

Unione Province d'Italia



UPI

---

## Piattaforma istituzionale delle Province

**BOZZA**

*16 ottobre 2017*

## 1. RIDEFINIRE UN QUADRO CERTO E COERENTE DEL GOVERNO LOCALE IN PIENA ATTUAZIONE DELLE NORME COSTITUZIONALI

La più recente stagione di riforme, che ha visto fortemente inciso l'assetto istituzionale delle Province, il loro ruolo e i rapporti tra i diversi livelli di governo, non può che essere considerata oggi nella sua portata indubbiamente innovativa, ma al contempo foriera di incertezze e limiti che richiedono una attenta riflessione e conseguenti significativi interventi per essere definitivamente superati.

Il carattere transitorio del riordino legislativo delle Province, dichiarato dalla stessa l. 56/2014, approvata in vista della espunzione delle Province dal catalogo degli enti locali costituzionalmente garantiti, richiede una profonda rivisitazione dell'impianto normativo una volta venuta meno, con la bocciatura referendaria del 4 dicembre 2016, la prospettiva della riforma costituzionale.

Non si tratta di negare in principio il carattere innovativo delle scelte compiute dal legislatore statale, ma semmai - tramontata la prospettiva della riforma costituzionale - di cercare, attraverso interventi mirati ed organici, di ricostituirne la piena coerenza rispetto alle norme vigenti della Costituzione che vedono la Provincia, al pari dei Comuni e delle Città metropolitane, quali enti costitutivi della Repubblica, con propria autonomia costituzionalmente garantita.

Il che implica, per molti aspetti, di ripensare profondamente non solo l'Ente Provincia e il suo assetto istituzionale, organizzativo, funzionale e finanziario, ma più in generale l'insieme dell'amministrazione, a partire da quella locale, dando finalmente piena attuazione alle norme della Costituzione così come riscritte nel 2001.

Una riforma complessiva delle istituzioni della Repubblica, con l'obiettivo prioritario di **semplificare la pubblica amministrazione** (nazionale, regionale e locale), definendo con chiarezza i compiti e le responsabilità di ciascun livello di governo.

E per quello che più interessa le Province, tale risultato deve e può essere conseguito in tempi brevi, senza prefigurare nuove ipotesi di **modifica della Costituzione**, ma al contrario attuando la Costituzione vigente, **rimettendo 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 e le Città metropolitane quali enti necessari**, nella loro posizione istituzionale di enti di area vasta che si rapportano con i Comuni e le Regioni per definire politiche territoriali che consentano economie di scala e il rilancio degli investimenti.

Solo facendo ciò potrà essere definitivamente superata la grave fase di incertezza che permane rispetto al quadro istituzionale delle Province, e che si è andata accentuando all'indomani del 4 dicembre 2016, quando la riforma costituzionale è stata bocciata dal referendum; fase di incertezza collegata peraltro alla situazione di estrema criticità nella gestione organizzativa e finanziaria degli enti, che ha portato ad una 'debolezza' molto accentuata nel governo dei territori.

Come si diceva, non devono necessariamente essere rinnegati taluni pur significativi caratteri innovativi introdotti con la legge 56/14, la quale, da un lato, ha configurato un nuovo rapporto collaborativo tra gli enti di area vasta e i Comuni del territorio; dall'altro, ha finalmente previsto – sulla base della norma costituzionale - la valorizzazione delle funzioni fondamentali e proprie delle Province e delle Città metropolitane da parte della legislazione statale, ma anche regionale, al fine di evitare proprio quelle spinte verso una centralizzazione amministrativa sempre presente nel nostro sistema amministrativo, ma che finiscono col tradire in radice il principio costituzionale di sussidiarietà.

Ma proprio il carattere transitorio della legge 56/14, inficiato dalla prospettiva di una de-costituzionalizzazione delle Province, riscontrabile in larga parte anche nella legislazione regionale attuativa, appare oggi nei suoi limiti più intrinseci, caratterizzato dal riscontro nella normativa di riforma, sia statale che regionale, di lacune e incoerenze non più sostenibili.

Occorre pertanto **rivedere profondamente la disciplina su funzioni, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane**, alla luce del risultato del referendum costituzionale e di una valutazione dell'esperienza attuativa della legge 56/14, per **ricostruire un quadro normativo stabile per questi enti, coerente con i principi e le disposizioni costituzionali**.

La piattaforma istituzionale di ispirazione autonomista dovrà essere condivisa con ANCI, in un quadro unitario e organico, per essere presentata unitariamente al Governo, al Parlamento, alle Regioni, ai partiti politici e alle forze economico-sociali. Si delinea con forza la necessità di imprimere uno slancio, in termini di contenuti concreti e proposte, al dibattito sulle prospettive delle Province e delle Città metropolitane, con le loro specificità, quali livelli di governo previsti in Costituzione.

Infatti, se nelle Città metropolitane si concentrano le potenzialità economiche e di innovazione del Paese, il resto del territorio non può essere lasciato solo ai Comuni, soprattutto se di piccola e media dimensione, ed ha bisogno di un punto di riferimento che la costituzione assegna alle Province.

## 2. LE ULTERIORI RIFORME PER UN SISTEMA AUTONOMISTICO EFFICIENTE, FUNZIONALE E GARANTITO

Non può non rilevarsi come, pur a fronte della sottolineata esigenza di procedere tempestivamente al riordino della normativa sugli enti locali e, in particolare, di quella che ha fortemente inciso sulle Province, si renda allo stesso tempo, se non prioritariamente, necessario **prevedere ulteriori interventi di riforma, per troppo tempo annunciati ma mai attuati, che consentano finalmente di rafforzare effettivamente il ruolo delle autonomie locali nel quadro dei rapporti con le altre istituzioni della Repubblica, secondo i principi di leale collaborazione e di autonomia garantita, che la Costituzione sancisce.**

In particolare, tre sono i versanti sui quali appare innanzitutto necessario intervenire: il ruolo delle autonomie territoriali in Parlamento; le sedi di rappresentanza istituzionale degli enti locali nei confronti del Governo; gli strumenti di tutela di Comuni, Province e Città Metropolitane innanzi alla Corte costituzionale.

- **L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali** con i rappresentanti delle Regioni, Città metropolitane, Province, e Comuni in attuazione dell'articolo 11 della Legge Costituzionale 3/2001, è un passaggio oggi essenziale, anche alla luce del risultato del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

La mancata riforma del titolo V della Costituzione impone, infatti, in assenza di una camera delle autonomie, di dare finalmente vita a sedi permanenti di raccordo a livello parlamentare, così da dare attuazione al principio di leale collaborazione istituzionale anche sul piano della legislazione statale, così come previsto sin dal 2001 ma finora inattuato.

La Commissione parlamentare integrata rappresenta in effetti la sede idonea per garantire un rapporto costante e trasparente tra il Parlamento, le associazioni rappresentative degli enti locali e le Regioni al fine di rendere funzionale il riparto delle competenze legislative che la riforma costituzionale 3 del 2001 ha definito tra lo Stato e le Regioni, tenendo conto dallo stretto legame che esiste tra la legislazione (statale e regionale) e le competenze degli enti locali.

- **La revisione delle Conferenze intergovernative** attraverso una modifica del decreto legislativo 281/97 che porti ad una semplificazione del sistema dei raccordi istituzionali con l'obiettivo di consentire una leale collaborazione tra

i livelli di governo sul piano dell'indirizzo politico e amministrativo, come necessario corollario dell'istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti di regioni e autonomie locali quale sede di raccordo sulla legislazione.

La riforma dovrà così definire con chiarezza il rinnovato ruolo del sistema delle conferenze come sedi con competenze di tipo politico-amministrativo, superando le criticità che si sono finora riscontrate nel loro funzionamento.

Allo stesso tempo, le conferenze possono essere valorizzate come sedi di raccordo politico tra i vertici degli esecutivi anche per fornire indirizzi generali condivisi riguardo alle attività dei legislatori, e stipulare accordi che impegnino tutte le istituzioni della Repubblica.

Cosicché, attraverso uno stretto raccordo da instaurare tra il sistema delle conferenze e la Commissione bicamerale integrata, si potranno rendere più trasparenti ed efficaci i processi decisionali, assicurando sedi istituzionali autorevoli e visibili ai cittadini e alle imprese.

- In ultimo, la previsione di una disciplina - ai sensi dell'articolo 134, comma 1, della Costituzione - che consenta a **Comuni, Province e Città metropolitane il ricorso alla Corte costituzionale** sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni che incidano sulle prerogative costituzionali delle autonomie locali.

Ovviamente si tratta di provvedere ad una disciplina che, nel considerare gli strumenti di garanzia degli enti locali, assicurando pari dignità costituzionale a tutti gli enti costitutivi della Repubblica, non solo ne definisca l'ambito in ragione della specifica posizione istituzionale e della competenza degli enti, ma anche i necessari filtri al fine di evitare una potenziale proliferazione di conflitti.

### **3. LA PROVINCIA CASA DEI COMUNI: le condizioni imprescindibili per un effettivo nuovo ruolo di governo della Provincia**

Si è già sottolineato come il carattere transitorio della legge di riforma n. 56/2014, a fronte dell'assetto costituzionale che è uscito confermato dall'esito referendario, imponga un profondo ripensamento delle scelte legislative compiute negli ultimi anni, per superare le rilevanti criticità che si trovano a vivere le Province, proiettate in una dimensione istituzionale che non può trovare conferma rispetto al testo costituzionale vigente, oltre che messe a dura prova, per i limiti propri di un assetto organizzativo, funzionale e finanziario configurato in vista della mancata riforma costituzionale, mostratosi assolutamente inadeguato, oltre che incerto e precario, alla prova del governo dei territori.

D'altra parte, non vale neppure ritenere al riguardo che l'impianto della legge 56/14 è stato ritenuto coerente con la Costituzione dalla sentenza della Corte costituzionale **n. 50/2015**; così come, successivamente, la stessa Corte costituzionale ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate sulle disposizioni della legge di stabilità 2015 (sentenze **n. 143/2016 e n. 159/2016**). Queste decisioni risultano in larga parte sostenute dalla prospettiva della annunciata riforma della Costituzione, oramai superata. Proprio per questo non possono porsi come limiti invalicabili per una opportuna, oltre che necessaria, rivisitazione delle scelte normative in materia di governo locale.

Non si tratta di avanzare una pretesa di ritorno tout-court al passato, quanto invece porsi seriamente nel solco di una evoluzione del ruolo della Provincia che sappia interpretare al meglio l'innovazione che il legislatore statale ha voluto delineare, quale ente capace di raccogliere le istanze comunali, coordinandole e indirizzandole verso obiettivi comuni e, **soprattutto, capace di tradurre in scelte politiche autonome anche la sintesi di un confronto costante con gli enti di base dell'amministrazione locale.**

**La Provincia, come più volte si è affermato, quale "Casa dei Comuni".**

Non è certo questa una definizione da interpretare in senso riduttivo o svalutativo del ruolo provinciale, tanto più che oggi dobbiamo necessariamente declinarne la portata rispetto alla chiara conferma della posizione istituzionale che la Provincia riveste quale ente costituzionalmente garantito, al pari dei Comuni e delle Città Metropolitane.

Si tratta, semmai, di raccogliere la sfida che ci deve vedere impegnati a salvaguardare il rinnovato ruolo provinciale anche con riguardo alla dimensione comunale e, allo stesso tempo, a renderlo pienamente coerente con la posizione istituzionale riconosciuta alle Province dalla Costituzione, oltre che a garantirne la piena effettività superando incertezze e contraddizioni proprie dell'attuale normativa.

Un compito, questo, che le Province cercheranno di svolgere al meglio, ma che non può che trovare nel doveroso impegno prioritario da parte del legislatore statale e di quelli regionali, chiamati all'opera di profonda revisione delle scelte legislative di questi ultimi anni, il necessario presupposto per un assetto definitivo che risponda appieno al quadro costituzionale, oltre che alle esigenze di governo dei territori.

In questa prospettiva, alcune questioni di fondo paiono rivestire una indubbia rilevante priorità.

#### **4. UNA NUOVA GOVERNANCE PER LE PROVINCE**

In primo luogo è necessario avviare una profonda riflessione sullo stesso sistema di governance delle Province.

La **forma di governo delle Province e delle Città metropolitane delineata dalla l. 56/14 ha mostrato infatti limiti** di non poco momento, che devono essere superati.

Le soluzioni possono ovviamente essere diverse, ma almeno due sono le opzioni che, anche in chiave alternativa, paiono praticabili nella ricerca di una reale innovazione che consenta di giungere ad un assetto stabile ed efficiente nella governance dell'Ente.

- a) **Una semplificazione del sistema di governo attraverso l'eliminazione dell'organo consiliare e la valorizzazione del ruolo delle assemblee dei sindaci.** Questa soluzione consente di dare autorevolezza al governo degli Enti relativamente alla durata e alla rappresentatività di tutti i Comuni del territorio, senza ripristinare il sistema di elezione diretta, ma favorendo allo stesso tempo il trasferimento alle Province e alle Città metropolitane delle funzioni oggi svolte dagli ATO e di quelle di ambito sovracomunale.
- b) **La previsione di un sistema di elezione diretta dei consigli provinciali e metropolitani attraverso una legge elettorale basata su collegi territoriali che siano in grado di rappresentare tutto il territorio e che preveda la limitazione dell'elettorato passivo ai Sindaci e agli amministratori comunali.** Per evitare

costi aggiuntivi, le elezioni dei consigli provinciali e metropolitani dovrebbero svolgersi in concomitanza con le elezioni dei consigli regionali.

Entrambe le ipotesi valorizzano le Province e le Città metropolitane quali “Case dei Comuni”, enti di area vasta strettamente legati ai Comuni del territorio. In questa prospettiva occorre però **superare ogni automatismo nell’elezione del Presidente della Provincia o del Sindaco metropolitano e ricostruire un rapporto di fiducia con gli organi politici collegiali.**

I Presidenti di Provincia e i Sindaci metropolitani dovranno essere eletti dalle assemblee dei sindaci (o in alternativa dai consigli provinciali e metropolitani) in modo che il vertice monocratico sia un “primus inter pares”, pienamente rappresentativo della comunità territoriale di riferimento.

I Presidenti di Provincia e i Sindaci metropolitani dovranno inoltre presentare un programma nell’ambito dell’organo politico collegiale e indicare dei nominativi scelti in quest’ambito per costituire **un organo esecutivo di natura ristretta**, che possa garantire un governo degli enti attraverso un indirizzo politico-amministrativo collegiale.

Per i Presidenti di provincia, i Sindaci metropolitani e i componenti degli organismi esecutivi dovrà essere prevista **un’indennità di funzione**, mantenendo fermo il divieto di cumulo con ogni altra indennità percepita in qualità di amministratore comunale.

## **5. IL NECESSARIO RAFFORZAMENTO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI**

La legge 56/14 ha individuato le funzioni fondamentali di area vasta delle Province (comma 85) e ne ha accentuato i profili di ente al servizio dei comuni (commi 88 e 90). Si tratta senza dubbio di un traguardo significativo, sia per il fatto di costituire la prima attuazione, a distanza di quasi quindici anni, del disposto costituzionale che richiede la individuazione delle funzioni fondamentali, sia per il potenziamento della dotazione funzionale provinciale in chiave collaborativa nei confronti dei Comuni.

Tuttavia il carattere transitorio che, come più volte si è sottolineato, ha inficiato, oltre che caratterizzare, la l. 56/14, ha portato alla sostanziale indeterminatezza delle funzioni assegnate dallo Stato. **E ciò vale sia per le funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, sia per le funzioni ulteriori previste dai commi 88 e 90, di fatto rimasti inattuati.**



La prospettiva transitoria ha inoltre **condizionato fortemente anche le leggi regionali** che hanno provveduto al riordino delle funzioni provinciali e di area vasta nel 2015. La maggior parte delle leggi regionali ha riaccentrato in capo alla Regione o ad enti/agenzie strumentali regionali le funzioni di area vasta, in attesa dell'abolizione delle Province dalla Costituzione. Ed il quadro diventa ancora più complicato se si allarga lo sguardo alle discipline del tutto disomogenee sugli enti di area vasta che sono state approvate nelle Regioni a statuto speciale.

Si impongono pertanto scelte decisive, che sole potranno dar corpo ad una Provincia capace effettivamente di assolvere al ruolo di governo ad essa affidato.

In sintesi, si rende necessaria:

- La revisione della Legge 56/14 a partire dall'elenco delle **funzioni fondamentali**, da un lato **consolidando** quelle attualmente previste nel comma 85, dall'altro **ampliandone il perimetro**, includendovi quelle tipiche di area vasta a partire dalle funzioni ambientali e da quelle di pianificazione strategica dello sviluppo locale e di governo del territorio.
- **L'attuazione di quanto previsto dai commi 88 e 90**, includendo espressamente tra le funzioni fondamentali **quelle di assistenza e di supporto ai Comuni**, le Stazioni uniche appaltanti e i servizi pubblici locali, in modo da fornire indirizzi chiari anche per il riordino della legislazione regionale.
- Una legislazione statale che individui **l'ambito provinciale come livello preferenziale di trasferimento/delega delle funzioni comunali** che richiedono un coordinamento ed una dimensione ultracomunale.
- **La concentrazione a livello provinciale, per i servizi pubblici locali, di tutte le funzioni attualmente attribuite ad ATO di dimensione regionale, sovra-provinciale o sovra-comunale** (bacini trasporti, bacini idrici, ambiti rifiuti, ecc.).
- **Il consolidamento del rapporto tra Province e Città Metropolitane e tra i due enti di area vasta e la Regione**, per ripristinare l'equilibrio territoriale tra aree fortemente urbanizzate e aree interne e per superare la frammentazione amministrativa e la sovrapposizione di competenze eliminando gli enti strumentali e le strutture che svolgono impropriamente funzioni di livello locale.
- **La revisione della legislazione regionale attuativa della legge 56/14**, rendendola coerente con le modifiche che saranno apportate alla riforma, rivedendo in coerenza con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, le funzioni

di area vasta accentrata a livello regionale (o a livello di agenzie/enti strumentali). Obiettivi questi da perseguire anche attraverso la predisposizione di una normativa statale che le Regioni dovranno attuare entro 6 mesi e, in caso di inerzia regionale, possa essere applicata suppletivamente, nonché attraverso **una normativa nazionale di principio che possa essere recepita anche dalle Regioni a statuto speciale.**

- L'individuazione delle **Province e delle Città metropolitane** (delle assemblee dei Sindaci e delle Conferenze metropolitane) quale luogo in cui si programma il **riordino degli enti locali del territorio attraverso la definizione** degli ambiti in cui i Comuni svolgono insieme le loro funzioni in convenzione, attraverso le Unioni o attraverso fusioni di Comuni.

## **6. RISORSE FINANZIARIE ADEGUATE E AUTONOMIA ORGANIZZATIVA PER IL GOVERNO DI AREA VASTA**

La prospettiva transitoria della disciplina ordinamentale introdotta con la l. 56/14 ha condizionato fortemente la legge di stabilità 2015, che ha previsto, all'articolo 1, commi 418-420-421, tagli alle risorse a disposizione delle Province non compatibili con la **loro autonomia finanziaria**, l'obbligo della **riduzione delle dotazioni organiche** e del personale con trasferimento ad altre istituzioni del personale non necessario all'esercizio delle funzioni fondamentali, e il **blocco sostanziale dell'autonomia organizzativa** delle Province.

Come non ricordare al riguardo i significativi moniti della Corte dei Conti, secondo cui *“Gli assetti gestionali e funzionali sono stati tuttavia incisi dalle norme che hanno ridotto l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Province ed hanno resistito al vaglio costituzionale «in considerazione della programmata soppressione delle province» (sentenza n. 143 del 2016 sulle eccezioni relative al comma 420)”*

La stessa Corte dei Conti non ha mancato, in questi anni, di raffigurare un quadro di *“grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci”* richiamando la mancata realizzazione *“del sistema di finanza pubblica delineato nell'articolo 119 della Costituzione”*.

E' necessario prendere atto che la “gestione stralcio” delle Province si è conclusa e deve iniziare la gestione normale secondo il principio costituzionale di garanzia delle coperture finanziarie in ordine alle funzioni esercitate di carattere istituzionale e fondamentale. In tale ottica occorre fare riferimento ai “fabbisogni standard”

aggiornati e riveduti, anche in correlazione alle entrate standard di cui devono disporre le Province.

In questo quadro di riferimento si deve costruire una rinnovata “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” del nuovo ente, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Tale autonomia deve valorizzare anche la propensione delle Province e delle Città metropolitane alla spesa di investimento, in sinergia con i Comuni soprattutto medi e piccoli, per il miglioramento della dotazione infrastrutturale e patrimoniale dei territori e il rilancio degli investimenti a livello di sistema paese.

## 7. LA RIFORMA DEL TUEL: LA “CARTA DELLE AUTONOMIE LOCALI”

A conclusione di queste note, deve essere sottolineata l'esigenza, oramai imprescindibile, di procedere ad una revisione organica del TUEL, tale da renderlo pienamente coerente con l'impianto autonomistico delineato nelle norme costituzionali e capace di raccogliere le innovazioni più significative che devono caratterizzare l'assetto ordinamentale, funzionale, organizzativo e finanziario degli enti locali.

Venuta meno la prospettiva dell'abolizione delle Province dalla Costituzione, occorre superare il carattere transitorio, incompiuto ed emergenziale della legislazione degli ultimi anni sugli enti locali ed - in particolare - sulle Province, ed introdurre i necessari adeguamenti in modo organico e duraturo nell'ordinamento degli enti locali, in modo da offrire una cornice normativa stabile di riferimento agli enti locali, le istituzioni della Repubblica più vicine ai cittadini la cui funzionalità è un elemento essenziale per il più equilibrato sviluppo dei territori.

A tale riguardo si deve finalmente giungere alla approvazione di una **delega per la revisione del TUEL**, sulla base della quale il Governo proceda alla adozione – più volte annunciata negli ultimi quindici anni – della **Carta delle autonomie locali**, in coerenza con i principi e le disposizioni della Costituzione nonché con la Carta europea delle Autonomie locali e che tenga conto delle novità introdotte dalla legislazione degli ultimi anni in materia di Comuni, Province e Città metropolitane.