



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 esponenti 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 contemperì 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 quanto stabilito dalle leggi regionali che disciplinano gli ambiti ottimali delle funzioni di area vasta nelle diverse materie, avviando un processo che può preludere ad un più complessivo riordino delle circoscrizioni provinciali, anche in conseguenza di una puntuale revisione dell'art. 133 della Costituzione.

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 ordinamentali 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 accentrando 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 un 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.