



Documento approvato dal Consiglio direttivo di UPI Lazio

**Proposte per il riordino della disciplina sulle funzioni delle Province
nella Regione Lazio**

Roma, 3 maggio 2021



PREMESSA

L'UPI Lazio, insieme all'Unione delle Province d'Italia, ha richiesto al Presidente della Regione, Nicola Zingaretti, un incontro per il riordino della disciplina sulle funzioni conferite alle Province.

Il fallimento del percorso di riordino avviato dalla legge 56/4 a seguito della bocciatura della riforma costituzionale nel dicembre 2016 impone alle Regioni di ripensare la prospettiva di accentramento delle funzioni amministrative e di **avviare processi di riordino della disciplina sulle funzioni locali che valorizzino le Province quali istituzioni costitutive della Repubblica a fini generali, in attuazione degli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione**, per attribuire alle Province funzioni di area vasta e di supporto ai Comuni che consentano di semplificare tutto il sistema di governo locale, a beneficio delle loro comunità territoriali.

Fermo restando che una revisione effettiva e sostanziale dell'assetto funzionale potrà realizzarsi solo a seguito di una riforma della disciplina nazionale, è comunque essenziale avviare un percorso per **riordinare la legislazione regionale sulle funzioni locali, tenendo conto che nel Lazio non c'è stata una legge di attuazione della legge 56/14**, per dare risposta ai bisogni dei territori e alle autonomie locali e, in particolare, per **valorizzare le Province come istituzioni di semplificazione del governo locale e di rilancio degli investimenti locali e come "Case dei Comuni" a supporto degli enti locali del territorio.**



IL NUOVO RUOLO DELLE PROVINCE NEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI

Le Province, a partire dal 2020, sono state in prima linea per far fronte alle esigenze che sono derivate dalla pandemia. La forte centralizzazione delle attività a livello nazionale e regionale non ha impedito ad esse di svolgere un ruolo attivo nella gestione degli interventi relativi alla ripresa degli investimenti a livello locale (su viabilità, scuole, sicurezza del territorio ...) che, nel 2020, a livello regionale, sono aumentati di circa il 30% rispetto agli anni precedenti, nonostante il lockdown imposto dalla crisi sanitaria.

A partire da quest'esperienza, **le Province del Lazio, insieme alla Città metropolitana di Roma capitale, possono essere lo snodo intorno al quale riorganizzare il sistema di governo locale**, attraverso:

- il riconoscimento di funzioni di governo di area vasta;
- il coordinamento delle agende locali di sviluppo sostenibile;
- la progettazione e realizzazione degli investimenti nei territori;
- il supporto ai Comuni e agli enti locali del loro territorio.

In attesa della revisione del TUEL e della legge Delrio è giusto che la Regione si ponga l'obiettivo di ripensare la legislazione regionale, nei limiti di competenza, per ricomporre in modo organico le funzioni delle autonomie locali, per **restituire alle Province il ruolo che di istituzioni costitutive della Repubblica**, attraverso il consolidamento e rafforzamento delle loro funzioni, a partire da quelle che oggi svolgono, per costruire un sistema chiaro di responsabilità a livello territoriale.

Occorre in primo luogo costruire un **equilibrato sistema regionale delle autonomie locali**, riordinando le sedi di raccordo istituzionale tra la Regione Lazio e gli enti locali, anche in considerazione dell'esperienza vissuta nell'emergenza da Covid-19. C'è bisogno di una **Conferenza Regione – Enti locali** presieduta dal Presidente della Regione e composta dai Sindaci dei Comuni capoluogo e dai Presidenti di Provincia (in rappresentanza degli altri



enti locali del loro territorio) che, come sede di raccordo dei governi, possa affiancarsi al **Consiglio delle autonomie locali**, come sede di raccordo sulle attività legislative, avvalendosi dei suoi uffici, opportunamente riordinati.

Nell'ambito di queste sedi di raccordo istituzionale la Regione potrà attivare un **gruppo di lavoro e tavoli tematici** - in relazione alle singole funzioni da "verificare"; ai quali dovranno prendere parte i rappresentanti della Regione, delle Province e degli enti locali interessati, che operano nei relativi ambiti settoriali di attività, con l'obiettivo di aprire un verifica su ciò che non "funziona" relativamente alle condizioni date, ma per promuovere un confronto qualitativamente e quantitativamente più ampio su tutte le macro-aree di attività declinate dalla legislazione regionale.

La legge di stabilità regionale n. 17/2015 all'art. 7 e i successivi provvedimenti attuativi hanno ricollocato funzioni non fondamentali, il patrimonio e le risorse umane delle Province in attuazione della legge 56/14 e ha trasferito alla Regione le seguenti funzioni:

- i servizi e le politiche attive per il lavoro;
- l'agricoltura, ivi inclusa caccia e pesca e la sanità veterinaria;
- il turismo, beni, servizi e attività culturali;
- parte della viabilità provinciale;
- l'assistenza agli alunni con disabilità frequentanti la scuola media superiore;
- l'assistenza ai disabili sensoriali;
- contrasto alla violenza di genere;
- sistema informativo dei servizi sociali;
- la promozione per l'accoglienza e l'inclusione dei cittadini immigrati, dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di protezione internazionale e umanitaria.

La Regione non riesce a gestire direttamente in modo ottimale molte di queste funzioni, che devono essere necessariamente gestite a livello territoriali, e spesso chiede per questo di sottoscrivere apposite convenzioni con le Province per il loro svolgimento.



Il confronto dovrebbe partire da una verifica sulle problematiche aperte da queste scelte e dal **pieno riconoscimento della centralità del ruolo delle Province nell'articolazione delle politiche territoriali** e, dunque, anche nella definizione e composizione delle dinamiche istituzionali e degli itinerari amministrativi che coinvolgono la Regione, da un lato, e i Comuni dall'altro.

Nella prospettiva della Provincia come **“Casa dei Comuni”**, da intendersi come luogo nel quale i Comuni facenti parte di quel territorio provinciale si incontrano per collaborare e lavorare insieme, dovrà essere inevitabilmente e complessivamente **ripensato anche il disegno di riordino delle Unioni di Comuni montani e delle forme associative che la Regione ha da poco avviato.**

Occorre **evitare sovrapposizioni**, a fronte del perdurante “dualismo” che tende spesso a manifestarsi concretamente rispetto all'esercizio da parte delle Unioni di comuni di funzioni e/o compiti più o meno “concorrenti” con le Province, ma soprattutto allo scopo di favorire le condizioni per **più efficaci forme di collaborazione tra gli enti locali facenti parte del territorio provinciale**, in armonia con gli indirizzi condivisi nell'alveo delle Assemblee provinciali dei Sindaci.

Le Unioni di comuni possono svolgere in modo associato le funzioni fondamentali dei Comuni, per esempio nel campo sociale e relativamente ai distretti socio-assistenziali, ai piani di zona, alla polizia locale, al trasporto scolastico e le altre funzioni attribuite ai Comuni dalla legislazione statale e regionale.

La Provincia, però, è l'istituzione deputata a raccogliere le istanze ed esigenze di tutto il territorio provinciale, a svolgere un ruolo di coordinamento dello sviluppo locale, ad esercitare le funzioni attribuite dalle leggi statali e regionali, a dare un supporto ai Comuni, attraverso le Stazione Unica Appaltante, gli uffici per la trasformazione digitale, la centrale unica concorsi e la contrattazione integrativa territoriale, la formazione del



personale degli enti territoriali, il sistema informativo territoriale, gli uffici di progettazione e gestione fondi europei.

Oggi come oggi, del resto, la **Provincia rappresenta la più importante sede istituzionale per la condivisione** tra tutti i Comuni del relativo territorio delle scelte di governo territoriale, iscrivendosi in una **dimensione - politica, amministrativa e territoriale - certamente più avanzata rispetto a quella propria delle Unioni comunali.**

Allo stesso tempo, occorre **superare le prospettive di accentramento delle funzioni amministrative a livello regionale.** Non è opportuno che funzioni che devono essere svolte nei territori e che potrebbero essere svolte dalle province e dalla Città metropolitana siano attribuite agli uffici della Regione o ad Agenzie / Enti strumentali regionali. La Regione non raggiunge il territorio direttamente ed è troppo distante per erogare in prima persona servizi al cittadino.

Il ruolo della Regione deve essere prioritariamente di programmazione e legislazione.

La sua azione istituzionale deve mirare a creare un sistema regionale delle autonomie locali che valorizzi tutte le istituzioni della Repubblica previste in Costituzione, in cui i compiti e le responsabilità di ogni livello di governo siano chiaramente definiti e monitorati, superando enti e strutture che creano sovrapposizioni di competenze, conflitti e costi impropri.

In questa prospettiva **le funzioni amministrative devono essere attribuite a Comuni, Province e Città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza previsti nell'articolo 118 della Costituzione,** assicurando le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per la migliore cura degli interessi delle comunità locali, come previsto dall'articolo 119 della Costituzione.



ALLEGATO: IL RIORDINO DELLE FUNZIONI DI COMPETENZA REGIONALE

Al fine di avviare un confronto proficuo con la Regione, si fornisce una prima rappresentazione delle tematiche che le Province intendono affrontare ai fini di un riordino della legislazione regionale sulle funzioni locali.

a) **Rafforzamento del ruolo strategico delle Province**, come istituzioni di semplificazione e rafforzamento del sistema di governo locale, in particolare in riferimento ai seguenti decisivi aspetti:

- ✓ **pieno riconoscimento delle Province quali enti a fini generali**, specialmente per quanto riguarda l'effettivo espletamento dei compiti di **programmazione, indirizzo e coordinamento** delle politiche e delle azioni funzionali a promuovere uno sviluppo equo e sostenibile delle comunità territoriali di riferimento; e tutto ciò, nel quadro di una rinnovata visione e conseguente articolazione delle funzioni di **pianificazione strategica** delle Province;
- ✓ **potenziamento delle funzioni di raccordo delle Province**, quali snodi necessari tra Regione, Comuni e loro Unioni, in particolare per quanto concerne **l'implementazione delle politiche settoriali regionali nonché per l'attuazione della programmazione europea**;
- ✓ valorizzazione del ruolo dell'Assemblea dei Sindaci quale principale sede istituzionale, a livello provinciale, nella quale **i Comuni condividono e sviluppano la concertazione delle politiche territoriali e lo sviluppo dei percorsi dell'associazionismo comunale**;
- ✓ **rafforzamento delle attività di raccolta ed elaborazione dati e delle funzioni di assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali**, segnatamente quelli di piccole dimensioni, in relazione alla organizzazione e gestione di funzioni e servizi conoscitivi, strumentali e di controllo;
- ✓ Valorizzazione delle **"stazioni uniche appaltanti"** provinciali e degli uffici inerenti al **personale**, ai **finanziamenti europei**, alla **formazione** e alla



transizione al digitale, in particolare a supporto dei piccoli Comuni del territorio;

- ✓ **valorizzazione del livello provinciale e metropolitano nell'organizzazione degli ambiti ottimali di gestione dei servizi pubblici locali (in particolare nel settore dei trasporti e della gestione dei rifiuti).**

b) **Governo del territorio**, in particolare attraverso la valorizzazione dei **Piani Territoriali Provinciali**, riconoscendo alle Province funzioni in materia di coordinamento dei sistemi informativi e cartografici, soprattutto in funzione di supporto ai Comuni relativamente all'implementazione delle funzioni di raccolta ed elaborazione dei dati, la previsione di **programmi territoriali di sviluppo locale**.

c) **Polizia locale**, attraverso un organico riconoscimento delle **funzioni esercitate dalle Province, in materia di polizia stradale e ambientale e di polizia faunistica e venatoria**. La Regione ha tentato di attivare i dovuti controlli sul territorio, non avendo nei propri ruoli la polizia locale, attraverso convenzioni con le Province che però non funzionano dal punto di vista economico e delle responsabilità. Occorre invece conferire in modo organico le funzioni in questa materia alle Province in modo che **i corpi e i servizi di polizia provinciale abbiano il personale e le dotazioni necessarie ad assicurare il controllo del territorio**.

d) Nella materia della **tutela e valorizzazione dell'ambiente** occorre **precisare meglio le funzioni che le Province devono esercitare relativamente alle autorizzazioni ambientali e alla polizia ambientale** e coordinarle con i compiti di controllo delle strutture dell'agenzia regionale di protezione dell'ambiente.

e) **Agricoltura, Caccia e Pesca**, nella prospettiva di riportare questa materia ad una gestione territoriale, in un quadro che dovrebbe comunque caratterizzarsi per una maggior condivisione delle scelte e di un complessivo ripensamento del ruolo provinciale in questi settori per rendere il Lazio una regione all'avanguardia nel raggiungimento di obiettivi di equilibrio ecosistemico.



f) **Protezione civile**, nella prospettiva prevedere nuovamente in capo alle Province lo svolgimento di taluni compiti come quelli relativi alla pianificazione di emergenza, alla gestione del coordinamento provinciale del volontariato e all'approvazione dei piani comunali, in stretto raccordo con la struttura regionale di protezione civile, anche a seguito dell'esperienza che si è consolidata durante a pandemia e in considerazione della fragilità di molte aree del territorio (relativamente agli eventi sismici, agli allagamenti, alle frane...).

g) Nelle materie della **Viabilità e della Difesa del suolo** occorre valorizzare il ruolo che le Province hanno nella gestione delle strade provinciali che rappresentano la rete di collegamento tra i capoluoghi di provincia, i centri minori e le zone rurali attraverso la quale i cittadini dei territori più remoti possono raggiungere i servizi presenti nelle principali aree urbane. Con le loro competenze e attraverso un coordinamento più chiaro con l'ASTRAL e i Consorzi di bonifica, le Province possono supportare adeguatamente i Comuni anche negli appalti per la manutenzione della viabilità comunale e per la messa in sicurezza del territorio.

h) **Formazione professionale**, ricomponendo in modo organico intorno alle funzioni fondamentali delle Province in materia di edilizia delle scuole superiori e di programmazione dell'offerta formativa, le funzioni già attribuite alle Province e le funzioni che la Regione può delegare in materia. La legge Regionale n. 17/2015 ha provveduto "a delegare alle province e alla Città metropolitana di Roma Capitale la gestione, previa convenzione con la Regione, delle strutture di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), della legge regionale 25 febbraio 1992, n. 23 (Ordinamento della formazione professionale) e successive modifiche, nonché la stipula delle convenzioni di cui all'articolo 33 della l.r. 23/1992. Altresì è delegata la gestione, previa convenzione con la Regione, delle istituzioni formative di cui all'articolo 7, comma 1, lettere a) e c), della legge regionale 20 aprile 2015, n. 5 (Disposizioni sul sistema educativo regionale di istruzione e formazione professionale), nonché l'assegnazione delle risorse di cui all'articolo 7, comma 5, della l.r. 5/2015.", senza chiarire definitivamente le competenze e il ruolo del personale assegnato temporaneamente alle Province ormai da più di cinque anni.



i) **Turismo e cultura**, in particolare attraverso una modifica della proposta di legge regionale che porti a riconoscere alle Province un ruolo di coordinamento delle funzioni conferite ai Comuni per costruire un sistema turistico regionale che valorizzi il ruolo di tutte le autonomie locali. Occorre ricostruire il sistema territoriale che consenta la valorizzazione culturale e la promozione dei territori più lontani dai flussi turistici principali, anche per allungare la permanenza dei turisti nel territorio regionale.

l) **Pari opportunità e contrasto alle discriminazioni nei luoghi di lavoro**, al fine di prevedere interventi coordinati degli enti locali del territorio, anche attraverso lo sviluppo di progetti nell'ambito della programmazione dei fondi europei per l'inclusione sociale. In particolare, occorre prevedere le competenze delle province nel contrasto sulla violenza di genere e nelle politiche promozione delle politiche di genere sul territorio. In una materia delicata, come quella relativa alle politiche del **lavoro**, in cui operano strutture dipendenti dalla Regione, ma che ha un forte impatto territoriale, occorre prevedere l'istituzione **forme di relazione obbligatoria, tra queste strutture, le Province e gli enti locali**, soprattutto per quanto concerne le attività di programmazione, di indirizzo e di valutazione delle funzioni da svolgersi, per una più virtuosa integrazione delle politiche e delle azioni da mettere in campo in ambito "socio/occupazionale".

L'elencazione delle materie e delle funzioni non è esaustiva e non mira a rivendicare astrattamente competenze in capo alle Province. A partire da una verifica dei problemi avvertiti dai cittadini e dalle imprese, **l'UPI Lazio vuole condividere con la Regione proposte di riordino delle funzioni locali che consentano alle Province e a tutte le istituzioni del Lazio di rispondere al meglio ai bisogni delle comunità locali.**