

# INFORMAZIONI AMMINISTRATIVE ED APPROFONDIMENTI

## Il destino delle Province nel decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201

L'art. 23 dell'ultimo decreto di stabilità prevede, ai commi dal 14 a 21, una serie di disposizioni in materia di Province che già in partenza evidenziano alcune serie problematiche applicative ed alcuni dubbi di compatibilità con le norme contenute nella Costituzione.

Vediamo quali :

### Le Funzioni delle Province nella legislazione vigente:

Il comma 14 limita fortemente le funzioni delle Province lasciando alle stesse le sole funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La vigente legislazione in materie di Province attribuisce agli enti le funzioni amministrative di interesse provinciale nei settori seguenti:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c) valorizzazione dei beni culturali;
- d) viabilità e trasporti;
- e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
- f) caccia e pesca nelle acque interne;
- g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Inoltre la Provincia, in collaborazione con i comuni, promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo. (art 19 TUEL 267/2000).

Il TUEL 267/2000 inoltre all'art. 20 riconduce alle funzioni di programmazione della provincia le seguenti attività:

- a) raccogliere e coordinare le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione;

- b) concorrere alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;
- c) formulare e adottare, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuovere il coordinamento dell'attività programmatoria dei comuni.

Inoltre, la provincia, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio.

In particolare, tale piano indica:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Ai sensi dell'art. 3 del D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (Determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province) vengono individuate, quali funzioni fondamentali delle province, le funzioni già individuate in via provvisoria come tali dall'articolo 21, commi 3 e 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42 e precisamente:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
- b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- c) funzioni nel campo dei trasporti;
- d) funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- e) funzioni nel campo della tutela ambientale;
- f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

A livello costituzionale, l'art. 114, comma secondo, stabilisce che le Province, con i Comuni, le Città metropolitane e le Regioni, sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione.

Le province autonome di Trento e Bolzano inoltre sono menzionate nell'art. 116, comma secondo, e l'art. 117, comma quinto, ne indica specifiche competenze.

Le Province delle Regioni a statuto speciale inoltre hanno potestà legislativa in materia di autonomie locali, secondo quanto disposto dai rispettivi statuti di autonomia, "in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali".

In particolare, ciascuno statuto di autonomia espressamente comprende l'"ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" nell'elenco delle materie in cui la regione ha potestà legislativa primaria: così, per la regione Friuli-Venezia Giulia, la L.Cost. 1/1963, art. 4, e per la regione Sardegna la L.Cost. 3/1948, art. 3.

Per la Regione siciliana l'art. 15 del R.D.Lgs. 455/1946 dispone la soppressione delle circoscrizioni provinciali vigenti al momento dell'entrata in vigore dello Statuto e dispone che "spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali".

L'art. 118, secondo comma, della Costituzione stabilisce che le province, come i comuni e le città metropolitane, sono titolari di funzioni amministrative proprie e di funzioni conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze.

L'art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di funzioni fondamentali delle province, oltre che dei comuni e delle città metropolitane.

## Il trasferimento a Comuni e Regioni delle Funzioni delle Province :

Il Decreto del 6 dicembre dopo aver precisato che alla Provincia rimangono, delle funzioni sopra dette, solo quelle di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni (nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze), stabilisce al comma 18 che :

*" Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 30 aprile 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 30 aprile 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato".*

Dunque la materia e i limiti entro i quali si dispiegherà a la suddetta funzione residuale *di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni* dovranno essere normate con successiva legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Queste ed altre disposizioni del decreto del 6 dicembre incontrano un primo ostacolo in relazione a quanto previsto dalla Costituzione. Infatti la norma dovrebbe trovare un miglior coordinamento con le previsioni costituzionali, a partire dal limite imposto dall'art. 118 della Costituzione alla luce del quale il trasferimento ai Comuni delle funzioni della Provincia deve trovare coerenza con l'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario di dette funzioni.

Ulteriore limite di carattere costituzionale è rappresentato dalla previsione del comma 19 dell'art. 23 del decreto del 6 dicembre che prevede che *"lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia"*, che deve trovare coerenza con quanto previsto dalle sopra citate norme costituzionali relative alle province autonome di Trento e Bolzano, per le quali non è espressa alcuna clausola di salvaguardia, nonché dell'autonomia statutaria delle regioni a statuto speciale nella quale rientra la competenza in tema di ordinamento degli enti locali.

## La ridefinizione e riduzione degli organi delle Province:

Secondo il TUEL 267/2000 gli organi di governo della provincia sono: il presidente della provincia, il consiglio, organo rappresentativo eletto dalla collettività provinciale e la giunta, organo esecutivo.

Il presidente della provincia è eletto a suffragio diretto, dura in carica cinque anni ed è rieleggibile per una sola volta.

La composizione del consiglio provinciale è variabile e dipende dall'ampiezza demografica della provincia ed è stata ridotta prima del 20% ad opera della legge 191/2009 poi con la legge 138/2011 è stata prevista una ulteriore riduzione pari alla metà sia del numero dei consiglieri che di quello degli assessori.

I commi 15, 16 e 17 dell'art. 23 dispongono invece che:

- sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni;
- Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 30 aprile 2012.
- Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti.

Si presenta dunque un nuovo soggetto nel panorama istituzionale, cioè un nuovo organismo non più eletto dai cittadini ma dagli organi elettivi dei Comuni.

La norma non prevede la forma di governo dell'ente, e le relative modalità di elezione.

Spariscono le Giunte ed il numero dei Consiglieri Provinciali non potrà essere superiore a 10.

Anche in questo caso è evidente la necessità di trovare una forma di coordinamento con le previsioni costituzionali in quanto la nuova Provincia sarebbe l'unico Ente (tra quelli di cui all'art. 114 Cost.) i cui organi (Presidente e Consiglio) sarebbero ad elezione indiretta precisamente il Consiglio da parte degli organi elettivi dei Comuni ed il Presidente da parte del Consiglio Provinciale .

La disciplina della forma di governo dei Comuni e delle Province è contenuta nella legge n. 81 del 1993, poi confluita nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali, che ha introdotto l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia.

Poichè anche la materia elettorale è di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. p), Cost., il rinvio alla legge statale per le modalità di elezione del consiglio provinciale dovrebbe essere esteso anche alle modalità di elezione del presidente della provincia.

Inoltre anche in questo caso non è espressa alcuna clausola di salvaguardia in relazione alla peculiarità delle Province autonome di Trento e Bolzano e delle Regioni a statuto speciale (competenza in tema di ordinamento degli enti locali).

## Unioni e organi di raccordo dei Comuni

Oltre alle disposizioni relative alle Province, l'art. 23 del decreto contiene, al comma 21, disposizioni volte a consentire ai Comuni l'istituzione di unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi.

Lo strumento dell'unione di comuni è una delle forme per l'esercizio associato di funzioni prevista dal D.Lgs. n. 267/2000 oltre alle convenzioni, all'accordo di programma ed ai consorzi.

Sulla questione della gestione associata delle funzioni amministrative e dei servizi è recente l'intervento del D.L. 138/2011, convertito dalla legge 148/2011, che, all'art. 16 ha l'obbligatorio esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti.

Anche in questo caso sarà necessario chiarire se le nuove disposizioni vanno a sostituire la disciplina del citato art. 16 e quale natura dovranno avere gli eventuali "organi di raccordo" dato che tale soggetto non è previsto dal TUEL 267.

Bergamo, 12 dicembre 2011

Confederazione delle Province  
e dei Comuni del Nord