



SCHEDA SU FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE

Roma, 27 febbraio 2019

Premessa

La confermata permanenza delle Province come istituzioni costitutive della Repubblica garantite dalla Costituzione, impone di riconoscere finalmente all'Ente Provincia il ruolo proprio, quale ente a fini generali esponenziale di una comunità territoriale intermedia tra Comuni e Regione, dotandolo delle funzioni di governo in piena e coerente attuazione degli articoli 114, 117, comma 2, lett. p) e 118 della Costituzione.

In base all'articolo 114, *“la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.”* In base all'articolo 118 *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.”*

Diversi articoli della Costituzione attribuiscono alla Repubblica, nel suo insieme, la cura di interessi pubblici per i quali tutte le istituzioni costitutive devono essere chiamati a svolgere direttamente alcune funzioni o comunque essere coinvolti anche attraverso un'azione di coordinamento con Comuni e Regioni:

- *Politiche sociali e per la Famiglia (Art. 3 e Art. 31)*
- *Politiche attive per il Lavoro (Art. 4)*
- *Politiche e Patrimonio Culturale, Ricerca Scientifica, Ambiente, Territorio (Art. 9)*
- *Politiche per la Salute (Art. 32)*
- *Istruzione e Diritto allo Studio e Formazione Professionale (Art. 33, Art. 34, Art. 35)*

Sulla base di questi principi occorre prioritariamente:

- consolidare le funzioni oggi previste dalla legge 56/14 come funzioni fondamentali delle Province, esplicitando maggiormente il perimetro delle competenze amministrative e delle risorse finanziarie ad esse riconducibili;
- riconoscere quali funzioni fondamentali delle Province anche le funzioni di coordinamento dello sviluppo locale e di pianificazione strategica, tipiche della dimensione propria di ente di area vasta, oggi invece attribuite solo alle Città metropolitane;
- ricomporre in capo alle Province una dotazione funzionale idonea ad assicurare il raggiungimento dell'obiettivo prioritario di semplificazione complessiva della pubblica amministrazione sul territorio, da perseguire attraverso il supporto agli enti di piccole dimensioni e il superamento degli enti e delle strutture che si sovrappongono impropriamente agli enti locali previsti in Costituzione.

Le funzioni previste dalla legge 56/14 al comma 85

Le funzioni fondamentali di area vasta individuate nel comma 85 della legge 56/14 devono essere riportate in modo organico in capo alle Province nell'ambito del TUEL:

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

Non è però sufficiente consolidare le funzioni fondamentali esistenti, ma si impone, soprattutto per taluni ambiti altrimenti eccessivamente indeterminati, l'esigenza di procedere ad una compiuta individuazione delle specifiche funzioni fondamentali, in coerenza con quanto previsto dall'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione.

È il caso, in particolare, delle **funzioni fondamentali in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente**. In questo ambito, superando la formulazione eccessivamente ampia, ma indeterminata, affermata dal legislatore, occorre procedere ad una puntuale perimetrazione delle funzioni che permetta di superare incertezze interpretative, da parte del legislatore statale e di quelli regionali, e di ricondurre in capo alle Province le competenze ambientali in modo organico e coerente con il ruolo proprio dell'Ente.

Pertanto, le funzioni fondamentali in materia ambientale sono così declinate:

- *autorizzazioni e controlli attribuiti alle Province dal D. lgs. 152/06;*
- *autorizzazione unica ambientale;*
- *funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale nonché la tutela e valorizzazione delle risorse idriche e la disciplina degli scarichi nelle acque e delle emissioni atmosferiche;*
- *funzioni in materia faunistico-venatoria e ittica;*
- *sanzioni e funzioni di polizia ambientale.*

Ulteriori funzioni da riportare in capo alle Province

Alle Province deve essere restituito il ruolo di ente a fini generali, che coordina lo sviluppo della comunità territoriale di riferimento, come avviene per le Città metropolitane, così da garantire per l'intero territorio del Paese che siano gli enti di governo di area vasta, esponenziali delle comunità territoriali, ad essere artefici, per i profili di competenza, dello sviluppo dei territori.

Tra le funzioni volte a completare il ruolo programmatico provinciale, rispetto a quelle già riconosciute, devono rientrare:

- i piani strategici triennali del territorio provinciale,
- i piani di trasporto e mobilità,
- i piani provinciali di protezione civile.

Funzioni di supporto ai Comuni del territorio

La legge 56/14 al comma 88 ha previsto che le Province possano, *“d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive”*.

Si tratta di processi di collaborazione tra le Province e i Comuni del territorio, attraverso i quali le Province e i Comuni mettono a fattor comune risorse per svolgere, in genere tramite convenzioni, funzioni in forma associata. Un'esperienza che negli ultimi anni è molto cresciuta.

In generale, la collaborazione tra le Province e i Comuni (soprattutto quelli più piccoli del territorio) può riguardare tutte le funzioni conoscitive, strumentali e di controllo, sulla base di indirizzi condivisi nelle Assemblee dei Sindaci, quali sedi istituzionali in cui condividere con i Comuni strategie di semplificazione del sistema di governo locale, per consentire ad ogni ente locale di condividere risorse strumentali per concentrarsi al meglio sulle funzioni di amministrazione attiva per la cura degli interessi dei cittadini.

Tuttavia, sulla base dell'esperienza e delle esigenze maturate in questi anni, è essenziale ricomprendere tra le funzioni fondamentali delle Province:

- le funzioni di stazioni uniche appaltanti per gli appalti di lavori pubblici superiori a 150.000 euro;
- il piano per la definizione degli ambiti della gestione associata delle funzioni comunali.

La gestione dei servizi pubblici locali

Le Province, infine, per garantire obiettivi di semplificazione amministrativa e di razionalizzazione della spesa, come previsto nel comma 90 della legge 56/14, costituiscono l'ambito territoriale ottimale per la gestione dei servizi di rilevanza economica locale.

- Le Province devono essere riconosciute come l'ente di governo per l'organizzazione (regolazione e non gestione) dei servizi pubblici a rete di rilevanza economica locale relativamente al servizio idrico integrato, allo smaltimento rifiuti, al trasporto pubblico locale, alla distribuzione del gas naturale, riconducendo ad esse le funzioni e le risorse di enti e strutture che sono in questi anni state create dalla legislazione regionale e statale.
- Tali funzioni possono essere svolte in forma associata tra più Province sulla base delle indicazioni della legislazione regionale e statale.

Il riordino della legislazione regionale

In attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, le Regioni devono essere chiamate ad una revisione della loro legislazione - anche nell'ambito dei processi di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione - con l'obiettivo di valorizzare le Province riallocando ad esse le funzioni di area vasta e le relative risorse, con la conseguente soppressione di enti, agenzie od organismi regionali, comunque denominati.

Le disposizioni sulle funzioni fondamentali e i principi dell'ordinamento degli enti locali declinano il principio di autonomia dell'art. 5 della Costituzione e, pur nella diversità delle scelte ordinamentali, dovranno trovare una configurazione nel loro nucleo essenziale anche nelle Regioni a statuto speciale.

NB: Le proposte sulle funzioni delle Province contenute in questo documento valgono anche per le funzioni delle Città metropolitane, quali enti di governo di area vasta