabeti), mentre per coloro la cui età era compresa tra i 21 ed i 30 anni ricorrevano ancora le condizioni di censo, di servizio militare e di istruzione. Veniva in tal modo regolata la configurazione dell'istituzione provinciale, nei suoi organi costitutivi, nei suoi compiti, nei controlli, nei proventi e nelle spese ad essa attribuite.

poltrone che costa ai contribuenti 14 miliardi significa soltanto dare spazio alla denigrazione delle Istituzioni democratiche e alla peggiore antipolitica. Anche perché diversi quotidiani non indicano ai loro lettori le fonti corrette per approfondire il tema e per confrontare le diverse interpretazioni. Quattordici miliardi rappresentano il costo complessivo di una articolata macchina di oltre 100 Province che, con il lavoro di circa 60.000 persone, assicurano opere di manutenzione delle strade e degli edifici scolastici superiori, vigilanza sui tanti temi dell'ambiente (dalle acque alle bonifiche, dallo smaltimento dei rifiuti alla qualità dell'aria), programmi di riqualificazione professionale di chi ha perso il lavoro o di chi rischia di perderlo, sicurezza sul territorio, trasporti extraurbani e tante ulteriori attività al servizio dei cittadini. Sessantamila persone su 60 milioni di residenti in Italia si traducono in un dipendente delle Province al servizio di 1.000 cittadini. Abolire le Province non significherebbe eliminare tali attività e tali costi ma semplicemente dilatarli rendendo le azioni meno coordinate ed efficienti”.

*Questo in generale.  
E per quanto concerne  
direttamente Palazzo Isimbardi?*

“Il nostro Ente, che amministra 134 Comuni, rappresenta senz'altro una Provincia fondamentale per l'Italia repubblicana. Anoveriamo entro i nostri confini 400.000 imprese, il 15% di quelle attive nell'intero Paese, che contribuiscono a realizzare il 10% del Pil nazionale e il 50% del Pil della



## DALLE GUERRE ALLA DEMOCRAZIA

Con il nuovo governo, costituito dopo la “marcia su Roma”, la Provincia di Milano, come anche altri enti, fu sottoposta ad un radicale riordinamento. Il Consiglio e la Deputazione furono aboliti e con loro il criterio elettivo nella formazione degli organi provinciali. Gli organi aboliti furono sostituiti dal Rettorato e dal Preside di nomina regia. Al Rettorato, costituito - secondo il numero degli abitanti della provincia - da quattro, sei o otto rettori (quindi otto in Provincia di Milano), erano attribuite le competenze del soppresso Consiglio e al Preside quelle della Deputazione e del Presidente della Deputazione. La figura del Preside veniva pertanto a rivestire un ruolo predominante nell'ambito degli organi provinciali. L'immediato

dopoguerra del secondo conflitto mondiale segnò, finalmente anche per il nostro Paese, un importante traguardo: il voto alle donne. In particolare il lungo cammino verso la ricostruzione in senso democratico delle strutture amministrative provinciali proseguì per circa sei anni dopo la liberazione: infatti, nel 1945 fu ripristinata la Deputazione provinciale il cui posto era stato preso dal Preside negli anni del regime fascista ma si dovette attendere il 1951 per vedere la ricomparsa anche del Consiglio provinciale. Con la legge n.122 dell'8 marzo di quell'anno, che fissava in 45 il numero dei consiglieri, cambiava anche il nome della Deputazione. Nasceva così la Giunta provinciale, organo esecutivo dell'Ente e veniva determinato per legge il numero dei suoi componenti: otto effettivi e due

Lombardia. Siamo, insomma, la dorsale economica dell'Italia con il nostro tessuto di piccole e medie imprese che producono ricchezza e innovazione. Ma sono portato a guardare oltre questa realtà. Non dimentichiamo che sono più di sette milioni i residenti nella "Grande regione urbana milanese" che l'Ocse indica al 30° posto fra le macroaree metropolitane identificate nel mondo. Si tratta del territorio ad alta produttività compreso fra le Province di Milano, Monza e Brianza, Bergamo, Lecco, Como, Varese, Novara, Pavia e Lodi. Se vogliamo lavorare sempre dalla parte dei cittadini, dobbiamo, quindi, superare l'attuale dimensione delle Province e collocare, invece, la nostra lettura e la nostra azione in una dimensione sovra territoriale e sovra regionale".



18

supplenti. Il Presidente della Provincia veniva eletto dal Consiglio provinciale e scelto tra i suoi componenti. Nel periodo che stiamo considerando l'estensione territoriale della Provincia di Milano comprendeva 249 comuni, compresa quindi anche la zona del Lodigiano che diverrà provincia solo negli anni '90. Nel nostro Ente in quegli anni il Presidente della Provincia ricopriva, come del resto tutti i Presidenti delle Province italiane, sia la carica di Presidente del Consiglio provinciale che quella di presidente della Giunta, l'organo esecutivo, e la sua elezione avveniva con il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri provinciali, dopo la loro elezione da parte dei cittadini.

## DALLO STATUTO AI GIORNI NOSTRI

L'8 giugno 1990 il Parlamento approvò la Legge n. 142 che aveva come oggetto l'ordinamento delle autonomie locali ed introduceva diverse novità in materia. Per la prima volta i Comuni e le Province potevano adottare un proprio "statuto" ed adottare regolamenti. Lo statuto stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi. L'istituzione della nuova Provincia di Lodi fu rilevante per la Provincia di Milano in quanto

*Ha parlato con qualcuno di questo progetto?*

“Ho scambiato idee con i rappresentanti delle Province del Nord-Ovest. Gli Enti intermedi della Lombardia, dell’Emilia Romagna, del Piemonte e della Liguria intendono operare, in sinergia con quelle del Nord-Est e, perché no, con gli Enti gemelli d’Oltreoconfine come, per esempio, la Costa Azzurra, il Rhone Alpes e la Regio Insubria, su politiche territoriali, infrastrutturali e ambientali di area vasta. Non crediamo così di inventare niente. Nel 1882, d’altra parte, l’apertura al traffico della Galleria ferroviaria del San Gottardo favorì l’inserimento di Milano e della Lombardia nel circuito commerciale del Nord Europa”.

*Su quali architravi poggia l’amministrazione del fare (e del fare bene) cui lei ha improntato l’attività della Provincia di Milano?*

“Stiamo incanalando la nostra azione lungo i versanti della modernizzazione assicurata dallo sviluppo infrastrutturale, dalla salvaguardia dell’occupazione, dalla formazione professionale, dall’istruzione e dal welfare. Proprio l’attualità della Provincia di Milano, contrassegnata dalla crescita di nuove competenze ricevute dalla Regione a fianco di quelle tradizionali, come, per esempio, il trasporto dei disabili, mette in luce lo sforzo che abbiamo fatto per mettere l’Ente sempre più al centro della sussidiarietà. S’è trattato di un’integrazione che ha esaltato le radici territoriali”.

*Un processo complesso?*

“Sì. Ma la storia della nostra Provincia, pur con alterne vicende, è quella di un Ente che ha costituito l’incubatrice dell’attenzione verso chi è rimasto indietro rispetto al modello di sviluppo del Milanese e di Milano. Credo che l’Amministrazione abbia dimostrato la capacità di coniugare solidarietà e sussidiarietà. Nell’ottica di un’azione che proprio Benedetto XVI ha indicato come “regola di carattere generale da tenere in grande considerazione” quando si affronta il tema dell’aiuto al prossimo come singolo e come comunità. Se alle iniziative nel sociale si aggiungono quelle nel settore strettamente economico come la cooperazione, che rappresenta un modello di democrazia economica, e, dunque, di democrazia tout-court, si ha la chiara percezione che è esistita ed esiste nella società milanese una capacità di risposta ai bisogni emergenti di una realtà complessa che non esclude ma, al contrario, allarga l’ambito degli interventi ai nuovi bisogni e ai nuovi indigenti”.

19

il suo territorio era costituito da un gruppo di Comuni (quasi un centinaio) che prima facevano parte del territorio milanese. La superficie della nostra Provincia quindi si rimpicciolì, riducendosi a “soli” 188 comuni. Risale invece al 1993 un’altra importante novità, non solo per la Provincia di Milano, ma per tutti i comuni e le province italiane: la legge n.81 del 25 marzo 1993 stabilì l’elezione diretta a suffragio universale dei presidenti di provincia e dei sindaci.

## LA CITTÀ METROPOLITANA

Nel 2009 è giunto inoltre a conclusione il lungo percorso burocratico-amministrativo che si è concluso con le prime elezioni per la nuova Provincia di Monza

e Brianza. Cinquantatré comuni hanno lasciato il nostro territorio e sono andati a far parte del nuovo ente che conta una popolazione di circa 700.000 abitanti.

Per quanto riguarda invece il futuro della Provincia di Milano possiamo dire che un’ipotesi potrebbe essere la sua trasformazione in un nuovo ente: la città metropolitana. Secondo alcuni progetti di legge questa nuova istituzione dovrebbe sostituire le province nelle grandi aree urbane del nostro Paese ed occuparsi di pochi ma precisi temi: l’ambiente e la sua salvaguardia, i grandi piani di governo del territorio metropolitano con tutte le problematiche connesse ai trasporti, alla mobilità ed alle infrastrutture.