



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

Parere sullo schema di disegno di legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. (A.C. 1542)

Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Repertorio atti n. *901CV* del 26 settembre 2013

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 26 settembre 2013:

VISTO l'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 il quale ha disposto che il Presidente del Consiglio dei Ministri può sottoporre a questa Conferenza, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane;

VISTA la nota n 5324 DAGL/352/Pnas/2013 del 19 agosto 2013 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha trasmesso lo schema di disegno di legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 26 luglio 2013, ai fini dell'espressione del parere di questa Conferenza, provvedimento che, il 21 agosto 2013, è stato inviato alle Regioni ed agli Enti locali;

CONSIDERATO che, per l'esame di detto provvedimento, è stata convocata una riunione, a livello tecnico, il 9 settembre 2013 nel corso della quale, in via preliminare, i rappresentanti delle Amministrazioni statali interessate hanno illustrato i contenuti del provvedimento, facendo presente che esso, stante il ristretto orizzonte temporale utile per la sua approvazione che trova un limite nei primi mesi del 2014, momento in cui dovrebbero svolgersi le nuove elezioni provinciali, è stato già trasmesso alla Camera;

CONSIDERATO che i rappresentanti delle Regioni, riservandosi una valutazione più approfondita, hanno evidenziato talune criticità quali: il mancato confronto preventivo sul ruolo delle Regioni per quanto concerne l'istituzione e la regolamentazione delle Città metropolitane; la possibile violazione delle competenze regionali in materia di enti locali laddove lo Stato intervenga con legge propria a disciplinare l'intero processo delle Unioni di comuni; il rischio di una duplicazione di funzioni, compiti, attribuzioni tra le province in via di ridimensionamento e le nascenti città metropolitane; la necessità di apportare dei miglioramenti al meccanismo di elezioni degli organi politici delle città metropolitane e delle province; perplessità sul conferimento diretto ai Comuni ed alle Unioni di comuni delle funzioni amministrative conferite alle province con legge dello Stato in quanto potenzialmente in contrasto con la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni; l'importanza di un intervento normativo statale più organico per quanto concerne il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie in capo alle nascenti istituzioni attraverso specifici meccanismi che consentano di poter attingere personale che opera in regimi contrattuali diversi o fuori dal comparto pubblicistico;

CONSIDERATO che i rappresentanti dell'ANCI hanno espresso una valutazione positiva del testo, evidenziando talune questioni riguardanti il funzionamento degli organi delle città metropolitane e, in particolare, il rapporto tra il consiglio e la conferenza metropolitana nonché i contenuti che dovrebbero essere inseriti nello Statuto;





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che i rappresentanti dell'UPI hanno manifestato contrarietà sia per quanto riguarda l'approccio metodologico in quanto è mancata una reale condivisione con gli enti territoriali al momento della predisposizione del disegno di legge, sia per quanto riguarda il merito del provvedimento che, a loro parere, si pone in contrasto sia con la Costituzione tuttora vigente sia con la Carta europea delle autonomie locali; inoltre, hanno evidenziato che non viene chiarito l'impatto del nuovo ordinamento sul patto di stabilità interno, mentre si rischia di creare duplicazioni di funzioni e attribuzioni tra province e città metropolitane;

CONSIDERATO che i rappresentanti delle Amministrazioni statali hanno preso atto delle osservazioni, chiedendo di potere acquisire puntuali proposte emendative da parte delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI da valutare in una nuova successiva riunione, a livello tecnico, che è stata convocata il 17 settembre 2013;

CONSIDERATO che detto incontro è stato rinviato su richiesta delle Regioni che hanno rappresentato l'esigenza di ulteriori approfondimenti;

CONSIDERATO che l'argomento, iscritto all'ordine del giorno della seduta del 19 settembre 2013, è stato rinviato su richiesta delle Regioni e degli Enti locali per approfondimenti;

CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza:

- le Regioni, nel consegnare un documento (All.A), hanno precisato di condividere l'impianto generale del provvedimento e hanno chiesto l'apertura di un confronto con il Governo finalizzato a introdurre modifiche nel testo, con riferimento in particolare al ruolo da riconoscere alle Regioni nella istituzione delle città metropolitane e al riconoscimento della potestà esclusiva legislativa delle Regioni in materia di unioni di Comuni;
- l'ANCI, nel consegnare un documento (All.B), ha considerato positivamente la posizione delle Regioni, esprimendo parere favorevole e dichiarando la propria disponibilità ad un ulteriore confronto; in particolare, relativamente alla Città Metropolitana di Roma, il sindaco di Roma Capitale ha sollecitato alcune modifiche da apportare all'articolo 16 del provvedimento con riferimento, in particolare, al meccanismo di adesione dei Comuni della provincia alla città metropolitana, all'introduzione della previsione per cui il sindaco di Roma Capitale sia ex lege anche il sindaco della città metropolitana e alla conservazione delle peculiarità dello status di "Capitale" previste dalla legge n. 42 del 2009;
- l'UPI, nel consegnare un documento (All.C), ha manifestato contrarietà in merito al provvedimento, sottolineando una serie di profili problematici in ordine al sistema elettorale delle province (che riconosce un ruolo predominante ai comuni capoluoghi penalizzando le piccole realtà territoriali alle quali, invece, va riconosciuto un ruolo importante nel governo delle funzioni di area vasta) e al rischio della moltiplicazione dei centri di spesa che si realizzerebbe per effetto del riordino previsto dal disegno di legge con notevoli difficoltà a creare economie di scala; ha, inoltre, segnalato diverse criticità per quanto riguarda il trasferimento del personale e delle obbligazioni attualmente in capo alle Province;

CONSIDERATO che il Governo ha preso atto delle osservazioni formulate, riservandosi di attivare un tavolo ristretto tecnico-politico al fine di accompagnare il processo di approvazione del disegno di legge anche alla luce della discussione nelle competenti sedi parlamentari; in particolare, ha assicurato di volere tenere conto dei contributi emersi nella odierna discussione, confermando l'intenzione realizzare una riforma che comporti un effettivo risparmio per il bilancio dello Stato;





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

ESPRIME PARERE

ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sul disegno di legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con nota n 5324 DAGL/352/Pnas/2013 del 19 agosto 2013, nei termini di cui in premessa e con le osservazioni e le proposte emendative contenute nei documenti che, allegati al presente atto, ne costituiscono parte integrante.

Il Segretario
Roberto G. Marino



Il Presidente
Graziano Delrio



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
13/96/CU05/C1

CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL ...2.6.SET. 2013...



**PARERE SUL DDL RECANTE DISPOSIZIONI SULLE CITTA' METROPOLITANE,
SULLE PROVINCE, SULLE UNIONI E FUSIONI DI COMUNI**

Punto 5) O.d.g. Conferenza Unificata

Il dibattito sulle Riforme Istituzionali e sui percorsi di modifica della Carta Costituzionale che si è aperto prima nel Paese e oggi in Parlamento richiede il massimo coinvolgimento delle Autonomie. E' necessario in questa fase di grave crisi istituzionale, economica, sociale e culturale riprendere un'idea "sana" di federalismo, che consenta di realizzare un avanzamento nel processo di unificazione del Paese. In questo quadro, si collocano i principali interventi costituzionali ed istituzionali da realizzare attraverso una stretta collaborazione tra il Parlamento, il Governo e le Autonomie territoriali. Questa è la strada maestra per giungere quanto prima ad un riassetto complessivo.

Occorrerà partire dal riconoscimento nella Carta Costituzionale e specificatamente nell'articolo 114, del principio di leale e reciproca collaborazione, quale principio ordinatorio dei rapporti fra i soggetti costitutivi della Repubblica, che consenta efficienza, ponderazione, integrazione ed effettività delle politiche pubbliche.

Le Regioni chiedono di accelerare, pertanto, i processi di Riforma in corso, a partire dal Disegno di Legge costituzionale in Parlamento, nonché di attivare da subito, anche a seguito della relazione dei Saggi incaricati dal Governo, una sede di confronto nella quale condividere la Riforma complessiva delle Istituzioni, a partire dall'istituzione del Senato federale, rappresentativo delle Regioni e delle Autonomie.

Le Regioni condividono la decisione che il Governo ha preso di emanare un provvedimento *ponte*, allo scopo di superare l'attuale *impasse* istituzionale, venutasi a creare dopo la sentenza della Corte cost. n. 220/2013.

In particolare, appare condivisibile l'intenzione di semplificare i livelli istituzionali, con l'occasione procedendo ad una migliore collocazione delle funzioni amministrative. Partendo da questa pur giusta e condivisibile intenzione, la proposta presentata dal Governo non appare idonea a corrispondere a questo obiettivo, non solo per il mancato rispetto delle competenze legislative regionali ma anche perché i Comuni stessi avrebbero su alcune materie, difficoltà se non impossibilità a gestire le funzioni.

Appare più corretto che l'impostazione del provvedimento venga riportata al rispetto dei principi costituzionali che riconoscono alle Regioni il ruolo regolativo e di "costruzione" degli enti di area vasta. Salvaguardando il principio di sussidiarietà, nell'ottica di garantire un adeguato riparto delle competenze, sarà la Legge regionale che d'intesa con le autonomie locali procederà alla allocazione delle funzioni nonché delle relative risorse. Sarebbe opportuno, inoltre, ricercare una forma di elezione che rappresenti l'insieme dei Comuni.

Le Regioni, pertanto, esprimono la loro contrarietà rispetto ad un impianto che, peraltro, non tiene conto della differenziazione territoriale che solo l'istituzione regionale conosce e può regolare in maniera adeguata, efficace ed efficiente sia sotto l'aspetto di un miglior esercizio delle funzioni da parte degli enti, nonché ai fini della razionalizzazione e del contenimento della spesa.

Su un piano più operativo, poi, non si possono certo improvvisare processi di trasferimento delle funzioni che non siano accompagnati da disposizioni sul personale, sulle risorse e volte, in generale, a garantire la "tenuta" di operazioni tanto complesse e con ricadute tanto rilevanti sulle amministrazioni. Sotto questo profilo, del tutto insufficienti sono i riferimenti contenuti nel testo. È del tutto evidente che occorrono norme precise e concordate tra tutti i livelli di governo interessati dai processi di modifica, atte a garantire la congruenza effettiva tra funzioni e risorse, senza trascurare le implicazioni sul trasferimento dei beni nonché sui mutui contratti dalle Province e le non irrilevanti conseguenze sul rapporto di lavoro delle migliaia di lavoratori pubblici toccati da questo riordino.

Occorrerà, inoltre, anche per rispondere meglio alle istanze territoriali locali, rivedere le disposizioni presentate sulle città metropolitane. Esse, infatti, per ragioni demografiche territoriali e sociali assumono per ogni Regione un assetto diverso.



La totale assenza della Regione sia nel processo istitutivo sia nella definizione del ruolo e del territorio della città metropolitana rischia, pertanto, di diventare il limite principale della nuova istituzione anche in relazione all'attribuzione delle rilevanti funzioni che le Città saranno chiamate ad esercitare sia da parte dello Stato che da parte della Regione. In questa direzione, le Regioni, nel confermare la competenza statale prevista in Costituzione, al fine di non bloccare il processo istitutivo delle Città metropolitane si rendono disponibili, per quanto di loro competenza, a prevedere, nel caso di inerzia del legislatore regionale, un intervento sostitutivo statale.

Sarà, inoltre, necessario inserire dei meccanismi di raccordo tra città metropolitana e Regione, in particolar modo per le funzioni afferenti alle materie di competenza regionale, al fine di meglio coordinarne le attività e di delimitarne l'ambito territoriale.

Si auspica che il necessario confronto sull'assetto istituzionale del nostro Paese su compiti e funzioni dei diversi livelli territoriali, avvenga senza deviare dal percorso definito dalla Costituzione, incrementando e rafforzando la cooperazione di tutto il sistema sulla base della condivisione dei valori che sono a fondamento dell'ordinamento delle autonomie territoriali, ponendosi il solo condiviso obiettivo di individuare soluzioni concrete per modernizzare la Pubblica Amministrazione, rendendola vicina ai cittadini e ordinata nelle competenze e nella disponibilità delle risorse necessarie.

Inoltre, sono riscontrabili elementi di criticità nel Capo V, laddove si recano disposizioni in materia di Unioni e Fusioni di Comuni laddove sarebbe opportuno inserire un adeguato spazio legislativo alle Regioni, che il dettato costituzionale loro garantisce.

Ne consegue, che in questa materia, deve essere riconosciuto il ruolo legislativo di ciascuna regione, come peraltro la Corte Costituzionale ha più volte richiamato, anche al fine di prospettare soluzioni differenziate che tengano conto delle diverse realtà ed esigenze dei territori regionali, potendo lo Stato intervenire esclusivamente facendo riferimento ad una clausola di cedevolezza.

Per quanto sopra esposto si ritiene che questo provvedimento nell'attuale formulazione non sia pienamente corrispondente allo scopo di riforma e pertanto non condivisibile.

Le Regioni confermando la disponibilità al confronto, evidenziano come il provvedimento andrebbe modificato, d'intesa con tutti i soggetti interessati, al fine di poter trovare una positiva risposta affrontando principalmente i seguenti punti:

1. Attribuzione alla Legge regionale del ruolo di regolazione delle funzioni del sistema locale, prevedendo meccanismi di concertazione in sede locale;



2. Piena condivisione tra Stato, Regioni e Comuni nel processo di istituzione e sperimentazione delle città metropolitane, anche nell'eventuale fase transitoria, nonché nelle diverse fasi;
3. Riconoscimento della potestà legislativa esclusiva della Regione in materia di unioni di Comuni; eventuali norme statali che intervengano sulle unioni non possono che essere soggette ad una clausola di cedevolezza in favore della Legge regionale.

Osservazioni sulle disposizioni concernenti le Regioni a Statuto speciale

La norma transitoria riguardante le Autonomie speciali (articolo 23, comma 6) andrebbe modificata prevedendo che l'ordinamento delle Unioni e delle Fusioni di comuni sia disciplinato nell'ambito della rispettiva competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali.

Riguardo l'ordinamento delle province e delle città metropolitane, che non interessa allo stesso modo le diverse autonomie speciali, va prevista da un'analogha clausola di salvaguardia, evitando di qualificare come principi generali dell'ordinamento giuridico le disposizioni del disegno di legge.

Roma, 26 settembre 2013



CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL26 SET. 2013



**CONFERENZA UNIFICATA
26 settembre 2013**

Punto 5) all'ordine del giorno

PARERE SU DISEGNO DI LEGGE RECANTE: "DISPOSIZIONI SULLE CITTÀ METROPOLITANE, SULLE PROVINCE, SULLE UNIONI E FUSIONI DI COMUNI"

In via preliminare, l'Associazione Nazionale dei Comuni italiani ritiene opportuno evidenziare la necessità che il tema strategico ed urgente del riassetto istituzionale e poi costituzionale delle Autonomie territoriali proceda secondo una visione organica e condivisa, che abbia come sfondo indefettibile la storia politica ed istituzionale del nostro Paese, che vede il sistema dei Comuni quale architrave essenziale della tenuta istituzionale, sociale e democratica dell'Italia.

Sul piano del metodo, va sottolineato che il percorso di revisione istituzionale deve procedere secondo una visione condivisa con il sistema dei Comuni, in tutto i suoi passaggi, e sulla base di un confronto costante con il Governo e con il Parlamento.

Per quanto riguarda, il percorso che si è avviato con il disegno di legge di iniziativa governativa, l'Anci evidenzia la necessità di procedere con la dovuta rapidità in modo da rispettare la tempistica prevista del provvedimento e dare stabilità e certezza alle Città metropolitane e alle Province. Per questo auspichiamo un percorso parlamentare che consenta approfondimenti e aggiustamenti ma che permetta il varo della legge unitamente ai provvedimenti di bilancio e finanziari collegati alla legge di stabilità.

Siamo in presenza di una revisione dell'assetto istituzionale che il Paese e l'opinione pubblica attendono da molti anni e che si ispira agli obiettivi della semplificazione amministrativa e burocratica, della razionalizzazione delle competenze, della riduzione del ceto politico e amministrativo in un'ottica di forte e sinergica integrazione delle politiche e della gestione delle competenze amministrative nei territori.

L'ANCI auspica che il Parlamento in sede di approvazione del provvedimento valorizzi il modello innovativo basato sulla rappresentanza di secondo grado delle Province e delle Città metropolitane, in modo da realizzare una forte concentrazione delle competenze amministrative locali in capo ai Comuni e loro forme associative, e in modo da raggiungere una effettiva semplificazione istituzionale ed una razionalizzazione amministrativa, nonché in prospettiva un contenimento della spesa pubblica.

In ordine al processo di istituzione della Città metropolitana, l'ANCI ribadisce che queste rappresentano una delle novità principali per la modernizzazione del sistema istituzionale, burocratico ed amministrativo del nostro Paese. Un modello di ente leggero, di secondo grado, avente la funzione di supportare il sistema dei Comuni ricompresi nell'area, fare da apripista per inedite modalità di organizzazione dei servizi e di gestione delle risorse.

La Città metropolitana rappresenta la precondizione per innestare nell'aree strategiche del Paese un processo di drastica semplificazione normativa, amministrativa e tecnologica, in settori quali ad esempio lo sviluppo economico e la pianificazione urbanistica, nonché può stimolare una ulteriore semplificazione istituzionale e un processo aggregativo fra i Comuni interessati. Le Città metropolitane possano dare una spinta per la crescita e il miglioramento del benessere e devono avere gli strumenti per essere i veri poli attrattivi come negli altri Paesi europei e non.

Per quanto riguarda le disposizioni contenute nel provvedimento in oggetto relative ai Comuni di minore dimensione demografica, va ricordata la difficile stagione di incertezza e difficoltà e di straordinaria complessità gestionale, sia sul versante ordinamentale che su quello economico-finanziario.

L'ANCI ritiene che il ddl rappresenta un positivo sforzo per rimettere ordine nell'assetto istituzionale del sistema delle autonomie.



Nel merito si condivide l'obiettivo di un rafforzamento delle forme di cooperazione tra piccoli Comuni finalizzato a garantire migliori servizi ai cittadini ed adeguatezza nell'esercizio delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla riforma delle Province.

In questo quadro si propongono alcune linee di indirizzo e integrazione:

1. Lo strumento delle convenzioni ex art. 30 Tuel costituisce un elemento di flessibilità ed elasticità dei processi di cooperazione intercomunale e di gestione associata delle funzioni che, unitamente e integrato con la promozione delle Unioni di Comuni come soggetti di coordinamento e supporto di area, deve continuare ad essere uno strumento a disposizione dei piccoli Comuni per meglio adeguare, anche nel rapporto con Comuni non obbligati *ex lege*, le strategie di gestione associata alle diverse realtà territoriali. La legislazione vigente già prevede peraltro modalità di verifica delle condizioni di efficienza, efficacia ed economicità dei rapporti convenzionali.

2. Sulle modalità di costruzione della rappresentanza dei Comuni nel nuovo livello provinciale occorre un supplemento di riflessione che consenta possibilità di rappresentanza dei piccoli Comuni anche in realtà nelle quali sono molto numerosi e con dimensioni demografiche particolarmente contenute.

3. Nel momento in cui si individua la linea della gestione associata come asse strategico per la riforma dell'intero sistema delle autonomie occorre accompagnare questo processo con adeguati meccanismi di incentivazione, con riferimento alle Unioni ed alle fusioni, non solo ma anche di carattere finanziario. Nel 2013, ad esempio, il fondo per Unioni e fusioni ammonta a poco più di 10 milioni di euro, così come risultano insostenibili e impraticabili le attuali modalità del patto di stabilità.

Alla luce del disegno complessivo di riforma, delle straordinarie difficoltà derivanti dall'incrociarsi sui piccoli comuni nel corso del 2013 delle normative sul patto di stabilità e dell'obbligo di gestione associata di ben nove su dieci delle funzioni fondamentali, nonché in considerazione del fatto che la stragrande maggioranza di questi comuni andrà al voto nella prossima primavera e risulta difficile a fine mandato impegnare gli enti nella strutturazione di così importanti e decisive modalità di gestione associata, riteniamo opportuna una proroga del termine per l'obbligata gestione associata di tutte le funzioni ora fissato al 31.12.2013. Anche per consentire alle nuove amministrazioni di verificare i



processi già avviati e di programmare un assetto territoriale di cooperazione che possa avere almeno il respiro di un mandato.

EMENDAMENTI

All'art. 1, comma 4, sostituire il terzo ed ultimo periodo con il seguente:

“Nei bilanci dei comuni capofila di convenzioni, ai fini del patto di stabilità, sono neutralizzate le entrate e le uscite correnti per contributi di amministrazioni pubbliche aventi destinazione finalizzata al finanziamento di funzioni comunali e le entrate, e relative uscite, per rimborsi all'ente capofila per le spese gestite in convenzione.”

MOTIVAZIONE

Si comprende e condivide l'obiettivo di consolidare nelle forme più organiche e definite la cooperazione intercomunale per le funzioni fondamentali, ovvero tramite l'Unione di Comuni. Tuttavia, la norma così come prevista determina un irrigidimento controproducente per l'efficienza e l'efficacia delle gestioni associate stesse. Le Convenzioni sono strumenti di necessaria flessibilità degli ambiti per la gestione associata di funzioni e servizi e non è utile impedirle come modalità di cooperazione a disposizione dei piccoli Comuni, delle Unioni e dei Comuni superiori ai 5.000 abitanti. In tal senso, è opportuno precisare che per i Comuni capofila della convenzione va prevista l'irrilevanza delle entrate riferite a spese per la gestione associata.

All'art. 1, comma 4, aggiungere alla fine il seguente periodo:

“Le disposizioni normative previste per i piccoli Comuni si applicano, di norma, alle Unioni composte da Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed ai Comuni risultanti da fusione tra Comuni, ciascuno con meno di 5000 abitanti”



All'art. 1, dopo il comma 6 aggiungere il seguente comma:

“6 bis. All'art. 19, comma 1, lettera e) del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n.135, il termine di cui all'art. 31 ter, lettera b), è differito al 1° gennaio 2015.”

IN SUBORDINE

6 bis. All'art. 19, comma 1, lettera e) del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n.135, la lettera b) è sostituita dalle seguenti lettere:

“b) entro il 1° aprile 2014 con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28;

c) entro il 1° gennaio 2015, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 28.”

MOTIVAZIONE

In considerazione delle difficoltà ancora in essere rispetto alla stessa interpretazione delle funzioni fondamentali da associare e dei servizi connessi, delle attuali incertezze del quadro normativo, nonché in vista dei numerosi rinnovi amministrativi previsti per il 2014, si ritiene opportuna la proroga dei termini stabiliti per il completamento dell'obbligo delle gestioni associate.

All'art. 2, comma 4, sostituire le seguenti parole:

“..propone lo statuto alla Conferenza “ con “ adotta lo statuto previo parere della Conferenza metropolitana”.

All'art. 2, comma 4, eliminare le seguenti parole:

“adotta lo statuto e le sue modificazioni, approva i bilanci”

All'art. 3, comma 1, let. g) eliminare le parole:

“ovvero un numero di comuni che rappresentino un terzo della popolazione della provincia”.



All'art. 19, sostituire il comma 3 con il seguente:

“In fase di prima istituzione lo Statuto dell’Unione è approvato dai Consigli dei Comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal Consiglio dell’Unione.”

MOTIVAZIONE

Nella fase istitutiva dell’Unione è opportuno e funzionale garantire la partecipazione diretta degli organi elettivi dei Comuni interessati.

All’art. 22, comma 1, aggiungere alla fine il seguente periodo:

“Ai comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti facenti parte di Unioni di Comuni per la gestione associata delle funzioni fondamentali e dei servizi, non si applicano le normative inerenti le regole del patto di stabilità interno.”

MOTIVAZIONE

Se non venisse accolto tale emendamento, verrebbe di fatto vanificata l’esclusione dal Patto di stabilità prevista per le Unioni di Comuni al cui finanzia è largamente derivata da quella dei singoli Comuni che la costituiscono e i vincoli opererebbero comunque “alla fonte” su ogni singolo Comune.

All’art. 22, comma 2, aggiungere infine il seguente periodo:

“I comuni risultanti da fusione a decorrere dall’anno 2009 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno a partire dal quinto anno successivo a quello della loro istituzione.”

MOTIVAZIONE

Per i Comuni nati da fusione di piccoli Comuni è necessario prevedere una normativa di favore analogo a quella vigente per i singoli Comuni. In caso



contrario si determina un effetto di controtendenza alla spinta associativa che è invece obiettivo del legislatore, potendosi riscontrare una maggiore convenienza a non fondersi.



CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL ... 26 SET. 2013 ...

ALL-E

P.5/CU



Unione Province d'Italia



UPI

Parere

**DISEGNO DI LEGGE RECANTE DISPOSIZIONI
SULLE CITTÀ METROPOLITANE, SULLE PROVINCE,
SULLE UNIONI E FUSIONI DI COMUNI.**

Conferenza unificata

Roma, 26 settembre 2013

Il "**Disegno di legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni**" varato dal Consiglio dei Ministri il 26 luglio scorso ha come obiettivo l'istituzione delle Città metropolitane e il rafforzamento delle Unioni di Comuni attraverso lo svuotamento delle Province, in attesa della cancellazione delle Province dalla Costituzione prevista dal Disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 luglio 2013.

Il DDL, ripropone in un nuovo dispositivo normativo, gli obiettivi delle gran parte delle norme dei decreti Salva Italia e della Spending Review, giudicate incostituzionali dalla Consulta, e determina un quadro di riferimento incerto ed indefinito per le istituzioni locali: al contrario di quello che si afferma, la spesa si moltiplicherà e aumenteranno il caos normativo e i disservizi per i cittadini.

Per questi motivi, **l'Unione delle Province d'Italia esprime parere negativo sul DDL in esame.**

Premessa

Prima di passare alla valutazione tecnica puntuale del provvedimento, riteniamo importante sottolineare alcune considerazioni di carattere generale, rispetto al DDL in oggetto ed al contesto di carattere istituzionale in cui esso si colloca e ai riflessi sulla finanza pubblica.

Dopo la sentenza della Corte Costituzionale, che ha censurato gli interventi normativi sulle Province operati dal precedente Governo, ci saremmo aspettati che il nuovo esecutivo avviasse una nuova fase di riflessione e di confronto, per segnare una netta discontinuità con i provvedimenti censurati, sia nella forma che nella sostanza, e per ripristinare la leale collaborazione istituzionale, seguendo la raccomandazione inviata all'Italia dal Consiglio d'Europa nel marzo 2013.

Si insiste, invece, nella strada - dimostratasi errata - di emanare provvedimenti di dubbia costituzionalità, non per risolvere i problemi del Paese, ma per "*dare segnali*". Non a caso i testi e le relazioni che li accompagnano hanno contenuti formali e sostanziali che delegittimano le Province, quali istituzioni della Repubblica e gli amministratori che le rappresentano.

Quello che troppo spesso si trascura, invece, è che siamo da oltre un anno alle prese con un caos istituzionale che ha determinato gravi danni per i cittadini, che si sono visti tagliare le risorse destinate alla scuola, alle strade, alla formazione, alla difesa del suolo, all'occupazione e al lavoro, proprio a causa delle norme che tendono a svuotare le istituzioni provinciali.

Un allarme che l'Unione delle Province d'Italia ha lanciato, inascoltata, da oltre un anno e che ha trovato un chiaro recepimento nella recente sentenza del TAR Lazio (22 luglio 2013), che ha annullato il decreto sui tagli operati alle risorse riferibili ai bilanci delle Province - decreto ministero dell'interno 25 ottobre 2012 -, poiché intervenuti sulla copertura di servizi essenziali per i cittadini e i territori.

Da ultimo, ma questa è una vera urgenza per la continuità dell'azione amministrativa negli enti interessati, il Governo non affronta il gravissimo vuoto aperto dai commissariamenti illegittimi delle Province a seguito della pubblicazione della sentenza della Corte, ma ha riproposto un altro decreto legge nel quale si prorogano i commissariamenti esistenti e si estende l'istituto del Commissariamento alle altre Province i cui organi elettivi scadano entro il 30 giugno 2014, oltre la data prevista per il turno amministrativo della primavera del 2014, impedendo in questo modo la rielezione degli organi di governo delle Province da parte dei cittadini.



In sintesi, l'Unione delle Province d'Italia, esprimendo un parere negativo sul testo del ddl in esame, ritiene comunque essenziale che un disegno di legge sulle autonomie locali persegua con forza i seguenti obiettivi:

- Il mantenimento dell'identità provinciale come base territoriale su cui costruire un livello di governo di area vasta riconoscibile, autonomo e democraticamente responsabile, che consenta di realizzare economie di scala con riflessi positivi sulla spesa pubblica;
- la razionalizzazione delle funzioni pubbliche a livello territoriale, che consenta di distinguere chiaramente "chi fa cosa" e semplificare il rapporto tra i cittadini e le istituzioni;
- il riordino complessivo degli enti, agenzie, società, organismi comunque denominati che impropriamente svolgono le funzioni fondamentali riconosciute in capo a Comuni, Province e Città metropolitane, connesso a chiari e definiti obiettivi di riduzione della spesa pubblica.

Un disegno di legge incostituzionale

Il provvedimento, nel suo impianto di fondo, appare - ancora una volta - non coerente con le disposizioni di cui agli articoli 1, 5, 48, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione. Oltre ad essere in contrasto con la tradizione costituzionale italiana, esso si fonda sull'ipotesi dell'approvazione di una revisione costituzionale futura e incerta.

E' inoltre in contrasto con le indicazioni europee ed, in particolare, con la recente raccomandazione all'Italia del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa del 19 marzo 2013.

La Costituzione vigente assicura alle Province precise prerogative costituzionali che non possono essere messe in discussione attraverso leggi ordinarie, come è stato ricordato dalla sentenza della Corte costituzionale 220/13. Tra queste rientrano senza dubbio la configurazione delle Province quali istituzioni autonome costitutive della Repubblica per le quali devono essere previste elezioni democratiche degli organi (articoli 1, 5, 48 e 114 della Costituzione) e la garanzia, anche finanziaria, delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie (art. 5, 117, comma 2, lettera p, 118 e 119 della Costituzione) che non possono essere sottratte alle Province, anche in considerazione dell'esigenza di garantire la continuità e il buon andamento della pubblica amministrazione.

Il Disegno di legge in oggetto, invece, interviene a modificare l'assetto delle Province, ignorando il quadro costituzionale ed, in particolare, l'articolo 5, che definisce il principio di riconoscimento e promozione delle autonomie locali che storicamente sono rappresentate dai Comuni e dalle Province. Si tratta, chiaramente, di un intervento di legislazione ordinaria che non è in linea con la "forma di stato" prevista nella Costituzione repubblicana.

Lo negazione della democrazia a livello locale

Il DDL adotta per le Province e le Città metropolitane un sistema elettorale di secondo grado che è palesemente in contrasto con l'art. 114, commi 1 e 2 della Costituzione, e che porterà alla negazione della democrazia negli enti di area vasta, in contrasto con i principi stabiliti dalla Carta europea delle autonomie locali.

Lo svuotamento delle Province previsto in questo provvedimento è ulteriormente avvalorato dalla scelta operata nel disegno di legge costituzionale di abolizione delle Province, che espunge



dall'articolo 114, commi 1 e 2, della Costituzione, le Province e le Città metropolitane, proprio per negare il loro carattere di istituzioni autonome costitutive della Repubblica e rinviare la disciplina dei loro sistemi elettorali alla completa disposizione della legge ordinaria al fine di consentire la configurazione di Città metropolitane con un sistema elettorale di secondo grado.

Il sistema elettivo di secondo grado che il DDL adotta si fonda su una logica consortile (quasi "condominiale") che esclude la diretta rappresentanza della comunità territoriale e il rispetto dell'equilibrio politico nei consigli provinciali che, invece, sono garantiti nell'attuale sistema elettorale delle Province.

Si stabilisce che a decidere sulle Province e sulle Città metropolitane, nei consigli, saranno solo i Sindaci dei grandi Comuni (oltre i 15000 abitanti) e i presidenti delle Unioni di comuni che superino 10.000 abitanti. I piccoli Comuni non avranno alcuna possibilità di essere rappresentati e di vedere considerate le loro esigenze. Già questo, in un Paese dove su 8100 Comuni oltre 6800 hanno meno di 10.000 abitanti è indice della destrutturazione territoriale che il provvedimento determina.

L'applicazione delle disposizioni del provvedimento sul voto ponderato delle Assemblee dei sindaci nelle Province porterà a concentrare ulteriormente le decisioni su questioni fondamentali (come elezione del Presidente e approvazione dello Statuto) solo sui Comuni più grandi. Per fare solo alcuni esempi, per formare una maggioranza nelle deliberazioni delle Assemblee dei sindaci, a Livorno basterà il voto del sindaco del comune capoluogo, a Rovigo il voto di 7 sindaci su 50, a Rimini, di 2 sindaci su 27, a Pesaro e Urbino il voto di 4 sindaci su 59.

Nelle Città metropolitane questo meccanismo si ripete (a partire dalla votazione relative all'approvazione dello statuto del nuovo ente) con l'aggravamento ulteriore che il Sindaco del comune capoluogo è di diritto Sindaco metropolitano: per avere una maggioranza in Conferenza a Genova basterà il voto del sindaco del comune capoluogo, a Bologna basterà il voto di soli 4 sindaci su 60, a Firenze il voto di soli 4 sindaci su 44, a Torino il voto di 7 sindaci su 315.

Si fa questa scelta in nome di una supposta superiorità di virtuosità e di capacità di amministrazione della classe politica dei grandi Comuni rispetto a quella che fino ad oggi ha governato le amministrazioni provinciali. Quali siano le considerazioni reali, quali i dati a fondamento di queste affermazioni, non è dato sapere. La relazione al testo ne fa un dogma inappellabile.

Questa scelta porterà ad un ulteriore proroga dei commissariamenti in atto oltre la scadenza prevista dalla legge, il prossimo turno di elezioni amministrative della primavera 2014, come peraltro è previsto nel decreto-legge 93/13, e ad una interruzione anticipata dei mandati per quelle Province i cui organi di governo scadono negli anni successivi.

In questo modo le comunità territoriali di area vasta saranno private di una loro diretta rappresentanza democratica e saranno governate secondo una logica consortile che darà primazia ai 100 Sindaci dei comuni capoluogo, trascurerà e abbandonerà i bisogni degli altri 8000 Comuni che costituiscono l'intelaiatura essenziale del Paese, svilirà la rappresentanza politica e il confronto tra i partiti.

Ma le Province sono enti territoriali che storicamente hanno svolto e svolgono la funzione essenziale di garantire una relazione città - campagna, attraverso la formazione di un'identità politica unitaria della comunità territoriale, e ciò è stato fondamentale anche per lo stesso governo dello Stato.



Gli enti locali hanno infatti una naturale connotazione politica in quanto enti esponenziali di una comunità territoriale e devono pertanto avere una legittimazione politica popolare, se si vuole dare coerente attuazione ai principi di autonomia, pluralismo e democrazia della Costituzione repubblicana.

Se si vuole disegnare un sistema elettorale per le Province che contemperi l'esigenza della necessaria rappresentanza democratica della comunità territoriali con quella di una governance integrata delle politiche di area vasta tra i Comuni e le Province, occorre prevedere una normativa che consenta, nella primavera del 2014, di eleggere contestualmente gli organi di governo dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, non solo per il notevole risparmio di costi nelle spese di organizzazione delle elezioni, ma anche per rafforzare la legittimazione comune di tutto il sistema delle autonomie locali.

Il sistema elettorale delle Province, che può essere rivisto mantenendo il rispetto del principio democratico e del voto dei cittadini, dovrà garantire un livello di legittimazione democratica come previsto dalla Carta europea delle Autonomie locali, consentendo l'elezione diretta dei nuovi organi di governo nella tornata elettorale amministrativa del 2014.

Si può partire dalla normativa vigente (*cf. tabella seguente*) in cui gli organi di governo, per via della legislazione intervenuta, hanno già numeri ridotti di amministratori provinciali (consiglieri e assessori), per superare il sistema di incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di assessore, al fine di ridurre i cd. costi della politica almeno del 60%, con l'obiettivo di mantenere comunque il sistema di elezione attuale che garantisce un giusto equilibrio nella rappresentanza politica e territoriale. Agli organi attuali si affianca l'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.

Composizione dei consigli e delle giunte provinciali in base alla legislazione vigente

*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*

Popolazione Province	Consiglieri	Assessori
Con popolazione superiore a 1.400.000 abitanti	18	5
Con popolazione superiore a 700.000 abitanti	14	4
Con popolazione superiore a 300.000 abitanti	12	4
Altre Province	10	3

La contestuale elezione dei parlamentari europei e dei nuovi organi di governo di tutto il sistema locale rafforzerà, da un lato, la legittimazione dei nostri rappresentanti nel Parlamento europeo, dall'altro consoliderà il nostro sistema delle autonomie locali in una prospettiva di una più salda democrazia europea.

Il caos che deriva dallo svuotamento delle Province

Lo svuotamento delle funzioni delle Province prefigurato nel DDL porta ad un caos normativo, oltre che per la evidente mancanza di coerenza con la Costituzione vigente, anche per la previsione di



disposizioni normative che, invece di riordinare e semplificare l'ordinamento locale, portano 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. I cittadini e le imprese, in questo modo, non avranno più chiari punti di riferimento e non sarà 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.

Invece, il vero obiettivo di un provvedimento di riordino dovrebbe essere quello di individuare chiaramente le funzioni fondamentali degli enti di area vasta - delle Province e delle Città metropolitane - a fronte delle funzioni fondamentali individuate in capo ai Comuni dall'articolo 19 del DL 95/12. In quest'ottica la scelta prioritaria dovrebbe essere di consolidare in capo alle Province le funzioni fondamentali già individuate, ma solo in via transitoria, dall'art. 21 della legge 42/09, quali 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, attribuendo le altre competenze amministrative delle Province relative ai servizi alla persona (per esempio nel campo culturale e sociale) ai Comuni, singoli e associati, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione adeguatezza.

Inoltre, il disegno di legge, proprio in considerazione della natura delle funzioni di area vasta che presuppongono una adeguata dimensione territoriale e capacità organizzativa, potrebbe prevedere esplicitamente delle disposizioni che incentivano le Province più piccole a svolgere le loro funzioni in forma associata, secondo quando 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.

Lo svuotamento delle funzioni delle Province porterà ad un aumento a livello esponenziale dei disservizi e dei costi totali per l'esercizio delle funzioni pubbliche. Le funzioni storicamente attribuite alle Province si riferiscono a servizi essenziali diretti al territorio e alle comunità, oltre che ai singoli cittadini, e sono state ad esse assegnate perché potessero essere gestite in maniera più razionale proprio per l'inerenza al territorio, elemento costitutivo essenziale di questo ente di area vasta, anche in connessione con i Comuni di minore dimensione per popolazione e superficie territoriale. Una scelta oggi irrinunciabile, se si considera che in questi anni le Province non solo sono riuscite a rendere più efficienti i servizi, ma hanno anche utilizzato virtuosamente le risorse pubbliche, come dimostra, da ultimo, la vicenda dei pagamenti alle imprese.

Merita infatti ricordare che ad oggi le Province sono l'unico comparto pubblico che può certificare il pagamento di oltre l'87% dei debiti pregressi, come consentito dal decreto legge n.35/13. Fin dai 30 giorni successivi all'emanazione del decreto legge hanno smaltito il 70% degli spazi finanziari fino ad allora concessi, in linea con gli obblighi comunitari sui tempi di pagamento

Le Regioni non possono essere obbligate a trasferire alle Unioni di comuni le funzioni amministrative che rientrano nella sfera di disciplina di loro competenza. Se si porterà a termine lo spostamento delle funzioni sui Comuni e sulle Unioni di comuni, che non hanno strutture tecniche per gestirle, le diseconomie saranno evidenti e le difficoltà delle amministrazioni bloccheranno qualunque percorso di maggiore virtuosità nella gestione dei servizi.

Come ha già evidenziato la ricerca della Università Bocconi del 6 dicembre 2011 il trasferimento di funzioni dalle province verso i Comuni non migliora l'efficienza del sistema: *"Il confronto con i livelli di*



efficienza dei comuni, mediamente inferiori a quelli delle province, mette in evidenza i rischi di un trasferimento di funzioni verso il basso. Proprio questo aspetto, invece, indica che la via dell'efficientamento possa essere percorsa in senso inverso, valorizzando la funzione di assistenza che le province possono attuare nei confronti dei comuni e degli enti locali del territorio".

Si passerà, infatti, dagli attuali 107 enti di area vasta ad una moltiplicazione di enti (già oggi ci sono oltre 370 Unioni che non coprono tutto il territorio nazionale) con l'indebolimento della capacità amministrativa, come ci insegna la scienza dell'amministrazione. Questa scelta è compiuta in un quadro di totale assenza di certezza circa il numero e la dimensione demografica delle Unioni dei comuni che dovranno subentrare nelle funzioni provinciali: allo stato attuale infatti le 370 Unioni di comuni interessano 1881 comuni su oltre 8000 e solo 7,7 milioni di abitanti su circa 60 milioni. Si tratta dunque di una realtà assolutamente parziale e frammentata, che non appare idonea ad ereditare le funzioni di area vasta tipicamente provinciali.

Questa scelta è errata soprattutto per quelle funzioni di area vasta che non possono essere gestite al meglio qualora frammentate. Ciò è evidente in particolare per la gestione degli edifici scolastici delle scuole superiori: spostare la gestione dei 5000 edifici scolastici dalle Province alle Unioni di Comuni diminuirà la capacità di razionalizzare la rete scolastica e di conseguire economie di scala, moltiplicherà i centri di spesa e le centrali di committenza, aumenterà i costi di gestione corrente (utenze, riscaldamento ...) e i costi degli investimenti (come dimostra. Lo stesso ragionamento è facilmente replicabile ad altre funzioni delle Province, nelle quali in questi anni si è operato un investimento consistente sul piano delle risorse finanziarie e strumentali e del personale impiegato.

Ma anche ove le funzioni provinciali fossero assunte dalle Regioni le inefficienze sarebbero evidenti. Infatti, la Regione non è un ente preposto all'erogazione di funzioni amministrative e servizi in connessione con il territorio, bensì un ente di legislazione e pianificazione. Per ricevere le funzioni provinciali, perciò, le Regioni dovrebbero riorganizzarsi profondamente. Ma il passaggio alle Regioni determinerebbe, un aumento dei costi, in primo luogo di quelli relativi al personale, vista la differenza del trattamento stipendiale tra il personale provinciale e regionale; in secondo luogo, attraverso una ulteriore proliferazione di enti strumentali, agenzie e società regionali che è stata oggetto di una valutazione critica della Corte dei Conti nella sua *"Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni, Esercizi 2011-2012 - 7 agosto 2013 - Sezione delle Autonomie"* (Delibera n. 20/2013/SEZAUT/FRG).

Per non parlare delle difficoltà relative ai trasferimenti del personale dalle Province ai Comuni, singoli e associati, e alle Regioni o ai loro enti strumentali. E' infatti evidente che non sarà mai possibile ricollocare 56.000 dipendenti delle Province nei Comuni e nelle Regioni, che già hanno in molti casi situazioni di eccesso di personale in servizio. Di fatto si sta aprendo lo spazio per una futura messa in mobilità di una parte del personale pubblico, che avrebbe conseguenze gravissime, sia per le condizioni materiali dei lavoratori e della famiglie coinvolte, sia per lo svilimento delle professionalità che sono oggi impegnate nei servizi provinciali.

Relativamente all'impostazione delle norme sulle Unioni di comuni, infine, occorre ricordare che da più parti - e dalla stessa Corte costituzionale - è stato osservato che la normativa sull'associazionismo comunale è competenza del legislatore regionale e deve tenere conto delle specificità regionali, poiché l'articolazione dei comuni è molto differente da regione a regione.

Le disposizioni del disegno di legge introducono ulteriori norme ordinarie sulle Unioni di comuni senza superare la confusa e contraddittoria legislazione nazionale in materia che sta creando molti



problemi tra i piccoli Comuni e senza incentivare seriamente i processi di associazionismo obbligatorio per l'esercizio delle funzioni fondamentali o, in alternativa le fusioni tra comuni.

L'impatto del provvedimento sul patto di stabilità interno

Il provvedimento non chiarisce in che modo gli obiettivi del patto di stabilità interno delle Province per gli anni 2014 e seguenti, saranno attribuiti e ripartiti tra i Comuni, le Unioni di comuni e le Regioni, enti destinatari delle funzioni provinciali trasferite (e delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro esercizio). Al trasferimento delle funzioni dovrebbe infatti corrispondere il ricalcolo degli obiettivi di patto sulla base delle risorse gestite da ogni comparto.

Il DDL esclude le Unioni dei comuni dal meccanismo di patto (viene infatti eliminato: "A decorrere dall'anno 2014, le unioni di comuni di cui al comma 1 sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione"). Per quanto poi concerne il patto di stabilità, nell'ultimo articolo, n.23 "norme finali", viene operato un generico rimando alle Città metropolitane e alle "Province trasformate", si dice che esse devono continuare a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica assegnati alle province di cui alla legislazione previgente ovvero alle quali subentrano, mentre nulla viene detto rispetto al riparto degli obiettivi del patto di stabilità interno rispetto alle funzioni trasferite dalle Province ad altri enti.

In questo modo, di fatto, il ddl non attribuisce gli obiettivi di cui al patto di stabilità interno a tutti i soggetti gestori. Gli investimenti e le spese correnti vengono considerate ai fini del patto se fatti dalle Province, mentre vengono esclusi ("regalati" e dunque scaricati sulla finanza pubblica generale) per le Unioni dei comuni.

Questa scelta pone seri dubbi sulla sostenibilità finanziaria del provvedimento, per la frammentazione dei centri di spesa e per il mancato accollo degli obiettivi di patto assegnato attualmente alle Province. Essa nasconde perciò un aumento dei costi reali della pubblica amministrazione locale in contrasto con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica richiesti dalla UE.

Questo appare più che altro un confuso tentativo di elusione o di destrutturazione del patto di stabilità interno e degli obiettivi ad esso connessi.

Norme confuse sulle Città metropolitane

Per le Città metropolitane, ancora una volta si sceglie la strada di un intervento legislativo uniforme sul territorio nazionale, quando la Corte ha riaffermato (nella sentenza 220/2013) la necessità di tenere conto delle iniziative dei Comuni e del ruolo delle Regioni nella procedura di istituzione dei nuovi enti.

L'abrogazione della normativa esistente sulle Città metropolitane a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 18 del decreto-legge 95/12, articolo poi dichiarato a sua volta incostituzionale dalla Corte nella sentenza n. 220/13, rende possibile una riflessione di fondo tra tutti le istituzioni interessate (Comuni, Province, Regioni, Stato) per disciplinare in modo appropriato le funzioni, le dimensioni e l'organizzazione delle Città metropolitane, riconsiderando in modo approfondito l'elenco esistente sulla base di parametri oggettivi e tenendo conto delle specificità territoriali, in modo che possano nascere i nuovi enti nella primavera del 2014.



La scelta di fondo operata dal ddl in esame è, invece, quella di concentrare la riflessione sul "chi comanda", mettendo in mano al Sindaco del Comune capoluogo (ovvero il sindaco di una parte del territorio dell'area metropolitana) il governo della Città metropolitana, attraverso una gestione "consortile" del nuovo ente di area vasta, che incentivi l'adesione dei principali Comuni delle cinture metropolitane, non così desiderosi di essere inglobati in un'istituzione palesemente inadeguata rispetto alle esigenze di tutto il territorio interessato.

Si approvano norme confuse sulle Città metropolitane, senza chiarire che esse dovrebbero ereditare il complesso delle funzioni amministrative provinciali e il complesso delle risorse finanziarie e strumentali e del personale (con tutto il relativo trattamento economico). L'elenco delle funzioni fondamentali ulteriori delle Città metropolitane, inoltre, ben difficilmente porterà a far emergere un governo integrato del territorio metropolitano. Nulla è detto sul destino delle attività delle Conferenze metropolitane, per definire un regime transitorio propedeutico alla nascita delle Città metropolitane.

Rispetto alla delimitazione dell'area metropolitana si prevede addirittura un doppio modello. Il primo, che vale solo per la Città metropolitana di Roma Capitale, che identifica in partenza il territorio dell'area metropolitana con quello del Comune di Roma e prevede un meccanismo di adesione concordata per l'ingresso degli altri Comuni nella Città metropolitana. Il secondo, diverso, per il resto delle aree metropolitane, dove il territorio dell'area metropolitana in partenza coincide con quello della provincia, ma viene data la possibilità ai Comuni di uscire per formare un'altra provincia. Non si tiene conto, perciò, di quanto affermato dalla Corte Costituzionale, relativamente alla necessità di rispettare le procedure dell'art. 133 della Costituzione. Con il rischio concreto di arrivare ad una proliferazione degli enti e alla nascita di tante nuove enti di area vasta, ma di dimensione sub-provinciale.

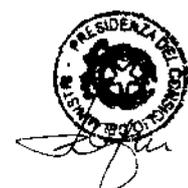
Se l'obiettivo da tutti condiviso è quello di arrivare alla nascita delle Città metropolitane nella primavera del 2014, in concomitanza con la scadenza dei mandati degli organi di governo delle relative Province, occorre chiaramente indicare che, nella fase iniziale, le Città metropolitane devono coincidere con il territorio delle omonime Province ed, allo stesso tempo, occorre individuare un sistema di governance che contemperi la rappresentanza democratica delle comunità territoriali e il forte raccordo con i Comuni dell'area metropolitana, affiancando organi di governo direttamente eletti dal popolo (consiglio e sindaco metropolitano) con organi che rappresentino in modo adeguato l'insieme dei Comuni del territorio (Conferenza dei sindaci).

Il mancato riordino degli enti strumentali e dell'amministrazione periferica dello Stato

Il Governo si concentra sulla redistribuzione dei poteri tra le Province (da svuotare) e i Comuni, Unioni di comuni, Città metropolitane, tralasciando il necessario riordino delle funzioni tra le istituzioni previste dalla Costituzione e gli altri enti, agenzie e società istituiti dalle leggi statali e regionali, spesso in contrasto con le disposizioni degli articoli 117 e 118 della Costituzione. E' previsto, infatti, un ulteriore rinvio sulla soppressione e sul riordino degli enti strumentali intermedi.

Il Governo decide inoltre di inserire un comma nel quale stabilisce, "nero su bianco", che nulla verrà fatto per razionalizzare gli uffici periferici, attraverso il decentramento degli uffici statali residui agli enti territoriali e la riorganizzazione dell'amministrazione statale periferica intorno agli uffici territoriali del Governo, processo da cui potrebbe derivare una forte riduzione della spesa statale territoriale.

Occorrerebbe invece individuare puntualmente alcune norme che riaprano la prospettiva del riordino dell'amministrazione statale periferica che incentivino seriamente l'adeguamento della normativa



statale e regionale alò superamento dei tanti enti strumentali che impropriamente svolgono funzioni delle istituzioni costitutive della Repubblica.

Le lacune e le contraddizioni della relazione tecnica

Le contraddizioni del disegno di legge sono evidenti anche sulla base della lettura della relazione tecnica, che mostra una superficialità, sia dal punto di vista della quantificazione dei risparmi che dovrebbero derivare dal provvedimento, sia dal punto di vista dell'individuazione dei possibili costi aggiuntivi legati alla nascita dei nuovi enti previsti nel DDL.

Resta infatti incomprensibile come si può coniugare la frammentazione (art.15) delle funzioni ora provinciali – di vera "area vasta" - tra un numero incognito di comuni ed unioni di comuni (solo ad oggi le unioni di comuni sono 370!), con l'assunto riportato nella breve relazione tecnica che testualmente afferma "la costituzione di un numero maggiore di unioni di comuni e la fusione di comuni potranno comportare, nel lungo periodo, una riduzione di spesa dovuta alle economie di scala nell'erogazione dei servizi" . La contraddizione è talmente evidente da risultare quasi offensiva.

Inoltre, i risparmi ipotizzati vengono indicati anche nella eliminazione delle indennità degli amministratori provinciali, la cui somma indicata in relazione è di "ben" 11 milioni di euro, senza considerare i costi dei commissariamenti delle Province. Occorre infatti ricordare, al fine di una effettiva e consapevole decisione in merito, che ai commissari e sub commissari via via nominati dal Ministero dell'Interno, vengono corrisposte le indennità - in misura percentuale pari a circa il 60% - precedentemente attribuite ai presidenti e assessori che sono chiamati a sostituire, oltre ai rimborsi spese previsti dalle norme vigenti per il pubblico impiego. Questi emolumenti si aggiungono a quelli già percepiti dagli stessi per lo svolgimento ordinario delle loro professioni.

Non si comprende, ugualmente, il risparmio ipotizzato relativo all'eliminazione del turno di elezioni provinciali per il 2014, poiché la somma indicata di 318,7 milioni di euro sarà comunque spesa per le elezioni europee e le elezioni comunali: i costi che non saranno coperti dalle Province dovranno essere comunque coperti dai Comuni e dallo Stato. Né si comprende, peraltro, da dove deriva il costo di oltre 200 milioni di euro a carico delle Province, a fronte delle spese che le Province hanno sostenuto negli anni 2008 – 2012 (cfr. tabella).

Spese elettorali delle Province (Fonte Siope)			
	<i>Acquisto beni di consumo per consultazioni elettorali</i>	<i>Trasferimenti correnti a comuni per consultazioni elettorali</i>	TOTALI
2008	30.904,20	4.282.939,50	4.313.843,70
2009	74.735,02	1.078.942,13	1.153.677,15
2010	31.512,21	22.689.994,28	22.721.506,49
2011	6.131,81	7.615.133,94	7.621.265,75
2012	4.655,34	11.126.395,89	11.131.051,23
Totale quinquennio : 46.941.344,32			



CRITICITÀ DELL'ARTICOLATO

Il **"Capo I - Disposizioni generali"** contiene allo stesso tempo disposizioni generali sull'oggetto del DDL e norme particolari di disciplina delle Unioni di Comuni che dovrebbero essere semplificate e rinviate al Capo specifico.

Nel merito, occorre 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.

Allo stesso tempo occorre ribadire che, in base alla Costituzione vigente, Province e Città metropolitane sono enti di area vasta, e non enti di secondo livello, con precise funzioni e garanzie.

Al fine di conseguire effettivi risparmi di spesa il provvedimento deve altresì contenere necessariamente disposizioni che rimettano in moto il riordino dell'organizzazione statale periferica e del decentramento delle residue funzioni statali nel territorio alle Regioni e agli Enti locali e impongano alle Regioni di riordinare gli enti, agenzie, società e organismi comunque denominati che esercitano compiti rientranti tra le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Il **"Capo II - Istituzione e disciplina delle Città metropolitane"** non costruisce un lineare quadro normativo e un modello coerente in grado di tenere insieme l'esigenza di norme certe per la nascita delle Città metropolitane nella primavera del 2014 e, allo stesso tempo, l'esigenza di tenere conto delle specificità delle diverse situazioni territoriali.

Il primo problema si pone sull'elenco delle Città metropolitane inserito nell'art. 2 del ddl, che ripropone quanto previsto nell'abrogato articolo 23 della legge delega sul federalismo fiscale del 2009, senza analizzare le caratteristiche oggettive che dovrebbero costituire il presupposto oggettivo di individuazione di un territorio che, per la peculiarità della sua densità abitativa, ha perduto la tradizionale distinzione tra la città e la campagna che caratterizza le circoscrizioni provinciali.

Occorre rilevare, in particolare, che i tempi di istituzione della Città metropolitana nel 2014 e la governance individuata nel provvedimento che dà centralità alla figura del Sindaco del comune capoluogo non sono utilizzabili nel caso di Reggio Calabria, in quanto il Comune capoluogo è commissariato fino al 2015 e gli organi di governo della Provincia scadono nel 2016 (cfr. tabella seguente).

Sulla base delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale sull'operazione di riordino tentata con il decreto legge 95/12, occorre prevedere che le città metropolitane coincidano nella fase di istituzione con la dimensione territoriale delle Province omonime, in modo che non ci sia un problema di revisione delle circoscrizioni territoriali ex art. 133 della Costituzione.

Se successivamente all'istituzione delle Città metropolitane nel territorio maturano proposte condivise delimitazione delle aree metropolitane di tipo diverso, si potranno prevedere percorsi normativi specifici in attuazione del principio di differenziazione di cui all'art. 118 della Costituzione e comunque nel rispetto dell'art. 133 della Costituzione, sempre nel presupposto che la Città metropolitana sia comunque un ente di area vasta che travalica le dimensioni degli attuali Comuni capoluogo.



Il DDL dovrebbe quindi prevedere norme sulle funzioni, sugli organi e sul sistema elettorale che, in parte ricalcano il testo esistente, in parte se ne distaccano profondamente per individuare un nuovo sistema di governo delle Città metropolitane, fondato su un Sindaco metropolitano e su un organo consiliare ristretto (eletti entrambi direttamente dai cittadini del territorio) e, allo stesso tempo, sulla Conferenza dei Sindaci metropolitani, per garantire la necessaria integrazione nel governo metropolitano.

Questi organi di governo avranno il compito di definire il primo statuto delle Città metropolitane, sulla base del quale sarà possibile definire ulteriori provvedimenti legislativi di disciplina delle Città metropolitane nel rispetto delle scadenze dei mandati elettorali degli enti interessati.

Area metropolitana	Scadenza Comune capoluogo	Scadenza Provincia
<i>Roma</i>	<i>2018</i>	<i>2014 (Commissariata)</i>
<i>Milano</i>	<i>2016</i>	<i>2014</i>
<i>Torino</i>	<i>2016</i>	<i>2014</i>
<i>Genova</i>	<i>2017</i>	<i>2014 (Commissariata)</i>
<i>Venezia</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>
<i>Bologna</i>	<i>2016</i>	<i>2014</i>
<i>Firenze</i>	<i>2014</i>	<i>2014</i>
<i>Napoli</i>	<i>2016</i>	<i>2014</i>
<i>Bari</i>	<i>2017</i>	<i>2014</i>
<i>Reggio Calabria</i>	<i>2015 (Commissariato)</i>	<i>2016</i>

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.

In alternativa al testo del DDL occorre prevedere una chiara individuazione delle funzioni fondamentali delle Province in coerenza con i percorsi di definizione dei fabbisogni standard individuati dalla legge 42/09 e già praticati, che - questi sì - possono portare a risparmi sostenibili e duraturi nell'esercizio delle funzioni provinciali.

Per garantire la continuità amministrativa su servizi essenziali per i territori ed eliminare le sovrapposizioni di attività tra i diversi enti territoriali le Province devono pertanto concentrare le loro competenze sulle seguenti funzioni fondamentali, tipiche di area vasta:

- 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".

Senza il riconoscimento di queste funzioni in capo alle Province sarebbe evidente l'incoerenza tra le funzioni fondamentali riconosciute in capo alle Città metropolitane e le pochissime funzioni lasciate alle Province. Esempi lampanti di questa differenziazione sono la gestione dell'edilizia scolastica delle scuole secondarie, i servizi per il lavoro, le funzioni in materia istruzione e di formazione professionale, funzioni importanti di area vasta che sarebbero attribuite 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 si propone ricalca il sistema vigente di elezione degli organi di governo delle Province e prevede l'elezione diretta del Presidente (con il ballottaggio eventuale se nessun candidato ottiene il 40% dei voti a primo turno) e di un consiglio provinciale ristretto, a cui 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.

Il **"Capo IV – La Città metropolitana di Roma capitale"** contiene alcune disposizioni particolari che portano a prefigurare la Città metropolitana di Roma con un modello molto diverso, ed in parte alternativo, alle altre Città metropolitane.

In verità, per la Città metropolitana di Roma capitale è possibile individuare una disciplina originale in considerazione della specialità delle disposizioni sulla Capitale. Ma per il resto, la Città metropolitana di Roma capitale dovrebbe fare riferimento alle norme generali sulle Città metropolitane, sia relativamente al perimetro dell'area metropolitana (che in partenza dovrebbe coincidere con quello della provincia salvo il diritto dei Comuni del territorio di esercitare l'iniziativa per il passaggio ad altra provincia ex. art. 133 della Costituzione), sia relativamente alle funzioni fondamentali (salve le funzioni ulteriori che la Regione Lazio attribuirà alla Capitale), sia relativamente agli organi di governo e al sistema elettorale.



Il “Capo V – Organi e funzionamento delle Unioni di comuni. La fusione di comuni” contiene ulteriori norme ordinamentali sulle Unioni di comuni senza superare la confusa e contraddittoria legislazione nazionale in materia che sta creando molti problemi tra i piccoli Comuni. Occorrerebbe invece rendere chiara la normativa superando le contraddizioni esistenti tra le norme inserite nei decreti legge 78/10, 138/11, 95/12, l’art. 32 del TUEL, la competenza della legislazione regionale in materia di associazionismo comunale

Occorrerebbe a questo fine definire chiaramente le alternative che i piccoli comuni possono utilizzare per gestire in modo ottimale le loro funzioni fondamentali, lasciando poi alle leggi regionali la disciplina puntuale della materia.

Il “Capo VI – Norme finali” contiene norme che dovrebbero coordinare le innovazioni introdotte nel DDL con la normativa esistente, ma ciò avviene solo in modo episodico, senza scegliere la strada di una puntuale abrogazione delle norme del TUEL e senza neppure rinviare ad una delega legislativa per rimettere ordine alla normativa sugli enti locali ormai slabbrata dai tanti interventi operati con decreti-legge.

In ogni caso, le abrogazioni previste dalla disposizione non possono essere in contrasto con la continuità dei mandati degli organi di governo delle attuali Province. La nuova disciplina sulle Città metropolitane e sulle Province dovrà pertanto rispettare le naturali scadenze dei mandati degli organi eletti direttamente dal popolo.

Occorrerebbe invece individuare puntualmente:

- le disposizioni del TUEL che devono essere abolite con l’entrata in vigore della nuova normativa di riferimento per Province, Città metropolitane e Unioni di Comuni, in via diretta o attraverso il rinvio ad una delega legislativa;
- alcune norme sul riordino dell’amministrazione statale periferica;
- alcune disposizioni specifiche coerenti sull’adeguamento della normativa statale e regionale sui tanti enti strumentali che impropriamente svolgono funzioni delle istituzioni costitutive della Repubblica.

