

Relazione di minoranza

sul

DISEGNO DI LEGGE N. 86

<<Principi e norme fondamentali del sistema Regione-Autonomie locali, istituzione e ordinamento delle Province del Friuli Venezia Giulia e soppressione degli Enti di decentramento regionale di cui alla legge regionale 21/2019>>

Presentato dalla Giunta regionale il 22 maggio 2026

Egregio Presidente, Gentili Colleghe e Colleghi,

il disegno di legge n. 86 è stato presentato dalla Giunta regionale come un passo fondamentale per l'innovazione dell'architettura istituzionale del Friuli Venezia Giulia, ma altro non è che una mera restaurazione di organismi del passato, che testimonia l'incapacità di questa Giunta regionale e di questa Maggioranza di interpretare il presente, con le sue grandi sfide e opportunità, e di immaginare il futuro.

Dopo otto anni di annunci e proclami sul ripristino delle Province, il centrodestra che sta governando questa Regione arriva in Consiglio regionale con un "pugno di mosche". E se è vero che è mancato il coraggio di proporre una vera riforma dell'assetto istituzionale della nostra Regione, è ancora più vero che prima ancora che il coraggio sono mancate la volontà del confronto e la capacità di generare ed elaborare un'idea che potesse trasformarsi in un progetto e in un programma di lavoro.

La reintroduzione di tali enti doveva essere l'occasione per un grande dibattito nella società regionale, che riguardasse le funzioni dei nuovi enti, i loro confini e i livelli di governo, e non solo la riproposizione con diversa denominazione di enti – gli EDR – che già esistono: così non è stato e ce ne rammarichiamo. In una Regione da meno di un milione e duecentomila abitanti e 215 Comuni siamo ancora convinti che le Province, così come riproposte nel Disegno di legge 86, non servano a superare le criticità legate alle politiche di sviluppo e programmazione socio-economica di area vasta.

Quelli che stiamo vivendo sono anni cruciali per la tenuta del sistema socio-economico della nostra comunità territoriale. Siamo inseriti in dinamiche mondiali, europee e nazionali di profondo cambiamento, a partire dall'inverno demografico, che sta già incidendo sul piano produttivo, sociale, sanitario e culturale, e che richiede profonde innovazioni del sistema di welfare e di conciliazione e un profondo investimento su una maggiore parità di genere, per arrivare alla fuga dei giovani, ai fenomeni migratori, alle nuove dinamiche del sistema produttivo, commerciale, del turismo e dei servizi, alla

necessità di affrontare i grandi temi ambientali e la transizione energetica, la grande sfida del sistema logistico, delle infrastrutture, del governo del territorio, per finire con la transizione digitale e la nuova frontiera dell'intelligenza artificiale.

Davanti a queste nuove sfide i modelli del post-terremoto, che hanno sostenuto e consolidato lo sviluppo del nostro sistema-regione dagli anni '80 in poi, sono stati superati dalla realtà. E il nostro compito, soprattutto ricordando, nel cinquantennale dal sisma, la resilienza, la capacità e la visione che caratterizzarono i politici e le politiche degli anni del terremoto e della ricostruzione, era ed è di definirne di nuovi, costruendo un nuovo patto sociale con il mondo produttivo, la società civile e i corpi intermedi, per affrontare il presente e costruire, insieme, un nuovo orizzonte di futuro.

È a partire da questi assunti che avremmo dovuto confrontarci su quale dovrebbe essere il sistema istituzionale giusto per affrontare queste sfide, interrogandoci sul ruolo della Regione, sulle sue competenze, sulla sua Specialità, sul protagonismo della sua funzione legislativa in rapporto all'opportunità di affidare ad altri livelli istituzionali la declinazione, l'attuazione e la gestione delle politiche e delle strategie regionali, oltre che un nuovo protagonismo in termini di programmazione e di pensiero strategico di area vasta.

Avremmo inoltre dovuto affrontare, finalmente, ma in realtà nella nostra regione dovremmo dire "di nuovo", i grandi nodi del sistema delle Autonomie locali, riconoscendo le difficoltà, ormai croniche, in cui da almeno due decenni versano i Comuni, con particolare riferimento a quelli piccoli, che sono la stragrande maggioranza. Si sarebbe dovuto affrontare il nodo della carenza di personale e di competenze, sia rispetto alle funzioni storiche dei Municipi che rispetto alla crescente complessità amministrativa e alle nuove sfide che trovano declinazione anche a livello dei singoli comuni; il nodo delle difficoltà assunzionali e di stabilizzazione del personale; il tema, generale, dell'attrattività della pubblica amministrazione per i giovani e le giovani, che si connette da un lato alle questioni contrattuali e alla necessità di strutturare un serio sistema di welfare, che garantisca gli stessi benefit e i medesimi servizi a tutto il personale del comparto, ma che si connette anche alle condizioni di lavoro, e quindi all'organizzazione degli enti, sia rispetto alla sostenibilità del carico di lavoro e delle responsabilità, che rispetto ai percorsi professionalizzanti e di carriera.

E a questo punto, accertata la necessità di implementare le strategie di gestione e di sviluppo territoriale sovracomunale, che impongono un ragionamento profondo e articolato sulla necessità di definire nuovi modelli amministrativi e conseguenti sistemi di governance, avremmo dovuto affrontare il tema dell'"Area vasta".

Siamo tutti convinti, infatti, che serva un ente amministrativo di raccordo fra il livello comunale e quello regionale, soprattutto alla luce del fatto che la nostra Regione è composta da comuni di piccole e medie dimensioni (i comuni sotto i 1000 abitanti rappresentano quasi un quarto del totale, e si arriva al settanta per cento contando tutti i comuni sotto i 5000 abitanti). Ma quello su cui non siamo d'accordo è di affrontare questo complessissimo scenario con un mero ritorno al passato, rinunciando ad assumere un registro evolutivo rispetto al sistema delle Autonomie locali e rinunciando ad una innovazione organica del sistema istituzionale regionale, che riguardasse simultaneamente tutti i livelli, dalla regione ai comuni. Questo percorso, difficile ma anche entusiasmante, è stato completamente scansato a favore di una ideologica e semplicistica riproposizione di qualcosa di già superato, cioè le Province elettive, peraltro depotenziate rispetto alle precedenti, rimandando al futuro qualsiasi ragionamento di merito.

Era invece proprio questo il momento di chiedersi, alla luce delle sfide del nostro presente e dei nodi problematici degli enti locali, cosa un ente intermedio dovrebbe fare, quali funzioni dovrebbe assumere su delega della Regione e quali per conto dei Comuni, sia sul piano gestionale e attuativo che sul piano strategico e della programmazione, e conseguentemente, quali dimensioni dovrebbe avere per svolgere al meglio questo mandato, e quindi quale assetto ordinamentale assegnargli, a seconda della prevalenza delle funzioni programmatiche, dalla valenza politica, oppure gestionali, prevedendo l'elezione diretta del Presidente e dei suoi organismi, o una governance di secondo livello, legata ai comuni.

E ci tengo a sottolineare che le modifiche allo Statuto di Autonomia apportate con la Legge Costituzionale 1/20216, istitutiva di nuovi enti di area vasta a elezione diretta, che peraltro non vengono nemmeno denominati "Province", affidano a questo Consiglio regionale uno scenario molto ampio di possibilità per i futuri enti, sia rispetto alle funzioni, che rispetto ai confini, che ovviamente rispetto al sistema elettorale. E anzi, il fatto che si preveda debbano essere elettivi, assegna alla Giunta regionale e a questo Consiglio la responsabilità di un ragionamento coraggioso su come giustificare un nuovo livello di rappresentanza diretta dei cittadini e delle cittadine, che non può esaurirsi nella proposta del DDL 86.

Proprio alla luce di queste considerazioni ribadiamo, con forza, che la "gradualità" con cui la Giunta ha cercato di descrivere l'inerzia e l'inconsistenza che caratterizzano questa vuota riorganizzazione istituzionale, che peraltro non risponde nemmeno alla riforma statutaria, non è certo un elemento positivo, ma è invece il segno più tangibile della mancanza di immaginazione e di visione di futuro, in un momento storico in cui, in forza delle risorse finanziarie a disposizione, la nostra Regione avrebbe potuto, e dovuto, affrontare cambiamenti strutturali, compresi quelli dell'assetto istituzionale.

Quella che il DDL 86 presenta al Consiglio regionale è una riforma al contrario, una restaurazione di nuovi-vecchi enti, che svolgeranno tre funzioni tecniche, ma con una importante rappresentanza politica. Allora ribadiamo con forza che la rappresentanza democratica e diretta dei cittadini serve quando si devono assumere decisioni politiche, di programmazione, prospettiva e governo, mentre invece per gestire strade e scuole, o per svolgere gli adempimenti amministrativi a supporto dei comuni quello che serve non è un Consiglio provinciale, una Giunta e un o una Presidente, ma una buona tecnostruttura.

L'art. 18 di questo DDL, che re-istituisce le ex Province di Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine così come erano rispetto a confini e dimensioni nel 2016, e l'art. 35, che descrive in modo plastico la mancanza di un vero ragionamento sulle funzioni, sono i due segni più tangibili di quanto questa riforma sia vuota di innovazione e prospettiva. La grande responsabilità della Giunta regionale che ha votato questo DDL e che lo presenta al Consiglio, è che dopo otto anni di annunci e proclami nulla ha fatto per costruire una vera riforma.

Al pasticcio ideologico della soppressione delle UTI ora si aggiunge il pasticcio ideologico della restaurazione delle Province. Perché questo è il nodo: se in una Regione di un milione e duecentomila abitanti c'è la necessità di ragionare in termini di area vasta, e su questo siamo d'accordo, non è resuscitando le vecchie Province con i medesimi vecchi confini, che avevano dimostrato la loro vetustà per la palese disomogeneità, che si risolve il problema. Una regione dove peraltro la soppressione delle Province fu votata all'unanimità dal Consiglio regionale, in un momento storico e politico certamente diverso, ma con la convinzione diffusa che quegli enti, per come erano strutturati, non erano più utili, performanti, capaci di dare un apporto sostanziale al sistema istituzionale regionale.

Rispetto alle circoscrizioni, evidenziamo che neppure a fronte di diverse sollecitazioni avanzate dalle rappresentanze politiche, culturali ed economiche dei diversi territori, si è deciso di aprire un serio

ragionamento che almeno conferisse dignità alle diverse legittime sensibilità e istanze, da quelle della montagna, anzi “delle montagne” della nostra Regione, a quelle legate all’identità linguistica e culturale, ai ragionamenti di tipo socio-economico, logistico e infrastrutturale, alla proposta di creare due macro province sul modello del Trentino Alto Adige per arrivare al tema delle città metropolitane, o ancora alle più recenti ipotesi di aggregazione secondo il modello centro-europeo che distinguono tra città capoluogo e territori di area vasta.

In questa sede non assumiamo la rappresentanza di nessuna di queste istanze e proposte in particolare, ma bensì evidenziamo che la semplicistica riproposizione delle province storiche ha di fatto spazzato via ogni tentativo di innovazione. Una seria, e crediamo necessaria, revisione dei confini, avrebbe consentito di definire quanto deve essere vasta un’area per rispondere alle sfide del presente, attuando con efficacia le politiche regionali, definendo le proprie per lo sviluppo del territorio, garantendo supporto ai comuni per lo svolgimento delle loro.

Rispetto alle funzioni regionali da trasferire ai nuovi enti, se la LR 21/2019, la cosiddetta “controriforma delle UTI”, aveva istituito gli Enti di Decentramento Regionale affidando loro alcune funzioni che erano storicamente proprie delle Province, in particolare edilizia scolastica e viabilità, la maggioranza ora ci dice che le stesse funzioni devono essere governate dalle Province, enti a elezione diretta che avranno un Presidente con la sua Giunta e un Consiglio. Ed è qui che si giocherà la credibilità della maggioranza di centrodestra: le vecchie Province avevano varie ulteriori funzioni in campo agricolo, ambientale, culturale, sportivo, d’impresa e del lavoro, della motorizzazione, per citarne alcune, gestite anche tramite partecipazioni in enti e aziende costituite allo scopo. Il Ddl elenca una serie generica di funzioni che potrebbero in futuro essere trasferite dalla Regione alle Province, senza determinare effettivamente quali e senza indicare delle tempistiche, almeno programmatiche, e questo tra le altre cose determinerà una profonda incertezza per centinaia di dipendenti del comparto, che un domani, chissà potrebbero essere trasferiti ai nuovi enti.

Rispetto ai Comuni il testo del DDL 86, così com’è formulato, rischia inoltre di generare sovrapposizioni tra funzioni di Comuni, Comunità e Province. L’assenza di un richiamo esplicito alle Comunità volontarie e a quelle obbligatorie previste dalla LR 21/2019 e tutt’ora facenti parte del sistema istituzionale regionale, rappresenta un vulnus importante per una proposta di legge che aspira ad essere quasi un nuovo TUEL regionale. Alla conclusione di questo iter legislativo in Friuli Venezia Giulia avremo infatti ben quattro livelli istituzionali: Regione, Province, Comunità, obbligatorie e volontarie, Comuni e diverse Agenzie ed enti strumentali con specifiche funzioni settoriali. Il fatto che l’unica funzione aggiuntiva che il DDL affida alle province rispetto a quelle gestite attualmente dagli EDR sia di dare supporto ai Comuni, con particolare riferimento a quelli piccoli, senza preoccuparsi minimamente dell’evidente sovrapposizione fra province e comunità rispetto a questo ruolo, rappresenta un ulteriore elemento di opacità e di preoccupazione rispetto al disinvestimento sulle comunità e sulle forme di collaborazione strutturata fra Comuni. La previsione della Conferenza provinciale per le funzioni di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni appare come un mero palliativo rispetto alla necessità di costruire una vera governance delle rappresentanze comunali negli enti intermedi, che avrebbero quindi dovuto configurarsi come enti di secondo livello composti dai sindaci e dalle sindache o da loro rappresentanti, perlomeno alla luce del fatto che ad oggi le uniche funzioni che si prevede espressamente di conferire sono di ordine tecnico. Va inoltre evidenziato il nodo del personale perché enti con funzione di supporto potrebbero trasformarsi nell’ennesima occasione di depauperamento degli organici comunali, con il rischio di un nuovo esodo di personale dai Comuni, non più solo verso la Regione ma

anche verso le Province. Una preoccupazione manifestata anche da Anci, ma che non ha trovato alcuna risposta plausibile.

Le stime economiche fornite dalla maggioranza, oltretutto, non risultano convincenti. L'assessore sostiene che il tema dei maggiori costi derivante dall'attivazione delle Province è legato alle indennità della parte politica, e che le risorse attualmente impiegate per lo svolgimento delle funzioni, che siano in EDR, in Regione o in altro ente, seguiranno le funzioni stesse e quindi non si necessiterà di ulteriori fondi. La nascita di nuovi enti comporta però inevitabilmente numerosi costi di gestione e organizzazione che, a oggi, secondo noi non sono stati adeguatamente quantificati. Ci sono ancora troppe variabili non definite, dalle figure apicali come i segretari e le segretarie, agli organi di controllo, fino ai revisori dei conti. Per questo riteniamo poco credibile che i costi possano essere contenuti nei circa 1,5 milioni di euro annui annunciati, oltre ai 7 milioni una tantum destinati a incentivare il personale nella transizione dagli EDR ai nuovi enti. Il rischio concreto è che le spese finali risultino ben superiori a quelle oggi preventivate, a fronte di finanziarie regionali che probabilmente subiranno una contrazione.

Non è infine chiaro quali garanzie potranno essere date ai dipendenti del Comparto unico attualmente impiegati in Regione, che rispetto agli altri beneficiano del cosiddetto "Fondo sociale regionale". Non è stato infatti esplicitato se verrà esteso anche ai nuovi enti, e a quel punto, per doverosa equità, anche ai Comuni, o se verrà semplicemente sostituito dal welfare aziendale che ancora deve vedere la luce.

In sostanza questo DDL rischia di scardinare le poche certezze dei comuni senza risolverne i problemi, moltiplicando i livelli di rappresentanza e quindi la complessità del sistema istituzionale, generando sovrapposizioni, creando incertezza nel personale e sospendendo quel necessario processo di conferimento di funzioni che la Regione, in un'ottica di sussidiarietà dovrebbe finalmente affrontare. Il rischio, concreto, è che il processo di devoluzione delle funzioni regionali non si realizzi, ma che viceversa si continui a svuotare i comuni di personale, competenze e capacità di incidere, attraverso un'assunzione di compiti amministrativi da parte di enti rispetto ai quali i comuni non hanno alcun reale potere di indirizzo.

Non siamo di fronte ad un astratto ragionamento sull'opportunità di ripristinare le province elettive (se mai accadrà, lo vedremo) come sta avvenendo a livello nazionale, ma ci apprestiamo invece al confronto su una proposta reale, che nonostante la mancanza di visione e di innovazione determinerà una riorganizzazione dell'assetto istituzionale che avrà delle conseguenze profonde sul sistema regionale. Davanti a tutto questo ci chiediamo quale sia il protagonismo del Consiglio regionale, e ci auguriamo che durante la discussione che si terrà in Aula emergano finalmente le posizioni, le proposte, le istanze dei colleghi e delle colleghe di maggioranza che finora, salvo qualche uscita sulla stampa, si sono dimostrati silenti su un tema così importante.

Questa riforma non ha incontrato la trasversalità politica che sarebbe stata auspicabile per un passaggio così importante e proprio per questo abbiamo chiesto con forza che venisse indetto un referendum consultivo – peraltro richiamato anche in sede di audizioni proprio perché ci troviamo di fronte all'istituzione di nuovi enti - proprio per capire, rispetto all'idea di province e di riforma che la Giunta regionale ha presentato dopo otto anni di annunci, quale sia il reale sentire dei cittadini e delle cittadine della nostra Regione. La stessa Giunta che costantemente si richiama al principio della democraticità quando vuole il ripristino delle province elettive, a fronte di enti vuoti di funzioni, si sottrae, così come ha fatto la maggioranza consiliare bocciando la mozione presentata dalle opposizioni, al confronto democratico con i cittadini e le cittadine su una scelta così importante.

Questa riforma, nata da una posizione non solo ideologica ma anche fuori dal tempo, costruita senza confronto, porta con sé la grande e grave responsabilità di aver sostituito all'immaginazione e alla visione politica un semplicistico e assurdo ritorno al passato. Per questo, facendo seguito al dibattito che ha avuto luogo nelle competenti Commissioni, non possiamo che ribadire fin da ora la nostra ferma contrarietà a questo DDL e ci impegneremo durante i lavori d'Aula per far emergere le alternative che non sono state valutate, i nodi non affrontati e le grandi opportunità non colte.

CELOTTI

Relazione presentata alla Presidenza il 25 giugno 2026