

*Unione Province d'Italia*



**UPI**

**35° Assemblea Congressuale  
Unione delle Province d'Italia**

**L'Italia delle Province**

**Relazione del Presidente  
Pasquale Gandolfi**

***Roma, 11 dicembre 2024***

## **1. Saluti introduttivi**

Care colleghe e colleghi, gentili ospiti

rinnovo i miei più sinceri ringraziamenti a tutte le delegate e ai delegati che mi hanno concesso l'onore di essere eletto Presidente dell'Unione delle Province d'Italia.

Permettetemi prima di tutto di inviare un saluto pieno di affetto e riconoscenza, anche a nome di tutti voi, a chi mi ha preceduto: io raccolgo il testimone da Michele de Pascale, che ha guidato con coraggio, determinazione, autorevolezza, l'Associazione in questi anni.

Sotto la sua guida le Province e l'UPI hanno continuato a crescere, a vedersi riconosciuto un ruolo centrale, ad essere protagoniste nel Paese, sia nei momenti difficili, come l'emergenza pandemica, sia nei confronti istituzionali a tutti i livelli.

A lui e a tutta la squadra che lo ha accompagnato va la nostra riconoscenza.

Raccolgo con umiltà e coraggio questo testimone, sapendo di avere da oggi l'onore di guidare un'Associazione che dal 1908 rappresenta un punto fermo per gli amministratori territoriali, una casa con radici storiche profonde e uno sguardo al futuro.

Personalmente, saranno i temi su cui orienterò sempre la mia presidenza: questi, insieme ai valori che da sempre sono alla base di questa associazione. Condivisione, concretezza e unità saranno le basi dei cinque anni che insieme affronteremo.

Insieme con l'UPI, insieme per le Province!

## **2. Il nostro mandato: costruire insieme una Provincia Nuova**

Dal 2014 le Province stanno vivendo in una situazione di precarietà normativa ed istituzionale.

Il percorso verso l'abolizione delle Province, avviato con legge 56/2014 è stato fermato dalla volontà popolare. Tuttavia, il sistema transitorio instaurato ormai da più di 10 anni, si è cristallizzato, generando una situazione disomogenea a livello territoriale e nella funzionalità di ogni ente.

Una riforma delle Province non può che partire dai principi di autonomia e sussidiarietà che sono sanciti in modo chiaro nella nostra Costituzione repubblicana e dalle indicazioni che il Consiglio d'Europa ha dato alle autorità politiche italiane nella raccomandazione dello scorso febbraio 2024 sull'applicazione della Carta europea delle autonomie locali.

Occorre tener presente, infatti, che in 19 paesi sui 27 Stati membri della UE esistono istituzioni intermedie come le Province. Gli enti intermedi hanno organi eletti direttamente dal popolo, e anzi in tutti i Paesi europei si sta ponendo ora l'esigenza di rafforzare il ruolo delle Province e degli enti intermedi.

Nonostante le evidenti difficoltà organizzative e finanziarie molte Province hanno svolto bene le loro funzioni e si sono ritagliate, nella loro autonomia, un ruolo di rappresentanza generale delle loro comunità territoriali, dalla spesa d'investimento per lo sviluppo locale, al coordinamento degli attori socioeconomici del territorio.

Proprio a partire da queste considerazioni, la discussione sulla nuova disciplina delle Province non può proporsi con un ritorno al passato, ma deve tener conto del quadro europeo e dell'esperienza che è maturata negli ultimi anni.

### **Lavoreremo per una nuova Provincia come:**

- ✓ **istituzione di semplificazione amministrativa,**
- ✓ **ente per gli investimenti a favore del territorio,**
- ✓ **ente che svolge una funzione di supporto e di assistenza ai Comuni piccoli e medi.**

Siamo così convinti del valore della dimensione territoriale delle Province, che diciamo chiaramente che questo nuovo ente non deve creare sovrapposizioni di compiti e funzioni né con le Regioni, né con i Comuni.

Le proposte contenute nel testo unificato all'attenzione del Senato e nello schema di delega per la revisione del TUEL tengono conto di questa evoluzione e vanno nella direzione della previsione di un sistema di governo provinciale democraticamente

legittimato, con il riconoscimento di un ruolo generale di rappresentanza delle comunità, che restituisca alla Provincia una piena dignità di ente territoriale di rango costituzionale.

Si consolidano e rafforzano le funzioni di area vasta delle Province, riconoscendo di nuovo in capo ad esse la programmazione strategica, il coordinamento dello sviluppo locale, l'organizzazione dei servizi pubblici locali, nella consapevolezza che il livello provinciale rappresenta uno snodo fondamentale del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione. Allo stesso tempo, si valorizzano le funzioni di supporto ai Comuni del territorio, a partire dall'esperienza delle stazioni uniche appaltanti.

Le nuove Province possono e devono valorizzare le "Assemblee dei sindaci" e altri strumenti di raccordo con le istanze territoriali, secondo le modulazioni che potranno essere operate dagli statuti provinciali.

Sulla base delle funzioni riconosciute si può, infine, individuare un percorso per garantire alle Province le risorse necessarie e l'autonomia di entrata e di spesa prevista dall'articolo 119 della Costituzione.

Le considerazioni svolte portano alla conclusione che i tempi sono oggi maturi per una profonda revisione della disciplina delle Province.

L'auspicio è che le proposte elaborate, condivise e migliorate attraverso il confronto tra le forze politiche in Parlamento, possano portare in tempi rapidi all'approvazione di una legge ordinaria di riforma della Legge 56/14, che preveda un quadro certo di funzioni delle Province e un sistema elettorale pienamente rappresentativo di una istituzione costitutiva della Repubblica e che garantisca risorse adeguate e rispondenti ad assicurare il pieno esercizio delle funzioni e un'organizzazione amministrativa funzionale con un personale adeguato allo svolgimento dei compiti assegnati, in linea con le indicazioni del Manifesto programmatico che unitariamente abbiamo approvato in quest'Assemblea congressuale.

La riforma delle Province può essere approvata insieme ad un più complessivo disegno di delega per la revisione del TUEL su cui il Ministero dell'interno, in questi mesi, ha lavorato, in stretto raccordo con gli altri Ministeri competenti, con le associazioni degli enti locali e con la Conferenza delle Regioni, anche per superare la disarticolazione che la disciplina degli enti locali ha subito negli ultimi 20 anni.

Occorre ridefinire il ruolo degli enti previsti in Costituzione quali enti esponenziali delle comunità locali, che hanno una competenza generale nel governo del territorio

e un ruolo di organizzazione dei servizi pubblici locali: Comuni, Province e Città metropolitane. Occorre altresì rivedere in modo coerente la disciplina del TUEL sullo status degli amministratori, in materia di incandidabilità - ineleggibilità - incompatibilità, la normativa sull'organizzazione, sui controlli e sulle procedure di risanamento finanziario.

L'obiettivo condiviso è quello di una revisione organica delle disposizioni di legge statale che riguardano i Comuni, singoli e associati, le Province e le Città metropolitane (sia per la parte istituzionale, sia per la parte relativa all'organizzazione amministrativa e all'ordinamento finanziario e contabile) con l'obiettivo di riordinare, semplificare e rilanciare tutto il sistema di governo locale, in attuazione del principio autonomistico che la nostra Costituzione riconosce e valorizza.

Accanto al lavoro che il Governo e il Parlamento devono fare per arrivare al più presto all'approvazione di una nuova disciplina ordinamentale delle Province, molto lavoro dobbiamo fare anche nei territori, attraverso l'impegno di tutti noi.

Proporremo nei prossimi mesi alle UPI regionali di riaprire un confronto Regione per Regione per rivedere la disciplina regionale di attuazione della legge 56/14. Auspichiamo che le Regioni si aprano ad un confronto con i territori per arrivare ad una migliore allocazione delle funzioni amministrative che attui finalmente i principi costituzionali di autonomia e di sussidiarietà.

La legge 56/14 non è riuscita a mettere in moto un processo di riordino del sistema di governo locale. A seguito dell'approvazione della legge sono stati avviati, senza un disegno coerente, processi di trasferimento delle funzioni provinciali ad altri enti.

Le leggi regionali di attuazione della legge 56 hanno per lo più portato ad un accentramento di funzioni amministrative, risorse e personale nelle Regioni o in enti strumentali regionali, in palese contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza previsti nell'articolo 118 della Costituzione.

Il sistema di governo locale invece di essere riordinato è diventato ancora più complicato. In ogni territorio regionale è però forte l'esigenza di rafforzare la leale collaborazione istituzionale tra le Regioni e le autonomie locali e di semplificare e rafforzare il sistema di governo locale.

Le Regioni a Statuto Ordinario e le Regioni a Statuto Speciale possono riaprire, su queste basi, una nuova stagione di decentramento e di riordino delle funzioni amministrative che tengano conto delle specificità territoriali e dell'evoluzione della

legislazione nazionale in materia di contratti pubblici, servizi pubblici locali, piani di attività e organizzazione, digitalizzazione delle PA, reclutamento del personale.

In questa prospettiva le Province possono essere valorizzate come istituzioni che gestiscono le funzioni di area vasta conferite dalle Regioni e come “piattaforme amministrative” che operano a supporto degli enti locali e dei piccoli comuni del territorio, al fine di semplificare e rafforzare tutto il sistema di governo del territorio.

L’esperienza delle Province della Lombardia può essere utile in questa prospettiva, perché sono state destinatarie di funzioni delegate da parte della Regione, tra cui quelle molto importanti relative ai servizi per il lavoro e alla formazione professionale. Il 17 luglio 2024 è stata rinnovata l’intesa tra Regione, Province e Città Metropolitana di Milano per il triennio 2024-2026, a conferma dell’importanza del lavoro svolto da tutte le Province lombarde.

### **3. Facciamo crescere i servizi delle Province a favore dei Comuni**

Nonostante la precarietà normativa ed istituzionale e le notevoli difficoltà di natura organizzativa e finanziaria derivanti dai tagli operati dalla legge 190/14, le Province hanno cercato di gestire al meglio le loro funzioni fondamentali in materia di scuole, viabilità, ambiente, svolgendo anche un ruolo prezioso di assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali del territorio.

Tutte le Province si sono attivate per la migliore applicazione della disciplina del nuovo codice dei contratti pubblici approvata con il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, si sono qualificate a regime nel 2024 e gestiscono gare non solo per sé stesse, ma anche per oltre 2300 Comuni che sono convenzionati con le loro stazioni appaltanti o centrali di committenza.

Le Province, nel 2023 hanno gestito appalti per circa 9 miliardi di euro, con il raddoppio degli importi gestiti rispetto al 2021, e con una tendenza che si conferma anche nel 2024.

In particolare, i finanziamenti del PNRR hanno esaltato il ruolo delle Province come istituzioni che progettano e realizzano investimenti a livello locale, non solo per sé stesse, ma anche per i Comuni del loro territorio.

Rispetto alla qualificazione delle stazioni appaltanti occorre ora prevedere misure di accompagnamento per rafforzare la capacità amministrativa delle stazioni uniche appaltanti provinciali che operano a servizio dei Comuni e per favorire gli obiettivi di responsabilizzazione, semplificazione e digitalizzazione del nuovo codice.

In questa prospettiva, nell'approvazione del correttivo del codice dei contratti pubblici, chiediamo con forza di:

- introdurre nel codice e nell'allegato sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza un sistema incentivi che consenta di rafforzare la capacità amministrativa delle centrali di committenza qualificate per far fronte alle richieste di gestione appalti delle numerose stazioni appaltanti che non si sono qualificate;
- prevedere un coordinamento delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza qualificate attraverso la costituzione presso l'ANAC di un tavolo costituito da rappresentanti di tutte le istituzioni che concorrono al buon funzionamento del sistema di qualificazione e digitalizzazione degli appalti pubblici.

#### **4. Basta precarietà: le risorse necessarie per assicurare i diritti dei cittadini**

Qualsiasi evoluzione del quadro ordinamentale e organizzativo delle Province deve fare i conti con la difficile situazione finanziaria in cui queste versano e che presenta criticità ormai note a tutti.

I tagli operati soprattutto dopo la riforma del 2014 hanno determinato uno squilibrio tra risorse disponibili e fabbisogni per un valore che si attesta ad oltre un miliardo di euro, se consideriamo tutto il comparto che comprende anche le Città Metropolitane.

Nell'anno 2024 le Province hanno versato come contributo alla finanza pubblica a favore dell'erario circa 1 miliardo di euro.

Grave che ancora oggi, a 10 anni di distanza, le Province debbano subire limiti e vincoli che altri livelli di governo locale non hanno mai neanche conosciuto.

Il riferimento è all'articolo 1, comma 420, della legge di bilancio 2015, che ancora oggi impone e definisce solo per le province, i limiti di accesso al mutuo, e soprattutto impedisce di sostenere qualsivoglia spesa di rappresentanza, che sia quella relativa ad un convegno piuttosto che alla celebrazione di un funerale con relativo acquisto di corona funebre.

La sola Provincia di Bergamo è chiamata, ogni anno, a versare all'erario oltre 30 milioni di euro, le Province lombarde complessivamente oltre 320 milioni. Il Veneto 123 milioni, l'Emilia-Romagna 144 e la Puglia più di 80 milioni.

Si tratta di risorse derivanti da tributi provinciali, Ipt ed Rcauto, che i contribuenti sul territorio pensano siano destinati allo sviluppo delle infrastrutture del loro territorio, e che invece vanno all'Erario. Occorre interrompere questo processo, e fare in modo che il contributo alla finanza pubblica venga azzerato entro il più breve tempo possibile, lasciando agli enti la piena disponibilità delle loro entrate tributarie.

Inoltre, la fase che si è appena conclusa, e che ha visto l'aggiornamento dei fabbisogni standard e della capacità fiscale, ha evidenziato un incremento dei primi e un decremento della seconda, con il risultato di acuire ancor di più il fabbisogno di risorse di parte corrente delle Province.

Da qui l'accresciuta esigenza di accelerare l'impiego di risorse a riduzione dello squilibrio. In questo senso sembra andare lo stanziamento previsto nella legge di bilancio, per ulteriori 50 milioni di euro annui le risorse da assegnare a Province e Città e metropolitane.

Si tratta di una misura che, seppure – e lo apprezziamo – consideriamo di segno positivo, non è evidentemente ancora sufficiente, anche perché inserita in un contesto di persistente instabilità delle entrate finanziarie delle Province.

A ciò si aggiunga, peraltro che l'ulteriore contributo alla finanza pubblica per complessivi 150 milioni per Province e Città metropolitane, sotto forma di accantonamento non rappresenta un segnale positivo per il comparto degli enti locali.

Si rende necessaria, pertanto, un'azione complessiva e di sistema che consenta alle Province di ritrovare una piena stabilità dei bilanci e la conseguente capacità di programmazione finanziaria.

## **5. L'eccellenza delle Province negli investimenti**

Grazie al PNRR e ai fondi del Ministero delle Infrastrutture e del Ministero dell'Istruzione e del Merito, in particolare negli ultimi tre anni, le Province hanno potuto avviare un'opera di ristrutturazione, messa in sicurezza e modernizzazione della rete viaria provinciale (120 mila chilometri di strade e oltre 30 mila ponti e viadotti) e degli edifici scolastici delle scuole superiori (con progetti che coinvolgono oltre 1700 scuole).

Non a caso si è consolidata negli ultimi anni una tendenza alla crescita della spesa per investimenti delle Province, che nel 2023 ammonta ad 1,7 miliardi di euro (+46,67% rispetto al 2021) e che anche nel 2024 registra un ulteriore aumento rispetto all'anno precedente (+56,56%).

In questo quadro, le Province hanno assunto un ruolo centrale per la realizzazione e il coordinamento degli interventi infrastrutturali dei territori. Questa tendenza è evidente non solo nel quinquennio 2019/2023, grazie anche al PNRR, ma si conferma anche nel raffronto del primo semestre del 2024, con lo stesso periodo del 2023.

Il Disegno di Legge di Bilancio in esame, come rilevato in premessa, non sostiene né rilancia la forte spinta per gli investimenti locali che ha caratterizzato il triennio precedente, che gli enti hanno potuto realizzare soprattutto grazie al PNRR.

L'art. 104, infatti, introduce diverse misure di riduzione dei fondi per gli investimenti degli enti locali (commi dal 13 al 21) per un totale di circa 3,2 miliardi dal 2025 al 2029. Un taglio che non è compensato dal fondo per gli investimenti (art.120) istituito presso il MEF, poiché le risorse per questa misura intervengono solo a partire dal 2027. Per il 2025 e il 2026 non sono previsti dunque finanziamenti per investimenti a favore di Province, Comuni e Città metropolitane, interrompendo il percorso virtuoso fin qui compiuto.

## **6. L'attuazione della delega fiscale per una reale autonomia finanziaria**

Le Province hanno sostenuto la ripresa del percorso attuativo del federalismo fiscale e dunque l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e della legge n. 111/23 che in larga parte richiama per le Province i principi contenuti nella legge n. 42/09, ancora oggi inattuata.

Tra i principi di delega che, ricordiamo, richiamano l'"integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite", il "potenziamento dell'autonomia finanziaria", la riduzione di "fenomeni di evasione ed elusione fiscale e aumento della capacità fiscale", vi sono tutti gli ingredienti necessari per portare il comparto delle Province ad un sistema di finanziamento che sia effettivamente autonomo ed in grado di sostenere i relativi fabbisogni.

Le Province chiedono una compartecipazione ad un tributo erariale che sia realmente dinamica e che permetta negli anni di eliminare il contributo alla finanza pubblica,

Chiediamo di disciplinare in maniera più puntuale l'imposta provinciale di trascrizione, tenendola al riparo da politiche fiscali opportunistiche che sottraggono gettito ai territori di riferimento. Ormai, dopo oltre 10 anni di questa situazione è necessario porre fine alla distribuzione artefatta del gettito, cui corrisponde abuso del diritto da parte di società di noleggio (ma non solo) e soprattutto è necessario ampliare la forchetta delle aliquote applicabili rendendole strumento per favorire la transizione ecologica.

Chiediamo infine di prevedere l'istituzione di un fondo perequativo che consenta anche alle Province con minore capacità fiscale di avere risorse adeguate a garantire l'esercizio delle loro funzioni.

## **7. Il rafforzamento amministrativo: la priorità delle Province**

Le criticità nell'equilibrio della gestione corrente dei bilanci delle Province si riflette anche nell'organizzazione amministrativa degli enti.

I dati del personale degli Enti locali che emergono dalle rilevazioni della RGS mostrano un quadro generale nel quale le risorse umane sono sempre di meno e sempre meno giovani. Dal 2016 al 2021 il personale del comparto delle Funzioni locali è passato da 467.397 unità alle attuali 403.633, con una perdita di oltre 10.000 unità l'anno.

Queste criticità sono particolarmente rilevanti per gli enti di area vasta: secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato la spesa di personale del comparto Province e Città metropolitane, tra il 2014 e il 2021, si è ridotta di circa 1,3 miliardi di euro.

Il personale totale delle sole Province è passato da 35.418 dipendenti nel 2014 a 15.943 nel 2022.

I dirigenti si sono più che dimezzati: da 640 nel 2014 a 288 nel 2022 (1 ogni 55 unità di personale).

Questi numeri sono la conseguenza del blocco delle assunzioni dal 2015 al 2019 e di un limitato turn-over negli anni 2020 e 21, pari al 25% delle cessazioni.

Grazie alla nuova disciplina delle assunzioni varata con il DM 11 gennaio 2022, si è riaperta la possibilità di immettere nuovo personale negli enti: questa possibilità vale solo per le Province che si trovano nelle condizioni di sostenibilità finanziaria richieste dal nuovo quadro normativo.

L'immissione di nuovo personale è stata fortemente limitata rispetto alle aspettative iniziali a causa della contrazione delle entrate e dell'aumento degli oneri di personale derivanti dai rinnovi contrattuali.

Nel disegno di legge di bilancio, purtroppo, si delinea una inaccettabile manovra restrittiva sul personale degli enti locali e si prevede per il 2025 una limitazione lineare delle assunzioni ad una spesa pari al 75 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, anche per gli enti che abbiamo parametri di sostenibilità finanziaria virtuosi.

Restrizione che si aggiunge alle già previste limitazioni delle assunzioni al 30% del turn-over per gli enti che non rientrano nei parametri previsti dal DM 11 gennaio 2022.

Questa scelta viene nel disegno di legge motivata dalla finalità di “implementare l’attuazione della riforma della pubblica amministrazione prevista dal PNRR”, in espreso contrasto, invece, con le indicazioni della Commissione europea di rafforzare la capacità amministrativa, in particolare a livello subnazionale, per consentire un’attuazione continua, rapida e costante del PNRR.

Il ritorno a logiche di tagli lineari sulle spese di personale è un errore strategico del Paese rispetto agli impegni presi a livello europeo ed ha un forte impatto sulla programmazione pluriennale delle assunzioni che le istituzioni locali hanno messo in campo nei piani triennali dei fabbisogni di personale.

Per questi motivi, al Parlamento chiediamo di ripristinare la normativa delle assunzioni di personale degli enti territoriali prevista dall’articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, che si basa su parametri di sostenibilità finanziaria che tengono conto della diversità strutturale dell’organizzazione dei diversi enti.

## **CONCLUSIONI**

Insieme al Comitato Direttivo, ai Vicepresidenti e a tutti voi, dovremo affrontare sfide sempre più impegnative e voglio che sia chiaro che l’UPI, così come è sempre stato, sarà sempre pronta al dialogo costruttivo nel pieno rispetto dei corretti rapporti tra istituzioni, ma non farà sconti a nessuno.

Ieri abbiamo votato un manifesto programmatico che detta chiaramente il mandato di questa Presidenza.

Mi farò immediatamente promotore di costruire e condividere con voi un’agenda di priorità, prima fra tutti l’urgenza di aprire una nuova fase di confronto con Governo e Parlamento sui temi che noi consideriamo essenziali: la valorizzazione della Provincia come ente costitutivo della Repubblica, la costruzione di un nuovo ente con la garanzia di risorse finanziarie adeguate per servizi e investimenti, il rafforzamento amministrativo delle strutture attraverso nuove professionalità per essere sempre più pronti a cogliere le sfide del futuro.

Al Governo chiediamo di consolidare e rafforzare il ruolo delle sedi di concertazione, migliorandone anche la funzionalità, perché siano a pieno il luogo in cui il principio di collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali si sostanzia.

Con ANCI e Conferenza delle Regioni si dovrà consolidare sempre di più il legame che ci unisce: siamo le associazioni che tutelano i territori e i cittadini, e solo la grande

sinergia di azione potrà darci quella forza necessaria ad avere risposte alle nostre istanze.

Chiediamo alle Regioni di essere sempre di più un riferimento per le nostre UPI Regionali.

All'ANCI invece chiediamo di essere al fianco dell'UPI nelle battaglie per valorizzare le autonomie locali. Siamo consapevoli, in quanto Sindaci e amministratori comunali, che la nuova Provincia può e deve esaltare i Comuni nelle loro scelte di autonomia in quanto il Comune è l'ente locale al vertice della piramide della sussidiarietà.

A tutti voi, che, ne sono certo, sarete al mio fianco in questi anni, ricordo che l'UPI è e resta la vostra, la nostra, casa. Contate su di me!