



**IL CONTRIBUTO UPI
PER LA REVISIONE ORGANICA DELLA DISCIPLINA
IN MATERIA DI ORDINAMENTO DELLE PROVINCE**

Roma, 14 febbraio 2019

1. PREMESSA

La stagione di riforme della passata legislatura, che ha visto fortemente inciso l'assetto istituzionale delle Province, il loro ruolo e i rapporti tra i diversi livelli di governo è stata foriera di limiti e incertezze che richiedono significativi interventi legislativi di modifica.

La legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni" aveva come vero obiettivo non tanto una riforma di sistema, quanto lo svuotamento delle Province nella prospettiva del loro definitivo superamento.

Il carattere dichiaratamente transitorio del riordino legislativo delle Province richiede oggi una profonda rivisitazione dell'impianto normativo affermato dalla legge 56/14, una volta venuta meno, con la bocciatura referendaria del 4 dicembre 2016, la prospettiva della riforma costituzionale.

Il processo di cancellazione delle Province è fallito ed è pertanto necessario ed urgente intervenire, con scelte legislative da parte del Governo e del Parlamento chiare e coerenti, sul piano istituzionale, organizzativo e finanziario, per tornare a garantire la piena funzionalità degli enti, superando la prospettiva "extra ordinem" della legge 56/14 e riportando l'ordinamento delle Province nell'ambito del TUEL.

Occorre finalmente dare attuazione alla Costituzione e rimettere al centro del dibattito politico i principi di autonomia e responsabilità previsti negli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione, che riconoscono le Province quali istituzioni costitutive della Repubblica, e nella Carta europea delle autonomie locali.

Le Province, in quanto enti esponenziali di comunità territoriali in cui è strutturata l'organizzazione sociale del Paese, devono tornare ad essere nelle condizioni di erogare i servizi loro affidati, potendo contare su:

- *funzioni fondamentali di area vasta ben definite;*
- *organi politici pienamente riconosciuti attraverso una legittimazione democratica popolare;*
- *una autonomia finanziaria tale da assicurare le risorse necessarie alla copertura delle spese per l'esercizio delle funzioni provinciali.*
- *una organizzazione dell'ente e del personale tale da permettere la piena funzionalità degli apparati amministrativi.*

Le Province sono enti necessari di semplificazione amministrativa e di riordino del governo locale, che possono concorrere, in quanto livello intermedio tra i Comuni e le Regioni, alla definizione di politiche territoriali che consentano economie di scala per il rilancio degli investimenti locali.

Il rafforzamento del rapporto tra Province, Città metropolitane e Regioni è necessario per garantire un equilibrio nello sviluppo territoriale tra le aree interne, le zone rurali e le aree più fortemente urbanizzate.

La legislazione statale e regionale dovrà riconoscere la specificità delle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, attraverso forme particolari di autonomia che ne valorizzino le funzioni e il ruolo istituzionale.

Da un'azione coerente di riordino del governo locale, che valorizzi le Province nella gestione di funzioni di area vasta e di funzioni a supporto dei Comuni, come le stazioni uniche appaltanti e la gestione associata dei servizi a livello provinciale e metropolitano, con il conseguente superamento di enti, agenzie od organismi, comunque denominati, che esercitano impropriamente funzioni attribuite alle Province, possono derivare risparmi consistenti nella spesa pubblica da destinare al miglioramento dei livelli di prestazione dei servizi forniti ai cittadini nei diversi territori del Paese.

2. LE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE

La legge 56/14 ha individuato alcune limitate funzioni fondamentali in capo alle Province (nel comma 85) che non hanno trovato una successiva declinazione coerente da parte del legislatore statale e regionale, poiché il vero obiettivo della legge era lo svuotamento delle Province in attesa di una loro definitiva abolizione ad opera della revisione della Costituzione.

Per di più, da un lato, le leggi regionali successive "di attuazione" hanno portato ad un consistente accentramento dell'amministrazione a livello regionale.

Dall'altro, la legislazione statale e regionale non ha sviluppato quelle indicazioni significative pure contenute nei commi 88 e 90 della legge 56/14, che indicano i nuovi enti di area vasta di secondo livello come l'ambito proprio in cui riorganizzare in modo appropriato le funzioni di stazione unica appaltante, di gestione dei concorsi, di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La confermata permanenza delle Province come istituzioni costitutive della Repubblica previste in Costituzione impone, pertanto, il superamento dell'attuale precarietà dell'assetto degli enti e una precisa definizione nell'ambito del TUEL di quali siano le funzioni di area vasta che propriamente e nel rispetto della natura di ente intermedio la legge statale deve riconoscere in capo alle Province, riportando ad esse anche le funzioni che oggi sono previste solo per le Città metropolitane.

Ciò si impone anche in una prospettiva strategica per avviare una coerente azione di semplificazione complessiva della pubblica amministrazione sul territorio, superando la proliferazione e frammentazione degli enti e delle strutture che si sovrappongono impropriamente agli enti territoriali previsti in Costituzione.

1. Alle Province deve essere restituito innanzitutto il ruolo di ente a fini generali, che coordina lo sviluppo equo e sostenibile della comunità territoriale di riferimento, attraverso funzioni essenziali di programmazione, quali: i piani strategici triennali del territorio provinciale, i piani di trasporto e mobilità, i piani provinciale di protezione civile. Funzioni programmatiche, queste, volte a completare il ruolo programmatico provinciale, rispetto alle attribuzioni già riconosciute per i piani territoriali provinciali di coordinamento e la programmazione della rete scolastica.
2. Devono essere riportate in modo organico alle Province nell'ambito del TUEL le funzioni fondamentali di area vasta, come la gestione delle strade e delle scuole provinciali e le altre funzioni individuate nel comma 85 della legge 56/14, correggendo ed integrando in modo coerente l'elenco esistente.
3. Soprattutto nella materia della tutela e valorizzazione dell'ambiente, occorre una puntuale perimetrazione delle funzioni che permetta di superare incertezze interpretative, attraverso la quale devono essere chiaramente ricomprese le competenze ambientali, faunistiche, venatorie, di difesa del suolo e di polizia locale, che la legislazione statale ha nel tempo attribuito alle Province.
4. Tra le funzioni fondamentali delle Province occorre ricomprendere, accanto alle funzioni di raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio, anche le funzioni di stazione uniche appaltanti e di gestione dei concorsi previste nel comma 88, il piano per la definizione degli ambiti della gestione associata delle funzioni comunali e tutte le altre funzioni conoscitive, strumentali e di controllo, che possono essere assegnate alle Province attraverso la valorizzazione delle loro Assemblee dei Sindaci, quali sedi istituzionali in cui condividere con i Comuni strategie di semplificazione di tutto il sistema di governo locale.
5. Le Province, infine, per garantire obiettivi di semplificazione amministrativa e di razionalizzazione della spesa, come previsto nel comma 90 della legge 56/14, costituiscono l'ambito territoriale ottimale e l'ente di governo per l'organizzazione dei servizi pubblici a rete di rilevanza economica locale relativamente al servizio idrico integrato, allo smaltimento rifiuti, al trasporto pubblico locale, alla distribuzione del gas naturale. Le funzioni di ente di governo per l'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica possono essere svolte in forma associata tra più Province sulla base delle indicazioni della legislazione regionale e statale.

3. IL RIORDINO DELLE FUNZIONI DI COMPETENZA REGIONALE

In attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, a seguito del riordino dell'ordinamento degli enti locali, le Regioni devono essere chiamate ad una revisione della loro legislazione, nell'ambito delle loro competenze legislative, con l'obiettivo di valorizzare le Province, riallocando ad esse le funzioni di area vasta e le relative risorse, con la conseguente soppressione di enti, agenzie od organismi regionali, comunque denominati.

Le disposizioni sulle funzioni fondamentali e i principi dell'ordinamento degli enti locali declinano il principio di autonomia dell'art. 5 della Costituzione e, pur nella diversità delle scelte ordinamentali, dovranno trovare una configurazione nel loro nucleo essenziale anche nelle Regioni a statuto speciale.

Allo stesso tempo, l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, volto al riconoscimento del c.d. regionalismo differenziato, dovrà essere funzionale ad una promozione delle autonomie territoriali e a un rafforzamento del ruolo delle Province e delle Città metropolitane, al fine di garantire in tutto il Paese uguali livelli essenziali di prestazioni anche attraverso l'esercizio delle funzioni fondamentali di tutti gli enti locali.

4. ORGANI DI GOVERNO E SISTEMA ELETTORALE

Ad una chiara individuazione delle funzioni che si impone nell'ambito della revisione del TUEL, corrisponde il ripristino dell'autorevolezza del sistema di governo delle Province quali istituzioni costitutive della Repubblica con pari autonomia politica e organizzativa rispetto ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato.

- Occorre reintrodurre una legittimazione popolare dei Presidenti di Provincia che devono essere eletti direttamente dai cittadini dei loro territori per dare al vertice monocratico dell'ente l'autorevolezza necessaria per l'esercizio di funzioni di governo di area vasta.
- Accanto al Presidente occorre prevedere anche un Consiglio provinciale eletto direttamente dai cittadini del territorio, come organo di indirizzo e controllo, che garantisca un rapporto di fiducia con il Presidente fondato sul principio democratico e su una corretta dinamica tra maggioranza e opposizione, composto da non più di 20 componenti per le Province con più di 700.000 abitanti e 16 componenti per le Province con meno di 700.000 abitanti, eletti per collegi territoriali e nel rispetto dell'equilibrio di genere.

- Tra gli organi di governo, occorre valorizzare l'Assemblea dei sindaci come organo consultivo e di leale collaborazione istituzionale, soprattutto per le funzioni di indirizzo e di governo condiviso con i Comuni del territorio, prevedendo la semplificazione delle disposizioni di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea.
- I Presidenti di Provincia devono essere infine coadiuvati nelle loro funzioni da una Giunta provinciale, con non più di 6 componenti per le Province con più di 700.000 abitanti o di 4 componenti per le Province con meno di 700.000 abitanti. Gli assessori sono nominati dal Presidente della Provincia nel rispetto della parità di genere, con possibilità di revoca e sostituzione.
- Occorre rivedere le disposizioni della durata degli organi elettivi prevedendo che essa sia di 5 anni come avviene per i Comuni e definire un regime transitorio che consenta di coordinare i mandati attuali degli organi con il nuovo regime.
- Occorre infine ripristinare anche per gli amministratori provinciali le disposizioni oggi vigenti in materia di status degli amministratori comunali per garantire a tutti i cittadini di esercitare senza discriminazioni le funzioni pubbliche elettive, come previsto dall'articolo 51 della Costituzione e dalla Carta europea delle autonomie locali.

5. AUTONOMIA FINANZIARIA E ORGANIZZATIVA

L'intervento di riordino delle Province dovrà ripristinare la loro piena autonomia organizzativa e finanziaria, superando i commi 418-428, dell'articolo 1, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e prevedendo un finanziamento delle funzioni sulla base di fabbisogni standard e dei livelli essenziali di prestazioni, con entrate tributarie proprie, compartecipazioni a tributi erariali, un fondo perequativo, come previsto dall'articolo 119 della Costituzione.

La legge di stabilità 2015 ha previsto, infatti, tagli alle risorse a disposizione delle Province non compatibili con la loro autonomia di entrata e di spesa, con un effetto di annullamento della loro capacità di programmazione economico-finanziaria annuale e pluriennale. All'intervento sulle risorse finanziarie si è aggiunto l'obbligo della riduzione delle dotazioni organiche e del personale con trasferimento ad altre istituzioni del personale "ritenuto" non necessario all'esercizio delle funzioni fondamentali: ciò ha determinato il blocco sostanziale dell'autonomia organizzativa delle Province.

Gli assetti gestionali e funzionali sono stati incisi da norme che hanno ridotto l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Province «in considerazione della programmata soppressione delle Province.

Dopo gli esiti del referendum costituzionale del 2016, queste norme devono essere riviste per ricostruire in tutte le Province una capacità di programmazione finanziaria e contabile e una capacità amministrativa e di progettazione, che le qualifichi come enti essenziali del governo locale, anche a supporto dei Comuni del loro territorio e per il rilancio degli investimenti locali.

In questa prospettiva, attraverso specifiche modifiche del TUEL, è possibile definire meglio la distinzione tra politica e amministrazione, mettere ordine all'organizzazione delle Province e degli enti locali, attraverso la previsione di una figura di direzione apicale che superi l'attuale dualismo tra segretari e direttori generali e attraverso norme che favoriscano la collaborazione tra le Province e i Comuni di piccole dimensioni, in particolare nell'esercizio delle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo.

6. REVISIONE DEL TUEL: QUESTIONI DA AFFRONTARE

Le "linee guida" che saranno approvate dal Tavolo tecnico-politico dovranno contenere indicazioni puntuali di modifica delle norme sugli enti locali e del TUEL, come l'UPI ha indicato in questo documento e negli altri presentati all'attenzione del Tavolo.

A valle delle modifiche normative puntuali, occorre tuttavia prevedere una revisione complessiva del d. lgs. n. 267 del 2000 per giungere ad approvare una "Carta delle autonomie locali" che attui finalmente i principi di autonomia e sussidiarietà della Costituzione, definendo in maniera chiara le funzioni fondamentali, gli organi di governo e il sistema elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane, con una revisione complessiva della legislazione statale intervenuta nel tempo.

In tale ambito occorre valutare come rivedere anche:

- la disciplina delle incompatibilità e delle ineleggibilità degli amministratori locali, con un intervento coerente che ricomprenda tutte le fattispecie oggi disperse in diverse leggi;
- le disposizioni del titolo VI del TUEL sui controlli;
- le disposizioni sugli enti locali strutturalmente deficitari e quelle su dissesto e predissesto.

In questa prospettiva è pertanto auspicabile che, accanto, a proposte normative puntuali, le linee guida del tavolo tecnico-politico indichino anche l'esigenza di una delega legislativa per la revisione complessiva del TUEL.