



Documento

***DISEGNO DI LEGGE RECANTE DISPOSIZIONI
SULLE CITTÀ METROPOLITANE, SULLE PROVINCE,
SULLE UNIONI E FUSIONI DI COMUNI.
(AS 1212)***

Roma, 14 gennaio 2014

Premessa

Il Disegno di legge recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” approvato dalla Camera dei Deputati il 21 dicembre 2013 e oggi all’esame del Senato della Repubblica (AS1212) ha come obiettivo l’istituzione delle Città metropolitane, il riordino delle Province e il rafforzamento delle Unioni di comuni e delle fusioni dei comuni.

La Camera dei Deputati ha apportato diverse correzioni al disegno di legge del Governo, ma il testo approvato, secondo il parere dell’UPI, presenta ancora vizi di costituzionalità, lacune, incongruenze, disfunzioni, che sono già state evidenziate durante la discussione parlamentare. In sintesi, l’attuale testo ripropone in modo confuso gli obiettivi delle norme dei decreti “Salva Italia” e “Spending Review”: lo svuotamento delle funzioni provinciali e la trasformazione delle Province in enti di secondo grado, nella prospettiva di una loro abolizione dalla Costituzione.

Allo stesso tempo, la legge di stabilità 2014 (legge 147/13, articolo 1, commi 325 e 441) ha riproposto la proroga dei commissariamenti e il commissariamento delle Province i cui organi elettivi scadono entro il 30 giugno 2014, impedendo in questo modo la rielezione degli organi di governo delle Province da parte dei cittadini nelle elezioni amministrative del 2014. Queste disposizioni normative sono di dubbia legittimità poiché son in contrasto con le previsioni del TUEL in materia di commissariamenti e con le disposizioni costituzionali a tutela della natura democratica delle istituzioni della Repubblica.

Il ddl AS 1212, nel suo impianto di fondo, appare quindi - ancora una volta - non coerente con le disposizioni di cui agli articoli 1, 5, 48, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione. E’ inoltre in contrasto con le norme della Carta europea delle autonomie locali ed, in particolare, con la recente raccomandazione all’Italia del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa del 19 marzo 2013.

Queste disposizioni sono anche di dubbia opportunità, poiché determinano un quadro di riferimento incerto non solo per le Province, ma per tutte le istituzioni locali, non affrontando seriamente il tema dei “costi della politica” e della complessiva “revisione della spesa pubblica”.

Se si vuole intervenire sui costi della politica, l’intervento non può essere limitato solo alle Province ma deve riguardare anche gli altri livelli istituzionali.

SPESE PER ORGANI ISTITUZIONALI		
Livelli di governo	Milioni di euro (2012)	Costo procapite in euro
<i>Parlamento (senza Governo)</i>	<i>440 m€</i>	<i>7,4 €</i>
<i>Regioni</i>	<i>843 m€</i>	<i>14,2 €</i>
<i>Comuni</i>	<i>558 m€</i>	<i>9,4 €</i>
<i>Province</i>	<i>105 m€</i>	<i>1,8 €</i>

(Fonte: rapporto 2013 su coordinamento finanza pubblica)

Ma occorre evitare di confondere i costi della politica con i costi delle istituzioni. Se si vuole procedere realmente ad un'azione di revisione della spesa pubblica occorre tenere conto dei costi effettivi di tutti i livelli istituzionali e di quanto essi incidono sulla spesa pubblica del Paese.

SPESA PUBBLICA COMPLESSIVA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE		
801 miliardi di euro		
Livelli di governo	Miliardi di euro	Ripartizione percentuale
<i>Amministrazioni centrali</i>	562 M€	70,14%
<i>Regioni</i>	163 M€	20,40%
<i>Comuni</i>	66 M€	8,19%
<i>Province</i>	10 M€	1,26%

(Fonte DEF 2013)

In questa prospettiva, lo svuotamento delle Province non porterà a risparmi, ma causerà un aumento della spesa pubblica, poiché le funzioni che oggi sono svolte in modo ottimale a livello provinciale costeranno di più se saranno trasferite ai Comuni, alle Regioni o alle amministrazioni statali.

Infatti, il disegno di legge non si preoccupa di collegare la riforma enti locali con l'azione di revisione della spesa che è stata avviata dal Governo sulla base dell'articolo 49 bis, comma 1, del decreto-legge 69/2013 e con gli obiettivi di risparmio assegnati agli enti locali dalla legge di stabilità 2014 (art. 1 comma 427 e ss. della legge n. 147/2013).

Agli enti locali sono assegnati obiettivi di risparmio per gli anni 2016 e 2017 pari a 275 milioni per i comuni e di 69 milioni di euro per le Province. Sono obiettivi coerenti con la riforma prospettata?

Per dare una prima risposta occorre valutare le performance dei due livelli di governo negli ultimi anni:

SPESA CORRENTE	2011	2012	2013	variazione %
<i>PROVINCE</i>	8.454.118.891,94	7.986.644.509,31	7.291.507.520,73	-13,75
<i>COMUNI</i>	51.746.676.204,88	51.309.353.923,72	51.163.013.545,78	-1,13

Fonte Siope - dati di cassa

Si ritiene pertanto necessario prevedere un'analisi approfondita, anche a livello di quantificazione degli effetti di questo provvedimento, soprattutto in merito al trasferimento di competenze, al fine di non vanificare - in nome di una supposta semplificazione normativa e razionalizzazione di costi della politica - gli obiettivi di risparmio che sono stati indicati per i vari comparti e sono stati assegnati al Commissario per la Revisione della Spesa.

Occorre infatti valutare attentamente l'aumento dei costi derivante dal passaggio delle funzioni dalle Province ai Comuni o agli altri enti, unitamente alla presa d'atto della riduzione della spesa operata dai diversi livelli di governo coinvolti dal disegno di riordino istituzionale.

Questi rilevi critici sul ddl sono stati avanzati da molti attenti osservatori e non solo dall'UPI.

Durante l'esame del ddl nella Camera dei Deputati, sono stati sollevati diversi dubbi da parte autorevoli giuristi che hanno sottolineato l'esigenza di procedere ad una *"riforma razionale del sistema delle autonomie locali"*, evidenziando il disorientamento derivante dal *sovrapporsi disordinato di provvedimenti di "riforma" del sistema delle autonomie locali (sul destino delle Province, sull'istituzione delle Città metropolitane, sulla riduzione della frammentazione territoriale dei Comuni)*. I giuristi, in particolare, hanno ribadito che non è possibile comunque con legge ordinaria *"sopprimere le funzioni di area vasta delle Province e attribuirle a Regioni e Comuni"*, né *"trasformare gli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi"*, né *"rivedere con una legge generale gli ambiti territoriali di tutte le Province"*.

La Corte dei Conti, nella sua audizione, ha ricordato che le Province sono il comparto istituzionale che più ha contribuito in questi anni alla riduzione della spesa pubblica, ma ha sottolineato i rischi e i costi di una normativa "provvisoria" sugli enti locali in attesa di una modifica della Costituzione futura ed incerta. La Corte inoltre ha evidenziato che la nascita delle città metropolitane e la normativa sulle Unioni di comuni può portare ad un aumento consistente di centri di spesa in concomitanza con la permanenza in vita delle istituzioni provinciali. Allo stesso tempo, il trasferimento delle funzioni amministrative provinciali ad altri livelli di governo può portare ad un sensibile aumento dei costi con riflessi negativi per la spesa pubblica e per il patto di stabilità. Ma il punto più importante è che per un vero riordino istituzionale occorre partire dalle funzioni e non dagli enti: *"Resta, cioè, impregiudicata la necessità di un ridisegno delle competenze e delle strutture di governo del territorio nel segno della razionalizzazione con effetti di riduzione della spesa complessiva. In tale direzione si dovrebbe porre la ricerca del modello più efficiente per allocare le funzioni nel territorio, che dovrebbe tendere ad evitare duplicazioni di funzioni e dovrebbe estendersi anche all'attività degli organismi partecipati ai quali sovente è affidata la gestione dei servizi pubblici e delle funzioni strumentali. Si tratta di circa 5.500 enti che, dall'analisi della Corte nell'ultimo referto al Parlamento sulla finanza degli enti locali (delibera SEZAUT/21/2013/FRG), si rivelano, in molti casi, come fonte di perdite per gli enti istituzionali."*

Purtroppo il contingentamento del percorso di discussione del ddl nella Camera dei Deputati non ha consentito di tener conto in modo adeguato delle criticità evidenziate che dovranno pertanto essere affrontate durante l'esame del provvedimento nel Senato della Repubblica.

Più in generale, vista la rilevanza costituzionale di molte criticità evidenziate, occorre condividere un percorso di riforma complessiva del titolo V, parte II, della Costituzione, per rivedere le disposizioni sulla forma di stato della Repubblica insieme alla riforma del sistema parlamentare e fornire un quadro di riferimento certo alla riforma delle istituzioni locali.

La moltiplicazione degli enti: si parte dai contenitori e non dalle funzioni

Il disegno di legge AS1212 conferma, già dall'articolo 1, l'approccio originario del Governo. Il vero obiettivo del provvedimento non è un riordino delle funzioni degli enti locali, ed in particolare degli enti di area vasta, ma la creazione di nuovi soggetti istituzionali che dovrebbe essere propedeutica alla abolizione completa delle Province dalla Costituzione.

In questo modo, ai quattro livelli di governo previsti dall'articolo 114 della Costituzione il ddl sostituisce una stratificazione di enti che invece di semplificare l'ordinamento locale lo complica ulteriormente, come si deduce dalla seguente tabella.

Articolo 114 della Costituzione	DDL AS 1212
<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Comuni;</i> 2. <i>Province o Città metropolitane;</i> 3. <i>Regioni;</i> 4. <i>Stato.</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Comuni;</i> 2. <i>Unioni di comuni (obbligatoria per comuni sotto i 5000 abitanti);</i> 3. <i>Unioni di comuni montani (obbligatoria per comuni sotto i 3000 abitanti);</i> 4. <i>Comunità montane (previste ancora nella maggior parte delle Regioni);</i> 5. <i>Città metropolitane;</i> 6. <i>Province;</i> 7. <i>Regioni;</i> 8. <i>Stato.</i>

A questa stratificazione di enti locali si aggiungono le amministrazioni funzionali, l'amministrazione periferica dello Stato che non è semplificata, la moltitudine di enti e agenzie che derivano dalla legislazione statale e regionale di settore sulla quale non si interviene e si opera un ulteriore rinvio.

Al fine di conseguire effettivi risparmi di spesa, invece, il provvedimento dovrebbe 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;
- disposizioni di superamento della legislazione statale settoriale in contrasto con il titolo V (Consorzi di bonifica, BIM, ATO, Comunità montane ...) che spingano le Regioni a riordinare gli enti, agenzie, società e organismi comunque denominati che esercitano compiti rientranti tra le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Si tratta pertanto di una vera e propria controriforma rispetto ai processi di decentramento degli anni '90 e alla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, quando la vera semplificazione dell'ordinamento amministrativo a livello territoriale dovrebbe portare a superare le sovrapposizioni di enti, attraverso la soppressione delle strutture che svolgono impropriamente le funzioni che potrebbero essere ricondotte alle istituzioni previste dalla Costituzione e al rafforzamento degli enti di area vasta (le Province o, in alternativa, le Città metropolitane) che sono ancora molto sottodimensionati rispetto all'esperienza di altri paesi europei, come emerge chiaramente dalla tabella seguente.

CONFRONTO TRA LE SPESE DI ENTI INTERMEDI IN EUROPA (anno 2012)		
<i>Province italiane</i>	<i>“Kreise” tedeschi</i>	<i>Dipartimenti francesi</i>
<i>10 miliardi di euro</i>	<i>55 miliardi di euro</i>	<i>70 miliardi di euro</i>
<i>107 Province</i>	<i>408 Kreise</i>	<i>100 Dipartimenti</i>

L’approccio “soggettivo” e non “funzionale” del ddl è confermato nell’articolo 1 del ddl, che dovrebbe contenere solo disposizioni generali sull’oggetto del provvedimento e dove si prevedono, invece, norme di dettaglio sulla disciplina delle Unioni di Comuni che dovrebbero essere rinviate al Capo specifico.

Le disposizioni del disegno di legge introducono ulteriori norme ordinamentali di dettaglio sulle Unioni di comuni, senza superare la confusa e contraddittoria legislazione nazionale in materia che sta creando molti problemi tra i piccoli Comuni, senza incentivare seriamente i processi di associazionismo obbligatorio per l’esercizio delle funzioni fondamentali o, in alternativa, le fusioni tra comuni. Senza indicare in modo chiaro soglie dimensionali minime e massime che consentano di disciplinare l’esercizio associato delle funzioni comunali evitando sovrapposizioni con gli enti di area vasta.

In tale materia, peraltro, occorre ricordare che molti autorevoli osservatori - e la stessa Corte costituzionale – riconducono la normativa sull’associazionismo comunale alla competenza del legislatore regionale, poiché si deve tenere conto delle specificità regionali relativamente alla presenza dei piccoli comuni nei diversi territori.

Lo svuotamento delle funzioni delle Province

Il ddl AS1212 svuota le Province delle loro funzioni amministrative, senza tenere conto delle norme costituzionali (articoli 117, 118 e 119) e della necessaria dimensione di area vasta di molte funzioni oggi svolte a livello provinciale, prevedendo un elenco molto ristretto di funzioni fondamentali:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché 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 dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.*

Quest’elenco non corrisponde alle funzioni “proprie” oggi svolte dalle Province nei confronti delle loro comunità. In alternativa al testo del DDL occorre prevedere invece una chiara individuazione delle funzioni fondamentali delle Province in coerenza con i percorsi di definizione dei fabbisogni standard

individuati dalla legge 42/09, che - questi sì - possono portare a risparmi sostenibili e duraturi nell'esercizio delle funzioni provinciali.

La predisposizione dei fabbisogni standard per province e comuni è ormai completata e può consentire, ad un attento esame, l'individuazione del livello territoriale più idoneo per l'esercizio di importanti funzioni, come ad esempio l'edilizia scolastica, tra province, comuni ed unioni di comuni. L'approvazione definitiva del ddl AS 1212 non può prescindere da tale valutazione. I fabbisogni così elaborati possono infatti rappresentare un elemento fondamentale di benchmark per consentire un reale efficientamento della spesa per le Province e gli altri enti locali, che nel disegno di legge in esame sono destinatari 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 concentrare la loro azione amministrativa sulle seguenti funzioni fondamentali, tipiche di area vasta, che corrispondono a quelle svolte dagli enti di area vasta anche degli altri stati europei:

- a) *la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo;*
- 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) *l'amministrazione generale, la programmazione e la raccolta dati, la gestione finanziaria e contabile, la polizia locale nelle materie di propria competenza, l'assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio.*

Senza il riconoscimento di queste funzioni provinciali risulterebbero anche indebolite le funzioni delle Città metropolitane che ereditano dalle Province solo le funzioni fondamentali provinciali e non tutte le funzioni oggi svolte dalle Province.

Il disegno di legge prevede poi il trasferimento delle funzioni amministrative non riconducibili alle funzioni fondamentali oggi svolte dalle Province ai Comuni, alle Unioni di comuni, agli enti funzionali, alle Regioni, o all'amministrazione centrale, con procedure molto complicate che porteranno a un caos normativo e alla moltiplicazione di discipline settoriali diversificate.

Un primo anticipo di questi processi è già visibile nella legge di stabilità, nella quale le funzioni di "cura e gestione degli albi degli autotrasportatori in conto terzi", trasferite alle province con i processi di decentramento avviati negli anni '90, sono riportate in capo agli uffici periferici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ma una "deriva centralistica" traspare anche dalla scelta di eliminare dall'elenco delle funzioni fondamentali provinciali "la tutela dell'ambiente" e "la difesa del suolo", scelta che potrebbe portare al trasferimento delle competenze provinciali alle Regioni, al Ministero dell'ambiente o al Corpo forestale dello Stato.

Le disposizioni normative del ddl, invece di riordinare e semplificare l'ordinamento locale, portano alla centralizzazione delle funzioni in capo allo Stato o alla Regione e a loro enti/agenzie strumentali, oppure alla moltiplicazione degli enti (Unioni di comuni) che dovrebbero svolgere 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.

Si passerà 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 un sensibile 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, la dimensione demografica e la capacità amministrativa delle Unioni dei comuni che dovranno subentrare nelle funzioni provinciali. La scelta è errata soprattutto per quelle funzioni di area vasta che non possono essere gestite in modo ottimale qualora frammentate.

Si pensi ad esempio solo alla gestione degli edifici scolastici delle scuole superiori: spostare la gestione dei 5000 edifici scolastici dalle Province agli oltre 1300 Comuni sedi istituti superiori o 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 ha già evidenziato la ricerca della Università Bocconi del 6 dicembre 2011, infatti, 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"*.

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 programmazione. Per ricevere le funzioni provinciali 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 di stipendi tra il personale provinciale e quello 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/SEAUT/FRG).

AUMENTO SPESA PUBBLICA PER TRASFERIMENTO FUNZIONI PROVINCE		
2 Miliardi di euro		
Funzione	Trasferimento alle Regioni	Aumento di spesa
<i>Funzioni attribuite dalle regioni</i>	<i>Ritorno delle funzioni alle Regioni</i>	+ 1,4 M€
<i>Edilizia scolastica</i>	<i>Trasferimento a Comuni e loro Unioni</i>	+ 0,6 M€

(Fonte UPI 2013)

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.

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.

Anche qui, invece, la scelta operata dalla Camera dei Deputati, invece di individuare chiaramente le Città metropolitane concentrando l'attenzione su quei territori che ne hanno effettivamente le caratteristiche, secondo quanto avviene anche negli altri paesi europei, va nella direzione opposta, ovvero quella di moltiplicare questi enti in modo esponenziale fino ad arrivare al numero di 21. Alle 10 Città metropolitane previste dalla legge sul federalismo fiscale, infatti, si aggiungono le 5 delle regioni a statuto speciale. le altre 3 nelle province che da sole "hanno una popolazione superiore a un milione di abitanti" e le altre 3 nelle due province che - insieme - abbiamo una popolazione di "almeno 1.500.000 abitanti".

La scelta di fondo operata dal ddl è quella di concentrare la riflessione sul "chi comanda", mettendo di diritto in mano al Sindaco del Comune capoluogo (ovvero il Sindaco di una parte del territorio dell'area metropolitana) il governo di tutta Città metropolitana. Questa scelta è antidemocratica e de tutto inaccettabile.

Alla primazia del Sindaco del comune capoluogo si affianca una gestione "consortile" del nuovo ente di area vasta, per incentivare 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, attraverso la previsione di un meccanismo di ponderazione dei voti per l'elezione del Consiglio metropolitano. La possibilità dell'elezione diretta degli organi di governo delle Città metropolitane è subordinata alla eventuale disarticolazione dei Comuni capoluogo (se essi sono d'accordo) e ad una futura legge elettorale tutta da definire: eventi che difficilmente potranno verificarsi.

Sulle funzioni è stato già detto. Si approvano norme confuse sulle Città metropolitane, senza chiarire che esse dovrebbero ereditare non solo il complesso delle risorse finanziarie e strumentali e del personale (con tutto il relativo trattamento economico), ma anche il complesso delle funzioni

amministrative provinciali. La debolezza delle funzioni fondamentali delle Province si riflette sulle Città metropolitane. L'elenco delle funzioni fondamentali ulteriori delle Città metropolitane, inoltre, ben difficilmente porterà a far emergere un governo integrato del territorio metropolitano.

Rispetto alla delimitazione dell'area metropolitana si prevede che in partenza il territorio della Città metropolitana coincida con quello della provincia omonima. Ma viene prevista 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.

La fase transitoria per l'istituzione delle Città metropolitane – come risulta dalla tabella seguente – è complicata e poco praticabile. Si prevede una sovrapposizione tra le Province e le Città metropolitane, la creazione di organismi che dovrebbero gestire il trasferimento di beni e la fase di elaborazione dello Statuto, la possibilità istituire la Città metropolitana e mantenere, allo stesso tempo, la provincia omonima nello stesso territorio, ripartendo le risorse sulla base delle adesioni dei comuni alla Città metropolitana o alla Provincia.

SCADENZE PER L'ISTITUZIONE CITTÀ METROPOLITANE IN SEDE DI PRIMA APPLICAZIONE	
Entrata in vigore della legge	<i>Termine entro il quale le città metropolitane si costituiscono sul territorio della provincia omonima.</i>
Entro 20 giorni dall'entrata in vigore della legge	<i>Un'assemblea di sindaci dei comuni della città metropolitana elegge un sindaco per il Comitato istitutivo (presieduto dal sindaco del capoluogo e composto dal Presidente della Provincia e dal Presidente della regione), che avrà il compito di predisporre atti preparatori e studi preliminari sul trasferimento delle funzioni, dei beni immobili e delle risorse finanziarie, umane e strumentali alla città metropolitana.</i>
Contestualmente	<i>Elezione della conferenza statutaria incaricata di redigere una proposta di statuto della città metropolitana.</i>
30 giugno 2014	<i>Termine entro il quale la Conferenza statutaria termina i suoi lavori.</i>
Fino al 1° luglio 2014	<i>Sono prorogati gli organi provinciali in carica, comprese le gestioni commissariali. Termine entro il quale il Comitato istitutivo deve predisporre atti preparatori e studi preliminari sul trasferimento delle funzioni, dei beni immobili e delle risorse finanziarie, umane e strumentali alla città metropolitana.</i>
1° luglio 2014-30 settembre 2014	<i>Termine entro il quale i comuni della provincia che si trasforma in città metropolitana possono scegliere se aderire o meno al nuovo ente. Il Comitato istitutivo subentra temporaneamente agli organi della provincia.</i>
30 settembre 2014	<i>Scade il termine per la dichiarazione di non adesione da parte dei comuni alla città metropolitana. Le città metropolitane subentrano in tutto e per tutto alle province corrispondenti. Fino alla data di approvazione dello statuto si applica lo statuto della provincia. Cessa l'esercizio delle funzioni degli organi provinciali da parte del Comitato istitutivo – subentra il sindaco del comune capoluogo – sono indette le elezioni del consiglio metropolitano.</i>
Entro il 1° novembre 2014	<i>Elezioni del consiglio metropolitano.</i>
1° novembre 2014	<i>Cessa l'esercizio delle funzioni degli organi provinciali da parte del sindaco del capoluogo.</i>
Entro 2 mesi insediamento del Consiglio metropolitano	<i>Termine entro il quale deve essere approvato lo statuto delle città metropolitane. In caso contrario, il Governo esercita il potere sostitutivo.</i>

Se l'obiettivo da tutti condiviso è quello di avviare la nascita delle Città metropolitane in concomitanza con la scadenza dei mandati degli organi di governo delle relative Province, occorre indicare

chiaramente che, nella fase iniziale, le Città metropolitane devono coincidere con il territorio delle omonime Province, garantendo una successione ordinata e una continuità amministrativa tra le Province soppresse e le Città metropolitane istituite.

Allo stesso tempo, occorre individuare un sistema di governance che preveda - in partenza - organi di governo eletti tutti di secondo grado - e non nominati di diritto come il Sindaco metropolitano (in modo da rappresentare adeguatamente l'insieme dei Comuni del territorio e consentire una convinta adesione alla città metropolitana) e preveda - a regime - una rappresentanza autorevole e democratica della comunità metropolitana, attraverso l'elezione diretta da parte dei cittadini degli organi di governo della Città metropolitana (Sindaco e Consiglio metropolitani) in concomitanza con la scadenza del mandato dei Comuni capoluogo, attraverso un sistema di elezione simile a quello attuale delle Province.

La 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.

Il sistema elettivo di secondo grado che il DDL adotta si fonda su una logica consortile, temperata da un voto ponderato per fasce di comuni per impedire che un singolo gruppo di comuni o un singolo ente possa superare il 35% dei voti nel consiglio dell'ente di area vasta.

Questo sistema esclude la diretta rappresentanza della comunità territoriale che è invece garantita nell'attuale sistema elettorale delle Province e presenta diverse criticità:

- *rappresentanza territoriale*: il collegio unico non consente di rappresentare tutto il territorio come invece avviene con il sistema dei collegi uninominali;
- *rappresentanza politica*: gli amministratori comunali solo in parte rispecchiano l'equilibrio delle forze politiche del territorio provinciale ed, anzi, l'elezione di secondo grado porta ad una rappresentanza sproporzionata di alcune forze politiche;
- *rappresentanza di genere*: viene notevolmente limitata la possibilità di una equilibrata rappresentanza di genere in considerazione dei numeri limitati di sindaci donna e di amministratrici comunali (in contrasto con l'art. 51 della Costituzione).

In pratica si stabilisce che, nei consigli provinciali, le decisioni saranno prese solo dai Sindaci dei Comuni capoluogo e da altri pochi Comuni che si mettono d'accordo con essi. In questo modo le comunità territoriali di area vasta saranno private di una loro diretta rappresentanza democratica e saranno governate dando primazia ad alcuni Sindaci, trascurando e abbandonando i bisogni degli altri 8000 Comuni che costituiscono l'intelaiatura essenziale del Paese.

Le Province, infatti, sono enti territoriali che storicamente hanno svolto e svolgono oggi la funzione essenziale di garantire una relazione e una compensazione tra città e campagna, attraverso la formazione di un'identità politica unitaria della comunità territoriale, e ciò è stato fondamentale anche per lo stesso governo dello Stato. Esse hanno una naturale connotazione politica in quanto enti esponenziali di una comunità territoriale e i loro organi devono pertanto avere una legittimazione

diretta, se si vuole dare coerente attuazione ai principi di autonomia, pluralismo e democrazia della Costituzione repubblicana.

Per le Province è possibile disegnare un nuovo sistema elettorale, che contemperi 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. Ma tale sistema deve rispettare il principio costituzionale della rappresentanza democratica e il rispetto dalla Carta europea delle Autonomie locali.

Per ridurre i cd. costi della politica di circa il 60% rispetto ai costi attuali si può partire dalla normativa vigente che, per via della legislazione intervenuta, prevede già numeri ridotti di amministratori provinciali (consiglieri e assessori) superando l'incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di assessore. Ma occorre basarsi sul sistema di elezione attuale per collegi che garantisce un giusto equilibrio nella rappresentanza politica e territoriale, integrandolo con l'esigenza di garantire una pari rappresentanza tra i generi.

In questo modo, nella primavera del 2014, è possibile eleggere contestualmente in una stessa data gli organi di governo dei Comuni e delle Province, in modo da conseguire un sensibile risparmio di costi nelle spese di organizzazione delle elezioni e, allo stesso tempo, rafforzare la legittimazione comune di tutto il sistema delle autonomie locali. La contestuale elezione dei parlamentari europei e dei nuovi organi di governo locale, peraltro, rafforzerebbe sia la legittimazione dei nostri rappresentanti nel Parlamento europeo sia il sistema delle autonomie locali, in una prospettiva di una più salda democrazia europea.

L'elezione di secondo grado invece presuppone l'ulteriore commissariamento delle Province italiane, commissariamento che infatti è stato previsto dalla legge di stabilità 2014 (legge 147/2013) sia per le Province che dovrebbero andare voto nel turno elettorale amministrativo del 2014 per il rinnovo dei loro organi di governo (comma 325) sia per quelle già commissariate negli anni precedenti in cui si prevede la proroga dei commissariamenti (comma 441).

Le disposizioni sull'elezione di secondo grado degli organi di governo delle Province e le disposizioni sui commissariamenti, tuttavia sono di dubbia legittimità.

L'illegittimità costituzionale dei commissariamenti delle Province è stata sollevata ora dall'ordinanza del TAR Sardegna del 13 dicembre 2013, che ha rimesso la questione alla Corte costituzionale per il contrasto con il principio di ragionevolezza delle norme che *"non fissano un termine preciso e 'affidabile' di durata del regime commissariale"* e *"contemporaneamente attribuiscono ai commissari (non soltanto il compito di liquidare i rapporti esistenti, ma anche) quello di erogare gli ordinari servizi provinciali"*.

I commissariamenti delle Province, oltre il termine necessario al normale rinnovo attraverso le elezioni democratiche degli organi di governo provinciali, sono in contrasto con la Costituzione repubblicana. Il protrarsi del commissariamento oltre la normale scadenza elettorale, infatti, nel nostro ordinamento è ammessa solo in via eccezionale, per sanzionare casi gravi di cattivo funzionamento degli enti (come le infiltrazioni della criminalità organizzata).

Relativamente all'elezione di secondo grado degli organi di governo delle Province, occorre ricordare che, in base all'articolo 1 della Costituzione, principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico, l'Italia è una *"Repubblica democratica"* in cui *"la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione"*. La Costituzione stessa prevede, all'articolo 48, che *"sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età. Il voto è personale ed eguale, libero e segreto."*

Le limitazioni al diritto dei cittadini di eleggere i propri rappresentanti nelle istituzioni costitutive della Repubblica, in base agli articoli 1, 48 e 114 della Costituzione, non possono essere previste in legge ordinaria, ma solo con una espressa previsione costituzionale.

In conclusione, il Disegno di legge in oggetto, infatti, 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.

Conclusioni

Per rispondere veramente alle aspettative dei cittadini il Parlamento dovrebbe oggi approvare una riforma della legge elettorale ed una riforma costituzionale del sistema parlamentare che superi il bicameralismo perfetto ed, in modo coerente, affronti le principali criticità nella ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e nelle disposizioni sulla “forma di stato” del titolo V, parte II, della Costituzione.

In questi mesi, e anche in questo documento, con uno spirito di leale collaborazione istituzionale, l'UPI ha avanzato proposte alternative di riordino delle istituzioni territoriali coerenti con la Costituzione vigente ed ha evidenziato le principali criticità del ddl in esame:

- la proliferazione degli enti locali: oltre 20 Città metropolitane e diverse forme associative comunali che si sovrappongono alle attuali Province;
- la confusione sulle funzioni di area vasta che deriva dallo svuotamento delle funzioni provinciali e che pregiudica il ruolo di governo di area vasta delle future Province e Città metropolitane, in controtendenza a ciò che succede negli altri paesi europei;
- la complessità del processo istitutivo delle Città metropolitane e il contrasto con le indicazioni fornite, nel merito, dalla Corte costituzionale, nella sentenza 220/13;
- la debolezza del sistema di elezione di secondo grado degli organi di governo delle Province e delle Città metropolitane che, oltre ad essere in palese contrasto con la Costituzione e con la Carta europea delle autonomie locali, rende gli enti di governo di area vasta meno autorevoli nell'esercizio delle loro funzioni;
- la necessità di collegare al riordino delle istituzioni locali un contestuale riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e degli enti/agenzie/società regionali.

L'UPI ritiene perciò essenziale che l'esame del provvedimento nel Senato della Repubblica consenta di superare le lacune, le incongruenze, la confusione, le disfunzioni, i vizi di costituzionalità, per approvare un disegno di legge che, invece di smantellare il sistema locale, si ponga l'obiettivo di un razionale riordino del sistema istituzionale territoriale coerente con la Costituzione vigente, attraverso:

- il mantenimento delle Province come istituzioni territoriali 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 attraverso un più complessivo riordino delle amministrazioni pubbliche nel territorio;
- l'istituzione delle Città metropolitane come enti di governo integrato delle aree metropolitane alternativi alle Province e ai Comuni capoluogo che, dopo una fase transitoria, devono essere eletti direttamente dal popolo;
- 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, attraverso 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;

- l'avvio di un vero riordino anche dell'amministrazione statale periferica a seguito dell'istituzione delle Città metropolitane e del riordino delle circoscrizioni provinciali, attraverso il decentramento agli enti territoriali delle funzioni degli uffici statali residui e la riorganizzazione dell'amministrazione statale periferica intorno agli Uffici territoriali del Governo;
- la previsione di una delega legislativa per rivedere le disposizioni del TUEL che devono essere abolite con l'entrata in vigore della nuova normativa di riferimento per i Comuni, singoli e associati, le Province e le Città metropolitane.