



***Nota di prima lettura delle
"Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"***

Roma, 4 aprile 2014

Premessa

Nella giornata di ieri la Camera dei Deputati ha approvato definitivamente il ddl "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*".

La legge prevede, in attesa della riforma costituzionale del titolo V, una nuova disciplina su organi sistema elettorale e funzioni delle Province, l'istituzione delle Città metropolitane e interviene con nuove norme in materia di unioni e fusioni di Comuni, che sarà in vigore già in vista delle elezioni amministrative del 25 maggio 2014.

Le Province

Le Province sono trasformate in enti di secondo livello, governati da organi eletti non dai cittadini, ma dai sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni del territorio.

Questa scelta del Parlamento risponde all'esigenza di eliminare le indennità per gli organi di governo delle Province attraverso la previsione che essi siano composti solo da amministratori comunali per rispondere alle spinte dell'opinione pubblica sulla riduzione dei cd. costi della politica.

Occorre sottolineare, come l'UPI ha evidenziato e come è stato confermato dalle audizioni dei giuristi in Parlamento, che tale scelta appare in contrasto con le norme costituzionali vigenti e con le previsioni della Carta europea delle autonomie locali.

Il base al nuovo ordinamento, gli organi delle Province sono il Presidente (scelto tra i sindaci del territorio), il Consiglio provinciale (composto da sindaci e consiglieri comunali) e l'Assemblea dei sindaci. Il consiglio è composto da sedici componenti nelle province con popolazione superiore a 700.000 abitanti, da dodici componenti nelle province con popolazione da 300.000 a 700.000 abitanti, da dieci componenti nelle province con popolazione fino a 300.000 abitanti.

Appare del tutto incongruo il disallineamento della durata degli organi delle nuove province: il presidente della provincia dura in carica 4 anni, mentre il consiglio provinciale dura in carica 2 anni.

Il sistema adottato per l'elezione degli organi di governo delle Province prevede un'elezione di secondo grado attraverso il voto da parte degli amministratori comunali in un unico collegio provinciale. Il voto è ponderato con riferimento alla popolazione dei Comuni del territorio in modo che i Comuni maggiori abbiano una peso maggiore nella decisione.

In sede di prima applicazione, tuttavia, per le Province in scadenza nel 2014, è prevista anche l'eleggibilità dei consiglieri provinciali uscenti sia per la carica di consigliere provinciale, sia per quella di presidente di provincia. Non è chiaro se tale disposizione possa valere anche per le Province già commissariate. Le elezioni del consiglio provinciale devono essere indette entro il 30 settembre 2014, mentre le elezioni del Presidente si dovranno svolgere entro il 31 dicembre 2014. Il nuovo consiglio provinciale ha il compito di preparare le modifiche statutarie che dovranno essere approvate dall'assemblea dei sindaci sempre entro il 31 dicembre 2014.

Per il passaggio dalle attuali Province alle nuove Province è prevista, dalla data di scadenza naturale degli organi di governo, la proroga a titolo gratuito dei presidenti (che assumono altresì le funzioni dei

consigli) e delle giunte uscenti, ovvero dei commissari, “fino all'insediamento del presidente della provincia eletto” secondo le nuove disposizioni “e comunque non oltre il 31 dicembre 2014”. Questa disposizione deroga espressamente le disposizioni della legge di stabilità sul commissariamento delle Province sulle quali sono palesi i profili di incostituzionalità.

Le Province consolidano la titolarità di alcune competenze che diventano funzioni fondamentali:

- a) *pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;*
- b) *pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;*
- c) *programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;*
- d) *raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;*
- e) *gestione dell'edilizia scolastica;*
- f) *controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.*

Inoltre le Province, d'intesa con i Comuni, potranno altresì “*esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive*”

Altro punto essenziale è che le Province potranno assumere un ruolo centrale per la gestione unitaria di importanti “*servizi di rilevanza economica*” che sono impropriamente esercitati da enti o agenzie operanti in ambito provinciale o sub-provinciale, che la legislazione statale e regionale dovrebbe ricondurre esplicitamente in capo ad esse. Una previsione che può determinare con la semplificazione del groviglio di enti o agenzie strumentali e un sensibile potenziamento delle funzioni provinciali.

In ultimo la legge prevede norme specifiche per le Province montane che hanno funzioni fondamentali ulteriori riguardanti lo sviluppo strategico del territorio e la gestione in forma associata di servizi tipici dei territori montani e alle quale le Regioni devono riconoscere forme particolari di autonomia.

La legge approvata pertanto non prevede più lo svuotamento delle funzioni provinciali, come originariamente era stato previsto dal Governo, ma il ridisegno del ruolo delle Province: da enti eletti direttamente dai cittadini che hanno distinte funzioni amministrative, ad enti di secondo livello strettamente legati ai Comuni del territorio, che esercitano direttamente alcune specifiche funzioni fondamentali di programmazione, coordinamento ed area vasta ma, allo stesso tempo, d'intesa con i Comuni del territorio, possono assumere un ruolo essenziale per la gestione unitaria di importanti servizi che oggi sono svolte a livello comunale o impropriamente esercitati da enti o agenzie operanti in ambito provinciale o sub-provinciale.

Le Città metropolitane

La legge prevede l'istituzione della Città metropolitana di Roma capitale e di 9 Città metropolitane nelle aree metropolitane previste già dalla normativa precedente (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria). Le regioni a statuto speciale (FVG, Sardegna, e Sicilia) per le istituzioni delle Città metropolitane devono seguire i principi contenuti in questo provvedimento.

Il territorio delle Città metropolitane coincide in partenza con il territorio delle province omonime che sono soppresse, salvo l'applicazione dell'articolo 133 della Costituzione.

Gli organi delle Città metropolitane sono il sindaco, il consiglio e la conferenza metropolitani. Il Sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Il consiglio è composto dai sindaci e consiglieri comunali del territorio: ventiquattro consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti; diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti; quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane.

Per la gestione del periodo transitorio, tra la scadenza degli organi delle Province attuali e l'insediamento degli organi delle Città metropolitane, la legge prevede:

- l'elezione immediata, all'entrata in vigore della legge, di una conferenza statutaria che deve provvedere alla trasmissione di una proposta di statuto al consiglio metropolitano entro il 30 settembre 2014;
- la proroga del presidente della provincia e della giunta, a titolo gratuito, o del commissario in carica, per la gestione ordinaria dell'amministrazione provinciale fino al 31 dicembre 2014;
- l'elezione del consiglio metropolitano entro il 30 settembre 2014, organo che dovrà adottare lo statuto e approvare il bilancio dell'ente.

Le Città metropolitane esercitano le funzioni fondamentali previste dal DDL per le Province, le funzioni derivanti dal processo di riordino delle province, le funzioni fondamentali specifiche delle Città metropolitane (tra le quali spicca l'adozione di un "*piano strategico triennale del territorio metropolitano*" e "*l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse metropolitano*") e le ulteriori funzioni attribuibili dallo Stato o dalle Regioni.

Per la nascita della Città metropolitana un ruolo centrale assume lo Statuto nel quale si stabiliscono le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, le relazioni con i Comuni e le Unioni di comuni del territorio, nonché l'eventualità che si possa prevedere l'elezione diretta a suffragio universale dei futuri organi di governo delle Città metropolitane, previa articolazione del Comune capoluogo i Comuni metropolitani (o in zone omogenee per le città metropolitane superiori a 3 milioni di abitanti) e previa approvazione di una specifica legge elettorale.

Norme particolari sono previste per l'istituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria in considerazione del commissariamento in atto del Comune capoluogo e della scadenza al 2016 della Provincia. Una disposizione specifica disciplina il subentro della Regione Lombardia nelle

partecipazioni azionarie di controllo della Provincia di Milano nelle società che operano per l'EXPO 2015 con previsione che il trasferimento alla Città metropolitana avverrà al 31 ottobre 2015. Una norma specifica disciplina il regime particolare della Città metropolitana di Roma capitale.

Per avviare l'istituzione delle Città metropolitane sarà necessario porre in essere una complessa attività di indirizzo e di amministrazione, che presuppone una stretta collaborazione tra i diversi organi ed enti interessati, per elaborare uno statuto e un piano strategico che tengano effettivamente conto delle esigenze di tutto il territorio metropolitano e per evitare conflitti e confusioni nel passaggio dell'amministrazione dalla Provincia a quella della Città metropolitana.

Comuni, Unioni di Comuni e fusioni

Per i piccoli Comuni sono previste norme che intervengono sugli organi di governo dei piccoli comuni ampliando, ad invarianza di spesa, il numero dei consiglieri comunali (rispetto alle riduzioni avvenute con il DL 138/11) e prevedendo una giunta comunale composta da 2 assessori nei comuni fino a 3000 abitanti e da 4 assessori nei comuni da 3000 a 10000 abitanti.

La legge introduce la possibilità di un terzo mandato per i sindaci dei comuni sotto i 3000 abitanti.

Sono inoltre previste disposizioni che disciplinano in modo nuovo le unioni di comuni e le fusioni di comuni, per favorire i processi di associazionismo tra i piccoli Comuni o, in alternativa, la loro fusione in un nuovo Comune di dimensioni maggiori.

Questo percorso dovrà essere strettamente legato a quello che porterà all'istituzione dei nuovi enti di area vasta, le Città metropolitane, e alla trasformazione delle Province in enti di secondo livello anche essi governati dagli amministratori comunali, al fine di trovare l'equilibrio migliore di riordino del governo locale nelle diverse realtà regionali e territoriali.

Le principali criticità da affrontare nell'immediato

La legge approvata ieri presenta evidenti contraddizioni in alcuni parti rilevanti della nuova disciplina degli enti locali, derivanti anche dal ricorso al voto di fiducia nel passaggio al Senato della Repubblica. Ciò potrebbe generare confusione nel passaggio tra le attuali Province e i nuovi enti di governo di area vasta.

La Camera dei Deputati nell'approvare senza ulteriori modifiche il provvedimento votato dal Senato, anche su sollecitazione dell'Unione delle Province d'Italia, ha votato gli ordini del giorno allegati, tra i quali se ne segnalano alcuni.

- La scadenza del mandato degli organi di governo delle Province : gli odg impegnano il Governo a chiarire che tutti gli organi delle Province (presidente, consiglio e giunta) decadono alla scadenza naturale dei mandati amministrativi, ovvero a 5 anni dalla proclamazione degli

eletti: la proroga di Presidenti e giunte a titolo gratuito scatta pertanto solo a partire da questa data.

- La disciplina delle modalità di svolgimento delle elezioni degli organi di governo delle Province e delle Città metropolitane: gli odg impegna il Governo ad adottare gli opportuni provvedimenti per disciplinare in modo coerente ed uniforme questa materia che sarebbe difficilmente gestibile a livello locale.
- La tutela del lavoro e delle professionalità del personale delle Province, delle società partecipate e delle loro associazioni di rappresentanza: gli odg impegnano il Governo a tutelare adeguatamente il lavoro e le professionalità del personale che oggi svolge le sue funzioni nelle Province, nelle società da esse partecipate, nell'Upi e nelle associazioni regionali delle Province.
- La legge approvata impone un ripensamento del ruolo delle associazioni degli enti locali : l'odg impegna il Governo a favorire il processo di integrazione tra l'Anci e l'Upi, a livello nazionale e regionale, per dare il supporto unitario adeguato all'attuazione della riforma.

Alcune criticità, tuttavia, non hanno trovato risposta adeguata negli ordini del giorno. Su alcune di queste l'Unione delle Province d'Italia ritiene essenziale fissare sin da subito una linea interpretativa unitaria che garantisca la certezza del diritto nel funzionamento delle Province.

- I poteri degli organi di governo prorogati (gestione provvisoria ex art. 163, comma 2, TUEL). I presidenti e gli assessori restano in carica a titolo gratuito oltre la scadenza del mandato per l'ordinaria amministrazione, ma la gestione provvisoria, in base a quanto previsto dall'art. 163 comma 2, del TUEL, si applica solo agli enti che non approvino il bilancio nei termini previsti dalla legge (ad oggi la data fissata è il 30 aprile). Restano validi ed efficaci i bilanci di previsione già approvati alla data odierna. Un'interpretazione diversa metterebbe a rischio la continuità dei servizi provinciali.
- La disciplina dei regimi commissariali di cui all'art.1 comma 441 della legge di stabilità, n. 147/2013 non viene modificata dai commi 14 e 82 del DDL fino al 30 giugno 2014;
- La gratuità delle cariche dei presidenti e degli assessori i cui mandati sono prorogati dopo la scadenza naturale non si estende anche agli oneri di cui all'art. 86 del TUEL (oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali), dovuti a norma di legge. Resta ferma la disciplina per i rimborsi di cui all'art. 84 del TUEL. Ciò in quanto tali adempimenti sono correlati allo status di amministratore locale posto in aspettativa come previsto dalla legislazione vigente, e dunque prescinde dalla decisione del legislatore di porre a zero l'indennità ad esso spettante. Sarebbe oltretutto iniquo porre a carico degli amministratori provinciali anche i costi e i rischi della loro attività svolta a titolo gratuito.
- le Province dovranno assicurare la continuità dell'azione amministrativa, fino alla scadenza naturale dei loro organi, ovvero a 5 anni dalla proclamazione degli eletti. In questo senso non trova applicazione il comma 5, art. 38 del TUEL laddove si limita il potere dei consigli agli atti urgenti e improrogabili alla data di indizione dei comizi elettorali. Ciò in quanto l'indizione dei comizi elettorali non è prevista. per l'elezione dei nuovi organi di governo delle Province: la gestione dell'ente deve essere assicurata pertanto in via generale fino alla scadenza naturale del mandato.

Conclusioni

E' evidente che l'approvazione della legge da parte del Parlamento, al di là delle questioni prettamente giuridiche, impone agli amministratori provinciali un'assunzione di responsabilità politica unitaria anche su quale ruolo rivestire per il passaggio dalle Province attuali ai nuovi enti di area vasta.

Ora l'impegno di tutti dovrà essere quello di far funzionare le nuove Province e le 10 Città metropolitane, per continuare ad assicurare livelli efficienti di servizi ai cittadini ed evitare disservizi. I prossimi mesi gli amministratori provinciali saranno chiamati a gestire una fase davvero importante perché sarà necessario assicurare il passaggio alla nuova organizzazione in tutte le attuali Province che nasceranno da questa trasformazione, assicurando enti efficienti agli organi di governo che saranno eletti tra Sindaci e amministratori comunali in autunno.

I sindaci che prenderanno il posto dei presidenti di provincia avranno poi un ruolo importante, viste le funzioni chiave che, nei diversi passaggi parlamentari, sono state assegnate alle Province: dalla gestione dell'edilizia scolastica alla programmazione della rete scolastica; dalla pianificazione territoriale provinciale di coordinamento alla tutela e valorizzazione dell'ambiente; dalla pianificazione dei servizi di trasporto all' autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, dalla costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale, fino alla raccolta ed elaborazione di dati e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. A queste, tipiche delle Province, se ne affiancano di nuove, come il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e la promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. Ma soprattutto, la legge assegna alle Province l'opportunità di diventare stazione unica appaltante, una richiesta che avevamo avanzato e che, secondo le stime degli economisti, è in grado di produrre grandi risparmi.

Se davvero le Regioni e lo Stato crederanno in questa riforma, allora avremo la vera semplificazione, perché la legge assegna alle nuove Province l'esercizio di tutte le funzioni oggi impropriamente demandate a società e consorzi. Si potranno cancellare tutte le società ed enti strumentali che svolgono impropriamente i compiti delle autonomie locali e si potrà riordinare l'organizzazione periferica dello Stato, tagliando quegli uffici e sedi decentrate che non hanno nessun motivo di esistere, vista l'evoluzione delle tecnologie e della società.

Il provvedimento, infatti, impone senza dubbio una delicata fase di attuazione, fin dal 2014, che dovrà coinvolgere gli amministratori uscenti, i segretari, i dirigenti e i dipendenti, nella quale sarà necessaria una forte azione di supporto dell'UPI e delle associazioni regionali nei confronti delle Province, per superare i problemi applicativi ed accompagnare la trasformazione delle Province in enti di secondo grado e l'istituzione delle Città metropolitane, anche tenendo conto del fatto che per alcune Province tale trasformazione avverrà solo negli anni successivi in ragione della naturale scadenza del mandato dei loro organi di governo.

Visto lo stretto legame politico che verrà a costituirsi tra i Comuni, le Province e le Città metropolitane è auspicabile che le associazioni degli enti locali (ANCI UPI) a livello nazionale e regionale recuperino

una capacità di azione comune per accompagnare adeguatamente l'attuazione della legge e per affrontare unitariamente le future riforme istituzioni che riguardano le autonomie locali.