



**LE PROVINCE
NEL SISTEMA REGIONALE
DELLE AUTONOMIE LOCALI**

Documento per i candidati Presidenti della Regione

Roma, 1° settembre 2020

PREMESSA: REGIONE ED ENTI LOCALI NELL'EPOCA POST-COVID

La grave crisi sanitaria ed economica che ha colpito l'Italia e il resto del mondo ha ormai reso inevitabile un approccio nuovo che interessa ogni aspetto della vita sociale, economica e culturale, privata e pubblica e che richiede la distinzione dell'epoca "pre-COVID" dall'epoca "post-COVID". Risulta perciò necessario un cambiamento di paradigma *in primis* da parte dei poteri pubblici.

Gli enti locali sono indispensabili per la ripresa e un nuovo sviluppo del paese in virtù della loro prossimità ai bisogni dei cittadini e considerata la capacità di rispondere con immediatezza e celerità alle necessità, come è stato dimostrato nei mesi dell'emergenza.

L'epidemia di Coronavirus ha colpito proprio mentre, in un quadro di generale insufficienza degli investimenti pubblici, il settore degli enti territoriali aveva iniziato a registrare dal 2019 un'inversione di tendenza con il ruolo attivo di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni. I dati economici degli istituti di ricerca regionali e nazionali sono preoccupanti e drammatici e mostrano una perdita notevole di potenziale produttivo e di occupazione per la nostra regione.

La Regione si è attivata, nel suo ruolo di programmazione generale, attraverso il Tavolo regionale sugli investimenti pubblici e privati per dare risposta corale dell'intero sistema – pubblico e privato – e per far fronte a queste pericolose prospettive per i cittadini, le famiglie, le imprese, le comunità, i servizi e lo stesso settore pubblico. Solo insieme sarà possibile disporre di tutte le energie e le risorse necessarie a garantire il livello necessario di investimenti e di spesa pubblica per uscire da questa condizione.

L'UPI ritiene positivo il metodo di condivisione e consultazione tra le Istituzioni avviato a livello nazionale e regionale nei mesi dell'emergenza e a partire dalla c.d. "fase 2".

Dobbiamo dare atto dell'importante ruolo svolto dalla Regione, che ha coinvolto i Comuni e le Province e ha riconosciuto i pregi e i vantaggi della dimensione territoriale provinciale: esperienze come i "Patti di responsabilità per la sicurezza e la ripresa provinciali", a seguito della sottoscrizione di un'intesa tra Regione, ANCI, UPI e categorie socio-economiche, o come le "Conferenze di servizi provinciali" per la ripresa della didattica a settembre, rappresentano importanti e apprezzabili esperienze di condivisione e partecipazione da estendere e replicare in futuro anche in altri ambiti.

In considerazione di tutto ciò le Province propongono una rinnovata intesa per i prossimi cinque anni di legislatura regionale, senza volgere lo sguardo verso il passato e con una visione nuova per il futuro.

È necessaria un'opera di rinnovato impegno della Regione sui territori, sia a livello politico che economico e le Province, come istituzioni e come ambito territoriale, sono la sede naturale per coordinare gli interventi regionali e statali per tenere assieme sviluppo, condivisione, solidarietà e partecipazione, con con l'obiettivo di produrre:



1. una rinnovata cooperazione e il rafforzamento della rete istituzionale – *Regione, Province, Città metropolitana e Comuni*;
2. la riduzione delle disuguaglianze socio-territoriali, già contrastate durante la crisi finanziaria di inizio millennio ma che la pandemia rischia di acuire e rendere irreversibili;
3. un nuovo modello di intendere lo sviluppo economico regionale come “sviluppo dei sistemi territoriali”, incentrato sui temi della sostenibilità, della dell’ambiente e dell’innovazione.

Sarà fondamentale il coinvolgimento pieno e sostanziale degli Enti locali nella fase di ricostruzione e di utilizzo di tutti i fondi disponibili, ma il successo del Paese dipenderà anche dal definitivo ridisegno del nostro assetto istituzionale dopo anni di tentativi e riforme incomplete.



1. LE NUOVE PROVINCE

La recente costituzione del gruppo di lavoro da parte della Ministro dell'Interno Lamorgese, coordinato dal presidente emerito del Consiglio di Stato avvocato Alessandro Pajno, con il compito di redigere entro fine anno un disegno di legge per la revisione dell'assetto dei poteri locali a 20 anni dal testo unico degli enti locali, rappresenta l'occasione per richiamare l'attenzione sulla riforma delle Province.

L'iniziativa nasce da una risoluzione parlamentare fortemente richiesta dall'UPI che ha previsto, nel Documento programmatico di bilancio 2020 inviato alle istituzioni europee, "un disegno di legge di revisione del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL)" che è stato inserito tra i collegati alla legge di bilancio 2020 tra le misure per migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione.

Il riordino delle autonomie locali deve essere conseguito attraverso una duplice linea di attuazione:

- con norme di diretta e immediata modifica della legge 56/14, in particolare per quanto riguarda la disciplina delle Province;
- con norme di delega per la revisione del TUEL che, tenendo conto dell'evoluzione dell'assetto istituzionale degli enti locali, diano una prospettiva di certezza alle istituzioni costitutive della Repubblica e al Paese, nel rispetto della Costituzione.

La stagione di riforme della passata legislatura, che ha inciso sull'assetto istituzionale delle Province, sul loro ruolo e sui rapporti tra i diversi livelli di governo, richiede significativi interventi di modifica legislativa.

La legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni" non era una riforma di sistema, ma l'avvio di un percorso di svuotamento delle Province nella prospettiva della loro decostituzionalizzazione. Questa prospettiva è venuta meno con il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Il processo di superamento delle Province è fallito ed è pertanto necessario ed urgente intervenire sul piano istituzionale, organizzativo e finanziario, per tornare a garantire la piena funzionalità degli enti a sei anni dalla legge 56/14.

Occorre dare finalmente attuazione alla Costituzione e rimettere al centro del dibattito politico i principi di autonomia e responsabilità previsti negli articoli 5, 114, 116, 117, 118 e 119 della Costituzione, che riconoscono le Province quali enti necessari, costituzionalmente garantiti, nella loro posizione istituzionale di enti di area vasta, capaci di rapportarsi con i Comuni e le Regioni per definire politiche territoriali che consentano la semplificazione del governo locale, economie di scala e politiche di rilancio degli investimenti nei territori.

Il Governo e il Parlamento hanno iniziato a far fronte nelle ultime leggi di bilancio ai tagli ingiustificati ai bilanci delle Province, operati nelle diverse manovre finanziarie e in particolare dalla Legge di stabilità n.



190/14, che hanno avuto drammatiche conseguenze sul funzionamento degli enti e sui servizi alle comunità territoriali.

E' pertanto arrivato il momento di un intervento normativo che dia una prospettiva di certezza alle Province sul piano istituzionale, in quanto istituzioni costitutive della Repubblica.

Le Province sono lo snodo su cui riorganizzare il governo di area vasta a livello locale; ruolo ancor più decisivo nella prospettiva di avvio dei processi di regionalismo differenziato in attuazione della riforma del titolo V, parte II, della Costituzione e devono poter contare su:

- funzioni fondamentali di area vasta ben definite;
- organi politici riconosciuti, rappresentativi del territorio, che garantiscano un governo certo alle comunità, agli enti e ai territori.
- una organizzazione dell'ente e del personale tale da permettere la piena funzionalità della macchina amministrativa;
- una autonomia finanziaria tale da assicurare le risorse necessarie alla copertura delle spese per le loro funzioni.

Le norme di riordino delle Province devono innanzitutto avere l'obiettivo di superare la precarietà della disciplina "extra ordinem" della legge 56/14 attraverso una espressa novazione delle disposizioni del TUEL che riportino a pieno titolo le Province nell'alveo degli enti locali costituzionalmente garantiti, in attuazione degli articoli 114, 117, comma 2, lettera p) e 118 della Costituzione.

La piena e dovuta legittimazione delle Province, quali istituzioni costitutive della Repubblica, parte da una più precisa individuazione delle loro funzioni fondamentali e dal rafforzamento delle loro funzioni amministrative, con l'obiettivo di determinare livelli essenziali delle prestazioni collegate a queste funzioni che devono essere garantiti in tutto il Paese nel rispetto del principio di uguaglianza a tutela delle persone e delle imprese che vivono e operano nei diversi territori.

- a. Le Province devono diventare istituzioni di semplificazione del governo locale ricomponendo a questo livello (e a livello metropolitano) le funzioni di governo di area vasta.
- b. Devono essere riconosciute alle Province nelle funzioni fondamentali in materia ambientale le competenze amministrative previste nella legislazione statale e quelle in materia di polizia locale e di protezione civile.
- c. Alle Province devono essere riconosciute le competenze per il coordinamento dello sviluppo locale e per l'adozione e l'aggiornamento di un piano strategico già previste per le Città metropolitane.
- d. Occorre rafforzare le funzioni a supporto dei Comuni del territorio ed in particolare quelle relative alla gestione delle stazioni uniche appaltanti.



Lo sviluppo della Provincia come “Casa dei comuni”, già in essere e in via di crescita, è il presupposto per consentire una migliore gestione delle funzioni amministrative a livello locale.

A fronte dell'esito fallimentare dei processi obbligatori di associazionismo comunale, è necessario un riordino della disciplina che preveda percorsi volontari incentivati e il coinvolgimento delle Province, attraverso le Assemblee dei sindaci, nell'individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni comunali e nella programmazione delle politiche a beneficio dei piccoli comuni.

In funzione della capacità/realizzabilità degli interventi e delle scelte condivise nelle assemblee dei sindaci la Provincia, oltre a svolgere le funzioni di stazione appaltante/centrale di committenza, può esercitare per conto e a servizio dei comuni le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di monitoraggio dei contratti di servizio, organizzazione di concorsi, assistenza tecnico-amministrativa e raccolta dati, pianificazione coordinata dello sviluppo locale, progettazione - attuazione - implementazione degli interventi finanziati con fondi europei, centro di competenza per l'innovazione per sostenere e accompagnare gli enti locali nell'attuazione delle strategie per la trasformazione digitale, ecc.

Nei servizi locali di rilevanza economica relativi al servizio idrico integrato, allo smaltimento rifiuti, al trasporto pubblico locale, alla distribuzione del gas naturale, ferma restando la disciplina degli ambiti territoriali ottimali di competenza della legislazione statale e regionale, occorre ricondurre alle Province (singole o associate) e alle Città metropolitane le funzioni degli enti di governo degli ATO oggi disperse in strutture e organismi sottratti al controllo democratico, anche al fine di garantire obiettivi di razionalizzazione della spesa, per semplificare l'amministrazione nei territori, superando duplicazioni di competenze e strutture che generano costi e confusione normativa.

Accanto alle funzioni occorre rivedere la disciplina degli organi di governo delle Province, con l'obiettivo di costruire un governo politico dell'ente più certo, rappresentativo, riconoscibile e funzionale:

- a. superando la confusione attuale e riportando la durata del mandato del Presidente e del Consiglio Provinciale a 5 anni, come previsto per gli altri livelli di governo territoriale;
- b. valorizzando le assemblee dei sindaci come organo di governo della “Casa dei Comuni”, prevedendo un loro ruolo nella programmazione degli ambiti dell'associazionismo comunale e nella gestione degli ATO, prevedendo modalità più semplici di organizzazione e funzionamento;
- c. prevedendo una Giunta provinciale (con non più di 4/6 componenti) che sono scelti dal Presidente di Provincia nel rispetto dell'equilibrio di genere, per consentire un funzionale governo collegiale dell'ente.

Il sistema elettorale degli organi di governo dovrà superare le lacune e le contraddizioni attuali garantendo un equilibrio nella rappresentanza territoriale e di genere attraverso il ripristino dei collegi territoriali. Il Governo e il Parlamento, sulla base di una più generale valutazione del ruolo delle Province tra le



amministrazioni territoriali, dovranno decidere se mantenere un sistema di elezione di secondo grado o se ripristinare un sistema di elezione di primo grado che comunque tenga conto del nuovo rapporto tra le Province con i Comuni e gli enti locali del territorio.

A valle degli interventi di modifica normativa occorre infine una delega (di 18/24 mesi) che si ponga l'obiettivo di rivedere complessivamente il TUEL attraverso la ricognizione e l'adeguamento delle norme sugli enti locali intervenute nel tempo, la soppressione delle disposizioni ormai superate, il coordinamento delle disposizioni di legge statale in materia di enti locali oggi sparse in diversi corpi normativi.

L'obiettivo finale dell'intervento di riordino dovrebbe essere quello di redigere una "Carta delle autonomie locali" coerente con i principi della Costituzione e della Carta europea delle autonomie locali.



2. UNA REGIONE EQUILIBRATA E UNITA

Come è emerso dal Consiglio europeo di luglio, solo grazie a scelte coraggiose dell'Unione europea, in termini di politiche, competenze e risorse, sarà possibile affrontare la crisi economica e sociale che è derivata dalla pandemia.

Le istituzioni europee si sono attivate subito con un piano per la ripresa per contribuire a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia di coronavirus, per rilanciare la ripresa europea e per proteggere l'occupazione.

È evidente che le priorità individuate – tra cui la conversione dell'economia europea in un'economia “verde” e digitalizzata (energie rinnovabili e idrogeno, trasporto pulito, cibo prodotto in maniera sostenibile, economia circolare, competitività tecnologica, ecc.), clima, politiche di coesione, rafforzamento della sanità e prevenzione delle crisi a livello dei territori con i medici di base e la medicina territoriale, protezione civile europea, ricerca scientifica – coinvolgono tutti i soggetti pubblici nazionali ma in particolare gli enti territoriali ai fini dell'attuazione pratica e del raggiungimento concreto degli obiettivi.

La dimensione di risorse che arriveranno nel territorio regionale richiederà uno sforzo organizzativo significativo e una collaborazione da parte di tutti i soggetti istituzionali al fine di non disperdere finanziamenti: chiediamo che le Province, assieme ai Comuni, siano parte attiva e rilevante nel prossimo ciclo di programmazione, visto il particolare impegno che sarà previsto sugli investimenti pubblici.

La Regione è la sede naturale per condividere e definire politiche per mettere a terra gli investimenti che l'Europa e l'Italia stanno definendo e per garantire uno sviluppo equilibrato del territorio.

Ma per raggiungere questi obiettivi occorre superare la stagione del disordine istituzionale e del centralismo regionale e costruire un patto che valorizzi tutte le istituzioni costitutive della Repubblica - Comuni, Province e Città metropolitana - nella consapevolezza che l'attuazione della Costituzione e la valorizzazione di un sistema coeso e omogeneo delle autonomie locali nella regione sia un valore da perseguire.

In tale prospettiva sarà possibile prevedere politiche territoriali che valorizzino la leale collaborazione tra le istituzioni della Repubblica per affrontare le problematiche che emergono nei diversi ambiti funzionali e territoriali della regione.

Alla luce di questa opportunità pensiamo sia necessario rafforzare il ruolo delle autonomie locali e il principio del decentramento dopo anni di centralizzazione regionale.

Dopo il fallimento del processo di riforma avviato dalla legge 56/14, ci sembra giunto il momento di dar seguito a livello regionale a una verifica complessiva del funzionamento dell'assetto istituzionale, per



tenere unito in maniera integrata tutto il territorio, per valutare se l'assunzione delle funzioni da parte della Regione abbia risposto alle esigenze dei territori, per sviluppare il decentramento delle politiche e l'autonomia dei territori.

La Regione deve rivedere la legislazione di sua competenza per un riordino complessivo delle funzioni amministrative degli enti locali nei diversi settori (agricoltura, caccia e pesca, forestazione, turismo, protezione civile ...) con particolare attenzione alle funzioni di governo degli ATO (per la gestione dei servizi idrici, dei rifiuti, del TPL) con l'obiettivo di riaprire una stagione di valorizzazione delle autonomie locali che superi i processi di accentramento degli ultimi anni.

Ferma restando la disciplina degli ambiti territoriali ottimali di competenza della legislazione statale e regionale, alle Province, in forma singola o associata, e alla Città metropolitana compete l'organizzazione dei servizi e delle gare nei servizi locali di rilevanza economica relativi al servizio idrico integrato, allo smaltimento rifiuti, al trasporto pubblico locale, alla distribuzione del gas naturale, superando duplicazioni di competenze e strutture che generano costi e confusione normativa, attraverso la valorizzazione delle assemblee dei sindaci provinciali.

La nuova legislazione regionale deve porsi i seguenti obiettivi:

- rafforzamento della funzione rappresentativa della Provincia e del territorio;
- modifica e rivisitazione in merito al livello ottimale dell'attuale ripartizione delle competenze tra i livelli di governo, verso l'altro e verso il basso, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- specializzazione della Provincia sulle funzioni di area vasta compresa la pianificazione strategica del territorio così come avviene per la Città metropolitana;
- Valorizzazione delle Province e della Città metropolitana come "Case dei Comuni" per le funzioni di supporto a gli enti locali del loro territorio e come sedi di programmazione delle forme associative comunali.

Coerentemente con la finalità di rafforzare gli enti locali, occorre infine prevedere la riforma del Consiglio delle Autonomie locali come "Camera delle autonomie toscane" già condivisa tra ANCI e UPI:

- per migliorarne la partecipazione e la rappresentatività dei territori.
- Per renderne più incisivo il ruolo negli iter normativi del Consiglio.
- Per coinvolgere le associazioni rappresentative degli enti locali – UPI e ANCI – nelle attività di supporto e nei compiti ulteriori a quelli di rappresentanza e consultazione.



Strettamente legata al riordino delle funzioni delle Province è la questione delle risorse necessarie per l'esercizio concreto delle funzioni ad esse attribuite. La Regione dovrà prevedere forme di finanziamento stabile delle funzioni attribuite nel rispetto dei principi previsti dall'articolo 119 della Costituzione. Allo stesso tempo, la Regione può portare la voce delle autonomie locali – Province e Comuni – all'attenzione dei livelli decisionali nazionali, prendendo parte con autorevolezza ai tavoli nazionali in un lavoro congiunto nei confronti del Governo e del Parlamento, per condividere interventi e investimenti che vadano a beneficio dell'intera collettività regionale.