



RIORDINO DELLE PROVINCE E LORO FUNZIONI (ART.17 D.L. 95/2012)

L'art.17 del d.l. 95/2012, CONVERTITO CON MODIFICHE nella legge 135/2012, entrata in vigore il 15 agosto 2012, reca il titolo: "RIORDINO DELLE PROVINCE E LORO FUNZIONI".

Finalizzato al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei e al pareggio di bilancio, il dl 95/2012 convertito in legge 135/2012 dispone all'art.17 un generale processo di riordino delle province in luogo della loro soppressione e razionalizzazione come originariamente previsto. Attraverso un complesso iter procedurale e il coinvolgimento dei consigli regionali delle autonomie locali nelle proposte di riordino, viene favorita la partecipazione attiva delle comunità locali anche al fine di ovviare alle possibili criticità della norma sotto il profilo della conformità alle disposizioni costituzionali.

L'articolo 17 prevede inoltre la ridefinizione delle funzioni delle province, oltre a quelle di indirizzo e coordinamento già fissate con il decreto "salva Italia" e dispone che gli organi delle Province così riformate siano esclusivamente il Presidente e il Consiglio provinciale.

L'articolo 17 è inoltre strettamente e sistematicamente connesso, per le Regioni interessate, all'istituzione delle città metropolitane e alla contestuale soppressione delle Province nei relativi territori.

Sul piano pratico occorre tuttavia evidenziare che la mutata definizione, in sede di conversione, della disposizione in oggetto non cambia la sua effettiva portata poiché alla fine del percorso di riordino il risultato sarà comunque quello di una sostanziale riduzione del numero delle Province.

Il riordino riguarda inoltre anche le province delle regioni a statuto speciale (ad eccezione di Trento e Bolzano) che dovranno provvedere, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, all'adeguamento del proprio ordinamento ai principi di cui all'art.17 che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

I commi 2,3 e 4 prevedono una scansione temporale degli adempimenti dei vari organismi interessati così articolati:

- 1. Definizione, con apposita deliberazione da parte del governo, dei requisiti minimi per il mantenimento delle Province da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia. Sono comunque fatte salve le Province nel cui territorio si trova il Comune capoluogo di Regione, quelle confinanti solo con Province di Regioni diverse da quella di appartenenza e con una delle Province destinate ad essere sostituite dalle città metropolitane.**
- Il Governo ha attuato tale disposizione con la Deliberazione del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 luglio 2012);**
- Nella deliberazione vengono definiti i seguenti requisiti minimi:**
 - a) dimensione territoriale non inferiore a 2.500 chilometri quadrati;**

b) popolazione residente non inferiore a 350.000 abitanti.

Ferme restando le deroghe di cui sopra, già contemplate nel decreto legge, la proposta di riordino delle Province tiene conto delle eventuali iniziative comunali. volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della delibera e comunque nel rispetto dei requisiti di dimensione territoriale e di popolazione come esistenti alla medesima data di adozione della delibera (20 luglio).

Il riordino non può comportare l'accorpamento di una o più province con le Province destinate ad essere sostituite dalle città metropolitane di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria ai sensi dell'articolo 18, comma 1, del medesimo decreto-legge.

Le iniziative di riordino delle Province stabiliscono le denominazioni delle Province esistenti in esito al percorso di riordino. Assume il ruolo di Comune capoluogo delle singole Province il Comune già capoluogo delle Province oggetto di riordino con maggior popolazione residente, **salvo diversa intesa dei Comuni interessati.**

2. Deliberazione, sulla base di tali requisiti, delle ipotesi di riordino da parte del Consiglio delle autonomie locali **entro settanta giorni (2 ottobre)** dalla data di pubblicazione della delibera del Governo **nel rispetto della continuità territoriale della Provincia.** Entro il giorno successivo (**3 Ottobre**) Il CAL, o in sua mancanza l'organo regionale di raccordo tra Regioni ed enti locali, trasmette l'ipotesi di riordino alla Regione
3. **entro venti giorni (23 ottobre)** dalla data di trasmissione delle ipotesi di riordino da parte dei CAL – o comunque entro novantadue giorni (**24 ottobre**) dalla data di pubblicazione della delibera del Governo recante i requisiti minimi - La Regione trasmette al Governo una proposta di riordino formulata sulla base della ipotesi deliberata dal CAL.

Le ipotesi e proposte di riordino devono essere effettuate sempre sulla base dei requisiti minimi e tenendo conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della delibera.

NB: il procedimento di iniziativa comunale è disciplinato in dettaglio dall'art. 21 del Testo unico degli enti locali – TUEL (D.lgs. 267/2000).

In particolare il citato articolo 21 del TUEL prevede che per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province i comuni esercitano l'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione, tenendo conto dei seguenti criteri ed indirizzi:

- ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente;
- ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale;
- l'intero territorio di ogni comune deve far parte di una sola provincia;
- l'iniziativa dei comuni, di cui all'articolo 133 della Costituzione, deve conseguire l'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino, comunque, la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati; le regioni emanano norme intese a promuovere e coordinare l'iniziativa dei comuni;

- di norma, la popolazione delle province risultanti dalle modificazioni territoriali non deve essere inferiore a 200.000 abitanti;
- l'istituzione di nuove province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici;
- le province preesistenti debbono garantire alle nuove, in proporzione al territorio ed alla popolazione trasferiti, personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati.

4. Entro sessanta giorni (14 ottobre) dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge il Governo effettua il riordino con atto legislativo di iniziativa governativa sulla base delle proposte delle Regioni, con contestuale ridefinizione dell'ambito delle città metropolitane (di cui all'art.18) conseguenti alle eventuali iniziative comunali ai sensi dell'art.133 Cost. nonché del comma 2 del medesimo art.18 che prevede il potere dei comuni interessati di deliberare, con atto del consiglio, l'adesione alla città metropolitana o ad una provincia limitrofa.

Occorre rilevare l'incongruenza della tempistica che prevede la scadenza dei termini di adozione dell'atto legislativo del governo, ben prima della scadenza dei termini per la trasmissione delle proposte da parte delle Regioni.

Quanto alla fonte normativa, come rilevato anche dal servizio studi della Camera, la norma fa rinvio ad un non ben definito "atto legislativo di iniziativa governativa" che provvede, entro 60 giorni, al riordino delle province. Qualora si faccia riferimento allo strumento d'urgenza ex art. 77 Cost. si prefigurerebbero – sin d'ora – requisiti di necessità e urgenza privi del requisito della straordinarietà. Qualora invece si intenda un disegno di legge del Governo, il termine di 60 giorni dovrebbe riferirsi solo all'iniziativa del Governo e non anche all'esame parlamentare, perché i relativi termini sono materia riservata ai regolamenti delle due Camere ai sensi dell'art. 64 Cost.

Sulla base dei criteri minimi fissati dal decreto e utilizzando i dati provvisori dell'ISTAT relativi all'ultimo censimento disponibili al 25 luglio 2012, delle 107 province italiane, 43 risultano sopra i limiti suddetti mentre 64 sono le province al di sotto dei limiti e che pertanto dovranno essere riordinate.

<i>Regione</i>	<i>Province soppresse</i>	<i>Province confermate</i>
Piemonte	Vercelli, Asti, Biella, Verbano-Cusio-Ossola, Novara	Torino, Cuneo, Alessandria
Lombardia	Lecco, Lodi, Como, Monza Brianza, Mantova, Cremona, Sondrio, Varese	Milano, Brescia, Bergamo, Pavia
Veneto	Rovigo, Belluno, Padova, Treviso	Venezia, Verona, Vicenza
Liguria	Savona, Imperia	Genova, La Spezia
Emilia-Romagna	Reggio Emilia, Ravenna, Forlì-Cesena, Rimini, Piacenza	Bologna, Parma, Modena, Ferrara
Toscana	Grosseto, Siena, Arezzo,	Firenze

	Lucca, Massa Carrara, Pistoia, Prato, Pisa, Livorno	
Umbria	Terni	Perugia
Marche	Ascoli Piceno, Macerata, Fermo,	Ancona, Pesaro e Urbino
Lazio	Latina, Rieti, Viterbo	Roma, Frosinone
Abruzzo	Pescara, Teramo	L'Aquila, Chieti
Molise	Isernia	Campobasso
Campania	Benevento	Napoli, Salerno, Caserta, Avellino
Basilicata	Matera	Potenza
Puglia	Taranto, Brindisi, Barletta- Andria-Trani	Bari, Foggia, Lecce
Calabria	Crotone, Vibo Valentia	Cosenza, Reggio Calabria, Catanzaro

Regioni a statuto speciale

<i>Regione</i>	<i>Province soppresse</i>	<i>Province confermate</i>
Friuli - Venezia Giulia	Pordenone, Gorizia	Trieste, Udine
Sicilia	Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa, Trapani	Palermo, Agrigento, Catania, Messina
Sardegna	Olbia-Tempio, Medio Campidano, Ogliastra, Carbonia-Iglesias, Sassari, Nuoro, Oristano	Cagliari

Una doppia norma di chiusura consente di **superare le eventuali inerzie** sia dei CAL, sia delle Regioni:

- in caso di mancata trasmissione delle ipotesi dei CAL, **le Regioni procedono comunque entro novantadue giorni** dalla data di pubblicazione della delibera del Governo;
- in caso di mancanza di una o più proposte di riordino delle regioni, **il provvedimento legislativo del Governo è comunque assunto previo parere della Conferenza unificata esclusivamente in ordine al riordino delle province ubicate nei territori delle Regioni medesime.**

L'articolo 17, ai commi 6-11. interviene anche sulla disciplina delle funzioni delle province, fermo restando quanto disposto in materia dal decreto-legge 201/2011, che ha stabilito, all'art.23 c.14, che alle province spettano esclusivamente funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Il decreto infatti provvede ad attuare , nel rispetto del principio di sussidiarietà, quanto

disposto all'art.18 comma 23 del decreto 201/2011 trasferendo ai comuni le funzioni amministrative conferite alle province con legge dello Stato fino alla data di entrata in vigore del medesimo decreto 95 e rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Le funzioni verranno puntualmente individuate con DPCM entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto (5 settembre), previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Sempre con uno o più DPCM, previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali si provvede, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto (3 gennaio 2013) sulla base delle funzioni come sopra individuate, alla puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connessi all'esercizio delle funzioni stesse e al contestuale trasferimento dalla provincia ai comuni interessati.

Sui decreti viene altresì acquisito il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione di cui alla legge 246/2005. Mentre la decorrenza dell'esercizio delle funzioni trasferite è inderogabilmente subordinata e contestuale all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni medesime.

All'esito della procedura di riordino, sono funzioni delle province quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- 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.
- programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. Questa disposizione preserva il potere delle regioni conferito dall'articolo 118, comma 2, della Costituzione, di conferire alle province, nelle materie di propria competenza legislativa in via concorrente o esclusiva, quelle funzioni amministrative che non potendo essere esercitate dai comuni dovrebbero essere assorbite dalle regioni.

Il comma 12 conferma che gli organi di governo della provincia sono esclusivamente il consiglio provinciale e il Presidente della Provincia, secondo quanto disposto ai sensi dell'art. 23, comma 15, del D.L. 201/2011 che ha soppresso appunto le giunte provinciali.