

Unione Province d'Italia



UPI

Documento di proposte istituzionali delle Province:
“Ricostruire l’assetto amministrativo dei territori”

Bergamo, 27 giugno 2018

1. L'esigenza indifferibile di ridefinire l'assetto delle Province in piena attuazione delle norme costituzionali

La stagione di riforme della passata legislatura, che ha visto fortemente inciso l'assetto istituzionale delle Province, il loro ruolo e i rapporti tra i diversi livelli di governo, non può che essere considerata oggi nella sua reale portata, innovativa per taluni aspetti, ma al contempo foriera di limiti e incertezze che richiedono una attenta riflessione e conseguenti significativi interventi per essere definitivamente superati.

A quattro anni dall'entrata in vigore della Legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni", è infatti necessario riflettere, anche nella prospettiva di tracciare un bilancio dell'esperienza fin qui maturata, sugli effetti di una riforma che, non solo è sfuggita ad analisi approfondite ed oggettive, ma si è caratterizzata soprattutto per il forte impatto che ha avuto sulle comunità, incidendo radicalmente sul sistema istituzionale, amministrativo e territoriale del Paese.

Una riforma la cui attuazione è stata portata avanti, in perfetta solitudine, esclusivamente dai Sindaci e dagli amministratori comunali, che si sono messi a disposizione dei territori per guidare i nuovi enti di area vasta e che hanno dovuto affrontare molteplici criticità: di carattere istituzionale (la costituzione dei nuovi organi, la vera e propria rivoluzione dell'elezione di secondo livello), organizzativo (si pensi solo al trasferimento di oltre 20.000 dipendenti delle Province e Città metropolitane ricollocati in altre amministrazioni) e le drammatiche conseguenze dei tagli ingiustificati ai bilanci, operati dalla Legge di stabilità per il 2015 (l. 190/14) che di fatto intendevano anticipare impossibili risparmi che sarebbero dovuti derivare dalla riforma costituzionale.

Occorre con rammarico attestare che la mancata adeguata considerazione da parte di Governo e Parlamento per quanto avveniva nei territori fosse da ascrivere a quello che in fondo si è manifestato come il vero obiettivo della Legge 56/14: non una riforma di sistema, quanto lo svuotamento delle Province nella prospettiva del loro definitivo superamento, da realizzare con la decostituzionalizzazione dell'ente intermedio.

D'altra parte, è proprio il carattere transitorio del riordino legislativo delle Province, dichiarato esplicitamente dalla stessa l. 56/2014, approvata in vista della espunzione delle Province dal catalogo degli enti locali costituzionalmente garantiti, a richiedere una profonda rivisitazione dell'impianto normativo affermato dalla l. 56/14, una volta venuta meno, con la bocciatura referendaria del 4 dicembre 2016, la prospettiva della riforma costituzionale.

Occorre prendere atto che il processo di cancellazione delle Province è fallito e che è pertanto necessario ed urgente intervenire sul piano istituzionale, organizzativo ed economico, per tornare a garantire la piena funzionalità degli enti.

Non solo, dunque, è ormai imprescindibile una revisione profonda della Legge 56/14, se non un suo superamento, ma devono parallelamente essere completamente azzerati gli effetti della Legge 190/14 sui bilanci delle Province, ripristinando la normale capacità finanziaria degli enti.

Le Province, in quanto istituzioni della Repubblica, devono tornare ad essere nelle condizioni di erogare i servizi loro affidati, potendo contare su: organi politici pienamente riconosciuti; una organizzazione dell'ente e del personale tale da permettere la piena funzionalità della macchina amministrativa; una autonomia finanziaria tale da assicurare le risorse necessarie alla copertura delle spese per le funzioni fondamentali.

Allo stesso tempo, il processo di profonda revisione richiesto al nuovo Parlamento, chiamato a riconsiderare la natura e il ruolo della Provincia e conseguentemente il suo assetto istituzionale, organizzativo, funzionale e finanziario, non può che estendersi, più in generale, all'insieme dell'amministrazione, a partire da quella locale, dando finalmente piena attuazione alle norme costituzionali.

La bocciatura referendaria della riforma costituzionale del 2016 - senza dimenticare la precedente bocciatura della riforma costituzionale del 2006 - deve spingere il Parlamento, nella XVIII legislatura, ad abbandonare definitivamente ipotesi di nuove riforme della Costituzione incidenti sull'assetto dei poteri locali e, invece, a concentrarsi su un intenso lavoro legislativo per dare finalmente corpo, in modo organico e coerente, ad una amministrazione autonoma fondata sui tre livelli territoriali costituzionalmente garantiti (Comuni, Province e Regioni) in piena attuazione dei disposti costituzionali del Titolo V e del principio autonomistico sancito dall'articolo 5 della Costituzione.

Gli esiti negativi che hanno registrato i tentativi riformatori della Costituzione negli ultimi dieci anni, non possono infatti non essere letti come una esigenza di consolidare e attuare il sistema affermato con la riforma del 2001, piuttosto che di sottoporlo costantemente a ulteriori e parziali modifiche. L'incertezza che seguirebbe a nuove e non auspicabili ipotesi di intervento sulle norme costituzionali non potrebbe che ripercuotersi, ancora una volta, non solo e non tanto nei confronti del destino degli enti autonomi, quanto innanzitutto sulla vita dei cittadini e delle comunità.

Sono invece indispensabili interventi di legislazione ordinaria che, sulla base dei principi costituzionali, perseguano chiaramente l'obiettivo prioritario di semplificare la pubblica amministrazione (nazionale, regionale e locale) definendo con chiarezza i compiti e le responsabilità di ciascun livello di governo.

Quanto a ciò che direttamente interessa le Province, tale risultato deve e può essere conseguito in tempi brevi, senza prefigurare nuove ipotesi di modifica della Costituzione, ma al contrario attuando la Costituzione vigente - anche in considerazione dell'avvio dell'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione sul regionalismo differenziato - rimettendo al centro del dibattito politico i principi di autonomia e responsabilità previsti

negli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione, che riconoscono le Province e le Città metropolitane quali enti necessari, nella loro posizione istituzionale di enti di area vasta che si rapportano con i Comuni e le Regioni per definire politiche territoriali che consentano economie di scala in un quadro coordinato e coerente di politiche e il rilancio degli investimenti.

Solo facendo ciò potrà essere definitivamente superata la grave fase di incertezza, collegata alla situazione di estrema criticità nella gestione organizzativa e finanziaria degli enti, che permane rispetto al quadro istituzionale delle Province e che si è andata accentuando all'indomani del 4 dicembre 2016.

La Legge 56/14: le criticità emerse

Quando è iniziato il percorso di attuazione delle Legge 56/14, gli amministratori che si sono fatti carico della sua implementazione auspicavano che questa avrebbe portato ad una forte semplificazione, anche politica, del sistema di governo dei territori. Inoltre, la definizione, seppur tardiva e incompleta delle funzioni fondamentali, era stata considerata comunque come un'utile occasione per definire un quadro chiaro ed omogeneo delle attribuzioni delle istituzioni provinciali in tutto il Paese, rafforzandone il ruolo al servizio dei territori e dei Comuni.

Bisogna prendere atto che ciò non si è verificato, e anzi per contro siamo di fronte a molte criticità:

- la perdita di autorevolezza dell'istituzione e dei suoi vertici politici, Presidenti in primo luogo;
- i limiti, organizzativi e funzionali degli altri organi di governo, consiglio e assemblea dei Sindaci, che non hanno acquisito un ruolo chiaro e che, anche per la loro configurazione normativa, non sono risultati in grado di contribuire fattivamente al raggiungimento della missione dell'ente;
- l'accrescersi della disomogeneità delle funzioni assegnate da territorio a territorio, e un forte accentramento di funzioni amministrative in capo alle Regioni e/o enti regionali;
- la scarsa fiducia dei Sindaci nei confronti di un ente che, contrariamente a quanto avveniva prima, è stato reso influente dal punto di vista finanziario e pertanto non in grado di sostenere i Comuni.

La Legge 56/14: le potenzialità inesprese

Se l'attuazione della Legge 56/14 ha fatto emergere le criticità fin qui rilevate, non possono neppure essere sottovalutate, né tantomeno frettolosamente archiviate, le potenzialità che il nuovo impianto normativo portava in sé, anche se, alla prova dell'esperienza, tuttora in larga parte inesprese:

- la Provincia come ente al servizio dei Comuni, nel solco del percorso peraltro già tracciato, ma mai pienamente attuato, con la Legge 142/90, soprattutto rispetto alle funzioni di assistenza tecnico – amministrativa ai piccoli e medi comuni del territorio;
- la Provincia come ente di semplificazione amministrativa dotato di strumenti, uffici e procedure, in grado di ridurre il carico burocratico dell'amministrazione pubblica territoriale e di produrre una vera qualificazione della spesa pubblica, senza intaccare i servizi, anzi rafforzandone la qualità (si pensi alle potenzialità riconnesse al ricorso alle Stazioni Uniche Appaltanti, alla cancellazione degli enti strumentali e degli ATO e all'assegnazione delle relative funzioni in capo agli enti di area vasta);
- l'individuazione delle funzioni fondamentali, sebbene in un elenco non esaustivo rispetto a quanto ancora adeguatamente attribuibile ad un ente intermedio e inoltre eccessivamente indeterminate rispetto ad alcune materie, quale emblematicamente l'ambiente;
- la previsione di un'Assemblea dei Sindaci, il cui ruolo potrebbe assumere una valenza significativa di indirizzo per il governo del territorio.

2. Le Province in Europa

La precarietà dell'attuale disciplina ordinaria italiana sulle Province, concepita nella prospettiva di una loro cancellazione dalla Costituzione, è fortemente in contrasto con l'assetto dei poteri intermedi in Europa.

Le Province sono una realtà presente e viva in tutti i Paesi europei dove l'ente intermedio è previsto e tutelato anche a livello costituzionale.

In 19 Stati su 28 il governo del territorio è affidato, in piena rispondenza anche alle previsioni della Carta europea dell'autonomia locale, a tre livelli istituzionali: Regioni, Province e Comuni. Se limitiamo lo sguardo ai Paesi europei più grandi e simili all'Italia la situazione è quella della tabella seguente.

Stato	Superficie e abitanti	I livello	II livello	III livello
Francia	675.417 Km ^q 64.920.398 abitanti	18 Regioni (di cui 5 oltremare)	101 Dipartimenti	36.658 Comuni (Communes)
Germania	357.030 Km ^q 82 200 000 abitanti	16 Länder (di cui tre città-Stato)	408 Distretti (Kreise) (301 distretti rurali – Landkreise – e 107 città-distretto – Kreisfreie Städte)	11.054 Comuni (Gemeinde)
Spagna	504.645 Km ^q 46.539.026 abitanti	17 Comunità Autonome	50 Province	8.119 Comuni (Municipios)
Italia	301.340 Km ^q 60 497 174 abitanti	20 Regioni	100 Enti intermedi (76 Province e 10 Città metropolitane nelle RSO - 6 liberi consorzi (Sicilia), 4 Città metropolitane (Sicilia e Sardegna), 4 Province (Sardegna), 0 Province (FVG) nelle RSS)	7.954 Comuni

In Italia, a partire dal 2015, vi è stata una rottura dell'ordinamento provinciale che aveva caratterizzato fino al quel momento l'articolazione dei poteri locali. Oggi abbiamo 76 Province e 10 Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario, mentre situazioni molto differenziate si riscontrano nelle Regioni a statuto speciale, in alcun modo riconducibili ad un modello coerente, per un totale di 100 enti intermedi tra le Regioni e i Comuni.

In tutti i Paesi europei esiste un blocco di funzioni 'core' caratteristiche degli 'enti intermedi' che si concentra su ambiente (pianificazione, tutela, gestione dei rifiuti e delle acque), sviluppo economico (sostegno alle imprese e politiche per l'occupazione), trasporti (viabilità, mobilità, infrastrutture), scuola (compresa l'edilizia scolastica). In alcuni casi a queste funzioni si aggiungono anche quelle in campo sanitario (Francia e Germania).

Le funzioni sono legate a tributi propri: c'è autonomia fiscale e agli enti di governo intermedio in Europa sono assegnate entrate tributarie, a prescindere dal sistema elettorale e di governance individuato. Ma sulla base delle stime effettuate sui bilanci degli enti intermedi dei Paesi europei simili all'Italia la situazione è molto differente.

- Le Province in Italia hanno risorse corrispondenti a circa l'1% della spesa pubblica.
- I Dipartimenti in Francia hanno risorse pari a circa il 6,3% della spesa pubblica.
- I Kreise in Germania hanno risorse pari a circa il 4,5% della spesa pubblica.
- Le Province in Spagna sono il 3,2% della spesa pubblica.

La situazione negativa dell'Italia è stata evidenziata dal Consiglio d'Europa che, in una raccomandazione del 18 ottobre 2017, ha sottolineato quanto desti preoccupazione il livello di debolezza istituzionale e finanziario delle Province italiane, anche al confronto con gli enti intermedi degli altri Paesi Europei, che si caratterizzano invece quali istituzioni con un ruolo chiaro, funzioni chiave e risorse adeguate a svolgerle: *“preoccupazione per la generale carenza di risorse finanziarie degli enti locali, e in particolare delle province, e per l'assenza di effettive consultazioni sulle questioni finanziarie che li riguardano direttamente”*.

La raccomandazione nasce a seguito della visita di monitoraggio effettuata in Italia nel 2017 sullo stato di attuazione della Carta europea dell'autonomia locale, ratificata dall'Italia nel 1999.

La raccomandazione esorta il Governo e il Parlamento italiano altresì a *“chiarire le competenze delle province e città metropolitane, riesaminando le attuali restrizioni imposte in materia di risorse umane a livello locale”*. Evidenzia, inoltre, le seguenti criticità: l'incertezza sul futuro delle province, dopo il rifiuto della riforma costituzionale nel dicembre 2016; la ridotta capacità degli enti locali di disporre in concreto di personale adeguatamente qualificato per l'esercizio delle loro competenze; l'assenza di una retribuzione o di appropriate indennità di funzione per gli amministratori delle province e delle città metropolitane (che può incidere negativamente sull'impegno politico dei cittadini a livello provinciale). Evidenzia infine il fatto che gli organi di governo delle province e delle città metropolitane non siano eletti a suffragio universale diretto.

3. La posizione istituzionale della Provincia quale ente a fini generali, costituzionalmente garantito, e quale “Casa dei Comuni”

Il carattere transitorio della legge di riforma n. 56/2014, a fronte dell’assetto costituzionale che è uscito confermato dall’esito referendario, impone un profondo ripensamento delle scelte legislative compiute negli ultimi anni, per superare le rilevanti criticità che si trovano a vivere le Province, messe a dura prova in questi anni per i limiti propri di un assetto organizzativo, funzionale e finanziario configurato in vista della mancata riforma costituzionale, e mostratosi assolutamente inadeguato, oltre che incerto e precario, alla prova del governo dei territori.

D’altra parte, l’impianto della legge 56/14 è stato ritenuto coerente con la Costituzione dalla sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015; così come, successivamente, la stessa Corte costituzionale ha giudicato non fondate le questioni di costituzionalità sollevate sulle disposizioni della legge di stabilità 2015 (sentenze n. 143/2016 e n. 159/2016). Queste decisioni risultano in larga parte sostenute dalla prospettiva della annunciata riforma della Costituzione, oramai superata. Proprio per questo è opportuna, oltre che necessaria, una rivisitazione delle scelte normative in materia di governo locale.

Non si tratta di avanzare una pretesa di ritorno tout-court al passato, quanto invece di porsi seriamente nel solco di una evoluzione del ruolo della Provincia che sappia interpretare al meglio le caratterizzazioni innovative sperimentate, senza abdicare però alla natura propria dell’Ente, riconosciuto in Costituzione quale ente autonomo garantito, imprescindibile elemento costitutivo della Repubblica, con propri statuti, poteri e funzioni.

Si tratta, in altri termini, di dare nuova forza alla Provincia quale ente in rapporto diretto con la propria comunità, di cui è chiamata a curare gli interessi, con valenza di generalità potenziale del ruolo ad essa riconosciuto, una Provincia “Ente autonomo comunitario”.

Allo stesso tempo si tratta di investire sulla Provincia “Casa dei Comuni”, facendo salva l’innovazione che più sembra caratterizzare in positivo le scelte del passato legislatore, che ha riconosciuto la Provincia anche quale ente capace di raccogliere le istanze comunali, coordinandole e indirizzandole verso obiettivi condivisi e, soprattutto, capace di tradurre in scelte politiche autonome anche la sintesi di un confronto costante con gli enti di base dell’amministrazione locale.

Vale sottolineare, come quest’ultima non sia certo una definizione da interpretare in senso riduttivo o svalutativo del ruolo provinciale, tanto più che oggi dobbiamo necessariamente declinarne la portata rispetto alla chiara conferma della posizione istituzionale che la Provincia riveste quale ente costituzionalmente garantito, al pari dei Comuni e delle Città Metropolitane.

Si tratta, semmai, di raccogliere la sfida che ci deve vedere impegnati a salvaguardare il rinnovato ruolo provinciale anche con riguardo alla dimensione comunale e, allo stesso

tempo, a renderlo pienamente coerente con la posizione istituzionale riconosciuta alle Province dalla Costituzione, oltre che a garantirne la piena effettività superando incertezze e contraddizioni proprie dell'attuale normativa.

Un compito, questo, che le Province cercheranno di svolgere al meglio, ma che ha come necessario presupposto un impegno prioritario da parte del legislatore statale e regionale ad un'opera di profonda revisione delle scelte legislative di questi ultimi anni che risponda appieno al quadro costituzionale e alle esigenze di governo dei territori.

In questa prospettiva, alcune questioni di fondo rivestono una indubbia rilevante priorità, come si evidenzia nei paragrafi successivi.

4. Un nuovo sistema di governo per le Province

In primo luogo, è necessario avviare una profonda riflessione sul sistema di governo delle Province.

La forma di governo delle Province delineata dalla l. 56/14 è stata concepita in una prospettiva transitoria poiché l'obiettivo ultimo del Governo era quello dell'espunzione delle Province dalla Costituzione ma, alla prova delle concrete esperienze maturate in questi anni, ha mostrato limiti evidenti che devono essere superati:

- 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 degli amministratori comunali agli organi di governo provinciali se il loro mandato scade 18 mesi dalla data di svolgimento delle elezioni;
- la durata degli organi, 4 anni per i Presidenti di provincia e 2 anni per i Consigli provinciali.

Anche per queste ragioni il Governo e il Parlamento dovranno riflettere in modo approfondito su quali organi e quale sistema di elezione siano più idonei a dare un assetto certo alle Province nel loro rapporto con i Comuni del territorio: se tornare ad un sistema a suffragio universale di elezione diretta o mantenere l'elezione di secondo grado.

Diverse, ovviamente, saranno le soluzioni, a seconda della scelta fondamentale che il Parlamento compirà, tra un sistema elettivo diretto oppure di conferma del secondo grado.

In ogni caso, preme sottolineare come esse debbano comunque assicurare una reale innovazione, che consenta di giungere ad un assetto stabile ed efficiente nella governance dell'Ente, anche in coerenza con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa.

Gli scenari che si prospettano potranno essere caratterizzati:

- per quanto riguarda l'eventuale mantenimento del secondo grado, dal riordino del sistema di governo che assicuri autorevolezza, funzionalità e rappresentatività territoriale degli organi;
- oppure, con il ritorno ad un sistema di elezione diretta di tutti gli organi di governo delle Province, secondo il modello previsto nella legge 81/93, ripristinando l'elezione diretta del Presidente e del consiglio provinciale, attraverso il sistema dei collegi uninominali previsto nella legge 122/51 in modo da rappresentare adeguatamente tutto il territorio.

Si tratta all'evidenza di soluzioni estremamente diversificate, che il Parlamento è chiamato a valutare e rispetto alle quali dovrà compiere la scelta che riterrà più adeguata per ridare alla Provincia il ruolo che le spetta e che è chiamata a svolgere in base alle norme costituzionali.

In ogni caso, si ritiene che al di là dell'opzione che il legislatore riterrà di compiere, taluni aspetti risultino da garantire e comunque imprescindibili:

- restituire autorevolezza e stabilità agli organi di governo delle Province, prevedendo una durata del mandato di 5 anni per tutti gli organi e la rappresentatività di tutto il territorio provinciale;
- valorizzare il ruolo delle assemblee dei Sindaci, garantendone la funzionalità e il rapporto diretto della Provincia con i Comuni, anche nel caso in cui si opti per il ritorno alle elezioni dirette: ciò proprio al fine di non perdere, anche a fronte di una Provincia rafforzata sul piano della rappresentanza diretta della comunità dei cittadini, la capacità dell'Ente di essere in stretto rapporto con i Comuni del territorio¹.
- garantire la funzionalità del governo provinciale anche attraverso la previsione di un organo esecutivo collegiale.

L'auspicata approvazione di un nuovo ordinamento delle Province dovrà comunque assicurare la continuità nel governo degli enti attraverso una disciplina transitoria che porti al rinnovo degli organi delle Province con il nuovo sistema elettorale in tempi certi.

¹Ovviamente, in questo caso, ruolo, funzioni e modalità operative dell'Assemblea dei Sindaci, andranno modulati in modo tale da accentuare il ruolo propositivo e consultivo dell'organo, ritagliando taluni poteri deliberativi soprattutto con riguardo a scelte strategiche dell'ente e favorendone la concreta e fattiva funzionalità, anche attraverso la previsione di idonee modalità operative e di espressione del voto.

5. Il consolidamento e l'ampliamento delle funzioni provinciali

La legge 56/14 ha individuato le funzioni fondamentali di area vasta delle Province (comma 85) e ne ha accentuato i profili di ente al servizio dei comuni (commi 88 e 90). Si tratta senza dubbio di un traguardo significativo, sia per il fatto di costituire la prima attuazione, a distanza di quasi quindici anni, del disposto costituzionale che richiede la individuazione delle funzioni fondamentali, sia per il potenziamento della dotazione funzionale provinciale in chiave collaborativa nei confronti dei Comuni.

Tuttavia il carattere transitorio che, come più volte si è sottolineato, ha inficiato, oltre che caratterizzare, la legge 56/14, ha portato alla sostanziale indeterminatezza delle funzioni assegnate dallo Stato. E ciò vale sia per le funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, sia per le funzioni ulteriori previste dai commi 88 e 90, di fatto rimasti inattuati.

La prospettiva transitoria ha inoltre condizionato fortemente anche le leggi regionali che hanno provveduto al riordino delle funzioni provinciali e di area vasta nel 2015. La maggior parte delle leggi regionali ha riaccentrato in capo alla Regione o ad enti/agenzie strumentali regionali le funzioni di area vasta, in attesa dell'abolizione delle Province dalla Costituzione. Il quadro diventa ancora più complicato se si allarga lo sguardo alle discipline del tutto disomogenee sugli enti di area vasta che sono state approvate nelle Regioni a statuto speciale.

Si impongono pertanto scelte decisive, che sole potranno dar corpo ad una Provincia capace effettivamente di assolvere al ruolo di governo ad essa affidato.

- La revisione della scelta compiuta con la Legge 56/14 a partire dall'elenco delle funzioni fondamentali, da un lato consolidando quelle attualmente previste nel comma 85, dall'altro ampliandone il perimetro, includendovi quelle tipiche di area vasta, a partire dalle funzioni ambientali e da quelle di pianificazione strategica dello sviluppo locale e di governo del territorio. Alle Province devono essere riconosciute le funzioni relative all'adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio provinciale, di pianificazione territoriale di coordinamento, di pianificazione della protezione civile, di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale del territorio.
- Quanto alle funzioni ambientali, uscendo dall'equivoco di una individuazione troppo generica, alla Provincia vanno affidate la tutela e valorizzazione dell'ambiente, in particolare relativamente alle autorizzazioni e ai controlli attribuite alle Province dal D. Lgs. 152/06, all'autorizzazione unica ambientale e alle funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, con le relative sanzioni e funzioni di polizia ambientale.

- L'attuazione di quanto previsto dai commi 88 e 90, includendo espressamente tra le funzioni fondamentali quelle di assistenza e di supporto ai Comuni, le Stazioni uniche appaltanti e i servizi pubblici locali, in modo da fornire indirizzi chiari anche per il riordino della legislazione regionale.
- Una legislazione statale che individui l'ambito provinciale come livello preferenziale di trasferimento/delega delle funzioni comunali che richiedono un coordinamento ed una dimensione ultracomunale.
- Una legislazione statale che individui l'ambito provinciale come livello preferenziale per attuare un rilancio e un mantenimento di un'adeguata propensione agli investimenti che diano impulso alle direttrici dello sviluppo locale nei territori di riferimento, anche per coadiuvare l'azione dei piccoli e medi Comuni nelle politiche di investimento locale e nella gestione degli spazi finanziari e dei contributi pubblici, sia regionali, statali ed europei, destinati a tale comparto di spesa.
- La concentrazione a livello provinciale, per i servizi pubblici locali, di tutte le funzioni attualmente attribuite ad ATO di dimensione regionale, sovra-provinciale o sovra-comunale (bacini trasporti, bacini idrici, ambiti rifiuti, ecc.).
- Il consolidamento del rapporto tra Province e Città Metropolitane e tra i due enti di area vasta e la Regione, per ripristinare l'equilibrio territoriale tra aree fortemente urbanizzate e aree interne e per superare la frammentazione amministrativa e la sovrapposizione di competenze eliminando gli enti strumentali e le strutture che svolgono impropriamente funzioni di livello locale.
- La revisione della legislazione regionale attuativa della legge 56/14, rendendola coerente con le modifiche che saranno apportate con la riforma, rivedendo in coerenza con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, le funzioni di area vasta accentrate a livello regionale (o a livello di agenzie/enti strumentali). Obiettivi questi da perseguire anche attraverso la predisposizione di una normativa statale che le Regioni dovranno attuare entro 6 mesi e, in caso di inerzia regionale, possa essere applicata in via suppletiva.
- L'individuazione delle Province e delle Città metropolitane (delle assemblee dei Sindaci e delle Conferenze metropolitane) quale luogo in cui si programma il riordino degli enti locali del territorio attraverso la definizione degli ambiti in cui i Comuni svolgono insieme le loro funzioni in convenzione, attraverso le Unioni o attraverso fusioni di Comuni e la definizione di zone omogenee del territorio.

6. La revisione organica del Testo unico sugli enti locali

Il sostanziale riordino della disciplina delle Province in materia di funzioni, organi di governo e sistema elettorale deve essere necessariamente accompagnato da una revisione organica del TUEL, che riporti integralmente la disciplina delle Province nell'ambito dell'ordinamento delle autonomie locali, con l'obiettivo di renderla pienamente coerente con l'impianto autonomistico delineato nelle norme costituzionali e capace di raccogliere le innovazioni più significative che devono caratterizzare tutto l'assetto ordinamentale, funzionale, organizzativo e finanziario degli enti locali.

Venuta meno la prospettiva dell'abolizione delle Province dalla Costituzione, occorre superare il carattere transitorio, incompiuto ed emergenziale della legislazione degli ultimi anni ed introdurre i necessari adeguamenti nell'ordinamento degli enti locali in modo organico e duraturo, per offrire una cornice normativa stabile di riferimento alle istituzioni della Repubblica più vicine ai cittadini, la cui funzionalità è un elemento essenziale per il più equilibrato sviluppo dei territori.

A valle degli interventi di revisione della disciplina degli enti locali si dovrà prevedere una delega per la revisione del TUEL, per adottare una "Carta delle autonomie locali", – più volte annunciata negli ultimi quindici anni – che sia coerente con i principi e le disposizioni della Costituzione e della Carta europea dell'autonomia locale e che tenga conto delle novità introdotte dalla legislazione degli ultimi anni in materia di Comuni, Province e Città metropolitane.

7. La garanzia delle risorse finanziarie adeguate e il ripristino dell'autonomia organizzativa

La prospettiva transitoria della disciplina ordinamentale introdotta con la l. 56/14 ha condizionato fortemente la legge di stabilità 2015, che ha previsto, all'articolo 1, commi 418-420-421: tagli alle risorse a disposizione delle Province non compatibili con la loro autonomia di entrata e di spesa, con un effetto di annullamento della loro capacità di programmazione economico-finanziaria annuale e pluriennale.

All'intervento sulle risorse finanziarie si è aggiunto l'obbligo della riduzione delle dotazioni organiche e del personale con trasferimento ad altre istituzioni del personale non necessario all'esercizio delle funzioni fondamentali: ciò ha determinato il blocco sostanziale dell'autonomia organizzativa delle Province.

Queste criticità sono state sottolineate a più riprese dalla Corte dei Conti (Delibere Sezione Autonomie Corte dei Conti n. 17/2015 e n. 14/2017): *“La situazione emergenziale delle Province e delle Città Metropolitane e la possibilità di predisporre bilanci soltanto annuali hanno determinato un sostanziale annullamento della capacità programmatica degli Enti”, un “grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci” e la mancata realizzazione “del sistema di finanza pubblica delineato nell’articolo 119 della Costituzione”. “Gli assetti gestionali e funzionali sono stati tuttavia incisi dalle norme che hanno ridotto l’autonomia organizzativa e finanziaria delle Province ed hanno resistito al vaglio costituzionale «in considerazione della programmata soppressione delle province» (sentenza Corte Costituzionale n. 143 del 2016 sulle eccezioni relative al comma 420)”*.

E' bene sottolineare che la situazione di grave criticità finanziaria delle 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario discende, già prima della legge n. 190/14, dalle manovre subite da queste istituzioni a partire dal D.L. 201/11 (c.d. decreto “Salvitalia”) e dalle due importanti manovre cosiddette “spending review” (D.L. 95/12 e D.L. 66/14) che hanno imposto “risparmi” abnormi e sperequati sia in termini di modalità di calcolo, sia in termini di sostenibilità finanziaria anche nel confronto con altri livelli di governo. Tale situazione è ulteriormente accentuata nelle Province delle regioni a statuto speciale.

Dal 2012 ad oggi il sovrapporsi di tali tagli ha portato il sistema delle Province ad uno stato di fragilità strutturale, perché ha inciso in maniera grave e durevole sulle risorse destinate ai servizi essenziali, come d'altronde segnalato in più occasioni.

La Corte costituzionale ha reiteratamente sottolineato come *“la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l’assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento”* (sentenza n. 188/ 2015), e ha richiamato *“i contenuti sostanziali dei precetti costituzionali finalizzati a garantire il diritto alla prestazione dei servizi, assicurati anche dall’esercizio delle funzioni amministrative che non possono venir meno e che devono essere adeguate a livelli minimi*

essenziali al di sotto dei quali i finanziamenti insufficienti risultano altresì inutili” (sentenza n. 10/2016).

A questa situazione si è risposto con misure meramente emergenziali che non hanno in alcun modo risolto il disequilibrio strutturale determinatosi nei bilanci di previsione degli enti, né parimenti sono state in grado di riportare il sistema alla normalità di un rapporto dinamico sufficiente tra risorse e fabbisogni di spesa.

Si è dato inizio ad una vera e propria “gestione stralcio” delle Province, che ha annullato la sana gestione in equilibrio finanziario reale, violando il principio costituzionale di garanzia delle coperture finanziarie in ordine alle funzioni esercitate di carattere istituzionale e fondamentale, con l’attuazione di meri interventi annuali di supporto finanziario straordinario.

Per questo appare ora indispensabile ristabilire pienamente le prerogative costituzionali delle Province, così come definite dagli articoli 114, 118 e 119 della Costituzione.

Dopo quattro anni di incertezze istituzionali e finanziarie occorre tornare ad assicurare a questi enti una visione prospettica, favorendo finalmente la costituzione e il consolidamento di un’istituzione costitutiva della Repubblica che, nel rapporto con la Regione e lo Stato, diviene “soggetto di regia” dello sviluppo territoriale, garantito dalla spesa di investimento e sorretto da adeguate risorse ordinarie sulle funzioni fondamentali.

La gestione stralcio è definitivamente conclusa perché la ripetizione nel tempo sarebbe causa di una reiterata violazione dei richiamati principi costituzionali.

L’autonomia finanziaria di entrata e di spesa e i fabbisogni standard”

In questo quadro di riferimento si deve costruire una rinnovata “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” del nuovo ente, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione.

Tale autonomia deve valorizzare anche la propensione delle Province alla spesa di investimento, in sinergia con i Comuni soprattutto medi e piccoli, per il miglioramento della dotazione infrastrutturale e patrimoniale dei territori e il rilancio degli investimenti a livello di sistema paese.

Alle Province è richiesto un rinnovato impegno per porre in essere le necessarie azioni amministrative conformi ai canoni di una corretta programmazione, finalizzate ad una sana gestione e verificabili con una trasparente rendicontazione, come previsto per tutti gli altri Enti dei diversi livelli di governo locale e in osservanza ai principi costituzionali.

Il ritorno alla definizione di un bilancio non annuale ma correttamente pluriennale, da adottarsi in tempi consoni, deve progressivamente assicurare il dispiegarsi di una vera e propria strategia di crescita e sviluppo nel “Documento Unico di programmazione” da parte

di tutte le Province. Nel contempo occorre garantire l'osservanza del quadro normativo che regola la finanza e la contabilità degli enti, stravolto negli ultimi esercizi, ad iniziare dall'impiego dell'avanzo di amministrazione che deve tornare a rappresentare fonte primaria di finanziamento degli investimenti (vedi in tale senso le recenti decisioni della Consulta: Sentenza 247/2017 e 101/2018).

Questo permetterà alle Province di mettere alla prova la propria capacità di spesa per investimenti, componente essenziale del profilo istituzionale di questi enti, sia per le opere di propria competenza, sia nell'assistenza ai comuni medio – piccoli del territorio.

Ciò significa acquisire una efficiente ed efficace capacità di progettazione, puntando su una alta qualificazione che assista e permetta la “ricostruzione” di una nuova classe dirigenziale sia tecnica, sia finanziaria, sia amministrativa che “creda” nel nuovo ente, che non pensi più alla Provincia di un tempo, che recuperi motivazione e capacità di rispondere a nuove sfide.

Tornando, in ultimo, al rapporto tra risorse e funzioni esercitate occorre fare riferimento ai “fabbisogni standard” aggiornati e riveduti per il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), anche in correlazione alle entrate standard di cui devono disporre le Province, superando il criterio della spesa storica. È necessario cioè avviare un riordino complessivo della normativa, affinché i fabbisogni standard possano rappresentare finalmente uno strumento atto a fotografare ottimali allocazioni di risorse per singolo servizio erogato, all'interno di un quadro di finanziamento certo e di livelli essenziali delle prestazioni, in modo tale da farli diventare veramente uno strumento di efficientamento della spesa e benchmark per gli enti.

Le risorse saranno costituite da entrate tributarie proprie, compartecipazioni e addizionali a tributi erariali.

Dovrà essere istituito anche un fondo perequativo dello Stato quale concorso per il finanziamento delle funzioni fondamentali svolte dalle Province e finalizzato a superare il divario tra fabbisogni standard e entrate standardizzate di applicazione generale, anche in riferimento al fabbisogno di investimenti e infrastrutture, mentre saranno previste possibili ulteriori risorse aggiuntive destinate dallo Stato per le finalità di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

Nel rapporto con le Regioni, riguardo alle funzioni amministrative da esse conferite, dovranno essere assicurate alle Province le risorse finanziarie che consentano l'integrale copertura dei relativi oneri, anche attraverso il ricorso a compartecipazioni alla tassa automobilistica regionale, riprendendo il percorso indicato dall'articolo 19 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

8. Le Province nelle Regioni a Statuto Speciale: il rispetto delle garanzie costituzionali

Un profilo problematico che deve essere posto in evidenza è quello che riguarda la posizione delle Province, ma più in generale degli enti locali costituzionalmente garantiti, nelle Regioni a statuto speciale.

Il potere ordinamentale sugli enti locali riconosciuto negli statuti costituzionali afferma una competenza propria regionale nel configurare organizzazione, funzioni e risorse di Comuni, Province e Città metropolitane. Purtuttavia, la competenza ordinamentale propria delle Regioni speciali non può essere tale da mettere in discussione le fondamenta dell'impianto costituzionale per le quali la Repubblica è "costituita" da Comuni, Province, Città Metropolitane (art. 114, Cost.).

Proprio per tali ragioni, ancor più oggi a seguito della conferma del testo costituzionale riformato nel 2001, dobbiamo richiamare l'esigenza che anche il potere ordinamentale delle cinque Regioni a Statuto Speciale non possa essere esercitato fino al punto di negare l'esistenza, o di svuotarne sostanzialmente di contenuto la stessa natura, degli enti autonomi che trovano in Costituzione la propria garanzia.

I Comuni, le Province e le Città Metropolitane, riconosciuti dall'art. 114 Cost. quali elementi costitutivi della Repubblica, non possono infatti trovare disconoscimento totale in qualche realtà regionale, pure dotata di autonomia speciale.

La scelta di configurare l'ordinamento repubblicano su un sistema autonomistico che si fonda sulla norma principio dell'art. 5 Cost., trova nell'articolazione propria affermata dall'art. 114, un limite da ritenere invalicabile, quanto meno nella sua specifica declinazione, con la presenza necessaria di Comuni, Province e Città Metropolitane, e a cui comunque deve essere assicurata, pur nella diversità delle scelte ordinamentali lasciate alle Regioni Speciali, una configurazione tale da garantire quel nucleo essenziale che connota l'autonomia, che lo stesso art. 114, comma 2, afferma debba essere costituito da propri statuti, poteri e funzioni.

Altrimenti sarebbe la portata stessa della scelta autonomistica affermata dai Costituenti ad essere negata e mortificata, venendo meno all'impegno richiesto dall'art. 5 Cost. alla Repubblica – e quindi a tutti i soggetti istituzionali che la compongono – di riconoscere, ancor prima di garantire, le autonomie locali.

Nelle Regioni a statuto speciale, a partire dal 2015, la situazione ordinamentale degli enti locali si è fortemente differenziata. Tanto che il Friuli - Venezia Giulia è giunta addirittura ad abolire del tutto le sue 4 Province. In Sicilia e Sardegna le Province sono ancora commissariate. La Sicilia ha previsto l'elezione diretta degli organi delle 3 Città metropolitane e dei 6 Liberi consorzi istituiti al posto delle Province. La Sardegna ha istituito la Città metropolitana di Cagliari e ha previsto l'elezione di secondo grado degli organi delle 4 Province di Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari.

9. Le Autonomie locali nei processi di attuazione del regionalismo differenziato

La ripresa del dibattito, anche a seguito di talune significative iniziative regionali di questi ultimi mesi, per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, volto al riconoscimento del c.d. regionalismo differenziato, deve essere vista senza dubbio nella sua più rilevante portata autonomistica, che ispira il nostro modello repubblicano.

L'auspicabile riconoscimento di nuovi e rilevanti compiti anche alle regioni ordinarie, in una prospettiva di differenziazione degli assetti delle competenze innanzitutto legislative tra lo Stato e le singole autonomie regionali, potrà costituire infatti la risposta, allo stesso tempo più matura ed efficiente, per consentire ai diversi territori di configurare in chiave propria i poteri da esercitare per il governo delle specificità delle rispettive comunità, in un rafforzato rapporto di responsabilità diretta tra cittadini e governanti che proprio nella "autonomia" trova la sua più tipica espressione.

La più immediata percezione che si ha delle prospettive del c.d. regionalismo differenziato sembra però risolversi prevalentemente in una stretta considerazione degli effetti di "potenziamento" delle Regioni interessate dal processo di attuazione dell'art. 116, co. 3, in una dimensione che appare tutta rivolta al solo dato regionale, da misurare nei termini del suo potenziale sviluppo.

Ciò è senza dubbio il fondamento stesso della previsione costituzionale, ma allo stesso tempo non deve essere trascurato di considerare come una lettura organica dell'impianto autonomistico che informa la Repubblica, porti a dover assumere una portata dei processi di differenziazione regionale in un'ottica di sistema.

E proprio secondo una tale ottica ricostruttiva deve essere in primo luogo sottolineato come il successo stesso dei processi di differenziazione sia affidato anche al ruolo che deve essere riconosciuto a Province e Città Metropolitane, quali enti di governo di area vasta, snodo fondamentale di un corretto ed efficiente sistema istituzionale, fondato sui principi costituzionali di sussidiarietà e adeguatezza. Altrimenti, c'è il rischio che la differenziazione rivendicata dalle regioni si traduca in un ulteriore, rinnovato e accresciuto centralismo regionale, tale da tradire in radice gli obiettivi costituzionali di una amministrazione fondata soprattutto sulla dimensione locale.

La differenziazione regionale, condivisa e sostenuta dalle Province, deve pertanto risolversi anche in un potenziamento conseguente del ruolo e delle funzioni dell'ente intermedio.

Inoltre, sempre nella prospettiva sistemica richiamata, una significativa attuazione dell'art. 116, co. 3 non può essere disgiunta, dal riconsiderare e rigualificare il ruolo stesso della legislazione e dell'amministrazione statale in modo che lo Stato si concentri sulle sue funzioni di garanzia dei servizi essenziali e dell'unità giuridica ed economica del Paese.

Tanto più si affermerà un regionalismo differenziato e asimmetrico, magari con il progressivo coinvolgimento di un crescente numero di Regioni, tanto più il legislatore statale sarà chiamato ad esercitare appieno, più di quanto non sia finora avvenuto, il proprio ruolo di garante dei caratteri dell'unità repubblicana, soprattutto per quanto riguarda il godimento dei diritti costituzionalmente garantiti, con la determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni, e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Così come un ruolo decisivo a livello statale sarà quello di determinazione dei fabbisogni e dei costi standard, in una prospettiva di piena sostenibilità degli interventi affidati a livello regionale, nel quadro di una finanza autonoma che non tradisca però le ragioni profonde di una dimensione solidaristica delle risorse disponibili, come previsto dall'art. 119, peraltro espressamente richiamato a vincolo dei processi attuativi dell'art. 116, co. 3, della Costituzione.

Proprio l'ampliamento del ruolo regionale in chiave differenziata, non potrà che comportare, anche sul piano amministrativo, occasione ulteriore per ripensare nella dimensione sussidiaria l'amministrazione dello Stato, impegnata a riqualificarsi a fronte delle ulteriori funzioni che dovessero essere trasferite alle Regioni progressivamente coinvolte. Allo stesso tempo, l'eventuale espansione dei compiti di amministrazione a favore delle Regioni differenziate, non può che presupporre, da parte del legislatore statale, l'esplicita conferma dei profili ordinamentali degli enti locali e dell'assetto delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. p), della Costituzione.

Si tratta, per entrambi gli aspetti, di salvaguardare non tanto Comuni, Province e Città Metropolitane nei confronti delle Regioni, quanto di garantire, in attuazione dei disposti costituzionali, i "caratteri comuni", sul piano dell'ordinamento e delle funzioni, che devono riguardare tutti gli enti locali della Repubblica.

In particolare, proprio con riguardo alle competenze, l'accresciuta differenziazione a livello regionale dovrà essere accompagnata dal legislatore statale non solo con la conferma delle funzioni fondamentali già individuate, ma con un loro deciso ampliamento, frutto di una attenta considerazione volta a non tradire il principio di sussidiarietà, che, se si arrestasse ad una sua stretta attuazione al solo livello regionale, rischierebbe di risolversi nell'affermazione di una posizione di svantaggio degli enti autonomi locali, pure costituzionalmente garantiti, a fronte di una crescente asimmetria delle competenze delle Regioni.

Infine, una prospettiva sistemica deve essere ricercata anche per quanto riguarda la dimensione propriamente regionale e locale.

I processi di attuazione dell'art. 116.3 Cost., dovranno trovare compimento in un pieno e rispondente sviluppo del principio autonomistico anche da parte delle Regioni, chiamate a interpretare la rinnovata dimensione delle competenze legislative in una prospettiva che deve vedere, sul piano delle competenze amministrative e delle connesse risorse finanziarie,

la piena attuazione del principio sussidiario, con conseguente piena valorizzazione del ruolo di Comuni, Province e Città Metropolitane.

Se così non fosse, anche e ancor più le soluzioni di un regionalismo differenziato finirebbero col tradursi in un potenziato accentramento regionale, tale da negare non solo il ruolo proprio della Regione, sopraffatta da una ipertrofia amministrativa, ma ancor prima gli stessi principi costituzionali, volti ad affermare un sistema di governo territoriale in cui la cura concreta degli interessi pubblici deve trovare prioritaria soddisfazione proprio al livello locale, comunale e provinciale, dell'amministrazione.

Le Regioni, proprio a fronte dei maggiori poteri ad esse attribuiti all'esito del processo attuativo dell'art. 116, co. 3, che possono riguardare anche talune materie esclusive dello Stato (emblematicamente, al riguardo, la tutela dell'ambiente) non dovranno venire meno al compito prioritario che la stessa Costituzione loro affida, in particolare con l'art. 118, comma 2, nel contribuire decisamente a "dare le gambe" alla amministrazione, che deve essere soprattutto amministrazione locale.

L'attuazione del terzo comma dell'art. 116 può in tal senso costituire una formidabile occasione per ridare, da un lato, nuovo slancio alle autonomie regionali sul versante proprio della legislazione, dell'indirizzo e della programmazione e, dall'altro, in ragione proprio della differenziazione regionale, un nuovo e rispondente assetto delle competenze amministrative sul territorio.

Tale spirito, pienamente rispondente all'assetto autonomistico della Repubblica, dovrebbe trovare riscontro non solo all'esito del processo attuativo avviato da ciascuna Regione per accedere alla differenziazione, quanto informarne da subito e profondamente il percorso in divenire, facendo sì che la prevista partecipazione degli enti locali, pure affermata dalla norma costituzionale ("sentiti gli enti locali") non solo non si risolva in chiave per lo più formalistica, ma si traduca al contrario in una piena condivisione degli obiettivi di tutto il "sistema regionale".

Gli enti locali diventano così partecipi, a fianco delle Regioni, di quel rafforzamento istituzionale del complesso delle istanze territoriali, che proprio la norma costituzionale dell'art. 116, comma 3, ha previsto in modo innovativo nel 2001.

10. Le ulteriori riforme non più rinviabili per rafforzare il ruolo delle autonomie nei rapporti con le altre istituzioni della Repubblica

Gli interventi del legislatore ordinario sul sistema regionale e locale devono essere accompagnati da ulteriori riforme, che consentano finalmente di rafforzare effettivamente la leale collaborazione istituzionale tra le autonomie locali con le altre istituzioni della Repubblica, secondo i principi costituzionali.

In particolare, tre sono i versanti sui quali appare necessario intervenire: il ruolo delle autonomie territoriali in Parlamento; le sedi di raccordo istituzionale tra Governo, Regioni e Autonomie locali; gli strumenti di tutela di Comuni, Province e Città Metropolitane innanzi alla Corte costituzionale.

- L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni, Città metropolitane, Province, e Comuni, in attuazione dell'articolo 11 della Legge Costituzionale 3/2001, è un passaggio oggi essenziale, anche alla luce del risultato del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

La mancata riforma della Costituzione impone, infatti, in assenza di una camera delle autonomie, di dare finalmente vita a sedi permanenti di raccordo a livello parlamentare, così da dare attuazione al principio di leale collaborazione istituzionale anche sul piano della legislazione statale, così come previsto sin dal 2001 ma finora inattuato.

La Commissione parlamentare integrata rappresenta in effetti la sede idonea per garantire un rapporto costante e trasparente tra il Parlamento, le associazioni rappresentative degli enti locali e le Regioni al fine di rendere funzionale il riparto delle competenze legislative che la riforma costituzionale 3 del 2001 ha definito tra lo Stato e le Regioni, tenendo conto dallo stretto legame che esiste tra la legislazione (statale e regionale) e le competenze degli enti locali.

- La revisione delle Conferenze intergovernative attraverso una modifica del decreto legislativo 281/97 che porti ad una semplificazione del sistema dei raccordi istituzionali con l'obiettivo di consentire una leale collaborazione tra i livelli di governo sul piano dell'indirizzo politico e amministrativo, come necessario corollario dell'istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti di regioni e autonomie locali quale sede di raccordo sulla legislazione.

La riforma dovrà così definire con chiarezza il rinnovato ruolo del sistema delle conferenze come sedi con competenze di tipo politico-amministrativo, superando le criticità che si sono finora riscontrate nel loro funzionamento.

Cosicché, attraverso uno stretto raccordo da instaurare tra il sistema delle conferenze e la Commissione bicamerale integrata, si potranno rendere più trasparenti ed efficaci i processi decisionali, assicurando sedi istituzionali autorevoli.

- In ultimo, la previsione di una disciplina - ai sensi dell'articolo 134, comma 1, della Costituzione - che consenta a Comuni, Province e Città metropolitane il ricorso alla Corte costituzionale sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni che incidano sulle prerogative costituzionali delle autonomie locali.

Ovviamente si tratta di provvedere ad una disciplina che, nel considerare gli strumenti di garanzia degli enti locali, assicurando pari dignità costituzionale a tutti gli enti costitutivi della Repubblica, non solo ne definisca l'ambito in ragione della specifica posizione istituzionale e della competenza degli enti, ma anche i necessari filtri al fine di evitare una potenziale proliferazione di conflitti.

11. CONCLUSIONI

Il presente documento rappresenta un contributo di idee e proposte attraverso cui è possibile tracciare un percorso di riflessione non solo rispetto al futuro ruolo delle Province ma riguardo al complessivo sistema amministrativo dei territori.

I quattro anni appena trascorsi dall'entrata in vigore della Legge 56/14 hanno infatti mostrato chiaramente l'impossibilità, per non dire dell'inutilità, di intervenire su un solo livello di governo istituzionale territoriale.

Visto l'obiettivo di favorire l'avvio di una indispensabile analisi a tutto tondo sull'assetto amministrativo dei territori, il documento è aperto ai contributi delle altre istituzioni, Regioni, Comuni e Città metropolitane. Tali contributi infatti porterebbero all'auspicata definizione di una piattaforma di proposte condivise da tutte le istituzioni territoriali, da presentare al Governo e al Parlamento, nonché alle forze economiche, politiche e sociali del Paese.

Obiettivo questo oggi particolarmente rilevante, a fronte dell'avvio della nuova legislatura, chiamata a confrontarsi con la nuova sfida di dare finalmente attuazione coerente al sistema autonomistico definito dalla Costituzione e che, come sembra auspicabilmente prevedibile, si andrà caratterizzando anche per i percorsi attuativi, già parzialmente avviati nella scorsa legislatura, per giungere alla differenziazione dei sistemi regionali, in cui Regioni ed enti locali sono chiamati a svolgere un ruolo da protagonisti su un terreno in larga parte sconosciuto.

La sfida dell'autonomia differenziata può costituire senza dubbio un'occasione straordinaria per incarnare appieno la valenza dell'autonomia territoriale che è posta a fondamento del nostro ordinamento repubblicano.