



**CRITICITÀ ED EMENDAMENTI  
SULLE PROVINCE**

***DISEGNO DI LEGGE AC 1542  
recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province,  
sulle unioni e fusioni di comuni.***

Roma, 23 ottobre 2013

## **Le criticità dell'articolato sulle Province**

Il disegno di legge presenta diverse criticità nelle disposizioni sulle Province, a partire dal “**Capo I - Disposizioni generali**” nel quale si dovrebbe superare l'approccio generale del DDL di legiferare in via ordinaria “, anche in attesa della riforma costituzionale” ovvero di una riforma costituzionale futura ed incerta e, soprattutto si deve ribadire che, in base alla Costituzione vigente, le Province sono enti di area vasta, e non enti di secondo livello, con precise funzioni e garanzie.

In particolare, il “**Capo III - Le Province**” svuota le Province delle loro funzioni (trasferendole alle Unioni di comuni o accentrandole alle Regioni) e configura le Province come enti di secondo grado di derivazione comunale: queste disposizioni sono in evidente contrasto con la Costituzione vigente e non sono pertanto ammissibili.

Nel DDL occorre, invece, modificare l'elenco delle funzioni provinciali, prevedendo una chiara individuazione delle funzioni fondamentali delle Province in coerenza con i percorsi di definizione dei fabbisogni standard già praticati che, questi sì, possono portare a risparmi sostenibili e duraturi nell'esercizio delle funzioni provinciali.

E' inoltre evidente l'assoluta mancanza di coerenza nel DDL tra le funzioni fondamentali di area vasta riconosciute in capo alle Città metropolitane e le pochissime funzioni riconosciute alle Province. Esempio lampante di questa differenziazione emerge rispetto alla gestione dell'edilizia scolastica, ai servizi per il lavoro e alle funzioni in materia istruzione e di formazione professionale, che sarebbero attribuiti alle Città metropolitane e non alle Province.

Il DDL dovrà prevedere inoltre norme sugli organi e sul sistema elettorale che creino un nuovo sistema di governo delle Province che consenta alle Province commissariate e alle Province il cui mandato scade nella primavera del 2014 di rinnovare i loro organi di governo e di dare una nuova e forte legittimazione agli amministratori che saranno eletti.

Il sistema elettorale e di governo delle Province che l'UPI propone innova il sistema vigente di elezione degli organi di governo delle Province e prevede l'elezione diretta del Presidente (a turno unico superando il ballottaggio) e di un consiglio provinciale ristretto, a cui si affianca - in modo innovativo - un'Assemblea dei sindaci del territorio, al fine di costruire un raccordo stabile tra i Comuni e le Province nelle politiche di governo di area vasta e la migliore attuazione del principio di sussidiarietà nel territorio.

Al fine di evidenziare ulteriormente le criticità principali sollevate si allegano i seguenti documenti:

- **Allegato 1 - Composizione dei consigli e voto ponderato** *(che dimostra le criticità che deriverebbero dal modello di organizzazione e di elezione degli organi di governo proposto nel DDL)*
- **Allegato 2 – Scadenze elettorali delle Province** *(nel quale si evidenziano le attuali scadenze dei mandati degli organi di governo delle Province che non possono essere interrotti)*
- **Allegato 3 – Il trasferimento dell'edilizia scolastica dalle Province ai Comuni** *(nel quale si dimostrano gli effetti in termini di diseconomie, disservizi e sprechi che deriverebbero dal trasferimento ai Comuni di questa funzione)*
- **Allegato 4 – I Centri per l'impiego e la formazione professionale** *(nel quale si illustrano le ragioni del mantenimento in Capo alle Province delle funzioni relative alle politiche del lavoro e della formazione)*

## **Capo I Disposizioni generali**

### **Art 1 (Oggetto)**

#### **EMENDAMENTI**

- All'art. 1, comma 1, sopprimere le parole “, anche in attesa della riforma costituzionale ad essi relativa”.
- All'articolo 1, comma 2, sostituire le parole “di secondo livello” con le parole “**di area vasta alternativi alle Province**”.
- All'art. 1, comma 3, sostituire l'intero comma con il seguente: “**Le Province sono enti territoriali di area vasta con le funzioni fondamentali individuate nel capo III della presente legge**”.

#### **MOTIVAZIONE**

*Gli emendamenti proposti mirano a rendere coerente il testo del ddl alla Costituzione vigente e alla configurazione delle Province e delle Città metropolitane come enti di governo di area vasta con funzioni amministrative proprie e non come enti di mero coordinamento.*

#### **TESTO DEL DDL MODIFICATO**

1. La presente legge detta disposizioni in materia di città metropolitane, province e unioni di comuni, al fine di adeguare, anche in attesa della riforma costituzionale ad essi relativa, il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

2. Le città metropolitane sono enti territoriali ~~di secondo livello~~ **di area vasta alternativi alle Province** con le funzioni di cui all'articolo 9 e con le seguenti finalità istituzionali generali:

- a) cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano mediante attività di programmazione e pianificazione, coordinamento, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, nonché mediante il sostegno alla ricerca;
- b) promozione delle relazioni e degli scambi tra la comunità metropolitana e gli altri enti territoriali italiani e stranieri, curando in particolare le relazioni istituzionali e i rapporti con le altre città metropolitane dell'Unione europea.

3. ~~Le province, fino alla data di entrata in vigore della riforma costituzionale ad esse relativa, sono enti territoriali di secondo livello disciplinati ai sensi del capo III.~~ **Le Province sono enti territoriali di area vasta con le funzioni fondamentali individuate nel capo III della presente legge.**

.....

**Capo III**  
**Le Province**

**Art. 11**  
**(Disposizioni generali)**

**EMENDAMENTI**

- All'art. 11, comma 1, sopprimere le parole **"Fino alla data di entrata in vigore della riforma costituzionale ad esse relative"**.

**MOTIVAZIONE**

*L'emendamento proposto mira a rendere coerente il testo del ddl alla Costituzione vigente e alla configurazione delle Province come enti di governo di area vasta con funzioni amministrative proprie e non come enti di mero coordinamento.*

**TESTO DEL DDL MODIFICATO**

1. ~~Fino alla data di entrata in vigore della riforma costituzionale ad esse relativa,~~ **Le** province, fermo restando quanto previsto nel capo II, esercitano le funzioni di cui all'articolo 15.
2. Restano comunque ferme le funzioni di programmazione e coordinamento delle regioni, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.
3. Le norme di cui al presente capo non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano.

**Art. 12**  
**(Organi delle Province)**

**EMENDAMENTI**

➤ All'art. 12, comma 3, sostituire l'intero comma con il seguente: **“Il Presidente della Provincia è eletto insieme al Consiglio provinciale secondo le vigenti disposizioni di legge.”**

➤ All'art. 12, i commi 4, 5 e 6 sono sostituiti dai seguenti:

**“4. Il Consiglio provinciale è composto dal Presidente della Provincia e da:**

- a) **18 consiglieri nelle Province con popolazione residente superiore a 500.000 abitanti;**
- b) **14 consiglieri nelle altre Province.**

**5. Il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia sono eletti sulla base delle disposizioni vigenti per le elezioni dei consigli provinciali, come modificate dalla presente legge. In ogni città metropolitana è costituito un numero di collegi pari al numero dei consiglieri metropolitani ad essa assegnati; le liste di candidati devono prevedere una pari presenza di uomini e donne, in attuazione dell'art. 51 della Costituzione. Il Presidente della Provincia nomina gli assessori tra i componenti del Consiglio provinciale.**

**6. Con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro dell'interno, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, sono determinati i collegi di cui all'articolo 9 della legge 8 marzo 1951, n.122, e sono emanate le disposizioni contenenti le modalità attuative per l'elezione dei consigli provinciali.**

**7. L'assemblea dei sindaci è composta da Sindaci dei comuni del territorio provinciale e delibera, salva diversa disposizione statutaria, secondo le modalità stabilite all'art. 8, comma 2, della presente legge.**

**8. All'art. 64, comma 1, sono soppresse le parole “e provinciale”. All'art. 74, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le parole “la maggioranza assoluta dei voti validi” sono sostituite con le parole “il quaranta per cento dei voti validi.**

**9. Fino alla data di approvazione delle Statuto della Provincia si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni statutarie della Provincia sulle competenze e sul funzionamento degli organi provinciali e le disposizioni del decreto legislativo 18 agosto 2001, n. 267.”**

**MOTIVAZIONE**

*Gli emendamenti proposti prevedono norme sugli organi e sul sistema elettorale che creano un nuovo sistema di governo delle Province che consente alle Province commissariate e alle Province il cui mandato scade nella primavera del 2014 di rinnovare i loro organi di governo e di dare una nuova e forte legittimazione agli amministratori che saranno eletti.*

*Il sistema elettorale e di governo delle Province che si propone prevede l'elezione diretta del Presidente (che abbia preso la maggioranza dei voti superando la previsione attuale del ballottaggio) e di un consiglio provinciale ristretto, in modo da consentire di contemperare le esigenze di risparmio sui costi della politica con le esigenze di rappresentanza democratica, nel rispetto degli equilibri politico e territoriale e della rappresentanza di genere.*

*Al consiglio si affianca in modo innovativo un'Assemblea dei sindaci del territorio, al fine costruire un raccordo stabile tra i Comuni e le Province nelle politiche di governo di area vasta e la migliore attuazione del principio di sussidiarietà nel territorio.*

## TESTO DEL DDL MODIFICATO

1. Sono organi delle province di cui all'articolo 11 esclusivamente:

- a) il presidente della provincia;
- b) il consiglio provinciale;
- c) l'assemblea dei sindaci.

2. Il presidente della provincia rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Il consiglio è l'organo di indirizzo, propone all'assemblea lo statuto, approva regolamenti interni, piani, programmi; predispone i bilanci, nonché approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. L'assemblea dei sindaci adotta lo statuto e le sue modificazioni, approva i bilanci e ha poteri propositivi e consultivi secondo quanto disposto dallo statuto.

~~3. L'elezione del presidente della provincia avviene previa convocazione dell'assemblea dei sindaci da parte del sindaco del comune capoluogo. Il Presidente della Provincia è eletto insieme al Consiglio provinciale secondo le vigenti disposizioni di legge.~~

**4. Il Consiglio provinciale è composto dal Presidente della Provincia e da:**

- a) 18 consiglieri nelle Province con popolazione residente superiore a 500.000 abitanti;
- b) 14 consiglieri nelle altre Province.

5. Il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia sono eletti sulla base delle disposizioni vigenti per le elezioni dei consigli provinciali, come modificate dalla presente legge. In ogni città metropolitana è costituito un numero di collegi pari al numero dei consiglieri metropolitani ad essa assegnati e in modo che le liste di candidati prevedano in ogni circoscrizione elettorale un uomo ed una donna, in attuazione dell'art. 51 della Costituzione. Il Presidente della Provincia nomina gli assessori tra i componenti del Consiglio provinciale.

6. Con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro dell'interno, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, sono determinati i collegi di cui all'articolo 9 della legge 8 marzo 1951, n.122, e sono emanate le disposizioni contenenti le modalità attuative per l'elezione dei consigli provinciali.

7. L'assemblea dei sindaci è composta da Sindaci dei comuni del territorio provinciale e delibera, salva diversa disposizione statutaria, secondo le modalità stabilite all'art. 8, comma 2, della presente legge.

8. All'art. 64, comma 1, sono soppresse le parole "e provinciale". All'art. 74, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è soppressa la parola "assoluta". L'art. 74, commi 7-10, sono soppressi. All'art. 74, comma 11, sono soppresse le parole "Dopo il secondo turno"

9. Fino alla data di approvazione dello Statuto della Provincia si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni statutarie della Provincia sulle competenze e sul funzionamento degli organi provinciali e le disposizioni del decreto legislativo 18 agosto 2001, n. 267.

~~4. Per l'elezione del presidente della provincia si applicano le seguenti disposizioni:~~

~~a) sono elettori del presidente i sindaci dei comuni appartenenti alla provincia, in carica alla data dell'elezione, nonché i commissari ordinari e straordinari nominati ai sensi degli articoli 141 e 143 del testo unico, e successive modificazioni;~~

~~b) si procede con il sistema di voto ponderato di cui all'articolo 8, comma 2;~~

~~c) l'elezionato passivo è attribuito esclusivamente ai sindaci in carica nei comuni della provincia alla data dell'elezione;~~

~~d) l'elezione del presidente della provincia avviene nell'ambito dell'assemblea dei sindaci mediante deposito presso il seggio elettorale, da parte degli elettori, di una scheda nella quale sono indicati: il nome e il cognome dell'elettore; il comune di appartenenza; il nome e il cognome dei candidati presidenti. Ogni elettore può esprimere una sola preferenza. Risulta eletto il candidato che abbia riportato più voti secondo il sistema di voto ponderato. A parità di voti è eletto il più anziano.~~

~~— 4. Il consiglio provinciale è costituito dai sindaci dei comuni della provincia con più di 15.000 abitanti e dai presidenti delle unioni di comuni della provincia con popolazione complessiva superiore a 10.000 abitanti, nonché, fino al compimento del terzo anno dalla data di costituzione del consiglio medesimo, dai presidenti di unioni di cui all'articolo 1, comma 4, secondo periodo. Lo statuto può in alternativa prevedere che il consiglio provinciale sia eletto dall'assemblea dei sindaci in conformità alle seguenti disposizioni:~~

~~— a) il consiglio provinciale in tal caso è composto da sedici componenti nelle province con popolazione superiore a 700.000 abitanti, da dodici componenti nelle province con popolazione da 300.000 a 700.000 abitanti, da dieci componenti nelle province con popolazione fino a 300.000 abitanti;~~

~~— b) l'elettorato attivo e passivo spetta ai componenti dell'assemblea dei sindaci;~~

~~— c) non è prevista presentazione di candidature;~~

~~— d) nell'assemblea, appositamente convocata, ogni elettore riceve una scheda che compila indicando il proprio nome e cognome, il comune di appartenenza e da uno a tre nomi di componenti dell'assemblea proposti per il consiglio. Si applica il sistema di voto ponderato di cui all'articolo 8, comma 2. Risultano eletti i componenti più votati secondo il predetto sistema fino a concorrenza del numero dei consiglieri eleggibili. A parità di voti è eletto il più anziano. Nel caso in cui il consigliere eletto cessa dalla carica di sindaco durante il mandato, decade dal consiglio e subentra il primo dei non eletti.~~

~~— 5. L'assemblea dei sindaci è costituita dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia.~~

### **Art. 13**

#### **(Costituzione degli organi in prima applicazione della presente legge)**

#### **EMENDAMENTI**

- All'art. 13, comma 1, al primo periodo **sono soppresse le parole “per l'elezione ... della presente legge” ed è soppresso il secondo periodo.**

#### **MOTIVAZIONE**

*Gli emendamenti proposti sono coerenti con il diverso sistema di elezione degli organi di governo delle Province delineato all'articolo precedente.*

#### **TESTO DEL DDL MODIFICATO**

1. In sede di prima applicazione della presente legge, nelle province di cui all'articolo 11, comma 1, il presidente della provincia o il commissario, in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, convoca l'assemblea dei sindaci per l'elezione del presidente della provincia ai sensi dell'articolo 12, commi 2 e 3, che si svolge entro venti giorni dalla proclamazione dei sindaci eletti a seguito delle prime consultazioni amministrative successive alla data di entrata in vigore della presente legge. In ogni caso sono prorogati gli organi provinciali in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, ivi compresi eventuali commissari, fino alla data di insediamento del nuovo presidente e del nuovo consiglio provinciale.

2. Il consiglio provinciale, ferma restando la competenza generale in materia statutaria, approva le modifiche statutarie conseguenti alla presente legge entro il 31 dicembre 2014. In caso di mancata adozione delle modifiche statutarie entro la predetta data, il prefetto fissa per la loro adozione un nuovo termine, non superiore a sessanta giorni, decorso il quale nomina un commissario ad acta con il compito di adottarle, salve le eventuali successive modificazioni da parte degli organi della provincia. Al commissario non sono corrisposti gettoni, compensi, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

**Art. 14**  
**(Disposizioni sugli incarichi)**

**EMENDAMENTI**

- All'art. 14 il comma 1 è sostituito dal seguente **“Il Presidente di Provincia e i consiglieri provinciali che ricoprono anche le cariche di amministratori comunali non possono cumulare le indennità o i gettoni di presenza previsti per i due enti e devono optare sul regime da adottare all’inizio del loro mandato di amministratori provinciali.”**
- All'art. 14, **il comma 2 è soppresso.**

**MOTIVAZIONE**

*L'emendamento proposto mira a confermare la normativa attuale sul divieto di cumulo delle indennità tra amministratore comunale e amministratore provinciale.*

**TESTO DEL DDL MODIFICATO**

*1. Gli incarichi di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci sono esercitati a titolo gratuito. Il Presidente di Provincia e i consiglieri provinciali che ricoprono anche le cariche di amministratori comunali non possono cumulare le indennità o i gettoni di presenza previsti per i due enti e devono optare sul regime da adottare all'inizio del loro mandato di amministratori provinciali.*

*2. Il presidente della provincia il quale, durante il suo mandato, cessa dalla carica di sindaco, decade e si procede a una nuova elezione ai sensi dell'articolo 12. I consiglieri i quali, durante il loro mandato, cessano dalla carica di sindaco, sono sostituiti da chi subentra nella predetta carica.*

**Art. 15**  
**(Funzioni delle Province)**

**EMENDAMENTI**

➤ Sostituire l'intero articolo con il seguente:

**“1. Sono funzioni fondamentali delle Province , quali enti di governo di area vasta, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:**

**a) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente;**

**b) la regolazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, nonché le autorizzazioni e i controlli in materia di trasporto privato;**

**c) la costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente.**

**d) la programmazione dell'offerta formativa e la gestione dell'edilizia scolastica delle scuole secondarie di secondo grado;**

**e) l'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego e le politiche per il lavoro e la formazione professionale;**

**f) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo;**

**g) l'amministrazione generale, la programmazione e la raccolta dati, la gestione finanziaria e contabile, la polizia amministrativa locale nelle materie di propria competenza, l'assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio”.**

**2. La legge statale, sulla base della ripartizione delle competenze legislative di cui all'art. 117 della Costituzione, trasferisce alle Province le competenze amministrative che rientrano nelle funzioni fondamentali di cui al comma 1 e attribuisce le altre competenze amministrative delle Province ai Comuni, singoli e associati, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione adeguatezza. Il trasferimento delle funzioni amministrative ha efficacia a partire dagli atti di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali ad esse relative.**

**3. Nelle materie di cui all'articolo 117, comma 3, della Costituzione, costituisce principio fondamentale della legislazione concorrente l'obbligo per le Regioni di trasferire alle Province le funzioni amministrative che rientrano nelle funzioni fondamentali per esse previste dalla presente legge.**

**4. Le Province con popolazione inferiore a 350.000 abitanti, dalla data di entrata in vigore della presente legge, di norma, esercitano le loro funzioni in forma associata, anche sulla base di quanto stabilito dalle leggi regionali.”**

**MOTIVAZIONE**

*Gli emendamenti proposti hanno l'obiettivo di evitare lo svuotamento delle funzioni delle Province prefigurato nel DDL, che porterebbe alla centralizzazione delle funzioni in capo alla Regione o a suoi enti/agenzie strumentali, oppure alla moltiplicazione degli enti (Unioni di comuni)) che svolgono le funzioni di area vasta, con un consistente aumento della spesa pubblica. I cittadini e le imprese, inoltre, non avrebbero per anni chiari punti di riferimento e non sarebbe possibile per molto tempo*

capire chi fa cosa rispetto alla titolarità e all'esercizio delle funzioni amministrative, incidendo in termini negativi sull'attuazione del principio di sussidiarietà, sia verticale, sia orizzontale.

L'elenco delle funzioni previsto dall'emendamento individua chiaramente le funzioni fondamentali delle Province, a fronte delle funzioni individuate in capo ai Comuni dall'articolo 19 del DL 95/12. Si consolidano in capo alle Province le funzioni fondamentali già individuate, ma solo in via transitoria, dall'art. 21 della legge 42/09, sulle quali sono stati già calcolati i fabbisogni standard (la pianificazione territoriale, la tutela e valorizzazione dell'ambiente, la regolazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, la viabilità e i trasporti, l'edilizia scolastica e le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro). Le altre competenze amministrative delle Province relative ai servizi alla persona (per esempio nel campo culturale e sociale) possono essere trasferite ai Comuni, singoli e associati, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione adeguatezza.

Inoltre, in considerazione della natura delle funzioni di area vasta che presuppongono un'adeguata dimensione territoriale e capacità organizzativa, si prevedono disposizioni che incentivano le Province più piccole a svolgere le loro funzioni in forma associata, secondo quanto stabilito dalle leggi regionali che disciplinano gli ambiti ottimali delle funzioni di area vasta nelle diverse materie, avviando un processo che può preludere ad un più complessivo riordino delle circoscrizioni provinciali, anche in conseguenza di una puntuale revisione dell'art. 133 della Costituzione.

## TESTO DEL DDL MODIFICATO

~~1. Le province di cui all'articolo 11, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano esclusivamente le seguenti funzioni:~~

~~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;~~

~~c) programmazione provinciale della rete scolastica.~~

~~2. Fermo restando quanto disposto dal comma 1, nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118, primo comma, della Costituzione, sono trasferite ai comuni ovvero alle unioni di comuni le funzioni amministrative conferite alle province con legge dello Stato fino alla data di entrata in vigore della presente legge.~~

~~3. Con legge regionale sono trasferite ai comuni e alle unioni di comuni le funzioni rientranti nelle materie di competenza regionale ai sensi dell'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, diverse da quelle di cui al comma 1, salva diversa attribuzione per specifiche e motivate esigenze di sussidiarietà.~~

~~4. Le funzioni amministrative di cui al comma 2 sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri della pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 marzo 2014, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Il medesimo decreto determina i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connessi all'esercizio delle funzioni stesse e al loro conseguente trasferimento dalla provincia ai comuni o alle unioni di comuni interessati, fermo restando che le entrate continuano a spettare alla provincia e che vengono da essa ripartite tra i comuni cui sono attribuite le predette funzioni. Sullo schema di decreto, per quanto attiene al trasferimento di risorse umane, sono consultate le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative ed è acquisito il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione, di cui all'articolo 14, comma 19, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni.~~

~~5. Con delibera del consiglio provinciale insediato ai sensi dell'articolo 13, su proposta del presidente della provincia di cui al medesimo articolo, sono emanate le disposizioni attuative del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 4 del presente articolo.~~

~~6. Le province, entro sessanta giorni dalla data della delibera di cui al comma 5, rideterminano in riduzione la pianta organica del personale e ne modificano i profili professionali sulla base delle diverse funzioni e del diverso assetto degli organi, provvedendo agli adeguamenti successivi a seguito delle leggi regionali di cui al comma 3. In ogni caso resta confermato per le province il divieto di nuove assunzioni dalla data di entrata in vigore della presente legge.~~



*Allegato n. 1*

**COMPOSIZIONE CONSIGLI E VOTO PONDERATO  
NELLE PROVINCE E NELLE CITTA' METROPOLITANE IN BASE AL DDL AC1542**

*Roma, 23 ottobre 2013*

## **PROVINCE**

Ai sensi dell'articolo 12, comma 4, lettera b) del DDL AC1542, il Presidente della Provincia è eletto secondo un voto ponderato così determinato: il voto del sindaco con popolazione minore rispetto agli altri vale 1, mentre il voto degli altri sindaci è determinato dal risultato della divisione tra il numero della popolazione del comune che si rappresenta e il numero della popolazione del comune con popolazione minore (arrotondamento alla seconda cifra decimale).

Lo stesso articolo 12, comma 4, alla lettera d), dispone anche per il consiglio provinciale la possibilità di una elezione indiretta (in alternativa alla composizione ex lege) secondo il metodo di voto ponderato suddetto.

## **CITTÀ METROPOLITANE**

Per quanto riguarda la Città metropolitana invece si prevede un voto ponderato determinato in maniera differente, secondo l'art. 5 del ddl.

Sostanzialmente nel caso si opti per l'elezione indiretta del Consiglio metropolitano ciascun elettore esprime un voto ponderato nei termini che seguono:

a. tenendo conto del diverso numero di consiglieri comunali per comune si assegna il valore 1 al voto del sindaco e del consigliere comunale del comune con meno di 3000 ab. e a seguire:

0,75 per sindaco e consigliere di comune > 3.000 ab.

0,6 per sindaco e consigliere di comune > 10.000 ab.

0,4 per sindaco e consigliere di comune > 30.000 ab.

0,3 per sindaco e consigliere di comune > 100.000 ab.

0,26 per sindaco e consigliere di comune > 250.000 ab.

0,24 per sindaco e consigliere di comune > 500.000 ab.

0,2 per sindaco e consigliere di comune > 1 milione ab.

b. i valori di cui sopra, per ogni sindaco e consigliere, sono moltiplicati per il numero risultante dalla divisione tra il numero della popolazione del comune che si rappresenta e il numero della popolazione del comune con meno abitanti. Il voto è arrotondato alla seconda cifra decimale.

## Simulazione della composizione dei Consigli provinciali e dei Consigli metropolitani

Nelle seguenti tabelle sono riportate stime della composizione dei nuovi Consigli provinciali e del Consiglio metropolitano (secondo l'ipotesi di legge o in alternativa nel caso si opti per l'elezione da parte dell'Assemblea dei Sindaci o dei sindaci e consiglieri dei comuni della C.M.) nonché dell'Assemblea dei sindaci e della Conferenza metropolitana in Emilia-Romagna e in Toscana.

Province <b>Emilia Romagna</b>	Membri del Consiglio Provinciale		Assemblea dei Sindaci (tutti i Sindaci della Prov.)
	<i>opzione legge (Sindaci + 15.000 abit. + Presid. Unioni)</i>	<i>elezione indiretta (n° stabilito da legge)</i>	
<b>Piacenza</b>	7	10	48
<b>Parma</b>	9	12	47
<b>Reggio Emilia</b>	14	12	45
<b>Modena</b>	20	12	47
<b>Ferrara</b>	10	12	26
<b>Ravenna</b>	7	12	18
<b>Forlì Cesena</b>	10	12	30
<b>Rimini</b>	8	12	27
	Membri del Consiglio Metropolitano		Conferenza metropolitana
<b>Bologna</b>	21	18	60

Province <b>Toscana</b>	Membri del Consiglio Provinciale		Assemblea dei Sindaci (tutti i Sindaci della Prov.)
	<i>opzione legge (Sindaci + 15.000 abit. + Presid. Unioni)</i>	<i>elezione indiretta (n° stabilito da legge)</i>	
<b>Arezzo</b>	9	12	39
<b>Grosseto</b>	5	10	28
<b>Livorno</b>	5	12	20
<b>Lucca</b>	11	12	36
<b>Massa-Carrara</b>	3	10	17
<b>Pisa</b>	7 (9 fino al terzo anno)	12	39
<b>Pistoia</b>	7	10	22
<b>Prato</b>	3	10	7
<b>Siena</b>	6	10	36
	Membri del Consiglio Metropolitano		Conferenza metropolitana
<b>Firenze</b>	23	18+1	44

## **VOTO PONDERATO**

Diverso è il discorso per le delibere assunte dalla Conferenza metropolitana, per le quali, ai sensi dell'art. 8, comma 2, sono adottate, salvo diversa previsione statutaria, con il voto ponderato descritto per l'elezione dei presidenti e consiglieri delle province (secondo il rapporto: popolazione comune/popolazione comune minore).

### ***Simulazione sul voto ponderato nelle Assemblee dei sindaci e nelle Conferenze dei sindaci Art. 8, comma 2, DDL AC1542***

L'applicazione delle disposizioni del provvedimento sul voto ponderato porterà a concentrare le decisioni più importanti (quali quella relativa all'approvazione dello Statuto) solo sui comuni più grandi.

A decidere sulle Province saranno ormai solo i sindaci dei grandi Comuni e i presidenti delle Unioni di comuni sopra 10.000 abitanti. I piccoli Comuni non avranno alcuna possibilità di essere rappresentati e di vedere considerate le loro esigenze.

Per fare solo alcuni esempi, per formare una maggioranza nelle deliberazioni delle Conferenze dei sindaci delle Città metropolitane e nelle Assemblee di Sindaci delle Province sarà sufficiente:

- *a Bologna il voto di soli 4 sindaci su 60 sindaci dell'area metropolitana;*
- *a Firenze il voto di solo 4 sindaci su 44 sindaci dell'area metropolitana;*
- *a Genova il voto del sindaco del comune capoluogo su 67 sindaci dell'area metropolitana;*
- *a Torino il voto di 7 sindaci su 315 sindaci dell'attuale provincia;*
- *a Belluno il voto di soli 10 sindaci su 69 sindaci dell'attuale provincia;*
- *a Livorno il voto del sindaco del comune capoluogo su 20 sindaci dell'attuale provincia;*
- *a Pesaro e Urbino il voto di 4 sindaci su 59 sindaci dell'attuale provincia;*
- *a Rovigo il voto di 7 sindaci su 50 sindaci dell'attuale provincia;*
- *a Rimini il voto di 2 sindaci su 27 sindaci dell'attuale provincia.*

## Scheda di dettaglio n. 1: Città metropolitana di Bologna

### **Situazione attuale al 2013**

60 Comuni con una grande differenza tra loro per numero di abitanti: da un minimo di abitanti di 1247 del comune di Castel del Rio ad un massimo di Bologna di 382.784 (dati al 1/1/ 2012)

Solo 12 Comuni (20% del totale) superano i 15.000 abitanti e comprendono il 67% degli abitanti nell'intera provincia. Gli altri 48 Comuni (80% del totale) hanno un totale del 30% degli abitanti dell'intera provincia.

I 9 quartieri del Comune di Bologna vanno da un minimo di 25.350 abitanti di Borgo Panigale ad un massimo di 66.965 di Navile.

Bologna con i 10 comuni con esso confinanti (Anzola, Zola Predosa, Casalecchio Sasso Marconi, Pianoro, San Lazzaro di Savena, Castenaso, Granarolo, Castel Maggiore, Calderara) sommano 569.645 abitanti pari al 57% del totale.

I Comuni con abitanti

tra i 1.000 e 5.000 sono 18 pari al 30% del totale con 6% degli abitanti

tra i 5.000 e 10.000 sono 20 pari al 33% del totale con 14 % degli abitanti

tra i 10.000 e 15.000 sono 10 pari al 17% del totale con 13% degli abitanti

tra i 15.000 e 20.000 sono 6 pari al 10% del totale con 10% degli abitanti

tra i 20.000 e 50.000 sono 4 pari al 7% del totale con 12% degli abitanti

superiori ai 50.000 sono 2 pari al 3% del totale con 45% degli abitanti

Al 2013 sono in carica nei 60 Comuni: 1.066 consiglieri , 235 assessori reali e 60 Sindaci .

Nella Provincia: 36 consiglieri, 8 Assessori e un Presidente con 3 organi di governo: Consiglio, Giunta, Presidente.

I consiglieri Comunali compongono 180 organi di governo (sindaci+Giunte+consigli) + 9 Quartieri Bologna con 18 organi di governo (presidente quartiere + Consiglio) =

198 organi di governo per i Comuni formati con il voto dei cittadini (comprese le giunte comunali che sono comunque dipendenti dal Sindaco eletto)

Inoltre sono attive al 2013: 9 Unioni di Comuni con 3 organi elez. 2^ grado (Presidente, giunta , consiglio) = 27 organi di governo

Totale organi di governo dei Comuni 225

Dopo le elezioni comunali del 2014 , applicando le leggi attuali che diminuiscono il numero dei consiglieri e degli assessori comunali, ci saranno:

56 Comuni (con fusione Valsamoggia) , 705 consiglieri 245 assessori max e 56 Sindaci.

Per la Provincia di Bologna, in base alla Legge finanziaria 2010 come modificata dall'art. 1, comma 2, legge n. 42/2010) e art. 15, comma 5, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, si avrebbero 14 consiglieri e 4 assessori, oltre al Presidente.

### ***Con le disposizioni contenute nel DDL del Governo del Luglio 2013***

Per Bologna si avrebbe nel 2014 questa situazione ( considerando la costituzione per fusione del nuovo comune di Val samoggia e i dati della popolazione al 1/1/2012):

il Consiglio metropolitano sarebbe composto da 13 Sindaci di comuni con più di 15.000 abitanti (Bologna, Imola, Casalecchio di Reno, San Lazzaro di Savena, Val samoggia, San Giovanni in Persiceto, Castel San Pietro Terme, Zola Predosa, Budrio, Castel Maggiore, Pianoro, Medicina, Molinella.) e dai 9 Presidenti delle attuali Unioni Comunali .

Presidenti delle Unioni potrebbero essere già presenti in Consiglio in quanto Sindaci dei Comuni con più di 15.000 abitanti. E' realistico prevedere che le Unioni nomineranno un loro Presidente che non coincide con un Sindaco già in consiglio, per ottenere più peso decisionale.

Il Consiglio sarebbe composto da un massimo di 22 Sindaci. Si evidenzia il fatto che il Comune di Val samoggia, risultato della fusione di 5 comuni tutti al di sotto dei 15.000 abitanti, è presente in consiglio mentre nessuno degli ex comuni sarebbero stati presenti.

La conferenza metropolitana, con i criteri di voto ponderato calcolato sugli abitanti e indicati dal comma 2 dell'art.8, avrebbe una maggioranza del 52 % solo con i voti dei 4 Sindaci di Bologna, Imola, Casalecchio di Reno e San Lazzaro di Savena.

I voti complessivi dei 13 Sindaci di comuni con più di 15.000 abitanti sarebbero il 67% circa (che rappresenterebbe anche una maggioranza qualificata).

I restanti 43 Sindaci di comuni al di sotto dei 15.000 abitanti avrebbero complessivamente il 33% dei voti.

## Scheda di dettaglio n. 2: Città metropolitana di Genova

### **Situazione attuale al 2013**

67 Comuni con una grande differenza tra loro per numero di abitanti: da un minimo di abitanti di 67 del comune di Rondanina ad un massimo di Genova di 582.320 (dati al 1/1/ 2013)

Solo 4 Comuni (5,97% del totale) superano i 15.000 abitanti e comprendono il 77% degli abitanti nell'intera provincia. Gli altri 63 Comuni (80% del totale) hanno un totale del 23% degli abitanti dell'intera provincia.

I 71 quartieri (unità urbanistiche) del Comune di Genova vanno da un minimo di 1.904 abitanti di Bavari ad un massimo di 26.697 di San Fruttuoso.

Genova con i 14 comuni con esso confinanti (Arenzano, Tiglieto, Masone, Mele, Ceranesi, Campomorone, Mignanego, Serra Riccò, Santo Olcese, Montoggio, Davagna, Bargagli, Bogliasco, Sori) sommano 645.287 abitanti pari al 76% del totale.

I Comuni con abitanti

sotto i 1000 sono 18 pari al 27% del totale con 1% degli abitanti

tra i 1.000 e 5.000 sono 33 pari al 49% del totale con 10% degli abitanti

tra i 5.000 e 10.000 sono 10 pari al 15% del totale con 9 % degli abitanti

tra i 10.000 e 15.000 sono 2 pari al 3% del totale con 3% degli abitanti

tra i 15.000 e 20.000 sono 1 pari al 1% del totale con 2% degli abitanti

tra i 20.000 e 50.000 sono 2 pari al 3% del totale con 7% degli abitanti

superiori ai 50.000 sono 1 pari al 1% del totale con 68% degli abitanti

Al 2013 sono in carica nei 67 Comuni: 549 consiglieri , 279 assessori reali e 67 Sindaci .

Nella Provincia attualmente commissariata sono in carica un Commissario straordinario e due sub commissari di nomina prefettizia.

Prima del commissariamento la provincia aveva: 36 consiglieri, 12 Assessori e un Presidente con 3 organi di governo: Consiglio, Giunta, Presidente.

I consiglieri Comunali compongono 201 organi di governo (sindaci + Giunte + consigli) + 9 municipi Genova con 27 organi di governo (presidente municipio + giunta + consiglio) =

228 organi di governo per i Comuni formati con il voto dei cittadini (comprese le giunte comunali che sono comunque dipendenti dal Sindaco eletto)

Inoltre sono attive al 2013: 1 Unione di Comuni con 3 organi elez. 2^ grado (Presidente, giunta , consiglio)

Totale organi di governo dei Comuni 231

Dopo le elezioni comunali del 2014 , applicando le leggi attuali che diminuiscono il numero dei consiglieri e degli assessori comunali, ci saranno: 67 Comuni, 546 consiglieri 172 assessori max e 67 Sindaci.

Per la Provincia di Genova, in base alla Legge finanziaria 2010 come modificata dall'art. 1, comma 2, legge n. 42/2010) e art. 15, comma 5, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, si avrebbero 14 consiglieri e 4 assessori, oltre al Presidente.

***Applicando le disposizioni contenute nel DDL del Governo del Luglio 2013***

Per Genova si avrebbe nel 2014 questa situazione:

il Consiglio metropolitano sarebbe composto da 4 Sindaci di comuni con più di 15.000 abitanti (Genova, Rapallo, Chiavari e Sestri Levante).

La conferenza metropolitana, con i criteri di voto ponderato calcolato sugli abitanti e indicati dal comma 2 dell'art.8, avrebbe una maggioranza del 68 % solo con i voti del sindaco di Genova

I voti complessivi dei 4 Sindaci di comuni con più di 15.000 abitanti sarebbero il 77% circa (che rappresenterebbe anche una maggioranza qualificata).

I restanti 63 Sindaci di comuni al di sotto dei 15.000 abitanti avrebbero complessivamente il 23% dei voti.



***Allegato n. 2***

# **Scadenze elettorali Province**

*Roma, 23 ottobre 2013*

## **Provinces delle Regioni a Statuto Ordinario in scadenza nel 2014**

- 1 ALESSANDRIA
- 2 AREZZO
- 3 ASCOLI PICENO
- 4 BARI
- 5 BARLETTA ANDRIA TRANI
- 6 BERGAMO
- 7 BOLOGNA
- 8 BRESCIA
- 9 CHIETI
- 10 COSENZA
- 11 CREMONA
- 12 CROTONE
- 13 CUNEO
- 14 FERMO
- 15 FERRARA
- 16 FIRENZE
- 17 FORLI' CESENA
- 18 GROSSETO
- 19 ISERNIA
- 20 LATINA
- 21 LECCE
- 22 LECCO
- 23 LIVORNO
- 24 MATERA
- 25 MILANO
- 26 MODENA
- 27 MONZA E DELLA BRIANZA
- 28 NAPOLI
- 29 NOVARA
- 30 PADOVA
- 31 PARMA
- 32 PERUGIA
- 33 PESARO E URBINO
- 34 PESCARA
- 35 PIACENZA
- 36 PISA
- 37 PISTOIA
- 38 POTENZA
- 39 PRATO
- 40 REGGIO EMILIA

- 41 RIMINI
- 42 ROVIGO
- 43 SALERNO
- 44 SAVONA
- 45 SIENA
- 46 SONDRIO
- 47 TERAMO
- 48 TERNI
- 49 TORINO
- 50 VENEZIA
- 51 VERBANO CUSIO OSSOLA
- 52 VERONA

### **Provinces delle Regioni a Statuto Ordinario in scadenza nel 2015**

- 1 CASERTA
- 2 IMPERIA
- 3 L'AQUILA
- 4 VITERBO

### **Provinces delle Regioni a Statuto Ordinario in scadenza nel 2016**

- 1 CAMBOBASSO
- 2 LUCCA
- 3 MJACERATA
- 4 MANTOVA
- 5 PAVIA
- 6 RAVENNA
- 7 REGGIO CALABRIA
- 8 TREVISO
- 9 VERCELLI





***Allegato n. 3***

**IL TRASFERIMENTO DELL'EDILIZIA SCOLASTICA DALLE PROVINCE AI COMUNI  
GLI EFFETTI: DISECONOMIE, DISSERVIZI E SPRECHI**

*Roma, 23 ottobre 2013*

## Le funzioni delle Province in materia di edilizia scolastica.

La Legge 23/96, allo scopo di assicurare alle strutture scolastiche “uno sviluppo qualitativo e una collocazione sul territorio adeguati alla costante evoluzione delle dinamiche formative, culturali, economiche e sociali”, stabilisce di affidare ai Comuni la gestione delle scuole primarie e secondarie, e alle Province quelle secondarie superiori.

La scelta politica che aveva guidato allora il Parlamento verso questa decisione muoveva dalla consapevolezza di riuscire in questo modo a garantire, come espressamente indicato dalla norma “il soddisfacimento del fabbisogno immediato di aule, riducendo gli indici di carenza delle diverse regioni entro la media nazionale; la riqualificazione del patrimonio esistente, in particolare di quello avente valore storico-monumentale; l'adeguamento alle norme vigenti in materia di agibilità, sicurezza e igiene; l'adeguamento delle strutture edilizie alle esigenze della scuola, ai processi di riforma degli ordinamenti e dei programmi, all'innovazione didattica e alla sperimentazione; una equilibrata organizzazione territoriale del sistema scolastico, anche con riferimento agli andamenti demografici; la disponibilità da parte di ogni scuola di palestre e impianti sportivi di base; la piena utilizzazione delle strutture scolastiche da parte della collettività”.

La Legge, quindi, considerando la drammatica situazione dello stato di fatiscenza degli edifici scolastici fino ad allora gestiti dai Comuni, individuava nelle Province le istituzioni più idonee per gestire gli istituti superiori, poiché capaci di organizzare in maniera equilibrata il sistema scolastico a livello territoriale.

Stando ai risultati dei monitoraggi effettuati dal Ministero dell'Istruzione e dalle associazioni (Legambiente, Cittadinanzattiva) per quanto riguarda le Province tale risultato è stato pienamente perseguito e rispettato, nonostante l'assoluta mancanza di un piano nazionale di finanziamento di interventi per l'edilizia scolastica.

Le Province, poiché istituzioni territoriali di area vasta, hanno potuto negli anni operare una razionalizzazione della rete scolastica, introducendo economie di scala che hanno prodotto risparmi e gestione virtuosa delle risorse.

Tale operazione è facilmente comprensibile a partire dai numeri. Fino al 1995 le Province gestivano circa 5.500 edifici scolastici. A seguito dell'entrata in vigore della legge 23/96 hanno ricevuto dai Comuni oltre 1.500 edifici (licei classici, artistici, istituti musicali, etc.).

Ad oggi, secondo l'ultima rilevazione effettuata dall'Upi sui dati dell'anagrafe scolastica del Ministero dell'Istruzione, le Province gestiscono **3.226** Istituti scolastici di scuola secondaria (licei, istituti tecnici, etc..) ripartiti in **5.179 edifici scolastici** composti di **117.348** classi che accolgono **2.596.031** alunni.

La possibilità di operare su area vasta ha permesso quindi di frenare il proliferare di istituti scolastici per bacini di utenze minime, e di gestire un bacino di utenza ampio e transcomunale.

## 1. Il Disegno di Legge e l'edilizia scolastica.

Lo schema di Disegno di Legge recante disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni approvato dal Consiglio dei Ministri il 26 luglio 2013 definisce, tra le altre disposizioni, il passaggio delle funzioni dalle Province in materia di edilizia scolastica assegnate dalla Legge 23/96 da queste ai Comuni, riportando, di fatto, indietro il Paese di quasi 20 anni.

In realtà, **rispetto alla futura assegnazione degli edifici scolastici dalle Province ai Comuni stupisce la totale assenza di indicazioni sia nel testo del DDL che nelle diverse relazioni allegare.**

L'operazione, di impatto drammatico sull'erogazione di un servizio prioritario e di un diritto esigibile dei cittadini, **viene nel testo indicata solo per " sottrazione".**

Si afferma infatti che **le uniche funzioni di competenza** delle nuove future Province saranno la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; la 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; la programmazione provinciale della rete scolastica.

Tutte le altre funzioni amministrative conferite alle province con legge dello Stato saranno assegnate a Comuni o Unioni di Comuni, e saranno **individuate con un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.**

Con **una evidente contraddizione**, inoltre, il DDL considera giustamente le Province come il livello **istituzionale più idoneo a programmare la rete scolastica, tanto che lascia questa funzione all'ente di area vasta, ma spezza quel legame che caratterizza la programmazione provinciale rispetto proprio all'edilizia.**

- Edilizia scolastica e programmazione vanno di pari passo, poiché esiste **una stretta coerenza tra le continue modifiche ed evoluzioni dell'offerta formativa** (basti pensare alle recenti riforme dell'istruzione superiore) **rispetto ai contenitori scolastici di riferimento.** Vi è infatti una stretta simbiosi tra la didattica che continuamente evolve e l'edilizia scolastica nella quale la stessa è svolta. Programmare l'offerta formativa prescindendo dagli edifici chiamati a contenerla non appare una scelta coerente e lungimirante.
- I fabbricati dell'istruzione superiore, specie gli ITIS e gli istituti professionali, si caratterizzano per una **estremamente articolata e complessa tecnologia impiantistica.** **Taluni laboratori scolastici assomigliano sempre di più ad attività industriali piuttosto che a semplici spazi didattici.** Il know-how che ne consegue, costruito in anni di esperienza e specifiche attività manutentive svolte, sembra difficilmente gestibile dai Comuni, specie quelli piccoli, che a volte hanno solamente un istituto superiore. Le competenze tecniche acquisite difficilmente possono infatti essere patrimonio professionale dei tecnici comunali (spesso un solo geometra) investiti da una molteplicità di competenze della più varia natura. **È proprio la specializzazione tecnica delle Province in questo campo che consente di programmare ed eseguire le necessarie opere per un ottimale**

**funzionamento della didattica.** Sono le stesse professionalità che nelle aree tecniche della Provincia hanno progettato per anni, spesso con le sole risorse interne, i nuovi edifici scolastici e sportivi di competenza, applicando agli edifici le riforme della didattica che via via si succedevano.

### **3. I dati: le scuole delle Province e le scuole dei Comuni**

Le Province, come detto, gestiscono **5.137 edifici scolastici superiori**

I Comuni gestiscono invece **36.699 edifici tra scuola dell'infanzia, primaria e secondaria**

**Nel 2011** le Province hanno investito (Fonte Istat) in media **86.544,79 euro** a scuola in investimenti strutturali (rifacimenti, di messa in sicurezza delle scuole, adeguamenti alle norme, nuove costruzioni) .

**Per lo stesso tipo di interventi i Comuni** (nello stesso anno, Fonte Istat) invece hanno investito solo **30.321,30** a scuola.

E' evidente dunque che **per i 5.137 edifici scolastici delle Province ci sarebbe una riduzione drastica** delle risorse a disposizione.

### **4. Assegnazione ai Comuni degli edifici scolastici delle Province: diseconomie, disservizi, sprechi**

L'assegnazione della gestione degli edifici scolastici delle Province ai Comuni non può che produrre diseconomie, disservizi e dunque sprechi.

#### **Diseconomie e sprechi**

Le Province si occupano di assicurare il pieno funzionamento delle scuole che gestiscono e la manutenzione ordinaria. Assicurano dunque: riscaldamento, telefonia, rete wireless, acqua, luce, pulizia dei locali, forniture di materiale per la segreteria e i laboratori, cura del verde, .....Inoltre si occupano della manutenzione ordinaria (piccoli interventi di riparazioni) e investono nelle strutture (costruzione di aule, palestre, edifici)

Per ridurre i costi dei servizi stipulano **contratti di Global Service**: in questo modo ogni Provincia, attraverso un solo contratto di servizio assicura il funzionamento di tutte le Scuole che gestisce (in media, da 20 per una Provincia piccola ad oltre 300 per una Provincia grande).

Gli appalti globali o di manutenzione "a lotti territoriali" garantisce infatti economie di scala e migliore efficienza ed efficacia del servizio. Questi contratti, in essere in tutte le Province, non sono frazionabili su più Comuni.

**Nel caso del trasferimento dei fabbricati** ai Comuni, il contratto andrebbe rescisso e i Comuni dovrebbero, oltre che pagare la penale per la rescissione, attivarne di nuovi, ciascuno per il proprio edificio.

**Ovviamente questo processo comporterebbe un considerevole aumento del costo per singola scuola.**

## Alcuni esempi:

**La Provincia di Rovigo** ha affidato, nel marzo scorso, un appalto per il servizio riscaldamento relativamente alle sedi provinciali ed a tutti i fabbricati dell'istruzione superiore per la durata di 7 anni e quindi fino al 2020.

Il valore dell'appalto è di oltre **12.000.000 di euro** ed in esso sono compresi, oltre che il normale servizio calore, anche gli interventi di manutenzione straordinaria sugli impianti per quasi 800.000 euro nonché il servizio di manutenzione degli impianti antincendio di tutte le scuole. L'appalto riguarda, oltre che gli uffici, ben **53 fabbricati scolastici e palestre** ubicati in **7 diversi Comuni** della Provincia.

**La Provincia di Treviso gestisce 130 edifici scolastici**, in cui studiano **37.069 alunni**. Oltre la metà degli studenti delle scuole non risiedono nel Comune in cui si trova il plesso. Vale per Treviso, con il **68%** degli studenti **non residenti**, per il Conegliano, dove la percentuale sale al **75,5%** e per Castelfranco Veneto, in cui il **78,5%** dei ragazzi proviene da altri Comuni.

Tutti gli edifici scolastici sono gestiti con un contratto di Global Service con durata 15 ottobre 2011 – 14 ottobre 2016. Il contratto, per quanto riguarda la componente energia per la climatizzazione invernale, è stato stipulato con la formula “Energy Performance”, con calcolo della prestazione ai fini del compenso basato sul risultato complessivo misurato rispetto alla **totalità** degli edifici.

Il contratto pertanto **non è frazionabile**. Proprio questa scelta è valsa alla Provincia di Treviso il premio “Best Practice Patrimoni” al Forum PA 2012, ed il contratto stesso è stato utilizzato come riferimento in varie pubblicazioni e presentato a convegni a livello nazionale ed europeo. Il risultato dopo il primo anno di gestione con la formula “Energy Performance” è stato significativo: riduzione del consumo di energia pari al 24% rispetto alla base contrattuale di riferimento.

## Sprechi, aumenti costi e disecotomie: l'esempio delle spese per il riscaldamento

Un esempio eclatante ed immediatamente riscontrabile **dell'aumento della spesa pubblica** che deriverebbe dalla divisione tra i Comuni degli edifici scolastici gestiti dalle Province è rappresentato dal costo del riscaldamento delle scuole.

Come detto, le Province si occupano di tutta la gestione delle scuole, comprese le spese per le utenze e in particolare, per il riscaldamento. Potendo contare su grandi numeri, riescono a spuntare **prezzi ANCHE INFERIORI a quelli stabiliti dal Consip. Le economie che ne derivano vengono utilizzate per fare fronte alle altre esigenze delle scuole.**

In media nazionale, per le spese di riscaldamento, i **singoli Comuni spendono da un minimo del 20% in più ad un massimo del 45% in più delle Province**, come dimostrano i casi che si elencano di seguito.

La **Provincia di Parma paga 3,26 euro** per metro cubo riscaldato mentre ad un Comune di quella Provincia costa **4,39 euro**.

A **Reggio Emilia** il raffronto è tra **2,6 euro della Provincia e 3,7 euro di un Comune**.

La **Provincia di Treviso** paga **2,62** euro al metro cubo il riscaldamento per le sue scuole, mentre un suo **Comune** arriva a pagare **4,1 euro** a metro cubo.

La **Provincia di Torino** paga **2,62** euro il calore mentre ad un suo Comune **costa 5,31 euro**.

La **Provincia di Fermo** paga **1,99 Euro**, mentre un suo Comune paga **3,02 euro**.

Alla **Provincia di Brescia** il calore costa 2,149 euro al metro cubo mentre ad uno dei suoi Comuni costa 3,094.

La Provincia di Milano paga 4,30 euro al metro cubo riscaldato: il costo del calore di uno dei suoi Comuni è 6 euro.

Questi **esempi sono immediatamente riscontrabili anche nelle altre Province**.

I Comuni presi in considerazione per il confronto sono sia i Comuni capoluogo (quindi comunque con dotazione alta di edifici scolastici propri) sia i più piccoli.

### **Moltiplicazione dei Centri di spesa: da 107 ad oltre 1.300**

Come sottolineato in premessa, il passaggio delle scuole dai Comuni alle Province nel 1996 ha portato ad una sostanziale razionalizzazione degli edifici scolastici secondari che da 7000 sono diventati gli attuali 5.179, con evidente risparmio della spesa pubblica e a parità di offerta formativa.

La gestione dei 5.179 edifici è assegnata a 107 istituzioni, le Province.

### **Con il ritorno degli edifici scolastici ai Comuni, da 107 centri di spesa si passerà a 1.327 centri di spesa, e cioè i Comuni sedi di edifici scolastici delle Province.**

Si va da un minimo di aumento di centri di spesa nella stessa Provincia da 1 a 4, ad un massimo di moltiplicazione di centri di spesa da 1 a 126.

**In media nazionale i centri di spesa per la gestione delle scuole passeranno da 1 a 14,4 per provincia.**

Il tutto, tra l'altro, andando a pesare gravemente sui bilanci dei Comuni stessi.

Il Comune di **Trebisacce**, in Provincia di Cosenza, **conta circa 9000 abitanti**: oggi gestisce 4 scuole dell'infanzia, 2 scuole primarie e 1 scuola primaria di secondo grado. Con il passaggio previsto dal DDL, dovrebbe occuparsi della gestione, manutenzione e degli investimenti di altri **6 edifici scolastici superiori**.

Il Comune di **Casoli**, in Provincia di Chieti, conta circa 5000 abitanti: oggi gestisce 5 scuole, tra materne, elementari e medie: Con il DLL dovrà trovare nel suo bilancio risorse per gestire anche i 5 istituti superiori della Provincia ubicati nel suo territorio.

Il Comune di **Sansepolcro**, in **Provincia di Arezzo**, conta circa 16.000 abitanti. Oggi si occupa di 7 edifici scolastici di materne, elementari e medie. Con il DDL Delrio dovrebbe gestire altri 7 edifici di scuole superiori. Il doppio.

### **Sperperi: costi progettazione e collaudi**

Gli uffici tecnici delle Province, avendo queste istituzioni una marcata vocazione alla realizzazione di opere e infrastrutture, sono dotati di personale altamente qualificato: ingegneri, architetti, geometri, progettisti collaudatori. Grazie a queste professionalità il costo delle spese di progettazione e collaudo sono ridotte al 4% del totale del costo di ogni opera.

Tali professionalità non sono presenti nei comuni, soprattutto in quelli piccoli e medi, che pertanto devono rivolgersi ad appalti esterni per realizzare sia la fase progettuale che quella di collaudo: la spesa in questo caso è del 20% del totale del costo dell'opera.

Se dunque, come indicato precedentemente, le Province investono in media **86.544,79 euro in opere per edificio scolastico, di questi solo 3.461 euro sono utilizzati per il disbrigo delle pratiche degli uffici tecnici.**

**Nel caso dei Comuni invece, che investono solo 30.321,30 a scuola, oltre 6.000 euro non sono utilizzati per l'opera ma vengono stornati per provvedere alle pratiche.**

### **Disservizi**

Le Province gestiscono edifici scolastici distribuiti su tutto il territorio. I vari istituti hanno **bacini di utenza evidentemente trans-comunali, quando non trans-provinciali.**

### **Alcuni esempi:**

**La Provincia di Roma** gestisce in tutto **344** edifici scolastici, con una utenza di **171.133** alunni.

Nei **9** edifici scolastici della Provincia ubicati nel Comune di Civitavecchia studiano **3.643** alunni. Di questi, **1.195** non risiedono nello stesso Comune, il 30% del totale, e provengono da Comuni vicini, ma anche da altre Province, Viterbo in particolare.

Nei **4** edifici scolastici della Provincia ubicati nel Comune di Subiaco studiano **831** alunni, ma oltre la metà, **491**, non risiede in quel comune.

Negli **8** edifici scolastici della Provincia ubicati nel Comune di Tivoli, su **4.166** alunni oltre il 60% (**2.432**) risiedono fuori dal Comune.

Anche nel caso della **Provincia di Roma** l'amministrazione ha all'attivo un **contratto di Global service** attraverso cui assicura il funzionamento di tutte le scuole (dal riscaldamento alla manutenzione) a prezzi inferiori anche di quelli garantiti dal Consip. Questo **contratto non è frazionabile.**

### **Disseminazione del Personale delle Province responsabile del settore scuola**

Secondo il DDL Delrio, il personale delle Province dovrà seguire le funzioni laddove allocate, in base alle esigenze dei Comuni interessati. Nel caso dell'edilizia scolastica questa ipotesi appare del tutto impraticabile e certamente non economica. Nelle Province infatti gli uffici scuola sono presidiati da pool costituiti da alte professionalità quali ingegneri, geometri, architetti, chiamati a progettare, fare verifiche di stabilità e di sicurezza delle scuole, valutare i progetti di opere infrastrutturali. Tutto l'ufficio si occupa di seguire tutte le

scuole della Provincia. Se si dovesse assegnare il personale ai singoli comuni, **non sarebbe sufficiente a coprire il territorio.**

**Esempio:**

**La Provincia di Potenza gestisce 69 istituti superiori in cui studiano 19.096 alunni.**

16 edifici sono ubicati nel comune capoluogo di **Potenza**, 53 sono divisi nei **Comuni** della Provincia. **Il personale della Provincia addetto alla cura delle scuole è composto di 7 persone.** E' evidente che il pool, che in squadra riesce a gestire tutto il patrimonio, se fosse suddiviso non basterebbe che a coprire il Comune capoluogo, peraltro quello con meno edifici.

## **5. I debiti delle Province per l'edilizia scolastica**

**Lo stock di debito al 31.12.11 delle Province ammonta a circa 10,2 miliardi di euro** (fonte Istat 2011) .

Di questi, **3,9 miliardi circa sono i debiti per l'edilizia scolastica** (fonte Istat 2011) di cui **2,6 miliardi** sono debiti con la Cassa DDPP (Fonte Cassa DDPP) e **1,3 miliardi sono debiti con istituti bancari** (elaborazione Upi su dati bilancio Province. )

- Il trasferimento ai Comuni degli edifici scolastici ora in carico alle Province determinerebbe un **insostenibile appesantimento degli equilibri della situazione corrente dei bilanci comunali** per l'onere connesso all'ammortamento dei mutui e prestiti contratti per il finanziamento degli investimenti da parte delle Province, e ciò in una situazione di forte tensione sui bilanci comunali per effetto della contrazione di risorse derivanti dalla manovre di finanza pubblica degli ultimi esercizi.
- **Le Province hanno già programmato e previsto nei propri equilibri tendenziali del bilancio di parte corrente tali oneri e li hanno inseriti in programmi pluriennali di intervento per l'edilizia scolastica.** Per i Comuni rappresenterebbe invece l'aggravio di un onere pluriennale che andrebbe a condizionare pesantemente la propria situazione corrente e quindi i servizi di prossimità resi e la restante capacità di investimento, anche nel settore specifico della scuola, con ricadute negative sulla sicurezza e sulla manutenzione degli edifici scolastici oggetto di trasferimento.
- In ultimo, ma non ultimo per importanza, sono gli effetti che l'accollo **dell'onere dell'ammortamento dei mutui contratti determinerebbe per l'osservanza degli obiettivi programmatici dei Comuni relativi al patto di stabilità interno: i pagamenti degli stati di avanzamento delle opere in corso finanziate dal debito troverebbero una situazione già fortemente critica sul versante dei saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno** e ne determinerebbero un aggravamento insostenibile soprattutto per gli enti di media e piccola dimensione. L'aumento del contenzioso per ritardati pagamenti e l'onere complessivo per la finanza pubblica sarebbe aggravato in modo rilevante.

Di seguito alcuni esempi specifici:

Provincia di	numero edifici scolastici	importo stock di debito per mutui Cassa DDPP	importo stock di debito per mutui altri istituti	importo stock di debito per prestiti obbligazionari	DEBITO COMPLESSIVO
ROMA	344	174.121.338	101.903.428		276.024.766
MILANO	161	109.638.854	141.872.123		251.510.977
TORINO	160	45.771.172	43.639.628	73.474.734	162.885.534
VARESE	81	57.446.231	18.531.974	41.278.693	117.256.898
LECCE	113	45.812.705	0	36.603.395	82.416.100
BRESCIA	50	34.906.059	28.512.344	10.850.667	74.269.070
BERGAMO	71	57.802.224	2.377.467	1.293.798	61.473.489
UDINE	41	45.187.297	1.108.610	13.920.706	60.216.613
BOLOGNA	62	17.272.055	41.083.403		58.355.458
AREZZO	69	49.461.091	0	5.220.000	54.681.091
FIRENZE	67	47.240.688	5.941.768		53.182.456
CATANZARO	35	48.915.993	1.873.140		50.789.133
PALERMO	29	2.381.956		47.854.861	50.236.817
TREVISO	134	31.172.679		14.501.183	45.673.862
SIRACUSA	24	22.687.355	0	20.083.000	42.770.355
CUNEO	66	25.852.385	15.512.463		41.364.848
PERUGIA	108	28.417.497	66.439	11.096.484	39.580.420
GENOVA	82	32.407	28.350.313		28.382.720
LATINA	45	24.577.299		1.880.925	26.458.224
CREMONA	49	23.445.365	1.383.690		24.829.055
VERONA	55	9.963.689		12.796.811	22.760.500
ROVIGO	53	4.415.181	271.139	12.948.894	17.635.214
POTENZA	73	10.453.715	4.780.573		15.234.288
PESCARA	71	12.574.534	141.608		12.716.142
MASSA CARRARA	32	9.808.704	652.636	61.655	10.522.995

(Fonte: rilevazione Upi su dati bilancio Province)





*Allegato n. 4*

**I CENTRI PER L'IMPIEGO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE:  
perché le politiche per il lavoro devono restare alle Province**

*Roma, 23 ottobre 2013*

## Politiche per il lavoro: cosa fanno le Province?

Con la riforma del decentramento amministrativo del 1997-1999 e con la Riforma del Titolo V della Costituzione, le competenze sul lavoro e sulla formazione sono state attribuite ai sistemi regionali. Contestualmente il legislatore, per assicurare il funzionamento del sistema, ha stabilito:

- a) l'attribuzione allo Stato di funzioni in materia di coordinamento degli interventi, definizione degli standard, promozione delle reti territoriali e dei sistemi tecnologici ed informativi di riferimento;
- b) l'attribuzione alle Province delle funzioni di intervento diretto sul mercato del lavoro attraverso la gestione dei centri per l'impiego ed attraverso la promozione delle politiche attive e della formazione su delega regionale e statale.

Le Province, dunque, svolgono varie funzioni che riguardano il lavoro e la formazione:

- a) gestiscono direttamente i centri per l'impiego;
- b) pianificano le politiche attive sul territorio attribuite dalla Regione o dallo Stato
- c) pianificano l'offerta formativa e finanziano la formazione professionale , su delega regionale, gestendo direttamente centri di formazione professionale.

Queste funzioni, di erogazione diretta del servizio e di pianificazione degli interventi per la formazione ed il lavoro verso i cittadini e le imprese, **sono state assegnate alle Province perché la promozione e l'organizzazione del mercato del lavoro si realizza in bacini di impiego che trovano nell'area vasta provinciale il livello più diretto, di immediata vicinanza con l'utenza.**

Lo stesso motivo per cui tutti i soggetti che operano sul mercato del lavoro in Italia realizzano ed erogano servizi in primo luogo a livello provinciale: gli enti preposti all'erogazione delle politiche passive ( INPS), quelli responsabili delle funzioni di controllo e vigilanza ( INAIL, DTL), le stesse forze sociali, produttive, le Camere di Commercio.

E' una scelta naturale, che si è resa necessaria in ragione delle caratteristiche dei sistemi economici territoriali italiani, in ragione delle reti di impresa, delle specializzazioni e vocazioni produttive del territorio e dei bacini occupazionali.

Privarsi a questo livello della funzione del soggetto pubblico, attraverso un intervento volto a modificare la centralità della Provincia nell'erogazione e gestione degli interventi per il lavoro e la formazione, determinerà gravi ripercussioni anche sul sistema dei soggetti ( stakeholders) che operano sul mercato del lavoro territoriale.

Diverse analisi infatti mostrano come in questi anni i sistemi territoriali del lavoro abbiano determinato maggiori risultati nei casi in cui il trasferimento di funzioni e competenze alle Province sia stato pieno: in questo modo i centri per l'impiego sono stati messi in condizione di maggiore operatività ed il livello di soddisfazione delle imprese e dei cittadini è stato maggiore, per la possibilità di accedere direttamente agli strumenti disponibili per l'intervento sul territorio tramite i servizi provinciali.

## 1. La funzione dei centri per l'impiego provinciali sul territorio

Il presidio pubblico territoriale di intervento sul mercato del lavoro in Italia è il centro per l'impiego. La funzione dei centri per l'impiego, nati dalla riforma del collocamento di cui al **decreto legislativo n.469 del 1999** ( con cui l'Italia recepiva dopo alcuni anni le indicazioni europee), è quella di costituire il riferimento sul territorio per il governo del mercato del lavoro e la promozione dell'occupazione.

Si tratta dello svolgimento delle funzioni di base che riguardano: la gestione dello status di disoccupazione, l'orientamento al lavoro, la consulenza alle imprese, la promozione dell'inserimento al lavoro attraverso le politiche attive, l'incontro tra domanda ed offerta.

La gestione dell'inserimento mirato dei disabili, la promozione dell'autoimpiego e l' orientamento formativo sono ulteriori competenze attribuite al sistema dei centri per l'impiego italiani ( **576 centri per l'impiego e circa 200 sportelli decentrati sul territorio, di competenza provinciale**).

Il centro per l'impiego è un presidio sociale del territorio, che , secondo la legge, risponde ad un preciso bacino di impiego di riferimento, collocato mediamente in una dimensione **sui 200mila abitanti per ogni centro per l'impiego**. Il legislatore ha posizionato sul livello provinciale la competenza diretta dei centri per l'impiego proprio **perché la provincia è l'istituzione più prossima al bacino di riferimento dell'utenza del centro per l'impiego**.

I centri per l'impiego sono coordinati nel territorio provinciale attraverso il sistema dei "servizi provinciali per l'impiego" che associa i diversi centri per l'impiego e gli altri servizi su formazione e lavoro. Conseguentemente il legislatore ha indicato alle Regioni il compito di attribuire alla gestione dei centri per l'impiego l'erogazione degli interventi di politica attiva.

**Le Regioni che non hanno posizionato adeguatamente gli interventi di politica attiva sui servizi per l'impiego provinciali, come la Sicilia, sono quelle che in questi anni hanno realizzato i peggiori risultati nel funzionamento del mercato del lavoro.**

**Le Regioni, come la Lombardia, che hanno richiesto l'accreditamento dei soggetti sia pubblici che privati**, hanno invece determinato l'accreditamento anche dei centri per l'impiego da parte delle Province e l'istituzione di specifiche agenzie provinciali per il lavoro, che realizzano performances non inferiori a quelle dei servizi privati accreditati.

Dobbiamo considerare anche come **il sistema dei servizi per l'impiego provinciale italiano sia il meno finanziato d'Europa ( dieci volte meno del sistema tedesco o francese e con un numero di operatori otto volte inferiore)** e che nonostante il forte aumento della disoccupazione di questi ultimi cinque anni, le risorse finanziarie ed umane a disposizione sono ulteriormente diminuite.

In ogni caso, **ogni intervento di promozione del lavoro** ( dagli ammortizzatori in deroga al prossimo intervento della Garanzia Giovani) **passa attraverso la presa in carico** del disoccupato tramite i centri per l'impiego. Si tratta di un sistema che richiede un forte rafforzamento, anche nel senso del rapporto con i servizi privati e per migliorare il rapporto con le imprese.

**Il livello territoriale** che consente una efficace organizzazione della rete tra orientamento, offerta formativa, inserimento al lavoro, preselezione per le imprese, secondo i rapporti statistici, è quello **provinciale**, a conferma di quanto il legislatore aveva già previsto in origine.

## 2. La governance del lavoro sul territorio

### Perché mantenere le funzioni del lavoro alle Province

Le funzioni sul lavoro, ed in particolare i Centri per l'impiego, devono restare alle Province perché:

- a) la Provincia è livello istituzionale più prossimo agli utenti, cittadini ed imprese, del servizio erogato;
- b) la Provincia è livello istituzionale corrispondente ai bacini di impiego ed ai distretti di impresa;
- c) la Provincia è il livello di riferimento dell'ambito territoriale a cui sono preposti i centri per l'impiego;
- d) la Provincia costituisce il livello istituzionale di riferimento di tutti i soggetti pubblici e privati che operano sul mercato del lavoro, dell'INPS, delle Camere di Commercio e delle forze sociali ed economiche;
- e) è dimostrata la maggiore efficacia delle politiche per il lavoro e degli interventi per la formazione pianificati e gestiti in ambito provinciale.

Il trasferimento di competenze, funzioni e personale in altri livelli amministrativi ed istituzionali **comporta problemi di natura normativa, organizzativa, amministrativa**, determina un **aumento dei costi** ed ulteriori difficoltà nel governo del mercato del lavoro sul territorio, come si dimostra nei casi concreti esposti in appendice a questo testo.

### **Impossibilità di assegnare i Centri per l'impiego ai Comuni: stessi diritti a tutti i cittadini**

L'attribuzione ai singoli Comuni dell'erogazione diretta di servizi complessi ed articolati come quelli gestiti attualmente dai servizi provinciali attraverso i centri per l'impiego ( l'orientamento, la gestione dello status di disoccupazione, l'inserimento dei disabili, la preselezione, la consulenza alle imprese, l'incontro tra domanda ed offerta, la promozione delle politiche attive) appare impraticabile **nei due terzi dei comuni italiani**, per via delle dimensioni della popolazione e del territorio e per i costi che si verrebbero a determinare.

Inoltre le caratteristiche degli interventi per il lavoro e la formazione richiedono necessariamente un ambito territoriale di riferimento più vasto, di natura sovra comunale, per le caratteristiche stesse del funzionamento del mercato del lavoro e quindi dei relativi interventi. I Comuni svolgono non a caso funzioni di erogazione diretta di servizi di assistenza sociale, che sono del tutto indifferenti al mercato del lavoro. Un mercato del lavoro che opera a livello sovra comunale non può quindi essere gestito con strutture di livello comunale.

Tra l'altro, l'inadeguatezza del Comune come livello di governo di questi servizi è del tutto nota allo stesso legislatore del DDL sulle Province, visto che nel testo del Disegno di legge Delrio **si assegnano con chiarezza alle Città metropolitane, e non ai Comuni delle aree metropolitane, i servizi destinati allo sviluppo. Città metropolitane, che sono, territorialmente, istituzioni di area vasta: come le Province.**

Sarebbe del tutto paradossale e incomprensibile una norma **che in 10 aree del Paese ritiene indispensabile assegnare ad un governo di area vasta** le funzioni i servizi per l'impiego, ritenendo questo livello come quello ottimale, e **non garantisce la stessa efficienza in tutto il resto d'Italia**. Sarebbe come affermare che i cittadini dei comuni che non vivono nelle grandi aree urbane non hanno diritto ad avere politiche pubbliche per il lavoro efficienti.

Attualmente i CPI sono di nuovo impegnati nella riorganizzazione per garantire l'erogazione delle misure di politica attiva ai percettori dell'A.S.P.I. e all'attuazione della **"condizionalità"** secondo quanto previsto dalla

legge 92 del 2012 ed a breve, se non ci saranno ovviamente disposizioni normative diverse, per la gestione del programma Europeo “**Garanzia Giovani**” che assegna al soggetto pubblico un ruolo fondamentale per l'erogazione degli interventi.

Inoltre il livello comunale, i comuni piccoli e piccolissimi italiani, non sarebbero in grado di utilizzare i fondi secondo le modalità di gestione, rendicontazione e controllo richieste dall'Europa, sia per la mancanza di personale qualificato in materia, sia per i maggiori costi amministrativi che questa gestione richiederebbe (un esempio per tutti, l'emanazione di gare pubbliche per l'affidamento di progetti legati alle politiche attive dove sarebbero moltiplicati i costi di pubblicità, di coordinamento, di controllo etc..). **Il rischio è quello di diminuire il livello di performance sia per capacità di spesa che di impegno, sia verso l'efficacia di politiche programmate in un ambito troppo ristretto.**

**D'altronde, sono proprio i Comuni, nella pratica quotidiana, a non volere ricevere l'onere dei servizi per l'impiego.**

### **Alcuni esempi.**

Nella **Provincia di Verona**, attualmente il comune di Affi ha notificato alla Provincia una sorta di “sfratto” dalla sede e il comune di Bovolone ha manifestato l'intenzione di rinunciare ad essere sede di Cpi. Delle 6 sedi di Cpi gestite dalla Provincia, solo i comuni di Verona, Villafranca (30.000 abitanti) e Legnago (34.000 abitanti) potrebbero permettersi davvero di reggere peso, costi ed organizzazione.

In **Provincia di Catanzaro** (... comuni) una parcellizzazione a livello comunale dei servizi per l'impiego porterebbe ad una **forte penalizzazione dei lavoratori, già peraltro danneggiati da un tessuto economico/imprenditoriale asfittico, accentuando il divario tra le aree urbane e le aree rurali. L'omogeneità della gamma dei servizi e della loro erogazione costituisce uno dei punti di forza dei Servizi per il lavoro in provincia di Catanzaro.** Il coordinamento delle attività da parte del Settore permette di adottare politiche univoche e uniformi sull'intero territorio provinciale e permette di avere un interlocutore unico con l'Assessorato regionale al lavoro al fine di pianificare politiche di interventi di contrasto alla crisi occupazionale

### **Impossibilità di assegnare le funzioni del lavoro alle Unioni di Comuni: un presidio sociale è un diritto di tutti**

Le **Unioni dei Comuni in Italia sono 370**. Nonostante quindi siano già più di tre volte il numero delle Province, coprono **solo il 46,76% del Nord, appena il 15,14% del centro, il 15,41% del sud e il 22,7% delle isole** (Fonte ANCI-Area Piccoli Comuni/Unioni di Comuni).

**Immaginare di assegnare loro le funzioni dei servizi per l'impiego significherebbe decidere di escludere dalla possibilità di avere questo presidio pubblico in gran parte del territorio del Paese, con carenze gravissime soprattutto nel centro-sud.**

Le politiche del lavoro, poi, hanno bisogno di essere coordinate da un solo livello istituzionale e pianificate sul territorio. La gestione delle Province garantisce uniformità degli interventi. Con le Unioni dei Comuni, che sono una semplice aggregazione di scopo di enti locali, il rischio che ogni centro per l'impiego operi in modo separato e distinto è più che probabile. Inoltre, una funzione di così forte impatto sulla vita dei cittadini, non può essere compromessa dai contrasti, certi, che si creerebbero rispetto alla destinazione degli interventi e delle risorse tra i diversi Comuni del territorio di riferimento dei centri per l'impiego ( per esempio nella distribuzione dei tirocini o degli incentivi va evitato il mercanteggiamento tra i Comuni). Serve una terzietà ed una visione di insieme del territorio.

In questo caso, oltre all'evidente aumento dei costi, si perderebbe l'efficacia degli interventi, con centri per l'impiego scollegati dalla pianificazione provinciale delle relative politiche e degli strumenti.

### **Alcuni esempi**

**In Provincia di Verona sono presenti 6 Unioni di Comuni un territorio infinitesimale.** Le circoscrizioni territoriali dei Cpi delle Province frazionano e servono l'intero territorio provinciale. **Sul piano della distribuzione territoriale le Unioni esistenti non sono dunque in grado di assicurare il diritto di accesso ai servizi allo stesso livello a tutti i cittadini.**

### **Gli sprechi e i disservizi che si avrebbero dall'attribuzione alle Regioni dei Centri per l'impiego**

Le Regioni hanno avuto dal Titolo V l'attribuzione delle competenze sul lavoro e sulla formazione e la relativa programmazione. In nessun paese europeo le Regioni hanno avuto competenze, responsabilità e risorse sul lavoro e sulla formazione così ingenti. I risultati in termini di efficacia dei sistemi regionali sono problematici e sono peggiorati in questi anni. **Solo 3 regioni su 20 hanno oggi in Italia un funzionamento del mercato del lavoro che migliora e quindi sostiene le potenzialità economiche.**

La capacità e qualità di spesa delle regioni italiane, soprattutto nel Mezzogiorno, dei fondi europei per il lavoro e la **formazione è del tutto insufficiente ( 6 miliardi di euro ancora non spesi al 2013)** e **criticata** dalla Commissione Europea.

Attribuire alle Regioni anche la gestione diretta dei centri per l'impiego determinerebbe un sovraccarico di funzioni e responsabilità poco giustificabile per un ente che riesce con fatica a svolgere ovunque e con la stessa qualità i compiti attuali.

Esistono inoltre alcune forti impedimenti di natura tecnica funzionale:

- a) I servizi per l'impiego prevedono in molte Regioni l'accreditamento degli operatori privati, che concorrono con il pubblico su alcuni bandi. Verrebbe quindi meno la necessaria terzietà rispetto all'ente che programma e finanzia gli interventi ( con possibile ricorso europeo a riguardo);
- b) l'ipotesi di una regionalizzazione dei servizi per l'impiego, stante l'attuale assetto del Titolo V con capacità normativa esclusiva e concorrente sulle materie di interesse, potrebbe far nascere 21 sistemi per l'impiego diversi, a danno del livello unico ed omogeneo dei servizi e dei LEP e pertanto verrebbe minato il diritto al lavoro riconosciuto dalla nostra Costituzione come nazionale, omogeneo e garantito a tutti;
- c) le Regioni non svolgono una pianificazione delle politiche e delle risorse che risponde all'area territoriale provinciale ne tantomeno al bacino di riferimento dei centri per l'impiego, non garantiscono la necessaria prossimità della funzione ;
- d) le Regioni hanno compiti di legislazione e programmazione che rendono complessa l'erogazione dei servizi programmati ( necessaria distinzione delle due funzioni);
- e) l'aumento della spesa derivante dal trasferimento del personale provinciale, secondo stime delle stesse regioni, risulta intorno al venti per cento ed annullerebbe ogni eventuale risparmio.

## ***Alcuni esempi***

**Nella Regione Piemonte** il livello regionale indebolirebbe il modello di concertazione sociale, economico e territoriale, che in questi anni ha consentito ai servizi per l'impiego delle Province di instaurare dialoghi e confronti diretti e produttivi con tutti gli stakeholder (anche con le imprese) che hanno consentito la tenuta degli interventi sul territorio ed il rispetto delle peculiarità (il tessile di Biella non è il metalmeccanico di Torino così come l'agroalimentare di Cuneo).

La **Provincia di Catanzaro** comprende 80 comuni ed è caratterizzata dall'essere spontaneamente suddivisa in tre distinte aree economiche. La distinzione delle vocazioni produttive territoriali vede, in linea di massima, questo tipo di connotazione:

- a) Catanzarese, con presenza di servizi, commercio, artigianato, terziario e pubblica amministrazione;
- b) Lametino, con presenza di artigianato, logistica, distribuzione, commercio, produzione agroalimentare ed agricoltura;
- c) Alto Ionio e basso Ionio, con turismo, agricoltura, artigianato e servizi;

I servizi per l'impiego presenti in provincia di Catanzaro sono stati ideati e collocati territorialmente **per garantire una presenza nelle tre aree interessate.**

## **Agenzie regionali? Basta aziendifici!**

La soluzione del trasferimento dei centri per l'impiego con la costituzione di agenzie tecniche di diritto privato da parte delle regioni, oltre alle questioni ed i problemi posti rispetto al trasferimento di risorse e competenze dei centri per l'impiego alle regioni, determina altri gravi disservizi e sprechi:

- a) i centri per l'impiego non risulterebbero più servizi che rispondono al territorio di cui sono espressione, ma "aziende" sul modello degli sportelli INPS o delle ASL ( non appare questo un modello idoneo a rispondere ad una domanda sociale ed economica);
- b) verrebbe meno la capacità di lettura e di attenzione al territorio, la logica " dal basso", per creare invece un sistema a forte rischio di autoreferenzialità;
- c) la maggior parte **delle agenzie regionali in questi anni sono state chiuse e la proliferazione di enti di questa natura** determina forti rischi di contaminazione politico clientelare, in quanto " centrali di appalto" e di conferimento di incarichi di consulenza diretta;
- d) c'è il rischio che in questo modo al soggetto pubblico restino solo le funzioni amministrative e che **venga dato alle agenzie per il lavoro private con fini di lucro tutto il sistema delle politiche attive**, con il rischio di penalizzare i disoccupati più deboli e che necessitano di maggior affiancamento (in quanto meno convenienti per le agenzie private).

## **Quale ruolo per lo Stato? All'agenzia nazionale il compito di coordinare e promuovere.**

Appare del tutto evidente come lo Stato debba in Italia recuperare una capacità di definire standard, riferimenti e funzioni di coordinamento dei servizi per l'impiego ed anche degli stessi centri provinciali per l'impiego. L'UPI sollecita questo intervento da tempo. Lo Stato italiano deve recuperare anni di ritardo e di disattenzione rispetto al posizionamento ed alla qualità dei servizi pubblici per il lavoro. Manca oggi quasi tutto: sistemi informativi nazionali per le politiche attive e le richieste delle imprese, standard dei servizi condivisi ed esigibili, programmi nazionali finanziati ed efficaci di politiche attive. La quota minima di risorse dei Fondi europei, intorno al 5%, che lo Stato ha deciso di riservare a sé non ha consentito in questi anni di promuovere un

sistema nazionale per il lavoro e la funzione dell'agenzia tecnica del Governo Italialavoro è stata limitata. Questa assenza ha diviso tra loro ancora di più i territori, penalizzando la stessa competitività. Uno Stato che deve recuperare questa capacità deve avere **strutture e risorse per il lavoro maggiori ed una diversa capacità di controllo e verifica dei sistemi ed interventi regionali.**

Per questo motivo appare oggi del tutto improbabile che lo Stato Italiano ed il Ministero del Lavoro possano passare dalla attuale funzione e capacità del tutto marginale di intervento sul mercato del lavoro direttamente alla gestione di tutti i soggetti pubblici che intervengono sul mercato del lavoro, in primo luogo i centri per l'impiego.

Si tratta peraltro di una scelta che comporterebbe una revisione radicale del Titolo V della Costituzione.

La scelta di una **Agenzia nazionale modello INPS**, presente peraltro in molti paesi europei, comporterebbe infatti una rivoluzione totale **del quadro delle competenze e funzioni del Titolo V.** Va valutato anche come, a differenza delle politiche passive erogate dall'INPS, le politiche attive richiedano servizi che conoscano e rispondano al territorio ed alle sue diversità e potenzialità e che riconoscano le diversità delle persone e delle imprese. Non si tratta di meri uffici amministrativi. In ogni caso l'eventualità di una **agenzia nazionale di riferimento che promuova, coordini, verifichi, valuti ed affianchi** i territori è una ipotesi utile, ma che non può eliminare le responsabilità dirette dell'ente territoriale più prossimo all'erogazione del servizio.

### **Sprechi e disservizi: il personale dei centri per l'impiego che fine farebbe?**

Sono passati quasi 16 anni dall'assegnazione alle Province degli ex uffici di collocamento e dalla trasformazione di quei carrozzoni polverosi nei moderni centri per l'impiego. Per fare fronte ai nuovi uffici, le Province si sono dotate di personale altamente qualificato, con know how avanzato e adeguatamente formato per affrontare la gestione dei servizi di politiche del lavoro offerti ai cittadini e alle imprese attraverso le nuove tecnologie. Attualmente il personale delle province impegnato nei centri per l'impiego è pari a circa 7.000 unità, uno per ogni 400 disoccupati presi in carico.

Immaginare di **assegnare questo personale ai comuni non basterebbe, in termini puramente numerici, considerato che i comuni italiani sono oltre 8.000.**

### **Alcuni esempi.**

In provincia di Verona ci sono **98 comuni e 7 unioni di comuni.** I dipendenti operanti nei servizi per il lavoro della **Provincia di Verona**, distribuiti tra 6 Centri per l'impiego, sono 75.

Facendo un brevissimo conto, **non sarebbe possibile nemmeno assicurare 1 dipendente per comune.**

Nella **Provincia di Torino** ci sono 315 Comuni; anche considerando solo quelli al di sopra dei 15.000 abitanti **appare difficilmente realizzabile insediare in tutti i comuni i servizi per il lavoro necessari** ai cittadini, tenuto conto che il **personale** in servizio presso i CPI ammonta attualmente **a 233 unità.** Si dovrebbe mantenere la logica dei bacini, così come l'attuale organizzazione prevede, anche per evitare disagi logistici ed organizzativi ai CPI in un momento delicato come l'attuale, ma questo comporta comporre le Unioni di Comuni nel modo più aderente possibile ai bacini esistenti, **mentre le Unioni per la gestione associata dei servizi comunali che si stanno creando vengono composte con logiche diverse e indipendenti da quella.**

In Provincia di Siena i **comuni sono 36 e gli operatori nei Centri per l'impiego sono 37.** Quindi, anche in questo caso si potrebbe a malapena assicurare un dipendente per comune.