



LE PRINCIPALI PROPOSTE DELLE PROVINCE PER LA XVI LEGISLATURA

Roma, 5 giugno 2008

1. Premessa

La XVI legislatura, nelle intenzioni espresse dal Governo, dal Parlamento e dalle forze politiche, si propone di essere una "legislatura costituente", che si pone l'obiettivo di sciogliere i nodi rimasti in materia di riforme istituzionali per costruire un quadro di riferimento stabile, snello, moderno ed efficiente della Repubblica, che valorizzi i soggetti che oggi la costituiscono: i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato.

Occorre finalmente dare attuazione ai principi di autonomia e sussidiarietà della Costituzione per procedere ad un riordino delle istituzioni, con una chiara definizione dei ruoli di ciascun livello di governo per semplificare effettivamente la pubblica amministrazione. Occorre, allo stesso tempo, completare il processo di riforma per trovare un assetto costituzionale finalmente condiviso sul quale fondare una prospettiva di rilancio dello sviluppo del Paese.

E' questa, infatti, la sfida principale che oggi dobbiamo affrontare. Occorre investire fortemente sull'innovazione e sulla qualità dello sviluppo a partire dai territori. Non vi può essere crescita senza un grande patto tra il Governo e le comunità locali che valorizzi il ruolo delle istituzioni più vicine ai cittadini e la sussidiarietà tra soggetti pubblici e soggetti privati.

Su queste premesse e sulle priorità che indichiamo in questo documento chiediamo un confronto costante con il Governo, il Parlamento e le forze politiche.

2. Il riordino delle istituzioni, la semplificazione e la riduzione dei costi

A 7 anni dall'approvazione della riforma costituzionale del 2001, la legislatura che si apre deve porsi come obiettivo prioritario la conclusione della lunga fase di transizione istituzionale che ha caratterizzato il nostro Paese.

- Si deve procedere ad un forte **riordino istituzionale** che consenta di semplificare la pubblica amministrazione, individuando le **funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane** e riorganizzando in modo organico tutte le funzioni amministrative intorno alle istituzioni che compongono la Repubblica, colpendo le reali inefficienze e superando enti e strutture ridondanti a livello nazionale e a livello regionale.
- Per semplificare l'amministrazione occorre **eliminare sovrapposizioni e ricomporre gli ambiti ottimali per lo svolgimento delle diverse funzioni amministrative intorno ai Comuni e alle Province**, a cui deve essere ricondotta la gran parte delle funzioni di amministrazione e di gestione. Occorre superare l'attuale frammentazione di competenze e di strutture (ATO, BIM, Consorzi di bonifica, Agenzie regionali, ...) per **ricomporre in capo alle Province il complesso delle attribuzioni nel settore della difesa del suolo e della gestione delle risorse idriche**, attraverso l'evoluzione della legislazione regionale.

- Nella riordino del sistema amministrativo è essenziale che **ogni livello di governo sia disponibile a concentrarsi sulle funzioni che rientrano nella specifica missione istituzionale**, evitando di invadere il ruolo degli altri livelli di governo. In particolare, chiediamo che sia ridefinito in modo organico il ruolo delle Province, affinché esse si concentrino sulle funzioni di governo di area vasta, di programmazione e di pianificazione territoriale e su quei compiti che non possono essere svolti adeguatamente a livello comunale.
- In questa prospettiva occorre assolutamente **evitare l'istituzione di nuove Province** e, nelle aree metropolitane, **rilanciare l'istituzione delle Città metropolitane** come enti di governo integrato nel quale assorbire la gran parte delle funzioni comunali e provinciali: con l'istituzione della Città metropolitana viene meno la Provincia e si riorganizza tutto il territorio in una rete articolata di municipi o comuni metropolitani. Questo consentirebbe di prevedere anche meccanismi di revisione delle circoscrizioni provinciali, in conseguenza dell'istituzione delle Città metropolitane.
- Occorre **rivedere il Testo unico sugli enti locali**, per adeguarlo ai principi di autonomia previsti nella Costituzione, superare la disciplina di dettaglio, valorizzare l'autonomia normativa e organizzativa degli enti.
- Occorre, infine, **ripensare gli organi di governo in tutti i livelli istituzionali**, ridurre il numero dei componenti e i costi della politica, valorizzare la funzione e il peso politico ed istituzionale delle assemblee elettive, razionalizzare la disciplina delle ineleggibilità ed incompatibilità.

3. Il federalismo fiscale

La situazione della finanza pubblica obbliga tutti i soggetti costitutivi della Repubblica ad uno sforzo di sistema, per stabilire un quadro comune di impegni e responsabilità per risanare i conti e porre le condizioni per il rilancio dello sviluppo del paese, in primo luogo attraverso l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e l'avvio del federalismo fiscale

- **La legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione dovrà garantire alle Province**, ai Comuni, e alle Regioni la certezza delle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni istituzionali, allocando la gestione dei cespiti tributari in modo appropriato e trasparente tra i diversi livelli di governo ed esaltando l'autonomia e la responsabilità di tutte le istituzioni costitutive della Repubblica.
- Il federalismo fiscale dovrà essere attuato perseguendo il duplice obiettivo di **ridurre e riqualificare la spesa pubblica, alleggerendo il carico fiscale nei confronti dei cittadini e delle imprese e semplificando il sistema tributario**.
- Il federalismo fiscale dovrà **legare strettamente il prelievo fiscale alla responsabilità politica** di ciascun livello di governo, collegando il gettito dei tributi alle capacità dei territori e individuando nuovi meccanismi di perequazione e solidarietà.

- Le Province chiedono poi che **la partecipazione e il contributo di ciascun livello di governo al raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno** si fondi su una programmazione pluriennale (almeno 3 anni), su criteri e grandezze proporzionate al peso finanziario ed economico di ciascun comparto pubblico e in base ad un preventivo processo di condivisione, che incentivi la virtuosità degli enti e le loro capacità di investimento.
- Per far funzionare il federalismo fiscale occorre un'assoluta trasparenza e certezza della situazione dei conti pubblici in tutti i comparti istituzionali che può essere garantita solo attraverso **l'istituzione a livello nazionale di un soggetto di raccordo e di condivisione dei dati e delle informazioni finanziarie**, pariteticamente rappresentativo dei livelli di governo.
- Occorre, infine, procedere all'**armonizzazione dei principi sulla contabilità pubblica**, per rendere trasparente e comparabile la lettura dei bilanci pubblici, e alla conseguente revisione delle disposizioni del TU sugli enti locali in materia di ordinamento contabile.

4. La nuova "governance istituzionale"

Le istituzioni locali sono soggetti costitutivi del sistema istituzionale del Paese con cui Governo e Parlamento devono definire politiche pubbliche "multilivello", sulla definizione degli assetti istituzionali, sulle grandi scelte annuali di finanza pubblica, sulla ripartizione e allocazione delle risorse che derivano dall'attuazione delle politiche pubbliche.

Un tale sistema di rapporti ha bisogno di luoghi adeguati entro cui dispiegare il confronto e le relazioni interistituzionali.

- Vi è innanzitutto bisogno di una **semplificazione delle attuali sedi di raccordo istituzionale**, con la previsione di **un'unica Conferenza** che permetta di rilanciare la funzionalità del confronto fra i rappresentanti dei diversi livelli di governo.
- Allo stesso tempo, nell'ambito dell'auspicata riforma dei regolamenti parlamentari, occorre rilanciare l'istituzione della **Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con rappresentanti di Regioni e Autonomie locali**, nella prospettiva di un suo successivo superamento nel Senato delle Autonomie.
- Occorre prevedere la **necessaria presenza di rappresentanti delle autonomie locali** in sedi e istituzioni, quali il CIPE, ove sono assunte le decisioni fondamentali di sviluppo dei territori.

5. Il Senato federale

La nuova "Governance istituzionale" potrà trovare un equilibrio definitivo solo se si completerà il processo di riforma per trovare un assetto costituzionale finalmente condiviso da tutte le parti politiche, in primo luogo attraverso la riforma del sistema parlamentare.

- Occorre **razionalizzare l'attuale organizzazione e funzionamento del Parlamento**, superare il bicameralismo perfetto e le lentezze dell'iter di

approvazione delle leggi, ridurre il numero dei parlamentari, prevedere una Camera politica che dia la fiducia al governo e un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali, in modo da assicurare un maggiore coordinamento tra il legislatore nazionale e i legislatori regionali.

- Il **Senato federale**, dovrà rappresentare in modo paritario tutti i soggetti costitutivi dell'ordinamento repubblicano in modo da garantire una forte valenza politico-istituzionale e dovrà intervenire sulle leggi che hanno un diretto impatto sugli interessi regionali e locali.

6. Una pubblica amministrazione funzionale e innovativa

Per rilanciare lo sviluppo del Paese c'è bisogno non solo delle riforme delle istituzioni ma anche di una riorganizzazione profonda della pubblica amministrazione nel suo agire quotidiano, che alleggerisca gli oneri burocratici, garantisca l'efficienza e la trasparenza, incentivi la produttività dei pubblici dipendenti, migliori la funzionalità e la qualità dei servizi.

- La **riforma del sistema contrattuale pubblico e privato con la previsione dei rinnovi triennali e la valorizzazione dei contratti decentrati**, può essere l'occasione per dare maggiore efficienza al lavoro pubblico locale, con nuove forme di reclutamento, formazione e crescita professionale, che premino la professionalità e il merito ed incentivino la mobilità e la pratica di competenze in diversi settori dell'ente e nelle diverse pubbliche amministrazioni.
- In questa prospettiva è prioritario prevedere **un nuovo sistema di contrattazione nel pubblico impiego che consenta un confronto diretto tra i Comitati di settore e i sindacati** per la stipula dei CCNL, nel quadro delle risorse individuate nelle leggi finanziarie, valorizzando l'ARAN come Agenzia tecnica che segue l'evoluzione delle vicende contrattuali ed assiste le parti nella conclusione dei contratti.
- La riorganizzazione della pubblica amministrazione è strettamente legata all'utilizzo intelligente delle nuove tecnologie che porti ad un'adeguata diffusione delle innovazioni a tutti i livelli e permetta alle pubbliche amministrazioni di cooperare in rete per fornire servizi migliori ai cittadini e alle imprese. Occorre costruire una **"amministrazione digitale"**, che consenta di gestire in modo appropriato il patrimonio informativo detenuto dalle pubbliche amministrazioni, assicurando la circolazione dei dati, la trasparenza delle informazioni, la protezione dei dati personali. A questi fini occorre prevedere **un fondo (anche di tipo rotativo) per l'innovazione tecnologica e il governo elettronico negli enti locali**, che consenta di rafforzare le capacità di investimento sull'innovazione che maturano autonomamente nei territori per dare effettiva e diffusa attuazione ai principi affermati nel Codice delle pubbliche amministrazioni digitali.
- Le Province italiane hanno le capacità organizzative e tecniche per accompagnare la diffusione delle innovazioni, attraverso **azioni di supporto ai piccoli Comuni nell'ambito delle Alleanze locali per l'Innovazione** e possono mettere a disposizione del Paese i laboratori disponibili nelle scuole superiori per avviare, in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica, un'azione capillare di

formazione, aggiornamento professionale, sperimentazione delle nuove tecnologie tra i dipendenti pubblici del loro territorio. Le Province possono, inoltre, mettere a disposizione del Paese le loro competenze in materia di raccolta ed elaborazione dati per favorire l'elaborazione e la diffusione di **statistiche che diano una rappresentazione approfondita dei territori e della società, con un'attenzione particolare alle statistiche di genere.**

- La diffusione delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni dovrà essere accompagnata da un **investimento sulle infrastrutture digitali da parte dello Stato e delle Regioni**, che consenta di valorizzare gli investimenti che le Province hanno avviato in infrastrutture e servizi immateriali, per garantire la diffusione della banda larga in tutti i territori e contribuire al superamento del digital divide nelle zone più svantaggiate.

7. Sicurezza e legalità

Gli enti locali in quanto enti di prossimità che svolgono da tempo funzioni di polizia locale vogliono contribuire direttamente alla definizione delle politiche della sicurezza del Paese attraverso un'azione di coordinamento delle diverse forze di polizia, per uscire dalla logica di emergenza, garantire la legalità in tutte le zone del Paese, assicurare la sicurezza dei cittadini e dei territori.

- All'azione di prevenzione e repressione delle polizie, devono accompagnarsi iniziative tese a migliorare la qualità della vita, dei servizi, con programmi di risanamento del degrado urbano e dei territori. Per questo **le Province devono partecipare direttamente alla definizione delle politiche di sicurezza del Paese, anche come partner nei "Patti per la Sicurezza"**, che realizzano un raccordo delle attività di controllo del territorio con le competenze locali, estendendo l'esperienza ad altre realtà territoriali e altre materie, creando un centro di coordinamento che accompagni l'applicazione dei Patti.
- Chiediamo **una riforma che precisi e valorizzi le funzioni e attribuzioni della polizia locale e che permetta il coordinamento delle funzioni di polizia locale con le funzioni di competenza esclusiva delle forze di polizia nazionali**, soprattutto nel controllo del territorio, negli interventi di emergenza, nei fenomeni di disordine urbano, nello scambio di dati tra le forze di polizia locali e le forze di polizia nazionali.

7. Istruzione, formazione e lavoro: per un nuovo welfare che investe sul futuro

L'Italia si trova oggi a dover affrontare una dura sfida per riconvertire il proprio apparato produttivo dal settore manifatturiero di bassa qualità sul quale è forte la concorrenza dei paesi emergenti alla produzione di beni e servizi innovativi e di qualità congeniale ad un paese pieno di storia e creatività.

- Se si vuole pensare al futuro e rilanciare le potenzialità di sviluppo occorre **legare strettamente le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro**, investire sulle intelligenze, aumentare l'occupazione in quantità e qualità - in

primo luogo quella femminile e giovanile - per far crescere la produttività complessiva del sistema produttivo.

- Chiediamo un **“Piano straordinario per l’ammodernamento e la messa in sicurezza delle infrastrutture scolastiche”**, così da potere rilanciare la centralità della scuola nella società ed il rapporto tra le scuole e il territorio. Le scuole potranno così diventare veri poli di riferimento per il territorio, centri per l’educazione permanente non solo per i bambini e i giovani, prolungando gli orari di apertura e favorendo l’utilizzo diffuso delle palestre e dei laboratori, gli investimenti sulle nuove tecnologie e sulle energie rinnovabili.
- Le Province italiane possono articolare una strategia unitaria in tutto il territorio e in stretto raccordo con le esigenze reali per elaborare innovativi **Piani dell’offerta formativa** che colgano lo stretto legame fra istruzione, formazione professionale e lavoro e consentano di costruire finalmente quella **rete di poli della formazione tecnica e professionale** di cui l’Italia ha bisogno per sostenere meglio le sfide della concorrenza internazionale.
- Nei servizi per l’impiego è arrivato il momento di **uscire dalla rigida alternativa fra flessibilità e sicurezza**, rafforzando i servizi pubblici per l’impiego mettendoli in condizione di interagire con i soggetti privati e non profit. Le Province si impegnano a mettere in rete i centri per l’impiego per avviare un’azione sinergica sulle politiche del lavoro. In questo modo sarà più facile promuovere **politiche di lavoro che integrino gli strumenti per l’orientamento, l’avvio al lavoro ed il reimpiego, l’emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, gli strumenti di politica attiva e l’utilizzo degli ammortizzatori sociali.**
- I servizi e le politiche attive del lavoro dovranno essere **integrati con quelli per la formazione professionale** per garantire la massima efficacia delle politiche e degli strumenti per migliorare le competenze e collegare scuola, formazione professionale, fabbisogni delle imprese ed offerta di lavoro.

9. Ambiente, territorio, mobilità e infrastrutture: per uno sviluppo sostenibile

Le Province ritengono prioritaria la costruzione di una strategia condivisa per affrontare le tematiche ambientali nella prospettiva di promozione di uno sviluppo sostenibile del Paese, che sappia coniugare in un quadro completo i settori e i livelli di intervento con una chiara individuazione degli obiettivi, delle competenze e delle responsabilità.

- Di fronte all’emergenza nella gestione dei rifiuti è necessario porsi nella prospettiva del superamento delle gestioni commissariali, avviando un’azione coordinata per ricomporre in capo alle Province le diverse competenze e diffondere in tutto il paese **Piani provinciali per la gestione dei rifiuti**, che prevedano la diminuzione a monte della produzione dei rifiuti, la diffusione della raccolta differenziata e del riutilizzo dei rifiuti, la creazione di impianti innovativi di smaltimento dei rifiuti per ridurre l’inquinamento e produrre energia.

- I cambiamenti climatici, il costo del petrolio e le scelte operate dall'Unione europea nel settore energetico devono spingere il Paese ad **investire fortemente sulle energie rinnovabile**. Le Province possono giocare un ruolo di primo piano per dotare gli impianti pubblici di impianti di produzione di energia solare, sia per incentivare la diffusione del risparmio energetico e la produzione di energia rinnovabile nel loro territori, nelle abitazioni, nelle aziende, con lo sviluppo di impianti di produzione di energia che sfruttino le diverse fonti (sole, vento, idrogeno, biomasse, ...).
- La mobilità sostenibile rappresenta senza dubbio la sfida più ardua per contemperare il rispetto dell'ambiente, il miglioramento qualità dell'aria, il miglioramento della qualità della vita. Occorre **un Piano nazionale per la mobilità 2008-2013 per far muovere il Paese in modo efficiente, sicuro e pulito**, che investa sull'infomobilità e sul miglioramento delle capacità di programmazione dei servizi di trasporto pubblico e privato, sull'intermodalità e sulla sicurezza stradale, sulle valorizzazione delle vie marittime e fluviali, sulle vie ciclabili, nonché sull'aggregazione delle aziende dei trasporti pubblici locali.
- Strettamente collegate alle politiche della mobilità sostenibile sono le politiche della viabilità. Le Province attualmente gestiscono oltre l'84% della rete stradale nazionale (circa 140 mila km) ed hanno sviluppato una forte capacità, anche manageriale, per l'ammodernamento e messa in sicurezza di tale patrimonio. **L'ammodernamento e la messa in sicurezza della rete viaria provinciale, come il completamento delle opere già in essere**, sono azioni necessarie che non possono essere impediti dal vincolo agli investimenti nell'ambito del patto di stabilità interno e che devono essere inserite in **un piano straordinario di investimento sulle infrastrutture di comunicazione** che superi le strozzature che ci sono nelle aree sviluppate e, allo stesso tempo, il gap infrastrutturale che caratterizza il mezzogiorno.
- Oggi le Province hanno un ruolo rilevante negli interventi relativi alla pianificazione territoriale e alla difesa del suolo. Occorre arrivare ad una nuova **legge di principio in materia urbanistica che ribadisca il ruolo delle Province nella pianificazione territoriale di area vasta** attraverso i PTCP. Occorre prevedere un piano straordinario per la difesa del suolo e contro il dissesto idrogeologico, che consenta di rafforzare la capacità di prevenzione dalle grandi calamità naturali.