

Unione Province d'Italia



UPI

---

Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori

# Documento di proposte istituzionali delle Province

*gennaio 2018*

## **1. Perché è necessario e urgente ridefinire il quadro 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 ricostituire 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.

La bocciatura referendaria della riforma costituzionale del 2016 – senza dimenticare la precedente bocciatura della riforma costituzionale del 2006 - proietta infatti il Parlamento, da subito ma soprattutto per la prossima legislatura, verso un impegno che si ritiene debba escludere ipotesi di nuove riforme della Costituzione incidenti sull'assetto dei poteri locali, per concentrarsi invece auspicabilmente su un intenso lavoro legislativo che dia finalmente corpo, in modo organico e coerente, ad una amministrazione autonoma fondata sui tre livelli costituzionalmente garantiti: Comuni, Province e Regioni, in piena attuazione dei disposti costituzionali del Titolo V e del principio autonomistico sancito dall'articolo 5 della Costituzione.

Gli esiti negativi che hanno registrato i tentativi riformatori della Costituzione negli ultimi dieci anni, non possono infatti non essere letti come una esigenza di consolidare e attuare il sistema affermato con la riforma del 2001, piuttosto che di

sottoporlo costantemente a ulteriori e parziali modifiche. L'incertezza che seguirebbe a nuove e non auspicabili ipotesi di intervento sulle norme costituzionali non potrebbe che ripercuotersi, ancora una volta, non solo e non tanto nei confronti del destino degli enti autonomi, quanto innanzitutto sulla vita dei singoli e delle comunità.

È necessaria pertanto una riforma complessiva delle istituzioni della Repubblica, che in via legislativa persegua chiaramente 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.

Quanto a ciò che direttamente 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.

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.

Un richiamo in questo senso al Governo e al Parlamento è arrivato dal Consiglio d'Europa. Il 18 ottobre scorso a Strasburgo il Congresso dei Poteri Regionali e Locali ha approvato una raccomandazione nella quale si esprime "preoccupazione per la generale carenza di risorse finanziarie degli enti locali, e in particolare delle province, e per l'assenza di effettive consultazioni sulle questioni finanziarie che li riguardano direttamente".

La raccomandazione nasce dal rapporto a seguito della visita di monitoraggio effettuata in Italia nel 2017 sullo stato di attuazione della Carta europea dell'autonomia locale, ratificata dall'Italia nel 1999.

La raccomandazione esorta il Governo e il Parlamento italiano altresì a "chiarire le competenze delle province e città metropolitane, riesaminando le attuali restrizioni imposte in materia di risorse umane a livello locale". Evidenzia, inoltre, le seguenti criticità: l'incertezza sul futuro delle province, dopo il rifiuto della riforma costituzionale nel dicembre 2016; la ridotta capacità degli enti locali di disporre in concreto di personale adeguatamente qualificato per l'esercizio delle loro competenze; l'assenza di una retribuzione o di appropriate indennità di funzione per gli amministratori delle province e delle città metropolitane (poiché tale situazione può anche incidere negativamente sull'impegno politico dei cittadini a livello provinciale); il fatto che gli organi di governo delle province e delle città metropolitane non siano eletti a suffragio universale diretto.

## **2. Le riforme non più rinviabili per rafforzare il ruolo delle autonomie nei rapporti con le altre istituzioni della Repubblica**

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**

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 di 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 delineata dalla l. 56/14 è stata concepita in una prospettiva transitoria poiché l'obiettivo ultimo del Governo era quello dell'abolizione delle Province dalla Costituzione, ma ha mostrato limiti di non poco momento, che devono essere superati: la solitudine istituzionale dei Presidenti di provincia dovuta alla mancata previsione di un organo esecutivo; l'aleatorietà della rappresentanza di tutto il territorio nell'ambito delle elezioni provinciali e dei consigli provinciali, l'ineleggibilità degli amministratori comunali agli organi di governo provinciali se il loro mandato scade 18 mesi dalla data di svolgimento delle elezioni, la durata degli organi (4 anni per i Presidenti di provincia e 2 anni per i consigli provinciali).

Le soluzioni possono ovviamente essere diverse, ma devono portare ad una reale innovazione che consenta di giungere ad un assetto stabile ed efficiente nella governance dell'Ente, in coerenza con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa.

- 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 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 dovrebbero svolgersi in concomitanza con le elezioni dei consigli regionali.
- c) Il ritorno ad un sistema di elezione diretta di tutti gli organi di governo delle Province secondo il modello previsto nella legge 81/93, ripristinando l'elezione diretta del Presidente di provincia e l'elezione diretta del consiglio provinciale attraverso il sistema dei collegi uninominali previsti nella legge 122/51.

Le prime due ipotesi valorizzano le Province 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 e ricostruire un rapporto di fiducia con gli organi politici collegiali.

I Presidenti di Provincia 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.

La terza ipotesi valorizza le Province come enti di governo con funzioni proprie di area vasta chiaramente distinte da quelle comunali a cui si accompagna necessariamente il ripristino di un sistema di elezione diretta di tutti gli organi di governo provinciali.

In tutti i casi, la durata degli organi di governo delle Province deve essere riportata a 5 anni, rendendola coerente con la durata degli organi dei Comuni.

I Presidenti di Provincia 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 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.

Le indicazioni e le proposte sin qui rappresentate trovano, come ovvio, piena aderenza anche alle Città metropolitane, esse stesse istituzioni di area vasta come le Province. La corrispondenza delle funzioni di area vasta, infatti, non lascia ritenere ammissibile che due istituzioni operanti sullo stesso livello di amministrazione, abbiano sistemi di governance differenti.

## **5. Il consolidamento e l'ampliamento 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 accentrare 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.
- 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. La garanzia delle risorse finanziarie adeguate e il ripristino dell'autonomia organizzativa**

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' bene sottolineare però che la situazione di grave criticità finanziaria delle 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario discende, già prima della legge n. 190/14, dalle manovre subite da queste istituzioni a partire dal dl 201/11 (c.d. decreto “Salvitalia”) e dalle due importanti manovre cosiddette “spending review” ( dl 95/12 e dl 66/14) che hanno imposto “risparmi” abnormi e sperequati sia in termini di modalità di calcolo, sia nei termini di sostenibilità se confrontati con altri livelli di governo.

Dal 2012 ad oggi il sovrapporsi di tali tagli ha portato il sistema delle Province ad uno stato di fragilità strutturale, finendo perfino per intaccare in maniera grave le risorse destinate ai servizi essenziali, come d'altronde segnalato in più occasioni.

Significativo in tal senso sono le due sentenze della Corte Costituzionale contro la Regione Piemonte (188/2015–10/2016), nelle quali si sottolinea come: *“La riduzione sproporzionata delle risorse, non corredata da adeguate misure compensative, è infatti in grado di determinare un grave vulnus all'espletamento da parte delle Province delle funzioni espressamente conferite dalla legge regionale, determinando una situazione di inadempimento...l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite ...deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è*

*temporalmente titolare*". Al di là del caso di specie, dunque la pronuncia della Corte, pone dunque un principio basilare di grande rilievo, e cioè che non è possibile una riduzione apodittica della dotazione finanziaria, che vada ad incidere sugli stanziamenti a favore degli enti (nel caso di specie, le Province) in modo irragionevole e sproporzionato.

A questa situazione si è risposto con misure meramente emergenziali che non hanno in alcun modo risolto l'emergenza né sono state in grado di riportare il sistema alla normalità. Per questo appare ora indispensabile ristabilire pienamente le prerogative costituzionali delle Province, così come definite dagli articoli 114, 118 e 119 della Costituzione.

Dopo tre anni di incertezze istituzionali e finanziarie, dunque, occorre tornare ad assicurare a questi enti una visione prospettica, favorendo finalmente la costituzione e il consolidamento di un ente di area vasta che nel rapporto con la Regione e lo Stato diviene "soggetto di regia" dello sviluppo territoriale, garantito dalla spesa di investimento e sorretto da adeguate risorse ordinarie sulle funzioni fondamentali.

È 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, superando il criterio della spesa storica e facendo riferimento esclusivamente ai "fabbisogni standard" per il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), anche in correlazione alle entrate standard di cui devono disporre le Province. È necessario cioè avviare un riordino complessivo della normativa, affinché i fabbisogni standard possano rappresentare finalmente uno strumento atto a fotografare costi standard per singolo servizio erogato, all'interno di un quadro di finanziamento certo e di livelli essenziali delle prestazioni, in modo tale da farli diventare veramente uno strumento di efficientamento della spesa e benchmark per gli enti.

Dunque, occorre prima stabilire i LEP su ogni funzione assegnata dai cui determinare il fabbisogno standard ed il costo standard per ogni servizio reso.

Infine, dovrà applicarsi un sistema perequativo da determinare sul confronto tra i fabbisogni standard e capacità fiscale per la spesa corrente nonché capace di superare le carenze di dotazioni infrastrutturali dei territori per la spesa di investimento, spesa che deve tornare a rappresentare una componente normale dei bilanci delle 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 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.

A ciò i medesimi Enti devono essere impegnati, ponendo in essere le necessarie azioni amministrative conformi ai canoni di una corretta programmazione, finalizzate ad una sana gestione e verificabili con una trasparente rendicontazione, come previsto per tutti gli altri Enti dei diversi livelli di governo locale.

Primo atto per segnare una cesura con la fase emergenziale passata è il ritorno alla definizione di un bilancio non annuale ma correttamente pluriennale, da adottarsi in tempi consoni, tali da assicurare il dispiegarsi di una vera e propria strategia programmatica. Nel contempo occorre garantire l'osservanza del quadro normativo che regola la finanza e la contabilità degli enti, stravolto negli ultimi esercizi, ad iniziare dall'impiego dell'avanzo di amministrazione che deve tornare a rappresentare fonte di finanziamento degli investimenti.

Strategia che dovrà essere chiaramente indicata nel DUP, che, approvato insieme al bilancio, è la cartina di tornasole delle scelte di sviluppo del territorio definite nel mandato amministrativo.

Questo permetterà alle Province di mettere alla prova la propria capacità di spesa per investimenti, componente essenziale del profilo istituzionale di questi enti, sia per le opere di propria competenza, sia nell'assistenza ai comuni medio – piccoli del territorio.

Ciò significa acquisire – o ritornare ad prevedere - una efficiente ed efficace capacità di progettazione, puntando su una alta qualificazione che assista e permetta la “ricostruzione” di una nuova classe dirigenziale sia tecnica, sia finanziaria, sia amministrativa che “creda” nel nuovo ente, che non pensi più alla Provincia di un tempo, che recuperi motivazione e capacità di rispondere a nuove sfide molto diverse nei contenuti e quelle a cui erano abituati i dirigenti della vecchia Provincia.

## **7. Gli Enti Locali nei processi di attuazione del regionalismo differenziato**

La ripresa del dibattito, anche a seguito di talune significative iniziative regionali di questi ultimi mesi, per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, volto al riconoscimento del c.d. regionalismo differenziato, deve essere vista senza dubbio nella sua più rilevante portata autonomistica, che ispira il nostro modello repubblicano.

L'auspicabile riconoscimento di nuovi e rilevanti compiti anche alle regioni ordinarie, in una prospettiva di differenziazione degli assetti delle competenze innanzitutto legislative tra lo Stato e le singole autonomie regionali, potrà costituire infatti la risposta, allo stesso tempo più matura ed efficiente, per consentire ai diversi territori di configurare in chiave propria i poteri da esercitare per il governo delle specificità delle rispettive comunità, in un rafforzato rapporto di responsabilità diretta tra cittadini e governanti che proprio nella "autonomia" trova la sua più tipica espressione.

Ma proprio in quest'ottica, i processi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., non potranno che trovare compimento in un pieno e rispondente sviluppo del principio autonomistico anche da parte delle Regioni, chiamate a interpretare la rinnovata dimensione delle competenze legislative in una prospettiva che deve vedere, sul piano delle competenze amministrative e delle connesse risorse finanziarie, la piena attuazione del principio sussidiario, con conseguente piena valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane.

Se così non fosse, anche e ancor più le soluzioni di un regionalismo differenziato finirebbero col tradursi in un potenziato accentramento regionale, tale da negare non solo il ruolo proprio della Regione, sopraffatta da una ipertrofia amministrativa, ma ancor prima gli stessi principi costituzionali, volti ad affermare un sistema di governo territoriale in cui la cura concreta degli interessi pubblici deve trovare prioritaria soddisfazione proprio al livello locale, comunale e provinciale, dell'amministrazione.

Certo, non può non essere segnalato come il processo di attuazione del regionalismo differenziato andrebbe accompagnato da un ripensamento estensivo da parte del legislatore statale delle funzioni fondamentali da riconoscere agli enti locali, tale da garantire, a fronte della affermata differenziazione delle competenze legislative, un adeguato assetto delle funzioni di amministrazione.

Ma, in ogni caso, le stesse Regioni proprio a fronte di maggiori poteri legislativi non dovrebbero venire meno al compito prioritario che la stessa Costituzione loro affida,



in particolare con l'art. 118, comma 2, nel contribuire decisamente a “dare le gambe” alla amministrazione, che deve essere soprattutto amministrazione locale.

L'attuazione del terzo comma dell'art. 116 può in tal senso costituire una formidabile occasione per ridare, da un lato, nuovo slancio alle autonomie regionali sul versante proprio della legislazione, dell'indirizzo e della programmazione e, dall'altro, in ragione proprio della differenziazione regionale, un nuovo e rispondente assetto delle competenze amministrative sul territorio.

Gli enti locali diventano così partecipi, a fianco delle Regioni, di quel rafforzamento istituzionale del complesso delle istanze territoriali, che proprio la norma costituzionale dell'art. 116, comma 3, ha previsto in modo innovativo nel 2001.

## **8. Le Province nelle Regioni a Statuto Speciale: il rispetto delle garanzie costituzionali**

Un ulteriore profilo problematico che deve essere posto in evidenza è quello che riguarda la posizione delle Province, ma più in generale degli enti locali costituzionalmente garantiti, nelle Regioni a Statuto Speciale.

Il potere ordinamentale sugli enti locali riconosciuto negli statuti costituzionali, afferma senza dubbio una competenza propria regionale nel configurare organizzazione, funzioni e risorse di Comuni, Province (e Città metropolitane).

Purtuttavia, appare necessario, ancor più oggi a seguito della conferma del testo costituzionale riformato nel 2001, richiamare l'esigenza che anche il potere ordinamentale delle cinque Regioni a Statuto Speciale non possa essere esercitato fino al punto di negare l'esistenza, o di svuotarne sostanzialmente di contenuto la stessa natura, degli enti autonomi che trovano in Costituzione la propria garanzia.

I Comuni, le Province e le Città Metropolitane, riconosciuti dall'art. 114 Cost. quali elementi costitutivi della Repubblica, non possono infatti trovare disconoscimento totale in qualche realtà regionale, pure dotata di autonomia speciale.

La scelta di configurare l'ordinamento repubblicano su un sistema autonomistico che si fonda sulla norma principio dell'art. 5 Cost., trova nell'articolazione propria affermata dall'art. 114, un limite da ritenere invalicabile, quanto meno nella sua specifica declinazione, con la presenza necessaria di Comuni, Province e Città Metropolitane, e a cui comunque deve essere assicurata, pur nella diversità delle scelte ordinamentali lasciate alle Regioni Speciali, una configurazione tale da garantire quel nucleo essenziale che connota l'autonomia, che lo stesso art. 114, comma 2, afferma debba essere costituito da propri statuti, poteri e funzioni.

Altrimenti sarebbe la portata stessa della scelta autonomistica affermata dai Costituenti e che ha trovato significativo sviluppo nella riforma del 2001, ad essere negata e mortificata, venendo meno all'impegno richiesto dall'art. 5 Cost. alla Repubblica – e quindi a tutti i soggetti istituzionali che la compongono – di riconoscere, ancor prima di garantire, le autonomie locali.

## **9. 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.

### **CONCLUSIONI**

Il presente documento rappresenta un contributo di idee e proposte attraverso cui è possibile tracciare un percorso di riflessione non solo rispetto al futuro ruolo delle Province ma riguardo al complessivo sistema amministrativo dei territori. I tre anni appena trascorsi dall'entrata in vigore della Legge 56/14 hanno infatti mostrato chiaramente l'impossibilità, per non dire dell'inutilità, di intervenire su un solo livello di governo istituzionale territoriale. Visto l'obiettivo di favorire l'avvio di una indispensabile analisi a tutto tondo sull'assetto amministrativo dei territori, il documento è aperto ai contributi delle altre istituzioni, Regioni, Comuni e Città metropolitane. Tali contributi infatti porterebbero all'auspicata definizione di una piattaforma di proposte condivise da tutte le istituzioni territoriali, da presentare per la prossima legislatura al Governo e al Parlamento, nonché alle forze economiche, politiche e sociali del Paese.