

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**81.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 LUGLIO 2016**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANCARLO GIORGETTI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i> .....	3	Guerra Maria Cecilia (PD) .....	7
<b>Audizione del Sottosegretario di Stato agli Affari regionali e alle autonomie, Gianclaudio Bressa, e di rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), sulla finanza delle Province (Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati e dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione):</b>		Paglia Giovanni (SI-SEL) .....	7, 8
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i> .....	3, 5, 8, 10	Rinaldi Giuseppe, <i>componente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI)</i> .....	3, 8, 10
Antonelli Piero, <i>direttore generale dell'Unione delle Province d'Italia (UPI)</i> .....	10	Zanoni Magda Angela (PD) .....	6
Fornaro Federico (PD) .....	5, 8	<i>ALLEGATI:</i> Documenti consegnati dai rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia (UPI)	
Gibiino Vincenzo .....	7	<i>Allegato 1:</i> Documento sulla finanza delle province .....	12
		<i>Allegato 2:</i> Dalle Province agli Enti di governo di area vasta. « Considerazioni in merito al riordino delle autonomie locali » .....	17

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIANCARLO GIORGETTI

**La seduta comincia alle 8.10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del sottosegretario di Stato agli Affari regionali e alle autonomie, Gianclaudio Bressa, e di rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), sulla finanza delle Province.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del sottosegretario di Stato agli Affari regionali e alle autonomie, Gianclaudio Bressa, e di rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), sulla finanza delle Province.

Purtroppo questa notte il sottosegretario Bressa è stato colpito da un grave lutto familiare, la scomparsa del padre; esprimiamo al sottosegretario le espressioni del nostro cordoglio e della nostra vicinanza. L'audizione sarà pertanto svolta soltanto con i rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia (UPI).

Do quindi la parola a Giuseppe Rinaldi, componente del consiglio direttivo dell'UPI, presidente dell'UPI Lazio, nonché presidente della provincia di Rieti, per lo svolgimento della relazione.

GIUSEPPE RINALDI, *componente del consiglio direttivo dell'Unione delle Province d'Italia (UPI)*. Grazie, presidente. Ovviamente, la delegazione UPI si associa alle espressioni di cordoglio per la scomparsa del padre del sottosegretario Bressa.

Abbiamo diviso il documento che vi abbiamo consegnato in due parti, la prima principalmente legata ai temi del federalismo fiscale, la seconda invece, stante la prevista presenza del sottosegretario Bressa, rappresenta il punto sullo stato di attuazione della legge n. 56 del 2014 e sul complicato e delicato processo che stiamo portando avanti al riguardo. Mi limiterò quindi in questo mio breve intervento a soffermarmi sugli aspetti prevalentemente legati ai temi del federalismo fiscale.

Come sapete, la legge n. 56 del 2014 ha profondamente innovato le funzioni delle province: ha previsto una serie di funzioni fondamentali con legge dello Stato e ha demandato alle regioni l'attribuzione di ulteriori competenze su materie delegate dalla regione.

Il problema che ci troviamo ad affrontare (vado al cuore della vicenda) è che, in base ai calcoli del Ministero e di SoSE (Soluzioni per il sistema economico Spa), non vi è un'adeguata copertura finanziaria per lo svolgimento di queste funzioni fondamentali; ci troviamo pertanto in una situazione di estrema difficoltà, con uno squilibrio strutturale di oltre 600 milioni di euro.

Il Parlamento, con vari interventi, da ultimo il decreto sugli enti locali, ma anche il decreto dello scorso agosto, ha tentato di rimediare a questa situazione di grave squilibrio. Tali tentativi però non sono sufficienti e oggi siamo alle prese con una situazione che vede oltre 40 province italiane nella oggettiva impossibilità di appro-

vare i bilanci di previsione, il cui termine scadrebbe il 31 luglio. Sebbene oggi sia il 27, infatti, non abbiamo potuto neanche approvare lo schema di bilancio con delibera del presidente.

Per noi è quindi fondamentale che in ordine a tale problematica si intervenga nuovamente (ribadiamo tale concetto in questa sede), perché, a fronte di attribuzioni di competenze, si devono prevedere risorse adeguate per far fronte agli adempimenti che ne derivano. Non c'è bisogno di ricordare qui (lo faccio solo per me stesso) le molteplici sentenze della Corte Costituzionale su questo tema, perché è chiaro che, al di là della difesa di ufficio, non siamo qui a fare il sindacato delle province, rappresentiamo le esigenze dei territori (siamo tutti amministratori locali, sindaci, quindi le province oggi sono veramente la casa dei sindaci). Oggi più che mai, con la riforma Delrio, i territori, principalmente su temi come le scuole superiori e le strade, sono in gravissima difficoltà.

Se a questo aggiungiamo che la riforma Delrio demandava alle regioni la definizione di diversi rapporti su funzioni delegate, ci rendiamo conto delle ulteriori difficoltà che devono affrontare le province. Questo meccanismo è andato avanti a macchia di leopardo, alcune regioni sono intervenute in un modo, altre lo hanno fatto in modo diverso, altre ancora non hanno fatto quasi niente, e soprattutto quasi tutte le regioni si sono trovate con la difficoltà di garantire le adeguate risorse per le funzioni storicamente svolte dalle province. Ricordo che per svolgere tali funzioni le province provvedevano con risorse proprie (probabilmente, nella maggior parte dei casi), grazie ad una compartecipazione ai tributi che consentiva loro tale possibilità.

Per non parlare poi (un breve cenno va fatto) di quelle funzioni che non erano né demandate da leggi dello Stato, né delegate dalle regioni, ma che le province svolgevano per conto proprio. Oggi non c'è una regolamentazione precisa, né da parte dello Stato, né da parte delle regioni su queste funzioni. Vi potrei elencare alcuni esempi: molte province avevano isti-

tuzioni culturali, impiantistica sportiva, per non parlare di chi aveva percorsi ciclabili, cammini religiosi piuttosto che piste di sci di fondo; in nessuna legge troviamo cenno di questi ambiti e delle relative funzioni, quindi diventa difficile normare in materia, da un punto di vista di compartecipazione.

Oggi, quindi, quelle funzioni non le svolge più nessuno, ovviamente non possiamo chiedere ai nostri sindaci di gestire un palazzo dello sport o una piscina (ci vogliono risorse importanti). Le regioni ci dicono che non sono funzioni loro, perché non si occupano di gestire palazzetti dello sport, piscine o piste ciclabili; questo però crea un importante problema al patrimonio pubblico, che rischia di essere abbandonato a se stesso.

Vogliamo quindi ribadire in questa sede che c'è bisogno di trasferimenti adeguati per far fronte a funzioni come quelle previste dalla legge n. 56 del 2014. Probabilmente va pensato un sistema di compartecipazione a tributi regionali, con riferimento alle funzioni che le regioni scelgono di far svolgere alle province.

Capisco che questo è reso difficile dalla riforma costituzionale (non sono un esperto, faccio l'amministratore locale da tanti anni, prima il sindaco e oggi il presidente della provincia), però probabilmente si potrebbe pensare – fatte salve le modifiche della Costituzione – a una forma di compartecipazione in relazione alle funzioni che lo Stato ci attribuisce con la legge n. 56 del 2014. Così la situazione non regge, è evidente che non ci sono risorse sufficienti: Quindi, chiediamo che ci si fermi, soprattutto per il 2017!

Con il decreto-legge n. 113 del 2016 in materia di enti locali abbiamo messo qualche paletto (come lo stanziamento di 148 milioni per le province), tutti insieme siamo riusciti a fare qualcosa, però il taglio triennale di risorse, che per l'anno prossimo sarà addirittura triplicato, non ci permetterà di andare avanti se dovremo continuare a svolgere le funzioni che lo Stato ci riconosce, come strade e scuole, oltre a un'altra sulla quale c'è grande confusione,

ossia le funzioni ambientali di cui si parla nella legge n. 56 del 2014.

Qui si è aperto un mondo, perché le funzioni ambientali sono quelle previste dal decreto legislativo n. 152 del 2006, sono quelle delegate dalle regioni, quindi è veramente un momento di grande difficoltà. Spesso le regioni hanno ripreso alcune di queste funzioni e ne hanno lasciate altre, ma nella maggior parte dei casi non ci hanno dato le risorse necessarie e quindi noi ci troviamo in questa situazione. Con il termine « noi » in realtà mi riferisco a imprese e cittadini, perché è a loro che non riusciamo a dare risposte su tante di queste materie, ciò a causa di una norma che non ha voluto o potuto scendere nel dettaglio e ha demandato a leggi regionali materie sulle quali spesso le regioni non sono riuscite ad intervenire.

Soprattutto, per il 2017 bisognerà rimettere mano a quanto previsto dalle finanziarie precedenti e quindi annullare l'ulteriore contributo previsto in 650 milioni di euro per le province delle regioni a statuto ordinario. Proponiamo che venga ripensato questo sistema di finanziamento delle funzioni fondamentali delle province o di enti di area vasta, per garantire integralmente la copertura di quei servizi che lo Stato ci ha assegnato. Altrimenti così non è possibile andare avanti.

Chiediamo quindi a questa Commissione una valutazione attenta dei dati emersi anche dal lavoro di approfondimento sui costi standard, che si sono dimostrati non in linea con gli effettivi costi che dobbiamo sostenere per svolgere taluni servizi.

Mi fermo qui, ma sono ovviamente a disposizione per domande o chiarimenti su aspetti che possano essermi sfuggiti. Grazie.

**PRESIDENTE** Grazie. Il quadro era un po' quello che prevedevamo. Lascio quindi la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**FEDERICO FORNARO.** Grazie, presidente. Diciamo che il quadro ci era abba-

stanza conosciuto, aggiungo, come elemento positivo, lo stanziamento di 100 milioni per la manutenzione straordinaria delle strade che nell'ultimo decreto vengono destinati alle province, mentre originariamente erano indirizzati all'ANAS: questo dovrebbe consentire una maggiore agibilità.

Purtroppo, l'assenza del sottosegretario Bressa, per le motivazioni esposte dal presidente (mi associo anch'io al cordoglio per la scomparsa del padre del sottosegretario Bressa) fanno mancare un interlocutore, non fondamentale, ma certamente importante. Il problema infatti è individuare le modalità per uscire da questa « trappola ». A livello provinciale i numeri sono chiari: oggi abbiamo uno squilibrio strutturale, per un importo di 600 milioni, che, se non risolto, porterà a una situazione di *default* per la stragrande maggioranza delle province.

Alcune di queste hanno scelto un'altra strada, quella di approvare il bilancio senza tagli, quindi intervenire in fase successiva con una variazione. Dinanzi a questo quadro ritengo che, in questa sede, non si possa che ribadire il principio sottolineato dal presidente della provincia di Rieti: i trasferimenti dello Stato devono coprire i costi per le competenze delle province, pur con tutte le efficienze possibili e sulla base dei costi standard. Si trovi pure il metro più corretto, assoluto e perfetto!

In precedenti audizioni, insieme al sottosegretario Bressa questa questione era stata sottolineata a più riprese – anche da noi –: e cioè che la sequenza dei tagli alle province, assolutamente non proporzionale al peso delle stesse province nel complesso dei trasferimenti, avrebbe prodotto proprio questo risultato. Adesso si è intervenuti parzialmente, oggi al Senato abbiamo in discussione la conversione del decreto-legge (di cui la collega Zanoni è relatrice) che verrà approvata con voto di fiducia, e quindi è sostanzialmente intoccabile.

Ad oggi, non esiste uno strumento su cui lavorare ulteriormente per almeno cercare di lenire alcune ferite. Se fosse stato oggi presente il sottosegretario Bressa, ovviamente gli avremmo rivolto una richiesta di

ripensare ad uno strumento *ad hoc* che definisca una volta per tutte questa vicenda. Mi pare infatti che, mentre sul fronte delle regioni, anche attraverso il decreto enti locali, si interviene in maniera molto significativa, pure sulla parte relativa alla sanità, e si è iniziato ad affrontare alcuni problemi strutturali, sul versante delle province invece, anche in ragione del sostanziale carattere di provvisorietà dal punto di vista costituzionale, in attesa della riforma, si continua ad andare avanti senza risolvere i problemi. La questione delicata è il rischio del *default*, del dissesto o pre-dissesto di larga parte delle province, con tutte le conseguenze del caso e le problematiche che potrebbero emergere.

Propongo quindi, presidente, di tentare di riprogrammare l'audizione con il sottosegretario Bressa già la prossima settimana, atteso che Camera e Senato lavoreranno anche se con orari diversi dal solito. Oppure in alternativa, fissare un incontro il prima possibile, a settembre, perché credo che da qui debba partire un segnale forte al fine di affrontare strutturalmente questa questione, altrimenti rischiamo di non poter governare il problema.

MAGDA ANGELA ZANONI. Anche come relatrice del provvedimento di conversione mi sono sentita in dovere di fare buon viso con il Governo; ciò in relazione al fatto che i tempi tecnici sono stretti, il decreto deve essere portato in conversione al più presto e quindi non possiamo modificarlo. Ho però sottolineato al sottosegretario il tema delle città metropolitane e delle province, che deve essere affrontato in una sede diversa dal decreto, ma deve essere affrontato.

Non si può sottovalutare la situazione in cui versano numerosi enti, che rischiano il dissesto finanziario. È un problema grave, non si può negarlo, e non si può negare soprattutto che i tagli previsti per le province erano legati alla loro chiusura, almeno sostanziale. Il programma di arrivare al 2017 con zero entrate per i servizi era legato al fatto che nel 2017 le province non avrebbero più dovuto esistere, mentre ci sarebbero stati gli enti di area vasta, già riorganizzati.

Questo non è avvenuto perché il processo ha richiesto più tempo, è un processo che si sta costruendo ed esiste il problema del finanziamento di taluni servizi. Ma ai cittadini questo è ben chiaro: non interessa il tema « province » o « enti di area vasta », l'importante è che ci siano i servizi, che le strade d'inverno non siano intasate dalla neve, che le scuole superiori stiano in piedi, e a questo dobbiamo puntare.

Io ho chiesto con urgenza l'apertura di un tavolo di crisi, perché la scadenza del 31 luglio rischia di portare un numero rilevante di città metropolitane e di province sulla strada del dissesto, con tutto ciò che comporta anche in termini di difficili rapporti con le organizzazioni sindacali: si creano infatti stati d'ansia e di paura che legano insieme cittadini e dipendenti.

Torno quindi a ribadire che la conversione del decreto-legge n. 113 del 2016 è sicuramente una cosa da fare, anche perché contiene misure attese da tutti, anche se il problema sono le misure che mancano. Ma il provvedimento va sicuramente approvato perché è un'ottima cosa, contiene misure positive, ma bisogna affrontare con coraggio la restante parte, laddove tra l'altro l'imminenza di un referendum che può decidere sulle sorti dell'assetto istituzionale, introduce un ulteriore elemento di incertezza che non aiuta.

Bisogna poi affrontare in modo coraggioso lo spostamento del termine del 31 luglio, inevitabilmente. Come sapete, mi sono sempre battuta perché i bilanci siano approvati prima, quindi è quasi contro natura per me dirlo, però sta di fatto che tale misura è necessaria, se si vuole avere ancora tempo per evitare una situazione che poi sarebbe davvero difficile da gestire.

Domani mattina è convocata la Conferenza Stato-città e in quella sede bisogna adottare una soluzione immediata, che è lo spostamento della data, con l'inizio di un percorso sulle singole realtà (penso in particolare alle città metropolitane), perché non è più l'ora di provvedimenti standardizzati (che hanno avuto una loro fase). Adesso bisogna intervenire realtà per realtà, perché ci sono



soluzioni non proponibili complessivamente, ma che magari per quella singola realtà funzionano.

Bisogna quindi avviare il confronto ad un tavolo di crisi, che individui i provvedimenti specifici. Grazie.

MARIA CECILIA GUERRA. Non tornerò sui temi già ampiamente trattati dai colleghi, ma vorrei fare una domanda puntuale, perché ne so meno degli altri e guardavo i dati che ci avete fornito e che sono stati utilizzati nella conferenza del 14 luglio 2016.

Si dice che sono dati calcolati sul rendiconto 2014, però non mi sembra siano solo i dati del rendiconto. Vorrei sapere se sono dati relativi ai costi standard o ai rendiconti? L'anno scorso nell'audizione del sottosegretario Bressa i dati evidenziavano uno squilibrio rilevante, ma non così forte.

Mi chiedo dunque il motivo di questa diversità. Vorrei sapere, cioè, se questi siano dati di bilancio e come questi dati siano collegati a quelli sui costi standard. Inoltre, vi chiedo se avete ulteriori informazioni anche sui costi standard, perché so che era stato fatto uno sforzo specifico per le province perché, diversamente da quanto avviene per i comuni in cui i costi standard sono usati solo come criterio di riparto, nel caso delle province si era fatto lo sforzo di considerarli nel valore pieno, per capire lo squilibrio.

Volevo fare questa domanda sul 2016 perché, se qui lo squilibrio è di 628 milioni e dal decreto ne arrivano 250, la dimensione del problema è di un tipo, se i dati sono diversi, è di altro tipo.

Ho constatato nel vostro documento, e da quanto lei ha anticipato, che è in corso una riflessione sugli enti di area vasta. Vorrei capire da chi è stata condotta questa valutazione. Perché, se per l'anno 2017 esiste il problema del taglio dei fondi, non possiamo però pensare che a un certo punto la provincia muoia e l'ente di area vasta nasca dal nulla. A tal riguardo mi chiedo se, pur dovendo aspettare gli esiti della riforma costituzionale, sia in corso una riflessione su questo tema. Non vorrei infatti che si creasse un vuoto istituzionale

pazzesco oppure che ci fosse un'apertura a progetti estremamente diversi, quindi mi chiedevo se sia in corso una riflessione istituzionale.

GIOVANNI PAGLIA. A me è sempre parso abbastanza chiaro che la sottrazione della legittimità democratica ad un organo come le province, cioè la sua trasformazione in ente di secondo livello, fa sì che l'ente (a questo punto non elettivo) diventi un vaso di coccio, perché nessuno ha un interesse determinante a difenderne interessi e funzioni. Questo è il quadro che credo sia delineato anche nell'ultimo decreto sugli enti locali, laddove è stata in parte risolta la questione delle regioni (che hanno un organismo elettivo alla radice).

Il problema è che nel 2017 spariranno le province, ma nessuno si è posto il problema che le relative funzioni non si possono far sparire per legge. Questo è il problema che ci siamo trovati ad affrontare, sapendo che l'avremmo affrontato dal momento in cui si è scelto di fingere che le province fossero enti che non facevano nulla e che quindi le risorse ad esse destinate si potessero tagliare, cancellandole insieme alle province. Ciò si è finto consapevolmente, e quindi credo che qui ci sia una responsabilità politica molto forte, che sta in capo ai partiti di maggioranza.

Il senatore Fornaro diceva che l'80 per cento degli enti sarebbe a rischio dissesto, quindi vorrei sapere se confermate questo dato e se ritenete che, in assenza di trasferimenti di nuove risorse, ci siano spazi interni per diminuire questa percentuale. Inoltre, confermate che arriveremo alla fine dell'anno con un pezzo dell'amministrazione pubblica in dissesto?

Anche se questo non è necessariamente un dramma, comunque rappresenta un passo ulteriore verso l'esproprio di funzioni e verso la gestione secondo una logica diversa.

VINCENZO GIBIINO. Grazie. Mi unisco agli interventi dei colleghi e alle loro preoccupazioni e vorrei aggiungere che il dato non confortante relativo all'attività ordina-

ria di questi enti diventa ancora peggiore se si prendono in considerazione le ripercussioni sulle regioni a statuto speciale.

In Sicilia, ad esempio, siamo stati campioni nel 2012 nel commissariare le province. Andremo al voto per la prima volta come enti di secondo livello a settembre, dopo un calvario di leggi emanate e poi impugate. Inoltre, le funzioni delle province in Sicilia erano e sono diverse e anche più corpose, come anche il gettito.

L'assenza delle province in Sicilia si è sentita tantissimo, perché erano enti che governavano veramente il territorio. Ma senza risorse economiche, come enti di secondo livello, questi probabilmente diverranno quel vaso di coccio cui faceva riferimento il collega, quindi ci ritroviamo a far funzionare degli enti senza sapere cosa farli fare e con quali risorse.

Questa mattina non sono venuto qui per appesantire ulteriormente il dibattito, però la sollecitazione dei colleghi a mettere mano con grande velocità e attenzione a questa materia è assolutamente da cogliere e da rilanciare. Grazie.

**PRESIDENTE.** Se posso aggiungere una riflessione, è chiaro che su tutta questa vicenda pende l'esito del referendum costituzionale. Qualche tempo fa, il tema era chi avrebbe ereditato le funzioni delle province, adesso il problema è chi erediterà il dissesto delle province perché, qualora dopo l'esito (spero infausto) della consultazione, queste scomparissero anche sotto il profilo costituzionale, la vicenda rischierebbe di peggiorare ulteriormente.

A quel punto, anche la nuova definizione a livello regionale delle aree vaste (non sono ottimista come il senatore Fornaro) creerà ulteriori, grossi problemi nel momento in cui le regioni dovessero definire dei confini che non ricalchino le vecchie province e ne ridefiniscano la geografia. L'eredità dei dissesti, piuttosto che del patrimonio a cui è stato fatto riferimento, creerà un caos insostenibile, però la vicenda del personale, con il trasferimento o meno della mobilità alle regioni in fase di riassorbimento ne riceverebbe ulteriore impulso.

Prevedo quindi una situazione parecchio complicata e sono preoccupato, anche perché le funzioni che le province continuano a svolgere sono delicate e fondamentali (penso soprattutto all'edilizia scolastica).

**FEDERICO FORNARO.** Solo una cosa che mi ero dimenticato: volevo capire se nell'interlocuzione con il Governo ci siano novità rispetto all'elezione dei consigli provinciali, perché a legislazione vigente entro fine agosto bisogna presentare le liste.

**GIOVANNI PAGLIA.** Qualcuno le ha già votate...

**GIUSEPPE RINALDI,** *componente del consiglio direttivo dell'Unione delle Province d'Italia (UPI).* Presidente, se posso dare alcune risposte, poi lascerei la parola al direttore Antonelli per rispondere alla domanda specifica sui dati consuntivi e sulla SoSE.

Rubo un minuto per una brevissima considerazione di carattere generale: a nostro modesto avviso questa vicenda si è rivelata, come era prevedibile, molto più complessa rispetto a quello previsto nelle norme che la dovevano regolare, perché questo passaggio di delicate competenze, soprattutto in materie importanti come quelle che svolgevano le province, andava fatto con maggiore attenzione da parte di tutti gli attori di questo processo, quindi da parte di chi ha scritto la norma e da parte delle regioni.

Noi ci siamo messi a disposizione per cercare di applicare questa norma e ci siamo ritrovati nell'impossibilità oggettiva di farlo, perché nel 2015 è stata scritta una legge di stabilità che ha di fatto impedito l'attuazione di questa riforma, è questo il dramma che ci troviamo davanti.

Rispondo anche a qualche domanda precisa. Prima della piccola boccata di ossigeno che abbiamo ricevuto con il decreto che il Senato si appresta a votare, avevamo un quadro molto più preoccupante in relazione alla situazione di oltre 40 province, che non potevano approvare il bilancio. Oggi stiamo facendo di tutto



per arrivare (avremo bisogno ovviamente di uno slittamento dei termini per l'approvazione dei bilanci, perché per il 31 luglio non ce la facciamo) ad una condizione di normalità (se questo termine può passare in questa situazione eccezionale) fino alla riforma costituzionale compiuta, cioè fino al referendum.

Sono state già introdotte alcune misure eccezionali (il bilancio solo per un anno e l'utilizzo degli avanzi), ma è necessario mettere subito mano a quello che la finanziaria del 2015 prevede per il 2017, perché altrimenti arriveremo ad ottobre, se riusciamo ad ottenere questo slittamento per l'approvazione dei bilanci, però un mese dopo saremo di nuovo nella stessa situazione. Stiamo infatti cercando di far tenere questo sistema e di non far crollare tutto, ma, se dovessimo mettere in campo una rigorosa e burocratica applicazione delle norme, oggi dovremmo alzare le mani, *in primis* come presidenti, insieme ai nostri dirigenti che si stanno facendo in quattro per far quadrare questi conti, e ammettere poi che non c'è la possibilità oggettiva di farlo.

Vi porto due banali esempi della mia piccola provincia: prima ancora di approvare il bilancio 2016, già non ho più un euro per i 1.200 chilometri di strade, di cui un terzo sono strade montane su cui nevica. All'inizio dell'anno ho dovuto impegnare sia le somme per lo «snevamento» che parte a novembre dell'anno precedente e finisce a marzo dell'anno in corso, sia i soldi per tagliare l'erba sulle strade, perché altrimenti sarebbero diventate una giungla. Ad oggi, 27 luglio, non ho più un euro per la manutenzione di quelle strade, pago solo gli stipendi ai dipendenti che mi sono rimasti, i quali però sono nell'impossibilità oggettiva di lavorare.

Un altro piccolo esempio per farvi capire la drammaticità e lo sforzo che si sta cercando di fare: siamo una piccola provincia, con 22 istituti superiori, per il 2016 per la manutenzione di tutti e 22 gli istituti superiori ho 200.000 euro, ossia 9.000 euro l'anno per la manutenzione di scuole che ospitano migliaia di ragazzi. Questo con la finanziaria dell'anno scorso, perché lo

scorso anno avevo un taglio di circa 1,3 milioni, quest'anno ho un taglio di più di 5 milioni, quindi con 1,3 milioni di taglio sto in questa situazione, con cinque 5,3 milioni...

Vi cito dei numeri solo per farvi capire di cosa stiamo parlando, quindi abbiamo l'interlocuzione con il Governo, con i sottosegretari Bressa e De Vincenti, e credo che tutti ormai siano consapevoli di questo. La mia preoccupazione (lo dico anche qui e chiedo scusa a chi mi ha ascoltato anche in altre Commissioni) è che noi continuiamo ad avere *feedback* positivi rispetto a quanto abbiamo drammaticamente rappresentato, ma facciamo una gran fatica, malgrado lo sforzo sul decreto enti locali, a trovare una chiusura definitiva, e stiamo sempre rincorrendo con provvedimenti di emergenza per tamponare le falle.

Vorremmo invece che questo quadro (stiamo lavorando *in primis* con il sottosegretario Bressa) si evolvesse con una risposta definitiva perché, come avete detto tutti voi, a noi interessa relativamente la distinzione tra provincia o area vasta: la cosa importante sono le risposte e i servizi che siamo chiamati a garantire ai territori.

Con il sottosegretario Bressa e con chi si occupa della materia si sta discutendo su un cosiddetto «*check*» alla legge Delrio (dopo due anni), per capire cosa abbia funzionato e cosa no. Auspichiamo che a questo tavolo si riesca a riunire anche la Conferenza delle regioni (continuiamo a pensare positivo altrimenti non avremmo fatto i presidenti di queste province e aree vaste), perché tanta parte di questo ragionamento oggi è stata catapultata su regioni che a loro volta non si sono dimostrate pronte.

Vi cito l'esempio del Lazio e della legge n. 14 del 1999: in passato erano già state fatte leggi delega con cui erano stati assegnati ruoli importanti alle province, ma chi si è occupato di quella legge nel 1999 (allora facevo il sindaco) sa che c'è voluto oltre un anno e mezzo, materia per materia, per definire questa cosa. Oggi ci siamo ritrovati con molte regioni che, con un tratto di penna, hanno deciso che una

materia dovesse essere gestita dall'ente di area vasta, con conseguente caos istituzionale. Personalmente, avendo iniziato a fare il consigliere di minoranza nel 1990 e il sindaco nel 1995, non ho mai visto una cosa del genere.

Scusate gli esempi, ma posso parlare di quello che conosco, quindi mi ritrovo con la mia regione, il Lazio, che si è ripresa le funzioni sui tesserini della caccia e della pesca e sulla regolamentazione della raccolta dei funghi, su cui le regioni legiferano come mi è stato sempre spiegato, mentre ha lasciato in una non comprensibile « terra di mezzo » materie come il vincolo idrogeologico, l'urbanistica, non normandole e togliendoci anche il personale !

Capite quindi che stiamo andando veramente verso una situazione complessa, che faccio fatica anche a spiegare a me stesso. Non riesco a comprendere come sia possibile che la regione si riprenda le competenze sui tesserini dei cacciatori (che vanno autorizzati per andare a caccia o per fare le squadre della caccia al cinghiale) e lasciano a noi materie come l'idroelettrico, e senza normarlo !

Ci sarebbe veramente bisogno di una cabina di regia nazionale che aiuti questo processo, anche alla luce della riforma costituzionale. L'Osservatorio nazionale non c'è riuscito.

Mi fermo qui, spero di aver dato qualche risposta o comunque ulteriori elementi di conoscenza e cedo la parola al direttore per la parte legata all'aspetto tecnico su quei numeri.

**PIERO ANTONELLI**, direttore generale delle Province d'Italia (UPI). Solo una risposta alla senatrice Guerra in merito alla tabella che riporta lo squilibrio degli enti. Come vedete, la tabella riporta uno squilibrio in aumento di 300 milioni rispetto a quello che rappresentava il sottosegretario Bressa, perché questa tabella è aggiornata con i dati 2016.

È evidente che, non essendoci ancora i rendiconti relativi alla totalità delle province per il 2015, sono dati riferiti a entrate standardizzate su base 2014. Per quanto riguarda la spesa corrente, anche se la base

dati è dell'anno 2014, questa è spesa corrente efficientata da SoSE sui fabbisogni standard.

Come vedete, l'incremento dello squilibrio è determinato dal fatto che il taglio passa da 650 milioni a 1 miliardo e 295 milioni, quindi questo determina uno squilibrio in aumento per 627 milioni, che viene coperto, come diceva anche il senatore Fornaro, da interventi straordinari previsti nel decreto-legge n. 113 del 2016.

Un'altra precisazione rispetto alla questione delle elezioni. Abbiamo ancora 7 province che devono rinnovare per la prima volta i loro organi e che quindi andranno al voto. La provincia di Ravenna ha già indetto le elezioni per il 3 agosto e le altre 6 andranno al voto tra la fine di agosto e i primi di settembre.

Rinnoveranno invece i Consigli provinciali tutte e 64 le province che già li avevano rinnovati due anni fa, in quanto, come sapete, abbiamo una norma che prevede un termine di durata dei Consigli di due anni e dei presidenti di quattro anni (è una questione un po' anomala). Queste 64 province voteranno per il rinnovo dei Consigli tra la fine di settembre e la metà di ottobre (a normativa attuale).

**PRESIDENTE.** Diciamo che l'argomento è molto stimolante...

**GIUSEPPE RINALDI**, componente del consiglio direttivo dell'Unione delle Province d'Italia (UPI). Noi ci auguriamo di tornare con il sottosegretario Bressa per approfondire.

**PRESIDENTE.** Assolutamente. Credo che purtroppo questo tema, che noi seguiamo da anni — offrirà ulteriori elementi di novità da qui a settembre. Posso promettere che la Commissione, come sempre peraltro, dedicherà la debita attenzione a questo tema, anche perché voi siete quasi delle cavie: le province sono state sacrificate probabilmente anche in nome di qualche istinto demagogico...

Ricordo le prime pagine de *Il Corriere della sera* con l'ammontare dei risparmi che secondo illustri professori l'elimina-

zione delle province avrebbe garantito, sono gli stessi illustri professori che teorizzavano il pareggio di bilancio neppure quattro anni fa e che adesso non hanno più il coraggio di parlare sull'argomento. Comunque chiudo la parentesi perché, se i professori sapessero cosa fare, non saremmo in questo disastro globale!

Ringrazio i nostri ospiti per il contributo e per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 8.50.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. RENZO DICKMANN**

---

*Licenziato per la stampa  
il 18 gennaio 2017*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



AUDIZIONE

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL  
FEDERALISMO FISCALE

*Roma, Palazzo San Macuto  
27 luglio 2016*

La relazione che la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha trasmesso alle Camere lo scorso 30 giugno 2016, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42, ha evidenziato che la legge 7 aprile 2014, n. 56, ha profondamente riordinato l'ordinamento provinciale italiano, istituendo le Città metropolitane e trasformando le Province in enti di secondo livello, in attesa della revisione del titolo V, parte II, della Costituzione, che è stata operata dalla legge costituzionale pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2012, n. 88<sup>1</sup>.

La legge 56/14 ha provveduto a riordinare le funzioni delle Province, individuando un elenco di "funzioni fondamentali" che devono essere svolte da tutti gli enti di area vasta, all'articolo 1, commi 85 e 88:

- a) *pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;*
- b) *pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;*
- c) *programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;*
- d) *raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;*
- e) *gestione dell'edilizia scolastica;*
- f) *controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.*

Accanto a queste funzioni, le Province possono, altresì, *d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.*

Allo stesso tempo, la legge 56/14 ha previsto che le restanti funzioni provinciali, non rientranti nelle funzioni fondamentali, dovessero essere riordinate dallo Stato e dalle Regioni, sulla base delle indicazioni che sono state definite nell'Accordo sancito in Conferenza unificata l'11 settembre 2014, sulla base del quale lo Stato ha emanato il DPCM del 26 settembre 2014 e le Regioni hanno avviato le iniziative legislative per riordinare le funzioni provinciali nei rispettivi territori.

Sulla base di questo profondo processo di riordino istituzionale avviato dalla legge 56/14, il Governo e il Parlamento, nella legge di stabilità 2015, hanno deciso di ridurre in modo

---

<sup>1</sup> Sull'evoluzione istituzionale cfr. il documento UPI allegato: "Dalle Province agli Enti di governo di area vasta - Considerazioni in merito al riordino delle autonomie locali" - Roma, 31 maggio 2016.



sostanziale le risorse a disposizione delle Province e delle Città metropolitane, prevedendo un contributo che gli enti di area vasta devono versare allo Stato, attingendo alle risorse che derivano dai loro tributi autonomi, per un miliardo di euro nel 2015, due miliardi di euro nel 2016 e tre miliardi di euro nel 2017.

Il comma 418 della legge di stabilità 2015, come modificato da interventi successivi recita: *“Le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017. In considerazione delle riduzioni di spesa di cui al periodo precedente, ripartite nelle misure del 90 per cento fra gli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario e del restante 10 per cento fra gli enti della Regione siciliana e della regione Sardegna, ciascuna provincia e città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa. Fermo restando per ciascun ente il versamento relativo all'anno 2015, l'incremento di 900 milioni di euro del predetto versamento a carico degli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario è ripartito, per l'anno 2016, per 650 milioni di euro a carico degli enti di area vasta e delle province montane e, per la restante quota di 250 milioni di euro, a carico delle città metropolitane e di Reggio Calabria. Sono escluse dal versamento di cui al periodo precedente, fermo restando l'ammontare complessivo del contributo dei periodi precedenti, le province che risultano in dissesto alla data del 15 ottobre 2014. Con decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 marzo 2015, con il supporto tecnico della Società per gli studi di settore - SOSE Spa, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è stabilito l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard.”*

La riduzione di risorse prevista per gli enti di area vasta annulla sostanzialmente l'autonomia di entrata e di spesa delle Province come prevista dalla legge 42/09, perché la gran parte delle risorse che derivano da tributi autonomi (RCAuto e IPT) sono nei fatti restituite allo Stato e non possono essere utilizzate per lo svolgimento delle funzioni fondamentali previste dalla legge 56/14.

Non a caso, con diversi interventi successivi (il DL78/15, la legge di stabilità 2016 e il DL 113/16) sono state previste disposizioni eccezionali per l'approvazione dei bilanci degli enti di area vasta nel 2015 e nel 2016: bilanci annuali, rinegoziazione di mutui, utilizzazione degli avanzi, fondi specifici per consentire la salvaguardia degli equilibri finanziari.



La metodologia e le tabelle<sup>2</sup>, elaborate dal MEF, anche sulla base dei dati forniti da SOSE, sulla base delle quali è stato operato, nella Conferenza Stato Città ed autonomie locali del 14 luglio 2016, il riparto dei contributi e dei tagli alle Province e alle Città metropolitane per l'anno 2016, mostrano chiaramente le difficoltà che le Province delle Regioni a statuto ordinario avranno ad approvare i bilanci preventivi 2016 e a far fronte agli impegni relativi all'esercizio delle funzioni fondamentali previste nei commi 85 e 88 della legge 56/14.

<b>DATI COME SANCITI DA CONFERENZA STATO CITTA AUTONOMIE LOCALI DEL 14 LUGLIO 2016*</b>	
<i>* I dati sono riferiti a 74 province su 76 (escluse Vibo Valentia e Biella) e sono calcolati su dati di rendiconto 2014, al netto delle somme derivanti da rimborsi prestiti, interessi passivi, rinegoziazione dei mutui, utilizzo degli avanzi e altre misure eccezionali</i>	
<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI STANDARDIZZATE (attestate da PCM e MEF in sede di riparto contributo per l'anno 2016 ai sensi dell'art.1, comma 418, .n. 190/14. Conferenza stato città 14.7.2016</b>	<b>2.596.278.310,55</b>
<b>SPESA CORRENTE PER FUNZIONI FONDAMENTALI EFFICIENTATA (attestata da PCM e MEF in sede di riparto contributo per l'anno 2016 ai sensi dell'art.1, comma 418, l.n. 190/14. Conferenza stato città del 14.7.2016)</b>	<b>1.574.088.542,97</b>
<b>SPESA CORRENTE OBBLIGATORIA PER VERSAMENTI ALLO STATO</b>	
DECRETO LEGGE 66/14 SPENDING	301.077.550,11
DECRETO LEGGE 66/14 COSTI POLITICA	52.903.994,78
ART. 1, comma 418, legge 190/14, anno 2016	1.295.906.117,63
<b>TOTALE USCITE</b>	<b>3.223.976.205,49</b>
<b>SQUILIBRIO STRUTTURALE</b>	<b>- 627.697.894,94</b>

<sup>2</sup> Le metodologia e le tabelle sono disponibili sul sito dell'UPI all'indirizzo  
[http://www.upinet.it/4852/finanza\\_e\\_fiscalita\\_locale/riparto\\_tagli\\_contributi\\_2016\\_province/](http://www.upinet.it/4852/finanza_e_fiscalita_locale/riparto_tagli_contributi_2016_province/)

A fronte di questi dati, l'Unione delle Province d'Italia ritiene essenziale che nella legge di stabilità 2017:

1. sia annullato l'ulteriore contributo di 650 milioni di euro in capo alle Province delle Regioni a statuto ordinario previsto per l'anno 2017;
2. sia ripensato complessivamente il sistema di finanziamento delle funzioni fondamentali delle Province – Enti di area vasta, in modo da garantire una l'integrale copertura dei servizi da garantire ai cittadini, sulla base di fabbisogni standard chiaramente definiti e coperti dallo Stato.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale dovrà valutare attentamente il congruo utilizzo dei dati dei fabbisogni standard delle Province, ai fini della ricostruzione di un sistema di finanziamento adeguato da parte dello Stato per le funzioni di area vasta che sono assegnate a questi enti, sia relativamente alla spesa corrente, sia relativamente alla spesa in conto capitale destinata agli investimenti essenziali per i territori.

*ALLEGATO 2*



***Dalle Province agli Enti di governo di area vasta  
“Considerazioni in merito al riordino delle autonomie locali”***

*Roma, 31 maggio 2016*

### **Premessa**

**Le Province italiane sono oggi impegnate tutte nell'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, che ha riordinato il sistema degli enti locali, superando l'ordinamento provinciale uniforme dello Stato unitario, per costruire un assetto dei poteri locali che si basa sui principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in cui i Comuni sono al centro del governo locale come mattone essenziale su cui poggia tutta l'architettura della Repubblica e il governo dell'area vasta è profondamente ripensato attraverso l'istituzione delle Città metropolitane e il riordino delle Province in enti di area vasta di secondo grado.**

In tutti i Paesi europei esiste un **livello di governo intermedio** che presenta caratteristiche diverse, per dimensioni di area vasta, sistemi di governo, funzioni e risorse. In Italia, anche dopo la riforma costituzionale, **i nuovi enti di area vasta dovranno contribuire a dare pari dignità sociale e uguali condizioni di accesso** ai servizi al 70% della popolazione che non vive nelle grandi aree metropolitane, in modo che i diritti siano universalmente goduti, si evitino gli squilibri tra i territori e sia accumulato e distribuito con intelligenza il capitale sociale.

Questo documento ha l'obiettivo di definire una posizione unitaria delle Province italiane rispetto al processo di riordino istituzionale in atto nel Paese, in modo da individuare una **piattaforma condivisa che l'Unione delle Province d'Italia, a livello nazionale, e le Unioni regionali delle Province, a livello territoriale, potranno utilizzare nel confronto con il Governo, con le forze politiche, con l'ANCI e con le Regioni.**

#### **1. La centralità dei Comuni nel nuovo assetto dei poteri locali**

La XVII Legislatura ha introdotto una nuova stagione di riforme di sistema nell'ordinamento dell'autonomia locale. Con la legge 56/2014, dopo anni di "gelo costituzionale", si è concretizzato un primo risultato delle spinte a riformare il Testo Unico degli Enti Locali, che avevano pervaso le due legislature precedenti. Delle novità introdotte dalla legge 56/2014 molto si è già detto, e ancora si dirà in futuro. I suoi primi risultati tangibili hanno comportato il superamento del principio di uniformità territoriale dell'amministrazione pubblica locale, che era invalso fin dagli albori dello Stato unitario.

La rottura dell'uniformità ha fatto leva sull'esigenza di valorizzare ai massimi livelli il principio europeo di sussidiarietà, che la nostra Costituzione ha accolto nel 2001. Dopo più di dieci anni, la necessità di instaurare un ordinamento locale differenziato, o quantomeno differenziabile, ha perciò trovato la risposta nella legge 56/2014 in un forte investimento negli strumenti tipici dell'autonomia locale: **la legittimazione popolare dei sindaci e dei consiglieri comunali e l'autonomia statutaria e organizzativa degli enti locali.**

Agli amministratori locali, la legge ha chiesto di **ricostruire a partire da se stessi tutto l'assetto dei poteri locali, nella filiera che comprende sia gli indirizzi di governo per le politiche di prossimità, sia l'elaborazione di strategie più complesse per l'area**



**vasta.** I Sindaci sono stati definiti «classe politica di base dell'ordinamento democratico» e, pertanto, sono riconosciuti quali depositari della prima e più diretta investitura nel sistema di democrazia basato sulla rappresentanza, in una visione non dissimile da quella che pervade, in questi stessi anni, alcune delle altre democrazie europee più avanzate.

Agli strumenti giuridici dell'autonomia, la legge di riforma ha riconosciuto un ruolo e un valore sinora inediti nel sistema delle fonti positive, riducendo lo spazio di intervento della fonte primaria a vantaggio dell'autonomia di assetto organizzativo dei singoli enti locali, con la correlata espansione del valore prescrittivo della fonte statutaria. Infine, la riforma ha introdotto un sistema di organizzazione territoriale dei poteri locali di tipo duale, mediante la trasformazione delle Province in enti di secondo grado e l'istituzione delle Città metropolitane quali soggetti realmente nuovi dell'ordinamento, ancorché già previsti dalla Costituzione, poiché aventi una funzione istituzionale specifica e rivolta al sistema Paese nella sua interezza, oltre che alla cura delle rispettive comunità locali.

## **2. La cooperazione tra i Comuni per il diritto all'eguaglianza sostanziale**

I prossimi anni vedranno, con tutta probabilità, una nuova transizione costituzionale da applicare. Questo è il momento per creare, nella cultura diffusa presso la classe degli amministratori locali, un "ponte" tra il "vecchio" e il "nuovo" che fornisca basi solide alla nuova stagione dell'autonomia locale.

**E' necessario affermare un modello di "governo territoriale integrato", che sia realmente capace di superare la logica di "governo per livelli separati", appartenente a un'epoca dell'esperienza amministrativa passata.**

La riforma degli enti di area vasta, in questo senso, è stata un passaggio necessario allo scopo, ma non si potrà fare a meno di coinvolgere nella tensione riformatrice anche il livello di governo dei Comuni, soprattutto considerato l'elevato tasso di frammentazione amministrativa tipica del Paese.

Il pieno coinvolgimento dei Comuni nella spinta riformatrice dovrà comportare pertanto un **nuovo investimento nella cooperazione intercomunale**, che adotti tuttavia regole giuridiche e logiche applicative in radicale discontinuità con quelle degli ultimi cinque anni.

Ciò che negli ultimi anni ha reso più difficile la cooperazione è stata l'imposizione di obblighi eterodiretti, basati non sui servizi realmente domandati dalle collettività amministrate, ma su formulazioni teoriche e spesso astratte di "funzioni fondamentali".

Gli amministratori comunali sono ben consapevoli di quali siano le funzioni fondamentali, cioè quelle attività pubbliche indefettibili e rispondenti ai bisogni sostanziali dei propri cittadini: sono le funzioni, i servizi e gli investimenti che permettono di costruire un welfare inclusivo, migliori infrastrutture viarie e gestire più efficaci servizi educativi, un'illuminazione pubblica più

efficiente, maggiore sicurezza degli edifici scolastici, le misure di salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente e le opportunità di insediamento per le attività produttive.

Su questi temi di sostanza, e non su astratte diciture di “funzioni fondamentali”, è perciò necessario costruire il tessuto della cooperazione intercomunale. **L'intero processo deve dunque essere governato dai Comuni su base strettamente volontaria**, poiché la giusta istanza di differenziazione che proviene dai territori non può più venire frustrata da una rigida imposizione di “soglie demografiche minime” che non facilitano, ma complicano le alleanze territoriali. Inoltre, anche i **Comuni di maggiori dimensioni** devono diventare parte delle forme di cooperazione, al fine di **valorizzare il loro ruolo naturale di aggregatori territoriali e stabilire uno scambio virtuoso con i Comuni più piccoli**.

In questa logica, le **unioni di Comuni** restano lo strumento principale da affermare e diffondere nel tessuto amministrativo locale, ma esse devono venire “liberate” dagli appesantimenti burocratici che ne hanno limitato finora lo sviluppo. Servono regole legislative che rendano realmente appetibile la creazione di questi nuovi enti, che non li riducano a un “doppione” burocratico dei Comuni che le compongono, ma che li facciano diventare il luogo della composizione degli interessi territoriali e, parimenti, lo strumento operativo per una sintesi efficace delle politiche di sviluppo territoriale.

Le stesse considerazioni valgono nei confronti dei processi di **fusione intercomunale**, che oggi rappresentano un'importante occasione per ridurre la frammentazione e aumentare le economie di scala nella gestione dei servizi pubblici locali. Anche questi processi, tuttavia, devono nascere dalle comunità e non da astratte previsioni legislative: devono trovare motivazioni più forti e stabili della, pur importante, incentivazione di natura finanziaria.

### **3. Il nuovo ente di area vasta nella riforma costituzionale**

La riforma costituzionale definisce il modo chiaro il nuovo sistema istituzionale di governo dei territori. Le Regioni partecipano alla funzione legislativa insieme allo Stato; le funzioni amministrative sono allocate a livello locale, in primo luogo ai Comuni, come previsto dall'articolo 118 della Costituzione, in base ai principi di adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà. Le Città metropolitane, che mantengono le garanzie costituzionali, e i nuovi enti di Area Vasta sono chiamati ad amministrare i territori insieme ai Comuni.

**La riforma costituzionale infatti**, superando il riferimento costituzionale alle Province quali enti costitutivi della Repubblica, **offre una copertura costituzionale al processo di riordino degli enti locali avviato con la legge 56/2014, prevedendo - all'articolo 40, comma 4 - che le aree vaste non ricadenti in Città metropolitane siano amministrate dagli enti di area vasta, così come disciplinati dal legislatore statale e dal legislatore regionale**.

Questa disposizione **evita il rischio di un accentramento delle funzioni amministrative a livello regionale e pone i presupposti per costruire un sistema amministrativo locale**



**equilibrato**, valorizzando le peculiarità dei territori proprio a partire dal protagonismo dei Comuni, che rappresentano il primo punto di contatto tra la Repubblica e i cittadini ed evitando squilibri territoriali.

**La disposizione sugli enti di area vasta nella riforma costituzionale**

Art. 40.  
(Disposizioni finali)

...

4. Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione.

...

Nell'attuazione di questa disposizioni costituzionale, **va evitato il rischio che il concorso del legislatore statale e di quelli regionali possa comportare una proliferazione indebita di possibili "enti di area vasta"** che non abbiano caratteristiche appropriate, o per le quali l'ordinamento non preveda finalità istituzionali di cura degli interessi generali della collettività, come è invece per le Province riformate dalla legge 56/2014, quali unici enti di area vasta atti a interpretare il disposto legislativo ordinario e costituzionale insieme alle Città metropolitane.

Occorre in questa prospettiva puntualizzare le **differenze sostanziali che intercorrono tra gli enti di area vasta e gli strumenti di cooperazione intercomunale**, come ad esempio le Unioni di comuni o gli altri strumenti associativi come le "zone omogenee" delle Città metropolitane o delle Province interamente montane e confinanti con uno Stato estero, anche a partire dalla consapevolezza del fallimento dei tentativi fin qui operati nell'obbligare i Comuni allo svolgimento associato delle loro funzioni, come provato dalle proroghe intervenute.

Le Unioni di comuni hanno la finalità specifica della cooperazione intercomunale nell'esercizio associato delle funzioni di prossimità che viene disciplinata dallo statuto di autonomia e non dalla legge. Le zone omogenee non sono enti con personalità giuridica, ma ambiti entro i quali si favorisce la cooperazione intercomunale in una prospettiva di rapporto più stretto con gli enti di area vasta.

Le Province / nuovi Enti di area vasta curano, invece, interessi generali per la comunità rappresentata e, non a caso, la loro legittimazione consegue a un'organizzazione regolata dalla legge dello Stato. La specificità delle Province in tema di profili ordinamentali definiti dalla legge dello Stato si riflette sulla loro capacità giuridica (attuale ma anche futura) di svolgere funzioni amministrative direttamente attribuite dallo Stato, oltre a quelle di derivazione

regionale che in molti processi di riordino conseguenti alla legge 56/14 sono stati confermate a quel livello di governo.

Nel quadro dell'articolo 40, comma 4, della riforma costituzionale, alle Regioni è dunque assegnato un ruolo importante nel riassetto del sistema istituzionale e degli enti locali con riferimento alla Città metropolitana, alle Province, alle unioni e fusioni di Comuni: un ruolo che, se correttamente esercitato, può portare chiarezza ed equilibrio nell'ordinamento locale all'indomani della revisione costituzionale.

A legislazione vigente, infatti, fermo restando il quadro organizzativo e funzionale della legge 56/14, le Regioni potranno individuare le funzioni ulteriori da delegare agli enti di area vasta e ne potranno definire i nuovi confini, visto che è abrogato l'articolo 133, comma 1, della Costituzione.

**Le Regioni avranno perciò il compito di adattare il modello di governo di area vasta definito dallo Stato alle loro specificità, in modo da costruire un equilibrio tra i diversi territori, anche ripensando le dimensioni delle attuali circoscrizioni provinciali.** Nella definizione del numero e delle funzioni degli enti di area vasta sarà indispensabile salvaguardare e non frammentare l'identità storico-culturale, economico-sociale delle comunità locali.

Il processo di ridefinizione delle circoscrizioni degli enti di area vasta dovrà tenere conto della prospettiva di una ulteriore revisione delle disposizioni costituzionali sugli assetti territoriali, sia relativamente al numero e alle dimensioni delle Regioni, sia relativamente alla disciplina delle fusioni tra i Comuni.

#### **4. Le Province dopo la legge 56/14: enti di area vasta come “Case dei Comuni”**

La riforma costituzionale offre una cornice solida di riferimento alla legge 56/14 che ha trasformato le Province in enti di secondo grado, strettamente legati ai Comuni del loro territorio. **I nuovi enti di area vasta sono ormai vere e proprie “Case dei Comuni”.**

Da due livelli di governo separati e talvolta conflittuali si passa ad un impianto unitario dell'amministrazione locale, nel quale i Sindaci sono protagonisti sia del governo di prossimità, sia del governo di area vasta che, difatti, è riconfigurato come governo di secondo livello di derivazione comunale.

Si tratta di un modello di **“governance territoriale integrata”** che supera la logica di governo per livelli separati che ha sin qui caratterizzato l'esperienza italiana e che dovrebbe spingere il sistema degli enti locali ad adottare sempre più moduli di **“amministrazione condivisa”**.

In questa prospettiva, le Province si stanno già trasformando in enti di governo di area vasta più snelli attraverso la rideterminazione delle dotazioni organiche imposta dalla legge di



stabilità 2015. Nei piani di riassetto di molte Province inizia ad emergere la necessità di svolgere le proprie **funzioni in forma associata tra più Province** e la necessità di adeguare le proprie strutture allo **svolgimento di compiti di servizio e di supporto ai Comuni**, in primo luogo nel campo della gestione unitaria degli appalti e dei concorsi.

E' una riforma di sistema che comporta un profondo processo di adeguamento di tutta la legislazione sulle autonomie locali, per renderla coerente ai principi costituzionali e alle esigenze di un più complessivo riassetto costituzionale che nasceranno dai territori.

### **5. Le funzioni degli enti di area vasta.**

Le funzioni dei nuovi enti di area vasta sono di tre tipi:

- A) **Funzioni di area vasta**, a partire dalle funzioni fondamentali oggi riconosciute dalla legge 56/14, come le funzioni di programmazione e pianificazione e le funzioni di tipo gestionale su viabilità, edilizia scolastica e ambiente, che devono essere rilette in una prospettiva in cui l'area vasta diventa un "hub" delle autonomie locali per mettere a fattor comune risorse e competenze.
- B) **Funzioni delegate dalle leggi regionali**, nelle materie di competenza regionale, laddove la Regione ritenga che il livello ottimale per l'esercizio delle funzioni amministrative sia quello dell'area vasta assicurando le risorse necessarie e le forme di gestione più adeguate a garantire i servizi ai cittadini e ai territori.
- C) **Funzioni trasversali di supporto ai Comuni** (come le centrali di committenza e le stazioni uniche appaltanti, l'assistenza tecnica, la raccolta dati e la statistica, i sistemi informativi, l'avvocatura, gli uffici Europa, la gestione unitaria di procedure selettive e concorsi, ecc.) che possono offrire una grande prospettiva di qualificazione dei servizi e degli investimenti pubblici locali.

**Le funzioni di area vasta devono trovare una necessaria copertura finanziaria**, realizzata compiutamente da una riforma di struttura del sistema di finanziamento degli enti di area vasta che consenta di disporre le **risorse necessarie a garantire lo svolgimento delle funzioni previste dallo Stato** in un'ottica complessiva di economie di scala, di corretta applicazione dei fabbisogni standard e di superamento delle diseconomie collegate ad una governance territoriale non programmata nel determinare "chi fa e che cosa fa".

Una particolare attenzione sarà posta alla programmazione e all'utilizzo delle **risorse per investimenti** da attuare nei territori. Dovrà essere garantita, altresì, un'adeguata **copertura finanziaria di tutte le funzioni delegate dalle Regioni** e un meccanismo di finanziamento da parte dei Comuni per tutte le funzioni che le assemblee dei Sindaci decidono di affidare all'ente di governo di area vasta.

Alla luce di queste considerazioni, occorre guardare alle scelte compiute in questi anni nelle manovre finanziarie nazionali e regionali che hanno portato ad una compressione delle risorse disponibili nei bilanci provinciali come ad un riferimento del passato ed **assicurare nel 2016 il raggiungimento degli equilibri di bilancio in tutte le Province** come “ponte di passaggio” al **nuovo sistema di finanziamento a regime dei nuovi Enti di area vasta, a partire dal 2017, a valle della riforma costituzionale.**

#### **6. La cooperazione metropolitana: una questione di interesse nazionale**

Ora che, con le leggi regionali che hanno riordinato le funzioni ex provinciali, si è conclusa la prima fase di attuazione della riforma, le **Città metropolitane italiane devono poter sviluppare la loro specifica missione istituzionale**, che risponde all’interesse nazionale verso la competitività e lo sviluppo economico.

Come e più degli altri Enti di area vasta, le Città metropolitane si presentano all’appuntamento della transizione costituzionale con una vocazione specialistica, che è rappresentata da compiti e funzioni rivolte ancora alla cura dell’interesse locale, ma che sempre più dovranno segnare una discontinuità per divenire motori dello sviluppo del Paese.

Per questo aspetto, l’ente di governo metropolitano avrà la possibilità di investire in un assetto **del decentramento ancora più avanzato e sussidiario** rispetto alle Province, poiché potrà contare su articolazioni interne – le zone omogenee – che la legge 56/2014 ha prefigurato come strumenti organizzati per l’incontro tra le esigenze dei Comuni e le politiche di area vasta. Inoltre, la prospettiva della conservazione di una dignità costituzionale esplicita, potrà consentire alla Città Metropolitana di **mantenere una potestà impositiva originaria e quindi un sistema di fiscalità** non derivata da altri livelli di governo.

Anche questa prerogativa, che dovrà essere opportunamente aggiornata rispetto all’impianto normativo vigente del cd. “federalismo fiscale”, sarà utile allo sviluppo delle politiche e delle funzioni proprie del governo delle grandi conurbazioni.

#### **Conclusioni**

Con l’approvazione della riforma costituzionale, si sancisce il **definitivo passaggio dalle Province agli Enti di governo di area vasta**, enti dotati di funzioni attribuite dallo Stato, di funzioni delegate dalle Regioni e di funzioni trasversali di supporto ai Comuni.

Dalla coerente attuazione della legge 56/14, con il consolidamento delle funzioni di area vasta, l’avvio dei processi di amministrazione condivisa tra Comuni ed enti di area vasta previsti nel comma 88, il riordino del sistema dei servizi pubblici locali come previsto nel comma 90, **le aree vaste, insieme alle aree metropolitane, diventano lo snodo intorno al quale si può**



**consolidare il processo di razionalizzazione della spesa pubblica territoriale**, superando l'ottica dei tagli lineari.

**I nuovi enti di area vasta**, come enti di secondo livello governati dai Sindaci del territorio, possono svolgere **un ruolo essenziale anche per far ripartire il processo di riordino dei Comuni e di gestione associata delle funzioni comunali**. La legislazione statale e regionale dovrà riconoscere in capo agli enti di area vasta (ed, in particolare, alle Assemblee dei sindaci) il compito ricostruire, territorio per territorio, in modo condiviso e senza confusione di ruoli, la dimensione ottimale del governo locale di prossimità nella quale favorire lo svolgimento associato delle funzioni comunali o le fusioni tra Comuni e, allo stesso tempo, il ruolo del governo di area vasta nel rapporto sussidiario con i Comuni del territorio.

Proprio perché governati dai Sindaci e non in competizione con i Comuni del territorio, **i nuovi enti di area vasta diventano la sede naturale per l'organizzazione e la gestione delle reti e dei servizi pubblici locali di rilevanza economica**, come il gas, i rifiuti, i servizi idrici, i trasporti pubblici locali, attraverso il riordino della legislazione di settore statale e regionale che, in attuazione del comma 90 della Legge 56/2014, deve ricondurre in tale ambito le diverse strutture diverse (ATO, enti, società, agenzie, ecc.) che operano in ambito provinciale o sub-provinciale. Si tratta di un principio di coordinamento della finanza pubblica che dovrebbe essere finalmente attuato, con gli opportuni incentivi, interventi sostitutivi e sanzioni.

In quest'ottica è possibile fin da subito **migliorare il sistema di governo degli enti di secondo grado per renderlo veramente funzionale al modello della "Casa dei Comuni" e favorire il riassetto degli enti superando i divieti esistenti nella gestione del personale**.

Dopo l'approvazione definitiva della riforma costituzionale, infine, lo Stato dovrà rivedere la legislazione nazionale in materia di enti locali per fornire un quadro di riferimento certo, e non più provvisorio, alle autonomie locali. In questa prospettiva si potrà **definire il nuovo sistema di finanziamento degli enti di area vasta** e si potranno **adeguare le disposizioni della legge 56/14 e la normativa del testo unico degli enti locali al nuovo assetto costituzionale**.

PAGINA BIANCA



PAGINA BIANCA



\*17STC0020890\*