



## INTESA ISTITUZIONALE TRA LA REGIONE LOMBARDA E LE PROVINCE LOMBARDE

### AGENDA 2017

L'esito del recente referendum costituzionale ha confermato il vigente assetto istituzionale, che sancisce l'assetto della Repubblica composta dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato (art 114).

In questo contesto, le Province sono confermate titolari di funzioni amministrative (articoli 117 e 118), hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa e le risorse derivanti da queste fonti consentono di finanziare integralmente le funzioni attribuite (articolo 119).

Il contesto istituzionale così confermato esige quindi che alle Province sia assicurata autonomia istituzionale, finanziaria e organizzativa, in coerenza con il principio autonomistico dell'articolo 5.

Regione Lombardia e Province lombarde condividono pertanto che si renda necessario:

- ✓ consolidare le funzioni fondamentali previste dalla legge 56/14, ampliare le funzioni amministrative territoriali e valorizzare con le funzioni di assistenza e di supporto ai Comuni, le Stazioni uniche appaltanti e i servizi pubblici locali previsti dai commi 88 e 90, in modo da fornire indirizzi chiari anche per il riordino della legislazione regionale;
- ✓ individuare le risorse adeguate a copertura delle funzioni assegnate in base all'analisi reale dei fabbisogni standard, nel rispetto dell'art 119 della Costituzione;

- ✓ semplificare la forma di governo degli Enti.

In Lombardia Regione e Province condividono pertanto di avviare un percorso di leale collaborazione, che possa valorizzare il livello provinciale e assicurare

*[Handwritten signatures in blue ink]*

dignità e servizi ai cittadini e alle imprese che le nostre Province rappresentano, rispettandone ed esaltandone vocazioni e potenzialità.

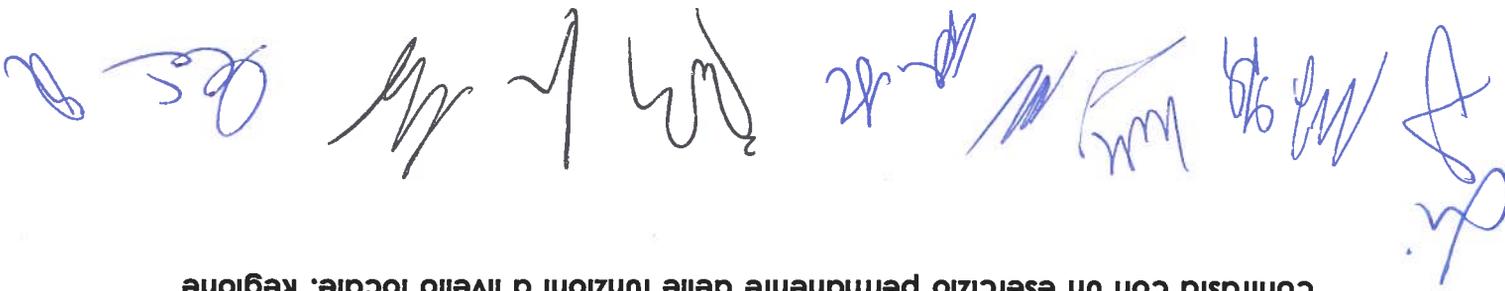
Nell'audizione del 23 febbraio 2017 presso la Commissione bicamerale per il federalismo fiscale, la Sezione Autonome della Corte dei Conti ha depositato un documento estremamente importante, poiché certifica, con la massima autorevolezza dell'organismo di magistratura contabile, che i tagli sulle Province imposti con la manovra del 2015 sono stati iniqui ed ingiustificabili, tali da compromettere gli equilibri finanziari degli Enti.

Alla stessa Commissione, in precedenza, anche la Conferenza delle Regioni ha presentato un documento unitario, predisposto dalla Regione Lombardia, che analizza la situazione delle Province in Italia. In particolare, l'analisi si sofferma sull'esito della recente consultazione referendaria che tante conseguenze ha generato nello scenario politico-istituzionale del Paese ed evidenza che si rende necessario ripensare la tenuta della "legge Delrio" (l. 56/2014), dichiaratamente di natura transitoria, in quanto approvata "in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione". La legge, come è noto, ha previsto, tra l'altro, il riordino delle funzioni provinciali ed un nuovo modello ordinamentale delle Province, definite quali "enti territoriali di area vasta", con organi di secondo livello eletti indirettamente. Che si tratti di una legge pensata in funzione di un diverso assetto disegnato da una riforma costituzionale ancora *in itinere* emerge chiaramente dalla lettura che la stessa Corte costituzionale ne ha dato, sin dalla sentenza n. 50/2015.

**Altre tappe del percorso legislativo statale hanno poi causato il progressivo "soffocamento" delle Province.** Con la legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) si è definito il concorso delle Province e delle Città metropolitane alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica imponendo loro una ulteriore riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro "a decorrere dall'anno 2017". Ciascuna Provincia ha dovuto quindi versare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa.

Una pressione che si è dimostrata insostenibile già da subito tanto che Governo e Parlamento hanno dovuto mettere in campo strumenti eccezionali e urgenti per cercare di riportare alla normalità il quadro finanziario delle Province per il 2015 e il 2016, sia di carattere finanziario che di tipo contabile.

Si sottolinea tra l'altro l'impossibilità da parte di Regioni, Province e degli altri Enti coinvolti di far fronte pienamente all'esercizio di funzioni per le quali lo Stato definisce, nei fatti, livelli essenziali delle prestazioni o di assistenza. Ciò vale per l'esercizio delle funzioni in materia di politiche attive per il lavoro e per i centri per l'impiego i cui costi gravano per un terzo sulle Regioni, per cui si rende necessario un accordo definitivo con integrale copertura dei costi. Vale anche per l'assistenza e il sostegno agli studenti disabili, funzioni per le quali lo Stato ha stanziato - per il 2016 - 70 milioni di euro, per il 2017 - 75 milioni di euro, importo che copre a malapena la metà del fabbisogno riscontrato a livello nazionale e che, non proiettandosi in maniera permanente negli esercizi successivi, contrasta con un esercizio permanente delle funzioni a livello locale. Regione



**Regione Lombardia s'impegna comunque a garantire le risorse per il periodo gennaio-luglio 2017 nella stessa misura erogata dallo Stato lo scorso anno.**

Svanita la prospettiva del percorso di riforma costituzionale, le Province restano annoverate a pieno titolo tra i soggetti costituenti la Repubblica ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, ma versano in una precaria condizione quanto ai profili ordinamentali generali: l'assetto delle funzioni (fondamentali e non) è comunque pregiudicato da insostenibili vincoli finanziari ed organizzativi e dal conseguente, difficilmente reversibile, depauperamento del capitale umano.

Si consideri, tra l'altro, che le Regioni non hanno ancora beneficiato delle ineludibili ricadute positive della sentenza n. 205/2016, resa nel giudizio di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di stabilità 2015, con la quale la Corte costituzionale ha sottolineato come i risparmi delle province riversati allo Stato debbano - per poter essere considerati aderenti alla Costituzione - essere successivamente assegnati agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali (art. 1, comma 97, lett. b, della legge 56/2014). Peraltro, anche per questa ragione, Regione Lombardia ha impugnato la legge di bilancio per il 2017 ed è impegnata a sostenere un'azione comune di richiesta di tutte le regioni nei confronti del Governo. Nel caso di RL si tratta complessivamente di € 146.469.498,76 per l'anno 2015, di € 264.664.923,57 per l'anno 2016 e la previsione di ulteriori € 397.169.446,56 per l'anno 2017, come da D.L. 50/2017.

L'intesa in Conferenza Unificata sul riparto del finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali prevista dalla legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 439 della L. 232/2016) che ammonta a 969,6 milioni di euro si traduce unicamente in una parziale mitigazione della terza insostenibile decurtazione della spesa corrente gravante sui bilanci per il 2017.

Valutata la gravità della situazione sopradescritta, del tutto corrispondente all'attuale realtà lombarda, Regione Lombardia e le Province lombarde concordano di rivolgere un pressante appello al Governo perché adotti tempestivamente opportuni provvedimenti in grado di assicurare le risorse vitali necessarie alle Province. Non pare ammissibile che Enti con dignità e copertura costituzionale siano abbandonati a se stessi e avvii quasi certamente al dissesto nel corso del 2017.

**Non è del resto pensabile che la Regione, assoggettata comunque essa stessa ad una pesante riduzione di trasferimenti da parte dello Stato per le manovre di finanza pubblica ed agli stringenti vincoli alla spesa generati dall'obbligo del pareggio di bilancio, che per Regione Lombardia si traduce nell'obbligo di realizzare un avanzo di amministrazione, si faccia carico del mancato integrale finanziamento da parte dello Stato delle funzioni fondamentali delle Province (e peraltro anche della Città Metropolitana). La Regione si impegna comunque a confermare il finanziamento delle funzioni regionali delegate come da Intesa del 15 dicembre 2015**

Nel frattempo, si evidenzia la presentazione, da parte di ciascuna delle Province della Lombardia, di un esposto cautelativo per evidenziare la grave situazione finanziaria e di difficoltà nella gestione dei servizi in cui versa la Provincia.



Inoltre, non ha più senso che nell'attuale contesto istituzionale il persistente divieto assoluto di procedere ad assunzione di personale a tempo indeterminato, anche attraverso forme di mobilità tra enti, precluda alle Province la sostituzione del personale cessato per qualunque causa, sia pure nei limiti del turn over riconosciuto agli altri enti territoriali, condannandole di fatto alla inazione.

Le Province lombarde, pertanto, al fine di raggiungere la definizione di un quadro stabile della finanza locale mantenendo sul territorio le risorse fiscali prodotte, comprese Rcauto e ipt, considerato altresì che gli investimenti in infrastrutture nella nostra Regione sono inferiori a quelli di altre Regioni anche di piccole dimensioni, equivalenti a quelle di una media Provincia lombarda, condividono l'azione di Regione Lombardia per la rivendicazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'art. 116, 3° comma della Costituzione come affermato nel documento dei Sindaci dei Comuni capoluogo e dei Presidenti delle Province della Lombardia del 24 settembre 2015, al fine di contribuire ad una inversione di rotta nella distribuzione delle risorse nazionali e nella diminuzione del residuo fiscale.

In caso contrario, risulterà impossibile mantenere la virtualità fino ad ora comunque garantita, da parte del sistema lombardo degli enti locali al di là del colore politico pro tempore.

## **1. UN PIANO CONDIVISO DI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI**

Lo status delle Province, confermato dall'esito del referendum sulla riforma costituzionale, implica che debba essere assicurato un loro più deciso coinvolgimento nelle scelte programmatore, infrastrutturali ed economiche, che la Regione sta definendo. In particolare, per quanto concerne il Patto per la Lombardia che è stato sottoscritto il 25.11.2016 tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Regione Lombardia e che è finalizzato a concretizzare interventi per lo sviluppo economico, la coesione sociale e territoriale.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Regione Lombardia hanno quindi condiviso la volontà di attuare una strategia di azioni sinergiche ed integrate, miranti alla realizzazione degli interventi necessari anche per l'infrastrutturazione del territorio.

Considerati appunto gli impatti delle scelte operate nell'ambito del Patto, che avranno effetto su tutto il territorio lombardo e sugli Enti Locali che lo amministrano ed al fine di dare una rapida e concreta attuazione al Patto stesso, Regione Lombardia e Province lombarde concordano che il riparto a livello territoriale degli investimenti destinati alla "sicurezza delle strade", per un ammontare di risorse pari a 47 milioni di euro, debba essere definito in base a criteri condivisi, che tengano conto sia dell'entità della popolazione residente in ciascun territorio provinciale, sia dell'entità delle risorse già assegnate ai vari contesti, sia della consistenza della rete viabilistica, in particolare di quella rientrante nelle categorie indicate dal Patto (ex SS, strade regionali, provinciali, ponti sul Po) e privilegiando la manutenzione straordinaria e il ripristino della funzionalità della rete viaria principale, il completamento delle opere già avviate e degli itinerari oggetto di potenziamento nonché la messa in sicurezza e il ripristino/sostituzione dei manufatti infrastrutturali degradati.

Nell'ambito infrastrutturale, si valuterà la possibilità che, per quanto riguarda l'edilizia scolastica, come in altre Regioni, tenuto conto dell'attuale contesto già illustrato, non venga richiesta la compartecipazione delle Province per i finanziamenti Bei per i relativi bandi.

## **2. VERSO UN NUOVO MODELLO DI GESTIONE DELLA RETE VIABILISTICA**

Il continuo affievolirsi dei trasferimenti statali per l'esercizio da parte delle Province delle proprie funzioni ha di fatto indotto le stesse a contrarre il volume complessivo delle risorse economiche destinate alla manutenzione ordinaria e straordinaria della rete stradale di competenza e ad azzerare, praticamente, gli investimenti in nuove opere mettendo a repentaglio la positiva esperienza di collaborazione tra Province e Regione – che a sua volta ha visto l'azzeramento delle risorse trasferite dallo Stato e destinate agli investimenti – in attuazione del federalismo amministrativo avviato dalle cosiddette Leggi Bassanini.

Regione Lombardia ha garantito con risorse proprie il sostegno ad importanti investimenti nel settore stradale su tutto il territorio regionale permettendo alle Province (e alla Città Metropolitana) di intervenire per risolvere puntuali esigenze o situazioni bisognose di intervento diffuso e, da ultimo, la DGR 5820 del 18 novembre 2016 ha confermato un volume di risorse in conto capitale dell'ordine di 379 milioni di euro da impiegarsi nei prossimi anni.

Il modello allo studio da parte di ANAS e Regione Lombardia prevede un nuovo assetto orientato all'efficienza nella gestione unitaria della rete stradale e all'acquisizione di nuove risorse da destinare al territorio regionale; il processo avviato sarà condiviso con le Province lombarde; a tal fine, si richiama il Protocollo di Intesa tra ANAS e Regione Lombardia sottoscritto il 10 marzo 2017, con l'adesione di UPL.

## **3. LA SALVAGUARDIA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE LOMBARDO**

Il trasporto pubblico locale è considerato un asset strategico per la competitività economica e la sostenibilità ambientale di tutto il territorio lombardo.

Regione Lombardia e Province danno però atto che la diminuzione costante delle risorse statali trasferite alle medesime, può incidere sui servizi anche in termini occupazionali, vista la preclusione ai bilanci delle Province di integrare con propri fondi i trasferimenti statali e regionali per il TPL che dovrebbero confluire tutti alle Agenzie di TPL quali soggetti titolari dei contratti di servizio.

Anche a seguito della contrazione del trasferimento statale del Fondo Nazionale Trasporti, che vale per la Lombardia una diminuzione, per l'esercizio 2017 rispetto al 2016, di circa 23 milioni di euro, convengono che sia necessario procedere senza ulteriori indugi alla modifica dei criteri di riparto del Fondo Nazionale Trasporti che dovranno tener conto del fabbisogno di mobilità e dei costi standard. Si chiede quindi al Governo nazionale di procedere all'adozione della disciplina già prevista dalle norme statali in quanto un riparto basato interamente sulle percentuali storiche non è più attuale e non consente di coprire il fabbisogno di mobilità in Lombardia.

Inoltre, rispetto alla dotazione finanziaria del Fondo Nazionale Trasporti che dovrebbe vantare maggiori risorse, dell'ordine di 150 milioni di euro a livello nazionale, nel 2018 rispetto alla quota del 2017, si chiede al Governo che tale

quota agguintiva sia ripartita tra le Regioni privilegiando quelle che stanziano - insieme ai relativi Enti Territoriali - con oneri a carico del proprio bilancio risorse integrative al Fondo Nazionale Trasporti, oltre che vantare un rapporto ricavi da tariffa/costi di produzione superiore alla soglia stabilita del 35%.

Analogamente, per quanto riguarda l'ambito regionale, Regione Lombardia ha approvato nel dicembre scorso una norma apposita che prevede l'applicazione di criteri e modalità di riparto tra le Agenzie del TPL, delle risorse finanziarie per il Trasporto Pubblico Locale basata progressivamente su fabbisogni di mobilità e costi standard, già a partire dal 2017. Regione ha stabilito che la definizione dei fabbisogni e dei costi standard avverrà mediante confronto costante con gli Enti, le Agenzie e tutti gli stakeholder del sistema.

E' evidente che con risorse del Fondo Nazionale Trasporti decrescenti e maggiori richieste di contribuzione alla finanza pubblica a carico della Regione diventa sempre più difficile garantire anche la quota di risorse ricorrenti proprie con cui Regione Lombardia già da tempo integra il trasferimento statale; integrazione che anche quest'anno comunque non verrà a mancare, per la piena ed efficiente erogazione dei servizi razionalizzati.

Da questo punto di vista, si evidenzia che il 6 marzo 2017 la Giunta regionale ha approvato la delibera relativa alla metodologia per la definizione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore del trasporto pubblico locale; nella DGR, al fine dell'erogazione della prima tranche di liquidità, la Giunta ha preso a riferimento lo stanziamento 2016, pari a 620 milioni di euro, quindi privo del taglio statale 2017.

Altra questione di rilievo condivisa da Regione e Province è la richiesta allo Stato di sterilizzazione dell'onere derivante dall'applicazione dell'IVA per i contratti di trasporto pubblico visto che tale imposta grava incomprensibilmente sui bilanci degli Enti.

#### **4. LA VERIFICA ED IL CONSOLIDAMENTO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI**

L'esito della consultazione referendaria ha confermato il ruolo costituzionale delle Province e il loro consolidamento nell'articolazione istituzionale del governo locale, con conseguente accantonamento dei progetti di revisione dei confini. Il processo di indebolimento finanziario ed organizzativo sopra richiamato e concretizzato in questi anni - solo parzialmente attenuato dai diversi e rilevanti interventi di supporto condivisi con le Province ed attuati da Regione Lombardia - ha prodotto una crescente difficoltà nell'efficace esercizio delle funzioni provinciali.

In un contesto di auspicata ripresa e rilancio dell'azione delle Province lombarde, si rende pertanto necessaria una puntuale verifica, nell'ambito dell'Osservatorio regionale, delle condizioni di esercizio delle funzioni provinciali, in particolare di quelle delegate o comunque di interesse regionale, per rilevare aree di adeguatazza o di eventuale sofferenza e condividere i possibili percorsi risolutivi, nella direzione di un consolidamento del ruolo di governo intermedio delle Province.



## 5. L'ESIGENZA DI SEMPLIFICAZIONE DELLA GOVERNANCE TERRITORIALE

L'attuale scenario istituzionale rende necessaria una riflessione sulla riorganizzazione degli ulteriori livelli di governo esistenti tra Regione, Province e Comuni. Si concorda di avviare un processo di riordino delle attuali articolazioni presenti sul territorio, con un coinvolgimento diretto delle Province per far fronte all'eccessiva frammentazione.

Una razionalizzazione dei centri amministrativi di riferimento ed una chiara suddivisione delle competenze garantirebbe un efficientamento del sistema lombardo, evitando confusioni e sovrapposizioni, contenendo la spesa e limitando la burocrazia.

Tale semplificazione potrà essere accompagnata da una riflessione sui processi di gestione associata delle funzioni comunali.

Il documento sottoscritto da Anci Lombardia e UPL il 26 aprile 2016 "La riforma delle autonomie locali in Lombardia" può rappresentare un utile e concreto riferimento in tal senso. Il confermato ruolo istituzionale delle Province, infatti, offre una cornice alla necessaria rivalutazione, nel merito e nell'operatività, degli obiettivi a base degli obblighi fissati dall'articolo 14, comma 31-ter del decreto legge 31/05/2010, n. 78.

Lo strumento della gestione associata potrebbe favorire da un lato una più efficiente erogazione dei servizi comunali, dall'altro – previa rivisitazione dei percorsi di unione e fusione – la mitigazione delle criticità connesse all'insufficiente "massa critica" di molti Comuni.

Indifferentemente dalla riconducibilità all'ambito d'intervento alla potestà legislativa sia pure fosse esclusiva statale, Regione Lombardia si farà portatrice degli interessi del territorio e richiederà l'intervento dello Stato per uniformare le scelte intraprese.

Monza, 5 maggio 2017



Il Presidente della Regione Lombardia  
Roberto Maroni

L'Assessore all'Economia, Crescita e Semplicità  
Massimo Garavaglia

Il Sottosegretario Riforme istituzionali, enti locali,  
Sedi territoriali, alla programmazione  
Daniela Nava

Il Presidente di UPL e della Provincia di Brescia

Il Presidente della Provincia di Bergamo

Il Presidente della Provincia di Como

Il Presidente della Provincia di Cremona

Il Presidente della Provincia di Lecco

Il Presidente della Provincia di Lodi

Il Presidente della Provincia di Mantova

Il Presidente della Provincia di Monza e Brianza

Il Presidente della Provincia di Pavia

Il Presidente della Provincia di Sondrio

Il Presidente della Provincia di Varese



