



Unione delle Province d'Italia

**Le Province: dalla revisione profonda
della Legge 56/14 al rilancio degli
investimenti locali.**

Proposte dell'Unione delle Province d'Italia per
rafforzare a valorizzare le istituzioni locali.

Incontro con il

**Presidente del Consiglio
Prof. Giuseppe Conte**

Roma, 11 febbraio 2020

1. L'appello dei Sindaci a sostegno delle Province.

Nel giugno del 2019, per sollecitare istituzioni nazionali e locali, forze economiche e sociali e la stessa opinione pubblica rispetto alla necessità di avviare una revisione profonda della Legge 7 Aprile 2014, n. 56 di riforma delle Province, avendone ormai colti tutti i limiti, l'Unione delle Province d'Italia ha voluto verificare l'opinione dei Comuni al riguardo.

A questo scopo è stato proposto ai Sindaci la sottoscrizione di un Ordine del Giorno in cui si evidenzia l'urgenza di procedere verso il rafforzamento e la valorizzazione di queste istituzioni, non come astratta difesa di un sistema consolidato, ma per il ruolo e l'importanza che le Province rivestono per i Comuni nella quotidianità dell'azione amministrativa.

Il tema centrale non sono dunque le istituzioni in quanto tali, ma i servizi che devono essere garantiti ai cittadini e la necessità di assicurare alle Province capacità di svolgere a pieno le funzioni che assegnano loro le leggi, nel quadro disegnato dalla Costituzione.

L'ordine del giorno è stato accolto e sottoscritto dal 77% dei Sindaci dei Comuni delle 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario, oltre 4.300 Comuni su 5.500 totali.

Rispettando l'impegno preso con i tanti Sindaci e Consiglieri comunali che hanno voluto, attraverso questo ordine del giorno, far sentire la voce delle loro comunità, l'Unione delle Province d'Italia consegna l'elenco dei sottoscrittori all'attenzione delle massime cariche dello Stato, ribadendo così la richiesta dei territori di vedersi riconosciuta piena capacità istituzionale e di poter disporre delle risorse indispensabili a garantire per tutti i cittadini uguale accesso a servizi efficienti.

I CONTENUTI DELL'ORDINE DEL GIORNO SOTTOSCRITTO DAI SINDACI

Nell'ordine del giorno i Sindaci sottolineano l'importanza delle Province per le città, per la coesione e il governo dei territori, attraverso cui sono garantiti servizi essenziali ai cittadini, quali la sicurezza nelle scuole superiori, la gestione ed efficienza delle strade provinciali, gli interventi per contrastare il dissesto idrogeologico. Servizi che sono diritti inalienabili che non possono essere assicurati a livello comunale ma che necessitano di un ente intermedio per l'erogazione ottimale.

Si chiede poi di considerare le Province quali istituzioni costitutive della Repubblica, con un ruolo e attribuzioni peculiari nel sistema Paese e di proseguire senza indugi e con determinazione nel percorso di revisione della Legge 56/14 che ha causato instabilità e incertezze a danno esclusivo delle comunità e dei territori. Inoltre, si chiede di porre fine alla situazione di incertezza finanziaria delle Province con misure strutturali e programmatiche così da potere permettere l'erogazione dei servizi essenziali e la messa in campo di investimenti nelle opere pubbliche e nel patrimonio in gestione.

2. I provvedimenti del Governo per le Province

Gli ultimi provvedimenti finanziari varati dal Governo hanno mostrato una rinnovata attenzione alle Province e la consapevolezza che le richieste avanzate da UPI sono motivate e condivisibili.

La Legge di Bilancio 2020, il decreto fiscale e il Decreto Milleproroghe hanno previsto:

- l'incremento dei fondi per gli investimenti per la messa in sicurezza della rete viaria provinciale per un totale di 3,4 miliardi dal 2020 al 2034, di cui 400 milioni in più sono riservati al triennio 2020-2022 (50 milioni per il 2020, 100 milioni per il 2021, 250 milioni per il 2022);
- le risorse destinate alle scuole superiori, per un totale di 3,4 miliardi fino al 2034, di cui 450 milioni per il triennio 2020 – 22 (100 milioni per il 2020; 100 milioni per il 2021; 250 milioni per il 2022);
- l'accesso anche per le Province al fondo per la progettazione, da cui inizialmente eravamo state esclusi, pari a 2,7 miliardi dal 2020 al 2034, di cui 383 milioni per il triennio 2020 – 2022 (85 milioni di euro per l'anno 2020, 128 milioni di euro per l'anno 2021, di 170 milioni di euro per l'anno 2022);
- la riapertura delle assunzioni di personale delle Province, analogamente a quanto previsto per i Comuni;
- la norma sulla riduzione del debito degli enti territoriali, che potrà permettere di alleggerire l'onere debitorio degli enti locali tenendo conto dell'abbassamento dei tassi di interesse di mercato;
- numerose norme di semplificazione, con l'eliminazione di obsoleti vincoli, che consentiranno alle Province di programmare i bilanci con più efficienza ed efficacia.

Si evidenzia come, grazie allo sblocco delle assunzioni, le Province stanno finalmente tornando ad assumere personale per gli uffici strategici, ed in particolare ingegneri, architetti, progettisti, esperti di finanza locale e informatici.

Si tratta di figure che risultano essenziali per utilizzare a pieno le opportunità di rilancio introdotte dal Governo, particolarmente quelle riferite agli investimenti diretti e all'assistenza ai Comuni.

Si sollecita per questo il Governo a proseguire sulla strada della valorizzazione delle istituzioni locali anche rispetto all'implementazione della PA con figure specialistiche le quali, piuttosto che essere allocate in strutture centrali che risulterebbero inefficaci, troverebbero una destinazione più funzionale nelle Province (e Città metropolitane).

3. L'urgenza della revisione della legge 56/14 e del Testo Unico degli Enti Locali

Gli sforzi compiuti dal Governo per ricostruire un equilibrio organizzativo e finanziario delle Province devono trovare compimento nel disegno di legge per la revisione organica del testo unico degli enti locali, annunciato dal Governo come collegato alla legge di bilancio 2020.

Occorre offrire una prospettiva di semplificazione e di certezza istituzionale a tutte le istituzioni costitutive della Repubblica (i Comuni, le Province e le Città metropolitane) superando i limiti e le incongruenze della legge 56/14 e ricollocando pienamente le Province nel Testo Unico Enti Locali (TUEL), come enti necessari di semplificazione amministrativa e di riordino del governo locale, che possono concorrere, in quanto livello intermedio tra i Comuni e le Regioni, alla definizione di politiche territoriali che consentano economie di scala per il rilancio degli investimenti locali.

Non si tratta di tornare alle vecchie Province ma di chiarire i contorni di una nuova istituzione che ha tra gli obiettivi quello di contribuire nella sua azione allo sviluppo e alla promozione dei territori e delle comunità.

A questi fini è auspicabile che il Governo adotti il prima possibile un disegno di legge di revisione del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) che contenga:

- disposizioni di modifica immediata della disciplina della legge 56/14;
- disposizioni di delega per una più complessiva revisione del TUEL che consenta di rivedere organicamente le norme statali che disciplinano gli enti locali per semplificare l'ordinamento delle autonomie locali a beneficio delle istituzioni e delle loro comunità di riferimento.

L'obiettivo è di arrivare al ripristino di una certezza di prospettiva istituzionale per le Province come enti di governo dell'area vasta e di supporto ai Comuni del territorio, con una forte propensione alla semplificazione del governo locale e al rilancio degli investimenti nei territori, consolidando e ampliando le loro funzioni fondamentali, rivedendo gli organi di governo e il loro sistema di elezione.

Occorre inoltre valorizzare le Province (e le Città metropolitane) nella definizione della programmazione degli ambiti territoriali per l'esercizio associato delle funzioni comunali nell'ambito delle assemblee dei Sindaci e le funzioni di supporto ai Comuni a partire dagli uffici tecnici e dalle Stazioni Uniche Appaltanti (SUA).

Alle Province deve essere restituito innanzitutto il ruolo di ente a fini generali che coordina lo sviluppo della comunità territoriale di riferimento, attraverso funzioni importanti di

programmazione, come i piani strategici triennali del territorio provinciale, i piani di trasporto e mobilità, i piani provinciale di protezione civile, oggi attribuite solo alle Città metropolitane.

Devono essere riportate in modo organico alle Province nell'ambito del TUEL le funzioni fondamentali di area vasta, consolidando ed integrando in modo coerente l'elenco esistente, soprattutto nella materia della tutela e valorizzazione dell'ambiente, nella quale devono essere chiaramente comprese le competenze ambientali e di polizia locale che la legislazione statale ha nel tempo attribuito alle Province.

Le Province, infine, per garantire obiettivi di semplificazione amministrativa nel territorio devono diventare l'ambito territoriale ottimale per l'organizzazione dei servizi pubblici a rete di rilevanza economica locale (ATO acqua, rifiuti, energia, trasporti) .

Questa operazione di revisione profonda della Legge 56/14 impone alle Regioni una revisione conseguente della loro legislazione, riallocando ad esse le funzioni di area vasta e le relative risorse, con la conseguente soppressione di enti, agenzie od organismi regionali, comunque denominati. Queste disposizioni, pur nella diversità delle scelte ordinamentali, dovranno trovare una configurazione nel loro nucleo essenziale anche nelle Regioni a statuto speciale.

La revisione organica della disciplina delle Province (e delle Città metropolitane) è essenziale anche per affrontare la sfida del regionalismo differenziato nel rispetto del principio di unità e indivisibilità della Repubblica consentendo ai diversi territori di esercitare in "autonomia" la possibilità di curare gli interessi specifici delle comunità rappresentate.

Per questo è necessario che la discussione sulle intese tra Regioni e Governo sia portata al più presto all'attenzione del Parlamento, attraverso il coinvolgimento di tutte le autonomie.

Nell'intervento di revisione della Legge 56/14 il Governo e il Parlamento dovranno individuare per le Province le soluzioni migliori per una nuova disciplina sugli organi di governo e sul loro sistema di elezione che superi definitivamente l'attuale incertezza normativa.

Il sistema di elezione di secondo livello ha infatti prodotto in cinque anni elementi di forte precarietà e instabilità, dovuti prioritariamente alla dipendenza del mandato elettorale di Presidenti e Consigli Provinciali da quello dei Sindaci e Consiglieri comunali.

Ma non è questa la sola anomalia riscontrabile; si tratta in effetti di un sistema elettorale che, nelle previsioni, avrebbe dovuto essere transitorio e sono molte le criticità che discendono da questa precarietà:

- la durata degli organi, 4 anni per i Presidenti di Provincia e 2 anni per i Consigli provinciali;
- 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 dei Sindaci a Presidenti di Provincia se il loro mandato scade 18 mesi dalla data di svolgimento delle elezioni.

4. Il rilancio degli investimenti sui territori: aumentare il PIL delle economie locali

La valorizzazione delle Province e il rafforzamento di queste istituzioni si concretizza nella necessità di rilanciare lo sviluppo locale, sfruttando le capacità degli enti locali di promuovere e realizzare gli investimenti. Grazie ai primi interventi adottati dai Governi che si sono susseguiti dal 2017 in poi per cominciare a restituire alle Province autonomia finanziaria e organizzativa, è stato possibile avviare un percorso di ricostruzione di queste istituzioni, che stanno assumendo sempre più carattere di motore dello sviluppo locale, sia attraverso gli investimenti diretti, sia nel sostegno ai Comuni.

Lo dimostrano i dati sulle Stazioni Uniche Appaltanti delle Province, che sono ormai un punto di riferimento non solo per i Comuni, ma spesso per tutta la Pubblica Amministrazione: 51 Province su 76 (67% del totale) hanno formalmente costituito una Stazione Unica Appaltante, cui aderisce il 42% dei Comuni, e un incremento dal 2016 al 2018 di oltre il 60% del numero delle gare espletate e di oltre il 90% degli importi. Segno che i Sindaci stanno sfruttando tutte le capacità delle Province di produrre investimenti, qualificando la spesa e valorizzandone il ruolo di istituzione al servizio dei Comuni.

Per contro, le grandi aziende di Stato non riescono a spendere i fondi a disposizione per gli investimenti, come rilevato nella Cabina di Regia Strategia Italia, con forti ritardi che rischiano di vanificare gli sforzi del Governo per reperire risorse destinate agli investimenti.

In questo senso è evidente la sperequazione tra le risorse a disposizione di Anas per la manutenzione ordinaria e straordinaria dei 30.000 chilometri di rete viaria gestita, a fronte di quanto a disposizione di Province (e Città metropolitane) per la manutenzione degli oltre 121 mila chilometri di strade.

Per questo, avanziamo al Governo la proposta di un Piano delle Opere dei territori, per mettere in sicurezza e modernizzare la rete viaria provinciale (compresi gli oltre 30 mila tra ponti, viadotti e gallerie che vi insistono) e gli oltre 7.400 edifici scolastici gestiti dalle Province, in cui studiano 2 milioni e 500 mila ragazze e ragazzi.

Le Province dispongono già di un Piano delle Opere Cantierabili accertato dagli Uffici tecnici tra il novembre 2019 e il gennaio 2020: interventi su cui le Province hanno già predisposto la progettazione e per le quali però non hanno trovato fonte di finanziamento.

Si tratta di:

- quasi 1.500 progetti per la viabilità (strade, ponti, infrastrutture viarie) per un fabbisogno di 1 miliardo 885 milioni;
- di più di 1.700 progetti per le scuole secondarie superiori, per un fabbisogno di più di 2 miliardi.

Un Piano delle Piccole opere che consentirebbe tra il 2020 e il 2021 l'apertura di più di 3.200 cantieri per un fabbisogno di circa 4 miliardi, per restituire ai cittadini un patrimonio pubblico sicuro, moderno, efficiente, e assicurare alle imprese locali nuove possibilità di rilancio.

TABELLA RIASSUNTIVA REGIONALE PROGETTI E FABBISOGNO INFRASTRUTTURE VIARIE

REGIONE	Numero progetti cantierabili 2020-21	Fabbisogno
PIEMONTE	102	185.519.800
LOMBARDIA	111	342.196.206
VENETO	80	103.347.901
LIGURIA	114	43.899.813
TOSCANA	141	151.874.500
EMILIA ROMAGNA	180	186.998.666
MARCHE	156	75.080.451
ABRUZZO	138	139.900.215
UMBRIA	52	48.905.310
LAZIO	159	66.054.456
CAMPANIA	20	116.514.288
MOLISE	60	32.365.791
BASILICATA	19	83.480.000
PUGLIA	75	163.708.123
CALABRIA	83	145.148.140
TOTALE	1.490	1.884.933.660

TABELLA RIASSUNTIVA REGIONALE PROGETTI E FABBISOGNO EDILIZIA SCOLASTICA

REGIONE	Numero progetti cantierabili 2020-21	FABBISOGNO
PIEMONTE	160	287.310.248
LOMBARDIA	203	281.273.517
VENETO	152	147.879.034
LIGURIA	66	40.417.150
TOSCANA	128	257.128.505
EMILIA ROMAGNA	218	142.795.000
MARCHE	117	211.990.337
ABRUZZO	137	153.519.376
UMBRIA	86	52.060.387
LAZIO	79	42.174.785
CAMPANIA	93	112.308.765
MOLISE	65	13.402.100
BASILICATA	40	75.454.013
PUGLIA	75	118.370.916
CALABRIA	118	136.270.160
TOTALE	1.737	2.072.354.292

5. La necessaria stabilità dei Bilanci provinciali presupposto di un ente che investe per lo sviluppo locale

Nel 2020, nonostante i diversi interventi “tamponi” - messi in atto dai vari Governi a partire dal 2017 per rimediare ai gravi danni causati dai tagli insostenibili operati ai bilanci delle Province con la legge finanziaria del 2015 - non è stato possibile riportare tutto il comparto in una condizione di stabile equilibrio.

15 Province sono ad oggi ancora nella condizione di predissesto “indotto”, come definito dalla stessa Corte dei Conti, dall’incidenza ingiustificabile e insostenibile dei tagli operati dalla legge 190/14.

A cinque anni da quella manovra, occorrono interventi mirati a chiudere definitivamente questa fase di profonda incertezza, che ha riflessi immediati sulla capacità di assicurare alle comunità i servizi essenziali.

E’ indispensabile che il Governo preveda le risorse necessarie per garantire l’equilibrio di parte corrente per tutte le Province: si tratta, da un lato, di individuare il fabbisogno necessario ad azzerare completamente il taglio previsto dalla Legge di stabilità 190/14, e dall’altro di verificare sulla base dei fabbisogni standard le risorse necessarie per l’esercizio delle funzioni fondamentali.

E’ inoltre urgente prevedere fondi ad hoc per le Province in dissesto e predissesto così da consentire a questi enti di rientrare il più rapidamente possibile nella normale gestione finanziaria.

A questo scopo, chiediamo al Governo di istituire, in vista della definizione della prossima legge di bilancio, un tavolo tecnico-politico sulle Province, attraverso il quale individuare, le misure necessarie da inserire in manovra atte a risolvere le criticità sopra elencate.

Si dovranno affrontare anche altri temi specifici quali ad esempio: le questioni relative alle entrate provinciali, il funzionamento del fondo sperimentale di riequilibrio, così come i diversi vincoli normativi ancora esistenti che non consentono alle Province di esercitare compiutamente l’autonomia finanziaria riconosciuta dalla Costituzione.