



Provincia di Macerata

IL PRESIDENTE

Macerata li 29/11/2012

**Al Presidente della 1^o Commissione
"Affari Costituzionali"
Senato della Repubblica
On. Sen. Carlo Vizzini**

Gentile Presidente,

nel ringraziarLa per l'invito, trasmetto per gli atti dell'audizione, la documentazione allegata sulle nostre osservazioni e proposte al D.L. 188/2012

Cordialità

IL PRESIDENTE
(Dott. Antonio Pettinari)

Allegati:

1. La proposta di riordino delle province marchigiane,
2. Dieci ragioni per la provincia di Macerata;
3. Proposte modificative del D.L. 188/2012.

Audizione del Presidente della Provincia di Macerata
Antonio Pettinari
Senato della Repubblica- I Commissione
29 novembre 2012

ALLEGATO 1

LA PROPOSTA DI RIORDINO DELLE PROVINCE MARCHIGIANE

Il CAL delle Marche, nella seduta del 1° ottobre u.s., ed il Consiglio della Regione Marche, nella seduta del 22 ottobre u.s., hanno approvato un'ipotesi di "riordino" che recupera **le quattro Province storiche**, accorpando la recente Provincia di Fermo con quella di Ascoli Piceno.

La proposta approvata permette un riordino di adeguamento ai requisiti minimi ed una riorganizzazione rapida e possibile ai nuovi parametri che Stato e Regione stanno perseguendo.

- **Il riordino responsabile e costituzionalmente corretto dovrebbe tener conto non solo della normativa vigente con i criteri e requisiti di cui alla legge, ma anche delle ipotesi e delle proposte delle Autonomie locali e delle Regioni, cosicché il provvedimento finale del Parlamento non sia di mera attuazione, ma configuri il naturale epilogo di un iter che, impostato negli obiettivi dall'iniziale provvedimento di legge, con il concorso degli Enti Locali e della Regione, si concluda con una nuova e finale legge del Parlamento, che definisca i modi e i tempi di realizzazione del riordino stesso.**

- **La legge finale del Parlamento non può quindi caratterizzarsi come semplice operazione di attuazione dei requisiti e dei limiti di cui alla L. 135/2012, della deliberazione del Consiglio dei Ministri nonché di mera conversione del D.L. n. 188/2012, ma dovrebbe delineare un percorso cadenzato ed aperto, che porti alla completa realizzazione della riforma.**

- **I maggiorati requisiti minimi di popolazione richiamati dall'art. 17 della L. 135/2012 vanno interpretati anche tenendo conto dell'incremento di popolazione avvenuto nell'ultimo decennio, quando è tale da far presumere il superamento della soglia limite entro i prossimi anni, così da rendere inopportuno e non economico un accorpamento.**

In sostanza, i requisiti potrebbero essere "dutilizzati" nello spazio e nel tempo, sia adattandoli in concreto alle specifiche situazioni, sia coniugandoli con il necessario arco di durata di un percorso attuativo di riordino, che permetta ai Comuni interessati di partecipare ad un più adeguato "riassetto" delle circoscrizioni provinciali, accelerando, in tempi prefissati, un processo di integrazione più economico ed efficiente su dimensioni di area vasta.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, per quanto riguarda specificamente la Regione Marche, risultano ravvisabili tutti i presupposti per poter maturare il raggiungimento di entrambi i requisiti previsti dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri, avviando una fase di vero riordino (termine, questo, scelto non a caso dal legislatore nella legge di conversione n. 135/2012) e non limitandosi, dunque, sic et simpliciter, ad un estemporaneo ed automatico accorpamento ma riaprendo i termini per i Comuni per deliberare le proposte di allocazione in relazione al riordino, nel rispetto delle procedure costituzionali e della disciplina regionale vigente in materia.

In tale prospettiva, in riferimento al dato degli abitanti, assume rilevanza preminente la constatazione che la popolazione complessiva della Regione Marche supera il numero di abitanti posto dalla norme per l'esistenza delle quattro Province storiche, consolidate in uno scenario di sviluppo continuo, rendendo più che probabile, a breve-medio termine, che anche

la Provincia di Macerata possa nei prossimi anni oltrepassare la soglia minima di popolazione (stante il significativo incremento nell'ultimo decennio della popolazione maceratese, passata dai 300.000 del 2001 ai 326.000 abitanti attuali).

Il riordino effettivo, da realizzare entro un termine congruo e ragionevole, oltre che sulla crescita endogena e preventivabile, potrà basarsi su un adeguamento delle superfici di estensione delle vecchie Province, nel rispetto delle disposizioni e delle procedure delineate dalla LEGGE REGIONALE n. 10/1995, concernente "Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche", che attribuisce, appunto, alla Regione, il ruolo di promuovere e coordinare l'iniziativa dei territori; del resto, sarebbe del tutto illogico ed inaccettabile disattendere completamente la vigente normativa regionale in materia, legittimamente adottata.

L'adeguamento delle superfici di estensione delle 4 Province storiche dovrà risultare consono ad un ottimale ed economico esercizio delle funzioni che verranno assegnate alle nuove Province, nel quadro anche del "riordinamento" delle Regioni.

Sarà compito successivo delle nuove Province, attraverso gli statuti, disciplinare l'organizzazione delle Comunità e del territorio.

Va infine evidenziata l'oggettiva difficoltà riscontrata nel procedere, nell'incerto contesto attuale, ad un adeguamento delle circoscrizioni in assenza di un assetto definito delle competenze che le Province sono chiamate a svolgere.

Il Governo, ad oggi, non ha ancora provveduto, superando i termini di cui all'articolo 17, comma 7, della L. n. 135/2012, ad individuare le funzioni amministrative conferite alle province con legge dello Stato da trasferire ai Comuni (era fissato nella legge il termine del 5 settembre u.s.) lasciando presumere uno slittamento degli ulteriori adempimenti in ordine all'indicazione dei beni e delle risorse da trasferire e determinando di fatto, indirettamente, un ritardo in capo alla Regione nell'avvio del trasferimento delle funzioni regionali di cui all'art. 23 comma 18 del D.L. 201/2011.

Si evidenzia inoltre la mancanza di un'adeguata legge elettorale delle Province, trasformate in enti di secondo grado. L'accorpamento di Fermo, Macerata ed Ascoli Piceno configurerebbe una Provincia difficilmente governabile in quanto vasta più di metà regione, con 130 Comuni e quasi 2.000 tra sindaci e consiglieri comunali, di peso rappresentativo diverso, che dovrebbero eleggere un consiglio provinciale con modalità ancora da stabilire ...

In conclusione, il sovrapporsi di leggi con logiche diverse ha creato un ingorgo normativo che va diluito; dalla "soppressione e accorpamento" delle province si è passati al "riordino", prevedendo un percorso partecipativo che tenta di superare l'obiezione di incostituzionalità; ciò impone:

- l'estensione del procedimento di riordino in tempi congrui, per recuperare ritardi e carenze legislative;
- la gradualità necessaria di realizzazione, per consentire la maturazione e concretizzazione degli obiettivi.

ALLEGATO 2

DIECI RAGIONI PER LA PROVINCIA DI MACERATA

- 1) Conformemente al parere del Cal delle Marche e della Regione, nonché alle deliberazioni adottate da 42 Comuni del territorio maceratese, **la proposta di mantenimento delle 4 Province storiche, con conseguente accorpamento delle Province di Ascoli Piceno e Fermo, rappresenta la base del riordino da realizzare:**
 - con il raggiungimento del limite di popolazione ormai prossimo da parte della Provincia di Macerata (per la quale, peraltro, risulterebbe sufficiente, rispetto alla soglia dei 350.000 abitanti, una “deroga” in misura non superiore al 10%)
 - con il raggiungimento del limite di superficie da parte della “riaccorpata” Provincia di Ascoli-Fermo.
- 2) In ordine ai requisiti, per la Provincia di Macerata, assumono rilevanza i seguenti dati e circostanze:
 - la superficie è la più estesa tra le province delle Marche (2.773,75 Km²)¹;
 - il numero dei comuni (57) è maggiore rispetto alle Province di Ascoli Piceno (33) e Fermo (40)²;
 - la popolazione residente (circa 326.000 abitanti)³ è di gran lunga superiore a quella delle Province di Ascoli Piceno e Fermo⁴.

Risulta inoltre probabile, a breve-medio termine, che anche la Provincia di Macerata possa raggiungere la soglia minima di popolazione, stante il significativo incremento nell'ultimo decennio della popolazione maceratese, passata dai circa 300.000 del 2001 ai 326.000 abitanti attuali.

Con un riordino, da effettuare entro un termine preciso e congruo, dovranno e potranno realizzarsi i necessari aggiustamenti per consentire, in riferimento alla Provincia di Macerata e a quella di Ascoli-Fermo, il raggiungimento delle soglie relative ad entrambi i criteri, di estensione e di popolazione, rispettando la legge regionale n.10/1995 (“Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche”).
- 3) **La Provincia di Macerata è l'unica delle Marche con due Università (Macerata e Camerino) ed un'Accademia di Belle Arti**, con un numero complessivo di studenti iscritti (circa 20.000) superiore a quello relativo non solo all'Università di Urbino, ma anche al Politecnico di Ancona⁵.
- 4) **La Provincia di Macerata ha la maggior estensione di zona montana delle Marche (il 70% di Comuni Montani⁶ e il 62% di superficie montana⁷)** con il Parco nazionale dei Sibillini (sede a Visso).
La fascia costiera è limitata a soli 13 km.

¹ Pesaro-Urbino (2.564,21 Km²), Ancona (1.940,16 Km²), Ascoli Piceno (1.228,23 km²), Fermo (859,51km²).

² Comuni della Provincia di Ancona (49), della Provincia di Pesaro (60).

³ Dati provvisori Istat riferiti a luglio 2012.

⁴ Ascoli Piceno 214.068 abitanti, Fermo 177.914 abitanti.

⁵ Univ. Macerata e Camerino 18.814, Univ. Urbino 14.359, Politecnico Ancona 16.822 (Fonte MIUR - a.a.2010/2011).

⁶ A fronte del 48% di Pesaro-Urbino, del 20% di Ancona, del 39% di Ascoli Piceno e del 15% di Fermo.

⁷ Pari a 1.722,93 km², in base alla classificazione ai sensi della L. n. 991/1952. Per Pesaro-Urbino la percentuale di superficie montana è del 58%, per Ancona del 38%, per Ascoli Piceno è del 52% e per Fermo del 32%.

La rete viaria della Provincia di Macerata, comprensiva di autostrade, strade statali, provinciali e comunali, raggiunge i 4.477 km; in particolare **le strade provinciali sono le più estese delle Marche**⁸.

- 5) **La Provincia di Macerata ha un numero di aziende di gran lunga superiore rispetto a quelle della Provincia di Ascoli Piceno e di Fermo**⁹.

La Provincia di Macerata ha il più alto rapporto imprese/abitanti nelle Marche ed è sesta nella relativa graduatoria nazionale con circa 12.000 imprese ogni 100.000 abitanti¹⁰.

Possiede il requisito minimo delle 40.000 aziende che garantisce la permanenza della sede provinciale della Camera di Commercio, mentre Ascoli e Fermo dovranno necessariamente aggregarsi, essendo sotto tale limite.

Si sottolinea che, ai fini della permanenza delle sedi delle Camere di Commercio, ai sensi del D.Lgs. n. 23/2010, rileva non il comune più popoloso (come previsto per l'individuazione del capoluogo delle nuove Province nella deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012) bensì la provincia più popolosa.

- 6) **Nell'ambito del territorio regionale, la Provincia di Macerata ha un posizione più centrale rispetto alle due Province di Fermo ed Ascoli Piceno a sud.**

- 7) **La Provincia di Macerata ha sempre avuto buone posizioni nella classifica nazionale della qualità della vita: nel 2009 era addirittura 4a, nel 2010 era 12a, è scesa poi al 38° posto nel 2011 con l'irrompere della crisi, per risalire nel 2012 al 29°. E' un piazzamento notevole stante anche la sua specificità montana, artigianale e piccolo-industriale**¹¹.

- 8) **La Provincia di Macerata, inoltre, ha un bilancio sano: nonostante i tagli e le difficoltà congiunturali, è riuscita a garantire il rispetto del patto di stabilità, dei parametri di deficitarietà e dei tetti di spesa per il personale.**

In particolare, il rapporto spese di personale/spese correnti (principale parametro di controllo della spesa del personale) comprese le società partecipate, è al 28,91%: un dato molto positivo, tenendo conto che il limite non superabile è fissato al 50%.

- 9) **Ascoli Piceno, che si vorrebbe capoluogo, perché più popoloso, della macroprovincia accorpata**, è al confine sud della Regione ed è distante dai comuni del maceratese dai 100 ai 150 km¹².

- 10) **La fusione delle attuali Province di Ascoli, Fermo e Macerata in una "macroprovincia" nel sud delle Marche risulterebbe illogica e di difficile gestione.**

Basti tener conto che si avrebbe una Provincia con:

- 130 Comuni (a fronte dei rispettivi 60 di Pesaro e 49 di Ancona)¹³;

- 4.861,49 Km² (a fronte dei rispettivi 2.564,21 di Pesaro e 1.940 di Ancona)¹⁴;

- 717.344 abitanti (a fronte dei rispettivi 366.963 di Pesaro e 481.028 di Ancona)¹⁵.

In sostanza si tratterebbe di una Provincia:

- vasta più di metà Regione;

- con più della metà dei Comuni della Regione e quasi la metà degli abitanti regionali;

- dove 2.000 tra sindaci e consiglieri comunali, di peso rappresentativo diverso, dovrebbero eleggere, con modalità ancora da stabilire, il Consiglio provinciale di un ente di secondo grado con funzioni anch'esse da definire.

⁸ Macerata 1.463 Km, a fronte dei 1.419 di Pesaro-Urbino, 954 di Ancona, 979,76 di Ascoli Piceno e 852,24 di Fermo (fonte: Grafo stradale Regione Marche 2010).

⁹ Macerata ha 46.871 imprese a fronte, rispettivamente, di 30.029 (AP) e 26.456 (FM) (Min. Att. Prod. decreto dirett. 18 giugno 2012 su dati attività economiche 2011).

¹⁰ Dati Istat e Movimprese/Infocamere – III trimestre 2011.

¹¹ "Il Sole 24 ore" (6.12.2010, 5.12.2011 e 26.11.2012).

¹² Secondo la Guida Michelin Cingoli dista da Ascoli Piceno 137 km, Apiro 150 km.

¹³ I Comuni della Regione Marche sono 239.

¹⁴ I Km² complessivi della Regione sono 9.365,7.

¹⁵ La popolazione totale delle Marche è di 1.565.335 abitanti.

Audizione del Presidente della Provincia di Macerata
Antonio Pettinari
Senato della Repubblica- I Commissione
29 novembre 2012

ALLEGATO 3

PROPOSTE MODIFICATIVE DEL DECRETO LEGGE 188/2012

EMENDAMENTI n. 1

(clausola di flessibilità nell'applicazione dei requisiti minimi)

1.A

All'art. 1, comma 2, aggiungere in fine le seguenti parole:

« , e tenendo conto delle proposte di riordino approvate dalle Regioni sulla base delle ipotesi di riordino formulate dai Consigli delle autonomie locali. Per assicurare la razionale e efficiente configurazione delle circoscrizioni provinciali all'interno delle Regioni, i requisiti minimi si intendono conseguiti con una tolleranza non superiore al dieci per cento e comunque considerando le specificità delle Province, risultanti dal riordino, che sono confinanti con altre regioni.»»

L'emendamento mira a garantire che nell'applicazione dei requisiti minimi stabiliti nella delibera governativa del 20 luglio 2012, si tenga conto, come peraltro già previsto nell'art. 17, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, delle proposte di riordino formulate dalle Regioni sulla base delle ipotesi approvate dai rispettivi CAL. Inoltre l'emendamento tende ad assicurare una flessibilità complessiva del dieci per cento nell'applicazione di entrambi i requisiti minimi e comunque considerando la specificità delle Province risultanti dal riordino e confinanti con altre Regioni.

1.B (alternativo ad 1.A)

All'art.1, il comma 2, è sostituito dal seguente:

2. Ai fini del riordino delle province ai sensi dell'articolo 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, si applicano i requisiti minimi seguenti, comunque considerando la specificità delle Province, risultanti dal riordino, che sono confinanti con altre regioni:

- a) dimensione territoriale non inferiore a duemilacinquecento chilometri quadrati;
- b) popolazione residente non inferiore a trecentomila abitanti.

L'emendamento mira a ripristinare la dimensione della popolazione già prevista dall'originario art.15 del dl 13.08.2011 n.138 tenendo conto altresì della specificità delle province risultanti dal riordino e confinanti con altre regioni.

EMENDAMENTO n. 2

(attuazione progressiva del riordino delle Province)

All'art. 2, comma 1, alinea, le parole «In attuazione dell'articolo 17 del citato decreto-legge n. 95 del 2012, a decorrere dal 1° gennaio 2014 le Province nelle regioni a statuto ordinario sono le seguenti:» sono sostituite dalle seguenti:

«Alla scadenza dei sei mesi successivi alla completa attuazione di quanto previsto nei commi 6, 7 e 9 dell'art. 17 del citato decreto legge n. 95 del 2012 e nei commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, come attestata con uno o più decreti del Presidente del Consiglio previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, le Province nelle regioni a statuto ordinario saranno le seguenti:»

L'emendamento mira ad assicurare quel più ampio margine di tempo che è necessario per garantire che il passaggio dal vigente al nuovo assetto delle Province, così come previsto dall'art. 17, commi 5, 7 e 9 del d.l. n. 95 del 2012, e dall'art. 23 nei commi 18 e 19 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, avvenga a seguito della determinazione del nuovo quadro delle funzioni degli enti locali e a seguito del trasferimento delle risorse alle nuove Province, e dunque tenendo conto dei numerosi provvedimenti di carattere normativo e amministrativo che tale passaggio comporta, della necessità di provvedere all'approntamento delle sedi, allo spostamento e riallocazione del personale, alla disciplina della successione dei rapporti giuridici e finanziari, e così via. Per di più tali passaggi possono non essere contestuali per tutte le Province e possono richiedere, come l'esperienza insegna, tempi più o meno lunghi. Dunque si prevede che con un apposito decreto o con più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sia attestata la conclusione dei passaggi normativi e amministrativi propedeutici all'avviamento delle nuove Province risultanti dal procedimento di riordino. Pertanto, allo scadere dei sei mesi successivi alla predetta attestazione, avverrà l'istituzione delle nuove Province.

EMENDAMENTI n. 3
(Mantenimento della Provincia di Macerata)

All'art. 2, comma 1, lett. a), sostituire le parole «Provincia di Ascoli Piceno-Fermo-Macerata in luogo delle Province di Ascoli Piceno, di Fermo e di Macerata;» con le seguenti:

«Provincia di Ascoli Piceno-Fermo in luogo delle Province di Ascoli Piceno e di Fermo;»

All'art. 2, comma 1, lett. b), dopo le parole «Provincia di Pesaro-Urbino;» aggiungere le seguenti:

«Provincia di Macerata;»

I due emendamenti si collegano a quanto risulta dalla proposta di riordino formulata dalla Regione Marche sulla base della ipotesi di riordino approvata dal relativo CAL, e dunque a sostituire la nuova Provincia che dovrebbe nascere dalla fusione delle Province di Ascoli Piceno, Fermo e Macerata, con la Provincia di Ascoli Piceno-Fermo, e conseguentemente a tenere ferma la Provincia di Macerata.

EMENDAMENTI n. 4
(individuazione del Capoluogo di Provincia)

4.A

All'art. 3, comma 1, sostituire le parole «tra quelli già capoluogo di Provincia, avente maggior popolazione residente, salvo il caso di diverso accordo, anche a maggioranza, tra i medesimi comuni. », con le seguenti:

«che era già capoluogo della Provincia avente la maggior popolazione residente, salvo il caso di diverso accordo tra le Province oggetto del riordino.»

4.B (alternativo a 4.A)

All'art. 3, comma 1, sostituire le parole «tra quelli già capoluogo di Provincia, avente maggior popolazione residente, salvo il caso di diverso accordo, anche a maggioranza, tra i medesimi comuni. », con le seguenti:

«che era già capoluogo della Provincia avente la maggior popolazione residente, salvo il caso di diverso accordo tra i Comuni medesimi.»

L'emendamento mira a stabilire, nella determinazione del capoluogo delle Province di nuova istituzione, il medesimo criterio già utilizzato dalla legge per la individuazione dei requisiti minimi, cioè quello della popolazione presente nella Provincia, in luogo di quello, del tutto eterogeneo, della popolazione residente nel capoluogo medesimo, e che non tiene conto della densità della popolazione a livello provinciale. Inoltre, si elimina il riferimento all'accordo a maggioranza tra i comuni, in quanto il criterio maggioritario non risulta compatibile con una tale scelta.

Con l'emendamento 4.A si prevede che l'accordo intervenga tra le Province che sono oggetto del riordino, mentre con l'emendamento 4.B tra i Comuni capoluogo di Provincia.

EMENDAMENTI n. 5

(mantenimento degli attuali organi delle Province nella fase transitoria)

5.A

All'art. 7, sostituire il comma 1, con il seguente:

«Il mandato degli organi di governo attualmente in carica nelle Province che sono oggetto del procedimento di riordino, cessa a decorrere dalla istituzione delle nuove Province e comunque dalla elezione dei nuovi organi di governo.»

5.B (alternativo al 5.A)

All'art. 7, comma 1, sopprimere il capoverso «Nelle medesime Province a decorrere dal 1° gennaio 2013 la giunta è soppressa e le relative competenze sono svolte dal Presidente della Provincia, il quale può delegarle ad un numero di consiglieri provinciali non superiore a tre.»

5.C (in coerenza con il 5.A)

All'art. 7, comma 2, le parole «e il 31 dicembre 2013» sono sostituite dalle seguenti:
«e la istituzione delle nuove Province»

5.D (in coerenza con il 5.A)

All'art. 7, comma 2, le parole «fino al 31 dicembre 2013.» sono sostituite dalle seguenti:
«fino alla elezione dei nuovi organi.»

Gli emendamenti hanno la finalità complessiva di garantire che nelle Province oggetto di riordino gli organi di governo attualmente in carica rimangano operanti sino all'entrata in funzione delle nuove Province e dunque sino alla elezione dei nuovi organi di governo. In ogni caso, si propone uno specifico emendamento (5b) relativo alla soppressione delle Giunte.