

Il disegno di riforma degli Enti Locali: Città Metropolitane, Province e Unioni di Comuni

Analisi tecnica del disegno di legge “Delrio”

***Atto Senato n. 1212
(già Atto Camera n. 1542a)
nel testo del 7 gennaio 2014***

Torino, 9 gennaio 2014

Outlook della riforma

Genesi

Finalità generali

Intenzione del Legislatore

Effetti sul principio di sussidiarietà

Province vs. Unioni di Comuni

Nuove dimensioni di scala per i servizi pubblici

Genesi della riforma

- Fin dal primo schema di disegno di legge, la riforma viene dichiarata come punto qualificante dell'azione del Governo dell'on. Enrico Letta.
- Viene approvata in prima lettura dal Consiglio dei Ministri il giorno dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013, che aveva censurato di illegittimità il precedente disegno riformatore del Governo Monti.
- Presentato al Parlamento il 20/8/2013, nell'iter di approvazione il disegno di legge beneficia della procedura d'urgenza. In prima lettura alla Camera ha assorbito le proposte di legge n. 1408 (Melilli et al.) e n. 1737 (Guerra et al.).

Finalità generali

- **Realizzare** l'istituzione delle Città Metropolitane (quarto tentativo dopo quelli del 2000, 2009, 2012) dando attuazione al Titolo V della Costituzione;
- **Superare** il modello di governo delle Province previsto dal Testo Unico Enti Locali in modo conforme al disegno di legge costituzionale volto alla eliminazione della parola “province” dalla Carta;
- **Rinnovare** la disciplina delle Unioni di Comuni, in modo da stabilizzarne la forma di governo e i principali istituti organizzativi.

L'intenzione del legislatore

- Tutto l'intervento riformatore è dominato dalla volontà di *“ridurre la classe politica e i suoi costi” senza ridurre la capacità delle istituzioni locali di dare risposte ai livelli territoriali adeguati e coerenti con le necessità dei problemi del Paese*. (fonte: Relazione allo schema di disegno di legge, 25 luglio 2013)
- La riforma segna un punto di cesura rispetto alla logica degli interventi di decentramento del ventennio 1977-1997, poiché afferma la netta centralità dei **Sindaci** come *“classe politica di base del governo locale e quindi anche dell'ordinamento democratico”*

Effetti sull'applicazione del principio di sussidiarietà

- La dichiarata centralità dei **Comuni** nell'ordinamento democratico locale produce la sostanziale delegittimazione di altre espressioni del voto democratico, *in primis* del voto che serve a eleggere i Consigli e i Presidenti delle Province.
- La riforma però non rinnega, anzi conferma, la mitigazione del principio di sussidiarietà già invalsa fin dal D.L. 78/2010, che per primo aveva stabilito soglie demografiche minime di esercizio associato **obbligatorio** delle funzioni comunali

Province vs. Unioni di Comuni

- Affermando contemporaneamente la centralità dei Comuni e l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni, il disegno di legge svela una **competizione** fra il modello di governo delle Province e quello delle Unioni di Comuni, che era latente nell'ordinamento da alcuni anni.
- Due strumenti organizzativi che nel Testo Unico Enti Locali avevano finalità originarie differenti si trovano ora in aperto **conflitto** fra loro:
 - La gestione integrata dei servizi comunali e intercomunali (le Unioni di Comuni)
 - La gestione dei servizi sovra-comunali e di area vasta (le Province)

Conseguenze /1 : la riorganizzazione in contemporanea di 2 livelli di governo

- La classe politica dei Sindaci, che era già impegnata nella riorganizzazione del livello di governo comunale (almeno nei piccoli Comuni) si vede oggi responsabilizzata dell'onere di assorbire anche rilevanti funzioni di area vasta dentro il modello organizzativo delle **Unioni di Comuni**
- Il nutrito florilegio di strumenti di cooperazione locale che si era affermato nell'arco di almeno vent'anni (consorzi, Ato, società, associazioni, fondazioni di partecipazione, etc...) viene nuovamente "stressato" dall'urgenza di autoriformarsi.

Conseguenze /2: quale indirizzo politico ai servizi di area vasta?

- Il passaggio all'elezione indiretta costringe a ripensare **l'indirizzo politico** da dare agli attuali servizi di area vasta. La centralità di ruolo dei **Sindaci** deve essere confermata da una rapida organizzazione delle Unioni di Comuni, che dovranno archiviare anche il modello cooperativo delle "convenzioni" (art. 30 TUEL), che peraltro era già ampiamente recessivo nell'ordinamento da diversi anni
- L'alternativa alle Unioni di Comuni è l'attrazione dei servizi sovracomunali e di area vasta a una competenza gestionale delle **Regioni**, che però sarebbe impropria rispetto a una corretta applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà verticale (cd. fenomeno del neo-centralismo regionale)

Conseguenze /3 : effetti sulla perequazione ed economie di scala

- La trasformazione delle tecnostrutture provinciali in “*agenzie al servizio dei Comuni*” (cit.) potrebbe determinare effetti di riduzione della **perequazione** territoriale e di sbilanciamento delle risorse a favore delle aree “forti” e a svantaggio dei territori lontani dai grandi centri urbani
- La riduzione delle economie di scala nei servizi pubblici locali potrebbe determinare effetti di **aumento dei costi di transazione**, che al momento non sono compensati dalla mancata piena applicazione delle regole del federalismo fiscale previste dalla legge 42/2009

Conseguenze /4:

I'urgente revisione delle norme confliggenti

- La riforma dell'ordinamento dovrà comportare una **rapida e conseguente** riforma di **altre parti** della legislazione sugli Enti Locali, che oggi non sono adeguate a reggere il “peso della sfida”:
 - Patto di Stabilità Interno
 - Vincoli assunzionali del comparto e strumenti di gestione del rapporto di lavoro
 - Ruolo dei Segretari Comunali, funzioni di direzione amministrativa e sistemi di controllo interno
 - Fiscalità locale, sistemi di perequazione e premialità
 - Finanziabilità delle funzioni non fondamentali (cultura, turismo, sviluppo economico...)
 - Regolazione e vigilanza dei servizi pubblici privatizzati
 - *e altre...*

Conseguenze /5 :

le nuove **tre** dimensioni di scala per l'erogazione dei servizi

- La riforma propone una ri-articolazione dei sistemi di erogazione dei servizi pubblici locali su tre diverse dimensioni di scala:
 - La dimensione “di prossimità”
 - La dimensione “metropolitana” nelle 10 principali conurbazioni
 - La dimensione “di area vasta” fuori dalle 10 principali conurbazioni

I servizi pubblici di prossimità

- **La dimensione “di prossimità”** viene affidata di norma alla cura delle unioni di comuni e dei comuni singoli, ma solo se superiori a determinate soglie demografiche di pianura, collina e montagna.
- Nei piccoli Comuni, il Sindaco resta il rappresentante diretto della comunità locale ma non ha più responsabilità autonoma nella gestione dei servizi pubblici locali.
- Le politiche pubbliche vanno decise all'interno delle Unioni di Comuni, accettando una sostanziale cessione di sovranità politica e tecnica.

I servizi pubblici metropolitani

- **La dimensione “metropolitana”** viene affidata alla cura della Città Metropolitana, la quale in prima istanza viene prevista con un territorio pari all’intero territorio delle relative attuali Province
- Se una parte del territorio non dovesse aderire alla Città Metropolitana, i servizi di area vasta saranno temporaneamente **ripartiti fra due enti**, fino alla soppressione costituzionale delle Province (A.C. 1543).
- La dimensione metropolitana è quindi tutta da definire, sia nella fase transitoria e sia dopo l’eventuale soppressione delle Province. Nella definizione avrà un ruolo preponderante **l’autonomia statutaria** della Città Metropolitana.

I servizi pubblici di area vasta

- **La dimensione di “area vasta”** fuori dalle 10 grandi conurbazioni viene affidata in teoria a unioni di comuni *competitive* da costituire e strutturare nei territori non compresi nella Città Metropolitana o nelle altre Province
- In via residuale, il governo di area vasta potrà essere attratto alla competenza gestionale delle Regioni, mediante il processo di riallocazione delle funzioni oggi svolte dalle Province non metropolitane
- Anche la dimensione di area vasta è quindi tutta da definire. Nella definizione avranno un ruolo preponderante le **leggi regionali di decentramento**.

Le Città Metropolitane

Statuto e altre fonti di ordinamento

Finalità istituzionali

Organi

Funzioni

Enti a ordinamento differenziato

- La riforma conferma la **specificità** degli ambiti territoriali metropolitani rispetto alle altre aree urbane del Paese.
- In coerenza con il progetto di riforma costituzionale (A.C. 1543), le Città Metropolitane vengono individuate come **Ente di Governo dell'Area Metropolitana a ordinamento differenziato** rispetto a quello degli altri Enti Locali italiani.
- Le Città Metropolitane, tuttavia, verranno **tolte** (al pari delle Province) dal primo comma dell'art. 114 Cost., quindi non più considerate come “enti costitutivi della Repubblica” (cit. Relazione al disegno di legge 1542)
- Solo ai due livelli del **Comune** e della **Regione** viene confermata la rappresentanza diretta e democratica.

Le **fonti** dell'ordinamento delle Città Metropolitane

Le 9 Città Metropolitane saranno regolate:

- dalla **legge dello Stato** (ma non più dal TUEL, se non in via transitoria)
- da un eventuale contenuto integrativo prodotto dalle **Regioni**, per la parte eccedente le funzioni fondamentali (cfr. il “vecchio” concetto di *ordinamento degli enti locali*, precedente alla riforma del Titolo V),
- Dagli **Statuti** di autonomia, che saranno dotati di una forza normativa ben superiore a quella degli attuali statuti provinciali:
 - nell'organizzazione amministrativa interna
 - nel riparto di funzioni tra la Città Metropolitana e i Comuni aderenti
 - nella gestione delle funzioni attribuite alla Città Metropolitana nel processo di riordino delle altre Province

Focus: lo Statuto Metropolitanano /1

I compiti a rilevanza **interna**

- Rispetto al TUEL, le attribuzioni degli organi definite dalla legge sono **ridotte ai poteri essenziali**. La definizione e la distribuzione degli altri poteri è quindi rimessa alla fonte **statutaria**.
- Ad esempio, lo **Statuto** dovrà definire a chi spettano:
 - i poteri di ordinanza contingibile e urgente nelle materie di competenza dell'Ente
 - i criteri generali di ordinamento degli uffici e dei servizi e nomina dei responsabili
 - il sistema delle partecipazioni dell'Ente e l'organizzazione e le concessioni di servizi pubblici
 - i programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici
 - gli eventuali organismi di partecipazione democratica e gli strumenti di garanzia per le minoranze
 - l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, la disciplina delle tariffe dei servizi
 - le alienazioni e acquisizioni di beni, la contrazione di mutui e l'emissione di prestiti obbligazionari, il regime patrimoniale dell'Ente e le entrate connesse al suo utilizzo

Focus: lo Statuto Metropolitanano /2

I compiti a rilevanza **esterna**

- Allo Statuto (che di norma è una fonte che dispiega i suoi effetti prevalentemente all'interno dell'Ente) sono riconosciuti anche compiti di regolazione con valenza “esterna”, che cioè incidono nei rapporti istituzionali con gli altri livelli di governo nel territorio metropolitanano
- Ad esempio:
 - Le modalità e gli strumenti di **coordinamento** dell'azione complessiva di governo del territorio
 - I rapporti tra Città Metropolitana e Comuni aderenti nell'organizzazione delle funzioni **metropolitane** e **comunali** (potere molto più ampio di quello previsto dal TUEL alle Province in materia di convenzioni tra Comuni)
 - L'assetto di forme di **organizzazione in comune** delle funzioni
 - La eventuale **differenziazione** dell'organizzazione per aree territoriali interne alla Città Metropolitana
 - La costituzione d'intesa con la Regione di **zone omogenee** per specifiche funzioni con organismi (non organi) territoriali di collegamento con la Città Metropolitana
 - Gli eventuali **accordi** tra i Comuni **esterni** e la Città Metropolitana

Altre fonti per la cooperazione territoriale

- La riforma innova l'ordinamento vigente (TUEL) anche rispetto agli strumenti per la cooperazione territoriale in ambito metropolitano.
- Nei rapporti tra Città Metropolitana e Comuni vengono introdotti:
 - la convenzione di **avvalimento** per il reciproco utilizzo di risorse umane, strumentali e finanziarie per l'esercizio di specifiche funzioni
 - La convenzione con **delega** di funzioni alle reciproche strutture
- Gli istituti presentano analogie sul piano concettuale, ma sono molto diversi tra loro in quanto ai rapporti di forza e quindi alla **distribuzione degli oneri economici** tra i due livelli di governo a seconda dello strumento prescelto (*“chi si avvale non paga; chi delega paga”*)

Altre discipline specifiche di ordinamento delle Città Metropolitane /1

Roma Capitale e Regioni a Statuto Speciale

- Roma Capitale ha una propria disciplina legislativa autonoma anche rispetto alle altre Città Metropolitane, data dal combinato disposto della legge 42/2009, dai D.lgs. 156/2010, 61/2012, 51/2013 e dalla presente legge di riforma
- Le Regioni a Statuto speciale potranno istituire ulteriori Città Metropolitane nei rispettivi capoluoghi nonché nelle province già all'uopo individuate come metropolitane dalle rispettive leggi regionali già in vigore

Altre discipline specifiche di ordinamento delle Città Metropolitane /2 Regioni a Statuto **Ordinario**

- Nelle Regioni a statuto ordinario, lo Stato potrà istituire ulteriori città metropolitane:
 - nelle province superiori a **un milione** di abitanti, purché l'iniziativa sia assunta dal comune capoluogo della provincia e da altri comuni che complessivamente rappresentino almeno **500 mila abitanti** della provincia medesima.
 - Nel caso di due province confinanti che complessivamente raggiungono la popolazione di almeno un **milione cinquecentomila abitanti**, a condizione che l'iniziativa sia esercitata dai due comuni capoluogo e da altri comuni che rappresentino complessivamente almeno **350 mila** abitanti per provincia.

Note riepilogative sulle fonti di ordinamento

- La riforma da un lato esalta la **riserva di competenza esclusiva** statale (art. 117, comma 1, lett.p) Cost.) nel determinare in modo **volontariamente** essenziale l'ordinamento della Città Metropolitana.
- Dall'altro lato, esalta lo **spazio di autodeterminazione** creando una "riserva di Statuto" dai connotati molto più forti di quelli creati dal TUEL e dalla stessa legge 131/2003 (legge "La Loggia").
- Ancora, introduce strumenti di **organizzazione flessibile e mobile** dei rapporti istituzionali azionabili per via convenzionale-pattizia o per via di regolamentazione interna della Città Metropolitana.
- Infine, lascia uno spazio (il cui perimetro effettivo è però tutto da comprendere) al **potere di differenziazione regionale** nell'ambito della riserva di legge relativa dell'art. 97 Cost. e della potestà legislativa residuale delle Regioni di cui l'art. 117, quarto comma, Cost.)

Le **finalità** istituzionali della Città Metropolitana

- Cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano
- Promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione
- Cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle a livello europeo

Note sulle finalità istituzionali

- Nell'iter di approvazione, è cambiato il perimetro delle finalità rispetto alla prima versione del disegno di legge:
 - lo *sviluppo strategico del territorio metropolitano* non viene più limitato alle sole “attività di programmazione e pianificazione e coordinamento”
 - la *promozione delle relazioni istituzionali* diventa “cura” delle relazioni
 - È invece scomparso *il sostegno alla ricerca* che è una finalità tipicamente regionale
- Complessivamente, il legislatore ha inteso **liberare i mezzi** con i quali la Città Metropolitana perseguirà le proprie finalità istituzionali

Gli **Organi** della Città Metropolitana

- **Sindaco Metropolitano**, con funzioni di rappresentanza legale, presidenza delle assemblee e sovrintendenza al funzionamento degli uffici
- **Consiglio Metropolitano**, con funzioni di indirizzo e controllo, proposta nelle modifiche allo Statuto, potestà regolamentare, di pianificazione e programmazione, adozione preliminare e definitiva dei bilanci
- **Conferenza Metropolitana**, con poteri di adozione dello Statuto, nonché funzioni propositive e consultive. Nelle modifiche statutarie e nell'approvazione dei bilanci, l'organo delibera "a doppia maggioranza" (1/3 dei comuni e 50%+1 della popolazione)

Focus /1: Il Sindaco Metropolitano

- Di norma non viene eletto, ma è **di diritto il Sindaco del Comune capoluogo**
- Lo **Statuto può** prevedere l'elezione diretta, ma solo dopo l'approvazione della legge statale sul sistema elettorale.
- Inoltre, è necessario che prima delle elezioni il Comune capoluogo abbia deliberato (a maggioranza dei 2/3) di ripartire il proprio territorio in Comuni e che si sia svolto con esito favorevole un referendum fra tutti i cittadini. Il processo deve essere completato con la legge regionale di modifica delle circoscrizioni comunali prevista dall'art. 133 comma 2 Cost.
- Per le sole Città Metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti (Roma, Milano, Napoli), in alternativa alla modifica delle circoscrizioni comunali si può eleggere direttamente il Sindaco Metropolitano se lo Statuto prevede la costituzione delle zone omogenee e se il Capoluogo viene ripartito in circoscrizioni/municipi

Focus /2: Il Consiglio Metropolitanano

- E' un organo a rappresentatività democratica indiretta, ottenuta mediante elezione di **secondo grado** da parte di un corpo elettorale in cui coincidono il diritto di elettorato passivo e quello attivo.
- Il corpo elettorale di riferimento è composto dai **Sindaci e dai Consiglieri Comunali in carica** al momento del voto.
- Il sistema elettorale è di tipo plurinomiale su liste concorrenti, in un collegio unico coincidente con il territorio della attuale Provincia. Nella formazione delle liste La legge 215/2012 sulla parità di genere è sospesa fino al 2017.
- L'elettore ha facoltà di esprimere fino a una preferenza.
- Il voto di lista e di preferenza **sono ponderati**, in funzione di n. 9 fasce di consistenza demografica

segue:

le fasce di ponderazione del voto per l'elezione del Consiglio Metropolitanano

- a) comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti;
- b) comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti;
- c) comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti;
- d) comuni con popolazione superiore a 10.000 e fino a 30.000 abitanti;
- e) comuni con popolazione superiore a 30.000 e fino a 100.000 abitanti;
- f) comuni con popolazione superiore a 100.000 e fino a 250.000 abitanti;
- g) comuni con popolazione superiore a 250.000 e fino a 500.000 abitanti;
- h) comuni con popolazione superiore a 500.000 e fino a 1.000.000 abitanti;
- i) comuni con popolazione superiore a 1.000.000.

segue: composizione e durata in carica del Consiglio

Il Consiglio Metropolitanò avrà:

- a) ventiquattro consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti;
- b) diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti;
- c) quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane.

L'Organo dura in carica cinque anni e si rinnova entro 60 giorni dalla proclamazione del Sindaco del Comune capoluogo

Focus /3:

Il ViceSindaco e i Consiglieri delegati

- Nella governance della Città Metropolitana manca un organo collegiale con potere esecutivo (la Giunta), ma lo **Statuto** può prevedere la facoltà per il Sindaco di nominare:
 - un Vicesindaco
 - uno o più consiglieri delegati
- Tutte le cariche sono esercitate a titolo gratuito, ma l'art. 4, comma 6 del disegno di legge **non esclude** che lo Statuto preveda gettoni di presenza o rimborsi delle spese per l'esercizio della carica.
- In ogni caso, per il funzionamento degli organi di governo continuano a essere necessarie delle strutture amministrative di supporto.

Focus 4/:

La Conferenza Metropolitana

- Organo consultivo e di proposta, composto dal Sindaco Metropolitano e da tutti i Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città Metropolitana.
- Delibera con “doppia maggioranza” per le modifiche statutarie e nell’iter di approvazione del bilancio
- Lo **Statuto** disciplina le maggioranze previste per l’esercizio degli altri poteri consultivi

Le **funzioni** della Città Metropolitana

- La riforma attribuisce alla Città Metropolitana **tre** diverse tipologie di funzioni:
 - Le funzioni fondamentali della Città Metropolitana
 - Le **nuove** funzioni fondamentali della Provincia a cui subentra
 - Le funzioni attribuibili alla Città Metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle province
- A queste, si devono aggiungere le funzioni considerate “proprie” dell'Ente, cioè quelle storicamente esercitate dalla Provincia ai sensi dell'art. 118 Cost. (v. anche la sent. Corte Cost. 238/2007)
- Inoltre, lo Stato e le Regioni potranno conferire all'Ente ulteriori funzioni amministrative

Focus: 1/

le funzioni fondamentali della Città Metropolitana

- l'adozione e aggiornamento annuale del **piano strategico del territorio** metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nell'area, anche rispetto all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni;
- la **pianificazione territoriale generale**, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture di interesse della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni ricompresi nell'area;
- la strutturazione di **sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici**, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;

segue:

Le funzioni fondamentali della Città Metropolitana

- la **mobilità e viabilità**, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- la promozione e coordinamento dello **sviluppo economico e sociale**, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico annuale del territorio;
- la promozione e coordinamento dei **sistemi di informatizzazione** e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Note sulle funzioni fondamentali della Città Metropolitana

- Si tratta di un insieme di funzioni che solo in parte si sovrappone a quello delle attuali **Province** (pianificazione territoriale, viabilità, sviluppo economico)
- Rispetto alle attuali funzioni provinciali, viene tendenzialmente **incrementata** l'area dei servizi al territorio e **depotenziata** l'area dei servizi alla persona e alle imprese
- Le funzioni di **programmazione e pianificazione** restano preponderanti rispetto alle funzioni di **regolazione** dell'attività privata e della **gestione amministrativa** di servizi pubblici locali

Segue: note sulle funzioni fondamentali della Città Metropolitana

- La **viabilità** non è più una funzione fondamentale dei Comuni (art. 14, comma 27 del D.L. 78/2010 e s.m.i.), pertanto si può ipotizzare che la Città Metropolitana gestirà anche la **viabilità dei comuni** aderenti, secondo quanto sarà previsto dallo Statuto
- La Città Metropolitana assumerà anche funzioni tipicamente **regionali**, come la pianificazione delle reti di servizi e infrastrutture di interesse della comunità metropolitana o la organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale
- Le funzioni fondamentali saranno assunte solo **al termine del processo costitutivo**, quando verrà approvato lo Statuto definitivo (non prima di novembre 2014)

Focus: 2/

le nuove funzioni fondamentali delle Province

- **Pianificazione territoriale provinciale** di coordinamento, nonché **valorizzazione dell'ambiente**, per gli aspetti di competenza
- **Pianificazione dei servizi di trasporto** in ambito provinciale, **autorizzazione e controllo** in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché **costruzione e gestione delle strade provinciali** e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- Programmazione provinciale della **rete scolastica**, nel rispetto della programmazione regionale
- Raccolta ed elaborazione dei dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali

La funzione fondamentale “facoltativa” dell’edilizia scolastica

- Tratto dall’elenco delle “nuove” funzioni fondamentali delle Province, è previsto che la Città Metropolitana **possa** (continuare a) gestire anche l’edilizia scolastica delle scuole di secondo grado.
- La funzione è tuttavia soggetta a un’intesa con i Comuni (non necessariamente coincidente con la “convenzione di avvalimento/delega”) e riguarda *stricto jure* la sola **gestione** dell’edilizia e non anche la titolarità del relativo **patrimonio**
- Spetterà comunque allo **Statuto** metropolitano definire i **rapporti di coordinazione** con la gestione dell’edilizia delle scuole di **primo grado**, che è funzione fondamentale dei Comuni (art. 14, comma 27, D.L. 78/2010)

Note sulle funzioni fondamentali delle Province

- Rispetto alle attuali funzioni fondamentali delle Province (art. 21, comma 3 legge 42/2009), il nuovo elenco è decisamente **ridimensionato**
- Inoltre, mancano molte delle attuali funzioni “proprie” delle Province (descritte negli artt. 19 e 20 TUEL)
- Manca anche la menzione delle funzioni delegate, conferite, trasferite o attribuite ex-novo dallo Stato e dalla Regione nelle tre stagioni di decentramento amministrativo (1977-1990-1997)

Mantenimento e riordino delle funzioni non fondamentali

- Le funzioni non qualificate come fondamentali dal disegno di legge dovrebbero essere in parte mantenute in quanto “esercitate ai sensi dell’art. 118 Cost.” (art. 11, comma 2, primo periodo)
- Tuttavia, l’art. 17, comma 5 del disegno di legge impone allo Stato e alle Regioni (comma 7: entro **tre mesi**) di individuare le funzioni diverse da quelle strettamente fondamentali e assoggettarle a un processo di riordino

Principi per il riordino da parte dello Stato e della Regione

- Il riordino delle **funzioni non fondamentali** dovrà rispettare i seguenti principi:
 - Individuare per ogni funzione l'ambito ottimale di esercizio
 - Valutare l'efficacia dello svolgimento da parte dei comuni
 - Riconoscere la sussistenza di esigenze di esercizio unitario su scala territoriale vasta
 - Adottare forme pattizie di avvalimento/delega di esercizio
 - Valorizzare le forme di esercizio associato da parte di più enti territoriali
 - Valorizzare le autonomie funzionali

Area delle funzioni soggette a possibile riordino

Potranno essere oggetto di riordino dallo Stato o dalla Regione le attuali funzioni delle Province in materia di:

- difesa del suolo, tutela dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- Gestione, tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- Gestione attività estrattive
- Protezione civile
- valorizzazione dei beni culturali;
- Autorizzazioni turistiche e gestione attività sportive
- protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
- Valutazione impatto ambientale
- Gestione informazioni cartografiche e territoriali

segue: area delle funzioni soggette a possibile riordino

- caccia e pesca nelle acque interne;
- agricoltura e sviluppo montano e rurale;
- organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- servizi socio-assistenziali e sanitari, di igiene e profilassi;
- politiche per il lavoro;
- compiti connessi alla formazione professionale attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- Programmazione delle attività produttive e concertazione territoriale
- raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali

Conclusioni sull'assetto delle funzioni della Città Metropolitana

- A regime, l'assetto funzionale della Città Metropolitana sarà condizionato in larga parte dalle decisioni che saranno assunte nello Statuto, rispetto alle aree di sovrapposizione con le attuali funzioni dei Comuni
- Indirettamente però, la Città Metropolitana dipenderà anche dalle scelte di riordino che lo Stato e le Regioni dovranno compiere per ridefinire l'assetto funzionale delle altre Province

L'agenda della riforma per le Città Metropolitane

Fase 1: la costituzione immediata

Fase 2: la coesistenza

Fase 3: il doppio commissariamento

Fase 3.1: l'eventuale non adesione dei Comuni

Fase 3.2: l'eventuale nuova coesistenza e il riparto provvisorio

Fase 4: l'insediamento degli organi definitivi

1) La fase della “costituzione immediata” [data di entrata in vigore -> 30 gg.]

- La Città Metropolitana viene “costituita” automaticamente il giorno in cui la legge entra in vigore.
- Essa assume quindi soggettività giuridica che è però **limitata** fino alla costituzione dei due organi transitori:
 - il Comitato Istitutivo
 - la Conferenza Statutaria
- Fino al 30 giugno i due organi si **aggiungono** e non si sostituiscono agli attuali organi delle Province

1) La fase della “costituzione immediata” [data di entrata in vigore -> 30 gg.]

- I due organi transitori devono essere eletti **entro 30 giorni** dall’entrata in vigore della legge, mediante:
 - la convocazione, a cura del Sindaco del Capoluogo, di **un’assemblea dei sindaci** di tutti i Comuni dell’attuale Provincia per eleggere il “quarto componente” del Comitato Istitutivo (gli altri tre sono di diritto);
 - l’indizione, a cura del Sindaco del Capoluogo, delle **elezioni per i componenti della Conferenza Statutaria (18 nella Provincia di Torino)**.

1) La fase della “costituzione immediata” [data di entrata in vigore -> 30 gg.]

- Al più tardi, entro **25 giorni** dall'entrata in vigore della legge devono essere depositate alla Provincia le liste elettorali.
- L'assemblea dei sindaci e l'elezione della Conferenza Statutaria si devono tenere **nello stesso giorno.**

2) La “fase della coesistenza”

[data di entrata in vigore -> 1 luglio 2014]

- **Dalla data di entrata in vigore della legge (+30 gg) e fino al 1 luglio 2014** coesistono gli attuali organi della Provincia e gli organi transitori della Città Metropolitana:
 - Presidente della Provincia
 - Consiglio Provinciale
 - Giunta Provinciale
 - Comitato Istitutivo (presieduto dal Sindaco del Capoluogo)
 - Conferenza Statutaria (presieduta dal Sindaco del Capoluogo)

2) La “fase della coesistenza”

[data di entrata in vigore -> 1 luglio 2014]

Entro il 30 giugno 2014:

- la Conferenza Statutaria deve elaborare, approvare e trasmettere ai sindaci la proposta di statuto della Città Metropolitana;
- il Comitato Istitutivo deve predisporre atti preparatori e studi preliminari in ordine al trasferimento delle funzioni, dei beni immobili, delle risorse finanziarie, umane e strumentali alla Città Metropolitana.

3) La fase del “doppio commissariamento” [1 luglio 2014 -> 1 novembre 2014]

- **Dal 1 luglio 2014 al 30 settembre 2014** il Comitato Istitutivo subentra agli organi della Provincia e il Sindaco del Capoluogo assume la legale rappresentanza dell'Ente.
- **Dal 30 settembre 2014 al 1 novembre 2014** il Sindaco del Capoluogo subentra agli organi della Provincia, esercitando un ruolo pienamente commissariale

3) La fase del “doppio commissariamento” [1 luglio 2014 -> 1 novembre 2014]

- **Dal 30 settembre 2014** la soggettività giuridica della Città Metropolitana non è più limitata, poiché **il nuovo Ente succede alla Provincia** in tutti i rapporti attivi e passivi ed esercita le funzioni della Provincia.
- Tuttavia, il nuovo Ente continua ad applicare lo Statuto della Provincia fino alle elezioni del Consiglio Metropolitano e all’approvazione del nuovo Statuto.

3) La fase del “doppio commissariamento” [1 luglio 2014 -> 1 novembre 2014]

- Le funzioni fondamentali della Città Metropolitana vengono assunte **solo dopo l'approvazione del nuovo Statuto**
- Dal **1 ottobre 2014** il Comitato Istitutivo può indire le elezioni del Consiglio Metropolitan, che si devono tenere entro il **1 novembre 2014**.
- Nella formazione delle liste, fino al 2017 non si deve applicare la legge 215/2012 sulla parità di genere.

3.1) La sotto-fase eventuale del “recesso/non adesione” dei Comuni alla Città Metropolitana [1 luglio 2014 - 30 settembre 2014]

- Nel periodo in cui la Città Metropolitana è retta provvisoriamente dal Comitato Istitutivo (Sindaco del Capoluogo legale rappresentante), i Comuni hanno facoltà di deliberare il recesso/non adesione al nuovo Ente

3.1) La sotto-fase eventuale del “recesso/non adesione” dei Comuni alla Città Metropolitana [1 luglio 2014 - 30 settembre 2014]

- Tuttavia, fino **al 30 settembre 2014** non viene comunque registrata nessuna modifica alla circoscrizione territoriale della Città Metropolitana, anche se i Comuni raggiungono prima di quella data il quorum “recessivo” previsto
- Il quorum per esercitare il recesso è di $\frac{1}{3}$ dei Comuni o Comuni che rappresentano $\frac{1}{3}$ della popolazione, purchè in entrambe le ipotesi siano comuni contermini.

3.2.) La sotto-fase eventuale della “nuova coesistenza” e del “riparto provvisorio”

[30 settembre 2014 - termine non specificato]

- Dal **30 settembre 2014** potrebbe verificarsi la coesistenza della Città Metropolitana e della Provincia, con la **delimitazione provvisoria** della circoscrizione territoriale della Città Metropolitana.
- Tale provvisorietà di delimitazione perdura fino alla futura **legge statale di istituzione** (il termine temporale non viene precisato) e di delimitazione della circoscrizione territoriale

3.2.) La sotto-fase eventuale della “nuova coesistenza” e del “riparto provvisorio”

[30 settembre 2014 - termine non specificato]

- La Provincia, invece, dopo il 30 settembre 2014 “**continua** ad esercitare le proprie funzioni” nel territorio dei Comuni che hanno deliberato il recesso/non adesione
- L’Ente viene retto, con funzioni commissariali, dal Presidente della Provincia “componente del Comitato Istitutivo”.

3.2.) La sotto-fase eventuale della “nuova coesistenza” e del “riparto provvisorio”

[30 settembre 2014 - termine non specificato]

- Si deduce che **fino al 30 settembre 2014** non può essere operata nessuna modifica sull'assetto delle funzioni amministrative, poiché altrimenti potrebbe non essere garantita la **continuità** che il disegno di legge prescrive.
- Tuttavia, anche la Provincia avrà una **circostrizione territoriale provvisoria**, fino alla data di entrata in vigore della futura legge dello Stato ai sensi dell'art. 133 Costituzione (anche in questo caso, il termine temporale non viene precisato).

3.2.) La sotto-fase eventuale della “nuova coesistenza” e del “riparto provvisorio”

[30 settembre 2014 - termine non specificato]

- Fino all’entrata in vigore della futura legge di delimitazione territoriale, la Provincia eserciterà “le funzioni previgenti” (quindi quelle attuali) avvalendosi previa intesa o convenzione delle risorse e degli uffici della città metropolitana.

3.2.) La sotto-fase eventuale della “nuova coesistenza” e del “riparto provvisorio”

[30 settembre 2014 - termine non specificato]

- **Solo dopo l'entrata in vigore della legge di delimitazione territoriale**, un Decreto del Ministero Economia e Finanze stabilirà il **riparto definitivo** delle risorse umane e strumentali fra la Provincia e la Città Metropolitana
- In ogni caso, **anche dopo il Decreto Ministeriale** la Provincia dovrà avvalersi della Città Metropolitana per le funzioni “di amministrazione e controllo” (segreteria generale, direzione generale, risorse umane, risorse finanziarie, patrimonio, servizi informatici, logistica, etc..).

3.2.) La sotto-fase eventuale della “nuova coesistenza” e del “riparto provvisorio”

[30 settembre 2014 - termine non specificato]

- Per tutto il periodo di gestione commissariale della Provincia, gli oneri economici legati alla convenzione/intesa di avvalimento saranno **a carico dei Comuni** che avranno deliberato il recesso/non adesione,
- L'ammontare degli oneri sarà ripartito **in proporzione** alla popolazione dei Comuni.
- I Comuni dovranno quindi effettuare dal 30 settembre 2014 una **variazione di bilancio specifica** per stanziare le spese della gestione commissariale della Provincia

3.2.) La sotto-fase eventuale della “nuova coesistenza” e del “riparto provvisorio”

[30 settembre 2014 - termine non specificato]

- Dal **30 settembre 2014** tutte le **entrate** spetteranno comunque alla Città Metropolitana.
- La Provincia eventualmente coesistente **dipenderà** quindi dalle entrate provenienti dai Comuni e dalla quota di gettito ritrasferito dalla Città Metropolitana

4) La fase dell'insediamento degli organi definitivi della Città Metropolitana

[1 novembre 2014 -> 60 gg]

- Dal giorno di insediamento del Consiglio Metropolitano, entro due mesi deve essere approvato lo Statuto della Città Metropolitana, a pena di commissariamento da parte del Governo ai sensi dell'art. 8 l.131/2003



A cura di Marco Orlando

Provincia di Torino
Direzione Area Relazioni e Comunicazione
Ufficio Studi e Ricerche sul Federalismo e le Riforme Amministrative
Via Maria Vittoria 12
10123 Torino
Tel. 011.8612764
marco.orlando@provincia.torino.it