



DOSSIER

Le Principali criticità della legge 56/14 per le Province

Roma, 25 gennaio 2023

1. La Legge 56/14: principali criticità

La disciplina sulle Province della legge 56/14 è stata approvata espressamente come una disciplina transitoria in attesa di una riforma Costituzionale.

Dopo la bocciatura referendaria della Riforma Costituzionale, le Province, istituzioni costitutive della Repubblica, sono ancora regolate da una legge che è **transitoria ormai da quasi 9 anni**.

Gli effetti della legge 56/14 sono stati molto pesanti per i territori:

- progressivo aumento dell'accentramento di quasi tutte le funzioni amministrative in capo alle Regioni (o, il più delle volte in capo ad agenzie regionali o enti strumentali per cui, anche a causa della dichiarata transitorietà della Legge 56/14, non si è data attuazione al principio di sussidiarietà ma, al contrario, si sono **accentrate in capo alla Regione delle funzioni amministrative precedentemente svolte dalle Province**;
- incertezza nella titolarità delle funzioni fondamentali e non fondamentali tra Stato e Regione (come dimostra la sentenza della Corte Costituzionale - 129/2019 - che ha dichiarato illegittimo un articolo della legge **regionale della Regione Toscana di attuazione della Legge 56/14** sul riordino delle funzioni provinciali, riguardo alle funzioni ambientali);
- un **processo di ricollocamento di oltre 16.000 persone**, per la cui conclusione sono stati necessari più di tre anni, con **aumento** della spesa pubblica dovuta all'adeguamento contrattuale dei trattamenti economici dei dipendenti nei nuovi incarichi presso le Regioni o le Agenzie regionali, oltre **all'aumento** di spesa pubblica dovuto al prepensionamento della restante parte del personale dichiarato eccedentario;
- **un taglio insostenibile alle risorse** che ha di fatto interrotto per anni la manutenzione ordinaria e la capacità di investimento delle Province su servizi essenziali, a partire dai 130 mila chilometri di strade e dalle oltre 7.000 scuole secondarie superiori in gestione.

Sono inoltre rimaste irrisolte le questioni attinenti:

- **il mancato riordino dei servizi pubblici di rilevanza economica** locale che avrebbe dovuto riportare in capo alle assemblee provinciali dei sindaci e alle conferenze

metropolitane le funzioni oggi disperse in enti, ATO, organismi vari, con sovrapposizione di competenze e costi;

- la **mancata valorizzazione delle funzioni delle Province in materia di assistenza tecnica e amministrativa ai Comuni** e delle funzioni previste dal comma 88 della legge 56: **le Stazioni Uniche Appaltanti, la gestione dei concorsi, il monitoraggio dei contratti di servizio per tutti gli enti locali.**

La ricaduta istituzionale della legge 56/14 nelle regioni a statuto speciale

- In Friuli-Venezia Giulia la Legge Regionale decreta che, una volta sopresse le 4 Province, vengono istituite **18 Unioni Territoriali Intercomunali**, enti privi di funzioni, poiché il 90% delle funzioni provinciali è stato accentrato nella Regione e nei **4 enti strumentali regionali di ambito provinciale.**
- In Sicilia i Liberi Consorzi Comunalì che hanno sostituito dal 2013 **le Province sono commissariati da 10 anni**, con forti ripercussioni sulla erogazione dei servizi di livello provinciale.
- In Sardegna, le leggi regionali intervenute hanno prima portato alla riorganizzazione delle Province con la creazione della Città Metropolitana di Cagliari e di 4 Province, poi alla creazione di 2 Città metropolitane e 6 Province. Ma **le Province sono commissariate da 10 anni.**

2. Le criticità evidenziate dalla Corte dei Conti

Il 26 giugno 2019 nella requisitoria orale in occasione del “Giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato per l’esercizio 2018” il Procuratore Generale della Corte dei Conti Alberto Avoli ha sottolineato che **“Deve con urgenza essere risolto il problema delle Province, le quali, dopo la mancata soppressione, continuano ad avere importanti funzioni nella gestione di importanti servizi, quali la viabilità locale e l’edilizia scolastica”**.

Già il 6 novembre 2013, proprio la Corte dei Conti, chiamata in audizione dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati sul disegno di legge di riforma delle Province (Legge 56/14), **referendosi alla natura stessa della Legge lanciava un allarme che oggi è quanto mai attuale:**

“È evidente che laddove la predicata transitorietà dovesse dilatarsi eccessivamente o addirittura radicarsi in attesa di nuove iniziative si perpetuerebbe una situazione di confusione ordinamentale certamente produttiva di inefficienze”.

Nell’Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane del 23 febbraio 2017 la Corte dei Conti definisce “manifestatamente irragionevoli” i tagli ai servizi delle Province.

Nel documento depositato dalla **magistratura contabile nell'audizione alla Commissione Bicamerale per il federalismo fiscale del 23 febbraio 2017** la magistratura contabile afferma che le Province “devono poter disporre delle risorse finanziarie, di personale e strumentali necessarie per l’esercizio delle loro funzioni fondamentali e per la garanzia dei servizi essenziali per i cittadini ed i territori”.

Quanto ai risparmi, il **16 gennaio 2014**, chiamata in audizione alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, **la Corte dei Conti** ha sottolineato: “Per quello che riguarda i risparmi effettivamente quantificabili sono di entità contenuta, mentre è difficile ritenere che una riorganizzazione di così complessa portata sia priva di costi”.

Risparmi contenuti, costi e aumento della spesa pubblica certi.

Infatti **il risparmio accertato, dovuto al mancato pagamento delle indennità del personale politico delle Province, è stato pari a 52 milioni 473 mila euro** .

3. L'incertezza istituzionale: le anomalie del sistema elettorale

L'introduzione del sistema di elezione di secondo livello ha prodotto in questi 8 anni negli enti provinciali elementi di forte precarietà e instabilità, dovuti prioritariamente alla dipendenza del mandato elettorale di Presidenti e Consigli Provinciali da quello dei Sindaci e Consiglieri comunali.

Ma non è questa la sola anomalia riscontrabile; si tratta in effetti di un sistema elettorale che, nelle previsioni, avrebbe dovuto essere transitorio e sono molte le criticità che discendono da questa precarietà:

- ✓ la durata degli organi, 4 anni per i Presidenti di Provincia e 2 anni per i Consigli provinciali);
- ✓ la solitudine istituzionale dei Presidenti di provincia dovuta alla mancata previsione di un organo esecutivo;
- ✓ l'assenza di garanzia di rappresentanza di tutto il territorio nell'ambito dei consigli provinciali;
- ✓ l'ineleggibilità dei Sindaci a Presidenti di Provincia se il loro mandato scade 18 mesi dalla data di svolgimento delle elezioni.

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

Dal 2014, anno in cui si sono svolte le prime elezioni con il nuovo sistema elettorale; al 2022 , si sono tenute più di 20 tornate elettorali provinciali.

Sul portale del Ministero dell'Interno "Eligendo" l'ultima tornata elettorale provinciale riportata è quella del 2011: **con l'entrata in vigore della Legge 56/14 le elezioni provinciali non sono state più seguite in alcun modo e in nessuna forma dal Ministero dell'Interno.**

4. La destrutturazione delle Province: dimezzamento del personale e aumento dei costi

Il personale dipendente delle 107 Province in servizio alla data del 1° gennaio 2015 era pari a 41.205.

La Legge di stabilità per il 2015 stabilisce la riduzione del 50% del personale delle 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario.

Circa 16 mila dipendenti*, attraverso un apposito portale realizzato dalla Funzione Pubblica, vengono trasferiti con la procedura di mobilità o vengono collocati in pensione.

Nel dettaglio:

- 2.564 posti in pensione;
- 5.505 personale dei Centri per l'impiego;
- 720 ricollocati presso Ministeri o tribunali;
- 7.185 ricollocati direttamente dalle Regioni.

Il processo di ricollocazione del personale è stato lungo e complesso e ha impegnato 3 anni per concludersi nel 2017.

In questa profonda incertezza, i finanziamenti a questi servizi chiave vengono di fatto azzerati.

- ✓ **Il passaggio del personale dalle Province alle Regioni e allo Stato produce un sostanzioso aumento della spesa pubblica.**
- ✓ **L'adeguamento contrattuale infatti impone un aumento degli stipendi in media di almeno il 20%.**

Se si considerano esclusivamente i premi di produttività, che nelle Province in media non superano i 1.000 euro e nelle Regioni in media arrivano a 4.000 euro, solo tenendo presente gli oltre 12.000 dipendenti transitati nelle Regioni si può stimare un aumento del costo del personale di almeno 36 milioni l'anno **ESCUSIVAMENTE** per il salario accessorio (stima UPI).

**Fonte. Portale della Mobilità Dipartimento funzione Pubblica. Monitoraggio del 3 febbraio 2017*

5. La semplificazione mancata: il proliferare di enti, consorzi e società

La Corte dei Conti, in audizione alla Commissione Affari Costituzionali del Senato il 16 gennaio 2014 aveva rimarcato come tutte le disposizioni inerenti l'organizzazione di Servizi Pubblici locali (dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148, alla legge 24 marzo 2012, n. 27, alla legge 7 agosto 2012, n. 134, alla legge 17 dicembre 2012, n. 221) **“evidentemente, sono espressione di un indirizzo tendente a valorizzare il territorio della provincia come dimensione ottimale degli affidamenti”**.

Questa parte della legge 56/14 relativa al riordino dell'amministrazione nel territorio non è stata mai attuata ed anzi si è verificata una proliferazione di enti e organismi intermedi che svolgono funzioni che potrebbero essere attribuite alle Province in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione.

Secondo l'elaborazione UPI su banca dati del Ministero dell'Economia e Finanze (disponibile in open data sul sito del Ministero) che raccoglie il censimento delle partecipate pubbliche:

le società, enti, consorzi, degli enti territoriali (Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni)

sono oltre 7.700 e impiegano circa 356 mila dipendenti.

3.805 di questi enti strumentali (più della metà) occupano meno di 5 addetti.

In 1.800 casi il numero degli addetti è 0.

La Relazione 2018 su “Gli organismi partecipati dagli enti territoriali” della Corte Conti, che si riferisce a questa banca dati, ha puntato l'attenzione su 5.766 di questi organismi (perché dotati di bilancio civilistico) ed ha attestato che:

- il 37% sono organismi operanti nei Servizi Pubblici locali
- il 63% si colloca nelle diverse attività definite come “strumentali”

Il censimento delle amministrazioni pubbliche ISTAT ha registrato

1.581 enti strumentali regionali e locali.

152 Comunità montane;

572 Unioni di Comuni;

54 Aziende, Enti e Società per il turismo;

11 Agenzie e Società regionali per il lavoro;

44 Agenzie Regionali per l'ambiente e la formazione;

15 Agenzie regionali per lo sviluppo agricolo e l'erogazione dei contributi in agricoltura;

107 Enti di governo dei servizi idrici e/o dei rifiuti (ex AATO);

56 Consorzi di Bacino Imbrifero Montano;

124 Enti regionali, consorzi e agenzie per le aree naturali protette;

145 Consorzi tra amministrazioni locali;

301 Altre agenzie regionali di vario tipo;

149 Consorzi di Bonifica.