



REGIONE ...

Proposta di legge regionale recante

**“Disposizioni per il riordino delle funzioni delle province nelle
materie di competenza regionale”**

Comitato Direttivo UPI

Roma, 16 aprile 2025

RELAZIONE GENERALE

La presente proposta di legge intende riordinare l'assetto delle funzioni delle Province nelle materie di competenza regionale.

A seguito della legge n. 56 del 2014 le Regioni sono state chiamate ad intervenire con la redistribuzione delle funzioni delle Province a favore dei Comuni o della stessa amministrazione regionale. La Regione _____ è intervenuta con la l.r. n. ____ del _____, configurando in tal modo il nuovo assetto delle competenze amministrative del sistema di amministrazione territoriale.

Le leggi regionali attuative della legge 56/14 sono state caratterizzate per lo più dal rafforzamento della dimensione amministrativa regionale, sul presupposto di un superamento definitivo della dimensione provinciale.

La legge n. 56, infatti, era stata dichiaratamente approvata in attesa di una revisione della Costituzione che avrebbe portato all'abolizione di tutte le previsioni costituzionali sulle Province; riforma che è stata però bocciata dal voto popolare nel referendum costituzionale dell'ottobre 2016.

Con il venire meno di siffatta prospettiva riformatrice, a distanza oramai di 10 anni, si impone innanzitutto l'esigenza di valutare attentamente le conseguenze delle scelte legislative regionali, anche sulla base di una verifica della soddisfazione dei cittadini e delle imprese rispetto a come l'amministrazione regionale e locale è organizzata nei territori proprio in ragione della redistribuzione funzionale a suo tempo operata.

Dalla considerazione della mancata riforma costituzionale di cui la l. n. 56/2014 costituiva il presupposto, nonché dei processi valutativi che si impongono sull'assetto organizzativo e funzionale che ne è comunque derivato, vi è, pertanto, l'esigenza di tornare a riconsiderare le scelte a suo tempo operate dalle Regioni, nella consapevolezza di una permanente realtà provinciale rispetto alla quale resta, in primo luogo, da realizzare la piena attuazione costituzionale, a partire dai principi di cui all'art. 118 Cost. per la definizione dell'assetto delle funzioni amministrative.

In realtà, un più generale traguardo andrebbe perseguito, sul piano della coerente attuazione della riforma costituzionale del 2001, per l'intero sistema della amministrazione locale, con interventi del legislatore statale e di quelli regionali.

La presente proposta di legge si inserisce, pertanto, seppur limitatamente alla ridefinizione delle funzioni provinciali, nell'auspicato processo attuativo che dovrebbe vedere coinvolti Stato e Regioni nella configurazione della nuova amministrazione locale, così come prefigurata dalle norme costituzionali.

A tal fine, per quanto riguarda la Regione _____, ulteriori interventi legislativi potranno e dovranno essere realizzati al fine di giungere ad un assetto delle funzioni amministrative di Comuni, singoli e associati, nonché della Città metropolitana di _____(ove presente), che contribuisca, unitamente alla ridefinizione delle funzioni provinciali perseguita con la presente proposta, ad assicurare, finalmente, attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali, una amministrazione locale pienamente rispondente al dettato costituzionale. Una amministrazione locale che, secondo la logica della sussidiarietà, risulti fondata su due livelli di amministrazione, comunale e provinciale-metropolitano, a cui affidare la tendenziale generalità di compiti e funzioni amministrativi.

È in questa direzione che muove la presente proposta di legge per le funzioni provinciali, volta non solo a superare lo iato costituito dalla pregressa attuazione regionale della l. n. 56/2014 rispetto alla mancata riforma costituzionale di cui voleva anticipare gli effetti, ma ancor più a considerare il ruolo proprio al quale è chiamata la Regione nel conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali.

Le Province, in questi anni, nonostante il ridimensionamento subito ad opera del legislatore statale, non solo hanno visto confermata appieno la loro valenza costituzionale quali enti costitutivi della Repubblica, ma sono risultate centrali come enti di coordinamento e di gestione attiva per tutte quelle funzioni di dimensione sovracomunale che non possono trovare adeguata soddisfazione nell'accentramento regionale. Allo stesso tempo, proprio l'esperienza di questi anni testimonia come le Province siano state in grado di assumere ruoli nuovi e di tutto rilievo nel quadro di una amministrazione locale realmente sussidiaria, come testimonia l'esperienza delle stazioni uniche appaltanti a supporto dei Comuni del territorio.

Non si tratta, pertanto, attraverso la ridefinizione delle funzioni amministrative da parte della Regione, di tornare al modello della Provincia precedente alla l. n. 56/2014, quanto, piuttosto, di puntare, nella attuazione dei principi costituzionali, a garantire una amministrazione locale efficiente e capace di rispondere alle esigenze delle collettività locali, rafforzando in chiave innovativa quanto già affermato o prefigurato nelle esperienze positive di questi ultimi anni.

In questa prospettiva la Regione intende

- riconoscere le Province come istituzioni che rappresentano la propria comunità, ne curano gli interessi, ne promuovono e ne coordinano lo sviluppo;
- valorizzare le Province come enti di area vasta e di promozione degli investimenti nei territori;
- promuovere e sostenere le funzioni che le Province esercitano a supporto dei Comuni e degli enti locali per assicurare ai territori un sistema di governo locale più semplice, efficiente e funzionale.

Tali obiettivi sono perseguiti dalla Regione con la ridefinizione delle funzioni provinciali, sia attraverso una valorizzazione regionale delle stesse funzioni fondamentali attribuite dal legislatore statale, sia con i conferimenti di ulteriori funzioni, volte, queste ultime, a configurare la dimensione strategica, nonché di coordinamento e governo dello sviluppo territoriale, del ruolo provinciale, così come quella di amministrazione attiva e di gestione, anche a supporto degli enti locali.

Alle funzioni seguono le necessarie risorse, sia finanziarie che umane, che la Regione assicura al fine di riconnettere alla nuova configurazione delle competenze provinciali una reale disponibilità di mezzi e risorse, necessaria per rendere effettivo il ruolo di governo e amministrazione della Provincia.

Per le regioni che vanno al voto nei prossimi mesi, la presente proposta, realisticamente non perseguibile nell'immediato sul piano legislativo, costituisce un termine di confronto per i candidati presidenti e per le forze politiche, chiamati a porsi di fronte alla prospettiva da perseguire, per quanto di competenza della Regione, nella definizione dell'assetto della amministrazione locale. Tema che non può restare estraneo al dibattito elettorale, coinvolgendo direttamente non solo gli assetti istituzionali, funzionali e organizzativi delle amministrazioni territoriali, quanto, in primo luogo, le comunità e i cittadini-elettori destinatari dell'azione amministrativa.

La presente proposta richiede, da parte di ciascuna Regione, di essere considerata e calibrata rispetto alle specificità del contesto regionale e, in particolare, di quanto realizzato nella definizione dell'assetto delle funzioni amministrative a seguito delle specifiche leggi regionali di attuazione della l. n. 56/2014, nonché delle leggi regionali settoriali che ne sono derivate o che le hanno accompagnate.

Pertanto, pur nell'obiettivo generale della piena valorizzazione della Provincia in attuazione delle vigenti disposizioni costituzionali, le formulazioni normative prospettate nella presente proposta, in primo luogo per quanto attiene alla individuazione delle funzioni da conferire alle Province, potranno e dovranno essere adattate da ciascuna Regione sul presupposto di una attenta ricognizione del dato normativo vigente.

Queste considerazioni valgono, a maggior ragione, relativamente alle iniziative di riordino delle funzioni provinciali che possono essere operate nelle Regioni a statuto speciale, anche tenendo conto della competenza piena che queste Regioni hanno in materia di enti locali.

Le UPI regionali, sulla base delle previsioni degli statuti regionali, potranno individuare percorsi partecipati che portino all'elaborazione di proposte di legge regionali di iniziativa provinciale, con un diretto coinvolgimento dei consigli provinciali.

RELAZIONE SULL'ARTICOLATO

L'art. 1 definisce l'oggetto della proposta legislativa, circoscrivendolo al riordino delle funzioni provinciali, seppur nel quadro di quello che dovrebbe essere, a seguito di ulteriori interventi normativi, un obiettivo più generale per la ridefinizione complessiva del sistema delle autonomie locali in attuazione dei principi della Costituzione e della Carta europea delle autonomie locali.

L'art. 2 esplicita le finalità della p.d.l., che mira a ridefinire le funzioni provinciali attraverso una profonda revisione della legislazione regionale adottata in attuazione della l. n. 56/2014, per renderla coerente con i principi affermati dall'art. 118 Cost. e con le norme dello statuto regionale.

L'art. 3 definisce i criteri che ispirano la proposta normativa, che mira a valorizzare il ruolo della Provincia quale ente rappresentativo della comunità locale a fini generali, per la promozione e il coordinamento dello sviluppo locale; quale ente di area vasta per la promozione degli investimenti, nonché quale ente a supporto di Comuni e enti locali. Nelle Regioni interessate (Lombardia, Piemonte e Veneto) si dovrà tenere conto delle disposizioni speciali previste dalla normativa statale per le Province interamente montane confinanti con altri Paesi europei, al fine della loro valorizzazione ulteriore da parte della Regione.

L'art. 4, nel richiamare le funzioni fondamentali delle Province definite dal legislatore statale, sottolinea l'impegno regionale a valorizzarle attraverso il conferimento organico di funzioni connesse nell'ambito delle materie regionali e attraverso il rafforzamento del ruolo provinciale di piattaforme amministrative a supporto degli enti locali del loro territorio, attraverso incentivi per favorire la collaborazione tra Province e Comuni in materia di stazioni appaltanti e centrali di committenza, raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali, digitalizzazione, attrazione e gestione dei fondi europei, gestione associata delle procedure di reclutamento, monitoraggio dei servizi pubblici locali.

L'art. 5 riconosce alle Province talune funzioni volte a rafforzarne il ruolo organico di governo del territorio, assumendo competenze di pianificazione strategica, di promozione, coordinamento e governo dello sviluppo economico, sociale e culturale, nonché dei sistemi e dei processi di transizione digitale ed ecologica. Si tratta di un potenziamento, sulla scia di alcuni ambiti già riconosciuti dalla legge statale alle città metropolitane, fondato sul riconoscimento di un effettivo ruolo di governo alla Provincia, nella sua dimensione sovracomunale a competenza tendenzialmente generale. In questa prospettiva sono riconosciute alle Province anche le funzioni di enti di governo dei servizi pubblici a rilevanza economica locale (TPL, acque, rifiuti ...),

l'individuazione degli ambiti per la gestione associata delle funzioni comunali, la promozione degli interventi a sostegno delle aree interne e delle aree montane.

Con l'art. 6 la Regione provvede al conferimento di ulteriori funzioni alle Province, ridefinendo l'assetto complessivo delle funzioni amministrative. Si tratta di talune funzioni che, sia per quanto già effettivamente sperimentato positivamente in questi anni, sia in ragione dell'esigenza di ricondurre in capo alle Province competenze organiche in ambiti o materie pure rientranti nelle funzioni fondamentali (quali quelle ambientali), contribuiscono fattivamente a delineare un ruolo a tutto tondo della Provincia, per la gestione attiva di compiti a dimensione sovracomunale.

L'art. 7 definisce il processo per il trasferimento da parte della Regione delle risorse finanziarie, strumentali e umane che si rende necessario affinché le Province possano provvedere all'esercizio delle nuove competenze. Al trasferimento iniziale, da realizzare entro nove mesi, segue una programmazione triennale, da concertare tra Regione e Province.

Quanto al nodo del personale provinciale, oggetto di drastica riduzione a seguito delle leggi 56 e 190 del 2014, l'art. 8 prevede che la Regione individui, entro nove mesi, i contingenti da trasferire alle Province, ovvero, se ciò non fosse possibile, trasferisca le risorse finanziarie adeguate affinché le Province possano provvedere alle assunzioni necessarie, peraltro non rientranti nei limiti delle capacità assunzionali ai sensi del DM 11 gennaio 2022.

Con le norme transitorie e finali, art. 9, è prevista l'istituzione di una Conferenza Regione-Province, quale sede per il confronto e la cooperazione istituzionale per l'attuazione della presente legge, anche al fine della ricognizione organica delle funzioni provinciali esercitate in base alla normativa vigente.

ARTICOLATO NORMATIVO

Art. 1 (Oggetto)

1. La presente legge disciplina il riordino delle funzioni delle Province nelle materie di competenza legislativa regionale di cui all'art. 117, commi 3 e 4, nel quadro di un più generale obiettivo di riordino, istituzionale e funzionale, del sistema regionale delle autonomie locali, in attuazione dei principi della Costituzione e della Carta europea delle autonomie locali.

Art. 2 (Finalità)

1. La presente legge intende realizzare la riorganizzazione delle funzioni regionali e provinciali, attraverso la revisione delle leggi regionali attuative della legge 7 aprile 2014, n. 56, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 della Costituzione, e degli articoli dello statuto della Regione ..., con l'obiettivo del miglioramento continuo dei livelli delle prestazioni e dei servizi che le pubbliche amministrazioni erogano in favore di cittadini e imprese.

Art. 3 (Criteri)

1. La Regione, al fine di garantire la piena attuazione degli articoli 1 e 2 della presente legge, si ispira, secondo quanto previsto dagli artt. dello statuto regionale, ai seguenti criteri:

- a) valorizzare le Province come istituzioni che rappresentano la propria comunità, ne curano gli interessi, ne promuovono e ne coordinano lo sviluppo;
- b) valorizzare le Province come enti di area vasta e di promozione degli investimenti nei territori;
- c) promuovere e sostenere la funzioni che le Province esercitano a supporto dei comuni e degli enti locali per assicurare ai territori un sistema di governo locale più semplice, efficiente e funzionale;
- d) valorizzare la Provincia di _____, in quanto Provincia interamente montana come individuata e disciplinata dalla legge 7 aprile 2014, n. 56.

Art. 4

(Funzioni fondamentali delle province)

1. Le Province esercitano le funzioni fondamentali individuate nell'articolo 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56.
2. Le Province esercitano, d'intesa con i Comuni, le funzioni individuate dall'art. 1, comma 88, della legge 7 aprile 2014, n. 56 e promuovono e coordinano attività di interesse provinciale in collaborazione con i Comuni, singoli e associati.
3. La Regione valorizza le funzioni esercitate dalle Province ai sensi dei commi precedenti, attraverso il conferimento organico delle funzioni amministrative connesse che rientrano nelle materie legislative di propria competenza, secondo quanto previsto dagli articoli 5 e 6.
4. Al fine di valorizzare le Province come piattaforme amministrative a supporto degli enti locali del loro territorio la Regione eroga incentivi per lo svolgimento delle funzioni provinciali in materia di stazioni appaltanti e centrali di committenza, progettazione e realizzazione degli investimenti, raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnica e amministrativa agli enti locali, digitalizzazione, attrazione e gestione dei fondi europei, gestione associata delle procedure di reclutamento del personale, monitoraggio dei servizi pubblici locali.

Art. 5

(Funzioni provinciali di sistema per il governo locale)

1. Le Province esercitano le seguenti funzioni conferite dalla Regione a norma degli articoli dello Statuto:
 - a) adottano e aggiornano un piano strategico coerente con la pianificazione strategica regionale;
 - b) promuovono e coordinano lo sviluppo economico, sociale e culturale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative coerenti con il piano strategico di cui alla lettera a);
 - c) promuovono e coordinano i sistemi e i processi di transizione digitale ed ecologica in ambito provinciale.
2. Le Province sono enti di governo, anche in forma associata, degli ambiti territoriali ottimali dei servizi pubblici di rilevanza economica locale definiti dalla Regione.
3. Al fine di costruire un sistema regionale equilibrato delle autonomie locali, gli ambiti territoriali ottimali e omogenei per la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali sono individuati dalla Regione sulla base delle proposte approvate dalle assemblee provinciali dei sindaci.

4. Le Province promuovono e coordinano gli interventi per la valorizzazione delle aree interne e delle zone montane al fine di renderli coerenti con i programmi di sviluppo regionale e locale.

Art. 6

(Funzioni provinciali conferite dalla Regione)

1. La Regione conferisce alla Province le seguenti funzioni amministrative, a norma degli articoli dello statuto:

- a) gestione integrata degli interventi di difesa del suolo;
- b) pianificazione provinciale di protezione civile, prevenzione e previsione dei rischi, coordinamento dei volontari, vigilanza e assistenza ai Comuni in caso di emergenza;
- c) polizia locale nelle materie di loro competenza;
- d) protezione di flora, fauna, parchi e riserve naturali;
- e) caccia e pesca nelle acque interne e vigilanza ittica e venatoria;
- f) promozione delle attività agricole;
- g) organizzazione e controllo dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale;
- h) controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- i) autorizzazione unica ambientale;
- l) compiti connessi alla formazione professionale;
- m) valorizzazione dei sistemi culturali e turistici locali;
- n)

Art. 7

(Risorse finanziarie, strumentali e umane per l'esercizio delle funzioni conferite)

1. La Regione provvede entro nove mesi dall'entrata in vigore della presente legge al trasferimento delle risorse finanziarie, strumentali e umane necessarie per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province.

2. Le risorse finanziarie assicurano l'equilibrio tra le entrate e le spese relative alle funzioni conferite e sono attribuite nel rispetto del principio della programmazione triennale dei bilanci di previsione.

3. La Regione e le Province sanciscono, con accordo triennale, l'aggiornamento del riparto delle risorse di cui al comma 1, tenendo conto dell'evoluzione dei fabbisogni

finanziari sia per la parte corrente che per gli investimenti, anche in considerazione delle eventuali modifiche normative intervenute.

Art. 8
(Personale)

1. La Regione, entro nove mesi dall'entrata in vigore della presente legge, individua i contingenti di personale necessari per l'esercizio delle funzioni conferite da trasferire alle singole Province.
2. Qualora non fosse possibile individuare il personale regionale da trasferire la Regione attribuisce le risorse finanziarie adeguate a consentire alle Province di reclutare il personale necessario per l'esercizio delle funzioni trasferite.
3. Le assunzioni per le funzioni conferite dalle Regioni restano al di fuori dei limiti delle capacità assunzionali delle Province di cui al decreto ministeriale 11 gennaio 2022.

Art. 9
(Norme transitorie finali)

1. Per l'attuazione di quanto previsto dalla presente legge è istituita una "Conferenza Regione - Province", presieduta dal Presidente della regione o da un assessore delegato e composta dai Presidenti di provincia e dal Presidente dell'UPI regionale. Alle riunioni della Conferenza partecipano gli assessori regionali interessati per gli aspetti di loro competenza.
2. Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la Conferenza di cui al comma 1 opera una ricognizione organica delle funzioni che le Province esercitano sulla base della legislazione statale e regionale vigente.
3. Entro i tre mesi successivi alla ricognizione di cui al comma 2, la Regione adegua la legislazione regionale di settore alle disposizioni della presente legge.