



legautonomie
associazione autonomie locali

AUDIZIONE INFORMALE

nell'ambito dell'esame del Ddl C. 1542 Governo ed abb., recante disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni

I Commissione AA.CC.

Camera dei deputati

Roma, 6 novembre 2013 – Ore 13,45

Documento di Legautonomie

Il d.d.l. recante disposizioni sulle Città metropolitane, le Province e le Unioni di comuni “in attesa della riforma costituzionale ad essi relativa” si prefigge tre obiettivi di grande rilievo, come recita la stessa relazione che l'accompagna:

- istituire finalmente le Città metropolitane;
- predisporre una nuova disciplina normativa per le Province;
- intervenire sulle unioni e fusioni dei Comuni.

Non siamo ancora di fronte ad un provvedimento di ampio respiro che riconduce ad una disciplina organica la revisione del Testo Unico sull'ordinamento locale, ovvero alla scrittura di una vera "Carta delle autonomie", ma il d.d.l. rappresenta una risposta senza dubbio necessaria per sistematizzare alcuni pilastri fondamentali dell'architettura istituzionale dei poteri locali.

Del resto, va in questa direzione la stessa considerazione espressa nella relazione di accompagnamento sul necessario riordino della disciplina sui servizi pubblici locali e delle società partecipate, nonché sulla riduzione della pleora di enti intermedi che gestiscono funzioni riconducibili a quelle proprie dei livelli locali o statali.

E' bene sottolineare come, in assenza soprattutto di quest'ultimo provvedimento, il processo di riforma risulterebbe monco e produrrebbe un forte sbilanciamento dell'ordinamento verso enti e tecno-strutture depositari di importanti funzioni senza che rispondano della loro gestione ai cittadini e soprattutto senza produrre quel significativo risparmio e abbattimento dei costi che pur il d.d.l. si prefigge.

Legautonomie ritiene che alla fine del percorso di riforma delineato in più tappe, e che avrà il suo necessario corollario nella riforma di rango costituzionale volta all'abolizione delle Province, dovrà delinearsi un sistema di poteri locali non solo imperniato su due livelli istituzionali: Comuni e Regioni, ma anche prodursi un **ente locale di base sufficientemente robusto** ed in

grado di trattenere presso di sé l'esercizio della quasi totalità delle funzioni fondamentali in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e, aggiungiamo, anche di omogeneità delle funzioni, evitando segmentazioni e parcellizzazioni di attività riconducibili alle stesse funzioni, che costituiscono tuttora un appesantimento burocratico per cittadini e imprese. In tale contesto potrà inserirsi, con il definitivo superamento delle Province, un ente di area vasta, espressione dei comuni, che consenta l'esercizio di alcune funzioni fondamentali su vasta scala, semplificando e sfoltendo la pluralità degli enti intermedi, tra regione e comuni, attualmente esistenti.

Le Province

Per quanto riguarda le Province, è evidente, peraltro, la necessità di un intervento immediato diretto innanzitutto ad evitare le conseguenze della sentenza della Corte Cost. 19 luglio 2013, n. 220, che ha infatti aperto subito un dibattito tra quanti sostengono il ritorno in vigore della disciplina precedente e quanti invece ritengono essersi creato un grave vuoto normativo. Quale che sia l'interpretazione corretta, da questo punto di vista l'approvazione del d.d.l. è senz'altro opportuna. Anche nel caso in cui non si realizzi il vuoto normativo, l'eventuale reviviscenza dei vecchi ordinamenti provinciali non sarebbe infatti una soluzione auspicabile. Il ritorno alle urne per i Consigli provinciali commissariati o prossimi alla scadenza e per i Presidenti delle Province porterebbe il percorso della riforma al punto di partenza. Quanto alla forma, il ricorso al disegno di legge è obbligato, non potendosi più percorrere, dopo la decisione della Corte, la strada del decreto legge.

Il d.d.l. costituisce infatti uno sforzo per assicurare continuità ai processi di riforma a costituzione invariata. Difficilmente, tuttavia, questo processo potrà compiersi senza una riforma costituzionale che superi le Province, così come attualmente concepite. La Corte Costituzionale ha inoltre riaffermato *“l'indefettibilità del procedimento previsto dall'art. 133, primo comma, Cost.”* che è tuttavia impraticabile per una riorganizzazione generale e su larga scala del perimetro dei territori provinciali.

Legautonomie ritiene che **permanga la necessità nel nostro ordinamento di un ente intermedio** con funzioni di area vasta che, sebbene ricondotto, per la formula di *governance* adottata, ad una diretta espressione del livello comunale, sia titolare di funzioni di programmazione e pianificazione non riducibili ad una sommatoria di funzioni comunali esercitate in un ambito territoriale più vasto.

Affinché possa aversi un unico ente intermedio di area vasta occorre anche un attento coordinamento, nell'ambito del Titolo V della Costituzione, del rapporto tra competenze statali e regionali. Il rischio, diversamente, è che gli ordinamenti regionali continuino a moltiplicare – sulla base di geometrie variabili – gli enti intermedi, ovvero a introdurre surrettiziamente, attraverso le Unioni dei comuni, province mascherate.

La proposta che come Legautonomie sottoponiamo è di prevedere a tale proposito il coinvolgimento, nei processi di riordino, dei **Consigli delle autonomie locali regionali** quali organi necessari di consultazione e costruzione condivisa di sistemi regionali integrati dei poteri locali.

In particolare, poi, il d.d.l. non interviene su di un aspetto essenziale, ovvero *il limite dimensionale delle Province, che non sono ancora veri e propri enti di area vasta, non superando i confini delle attuali circoscrizioni provinciali.*

La mancata incidenza del d.d.l. sul perimetro territoriale delle Province rischia di determinare uno sfasamento, ad esempio, in tema di gestione dei servizi pubblici per i quali vale l'obbligo della gestione sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). Il bacino delle attuali Province è tuttavia spesso insufficiente a tale scopo, dovendosi individuare, come è già stato fatto in alcune Regioni (Toscana), aree più ampie di quelle provinciali. ATO e Province in tal caso dovrebbero tendenzialmente coincidere, mentre ciò oggi non è possibile, come conferma anche il d.d.l. che, non a caso, attribuisce competenze in materia di servizi pubblici locali soltanto alle Città metropolitane.

Una specifica criticità del d.d.l. attiene poi alla individuazione delle competenze. Spesso sono utilizzate formule eccessivamente indeterminate, suscettibili di determinare indebite sovrapposizioni con le competenze di altri enti finendo per rallentare la decisione politico/amministrativa.

Le Città metropolitane

Infine sulle Città metropolitane. Far coincidere il loro territorio con quello delle Province cui afferiscono le più grandi ed importanti 10 città è sicuramente un criterio che semplifica la decisione, ma non risolve tutti i problemi. Basti pensare alla discussione che, con il vecchio decreto di riordino delle Province, è sorta intorno alla Città metropolitana di Firenze ed all'area pratese. La Città metropolitana è cosa diversa dagli attuali territori provinciali e comprende, oltre ad alcuni importanti capoluoghi, vaste aree di tessuto urbano circostante che con i primi sono fortemente integrati.

Va avvertito infine che effettivamente la disciplina delle Città metropolitane prevista dal d.d.l. potrebbe presentare alcuni problemi di costituzionalità. Se si muove, come sembra fare la Corte Costituzionale, sia pur in un passaggio eccessivamente fugace della sua decisione, dalla inderogabilità del procedimento ex art. 133 Cost., si potrebbe discutere della capacità della semplice legge ordinaria, in assenza dell'iniziativa dei Comuni prevista dalla norma costituzionale, di sopprimere o comunque modificare le Province il cui territorio attualmente coincide con le future Città metropolitane. Per quanto possa essere impopolare affermarlo, infine, la completa gratuità di tutte le cariche non sempre depone in favore di una efficiente gestione di strutture amministrative complesse.

Una considerazione particolare la meritano le situazioni delle città metropolitane che assommeranno oltre 3 milioni di abitanti, oggi Milano e Napoli. Riteniamo che ci debba essere la possibilità di considerare tali esperienze come del tutto singolari e che meritino norme ad hoc che tengano adeguatamente conto della peculiarità e complessità delle situazioni.

Nello specifico potrebbero essere considerati come sperimentali gli anni che vanno dall'approvazione del Ddl al 2016, durante i quali potenziare il decentramento amministrativo, con l'impegno da parte del Parlamento, nel mentre si sviluppa il percorso per definire lo Statuto delle Città metropolitane superiori a 3 milioni di abitanti, all'elaborazione di norme specifiche.

Il percorso del decentramento, in realtà di così rilevante dimensione per numero di comuni coinvolti ed abitanti, molto difficilmente potrebbe positivamente concludersi entro il 2016 e necessita quindi di un'attuazione in due fasi: la prima più concentrata sulla predisposizione e sulla pianificazione del decentramento e della ricomposizione; la seconda, invece, improntata all'attuazione di tali indirizzi.

Sarebbe in tal senso utile un Tavolo di lavoro, a cui partecipi anche il Ministero per le Regioni e le Autonomie locali, per approfondire le specificità di due territori che – per la complessità, la densità abitativa, il numero di città di consistenti dimensioni, la profonda conurbazione – non possono essere omologati agli altri.

Legautonomie ritiene necessario che le Città metropolitane vengano dotate di risorse specifiche ulteriori rispetto a quelle previste dal d.lgv 68/2011 e affidate alla determinazione annuale della legge di stabilità. La nuova istituzione non può assicurarsi inoltre stabilità esclusivamente con le risorse che sono già oggi nelle disponibilità della Provincia. Nuovamente le posizioni delle Città metropolitane di maggiori dimensioni – quelle superiori a 3 milioni di abitanti, Milano e Napoli – dovrebbero poter godere anche di maggiore autonomia rispetto alle rispettive Regioni negli ambiti dell'erogazione dei servizi, degli ambiti ottimali, oltre che delle risorse economiche.

Si ritiene quindi opportuno insistere sulla proposta di uno strumento normativo specifico per le città metropolitane superiori ai 3 milioni di abitanti.

Unioni di comuni e gestione associata

L'Unione dei comuni, su cui lo stesso d.d.l. punta, può definirsi come modello di riferimento e come paradigma del giusto equilibrio tra rappresentanza diretta delle proprie comunità che deve

essere imperniata tendenzialmente sul modello comunale, ed esercizio efficiente di funzioni amministrative e servizi in ambiti territoriali tendenzialmente ottimali.

E' apprezzabile che in questa direzione si sia compiuto uno sforzo di semplificazione dei diversi modelli di Unione di comuni, che devono servire a rafforzare l'autonomia dei Comuni, con i loro servizi e le funzioni di prossimità.

Sono da salutare con favore gli incentivi alle fusioni delle realtà comunali più frammentate e l'espressa previsione di una autonomia dei municipi, così come l'integrazione progressiva dei sistemi tariffari. Altrettanto favore può riscontrare l'incentivo alla realizzazione delle Unioni di comuni, sia pur con qualche perplessità sulla completa eliminazione delle giunte, soprattutto quando si trasferiscono una vasta gamma di funzioni.

Legautonomie ritiene che **vada infine conservato lo strumento della convenzione** ex art. 30 Tuel, che può rappresentare un elemento di flessibilità e adattamento alle singole realtà territoriali che integra il modello delle Unioni. Sebbene costituiscano livelli più deboli di *governance* e di maggiore rigidità dei modelli gestionali, anche le convenzioni sono infatti in grado di produrre economie di scala e livelli di efficienza potenzialmente apprezzabili. Le convenzioni sono inoltre un ulteriore strumento per coordinare e integrare attività amministrative con comuni non obbligati alla gestione associata delle funzioni ma con i quali permangono rapporti di stretta integrazione territoriale. Si evidenzia peraltro che sono già previste modalità di verifica delle condizioni di efficienza, efficacia ed economicità dei rapporti convenzionali.

PROPOSTE EMENDATIVE LEGAUTONOMIE AL DDL 1542

All'art. 9, dopo il comma 2, aggiungere il seguente comma

3) con legge dello Stato, ai sensi dell'art.117 , primo comma , lett. p) della Costituzione possono essere attribuite alle città metropolitane con popolazione superiore ai 3.000.000 di abitanti, a valere sulle risorse trasferite e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ulteriori funzioni amministrative oltre quelle previste al comma 1 del presente articolo.

All'art. 15 comma 3

Dopo le parole " Con legge regionale" sono inserite le seguenti **"previa consultazione del Consiglio delle autonomie locali, laddove costituito ai sensi della'art.123 Cost."**

All'art. 22, comma 1, aggiungere infine il seguente periodo:

“Ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non si applicano le norme relative al patto di stabilità interno.”