

NOTE SUL DISEGNO DI LEGGE

“DISPOSIZIONI SULLE CITTA' METROPOLITANE, SULLE PROVINCE, SULLE UNIONI E FUSIONI DI COMUNI”

Dopo anni di discussioni e di interventi legislativi contraddittori e parziali il governo Letta ha presentato un disegno di legge di riforma organica delle autonomie locali. Il testo originario del governo è stato ampiamente riscritto nel corso dell'esame della Commissione affari costituzionali della Camera. Il ddl prevede l'istituzione delle città metropolitane, la riforma delle province ed una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni.

Il ddl consente di superare e correggere i limiti e gli errori delle modifiche del titolo V della Costituzione approvate nel 2001 e definisce un assetto delle autonomie locali più razionale, meno costoso e funzionale alla semplificazione e all'efficienza dei servizi per i cittadini. L'obiettivo è una riforma delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di rappresentanza diretta: regioni e comuni. Questi sono affiancati da enti di secondo grado di governo di area vasta: città metropolitane per le aree metropolitane, province per le altre zone, unioni di comuni per la gestione dei servizi in forma associata.

La riforma promuove, in linea con la recente legislazione che impone per i comuni con meno di 30.000 abitanti la messa in liquidazione delle società di servizi, la riduzione di tutti gli enti intermedi di gestione di funzioni statali, regionali, provinciali e comunali che negli ultimi anni si sono moltiplicati esautorando i comuni di poteri fondamentali e aumentando i costi per i cittadini.

I provvedimenti contengono importanti novità positive:

- le città metropolitane, previste fin dal 1990, sono finalmente istituite;
- le province sono trasformate in enti di area vasta di secondo livello;
- si definisce un assetto certo per le unioni di comuni; viene incentivata la fusione di comuni;
- i livelli di rappresentanza sono ridimensionati: i sindaci diventano i soggetti centrali.

CITTA' METROPOLITANE

Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta, con le seguenti finalità istituzionali generali:

- 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 il proprio livello, comprese quelle a livello europeo.

Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima. Sono previsti due distinti procedimenti per l'adesione o l'uscita di comuni dalla città metropolitana: uno, **ordinario**, per il passaggio di singoli comuni da una provincia limitrofa alla città metropolitana o viceversa, ed un altro, **speciale**, per l'uscita di un gruppo qualificato di comuni dalla città metropolitana ed il mantenimento della provincia esistente.

Il procedimento **ordinario** prevede l'applicazione dell'articolo 133 della Costituzione, che richiede per il mutamento delle circoscrizioni provinciali una legge dello Stato, adottata su iniziativa dei comuni interessati, sentita la regione. In caso di parere negativo della regione, il governo è tenuto a promuovere un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definirsi entro 90 giorni; in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro tale termine, la decisione spetta al consiglio dei ministri, che delibera in ordine alla presentazione al parlamento del ddl sulle modifiche territoriali di province e di città metropolitane.

Il procedimento **speciale** prevede che tra l'1 luglio e il 30 settembre 2014 un terzo dei comuni compresi nel territorio della città metropolitana, ovvero un numero di comuni che rappresentino un terzo della popolazione della provincia, comunque tra loro confinanti, può deliberare, con atto del consiglio comunale adottato a maggioranza assoluta dei componenti, di non aderire alla città

metropolitana e di continuare a far parte della provincia omonima. In tal caso il territorio della città metropolitana comprende provvisoriamente soltanto i comuni che non hanno manifestato tale volontà in attesa della legge statale che determinerà il territorio della città metropolitana e della provincia mantenuta ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione. Sul territorio dei comuni che hanno deliberato di non aderire alla città metropolitana non può comunque essere istituita più di una provincia.

Gli organi della città metropolitana sono il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana.

Il **sindaco metropolitano** è il sindaco del comune capoluogo, ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio e la conferenza metropolitani, sovrintende al funzionamento degli uffici.

Il **consiglio metropolitano** è composto dal sindaco metropolitano e da un numero variabile in base alla popolazione (24 con popolazione superiore a 3 milioni; 18 se è compresa tra 800 mila e 3 milioni; 14 se pari o inferiore a 800 mila). E' l'organo di indirizzo e di controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano; ha potere di proposta dello statuto e poteri decisori per l'approvazione del bilancio.

La **conferenza metropolitana** è composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni della città metropolitana; è competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci. Lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi e consultivi.

Lo **statuto** stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, comprese le attribuzioni e le competenze degli organi. Inoltre lo statuto: regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano; disciplina i rapporti tra i comuni e la città metropolitana per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali; può prevedere la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento con la città metropolitana; a tal fine è necessaria la proposta o comunque l'intesa con la regione, il cui dissenso può essere superato con decisione della conferenza metropolitana, adottata a maggioranza di due terzi dei componenti. Mediante convenzione, i comuni possono avvalersi di strutture della città metropolitana e possono delegare l'esercizio di funzioni alla città metropolitana e viceversa.

Il **consiglio metropolitano è organo elettivo di secondo grado e dura in carica 5 anni**; in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede comunque a nuove elezioni del consiglio metropolitano. **Hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della città metropolitana. Il consiglio è eletto con voto ponderato in base al numero degli abitanti dei comuni.** Lo statuto può comunque prevedere l'elezione diretta a suffragio universale del sindaco e del consiglio metropolitano, previa l'approvazione della legge statale sul sistema elettorale e previa articolazione del comune capoluogo in più comuni secondo la procedura delineata dal ddl.

Tutti gli incarichi degli organi della città metropolitana sono svolti a titolo gratuito.

Alla città metropolitana sono attribuite:

- le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province;
- le funzioni fondamentali proprie della città metropolitana: **a) piano strategico del territorio metropolitano; b) pianificazione territoriale generale; c) strutturazione dei sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano;**
- ulteriori funzioni attribuite dallo Stato o dalle regioni.

Per la prima istituzione della città metropolitana è previsto un procedimento articolato.

Le città metropolitane sono costituite alla data di entrata in vigore della legge sul territorio delle province omonime. Il comitato istitutivo della città metropolitana è formato dal sindaco del comune capoluogo, che lo presiede, dal presidente della provincia, dal presidente della regione e dal sindaco di uno dei comuni della città metropolitana, eletto, entro 20 giorni dall'entrata in vigore della legge, da un'assemblea dei sindaci dei comuni, a maggioranza semplice. Fino al 1 luglio 2014 il comitato istitutivo predispone atti preparatori e studi preliminari sul trasferimento delle funzioni, dei beni immobili e delle risorse finanziarie, umane e strumentali alla città metropolitana. Entro 20 giorni dall'entrata in vigore della legge è eletta una conferenza statutaria cui si applicano le norme sul numero dei componenti e sull'elezione del consiglio metropolitano; la conferenza è integrata dai componenti del comitato istitutivo ed è presieduta dal sindaco del comune capoluogo. La conferenza è incaricata di redigere una proposta di statuto della città metropolitana e deve terminare i suoi lavori il 30 giugno 2014, trasmettendo ai sindaci la proposta di statuto. L'incarico di componente del comitato istitutivo e della conferenza costituente è svolto a titolo gratuito.

Fino al 1 luglio 2014 sono prorogati gli organi provinciali in carica, comprese le gestioni commissariali. Le città metropolitane subentrano definitivamente alle province al 30 settembre 2014. Dopo il 30 settembre 2014 il comitato istitutivo della città metropolitana indice le elezioni del consiglio metropolitano che i svolgono entro l'1 novembre 2014. Dal 30 settembre all'1 novembre 2014 il sindaco del comune capoluogo esercita le funzioni degli organi della città metropolitana; dalla data di insediamento del consiglio metropolitano, esercita le funzioni di sindaco della città metropolitana. Entro due mesi dall'insediamento del consiglio metropolitano è approvato lo statuto definitivo. Dal 30 settembre 2014 le città metropolitane succedono sul loro territorio alle province in tutti i rapporti attivi e passivi ed esercitano le funzioni di queste ultime. Con l'adozione dello statuto definitivo la città metropolitana assume anche le funzioni fondamentali proprie. Spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse della provincia, comprese le entrate provinciali. Al personale delle città metropolitane si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle province; il personale trasferito dalle province mantiene, fino al successivo contratto, il trattamento economico in godimento.

PROVINCE

Le province sono enti territoriali di area vasta. E' riconosciuta la specificità delle province montane che sono quelle con territorio interamente montano e confinanti con paesi stranieri: Belluno, Sondrio, Verbano-Cusio-Ossola.

Gli organi della provincia sono il presidente, il consiglio e l'assemblea dei sindaci.

Il **presidente** rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento degli uffici.

Il **consiglio provinciale** è composto dal presidente e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (16 se la popolazione è superiore a 700 mila abitanti; 12 se è compresa tra 300 mila e 700 mila; 10 se inferiore a 300 mila). E' l'organo di indirizzo e controllo, approva i regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente; ha potere di proposta dello statuto e poteri decisori per l'approvazione del bilancio.

L'assemblea dei sindaci è composta dai sindaci dei comuni della provincia. E' competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi, consultivi e di controllo. Gli statuti delle province possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali.

Il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia; sono eleggibili i sindaci il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni.

Il presidente resta in carica quattro anni, anche in caso di cessazione dalla carica di sindaco. Il voto è ponderato secondo il sistema adottato per l'elezione del consiglio metropolitano.

Il consiglio provinciale è organo elettivo di secondo grado e dura in carica due anni; **hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia**. Il voto anche in questo caso è ponderato.

L'incarico di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci è svolto a titolo gratuito.

Alle province sono attribuite le seguenti funzioni fondamentali:

- **pianificazione territoriale provinciale di coordinamento;**
- **tutela e valorizzazione dell'ambiente, con particolare riferimento alla difesa del suolo;**
- **pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, 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 dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.**

La provincia può, d'intesa con i comuni, provvedere alla gestione dell'edilizia scolastica per le scuole secondarie di secondo grado.

Le **funzioni attualmente esercitate dalle province** sono riordinate dallo Stato e dalle regioni con i seguenti principi:

- conferimento ai **comuni**, perché le esercitino singolarmente o mediante unioni di comuni, delle funzioni il cui esercizio non corrisponde più ad esigenze unitarie;
- assunzione da parte delle **regioni** delle funzioni che rispondono ad esigenze unitarie;
- adozione di soluzioni gestionali e organizzative orientate all'efficienza e all'efficacia.

Entro 3 mesi dall'entrata in vigore della legge Stato e regioni individuano, mediante accordo sancito in conferenza unificata, le funzioni oggetto del riordino e le relative competenze. Entro 3 mesi dall'accordo, con decreti successivi, le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse alle funzioni che non saranno più esercitate dalle province sono trasferite agli enti subentranti. Sono garantiti i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso e quelli a tempo determinato fino alla scadenza prevista.

In sede di prima applicazione il presidente della provincia convoca l'assemblea dei sindaci per l'elezione del presidente della provincia ed indice l'elezione del consiglio provinciale. Le elezioni si svolgono entro 30 giorni dalla scadenza degli organi provinciali in carica.

LE FUNZIONI CHE LE PROVINCE NON SVOLGERANNO PIU' RISPETTO A OGGI

Con la nuova legge le province non svolgeranno più le seguenti funzioni (stabilite dall'articolo 19 del dlgs 267/2000):

- tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- valorizzazione dei beni culturali;
- protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
- caccia e pesca nelle acque interne;
- organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica;
- compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica;
- promozione e coordinamento delle attività e delle opere di rilevante interesse provinciale nel settore economico, produttivo, commerciale, turistico, sociale, culturale e sportivo.

UNIONI DI COMUNI

Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato facoltativo di funzioni di loro competenza. Le unioni sono strumenti per esercitare in modo efficiente e razionale le funzioni proprie e devono favorire, soprattutto per i comuni più piccoli, il percorso verso la fusione per raggiungere una dimensione adeguata. Resta fermo l'obbligo dei comuni al di sotto di 5000 abitanti di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali, ad eccezione di quelle relative all'anagrafe, tramite unione di comuni o convenzione. In tal caso non rilevano, ai fini del patto di stabilità, le voci relative al finanziamento delle spese gestite in convenzione nei bilanci dei comuni capofila di convenzioni. Si modificano i tempi per l'adeguamento dei comuni all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali. In particolare viene introdotto un termine intermedio al 30 giugno 2014 (per l'esercizio associato di altre 3 funzioni) e viene spostato il termine ultimo dal 1 gennaio al 31 dicembre 2014.

Si stabilisce che il numero degli assessori nei comuni con popolazione fino a 1000 abitanti non può essere superiore a 2 (oggi è 0) e che nei comuni con popolazione tra i 1000 e i 10 mila abitanti non può essere superiore a 4. E' prevista la gratuità per i titolari delle cariche negli organi delle unioni di comuni. Si estende l'applicabilità delle disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità relative ai comuni con popolazione superiore a 25 mila abitanti al primo mandato degli amministratori del comune nato dalla fusione o delle unioni di comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti.

Il ddl stabilisce:

- l'attribuzione al presidente dell'unione delle funzioni di autorità comunale di protezione civile sul territorio dei comuni che abbiano conferito all'unione la funzione fondamentale della protezione civile e quella della polizia locale dove sono state conferite all'unione le funzioni di polizia municipale;
- il riconoscimento che nel caso di unioni a cui sono state conferite le funzioni di polizia municipale la disciplina vigente relativa alle funzioni di polizia giudiziaria si intende riferita al territorio dell'unione;
- la previsione che per le unioni non si considerano le spese del personale trasferito dai comuni all'unione ai fini del calcolo dei tetti di spesa del personale quale parametro per le assunzioni;
- in caso di trasferimento di personale dal comune all'unione il parallelo trasferimento all'unione delle risorse già quantificate e destinate a finanziare istituti contrattuali ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale.

Sono previste agevolazioni economiche importanti per le fusioni di comuni.