



L'attuazione della riforma dell'ente intermedio:

Le Province in mezzo al guado

Pavia, 19 gennaio 2017

Gaetano Palombelli
Responsabile area istituzionale UPI

Il riordino del governo locale

A partire dal 2011 si sono avviati in Italia tentativi di riordino del governo locale per far fronte alle **esigenze di una riduzione della spesa pubblica** per la scarsità di risorse che è derivata dalla lunga recessione economica.

I diversi tentativi hanno avuto come filo comune l'**abolizione delle Province dalla Costituzione**: una prospettiva che è stata condivisa quasi all'unanimità da mass media, partiti, sindacati, diverse istituzioni e organi della Repubblica.

La legge 56/14 ha riordinato il governo locale ed ha disciplinato in modo compiuto i nuovi enti di area vasta (Province e Città metropolitane) come enti di secondo livello, ma è stata scritta «*in attesa della riforma costituzionale*».

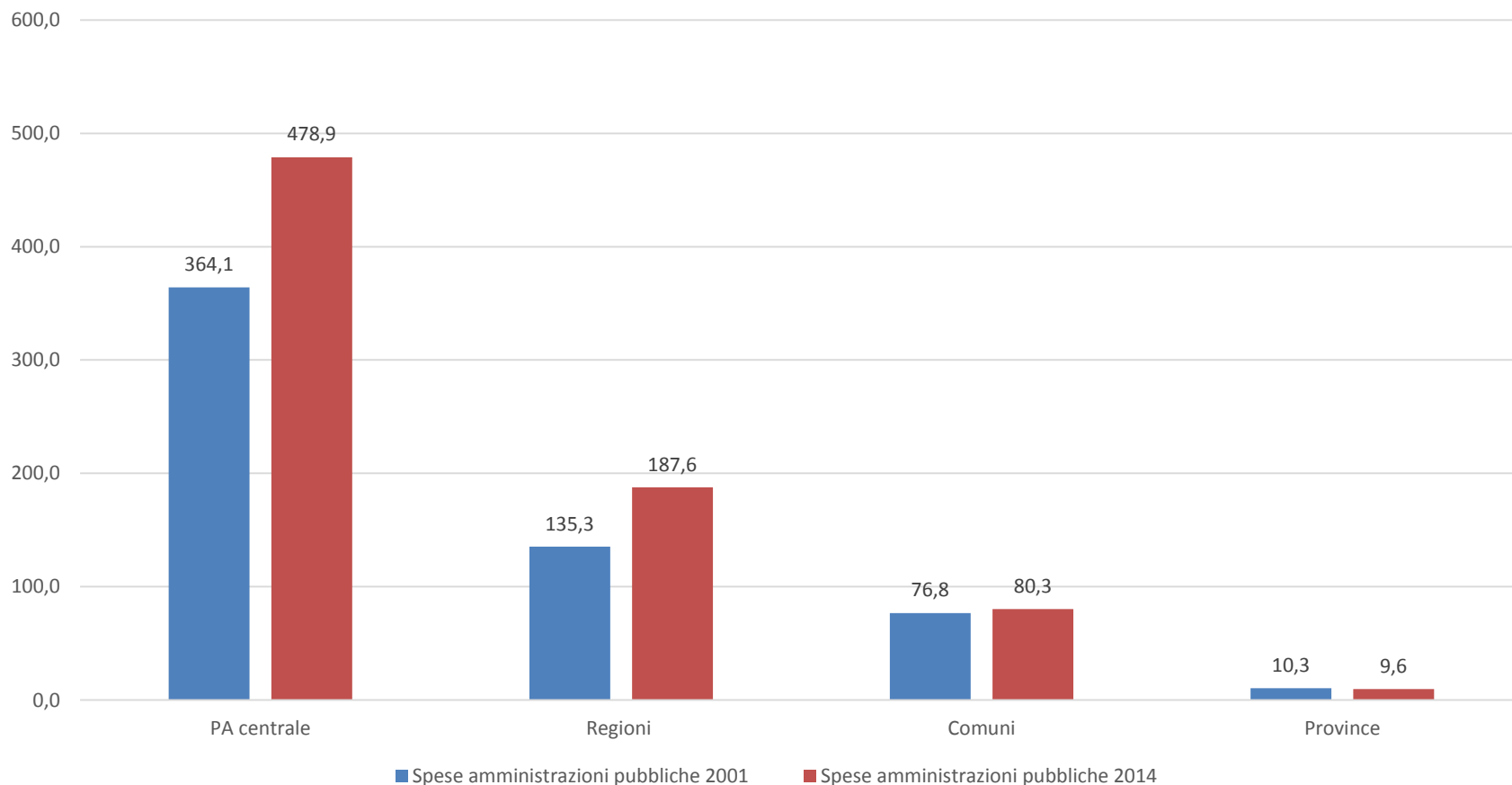
Per questi motivi l'abolizione delle Province è stata inserita nella **proposta di riforma costituzionale del 2016**, riforma che è stata poi rifiutata dal popolo con il voto espresso nel **Referendum del 4 dicembre 2016**.

Occorre ora uscire dal pendolo della riproposizione dello status quo precedente al 2014 e della riproposizione di una prospettiva abolizionista, per **valutare come è stata attuata la legge 56/14 e consolidare gli aspetti positivi che stanno emergendo**.

Le Autonomie locali sono state viste in questi anni come un problema e non come una risorsa. **La piena attuazione dell'articolo 5 della Costituzione e uno stabile assetto degli enti locali sono il presupposto essenziale per il rilancio degli investimenti pubblici e della crescita del Paese.**

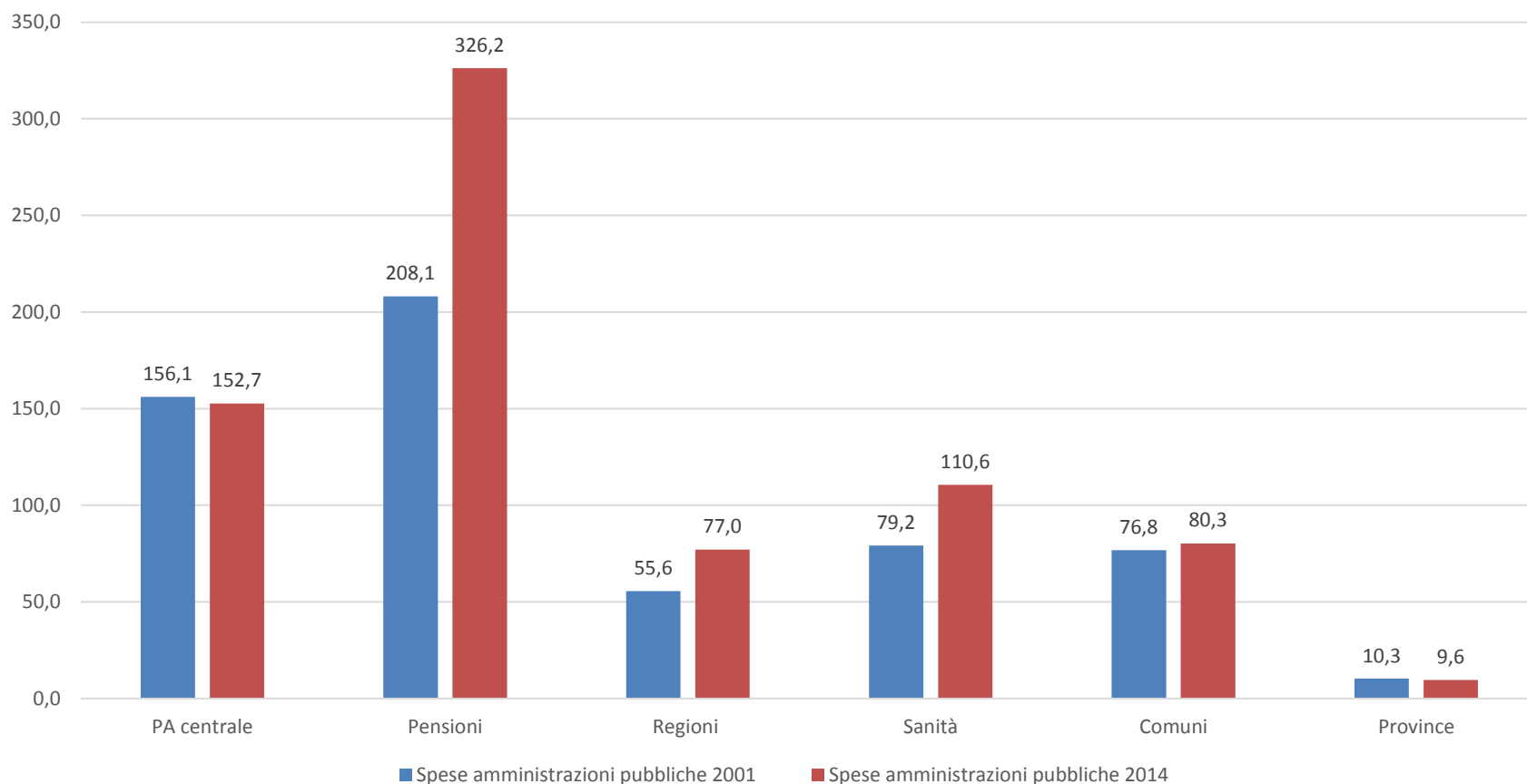
La debolezza del governo provinciale (1)

Spese amministrazioni pubbliche 2001 - 2014
(Fonte Istat: miliardi di euro)



La debolezza del governo provinciale (2)

Spese amministrazioni pubbliche 2001 - 2014
(Fonte Istat: miliardi di euro)



La debolezza del governo comunale

- La legge 56/14 investe sulle Province come enti di derivazione comunale anche perché è consapevole delle difficoltà che ci sono ad obbligare i Comuni sotto i 5.000 abitanti a gestire tutte le funzioni comunali in modo associato, attraverso le Unioni di Comuni.
- La situazione di partenza è molto complicata perché, sulla base dei dati esistenti, nel 2014, in Italia ci sono **8.048 Comuni** e solo **309 Unioni di Comuni effettivamente significative che gestiscono incassi superiori a 100.000 euro, che associano circa il 19% dei Comuni sotto i 5000 abitanti.**

| | N° UdC 2014 | Totale Comuni aderenti a UdC | Comuni aderenti a UdC <5000 abit. | Numero di Comuni | Numero di Comuni <5000 abit. | Percentua le piccoli comuni aderenti UdC |
|--------|----------------|---------------------------------------|--|------------------------|--|--|
| ITALIA | 309 | 1.440 | 1.089 | 8.048 | 5.630 | 19% |

La legge 7 aprile 2014, n. 56


La legge 56/14 è una legge fondamentale che supera l'ordinamento provinciale uniforme dello Stato italiano, dopo 150 anni, ridisegnando il governo locale sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La legge disciplina in modo compiuto i **nuovi enti di area vasta come enti di secondo livello** nell'ordinamento locale attraverso:

- **la centralità dei Comuni nell'ordinamento locale**
- **l'istituzione delle Città metropolitane**
- **Il riordino delle Province come "Case dei Comuni"**
- **l'investimento su Unioni di Comuni e fusioni di Comuni**

A differenza dei decreti legge del Governo Monti che erano stati dichiarati incostituzionali, **la legge 56/14 è stata giudicata costituzionale dalla Corte con la sentenza n. 50 del 2015**, che ha ritenuto compatibile con la Costituzione il modello di elezione di secondo grado previsto dalla legge per le Città metropolitane e le Province.

Le Province al servizio dei Comuni



Le **Province** sono trasformate in enti di area vasta di secondo livello, **«Case dei Comuni»** che esercitano alcune funzioni fondamentali (pianificazione territoriale, ambiente, trasporti, viabilità, edilizia scolastica e offerta formativa, pari opportunità) come funzioni proprie e, allo stesso tempo, devono porsi al servizio dei Comuni del territorio, attraverso:

- *l'assistenza tecnica e la raccolta dati;*
- *la Stazione Unica Appaltante;*
- *l'organizzazione di concorsi e delle procedure selettive;*
- *le ulteriori funzioni che le Province possono svolgere di intesa con i Comuni (personale, contenzioso, servizi informatici, polizia locale ...) sulla base delle scelte che faranno le assemblee dei Sindaci.*

Il futuro delle «aree vaste» dipende innanzitutto dai Comuni del territorio e dalla capacità di avviare in ambito provinciale (e metropolitano) **processi di «amministrazione condivisa»** per migliorare il livello dei servizi resi ai cittadini e al territorio.

- *Si supera l'idea della provincia come luogo del controllo dello Stato sui poteri locali.*

Le elezioni di secondo grado

Con la Legge 56/14 si è aperta una nuova fase istituzionale negli enti locali in cui **le Province** sono:

- **amministrate a titolo gratuito da Sindaci e consiglieri comunali** attraverso i loro organi: **Presidente, Consiglio, Assemblea dei Sindaci**
- **dotate di poche funzioni fondamentali tipiche di area vasta**
- **vocate ad assistere e supportare i Comuni**

Dal mese di settembre 2016 **tutte le 76 Province delle regioni a statuto ordinario sono enti di secondo grado** amministrati da Sindaci e consiglieri comunali.

Entro il mese di gennaio 2017, 71 Province su 76 andranno al voto per rinnovare i consigli provinciali per la seconda volta.

Le percentuali di partecipazione al voto nelle Province si confermano stabili ed elevate e si attestano oltre il 75% di media, con picchi fino al 90%.

La prima attuazione della legge 56/14 ha mostrato alcune carenze e difficoltà che dovranno essere affrontate per consolidare e migliorare il nuovo assetto istituzionale.

Le leggi regionali di riordino

Il riordino delle Province è stato operato chiedendo alle **Regioni una revisione della legislazione di loro competenza per chiarire la distribuzione delle funzioni pubbliche** nel territorio tra Comuni, Province e Città metropolitane.

La Legge 56/2014 aveva fissato al 31 dicembre 2014 il termine ultimo per le Regioni per approvare le loro leggi. Nel settembre 2014, al fine di accelerare tale adempimento, Governo, Regioni, Province e Comuni hanno siglato un **Accordo, in sede di Conferenza Unificata**, nel quale la data del 31 dicembre veniva individuata non più per l'approvazione delle leggi regionali, ma quale limite temporale per la presentazione di idonei dispositivi normativi.

Una legge di riordino è stata approvata entro il 2015 da tutte le Regioni interessate:

- In alcuni casi è stata mantenuta la prospettiva della Provincia come ente intermedio di area vasta tra Regione e Comuni;
- In alcuni casi, le leggi regionali si sono poste nella prospettiva di un superamento completo delle Province;
- In altri casi, l'intervento legislativo regionale si è preoccupato soltanto di dare copertura ai processi di riallocazione del personale regionale, ma è mancato un vero e proprio riordino delle funzioni locali.

In nessun caso le leggi regionali hanno dato una vera attuazione ai commi 88 e 90 della legge 56 per favorire la collaborazione tra i Comuni e i nuovi enti di area vasta nel settore degli appalti e dei servizi pubblici locali.

La legge di stabilità 2015

La legge di stabilità 2015 ha operato tagli fino a 3 miliardi di euro sulle risorse di Province e Città metropolitane, che si sono aggiunti ai 2 miliardi delle manovre precedenti.

| | |
|-------------------|-----|
| Enti territoriali | 75% |
| Ministeri | 25% |

| MINORI SPESE Legge di stabilità (2015-2016-2017) | | | |
|--|-------|-------|-------|
| Ministeri | 1.569 | 2.093 | 2.235 |
| Regioni | 3.859 | 3.919 | 3.919 |
| Province e città metropolitane | 900 | 1.900 | 2.900 |
| Comuni | 360 | 300 | 300 |

La legge di stabilità 2015 ha operato a prescindere dal riordino delle funzioni avviato dalla legge 56/14 ed ha obbligato le Province e le Città metropolitane ad una **riduzione della spesa per il personale rispettivamente del 50% e del 30%**, processo che ha coinvolto circa 20.000 persone.

La legge ha previsto la rinegoziazione mutui e la possibilità di utilizzare il patrimonio immobiliare delle Province per compensare in parte i tagli operati sui bilanci.

Il Governo e il Parlamento sono dovuti intervenire successivamente per compensare i tagli subiti con provvedimenti una tantum e con la previsione che le Province e le Città metropolitane approvino **bilanci solo annuali e non pluriennali**.

I contributi richiesti hanno inciso profondamente sull'autonomia di entrata degli enti ed **hanno posto tutte le Province e le Città metropolitane in una prospettiva di grande difficoltà economica che in alcuni casi ha portato gli enti al dissesto o al pre-dissesto**.

La riduzione delle risorse

| | |
|---|--|
| Anno 2013 <i>Prima della Legge 56/14</i> | Spesa corrente 7,5 miliardi |
| Anno 2014 <i>Anno di approvazione della Legge 56/14</i> | Spesa corrente 6,2 miliardi |
| Anno 2015 <i>Primo anno di attuazione della legge 56/14</i> | Spesa corrente 5,2 miliardi |
| Anno 2016 <i>Anno 2015 con manovra 2016 applicata</i> | Spesa corrente 4,8 miliardi |

Fonti: Anno 2013 – Istat conti consuntivi Anno 2014 – Istat conti consuntivi Anno 2015 – Anno 2016 – Dati stimati considerando come base il 2014 e sottraendo in modo proporzionale l'ammontare della manovra.

RIDUZIONE SPESA DAL 2013 AL 2016
- 2,7 MILIARDI

Il ricollocamento dei dipendenti

Uno dei passaggi più difficili e critici della riforma è stata la più grande operazione di spostamento di personale del pubblico impiego mai affrontata prima.

- **Da 43000 dipendenti impiegati** in Province e Città metropolitane delle RSO nel 2013 si è passati **agli attuali 23000 dipendenti**.
- **Oltre 20 mila persone** sono state trasferite (in Regione, nei Comuni, nei tribunali, in altre amministrazioni statali).

Il trasferimento del personale provinciale è stato gestito insieme da Governo, Regioni, Province Città metropolitane e Comuni attraverso il portale della mobilità.

Le Province in questo processo si sono impoverite di personale e sono soggette al **blocco delle assunzioni stabilito dal comma 420 della legge di stabilità 2015**.

In questo momento, nel pieno del processo di mobilità, mancano dirigenti e dipendenti nei ruoli chiave. Per questo occorre:

- **completare le procedure di mobilità del personale soprannumerario** per consentire a tutti gli enti il ritorno al regime ordinario di assunzioni e di mobilità;
- un **nuovo modello organizzativo attraverso piani di riassetto** che valorizzino e riqualifichino il personale;
- **ripristinare anche per le Province e le Città metropolitane il regime ordinario di assunzione e di gestione del personale, attraverso norme che tengano conto dei piani di riassetto degli enti e dei fabbisogni effettivi di personale**, in coerenza con la riforma del lavoro pubblico che emergerà dall'attuazione della legge 124/15.

La criticità: quali risorse per servizi essenziali

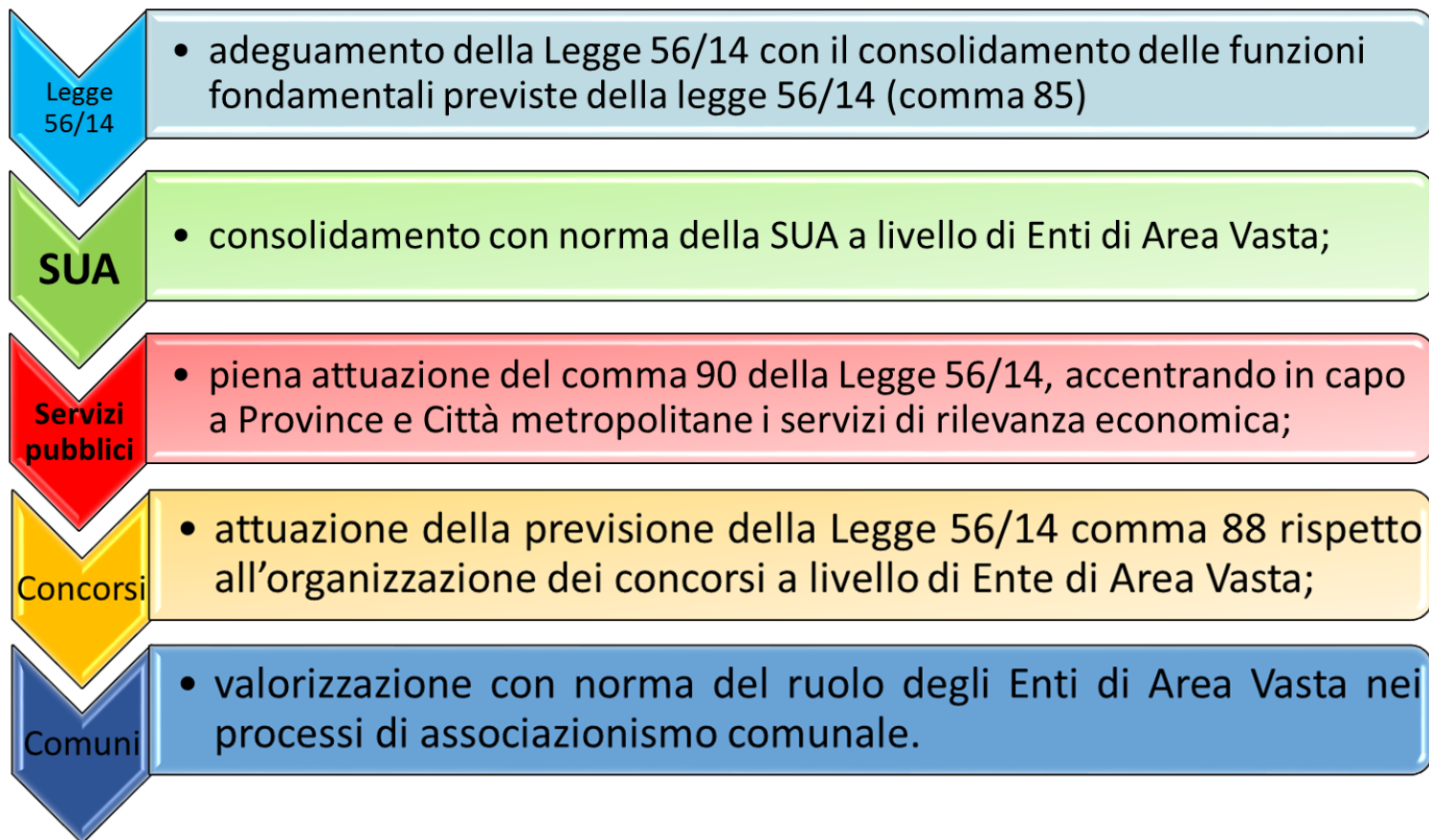
La legge di bilancio 2017 ha previsto un fondo che dovrebbe eliminare il taglio ulteriore di 900 milioni di euro per le Province e le Città metropolitane per il 2017, attraverso un fondo, che dovrebbe essere ripartito in questi giorni con un DPCM.

L'UPI ha richiesto al Governo un decreto legge per affrontare le emergenze relative alla chiusura dei bilanci di previsione per il 2017, in considerazione del fatto che nel 2016 sono stati effettuati sui bilanci degli interventi una tantum che non sono ripetibili.

Vi è pertanto l'urgenza di **disposizioni di natura finanziaria che superino del difficoltà poste dalla legge di stabilità 2015, sia sui bilanci, sia sull'organizzazione delle Province**, per garantire il corretto esercizio delle funzioni fondamentali sulla base di fabbisogni standard oggettivi, che riguardano servizi essenziali per il Paese.

- Le Province gestiscono una rete grandissima di **«strade dell'uguaglianza»** che garantiscono il raggiungimento dei centri minori: sono circa 90.000 i chilometri gestiti dalle 76 Province delle RSO.
- Le 76 Province delle RSO gestiscono oltre 3.600 **«scuole»**, con una utenza di oltre 1 milione 800 mila studenti.
- E' evidente, proprio in questi giorni, la necessità di un intervento continuo delle Province in questi settori, a fronte dell'emergenza freddo e del sisma.

Le proposte dell'UPI



La pianificazione territoriale

Nel consolidamento delle funzioni di area vasta rientra la **funzione fondamentale della «pianificazione territoriale provinciale di coordinamento»** che la legge 56/14 prevede in capo alle Province.

Questa funzione deve essere letta insieme alla funzione fondamentale di **«pianificazione territoriale generale»** prevista per le Città metropolitane *(ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano).*

A seguito del referendum del 4 ottobre 2016, la materia **«governo del territorio» resta una materia concorrente tra Stato e Regioni** per cui allo Stato competono i principi mentre la disciplina concreta della materia è affidata alle leggi regionali.

In assenza di una modifica della legge urbanistica nazionale del 1942, le leggi regionali possono riempire di contenuti le competenze delle Province e Città metropolitane in materia di pianificazione territoriale per **distinguere tra una pianificazione strategica di area vasta da attribuire in forma differenziata a Province e Città metropolitane e una pianificazione operativa più snella da attribuire ai Comuni, singoli e associati.**

Nelle Assemblee dei Sindaci è possibile condividere quali **servizi cartografici e di supporto alla pianificazione territoriale** possono essere messi a disposizione dei Comuni dalle Province.

CONCLUSIONI

L'anno 2017 è l'anno cruciale per il **consolidamento delle Province e delle Città metropolitane come "Case dei Comuni"**, nella direzione indicata dalla legge 56/14.

- L'obiettivo è quello di sviluppare **una più stretta collaborazione tra Comuni, Province e Città metropolitane nella prospettiva dell'amministrazione condivisa** (e non del conflitto di competenza).
- Dal riordino delle funzioni e delle risorse disponibili dovrebbe emergere **un'amministrazione di area vasta più snella**, che utilizza al meglio le risorse proprie per l'esercizio delle funzioni fondamentali e le risorse trasferite per l'esercizio delle funzioni delegate.
- **Gli amministratori delle Province dovranno decidere insieme alle Assemblee dei Sindaci quali funzioni svolgere insieme a livello di area vasta e come aiutare un i processi di associazionismo e di fusione tra i Comuni** (condividendo strategie e risorse e con il contributo di altre istituzioni pubbliche).

Nell'ambito dei nuovi enti di area vasta si dovranno **individuare le soluzioni migliori, più efficienti e funzionali**, anche attraverso **l'esercizio associato delle funzioni** tra più Province (e con la Città metropolitana) in modo da garantire servizi migliori possibili alle comunità rappresentate, con le risorse a disposizione, sia a livello comunale, sia a livello di area vasta.

Occorre **evitare che prevalgano le spinte restauratrici o abolizioniste nel Parlamento**.
Le leggi regionali possono valorizzare i nuovi enti di area vasta, ora che è superata la prospettiva di abolizione, **in attuazione degli articoli 5 e 118 della Costituzione**.