



LA PIATTAFORMA DELLE PROVINCE  
PER I CANDIDATI ALLE ELEZIONI REGIONALI DEL 2010

*Bozza per riunione Consiglio Direttivo UPI*

*ROMA, 25 Febbraio 2010*

## **1. Premessa**

In questa legislatura, dopo 8 anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, è stata finalmente avviata l'attuazione delle disposizioni del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione.

La legge 5 maggio 2009, n. 42 "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*" rappresenta senza dubbio il punto di partenza di un percorso che valorizza l'autonomia e la responsabilità di ogni livello di governo previsto dalla Costituzione.

Le autonomie territoriali e lo stesso Parlamento hanno sottolineato come la delega sul federalismo fiscale dovesse essere necessariamente accompagnata dall'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni delle Province e delle Città metropolitane, per avviare un profondo processo di riordino e di semplificazione delle istituzioni italiane.

L'approvazione in via definitiva da parte del Consiglio dei Ministri (19 novembre 2009) del disegno di legge AC 3318, recante "*Individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrat*", consente di tenere insieme il percorso attuativo della delega sul federalismo fiscale con la definizione degli assetti del federalismo istituzionale.

Il processo di riforma in atto – dal federalismo fiscale alla Carta delle autonomie locali – può davvero rappresentare un momento storico, forse irripetibile, per rendere più moderna e vicina ai cittadini l'organizzazione dei pubblici poteri. Ma occorre uno sforzo di tutti gli attori del sistema istituzionale affinché le riforme si concretizzino. Il disegno futuro dei pubblici poteri dipende non solo dalla legislazione dello Stato, ma anche dalla legislazione regionale.

**Per questo motivo l'UPI ha elaborato una piattaforma di proposte in vista delle prossime elezioni regionali che potranno essere utilizzate e integrate dalle Unioni regionali delle Province al fine di sottoscrivere un Patto con i candidati Presidenti di Regione.**

Obiettivo che ci prefiguriamo è quello di promuovere la realizzazione di un vero e proprio sistema regionale delle autonomie locali, in tutte le Regioni che andranno al voto a fine marzo.

## *2. I principi guida delle riforme istituzionali*

Il federalismo istituzionale e il federalismo fiscale sono impegni ormai richiesti dalla nuova forma di stato repubblicana prevista dalla Costituzione che ruotano intorno ai seguenti principi cardine:

- la pari dignità costituzionale di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato, quali elementi costitutivi della Repubblica (art. 114, comma 1);
- gli enti locali sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione che attribuisce ad essi la “potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite” (art. 114, comma 2 e art. 117, comma 6);
- le funzioni legislative sono ripartite tra lo Stato e le Regioni, con una competenza residuale esclusiva di quest’ultime sulle materie non nominate (art. 117);
- le funzioni amministrative sono riservate in generale agli enti locali, in primo luogo ai Comuni, ma anche alle Province, alle quali sono riconosciute funzioni fondamentali, funzioni proprie e ulteriori funzioni conferite dalle leggi statali e regionali, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 117, comma 2, lettera p e art. 118);
- il riconoscimento costituzionale dell’autonomia di Comuni, Province e Regioni ha come necessario corollario il riconoscimento della loro “autonomia finanziaria di entrata e di spesa”, in modo da consentire ad essi l’esercizio delle funzioni istituzionali in autonomia e responsabilità (art. 119);
- la necessità dell’istituzione delle Città metropolitane come enti di area vasta, al fine di costituire un nuovo sistema di governance metropolitana, attraverso una iniziativa coordinata tra i livelli istituzionali, sempreché la loro istituzione non porti alla proliferazione di nuove Province (art. 114, comma 1);

- la necessità di un costante raccordo tra le Regioni e le Autonomie locali che si ricava dalla previsione costituzionale del Consiglio delle autonomie locali, che deve essere necessariamente previsto e disciplinato negli statuti di ogni Regione (art. 123, comma 4).

Le Province italiane da anni si battono per affermare questi principi partendo dalla constatazione che la riforma costituzionale del 2001 non è ancora sostanzialmente attuata, sia a livello statale, sia a livello regionale.

La coerente attuazione di questi principi costituzionali è il percorso migliore anche per la semplificazione degli assetti istituzionale e la riduzione dei costi impropri e della spesa pubblica del nostro Paese.

### *3. Il federalismo fiscale*

Il federalismo fiscale rappresenta la sfida principale che oggi abbiamo davanti per semplificare il sistema fiscale ed istituzionale e fornire a chi guida le istituzioni territoriali l'autonomia e la responsabilità nella definizione delle politiche e nell'esercizio delle funzioni istituzionali, in un quadro che renda trasparenti le gestioni virtuose e quelle non virtuose.

Solo attraverso questo circuito virtuoso sarà possibile abbassare la pressione fiscale sia a livello nazionale, sia a livello territoriale.

Con l'attuazione del principio costituzionale dell'autonomia di entrata e di spesa dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, ogni istituzione territoriale potrà avere a disposizione un livello autonomo di entrate, attraverso i tributi propri, le partecipazioni e i fondi perequativi, tale da consentirgli di esercitare le sue funzioni in piena autonomia e responsabilità.

L'effetto naturale del federalismo fiscale è quello di favorire un naturale processo di riunificazione delle competenze in capo al soggetto che meglio è in grado di disciplinarle, amministrarle e gestirle e la semplificazione della pubblica amministrazione costituisce pertanto il passaggio necessario per massimizzare il circuito virtuoso che il federalismo fiscale può avviare.

Il federalismo comporta anche il rafforzamento della capacità di condividere a livello centrale dati e informazioni che riguardino il funzionamento di tutti i livelli istituzionali, ma occorrerà dare vita in ogni regione a dei sistemi che consentano di condividere i dati sui fabbisogni e sulla spesa di ogni istituzione territoriale per definire strategie comuni di ripartizione delle risorse finanziarie secondo i principi previsti dall'art. 119 della Costituzione e dalla legge delega sul federalismo fiscale.

In questa prospettiva:

- diventa essenziale stabilire un patto tra le Autonomie locali e le Regioni per il coordinamento della finanza pubblica del territorio, che porti al superamento dell'attuale sistema di finanza derivata imperniata sui trasferimenti regionali di parte corrente e in conto capitale nella prospettiva della loro trasformazione in compartecipazioni ai tributi regionali;
- occorre arrivare alla definizione di un patto di stabilità regionale che consenta di rimuovere almeno in parte i vincoli che gravano sulle Province, soprattutto relativamente alle spese di investimento per lo sviluppo delle infrastrutture e del territorio.

#### *4. Per una "Regione ente di legislazione, indirizzo e programmazione"*

Nell'imminenza della scadenza elettorale regionale le Province auspicano che si possa avviare un confronto con i candidati Presidenti e con i candidati ai Consigli regionali per costruire insieme una strategia condivisa per l'attuazione del federalismo fiscale e del federalismo istituzionale.

In questo nuovo contesto il ruolo della Regione è centrale, poiché è a questo livello di governo che si sostanzia il sistema regionale delle autonomie locali, come base fondamentale di una Repubblica veramente autonomista e federale. Per questo, occorre prefigurare una Regione, capace di concentrarsi sulle sue importantissime funzioni legislative, di indirizzo e di programmazione e, altresì, di costruire con le Province e i Comuni un modello regionale di federalismo amministrativo.

Comprendiamo la difficoltà che le Regioni oggi incontrano su questo fronte, visto il blocco del processo di decentramento da parte dello Stato delle funzioni che oggi dovrebbero essere già state trasferite a livello regionale e in considerazione della volontà più volte manifestata dal legislatore nazionale di invadere i campi normalmente riservati alla legislazione regionale.

Tuttavia riteniamo che le Regioni debbano fare un deciso passo in avanti nell'esercizio delle funzioni legislative ad esse riservate dalla Costituzione e un altrettanto deciso passo indietro rispetto a tutte quelle funzioni amministrative che dovrebbero essere conferite ai Comuni e alle Province, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

- Auspichiamo che le Regioni si concentrino sulle funzioni legislative e trasferiscano ai Comuni le funzioni legate al governo di prossimità e alle Province le funzioni legate al governo di area vasta, decentrando tutte quelle funzioni amministrative che ancora oggi sono gestite direttamente dall'amministrazione regionale o indirettamente da enti, agenzie e società, comunque dipendenti dalla Regione.
- Vogliamo una Regione che eviti di assumere funzioni che possono essere più adeguatamente esercitate dai Comuni e dalle Province e si limitati all'esercizio di quelle funzioni che necessitano veramente di un intervento unitario regionale.
- Vogliamo pertanto che siano aboliti gli enti, agenzie e apparati amministrativi di vario tipo che operano sul territorio (a partire dagli ATO acque e rifiuti e dai Consorzi di bonifica) che impediscono il naturale svolgimento del ruolo delle Province nel territorio e rendono sempre più difficile il rapporto tra le attività istituzionali e la responsabilità democratica.
- Vogliamo che la legislazione regionale superi completamente il sistema delle deleghe che comporta vincoli persistenti ed invasivi sull'organizzazione e sulle procedure degli enti locali a scapito della loro autonomia normativa, per dare attuazione finalmente ai conferimenti di funzioni in capo alle Province, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza previsti dall'art. 118 della Costituzione.

## ***5. La Carta delle autonomie e la sfida delle funzioni fondamentali delle Province***

Nell'ultimo decennio in attuazione del processo di decentramento amministrativo, abbiamo assistito allo spostamento di numerose e importanti competenze amministrative, dal livello centrale e regionale a quello provinciale, che ha rivalutato il ruolo delle Province, come ente che rappresenta gli interessi generali della comunità territoriale.

Le Province hanno dimostrato di essere soggetti istituzionali in grado di coordinare lo sviluppo locale, attraverso la gestione dei bilanci e le scelte politiche che hanno privilegiato investimenti per lo sviluppo delle infrastrutture e della rete viaria locale, per l'istruzione, la formazione professionale ed il lavoro, per la tutela e la protezione dell'ambiente e la valorizzazione del territorio, nella sua complessiva ricchezza.

Il disegno di legge sull'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e sulla nuova Carta delle autonomie locali (AC 3118) dovrebbe rappresentare il passaggio normativo per costruire un sistema istituzionale equilibrato.

Auspichiamo che le Regioni, nell'esercizio delle importanti competenze legislative che ad esse sono assegnate dalla Costituzione, condividano e rafforzino il quadro delle funzioni fondamentali riconosciute alle Province, conferendo ad esse in modo organico le competenze amministrative connesse alle loro funzioni fondamentali.

**Per questo chiediamo ai candidati alle prossime elezioni regionali di porre come loro obiettivo prioritario il riconoscimento delle Province come unico ed esclusivo livello di governo di area vasta tra la Regione e i Comuni, singoli e associati, con la conseguente riconduzione alle Province delle funzioni che oggi sono disperse impropriamente in diversi enti o strutture regionali.**

- Sul **coordinamento dello sviluppo locale**, le Regioni sono oggi i principali interlocutori istituzionali delle politiche di sviluppo economico e di incentivo alle imprese e dovranno **coinvolgere le Province nei processi di programmazione economica e di gestione degli incentivi al fine di costruire veri e propri sistemi di sviluppo locale**, in una prospettiva duratura e non più contingente, che sfruttino al meglio le potenzialità delle imprese presenti nei territori.

- In materia di **scuola, formazione e lavoro**, i sistemi regionali del lavoro costituiscono il riferimento naturale di indirizzo e programmazione, ma le Province devono essere considerate l'ambito ottimale per attuare in modo coordinato le politiche dell'istruzione, della formazione e del lavoro, in una dimensione territoriale di area vasta. L'articolazione sul territorio dei diversi soggetti autorizzati ad operare per il lavoro e per la formazione necessita di una regia pubblica provinciale in grado di garantire una coerente attuazione degli indirizzi previsti dalla programmazione regionale.
- In materia di **Ambiente, infrastrutture, governo del territorio** le Regioni devono di valorizzare il ruolo della pianificazione territoriale di coordinamento della Provincia, quale strumento generale per il governo di area vasta, alla quale devono essere ricondotte anche i controlli e le verifiche di coerenza dei piani comunali rispetto alle prescrizioni previste nei piani territoriali provinciali e nei piani paesistici regionali. Allo stesso tempo devono riconoscere in modo organico in capo alle Province le competenze in materia di difesa del suolo e gestione delle risorse idriche, rifiuti, politiche della montagna, tutela e valorizzazione dell'ambiente, gestione dei parchi e delle riserve naturali, viabilità e trasporti, concentrandosi sul ruolo di indirizzo e di programmazione e garantendo il più ampio coinvolgimento delle Province nella definizione dei piani di intervento, al fine di rendere più efficaci, mirate ed incisive le misure adottate.
- In materia di **polizia locale** chiediamo alle Regioni di elaborare normative per la disciplina della polizia amministrativa locale coerenti con l'impostazione e le finalità della comune proposta di legge sul coordinamento delle politiche di sicurezza con le funzioni di polizia locale, di investire con le risorse necessarie sulla formazione e sul coordinamento delle polizie locali, al fine di valorizzare le attività di polizia provinciale soprattutto nel campo ambientale e territoriale.

Nella prospettiva della realizzazione di un sistema regionale delle autonomie locali, nell'ambito della legislazione regionale generale e di settore, **le Province devono essere riconosciute come :**



- **il principale punto di riferimento delle forze economiche, politiche e sociali** che promuove la collaborazione e la concertazione tra i diversi soggetti - pubblici e privati - che operano nel territorio provinciale, in stretto raccordo con le Regioni;
- **il naturale punto di riferimento per l'insieme dei Comuni del territorio provinciale** per il coordinamento delle proposte dei Comuni nell'ambito della programmazione regionale e per l'esercizio di quelle funzioni che, non potendo essere svolte adeguatamente a livello comunale, possono essere attribuite alle Province, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza;
- **un punto di riferimento essenziale per le politiche e le discipline regionali relative all'esercizio associato delle funzioni comunali**, per la valorizzazione delle Unioni comunali, anche nei territori montani, a partire dalle funzioni che già oggi svolgono nel campo della programmazione, della raccolta dei dati, del supporto tecnologico e dell'assistenza tecnica e amministrativa ai piccoli Comuni;
- **gli enti più adeguati per attuare il processo di ristrutturazione delle reti dei servizi pubblici locali**, per favorire la realizzazione di un mercato equilibrato in questo settore che sia in grado di contemperare al meglio gli interessi generali e quelli degli utenti, secondo le indicazioni contenute nella disciplina statale e nelle leggi regionali di settore;
- **un punto di riferimento essenziale anche per l'attuazione dell'art. 118 della Costituzione in materia di "sussidiarietà orizzontale"**, allo scopo di valorizzare al meglio le iniziative e le capacità dei privati e degli enti non profit anche nello svolgimento di attività di interesse generale, nella prospettiva della creazione di un welfare locale che consenta di dare risposte più articolate e più ricche ai territori.

***Per un sistema regionale delle autonomie locali.***

Le nuove competenze costituzionali di Comuni, Province e Regioni impongono la realizzazione in ogni regione di un **nuovo sistema di relazioni e di governance tra le Regioni e le Autonomie locali.**

Le Province ritengono che le norme regionali fino ad ora approvate per l'istituzione dei consigli delle autonomie tendano spesso a svuotare di significato il ruolo e i poteri di tale organo, riconosciuto dall'art. 123 della Costituzione.

- In primo luogo è necessario che tutte le Regioni provvedano ad adottare leggi regionali di istituzione e di disciplina del Consiglio delle Autonomie locali, con l'avvertenza che il Consiglio è sede di rappresentanza dei soli enti locali territoriali e che non deve limitarsi soltanto ad un ruolo di consultazione generica fra la Regione e le Autonomie Locali, ma deve poter incidere sulle deliberazioni dei Consigli regionali attraverso il ricorso a procedure di concertazione e intese forti.
- Perché ci sia una vera governance a livello regionale occorre, inoltre, assicurare nel sistema dei raccordi istituzionali regionali un ruolo di guida alle Associazioni regionali rappresentative dei Comuni e delle Province.
- Occorre infine prevedere Conferenze tra i vertici esecutivi di Regione, Province e Comuni, come sedi permanenti di confronto tecnico e politico in cui i rappresentanti dei diversi livelli di governo, a livello esecutivo, possano co-decidere le strategie politiche e definire le opportune intese per la loro attuazione.