



DOCUMENTO

su

**ACCORPAMENTO PROVINCE, FUNZIONI DI AREA VASTA, CITTA'
METROPOLITANE, ENTI INTERMEDI E UFFICI STATALI PERIFERICI**

Roma, 16 luglio 2012

Premessa

Le norme del DL 95/2012 approvato dal Consiglio dei Ministri ed ora all'attenzione del Senato (AS 3396) contengono numerosi interventi di carattere ordinamentale sul sistema degli enti locali. In particolare intervengono ad operare una riorganizzazione delle Province, attraverso il loro accorpamento, la ridefinizione delle funzioni di area vasta e l'istituzione delle Città metropolitane ed un riordino complessivo degli enti intermedi e degli uffici statali periferici.

L'Unione delle Province d'Italia da tempo ha elaborato una proposta di delega al Governo per il riordino delle Province e delle istituzioni di area vasta alternativa al percorso di svuotamento delle Province che è stato scelto nell'articolo 23, commi 14 – 21, del decreto 201/11.

Questa proposta, per essere credibile e sostenibile, deve partire dai territori e dalla volontà di individuare un percorso condiviso di riordino complessivo della pubblica amministrazione che comporti risparmi strutturali nel tempo e non scelte imposte dall'alto che seguono invece la logica dei tagli lineari.

A. Accorpamento Province

Il decreto detta le linee di principio attraverso cui operare l'accorpamento delle Province, *“Entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Consiglio dei ministri determina, con apposita deliberazione, da adottare su proposta dei Ministri dell'Interno e della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, i criteri per la riduzione e l'accorpamento delle province, da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia” (art. 17).*

Questa tempistica è del tutto inaccettabile: si interviene con nuove determinazioni nella fase iniziale della conversione del Decreto legge, mentre, cioè, il Parlamento sta analizzando i criteri definiti dal DL e decidendone la validità, la congruità, oppure la necessità di intervenire con modifiche sull'articolato.

La deliberazione del Consiglio dei Ministri dovrebbe intervenire quindi dopo la conversione del decreto in Legge, dando attuazione alle eventuali modifiche intervenute nel dibattito parlamentare.

Secondo le notizie emerse sulla stampa i criteri considerati necessari a definire le Province dovrebbero essere i seguenti: popolazione residente (350.000 abitanti), estensione territoriale (3.000 chilometri quadrati).

Tali criteri, se interpretati rigidamente e con l'obbligo che siano presenti entrambi, prefigurano il mantenimento di sole 16 province nelle regioni a statuto ordinario e di 7 Province nelle regioni a statuto speciale. Occorre considerare infatti che 10 Province sono soppresse perché ricadenti nelle aree metropolitane e conseguentemente all'istituzione delle Città metropolitane.

La proposta del Governo per l'accorpamento delle Province deve offrire dei criteri di indirizzo che consentano comunque ai Consigli delle autonomie locali e alle Regioni di operare una proposta condivisa di riduzione del numero delle Province credibile e sostenibile in tutto il Paese, anche nelle Regioni a statuto speciale.

B. Funzioni di Area Vasta

Nel decreto viene prevista la ridefinizione delle funzioni fondamentali in capo alle Province, quali enti con funzioni di area vasta.

Il comma 10 dell'articolo 17 del Decreto stabilisce che *“all'esito della procedura di accorpamento, sono funzioni delle province quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:*

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, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente.

In questo modo si cerca di superare il vulnus costituzionale relativo allo svuotamento delle funzioni provinciali operato dal comma 18 dell'art. 23 del decreto Salva Italia, ma questa disposizione non viene espressamente abrogata e quindi resta all'attenzione della Corte costituzionale.

A nostro avviso, invece, l'intervento sulle funzioni delle Province dovrebbe portare chiaramente al superamento della prospettiva di svuotamento delle Province operata dal decreto 201/11 per fornire al Paese un chiaro assetto delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane.

In ogni caso, dal punto di vista sostanziale, **le funzioni assegnate sono del tutto insufficienti e non connotano chiaramente un ente di governo di area vasta.**

Non sono infatti riconosciute in capo alle nuove Province, accorpate e quindi con una dimensione territoriale corrispondente a pieno ai criteri di ambiti territoriali ottimali di area vasta, funzioni essenziali, previste sia dalla Legge 42 sul federalismo fiscale, sia dagli emendamenti dei relatori alla Carta delle Autonomie, in discussione al Senato.

Tra le funzioni fondamentali delle Province dovrebbero pertanto essere comprese:

- **l'amministrazione generale, la programmazione e la raccolta dati, la gestione finanziaria e contabile e l'organizzazione dei servizi pubblici locali di competenza;**
- **la programmazione dell'offerta formativa e la gestione dell'edilizia scolastica delle scuole secondarie di secondo grado;**
- **l'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego e le politiche per il lavoro;**
- **l'organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale;**
- **la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo.**

Alle Province, inoltre, dovrebbero essere attribuite, secondo disposizioni delle leggi regionali, funzioni serventi i comuni di piccole dimensioni, nell'ambito della relativa circoscrizione provinciale, in base al principio di sussidiarietà, come per esempio quelle delle stazioni appaltanti dei contratti pubblici, delle centrali di acquisto di beni e servizi, degli uffici per i rapporti con il pubblico.

Nel ridisegno delle funzioni provinciali si dovrebbe tener conto in modo adeguato delle funzioni fondamentali riconosciute in capo ai Comuni per rendere coerente il processo di trasferimento delle risorse conseguente all'individuazione delle funzioni fondamentali. Non a caso lo schema di decreto impone al Governo di procedere con DPCM al trasferimento delle funzioni provinciali non fondamentali conferite con legge dello Stato ai Comuni.

C. Città Metropolitane

Parallelamente al processo di razionalizzazione delle Province è prevista l'istituzione delle Città metropolitane nelle aree di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria, con soppressione delle Province che insistono in queste aree dal 1° gennaio 2014 (art. 18).

Sono perciò abrogate tutte le norme che fino ad ora hanno regolato la materia e sono fatte salve le previsioni autonome delle Regioni a statuto speciale sulle città metropolitane, mentre **non sono previste disposizioni particolari per il coordinamento della normativa sulle città metropolitane e la normativa sulla capitale della Repubblica.**

L'articolo sulle città metropolitane presenta diverse criticità.

- **Impone per decreto la decadenza anticipata (vedi tabella seguente) degli organi di governo delle Province.**

<i>Area metropolitana</i>	<i>Comune</i>	<i>Provincia</i>
Roma	2013	2013
Milano	2016	2014
Torino	2016	2014
Genova	2017	Commissariata
Venezia	2015	2014

Bologna	2016	2014
Firenze	2014	2014
Napoli	2016	2014
Bari	2017	2014
Reggio Calabria	2016	2016

La durata in carica dei mandati elettivi degli organi di governo delle Province, come stabilito anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 48/03, non è direttamente disponibile da parte del legislatore statale o regionale (per le Regioni a statuto speciale. Pertanto, anche nel caso di istituzione delle Città metropolitana e di scomparsa delle Province nelle rispettive aree, occorre comunque rispettare la scadenza naturale degli organi elettivi.

- **Assegna ex lege al Sindaco del Comune capoluogo, in prima applicazione, il ruolo di Sindaco metropolitano.** Ma il sindaco del comune capoluogo, o un assessore da lui delegato, è legittimato a dare risposte al suo territorio di riferimento, non a governare un ente di area vasta che va bene al di là dei confini comunali.
- **Introduce surrettiziamente per decreto un sistema elettorale di secondo grado per l'elezione del consiglio metropolitano e prevede che a regime il sindaco del comune capoluogo sia di diritto sindaco metropolitano,** salvo che lo statuto della città metropolitana non preveda un sistema di elezione diretta sul modello dell'elezione vigente per il Presidente della Provincia.
- Non si pone il problema del **riordino della maglia dei comuni metropolitani** anche attraverso la trasformazione delle circoscrizioni del comune capoluogo in nuovi comuni metropolitani.

A nostro avviso, **le città metropolitane**, quali enti di governo integrato delle aree metropolitane, non possono essere configurate come consorzi di Comuni ma **devono essere enti di governo legittimanti direttamente con voto popolare e democratico**, perché altrimenti non avrebbero l'autorevolezza per svolgere le importanti funzioni che ad esse sono riconosciute.

D. Riordino enti strumentali

L'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane ha come necessario corollario la soppressione e il riordino degli enti intermedi che esercitano le stesse funzioni.

Il decreto (art. 9) prevede una disciplina che si pone l'obiettivo di avviare un processo di riordino degli enti e organismi intermedi delle regioni e degli enti locali con l'obiettivo di arrivare ad un contenimento delle spese per tali enti non inferiore al 20%.

La norma prevede a tal fine un accordo preventivo in Conferenza unificata per operare una ricognizione complessiva degli enti sui quali operare la soppressione o il riordino.

Questo intervento complessivo di riordino può essere favorito dal processo di accorpamento delle Province ma deve essere coordinato con le disposizioni in materia di riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche previste dall'art. 4 del decreto.

E. Uffici statali periferici

Il processo di razionalizzazione delle istituzioni di area vasta e degli enti intermedi delineato dal decreto impone che contestualmente vi sia una riorganizzazione degli uffici statali periferici in modo si mantenga uno stretto legame tra la dimensione metropolitano – provinciale e la rappresentanza dello Stato nel territorio (art. 10).

E' infatti essenziale che il processo di razionalizzazione non si limiti alle istituzioni territoriali e coinvolga profondamente tutta l'amministrazione statale trasferendo le funzioni che possono essere decentrate a Comuni, Province, Città metropolitane in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e costituendo finalmente - dopo 10 anni di inerzia totale - gli uffici territoriali dello Stato nel territorio.