



## **OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI**

*Decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti  
per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*

### **TITOLO IV RIDUZIONE DEI COSTI DEGLI APPARATI ISTITUZIONALI**

*Roma, 25 agosto 2011*

La seconda manovra estiva approvata dal Governo e presentata in Parlamento attraverso il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, contiene al titolo IV diverse norme sulla riduzione dei costi degli apparati istituzionali nazionali, regionali e locali, che cercano di affrontare il tema del ridimensionamento degli apparati burocratici e politici della Repubblica italiana.

Nella relazione tecnica che accompagna il decreto non sono previsti risparmi da queste disposizioni, molto probabilmente poiché c'è la consapevolezza che veri risparmi immediati possono derivare dalla riduzione dei trattamenti economici dei parlamentari, ma sono pochissima cosa rispetto all'entità della manovra finanziaria, mentre vi sono difficoltà pratiche negli interventi sugli assetti istituzionali di Regioni, Province e Comuni, che dovrebbero essere affrontati da un organico disegno di legge costituzionale.

In questa prospettiva **le norme sulla riduzione degli apparati costituzionali dovrebbero essere stralciate dalla manovra finanziaria per essere inserite in un disegno organico di riforma costituzionale** che, tuttavia, dovrebbe partire da una riforma del Parlamento che preveda una forte riduzione del numero dei componenti della Camera dei Deputati e l'istituzione di un Senato federale, a partire dalla prossima legislatura (articoli 55-69 della Costituzione). In questo ddl costituzionale potrebbero essere poi inserite norme che **riducano il numero dei consiglieri e degli assessori regionali** (modificando l'articolo 122 della Costituzione) e che **definiscano i limiti dimensionali minimi per un organico accorpamento delle circoscrizioni territoriali delle regioni, delle province e dei comuni** (attraverso la modifica degli articoli 131, 132 e 133 della Costituzione). **Una soluzione diversa rischia di far sorgere notevoli conflitti istituzionali** con la possibilità delle Regioni e degli enti locali (attraverso i Consigli delle autonomie locali) di promuovere ricorsi di fronte alla Corte costituzionale.

In alternativa a questa scelta, almeno **le norme che riguardano le Province e i Comuni dovrebbero essere stralciate per essere discusse nell'ambito della "Carta delle autonomie locali"**, il provvedimento che contiene una riforma organica dei Comuni e delle Province nel quale è possibile raccordare il dibattito sulle dimensioni ottimali degli enti, con le scelte operate sulle funzioni amministrative di prossimità e di area vasta e con un intervento di complessivo riordino di tutta l'amministrazione statale e regionale.

Relativamente alla questione della soppressione delle piccole Province **occorre ricordare che sono state già presentate in Parlamento diverse ipotesi di revisione dell'art. 133 della Costituzione che prevedono l'accorpamento delle Province** che non raggiungono limiti dimensionali adeguati per l'esercizio delle funzioni di area vasta e per la soppressione delle Province nelle quali sono istituite le Città metropolitane, che prevedono un rafforzato ruolo delle Regioni nella ridefinizione delle circoscrizioni territoriali comunali e di area vasta.

La richiesta di stralcio dell'articolo 15 del decreto legge è rafforzata anche dall'inizio dell'iter parlamentare nel Senato della Repubblica. In particolare, relativamente all'articolo sulla soppressione delle Province (art. 15), il Servizio del bilancio del Senato della Repubblica ha rilevato *"...che gli effetti finanziari positivi potrebbero in parte essere compensati dal manifestarsi di possibili profili onerosi, in particolare, nella fase di transizione. In tale fase, eventuali criticità finanziarie potrebbero sorgere relativamente ad una serie di adempimenti di natura straordinaria e connessi alla gestione del passaggio delle funzioni, delle risorse umane, strumentali e finanziarie dalle province soppresse ai nuovi enti destinatari. Inoltre, sempre nella fase di transizione occorre disporre in merito agli atti e alle operazioni di carattere economico eventualmente pendenti, nonché agli adempimenti necessari a regolare il nuovo assetto amministrativo dei territori interessati. Ulteriori chiarimenti poi andrebbero forniti relativamente alla previsione del trasferimento alle regioni del personale per effetto della soppressione delle province, evidenziando*

*in particolare se da tale trasferimento possano derivare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica per effetto di un diverso inquadramento economico-giuridico di detto personale.”*

La Commissione affari costituzionali, esaminato il disegno di legge, nella seduta del 24 agosto ha espresso parere non ostativo, a condizione che, salvo contrasto insanabile con norme costituzionali, l'articolo 15 sia riformulato, sulla base delle seguenti considerazioni:

*“l'articolo 15, che dispone la soppressione delle province diverse da quelle con popolazione superiore a 300.000 abitanti o con superficie complessiva superiore a 3.000 chilometri quadrati. Premesso che l'obiettivo perseguito è condivisibile e meritevole di un più ampio intervento, si ritiene che la disposizione presenti evidenti elementi di incompatibilità costituzionale, con riferimento all'articolo 133, comma primo, della Costituzione che, per il mutamento delle circoscrizioni provinciali, richiede un procedimento rinforzato che comprende l'iniziativa dei Comuni, il parere della Regione, l'approvazione della proposta con legge dello Stato. Se tale procedimento è richiesto per il semplice mutamento territoriale delle circoscrizioni provinciali, a fortiori esso appare costituzionalmente necessario nell'ipotesi di soppressione integrale dell'ente. Non appare sufficiente, in proposito, il riferimento all'iniziativa dei comuni, contenuto ai commi 2 e 3 del medesimo articolo 15. Esso, infatti, opera soltanto per la fase successiva alla soppressione della provincia, esclusivamente nel senso di consentire ai comuni coinvolti la riaggregazione a un'altra provincia all'interno del territorio regionale, pena il trasferimento automatico alla Regione delle funzioni esercitate dalla provincia soppressa”.*

Più in particolare, nel merito, occorre evidenziare tutte **le problematicità dell'articolo 15 che reca disposizioni per la soppressione delle piccole Province e per il dimezzamento del numero dei consiglieri e degli assessori provinciali.**

- Il comma 1 prevede due criteri per la soppressione delle province quello della popolazione residente 300.000 abitanti (il riferimento è al prossimo censimento 2011) e quello della dimensione territoriale 3.000 kmq. La soppressione decorre dal prossimo mandato amministrativo (per la Provincia di La Spezia già dal 2012) ed occorre verificare come sia compatibile il riferimento ai risultati del censimento 2011, quando i dati della popolazione legale censita saranno rilasciati solo nel mese di dicembre 2012. Sulla base dei dati riferiti alla popolazione 2009 e, quindi, dall'applicazione dei due criteri le province potenzialmente sopresse sarebbero 29: 22 nelle regioni a statuto ordinario e 7 nelle regioni a statuto speciale (2 in Sicilia, 3 in Sardegna, 2 in Friuli Venezia Giulia).
- Il comma 2, prevede l'iniziativa dei comuni per l'aggregazione ad altra provincia della stessa regione entro il termine di scadenza del mandato amministrativo. In questo modo il decreto cerca di rispettare la lettera dell'art 133 della Costituzione, anche se **vi è un evidente forzatura poiché l'intervento di una legge di ridefinizione delle circoscrizioni provinciali, secondo quanto è previsto dallo stesso art. 133, a rigore, dovrebbe avvenire sempre a valle dell'iniziativa dei Comuni, e con un necessario coinvolgimento della Regione.**
- **Il comma 3** prevede nel caso di mancata iniziativa dei comuni che la soppressione avvenga ugualmente e che le funzioni vengono trasferite alla regione (o ai comuni o alle province limitrofe) con il passaggio dei beni e del personale. Questo comma **contrasta con la lettera della Costituzione perché la soppressione della Provincia e lo spostamento delle sue competenze alla regione opera automaticamente, anche in mancanza di iniziativa dei Comuni. Il comma si pone poi in stridente contrasto con l'art. 114 della Costituzione** in cui le Province sono previste come elemento costitutivo della Repubblica e, quindi, come enti necessari tra il Comune e la Regione, qualora non siano istituite a loro posto le Città metropolitane.

- **Il comma 4 esclude che regioni sotto i 500.000 abitanti possano avere Province. Questa disposizione prevede in pratica la soppressione delle due province del Molise e , oltre ad essere in contrasto con l'art. 114 della Costituzione, trasforma la Regione da ente con competenze prevalentemente legislative ad ente con competenze prevalentemente amministrative**
- **Il comma 5 riduce di un ulteriore 50% i consiglieri e gli assessori provinciali senza nessun riferimento alle norme della legge 42 del 2010 che già avevano ridotto del 20% consiglieri e assessori.** Attualmente le Province hanno 19-24-28-36 consiglieri e 5-7-8-10 assessori a seconda delle fasce di popolazione, escluso il presidente. Il risultato che si otterrebbe sarebbe quello di consigli provinciali rispettivamente di 10-12-14-18 consiglieri e di giunte di 3-4-4-5 assessori. **Tale riduzione fa venire meno la rappresentanza democratica nelle province,** ma soprattutto fa venir meno il rapporto tra il Consiglio provinciale e il territorio, senza considerare che occorrerà ridefinire tutti i collegi elettorali.
- Sarebbe perciò auspicabile un intervento organico che sostituisse l'attuale articolo 37, comma 2, del D.Lgs. 267/2000, con una disposizione che tenga conto dei nuovi limiti dimensionali delle Province: "Il Consiglio provinciale è composto dal presidente della provincia e: a) 28 membri nelle province con popolazione residente superiore a 1.400.000 abitanti; b) 24 membri nelle province con popolazione residente superiore a 700.000 abitanti; c) 20 membri nelle altre province." All'art. 47 del D.Lgs. 267/2000, al comma 5, occorrerebbe sostituire la lettera b) con la seguente: "b) non superiore a 4 per le province a cui sono assegnati 20 consiglieri; non superiore a 6 per le province a cui sono assegnati 24 consiglieri; non superiore a 8 per le province a cui sono assegnati 28 consiglieri".
- **Il comma 6 comporta l'automatico venir meno delle prefetture nelle province soppresse.** La disposizione è coerente con il nostro assetto istituzionale in quanto le circoscrizioni provinciali sono state sempre ritenute la sede periferica degli uffici di governo, ma occorrerebbe estendere la previsione anche agli altri uffici periferici dell'amministrazione centrale che dovrebbero essere soppressi ugualmente in modo automatico.
- **Il comma 7 invece fa dipendere la soppressione degli altri uffici dell'amministrazione periferica da un Dpcm su proposta del ministro competente.** Tale scelta può vanificare l'intervento di riduzione dell'amministrazione periferica dello Stato nelle province soppresse quando invece si dovrebbe ipotizzare una riorganizzazione complessiva dell'amministrazione periferica dello Stato sulla base della revisione delle circoscrizioni provinciali che derivano dalla soppressione delle province che non rispettano i limiti dimensionali del comma 1.

**Sulla base delle osservazioni esposte si richiede lo stralcio dell'articolo 15 del DL 138/11.**

**In via subordinata si riporta un emendamento sostitutivo dell'articolo 15 che tiene conto delle osservazioni avanzate.**

**Si consegnano infine ulteriori emendamenti aggiuntivi sul riordino degli apparati amministrativi che possono portare a significativi risparmi sui costi delle istituzioni attraverso interventi di legislazione ordinaria che non incidono sui principi e sulle disposizioni della Costituzione.**



## EMENDAMENTI DELL'UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA

### Articolo 15

#### *Delega al Governo per la soppressione delle Province e la ridefinizione delle circoscrizioni provinciali – Riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori provinciali*

1. Ciascuna Provincia deve avere una dimensione adeguata per l'esercizio delle funzioni fondamentali, di cui all'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Ai fini della razionalizzazione delle circoscrizioni territoriali, lo Stato e le Regioni procedono alla soppressione o all'accorpamento delle piccole Province e dei piccoli Comuni e alla ridefinizione delle circoscrizioni provinciali conseguente all'istituzione delle Città metropolitane, nel rispetto delle modalità previste dall'art. 133 della Costituzione. La presente disposizione costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica.
2. Entro tre mesi dall'approvazione della presente legge, attraverso un accordo in Conferenza unificata, sono definiti gli indici demografici, geografici ed economici per la delimitazione delle circoscrizioni provinciali in ogni regione, in relazione alle funzioni proprie delle Province e a quelle di area vasta.
3. Entro sei mesi dalla definizione dell'accordo in Conferenza unificata, sulla base degli indici di cui al comma 1, i Comuni del territorio esercitano l'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione al fine di essere aggregati alle nuove circoscrizioni provinciali, nel rispetto del principio di continuità territoriale. Le Regioni a statuto ordinario, nel fornire il parere previsto dall'articolo 133 della Costituzione, possono sottoporre al Governo una soluzione di accorpamento delle circoscrizioni provinciali del loro territorio sulla base delle proposte avanzate dalla maggioranza dei Comuni.
5. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dall'approvazione della presente legge, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, uno o più decreti legislativi per la revisione delle circoscrizioni provinciali delle regioni a statuto ordinario sulla base dell'iniziativa dei Comuni e secondo il parere delle Regioni, con l'osservanza dei principi e criteri direttivi di cui ai commi precedenti, previo parere delle commissioni parlamentari competenti.
6. Entro lo stesso termine di cui al comma precedente, le Regioni a Statuto speciale con propria legge ridefiniscono le circoscrizioni provinciali del loro territorio sulla base delle proposte avanzate in base all'iniziativa esercitata dai Comuni, nel rispetto dei limiti e dei criteri previsti dai commi precedenti.
7. Le elezioni degli organi di Governo delle Province secondo quanto previsto dai commi precedenti avviene a decorrere dalla data di scadenza del mandato amministrativo successivo all'approvazione

delle disposizioni legislative di delimitazione delle circoscrizioni provinciali. In ogni regione è comunque garantita l'istituzione di una Provincia.

8. La delimitazione delle Province di cui ai commi precedenti determina il riordino degli uffici territoriali del governo e degli altri uffici periferici dell'amministrazione statale che hanno sede nella provincia.

9. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di attuazione del comma precedente e la ripartizione degli uffici statali periferici nelle circoscrizioni provinciali come ridefinite ai commi 2 e 3 del presente articolo.

10. Al fine di ridurre ulteriormente i costi degli organi di governo delle Province, a decorrere dal primo rinnovo degli organi di governo delle Province successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, il comma 2 dell'articolo 37 del D.Lgs. 267/2000 è sostituito dal seguente "Il Consiglio provinciale è composto dal presidente della provincia e: a) 28 membri nelle province con popolazione residente superiore a 1.400.000 abitanti; b) 24 membri nelle province con popolazione residente superiore a 700.000 abitanti; c) 20 membri nelle altre province."; la lettera b) del comma 5 dell'art. 47 del D.Lgs. 267/2000 è sostituita dalla seguente: "b) non superiore a 4 per le province a cui sono assegnati 20 consiglieri; non superiore a 6 per le province a cui sono assegnati 24 consiglieri; non superiore a 8 per le province a cui sono assegnati 28 consiglieri".

## EMENDAMENTI AGGIUNTIVI

Articolo ...

### *Istituzione delle Città metropolitane*

1. Il Governo è delegato ad adottare dei decreti legislativi, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, per l'istituzione delle Città metropolitane, nell'ambito di una regione, nelle Province di cui alle aree previste dall'art22 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. La perimetrazione della città metropolitana coincide in prima attuazione con il territorio della provincia. Nell'adozione dei decreti legislativi per l'istituzione delle singole Città metropolitane si osservano i seguenti principi e indirizzi:

a) il territorio della Città metropolitana coincide con il territorio di una o di più Province; in caso di non coincidenza con il territorio di una Provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione;

b) la Città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente Provincia e le funzioni del comune capoluogo di ambito metropolitano e ad essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; il decreto legislativo regola la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo ultimo ente;

c) la Città metropolitana prende il posto della Provincia e del Comune capoluogo e si articola al suo interno in Comuni e Municipi; i Municipi sono individuati sulla base degli enti di decentramento comunale istituiti a norma dell'art. 17 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 nel Comune capoluogo; ai Municipi costituiti nel territorio del comune capoluogo si applica la disciplina dei Comuni, contenuta nel Decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267;

d) il decreto legislativo regola il sistema di determinazione dei collegi elettorali per la elezione del consiglio della Città metropolitana, nonché di attribuzione dei seggi, in modo da garantire una adeguata rappresentanza alle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quello del preesistente Comune capoluogo, nonché le modalità ed i termini di indizione delle elezioni per la loro prima costituzione;

e) per ciascuna Città metropolitana, il decreto legislativo stabilisce le modalità organizzative e le funzioni in relazione alle specifiche esigenze del proprio territorio.

2. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alla Conferenza unificata che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari da rendere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione.

Art...

*Esercizio diretto delle funzioni amministrative*

1. Le funzioni amministrative sono in via generale esercitate dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane e non possono essere:

- a) attribuite ad enti o agenzie statali o regionali né ad enti o agenzie di enti locali diversi da quelli cui tali funzioni sono attribuite;
- b) esercitate da enti o agenzie statali o regionali né da enti o agenzie di enti locali diversi da quelli cui tali funzioni sono attribuite.

3. A decorrere dall'effettivo trasferimento delle risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni amministrative, nonché dall'effettivo finanziamento delle medesime funzioni, in conformità ai principi e ai criteri di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, cessa ogni forma di finanziamento delle funzioni esercitate in contrasto con le disposizioni di cui al comma 1 e sono nulli gli atti adottati nell'esercizio delle suddette funzioni.

Art...

*Soppressione di enti intermedi e strumentali*

1. Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le Regioni, nell'ambito della rispettiva competenza legislativa, provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati.
2. Lo Stato e le Regioni provvedono altresì ad individuare le funzioni degli enti di cui al comma 1 in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali, riallocando contestualmente le stesse agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 3 della presente legge.

Articolo...  
*Abolizione dei Consorzi di bonifica*

1. Sono abrogati gli articoli 862 e 863 del Codice civile e gli articoli da 55 a 71 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, e successive modificazioni, e sono di conseguenza soppressi i Consorzi di bonifica e i Consorzi di miglioramento fondiario.
2. Le funzioni dei Consorzi soppressi sono attribuite alle Province che succedono ai Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale. In relazione alle obbligazioni si applicano i principi della solidarietà attiva e passiva.
3. I contributi dei proprietari nella spesa di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, di miglioramento fondiario e di difesa del suolo costituiscono oneri reali sui fondi dei contribuenti e sono esigibili con le norme ed i privilegi stabiliti per l'imposta fondiaria. Alla riscossione dei contributi vigenti provvedono gli enti che esercitano le funzioni dei consorzi soppressi con le norme che regolano l'esazione delle imposte dirette e attraverso appositi regolamenti che disciplinano, tra l'altro, le forme di partecipazione dei contribuenti alla definizione degli indirizzi per l'utilizzo dei contributi versati.
4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con legge regionale sono riordinati i contributi finora imposti alle proprietà consorziate ed è disciplinato il trasferimento alle Province delle funzioni dei Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario soppressi e la ripartizione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.
5. Qualora, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni non abbiano provveduto a riordinare ai sensi del comma 4 gli enti esistenti, il Governo è delegato ad emanare, entro i 3 mesi successivi, sentite le regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi, le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale.

Articolo...  
*Soppressione dei Bacini imbriferi montani*

1. Sono soppressi i Consorzi dei bacini imbriferi montani in base alla legge 27 dicembre 1953, n. 939.
2. A decorrere dal trecentosessantacinquesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge le funzioni degli organi dei Consorzi di cui al comma 1 sono trasferite alle Province, secondo quanto previsto dalle leggi regionali.
3. A decorrere da termine di cui al comma 2 il sovracanone annuo previsto dalla legge 27 dicembre 1953, n. 959 è versato alle Province competenti.
4. Qualora, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni non abbiano provveduto a riordinare ai sensi del comma 1 gli enti esistenti, il Governo è delegato ad emanare, entro i 3 mesi successivi, sentite le regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi di ripartizione delle funzioni tra le Province, le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale.

Articolo...  
*Soppressione degli enti parco regionali*

1. Gli enti parco previsti dall'art. 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, sono soppressi e le loro funzioni sono attribuite alle Province che le esercitano in forma singola o associata.
2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con legge regionale è disciplinato il trasferimento alle Province delle funzioni degli enti parco soppressi e la ripartizione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.
3. Qualora, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni non abbiano provveduto a riordinare ai sensi del comma 1 gli enti esistenti, il Governo è delegato ad emanare, entro i 3 mesi successivi, sentite le regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi di ripartizione delle funzioni tra le province interessate, le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di riordino delle funzioni degli enti parco.

Articolo...

*Attribuzione delle funzioni degli ATO acque e rifiuti alle Province*

1. All'art. 2, della legge 23 dicembre 2009 , n. 191, al terzo periodo, dopo le parole "le regioni attribuiscono con legge" sono aggiunte le parole "alle province".

Articolo...

*Stazione unica appaltante nelle Province*

1. All'art. 13 della legge 13 agosto 2010 , n. 136, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente comma:  
«3. Per le finalità di cui a comma 1, entro il 31 dicembre 2011, le Province istituiscono Stazioni uniche appaltanti per la gestione dei contratti pubblici di loro competenza e di quelli dei Comuni con meno di 5.000 abitanti del loro territorio.»