



Osservatorio sulle Autonomie e i Territori

<http://osservatorioautonomie.unipv.it>

Focus Regione n. 21

Prove di una “nuova” Provincia

È quantomeno dal 2016, dall'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre, che si invoca e si rende oggettivamente necessario un riordino del quadro normativo degli Enti Locali, che consenta loro di uscire dal limbo di precarietà ed incertezze entro cui si sono mossi in questi ultimi anni.

Per questo va salutato positivamente il testo di Disegno di legge di matrice ministeriale che sta circolando in questi giorni recante la *DELEGA AL GOVERNO PER LA REVISIONE DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267 E ALTRE DISPOSIZIONI PER LA FUNZIONALITÀ DEGLI ENTI LOCALI* ⁽¹⁾.

La bozza si compone di un *CAPO I*, artt. 1-6, che prevede appunto la delega al Governo per la *REVISIONE DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267*, su una serie di materie che vanno dalle fusioni dei Comuni alla disciplina in materia di controllo sugli organi, ai segretari comunali, alla revisione economico-finanziaria e ai controlli contabili.

Il *CAPO II* invece prevede un intervento legislativo immediatamente efficace dedicato alla *FUNZIONALITÀ DEGLI ENTI LOCALI*.

Una parte cospicua dei successivi artt. 7 – 12 è rivolta al ridisegno della funzionalità degli Enti Locali, in particolare delle Città metropolitane e delle Province.

Nelle brevi note che seguono si prova a delineare in particolare - in termini speditivi e rimandando ad altra sede un esame più puntuale ed analitico - il profilo del nuovo Ente Provincia quale si ricava da una lettura coordinata delle disposizioni ivi contenute.

Ci concentriamo sulla Provincia perché è l'Ente che più ha risentito degli effetti della precedente stagione politica di indebolimento delle autonomie locali e che questi anni ha vissuto all'insegna di una palpabile fragilità istituzionale ed organizzativa.

La prima impressione è che questa versione del Disegno di legge segni certamente un'inversione di rotta rispetto al quadro normativo precedente, quello della l. n. 56/14 e quello contenuto nella proposta di riforma costituzionale sottoposta a Referendum e va certamente nella direzione di un suo consistente riposizionamento, pur confermandone il profilo di Ente istituzionale di secondo livello.

Il rilancio della Provincia che il nuovo testo indiscutibilmente promuove, può dirsi poggiare sui seguenti “pilastri”:

- una revisione delle **fonti** legislative
- una riformulazione della disciplina sugli **organi** dell’Ente
- un ampliamento e consolidamento delle **funzioni** ad esso attribuite, tra cui spicca un importante ruolo nel *RIORDINO DEGLI AMBITI COMUNALI OTTIMALI*
- una modifica del **procedimento elettorale**.

Con riferimento al primo punto, decisivo appare il superamento del famigerato comma 51 della L. 56/14 che disponeva della disciplina delle Province “*In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione*”.

Ricordiamo qui che questa singolare “dimensione ponte” della cd. Legge Delrio è stata utilizzata in una discussa pronuncia della Corte costituzionale proprio per legittimare la stagione dei tagli di risorse umane e finanziarie ai danni delle Province.

La cornice legislativa per le Province viene invece ora ricondotta:

- alla “*presente legge*”;
- all’art. 4 (che disciplina in materia di potestà normativa degli enti locali) della l. n. 131 del 2003, attuativa della riforma costituzionale del Titolo V;
- alle “*disposizioni del decreto legislativo 18 agosto 2000, n 267 in quanto compatibili*”.

Ampio appare anche l’intervento in materia di organi della Provincia. Esso va letto antepoendo concettualmente il forte richiamo al principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico - amministrativo e gestione amministrativa, che si esplica tramite la riforma del disposto dell’art. 50 del D. Lgs n. 67 con la nuova formulazione di cui all’ art. 8 del nuovo disegno di legge.

Il Presidente è infatti chiamato ad esercitare le *funzioni di indirizzo politico-amministrativo attribuite*, mentre (recita l’intervento sul art. 107 operato dal medesimo art. 8) “[...] *I dirigenti sono responsabili in via esclusiva dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.*”

Insomma, si potrebbe definire un vigoroso ritorno allo “spirito del ‘93”, alla strada aperta dalla L. 142/90 e consolidata nel successivo D. Lgs. n. 29 del 1993.

Questa impostazione risponde anche alla necessità di ovviare a quel meccanismo di iper - responsabilizzazione, anche in sede penale, di numerosi Amministratori chiamati a rispondere personalmente – in forza della normativa vigente – di criticità ed eventi infausti.

L’intervento più incisivo, in tema di organi, è quello contenuto nell’art. 11 del Disegno di legge, che reintroduce esplicitamente la Giunta provinciale, accanto agli altri organi, ossia il Presidente della Provincia, il consiglio provinciale e l’assemblea dei sindaci.

Del nuovo organo collegiale di governo se ne definiscono altresì i valori numerici, la nomina ad opera del Presidente nel rispetto del principio di pari opportunità, l’incompatibilità tra la carica di Assessore e quella di Consigliere provinciale e – riconoscimento importante - il diritto ad una indennità di funzione.

Quanto all’assemblea dei sindaci, nel medesimo art. 11, se ne prevede un considerevole rafforzamento, con la precisazione che essa “[...] *ha poteri deliberativi, propositivi, consultivi e di controllo, secondo quanto disposto dallo statuto.*”

Nel Capo I del nuovo testo, quello che delinea la Delega al Governo, all'art. 1 si fa cenno anche alla "*revisione della disciplina concernente la composizione del consiglio provinciale*" che non trova tuttavia riferimenti specificativi nel successivo articolato.

Il terzo, fondamentale pilastro, del disegno di legge è quello che prevede il potenziamento delle funzioni poste ora in capo alla "nuova" Provincia.

Ciò avviene attraverso una riformulazione del comma 85 della l. 56/14, nel senso di attribuire anche alle Provincie talune funzioni – quelle che le lettere a), c), e) e f) dell'art. 44 - che spettano attualmente alle sole Città metropolitane.

La seconda parte dell'intervento si concretizza in modifiche delle lettere a), c) ed e) dello stesso, vigente comma 85 della legge n. 56/14.

Al di là della tecnicità legislativa utilizzata e del "ritaglio" proposto, quale quadro delle funzioni ne emerge complessivamente per la futura Provincia?

Grazie all'"importazione" di funzioni fin qui riservate alle Città metropolitane e con una necessaria pulizia testuale, ad oggi assente, le Provincie saranno ora chiamate anche alle seguenti attività:

- *adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio;*
- *strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale, ivi compresa la predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante;*
- *promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione.*

La riformulazione delle funzioni già attribuite dal comma 85 della l. 56/14 aggiunge queste nuove competenze:

1. *pianificazione territoriale di coordinamento e pianificazione della protezione civile,*
2. *tutela e valorizzazione dell'ambiente, inquinamento acustico, caccia e pesca nelle acque interne, protezione della flora e della fauna, organizzazione della polizia provinciale nel rispetto della legge dello Stato.*

La provvisoria considerazione conclusiva è che la Provincia ritrova profonde e importanti ragioni d'essere quale autorevole Ente intermedio di programmazione strategica e territoriale, oltre che di importante riferimento per la locale filiera istituzionale.

Quest'ultima connotazione trova una consistente – e forse decisiva – conferma in altra parte del Disegno di legge, ovvero nel disposto dell'art. 8, ove si interviene in materia di esercizio associato delle funzioni comunali.

Detto articolo prevede l'adozione per ciascun territorio provinciale di un *piano per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e delle modalità per lo svolgimento associato delle funzioni fondamentali dei comuni.*

Tali Piani sono elaborati sulla base di *criteri per la determinazione dei rispettivi ambiti territoriali* (che sono) *concordati nelle sedi concertative a livello territoriale.*

Successivamente si specifica che, "[...] per ogni ambito di riferimento, il piano individua: a) *le funzioni comunali o le singole attività e servizi ad esse riconducibili, da gestire in forma associata;* b) *le forme associative e la durata minima;* c) *i tempi di realizzazione delle forme*

associative; d) i comuni strutturalmente non idonei alla gestione associata a causa dei caratteri demografici, socio-ambientali e della collocazione geografica”.

I Piani provinciali sono *adottati a maggioranza assoluta dei componenti dalla assemblea dei sindaci, sentita la regione.*

È evidente da tutto ciò che si prevede l’innescò di un processo che, superando le precedenti logiche cogenti e di obbligatorietà in tema di gestione associata, avvia potenzialmente una stagione di riordino istituzionale locale partecipato e “dal basso”, che vede nella Provincia il regista delle sedi concertative entro cui si prevede che il processo medesimo abbia ad avviarsi e a completarsi.

Meritano un cenno, infine, le modifiche introdotte rispetto al procedimento elettorale, sempre dall’art. 11 che incide sui corrispondenti commi della l. 56/14 e ricordando che modifiche vengono introdotte anche alla durata della carica di Presidente e del Consiglio provinciale, che vengono entrambe elevate a 5 anni.

Le novità più importanti sono che:

- *Il consiglio provinciale è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia **nello stesso giorno in cui è eletto il presidente della provincia;***
- *Ciascuna candidatura alla carica di presidente è collegata ad una sola lista di candidati alla carica di consigliere provinciale;*
- *Le liste devono prevedere un’adeguata rappresentanza dei comuni del territorio e una pari presenza di uomini e donne.*

Come si evince anche da questa ricostruzione piuttosto sintetica, siamo in presenza di una riabilitazione robusta dell’istituto provinciale, che recupera autorevolezza di guida politica, centralità di ruolo e consistenza articolata di funzioni.

Sarà da seguire attentamente il dibattito che verosimilmente queste proposte susciteranno, in sede tecnica e politica e di cui si hanno ora i primi riscontri giornalistici ⁽²⁾ ed istituzionali ⁽³⁾, nonché da monitorare tempi e sviluppi dell’*iter* legislativo.

Sarà da vedere in particolare se questo *iter* potrà apportare ulteriori arricchimenti, anche rispetto ad ipotesi, pure in campo, di un pieno recupero del protagonismo politico-istituzionale della Provincia, mediante il ritorno all’elezione diretta del Presidente, come peraltro già auspicato in più sedi.

⁽¹⁾ *DISEGNO DI LEGGE DELEGA AL GOVERNO PER LA REVISIONE DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL’ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267 E ALTRE DISPOSIZIONI PER LA FUNZIONALITÀ DEGLI ENTI LOCALI, 14.10.2021*

⁽²⁾ *G. Trovati, Ai sindaci responsabilità solo politiche: arriva la riforma degli Enti locali, in IL SOLE 24 ORE, 15 OTTOBRE 2021; G. Trovati, Responsabilità, i Sindaci vincono dopo la rivolta, IL SOLE 24 ORE, 16 OTTOBRE 2021*

⁽³⁾ Comunicato stampa: *Uncem. Riforma del testo unico degli enti locali Bussone: "Bene su responsabilità sindaci e su province. Necessario approfondimento su lavoro insieme tra piccoli e grandi comuni"*

Il Responsabile del Focus Regione

Dott. Giampaolo Ioriatti