



## **LE PROVINCE IN EUROPA**

**L'organizzazione delle istituzioni territoriali nei Paesi Ue**

**Numero, dimensioni, funzioni, modelli elettorali e costi delle Province in Belgio, Francia, Germania, Polonia, Spagna e Regno Unito e il confronto con l'Italia**

*Roma, 7 marzo 2013*

## Premessa

In questo difficile momento politico ed economico il tema delle riforme istituzionali e territoriali ha assunto una forte rilevanza in tutta Europa e sono in corso dibattiti che direttamente guardano al ruolo e alle competenze dei Poteri Locali Intermedi in diversi Paesi europei.

Le esperienze tuttavia non sono state sistematicamente confrontate e poco si sa delle modalità eventuali con le quali le amministrazioni provinciali e gli enti equivalenti si sono adattate alle trasformazioni dei contesti istituzionali, politici, finanziari e territoriali nei quali si trovano a lavorare.

Eppure oggi la dimensione europea è l'unica da cui non si può prescindere e rappresenta la chiave di lettura obbligata di ogni percorso di riforma territoriale nazionale che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, vuole realmente porsi in sintonia sia con i principi della Costituzione italiana, che con il sistema di *multilevel governance* partecipata dal basso così come disegnata dalle istituzioni comunitarie.

**Le Province sono una realtà presente e viva oggi nell' Europa a ventisette e in tutti gli stati partner dell'Italia in Europa , il sistema istituzionale è costruito su tre livelli di governo, Regioni Province e Comuni: questo vale per Belgio, Francia, Germania, Polonia, Spagna e Regno Unito. E in tutti questi Stati il livello di governo intermedio gode di protezione Costituzionale (TABELLA 1).**

Non solo: in Francia, Germania, Belgio, Polonia e Regno Unito, come in Italia, gli organi di Governo sono eletti direttamente dal popolo. Solo la Spagna prevede elezioni di secondo livello.

**E in tutte le Province europee, a prescindere dal modello elettorale, esiste un blocco di funzioni 'core' caratteristiche dell'ente di funzione di area vasta** che si concentra su ambiente (pianificazione, tutela, gestione dei rifiuti e delle acque), sviluppo economico (sostegno alle imprese e politiche per l'occupazione), trasporti (viabilità, mobilità, infrastrutture) scuola (compresa l'edilizia scolastica). Le funzioni sono legate a tributi propri: c'è autonomia fiscale e agli enti di governo intermedio in Europa sono assegnate entrate tributarie, anche qui, a prescindere dal modello elettorale. Per quanto riguarda la spesa, **le Province italiane risultano essere quelle con minor incidenza sulla spesa pubblica nazionale (1,3% Italia, contro il 5,4% della Francia e il 4,2% della Germania) (TABELLA 2).**

Se si analizza il contesto Europeo, le Province italiane sono, per funzioni, costi e tipologia di governo politico, esattamente in linea con quelle degli altri Paesi, e costano meno<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per lo studio completo cfr. *L'ENTE INTERMEDIO IN EUROPA- Caratteri istituzionali e politici del governo locale di secondo livello in alcuni paesi europei (Belgio, Francia, Germania Polonia, Regno Unito, Spagna e Italia)* a cura del Prof. Carlo Baccetti- DISPO - Dipartimento di Scienza politica e sociologia, Università di Firenze ed inoltre *“Ripensare l'ente intermedio di governo locale. L'interpretazione dei Presidenti di Provincia”* a cura della Prof.ssa Annick Magnier - DISPO - Dipartimento di Scienza politica e sociologia, Università di Firenze, disponibili on line [http://www.upinet.it/4024/istituzioni\\_e\\_riforme/le\\_province\\_in\\_europa/](http://www.upinet.it/4024/istituzioni_e_riforme/le_province_in_europa/)

**TAB. 1 – I sette stati europei.**

<i>Stato</i>	<i>Superficie e abitanti</i>	<i>I livello</i>	<i>II livello</i>	<i>III livello</i>
<b>Belgio</b>	30.510 Km <sup>2</sup> 10.988.201 abitanti	3 Regioni	<b>10 Province</b>	589 Comuni
<b>Francia</b> (inclusi i territori d'Oltremare)	675.417 Km <sup>2</sup> 65.447.374 abitanti	26 Regioni	<b>100 Dipartimenti</b>	36.763 Comuni ( <i>Communes</i> )
<b>Germania</b>	357.023 Km <sup>2</sup> 81.772.000 abitanti	16 Länder (di cui tre città-Stato)	<b>408 Distretti (Kreise) (301 distretti rurali – Landkreise – e 107 città-distretto – Kreisfreie Städte)</b>	12.302 Comuni ( <i>Gemeinde</i> )
<b>Polonia</b>	313.893 Km <sup>2</sup> 38.41.588 abitanti	16 voivodati ( <i>województwo</i> )(Regione) (senza poteri legislativi)	<b>314 Contee (powiaty) + 65 città con status di contea</b>	2.479 Comuni ( <i>gminy</i> )
<b>Spagna</b>	504.614 Km <sup>2</sup> 46.754.784 abitanti	17 Comunità Autonome	<b>50 Province</b>	8.112 Comuni ( <i>Municipios</i> )
<b>Regno Unito</b>	244.820 Km <sup>2</sup> 65.356.600 abitanti	8 Regioni (poteri molto limitati, senza organi elettivi)	<b>34 Contee</b>	274 Distretti + 46 enti locali unitari + 32 <i>London Boroughs + Greater London Authority</i>
<b>Italia</b>	301.340 Km <sup>2</sup> 60.776.531 abitanti	20 Regioni	<b>107 Province</b>	8.092

Fonti: [www.indexmundi.com](http://www.indexmundi.com); Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, «Le second niveau des collectivités locales – Gouvernance intermédiaire en Europe» [testo provvisorio], aprile 2012; X. Bertrana e H. Heinelt (a cura di), *The Second Tier of Local Government in Europe*, cit..

**TAB. 2 - Caratteri istituzionali e politici dei governi locali intermedi in sette paesi europei**

<i>Stato</i>	<i>Organi istituzionali di governo</i>	<i>Sistema elettorale</i>	<i>Durata consiliatura</i>	<i>Funzioni e competenze</i>	<i>Entrate di bilancio</i>
<b>Belgio</b>	Consiglio provinciale; presidente del Consiglio p.; giunta esecutiva (sei membri, eletta in seno al Consiglio); governatore della provincia (prefetto)	Sistema proporzional e con scrutinio di lista (D'Hondt) e voto di preferenza	6 anni	Ambiente; servizi sanitari; servizi sociali; cultura e servizi per il culto; scuola; sviluppo economico; trasporto pubblico; sicurezza	Addizionale provinciale sulla tassazione delle proprietà immobiliari; trasferimenti regionali (vincolati e non); entrate proprie (tariffe sui servizi; vendita di beni e servizi, attività finanziarie)
<b>Francia</b>	Consiglio generale; presidente del c. g.; due organi esecutivi collegiali: <i>Bureau</i> e commissione permanente	Sistema uninominale a doppio turno	6 anni	Assistenza sociale e prevenzione socio-sanitaria; scuola e trasporto scolastico; biblioteche centrali, musei e belle arti; infrastrutture; trasporti; assetto del territorio	Tassa sulle abitazioni; tassa fondiaria sulle proprietà edili e sulle proprietà non edili; tassa sulle professioni; trasferimenti statali
<b>Germania</b>	Consiglio di distretto ( <i>Kreistag</i> ); governatore (organo monocratico – <i>Landrat</i> )	Sistema proporzional e con scrutinio di lista	5 anni (6 in Baviera)	Coordinamento dei compiti dei comuni; tutte le funzioni e i servizi che vanno oltre la capacità dei comuni; competenze tipiche: servizi sociali e sanitari; educazione ed edilizia scolastica; smaltimento rifiuti e ambiente;	Trasferimenti statali; imposta locale sui redditi; imposta sugli immobili

				urbanistica; acquedotti	
<b>Polonia</b>	Consiglio di distretto; giunta distrettuale (eletta dal consiglio); presidente della giunta d.	Sistema proporzional e con scrutinio di lista e soglia di sbarramento (5%)	4 anni	Ordine pubblico e sicurezza; servizi sociali; sanità; scuola, cultura e sport; viabilità; protezione civile; tutela e pianificazione del territorio; sostegno allo sviluppo economico e all'occupazione e	Compartecipazione e alle imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche; trasferimenti statali
<b>Spagna</b>	Deputazione ( <i>Diputación Provincial</i> ); presidente della D. (eletto da assemblea); vicepresidenti; Commissione di governo (eletta da assemblea)	Elezione di secondo grado, da parte dei consigli comunali; i seggi vengono distribuiti in modo proporzional e (D'Hondt) ai partiti che hanno avuto almeno un eletto nei c. comunali	4 anni	Coordinamento dei servizi comunali; assistenza e sostegno ai comuni minori; adotta il Piano annuale di cooperazione alla prestazione delle opere e dei servizi comunali	Entrate tributarie proprie; partecipazione ai tributi dello Stato; fondo di cooperazione economica dello Stato; fondo sanitario
<b>Regno Unito</b>	Consiglio di contea; presidente e vice-presidente	Sistema maggioritario in collegi uninominali	4 anni	Pianificazione strategica; viabilità; trasporti pubblici; pubblica sicurezza e protezione civile; smaltimento rifiuti; servizi sociali; beni culturali e ambientali; servizi amministrativi	Trasferimenti e sovvenzioni statali vincolanti; risorse finanziarie proprie (imposte, tasse e contributi sui servizi erogati)

				ed elettorali; riscossione tributi locali	
<b>Italia</b>	Presidente della provincia; Giunta esecutiva; Consiglio provinciale	Sistema misto: elezione diretta con maggioritario a doppio turno per il presidente; uninomine di collegio (corretto) per i consiglieri	5 anni	Coordinamento e programmazio ne territoriale, economica e ambientale; ambiente e smaltimento rifiuti; viabilità e trasporti; igiene pubblica; beni culturali; edilizia scolastica; formazione professionale	Entrate tributarie; entrate extratributarie; trasferimenti statali e regionali

## Conclusioni

**In nessuno dei Paesi europei esaminati la riforma del governo locale intermedio “ha viaggiato da sola”, ovvero essa si è sempre inserita in più complessivi processi di riassetto delle relazioni tra centro e periferia e di redistribuzione dei poteri tra i livelli di governo territoriale – anche per la spinta delle diffuse tendenze politiche neo-regionaliste.**

I processi di riforma che coinvolgono il governo intermedio scaturiscono da discussioni e processi decisionali che hanno al centro, ad esempio, nodi come la dimensione ottimale di tutti i governi territoriali (regioni, province e comuni), la questione del governo delle aree metropolitane, la necessità di ottenere una maggiore efficienza nell’attività dell’amministrazione e una razionalizzazione delle politiche e dei servizi affidati ai governi territoriali.

**Per non andare in controtendenza rispetto all’Europa, anche in Italia la riforma della provincia dovrebbe essere il tassello di una profonda revisione di tutti i livelli di governo substatali, in cui le stesse regioni dovrebbero misurarsi esaltando il loro ruolo, magari mettendo in discussione anche il loro numero laddove la dimensione territoriale regionale coincide con quella provinciale.**

Oggi abbiamo bisogno di regioni più competitive in Europa, proiettate in una dimensione internazionale e non ripiegate al proprio interno a svolgere funzioni di amministrazione attiva (che magari si sovrappongono a quelle degli enti locali).

Infine, ancora guardando all’Europa, accanto alla riforma dei governi locali intermedi va posto il tema dei piccoli comuni, che sono la grande maggioranza dei comuni italiani e che senza la Provincia si troverebbero in difficoltà a far fronte a molte delle funzioni amministrative che gli competono. Una questione che non sembra essere stata risolta in modo esaustivo con le forme di associazionismo attualmente previste, se solo si guarda, ad esempio, alle molte resistenze e critiche che incontra il rilancio delle Unioni di comuni.

**Dalla comparazione europea non emerge l’opportunità di sopprimere le Province, né quella di trasformarle in enti elettivi di secondo grado. Emerge, semmai, la necessità di semplificare il quadro istituzionale dei governi locali, di sopprimere, cioè, tutta una serie di enti funzionali, di società partecipate e di strutture intermedie non elettive collocate tra comuni e province e tra province e regioni e (come, ad esempio, gli ambiti territoriali ottimali – ATO – che gestiscono i servizi idrici integrati, i consorzi di bonifica, i consorzi industriali, i bacini imbriferi montani – BIM – ecc.), per eliminare costosi intrecci di responsabilità e per attribuirne funzioni e competenze, in buona parte, alla provincia stessa.**