

**Centro Studi
Consiglio Nazionale Ingegneri**

**Le possibili ricadute della soppressione ed accorpamento
delle province sull'Ordine degli ingegneri**



(c.r.394)

Roma, 9 ottobre 2012



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

Ing. Armando Zambrano	Presidente
Ing. Fabio Bonfà	Vicepresidente Vicario
Ing. Gianni Massa	Vicepresidente
Ing. Riccardo Pellegatta	Segretario
Ing. Michele Lapenna	Tesoriere
Ing. Giovanni Cardinale	Consigliere
Ing. Gaetano Fede	Consigliere
Ing. Andrea Gianasso	Consigliere
Ing. Hansjörg Letzner	Consigliere
Ing. iunior Ania Lopez	Consigliere
Ing. Massimo Mariani	Consigliere
Ing. Angelo Masi	Consigliere
Ing. Nicola Monda	Consigliere
Ing. Raffaele Solustri	Consigliere
Ing. Angelo Valsecchi	Consigliere

Presidenza e Segreteria 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048

www.tuttoingegnere.it



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

CONSIGLIO DIRETTIVO

Ing. Luigi Ronsivalle	Presidente
Ing. Luigi Panzan	Vice Presidente
Ing. Fabrizio Ferracci	Consigliere Segretario
Ing. Giovanni Cardinale	Consigliere
Ing. Francesco Cardone	Consigliere
Ing. Giovanni Margiotta	Consigliere
Ing. Salvatore Noè	Consigliere
Ing. Maurizio Vicaretti	Consigliere
Dott. Massimiliano Pittau	Direttore

Sede: Via Dora, 1 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800

www.centrostudicni.it

Il presente testo è stato redatto dall'avv. Lorenzo Passeri.

Indice

1. Il quadro normativo _____ 1
2. Le ricadute sugli Ordini degli ingegneri _____ 6



1. Il quadro normativo

Il DL 06/07/2012 n. 95¹ (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*, pubblicato nella Gazz. Uff. 6 luglio 2012, n. 156, S.O.) ha dettato importanti prescrizioni in tema di riorganizzazione dell'ordinamento istituzionale, in particolare delle Autonomie locali.

Gli artt. 17, 18 e 19 di detto Decreto introducono in sintesi:

- 1) una riorganizzazione con soppressione ed accorpamento delle province e la costituzione di alcune Città metropolitane;
- 2) la ridefinizione delle funzioni essenziali dei Comuni fra le quali *“i servizi di trasporto pubblico comunale”* (lett. f) e *“l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi”*;
- 3) l'accorpamento dei comuni di più ridotte dimensioni (fino a 5mila abitanti e/o 3mila);
- 4) l'obbligo della Regione di perimetrare gli ambiti per l'esercizio coordinato delle funzioni in questione;
- 5) la costituzione di Città Metropolitane che a loro volta rappresentano ulteriori ambiti per l'esercizio aggregato delle funzioni amministrative comunali.

In particolare, **l'art. 17** prevede la soppressione e/o l'accorpamento delle Province disciplinando (commi 2 e 3) il relativo procedimento. La norma fa salve (indipendentemente dunque dai parametri di territorio e popolazione):

¹ Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135 (in SO n. 173, relativo alla G.U. 14/8/2012, n. 189).



- le province nel cui territorio si trova il comune capoluogo di regione (alcune delle quali peraltro interessate alla contestuale soppressione e istituzione come Città metropolitane ex art. 18);
- le province confinanti solo con province di regioni diverse da quella di appartenenza e con una delle province (di cui all'articolo 18, comma 1) su cui insistono Città metropolitane (in realtà l'unica provincia fatta salva in virtù di detta disposizione è quella di La Spezia).

Le funzioni amministrative legate alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, della Costituzione) e già conferite dalla legge statale alle province, dovranno essere trasferite ai comuni (comma 6).

La norma attua le previsioni di cui al comma 18 dell'art. 23 del d.l. 201/2011, secondo la quale - fatte salve le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni - lo Stato e le Regioni provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva.

All'esito di questo primo passaggio riorganizzativo la "nuova" provincia accorpata (ente di area vasta) eserciterà 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.

Si consideri che le disposizioni non trovano applicazione per le province autonome di Trento e Bolzano e che per le Regioni a statuto speciale, che godono di un ordinamento provinciale "autonomo", dette disposizioni varranno come principi fondamentali con obbligo di adeguamento (entro sei mesi) ai (soli) principi della norma.

L'articolo 18 istituisce (entro il 1° gennaio 2014 o entro il 31 dicembre 2013 in caso di cessazione o scioglimento del relativo consiglio provinciale o di scadenza dell'incarico del commissario eventualmente nominato ai sensi del TUEL, qualora abbia luogo entro il 31 dicembre 2013) 10 Città metropolitane (e non aree metropolitane), sopprimendo le relative Province (Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari², Napoli e Reggio Calabria).

Il territorio della città metropolitana dovrà coincidere con quello della provincia preesistente.

La norma individua le seguenti funzioni delle Città metropolitane:

- a) le funzioni delle province (cfr. comma 10 dell'art 17);
- b) le seguenti funzioni:
 - pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
 - strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
 - mobilità e viabilità;
 - promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

² In Puglia è attivo un "Patto per l'area metropolitana di Bari".



L'art. 19, infine, individua nuove funzioni dei Comuni prevedendo quali modelli **obbligatorî** per il loro esercizio aggregato (per tutti i Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti) le Unioni dei Comuni (il limite demografico minimo per le Unioni è di 10.000 abitanti) e le convenzioni³. Peraltro le Unioni non rappresenteranno automaticamente l'ambito territoriale ottimale (diversamente da quanto avviene per le città metropolitane) per l'esercizio aggregato delle funzioni fondamentali; è rimessa alla Regione, difatti, la perimetrazione di detti ambiti⁴.

L'attuazione della riforma è scadenzata come segue:

- a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28;
- b) entro il 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 28.

Alla regione è assegnato, altresì, il compito di individuare, **nei tre mesi antecedenti le scadenze di cui sopra**, il limite demografico delle Unioni dei Comuni, ove diverso dai diecimila abitanti statuiti dal legislatore statale il quale ultimo, parla, di *“limite demografico minimo”*. Deve dunque ritenersi che la Regione possa, sì, fissare un limite maggiore, ma non inferiore a quello statuito dal legislatore. La fissazione della soglia demografica dovrà procedere in parallelo con la perimetrazione degli ambiti per l'esercizio in forma aggregata delle funzioni fondamentali.

³ Il comma 31 bis dell'art. 14 DL 78/2010, come introdotto dall'art. 19 del DL 95/2012 prevede sulle convenzioni che: *“Le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni”*.

⁴ L'art. 14, comma 30 DL 78/2010, come modificato dall'art. 19 DL 95/2012, dispone che: *“La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa”*.



In caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.



2. Le ricadute sugli Ordini degli ingegneri

Una volta chiariti i contenuti essenziali del quadro normativo di riferimento, è possibile verificare quali siano le sue ricadute sull'organizzazione amministrativa degli ingegneri, immutate le norme vigenti.

L'apparato d'autogoverno della categoria professionale degli ingegneri funziona a due diversi livelli autonomi: da un lato opera il C.N.I., dall'altro i 106 Ordini provinciali.

La riforma avrà ricadute dirette sui soli organismi provinciali e, solo indirettamente (in relazione alla determinazione dei voti dei consigli provinciali), su quello nazionale.

Un primo aspetto da esaminare è dunque quello legato alla posizione degli organismi provinciali all'esito della soppressione e/o accorpamento delle Province disposto dal citato art. 17 del DL 95/2012.

Come noto l'art. 2 della L. 24/06/1923, n. 1395 prevede che: *"E'istituito l'ordine degli ingegneri e degli architetti iscritti nell'albo di ogni provincia"*; l'art. 1 del successivo regolamento attuativo, approvato con R.D. 23/10/1925 n. 2537, precisa che: *"In ogni provincia è costituito l'ordine degli ingegneri e degli architetti, avente sede nel comune capoluogo"*.

Riguardo alla questione in esame, il compendio normativo citato esplicita due condizioni fondamentali ossia che l'Ordine deve essere provinciale e deve avere la sede presso il capoluogo della provincia. L'evidente ed ineliminabile (quanto meno alla luce del vigente quadro normativo di riferimento) connessione fra organizzazione delle Province ed organizzazione ordinistica impone logicamente di ritenere che al mutare della prima muti anche la seconda. In sintesi la soppressione di una provincia, operata ai sensi del DL 95/2012, **comporterà automaticamente il venir meno dell'organismo periferico ordinistico**, così come avverrà per tutti gli



altri organismi periferici su base provinciale (ad es: gli Uffici Territoriali di Governo, oppure gli Uffici scolastici provinciali).

In termini parzialmente diversi, si pone la questione dei casi nei quali vi sia un accorpamento e/o una fusione di due o più province. Infatti, due o più province che si fondono daranno vita ad una nuova provincia chiaramente distinta ed autonoma rispetto ai precedenti Enti accorpati; la città capoluogo della nuova provincia⁵ sarà già sede di un Ordine (si ricordi che il RD del 1925 prevede che l'Ordine abbia sede presso il capoluogo di provincia); **tuttavia questo non potrà automaticamente operare come Ordine della nuova Provincia**⁶. Difatti, come già sottolineato, la provincia che nasce dalla fusione di due o più province, è un Ente nuovo; ne consegue che l'Ordine provinciale pregresso non potrà essere Ordine del nuovo Ente. D'altra parte si consideri anche che con la nuova Provincia (scaturite dall'accorpamento di più province) il Consiglio dell'Ordine preesistente alla fusione sarebbe elettivamente legittimato solo da una frazione dei professionisti provinciali (evidentemente in numero maggiore) della "nuova" provincia. Inoltre l'Ordine sarà chiamato a gestire un Albo professionale diverso ed evidentemente con un numero maggiore di iscritti (su questo punto si veda *infra*).

Per quanto concerne la posizione dei professionisti, l'art. 24, 1° comma del RD n. 2357/1925 prevede che il professionista non possa far parte che di un solo Ordine territoriale; in particolare egli è tenuto a iscriversi ed a conservare la propria iscrizione nell'albo dell'Ordine nella cui circoscrizione trovasi il suo luogo di residenza. In questo senso la residenza entro la circoscrizione dell'ordine territoriale assurge a dignità di requisito, non solo per ottenere, ma anche per mantenere successivamente l'iscrizione nell'albo di ogni singolo Ordine. In sintesi, il professionista che sia iscritto ad un albo di una

⁵ Ai sensi dell'art. 17, comma 4 bis del DL 95/2012: "In esito al riordino di cui al comma 1, assume il ruolo di comune capoluogo delle singole province il comune già capoluogo di provincia con maggior popolazione residente, salvo il caso di diverso accordo tra i comuni già capoluogo di ciascuna provincia oggetto di riordino".

⁶ Si pensi alla proposta di accorpamento delle due province di Chieti e Pescara che prevede Pescara capoluogo della nuova Provincia. L'ordine avente già sede presso il capoluogo adriatico (in quanto capoluogo dell'accorpata provincia di Pescara) non potrà automaticamente essere l'Ordine della nuova provincia accorpata.



provincia soppressa, dovrà iscriversi all'albo della nuova provincia, nella cui circoscrizione abbia la residenza.

É auspicabile chiarire, da subito, se detto trasferimento possa avvenire solo su domanda del professionista (a mente di quanto formalmente disposto dall'art. 24 del RD del 1925) ovvero automaticamente all'esito dell'accorpamento delle nuove province.

Questione a parte è, poi, quella legata alle Città Metropolitane. Come detto, l'art. 18 prevede la costituzione di nuove Città Metropolitane che essenzialmente accorpano le precedenti perimetrazioni provinciali. Si tratta, peraltro, dei grandi centri urbani (Roma, Milano, Napoli ecc.) che accorpano il maggior numero di professionisti.

Il vigente ordinamento professionale non prevede alcun riferimento all'ente "Città Metropolitana" citando le sole Province, ciononostante è possibile estendere, in via analogica, i principi di cui sopra anche al caso in esame. Gli Ordini delle province accorpate nella Città metropolitana dovranno ritenersi soppressi, e si dovrà conseguentemente procedere alla designazione di un nuovo Ordine avente sede nel capoluogo della città metropolitana che gestirà un albo ove potranno iscriversi tutti i professionisti residenti nella circoscrizione territoriale della medesima Città metropolitana.

Alcune considerazioni vanno spese sui termini previsti per entrata in vigore della riforma, al fine di verificare se essi trovino applicazione anche per gli Ordini professionali.

I termini formali dell'accorpamento sono relativamente brevi⁷, tuttavia il comma 9 dell'art. 17 del DL 95/2012 dispone che: "La

⁷ L'art. 17, comma 3 del DL 95/2012 scadenza l'attuazione della riforma nelle seguenti fasi procedurali: "Il Consiglio delle autonomie locali di ogni regione a statuto ordinario o, in mancanza, l'organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali, entro settanta giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della deliberazione di cui al comma 2, nel rispetto della continuità territoriale della provincia, approva una ipotesi di riordino relativa alle province ubicate nel territorio della rispettiva regione e la invia alla regione medesima entro il giorno successivo. Entro venti giorni dalla data di trasmissione dell'ipotesi di riordino o, comunque, anche in mancanza della trasmissione, trascorsi novantadue giorni dalla citata data di pubblicazione, ciascuna regione trasmette al Governo, ai fini di cui al comma 4, una proposta di riordino delle province ubicate nel proprio territorio, formulata sulla base dell'ipotesi di cui al primo periodo. Le ipotesi e le proposte di riordino tengono conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della deliberazione di cui al comma 2. Resta fermo che il riordino deve essere effettuato nel



decorrenza dell'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi del comma 6 è inderogabilmente subordinata ed è contestuale all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle medesime". In sintesi se per la riorganizzazione delle Province sono previsti tempi relativamente brevi, per quanto concerne la seconda fase della riforma (il trasferimento delle funzioni dalle Province ai Comuni) l'attuazione è procrastinata al momento del trasferimento di beni e risorse dalle province ai Comuni; è chiaro che il verificarsi di detto momento non è ben determinato ed è comunque soggetto alla discrezionalità delle amministrazioni interessate dalla riforma.

Orbene, la riforma ordinistica non potrà procedere di pari passo con quella di cui al DL 95/2012 per due ordini di ragioni.

Innanzitutto la riforma concerne non solamente una ripermimetrazione territoriale, ma anche una riorganizzazione dei Consigli investiti di specifico mandato elettorale di durata quadriennale la cui efficacia non è cedevole a fronte degli interessi, per quanto rilevanti, di contenimento della spesa pubblica sottesi alla riforma di cui al DL 95/2012. A tale ultimo proposito si consideri che, per le stesse Amministrazioni provinciali, il legislatore ha previsto il **rispetto della scadenza naturale degli organismi eletti**⁸. Sarà dunque **necessario applicare le nuove regole solo una volta che siano scaduti i mandati elettorali dei consigli provinciali**. Inoltre l'insediamento del nuovo Consiglio dell'Ordine presuppone, chiaramente, l'indizione di nuove elezioni e, conseguentemente (come prescritto dall'art. 3, comma 2 DPR 169/2005) *"Il consiglio dell'ordine uscente rimane in carica sino all'insediamento del nuovo consiglio"*.

rispetto dei requisiti minimi di cui al citato comma 2, determinati sulla base dei dati di dimensione territoriali e di popolazione, come esistenti alla data di adozione della deliberazione di cui al medesimo comma 2".

⁸ L'art. 23, comma 20 D.L. 6-12-2011 n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) ha disposto che: *"Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo del presente comma, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17."*



A tale proposito, la portata della riforma ordinistica impone di estendere contestualmente, a tutti gli Ordini professionali, le nuove norme evitando un frazionamento attuativo, pericoloso per lo stesso funzionamento del sistema. In quest'ottica sarà essenziale (ed in tal senso potrà prevedere il nuovo ordinamento professionale ed il TU collegato, anche modificando il DPR 169/2005) che, una volta chiariti i requisiti per la riorganizzazione, le elezioni per la nomina dei componenti dei nuovi organismi (amministrativi e disciplinari) siano indette contestualmente.

A questo si aggiunga, altresì, che è vero che la riforma ordinistica è legata alla riorganizzazione delle Province, tuttavia è difficile ipotizzare un termine di scadenza per la riorganizzazione ordinistica che non sia legato all'effettività del trasferimento di funzioni da queste ultime ai Comuni; fase che rappresenta il completamento di detta riforma.