



La riforma del TUEL e delle Province: la posizione dell'UPI

Piero Antonelli - Direttore Generale UPI

Brescia, 7 dicembre 2023

Il fallimento della Legge 56/14

La legge 7 aprile 2014, n. 56 aveva come vero obiettivo non tanto una **riforma di sistema**, quanto lo **svuotamento delle Province** nella prospettiva del loro **definitivo superamento**.

Il carattere dichiaratamente transitorio del riordino legislativo delle Province **richiede oggi una profonda rivisitazione** dell'impianto normativo affermato dalla legge 56/14, una volta venuta meno, con la bocciatura referendaria del 4 dicembre 2016, la prospettiva della riforma costituzionale.

E' pertanto necessario ed urgente intervenire, con scelte legislative da parte del Governo e del Parlamento chiare e coerenti, sul piano istituzionale, organizzativo e finanziario, e rimettere al centro del dibattito politico i principi di autonomia e responsabilità previsti negli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione.

Unione Province d'Italia



UPI

L'accentramento regionale delle funzioni



- ✓ La legge 56/14 ha individuato alcune limitate funzioni fondamentali in capo alle Province (nel comma 85).
- ✓ Le leggi regionali successive “di attuazione” hanno portato ad un consistente accentramento dell'amministrazione a livello regionale.
- ✓ La legislazione statale e regionale non ha sviluppato quelle indicazioni significative nei commi 88 e 90 che indicano i nuovi enti di area vasta di secondo livello come l'ambito proprio in cui riorganizzare in modo appropriato le funzioni di stazione unica appaltante, di gestione dei concorsi, di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La spesa delle Province i tagli della Legge 190/2014



LA SPESA 2013 (fonte SIOPE)

	7.617.896.560		
Spesa in conto capitale	2.732.765.428		
TOTALE	10.350.661.988		DI CUI
		Spesa personale	2.045.681.352
		Spesa totale per servizi	8.304.980.636

TAGLI LEGGE 190/2014

	2015	2016	2017 e ss
legge 190 del 2014, comma 418 art. 1	1 miliardo	2 miliardi	3 miliardi
di cui: a carico delle Province RSO	650 milioni	1300 milioni	1950 milioni
a carico delle Province Rso e Rss	100 milioni	200 milioni	300 milioni
a carico delle Città Metropolitane Rso e Rss	250 milioni	500 milioni	750 milioni

I mancati risparmi e gli sprechi

A fronte delle ipotesi avanzate rispetto alle prospettive di risparmio della Legge 56/14, smentite per la verità da più fonti (Corte dei Conti, Ufficio studi del Senato, tra gli altri) già durante le audizioni parlamentari, **l'unico risparmio accertato della Legge, dovuto al non pagamento delle indennità del personale politico delle Province, è pari a 52 milioni 473 mila euro.**

A fronte di questo risparmio c'è stata però una **forte riduzione dei servizi e un aumento dei costi del personale trasferito alle Regioni ad altri enti di circa 40 milioni di euro.**

La destrutturazione delle Province

Dopo che la legge 190/14 ha portato alla riduzione delle dotazioni organiche, con un processo di mobilità verso altri enti in prevalenza le Regioni, e dopo il prolungato blocco delle assunzioni si è arrivati ad una pesantissima contrazione del numero dei dipendenti e della spesa delle Province, come attestato dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Il taglio dei dipendenti

- Da **49.788** dipendenti nel 2014 si è arrivati a **16,080** nel 2020.

- **33.708 unità**

- **67,7%**

La situazione dei dirigenti

- I Dirigenti sono passati
- da **640** nel 2014 a **295** nel 2020.

- **54%**

La riduzione della spesa

- La spesa del personale si è ridotta di **1 miliardo 371 milioni** dal 2014 al 2020.

- **67,1%**

La semplificazione mancata



- Uno degli obiettivi della Legge 56/14 era la semplificazione dell'amministrazione del territorio. Invece una ricerca effettuata dalla PWC evidenzia come:
- nelle 107 Province e Città metropolitane, siano stati definiti 359 "Ambiti" territoriali di gestione: (62 ATO idrici, 76 ATO di gestione dei rifiuti urbani, 46 bacini del trasporto pubblico locale e 175 ATEM della distribuzione gas) dove sono stati istituiti o designati **312 Enti di Governo** (EGATO o Stazioni appaltanti per la distribuzione gas).
- Il **78% delle Province italiane (83 di 107)**, presentano *almeno 2 servizi a rete* organizzati al proprio interno in Ambiti provinciali o assimilabili mentre il 42% delle Province (45 di 107) mostrano almeno 3 i servizi a rete organizzati su scala provinciale.
- Sul territorio operano **150 Consorzi di Bonifica**.

Il carattere transitorio della Legge 56/14 nelle sentenze della Corte Costituzionale



Per tre volte la Corte costituzionale si è pronunciata sulle disposizioni relative alle Province della legge 56/14 e della legge 190/14 utilizzando nelle motivazioni come parametro di valutazione la Costituzione futura e non quella vigente:

- **Sentenza 50/15 sull'assetto istituzionale della legge 56:** “Con la legge in esame il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell’ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. L’intervento – che peraltro ha solo determinato l’avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale – è stato necessariamente complesso.”
- **Sentenza 143/16 sui divieti di spesa della legge 190:** “Anche per tale profilo deve tenersi conto dell’obiettivo finale e unitario – che la disposizione censurata concorre a perseguire – di progressiva riduzione e razionalizzazione delle spese delle Province, in considerazione della programmata loro soppressione previa cancellazione dalla Carta costituzionale come enti costitutivi della Repubblica.”
- **Sentenza 159/16 sui limiti alle dotazioni organiche in materia di personale:** “La tesi tocca implicitamente la ragione di fondo della controversia, poiché l’intervento dello Stato è proprio finalizzato ad evitare che l’utilizzo “ampio” di questi principi porti a conservare in capo agli enti intermedi gran parte – o comunque una porzione notevole – delle funzioni non fondamentali: ciò, infatti, sarebbe contraddittorio rispetto alla prospettiva in cui si muove il legislatore statale, che, come è noto, è quella della soppressione delle Province o quantomeno del loro ridimensionamento.”

La Legge costituzionale e il referendum

- **La legge di riforma della Costituzione** varata dal Governo Renzi prevedeva:
 - la cancellazione delle Province dalla Costituzione;
 - il mantenimento di eventuali Enti di Area Vasta e delle Città metropolitane;
 - la conseguente forte Regionalizzazione dell'amministrazione del territorio, poiché alle Regioni era demandata la possibilità di costituire eventuali Enti di Area Vasta.
- La bocciatura della riforma con il referendum del 4 dicembre 2016 ferma questo disegno, che avrebbe portato ad un forte indebolimento dei territori e delle aree interne, a vantaggio delle grandi aree urbane, e al consolidarsi di un **neo centralismo regionale**.

La sentenza della Corte Costituzionale 240 del 2021: i riflessi sulle Province



- La sentenza n. 240/2021 è l'occasione che la Corte costituzionale prende per tornare a dare un giudizio sulla Legge 56/14 e, seppure non mette in discussione le decisioni prese nel 2015, ne prende però le distanze informando che un nuovo giudizio sulla Legge non potrebbe più confermarne la compatibilità con la Carta Costituzionale, evidenziando dunque l'incostituzionalità.
- Nella sentenza infatti ,dopo aver sottolineato a più riprese che la legge n. 56 del 2014 si collegava strettamente con (ne era suo "presupposto") la progettata riforma costituzionale finalizzata ad abolire le Province e a configurare i nuovi enti di area vasta (comprese le Città metropolitane) come enti cui intestare «la funzione non di rappresentare direttamente le rispettive comunità, ma di facilitare e rendere coerente e razionale l'azione degli enti territoriali di primo livello, i comuni compresi nel loro territorio», il Giudice delle leggi fa osservare che quella revisione costituzionale non è mai entrata in vigore e che, pertanto, l'unico parametro costituzionale da utilizzare oggi per misurare la validità della Legge 56/14 è la Costituzione vigente.

La sentenza della Corte Costituzionale 240 del 2021. L'incostituzionalità del sistema elettorale delle Città metropolitane e il riconoscimento del ruolo e delle funzioni delle Province



- Quanto al sistema elettorale, la Corte chiarisce che «il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano, da un lato, e il sistema di elezione indiretta del Presidente della Provincia (..), dall'altro lato, non possono (...) essere considerati in modo atomistico, come se fossero avulsi dal complesso di previsioni che disciplinano la forma di governo dei due enti di area vasta.
- Poiché gli enti di area vasta si vedono attribuite funzioni amministrative in tutto e per tutto analoghe a quelle degli altri enti territoriali e non funzioni di mero
- coordinamento “intercomunale”, essi dovrebbero a tutti gli effetti rappresentare direttamente le (e rispondere politicamente alle) rispettive comunità, non potendo configurarsi in alcun modo secondo il modello della c.d. “casa dei Comuni” al quale la legge n. 56 del 2014 era espressamente ispirato.



Perché è urgente una nuova disciplina ordinamentale per le Province

La XIX legislatura deve essere l'occasione per ricostruire la Provincia come **ente esponenziale della comunità rappresentata**.

La **dimensione territoriale provinciale** deve essere considerata quale **luogo strategico** in cui promuovere le politiche di sviluppo

È indispensabile e urgente un intervento di legislazione ordinaria che, sulla base dei principi costituzionali, definisca con chiarezza un **nuovo ordinamento delle Province**, superando la precarietà della legge 56/14 e riportandole pienamente nell'alveo del Testo Unico degli enti locali.

La nuova disciplina delle Province dovrà intervenire sulle **funzioni fondamentali, sul sistema elettorale e sugli organi di governo**, in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione.

Alle Province deve essere restituito innanzitutto il **ruolo di ente a fine generale** 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.

Tra le funzioni fondamentali delle Province anche **le Stazioni Uniche Appaltanti** e il piano per la definizione degli ambiti della gestione associata delle funzioni comunali, nonché le altre funzioni conoscitive, strumentali e di controllo, che possono essere assegnate alle Province attraverso la valorizzazione delle loro Assemblee dei Sindaci, quali sedi istituzionali in cui condividere con i Comuni strategie di semplificazione di tutto il sistema di governo locale.

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** e l'hub per l'esercizio delle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo, che possono essere assegnate ad esse attraverso la valorizzazione delle Assemblee dei Sindaci.



Come consolidare le Province

Le funzioni fondamentali: le esigenze



Occorre prioritariamente:

- **Consolidare** le funzioni oggi previste dalla legge 56/14 come funzioni fondamentali delle Province, esplicitando maggiormente il perimetro delle competenze amministrative e delle risorse finanziarie ad esse riconducibili.
- **Riconoscere** quali funzioni fondamentali delle Province anche le funzioni di coordinamento dello sviluppo locale e di pianificazione strategica, tipiche della dimensione propria di ente di area vasta, oggi invece attribuite solo alle Città metropolitane.
- **Ricomporre** in capo alle Province una dotazione funzionale idonea ad assicurare il raggiungimento dell'obiettivo prioritario di semplificazione complessiva della pubblica amministrazione sul territorio, da perseguire attraverso il supporto agli enti di piccole dimensioni e il superamento degli enti e delle strutture che si sovrappongono impropriamente agli enti locali previsti in Costituzione.

Le stazioni appaltanti delle Province



A fronte di circa 36 mila Stazioni Appaltanti censite in Italia, ad oggi, grazie al nuovo Codice dei Contratti, le Stazioni Appaltanti qualificate sono circa **3.100**: tra queste, si sono qualificate tutte le Stazioni Appaltanti delle 86 Province italiane cui hanno aderito in convenzione 2100 Comuni.

Negli ultimi 3 anni, le SA delle Province hanno RADDOPPIATO la quantità di appalti espletati.

Dal 2020 al 2021 l'aumento è stato del + 115,4% (da 3,9 mld a 8,4 Mld)

Nei primi 8 mesi del 2023 sono già state espletate gare per 7,6 miliardi, di cui 1/3 (circa 2,5 miliardi) per conto dei Comuni

L'incertezza istituzionale: le anomalie del sistema elettorale



Il sistema di elezione di secondo livello ha prodotto in questi 5 anni negli enti provinciali 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.

Una precarietà degli assetti immediatamente riscontrabile nell'analisi dell'andamento delle tornate elettorali che sono susseguite negli ultimi cinque anni.

Gli organi di governo e il sistema elettorale

Ad una chiara individuazione delle funzioni corrisponde il ripristino del sistema di governo delle Province quali istituzioni costitutive della Repubblica con pari autonomia politica e organizzativa rispetto ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato.

- Occorre reintrodurre una legittimazione popolare dei Presidenti di Provincia che devono essere eletti direttamente dai cittadini dei loro territori per dare al vertice monocratico dell'ente l'autorevolezza necessaria per l'esercizio di funzioni di governo di area vasta.
- Accanto al Presidente occorre prevedere anche un Consiglio provinciale eletto direttamente dai cittadini del territorio, come organo di indirizzo e controllo, che garantisca un rapporto di fiducia con il Presidente fondato sul principio democratico e su una corretta dinamica tra maggioranza e opposizione
- Tra gli organi di governo, occorre valorizzare l'Assemblea dei sindaci come organo consultivo e di leale collaborazione istituzionale, soprattutto per le funzioni di indirizzo e di governo condiviso con i Comuni del territorio.
- I Presidenti di Provincia devono essere infine coadiuvati nelle loro funzioni da una Giunta provinciale.
- Occorre rivedere le disposizioni della durata degli organi elettivi prevedendo che essa sia di 5 anni come avviene per i Comuni e definire un regime transitorio che consenta di coordinare i mandati attuali degli organi con il nuovo regime.
- Occorre infine ripristinare anche per gli amministratori provinciali le disposizioni oggi vigenti in materia di status degli amministratori comunali per garantire a tutti i cittadini di esercitare senza discriminazioni le funzioni pubbliche elettive, come previsto dall'articolo 51 della Costituzione e dalla Carta europea delle autonomie locali.

Il riordino delle funzioni di competenza regionale



- In attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, a seguito del riordino dell'ordinamento degli enti locali, **le Regioni devono essere chiamate ad una revisione della loro legislazione**, nell'ambito delle loro competenze legislative
- L'obiettivo comune deve essere la valorizzazione delle Province, riallocando ad esse le funzioni di area vasta e le relative risorse, con la conseguente soppressione di enti, agenzie od organismi regionali, comunque denominati.
- Le disposizioni sulle funzioni fondamentali e i principi dell'ordinamento degli enti locali declinano il principio di autonomia dell'art. 5 della Costituzione e, pur nella diversità delle scelte ordinamentali, dovranno trovare una configurazione nel loro nucleo essenziale anche nelle Regioni a statuto speciale.

L'urgenza di ripristinare l'autonomia finanziaria e organizzativa



L'intervento di riordino delle Province dovrà ripristinare la loro piena autonomia organizzativa e finanziaria, superando i commi 418-428, dell'articolo 1, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e prevedendo:

- un finanziamento delle funzioni sulla base di fabbisogni standard e dei livelli essenziali di prestazioni, con entrate tributarie proprie, compartecipazioni a tributi erariali, un fondo perequativo, come previsto dall'articolo 119 della Costituzione;
- la ricostruzione in tutte le Province della capacità organizzativa nella gestione del personale attraverso il superamento di tutti i vincoli assunzionali oggi previsti, allo scopo di ricostruire strutture amministrative adeguate alla nuova missione delle Province.

La situazione economica finanziaria delle Province



Il gap certificato tra le entrate proprie delle Province (e CM) e il loro fabbisogno standard, con riferimento al contributo di finanza pubblica, è di 842 milioni di euro.

	Province	Città metropolitane	TOTALE
Fabbisogni standard	1.849.185.619	922.131.047	2.771.316.666
Capacità fiscali	1.943.460.660	1.117.321.388	3.060.782.049
Concorso netto alla finanza pubblica 2021	- 936.221.702	-498.956.711	-1.435.178.413
SQUILIBRIO DI COMPARTO	- 841.946.661	-303.766.370	-1.145.713.031

Il Testo Unificato di revisione delle norme ordinamentali sulle Province



A partire dall'avvio di questa Legislatura il Parlamento ha impresso una forte spinta verso la revisione della disciplina ordinamentale delle Province. In particolare, in Senato, alla Commissione Affari costituzionali è in discussione un Testo unificato, che discende dai 10 disegni di legge presentati da tutti i gruppi parlamentari, di maggioranza e opposizione.

Il testo, su cui esprimiamo un giudizio complessivamente positivo, **interviene in maniera organica sulla Legge 56/14**, con modifiche essenziali su funzioni fondamentali, organi e sistema elettorale delle Province per ricostruire un nuovo ordinamento di queste istituzioni e accoglie molte delle richieste prioritarie avanzate da UPI, infatti:

**valorizza le funzioni fondamentali; risolve le incongruenze sugli organi;
reintroduce il sistema elettorale a suffragio universale.**

Cosa manca: le richieste dell'UPI

Il Testo Unificato presenta alcune criticità, per la cui risoluzione l'UPI ha presentato alcune proposte emendative alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, ed in particolare:

- valorizzare le Province nelle **funzioni amministrative** e intervenire su alcune funzioni per chiarirne la valenza, in particolare rispetto alle funzioni in **materia ambientale**, alle funzioni di **protezione civile**; alle funzioni **di polizia locale**;
- eliminare l'incandidabilità tra Sindaco e Presidente della Provincia;
- delimitare i collegi plurinominali in raccordo con i Consigli provinciali;
- ridurre a 12 mesi del termine della delega al Governo sulle ulteriori funzioni e sul finanziamento;
- **abrogare ogni riferimento alle Province nella Legge 56/14.**

Il TUEL: il gruppo di lavoro e il DDL

Parallelamente al percorso parlamentare il Ministero dell'interno ha avviato un lavoro di riscrittura del TUEL guidato dalla Sottosegretaria Wanda Ferro e coordinato dal Prof. Giuseppe Caia, cui hanno preso parte anche ANCI e UPI.

La richiesta che abbiamo avanzato a questo tavolo è stato di concentrare le riflessioni prioritariamente su temi quali:

- **la scelta di principi e criteri direttivi per decreti legislativi di revisione di alcune parti del TUEL che necessitino di interventi di modifica;**
- **un intervento generale di ricognizione e di riscrittura del decreto legislativo 267/00 per armonizzare le sue disposizioni sulla base dei numerosi interventi normativi succedutisi nel tempo.**

Il gruppo di lavoro ha prodotto un Disegno di Legge che è stato presentato al Consiglio dei Ministri nell'agosto 2023.

Il TUEL: il contributo dell'UPI compiuto



Queste alcune delle richieste avanzate dall'UPI nel gruppo di lavoro:

- **Ridefinizione organica del ruolo istituzionale degli enti locali costituzionalmente garantiti**, comuni, province e città metropolitane, tutti caratterizzati dalla natura autonoma quali enti esponenziali delle rispettive Comunità territoriali e a competenza generale per il governo dei territori.
- Revisione della disciplina su **incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità**.
- **Status** degli amministratori locali.
- Chiara individuazione delle **funzioni fondamentali di indirizzo, controllo e regolazione** che competono agli enti locali nella materia dei servizi pubblici locali.
- Semplificazione della normativa in materia di **controlli degli enti locali** .
- Risanamento finanziaria e procedure di **dissesto e predissesto**.

Tuel e revisione della Legge 56/14: percorsi paralleli



Considerati i due percorsi, quello governativo e quello parlamentare, l'UPI ha sempre evidenziato la necessità di tenere **distinte e coordinare le modifiche alla legge 56/14 previste nei di disegni di legge oggetto dell'iter parlamentare, dai lavori del gruppo di studio ministeriale per la revisione del TUEL.**

Pur apprezzando e sostenendo pienamente la prospettiva della riforma del TUEL perseguita dal Governo, ciò **non dovrebbe costituire ragione per rallentare o differire la riforma parlamentare della legge 56/2014, che si impone con urgenza all'attenzione del legislatore.**

Conclusioni: il percorso bloccato

Ciò che invece è del tutto incomprensibile è che a 10 anni da una legge su cui ormai il giudizio unanime è totalmente negativo e su di cui è riconosciuto l'impatto disastroso avuto sul sistema amministrativo dei territori, ogni tentativo di modifica e revisione delle norme sia di nuovo bloccata in questioni che poco hanno a che fare con il necessario riassetto istituzionale del Paese.

Il DDL del Governo sul TUEL non è mai più stato discusso dall'agosto 2023 e la Commissione Affari Costituzionali del Senato ha interrotto ogni lavoro sul Testo Unificato.



Unione Province d'Italia



UPI

Grazie

Unione Province d'Italia

www.provinceditalia.it

FB: @Unione.province

TWTT: @Proviceltalia