

ISTITUZIONE DELLE CITTÀ METROPOLITANE E RIASSETTO DELLE PROVINCE: PARTITO IL TRENO DELLE RIFORME

SINTESI

Con l'approvazione della legge sull'istituzione delle Città metropolitane e la contestuale soppressione delle province, quale organo di diretta rappresentanza delle relative comunità locali, si dà il via al processo di riforme strategiche per il Paese.

La nuova architettura istituzionale delle autonomie è basata su due pilastri: le regioni e i comuni. Saranno cancellate, in coerenza con i principi di efficacia e di efficienza, le duplicazioni delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo e, di conseguenza, i circa 5.000 enti intermedi, delineando contestualmente un nuovo quadro più chiaro e più semplice.

A fare da "cerniera" tra i due pilastri, per lo svolgimento di funzioni che sono difficilmente svolgibili a livello comunale e regionale a causa della dimensione territoriale, si collocheranno gli enti di "area vasta": si occuperanno di ciò che non possono fare i comuni perché sono di dimensione troppo piccola, e che non possono fare le regioni perché sono di dimensione troppo grande. Gli enti di area vasta saranno di "tipo metropolitano" per lo svolgimento di funzioni di coordinamento, rafforzamento e promozione dello sviluppo economico, sulla base di un modello presente in tutta Europa o di "tipo provinciale" per lo svolgimento di funzioni di programmazione e pianificazione. In attesa della riforma costituzionale che le abolirà del tutto, le province, quali enti di area vasta, saranno designate tramite elezioni di secondo grado, ovvero non più direttamente dai cittadini, ma dagli amministratori locali. Viene meno, quindi, il carattere politico-rappresentativo della provincia, come fino ad ora l'abbiamo conosciuto. Per le città metropolitane, quali enti di area vasta, si prevede la possibilità di due percorsi elettorali: il primo, di secondo grado, prevede l'elezione da parte degli amministratori locali, il secondo prevede l'elezione diretta definita dallo statuto, regolata da una legge elettorale statale, a condizione della divisione del comune capoluogo in più comuni.

In sostanza, la riforma ridisegna in modo moderno la democrazia, prevedendo il riordino delle province. La struttura della Repubblica delle autonomie avrà il suo perno su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le regioni e i comuni. La rappresentanza non è più una rappresentanza politica, ma una rappresentanza territoriale. La democrazia non è più a livello verticale, ma a livello orizzontale perché saranno i sindaci e i consigli comunali a decidere quali saranno i compiti di area vasta in quanto le province saranno funzionali alla gestione delle attività di questi due livelli di governo nelle materie attribuite e trasferite.

Per una lettura più approfondita si rinvia ai [lavori preparatori](#) e ai dossier preparati dal Servizio Studi della Camera dei deputati. [A.C. 1542-B](#).

COSA PREVEDE LA LEGGE ORDINARIA DI RIORDINO DELLE PROVINCE?

- 1) l'istituzione delle città metropolitane;
- 2) la nuova disciplina delle province quali enti di area vasta;
- 3) la definizione organica delle Unioni di comuni e riforma dell'istituto della fusione di comuni.

LE CITTÀ METROPOLITANE

Dopo 24 anni di attesa, entro il 1° gennaio 2015, nasceranno sul territorio delle province omonime 9 città metropolitane: **Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria** (Reggio Calabria sarà costituita successivamente a causa dell'attuale commissariamento del comune). Non sarà possibile costituire **ulteriori città metropolitane**.

Roma avrà una disciplina **analoga a quella delle altre Città metropolitane**, salvo i poteri speciali derivanti dallo *status* di **Capitale** e quanto previsto dai decreti legislativi su Roma Capitale.

Inoltre, le **regioni a statuto speciale Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia**, in conformità dei rispettivi statuti, potranno istituire città metropolitane nel rispetto dei principi della legge che valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane (nelle tre regioni sono già state istituite cinque città metropolitane: Cagliari, Palermo, Catania, Messina e Trieste).

Le città metropolitane subentrano alle province esistenti.

Cosa sono le città metropolitane e quali funzioni istituzionali generali hanno?

Le città metropolitane sono **enti territoriali di area vasta** e le **funzioni istituzionali generali** sono: cura dello sviluppo strategico del proprio territorio, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana e cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Quale sarà l'estensione territoriale delle città metropolitane?

Il territorio delle città metropolitane coincide **con quello della provincia omonima che sarà conseguentemente soppressa**.

I comuni delle province limitrofe alla città metropolitana potranno decidere di aderire alla città metropolitana. La decisione deve essere adottata con "legge della Repubblica, su iniziativa dei comuni, sentita la stessa regione" (art. 133 Cost). In caso di parere negativo della regione, il Governo è tenuto a promuovere un'intesa tra la regione e i comuni interessati. In caso di mancata intesa, la decisione spetta al Consiglio dei ministri, che delibera in ordine alla presentazione al Parlamento del disegno di legge sulle modifiche territoriali di province e di città metropolitane.

Quali saranno gli organi delle città metropolitane?

Gli organi delle città metropolitane sono tre:

- sindaco
- consiglio metropolitano
- conferenza metropolitana

Non è prevista la costituzione della giunta, ma è data la facoltà al sindaco di nominare un vicesindaco e uno o più consiglieri delegati.

Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo, è il rappresentante della città metropolitana e ha il compito di convocare e presiedere il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana. Inoltre, svolge la funzione di sovrintendere alla “macchina” amministrativa della città. L'individuazione puntuale dei compiti è demandata allo statuto.

Il consiglio metropolitano dura in carica 5 anni ed è formato dal sindaco metropolitano e da un numero variabile di consiglieri in base alla popolazione, è l'organo di indirizzo e controllo. Il consiglio ha il potere di approvare regolamenti, piani, programmi ed ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano. Adotta gli schemi di bilancio e, previa acquisizione del parere da parte della conferenza metropolitana, li approva in via definitiva ed ha altresì potere di proposta dello statuto. L'individuazione puntuale dei compiti è demandata allo statuto.

La conferenza metropolitana è composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana ed ha il **compito di approvare o respingere lo statuto**, e le eventuali successive modifiche. La conferenza metropolitana dispone inoltre di poteri propositivi e consultivi la cui definizione è rimessa allo statuto. Le **delibere** della conferenza metropolitana sono adottate con voto ponderato.

Cosa faranno le città metropolitane?

Le città metropolitane **ereditano le funzioni fondamentali delle province** e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province, **nonché le seguenti ulteriori funzioni fondamentali**:

a) adozione e aggiornamento annuale di un **piano strategico triennale del territorio metropolitano** (atto di indirizzo per gli enti del territorio metropolitano);

b) **pianificazione territoriale generale**, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni ricompresi nel territorio metropolitano;

c) **strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano**. D'intesa con i comuni interessati, la città metropolitana può 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;

d) **mobilità e viabilità**, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;

e) promozione e coordinamento dello **sviluppo economico e sociale**;

f) promozione e coordinamento dei **sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione**.

Lo Stato e le regioni potranno attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (ex art. 118, comma 1 Cost.)

Come si finanzieranno le città metropolitane?

Passano alla città metropolitana il **patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia** a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate, all'atto del subentro alla provincia.

Le entrate delle province sono costituite da: imposta su RC auto, imposta provinciale di trascrizione; altri tributi propri derivati; compartecipazione provinciale all'IRPEF; compartecipazione alla tassa automobilistica regionale sugli autoveicoli.

Formazione degli organi delle città metropolitane a regime

Il sindaco metropolitano e il consiglio metropolitano possono essere formati con **2 modalità diverse** la cui scelta è demandata allo **statuto**:

- **costituzione automatica di entrambi gli organi.** Il sindaco del comune capoluogo è automaticamente il sindaco metropolitano e il consiglio metropolitano è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri, fissato dalla legge, variabile in base alla popolazione. Il consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana e sono eleggibili i sindaci e i consiglieri comunali in carica. **Il sistema elettorale** prevede una divisione del territorio in fasce demografiche omogenee e con l'assegnazione di un **voto ponderato** che fa sì che nessuna fascia possa rappresentare più del 35% della popolazione complessiva e che un solo comune possa essere rappresentato oltre il 45% della popolazione stessa. Inoltre, nelle liste, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60%.

- **elezione diretta a suffragio universale del sindaco e del consiglio metropolitano definita dallo Statuto.** In questo caso, la legge elettorale deve essere fatta con legge statale e il territorio del comune capoluogo deve essere articolato in più comuni. Esiste un'eccezione per le città sopra i 3 milioni di abitanti (Milano, Napoli, Roma) che, invece di dividersi in più comuni, possono articolare il territorio del comune capoluogo in zone dotate di autonomia amministrativa.

Quanti saranno i consiglieri del consiglio metropolitano?

- 1) 24 per le città metropolitane con popolazione residente >3milioni di abitanti;
- 2) 18 per le città metropolitane con popolazione residente >800mila abitanti e <= 3 milioni;
- 3) 14 per le altre città metropolitane.

Simulazione su dati censimento 2011		
Provincia	Popolazione residente al 2011	Numero consiglieri metropolitani
Napoli	3.054.956	24
Milano	3.038.420	24

Torino	2.247.780	18
Bari	1.247.303	18
Bologna	976.243	18
Firenze	973.145	18
Genova	855.834	18
Venezia	846.962	18
Reggio Calabria	550.967	14

Quanto guadagneranno i nuovi organi delle città metropolitane?

L'incarico di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana è svolto a **titolo gratuito**.

Prima istituzione delle città metropolitane.

Il percorso è suddiviso in due passaggi:

1. **Costituzione degli organi provvisori e approvazione statuto:** le città metropolitane sono costituite, alla data di entrata in vigore della legge, sul territorio delle province omonime. Il sindaco del comune capoluogo indice le elezioni per una conferenza statutaria incaricata di redigere una **proposta di statuto della città metropolitana entro il 30 settembre 2014**. Le modalità di elezione sono le stesse previste "a regime" per l'elezione del Consiglio metropolitano. Terminati i lavori, la proposta di statuto viene inviata al consiglio metropolitano. **Fino al 31 dicembre 2014 sono prorogati gli organi provinciali in carica (a titolo gratuito), comprese le gestioni commissariati.** Delle 10 province interessate, 3 sono attualmente commissariate: Roma, Genova e Reggio Calabria (il cui comune è sciolto per mafia) e per quest' ultima sono previsti termini speciali per la prima istituzione. Il sindaco del comune capoluogo indice altresì le **elezioni, da svolgersi entro il 30 settembre 2014, del consiglio metropolitano. Entro il 31 dicembre 2014 il consiglio metropolitano approva lo statuto.**
2. **Subentro della città metropolitana alla provincia: il 1° gennaio 2015 le città metropolitane subentrano in tutto e per tutto alle province** e il sindaco del comune capoluogo assume le funzioni di sindaco metropolitano. La città metropolitana opera con il proprio statuto e i propri organi assumendo anche le funzioni proprie. Se a tale data non fosse stato approvato lo statuto si applica lo statuto della provincia. In caso di mancata approvazione dello statuto entro il 30 giugno 2015 scatta la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato.

Scadenario istituzione città metropolitane in sede di prima applicazione	
Entrata in vigore della legge	Le città metropolitane si costituiscono sul territorio della provincia omonima . Il sindaco del comune capoluogo indice le elezioni per una conferenza statutaria e del consiglio metropolitano .
30 settembre 2014	La Conferenza statutaria termina i suoi lavori e invia la proposta di statuto al consiglio metropolitano. Entro tale data si svolgono le elezioni del consiglio metropolitano . La conferenza statutaria e il consiglio si insediano entro la medesima data.
Fino al 31 dicembre 2014	Sono prorogati gli organi provinciali in carica, comprese le gestioni commissariali.
Entro il 31 dicembre 2014	Il Consiglio metropolitano approva lo statuto.
1 gennaio 2015	Le città metropolitane subentrano in tutto e per tutto alle province e il sindaco del comune capoluogo assume le funzioni di sindaco metropolitano. Se a tale data non fosse stato approvato lo statuto si applica quello della provincia
30 giugno 2015	In caso di mancata approvazione dello statuto a tale data, scatta il potere sostitutivo da parte dello Stato.

Sono previste incompatibilità tra cariche?

Si, il presidente provinciale, il sindaco e assessore del comune del territorio della regione non possono ricoprire l'incarico di consigliere regionale.

Il consigliere comunale e circoscrizionale non può ricoprire l'incarico di consigliere comunale di altro comune e consigliere circoscrizionale di altra circoscrizione, anche di altro comune.

Il consigliere comunale è incompatibile con la carica di consigliere di una circoscrizione dello stesso comune o di un altro.

Sono previste inoltre incompatibilità dei parlamentari (nazionali ed europei) o membri del governo con altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 15.000 abitanti.

COSA PREVEDE LA NUOVA DISCIPLINA DELLE PROVINCE?

In attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, **la nuova disciplina configura le province quali enti di area vasta** destinate a svolgere **funzioni non attribuibili ai comuni, individuate non solo in applicazione di un criterio dimensionale ma, in rapporto alle loro caratteristiche intrinseche, al loro contenuto**. Arrivando a definire in maniera precisa le funzioni di area vasta si organizza, così come è avvenuto e avviene in tutti i Paesi europei, quella dimensione intermedia tra i comuni e la regione, che è presente in tutte le democrazie europee. L'area vasta non è quindi un consorzio di comuni, né tanto meno una grande unione di comuni, ma un **ente di**

secondo livello espressione territoriale dei comuni, per impedire sovrapposizioni di competenze e conflitti politici. Un ente intrinsecamente raccordato con le regioni, che possono riorganizzare le proprie funzioni amministrative come meglio ritengono. Si ottiene così il risultato che **i comuni possono cedere la gestione di proprie competenze all'area vasta** e che la regione eviti di "amministrativizzare" se stessa, cedendo funzioni all'area vasta e privilegiando la propria vocazione costituzionale di ente di legislazione e di programmazione. Il fatto che le funzioni fondamentali siano definite con legge dello Stato garantisce anche da tentazioni neocentraliste da parte della regione.

Quali sono gli organi delle province?

Gli organi delle nuove province quali enti di area vasta sono:

- 1) Il presidente della provincia
- 2) Il consiglio provinciale
- 3) l'assemblea dei sindaci

Nella nuova provincia **non è più prevista tra gli organi la giunta provinciale**, ma il presidente può assegnare deleghe a consiglieri provinciali secondo le modalità e i limiti stabiliti nello Statuto.

Come sarà eletto il presidente della provincia e quali funzioni svolgerà?

Il **presidente della provincia** è un sindaco in carica **eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni** della provincia, con **voto ponderato** (secondo il sistema previsto per l'elezione del consiglio metropolitano). Il Presidente, che dura in carica per 4 anni, ha poteri di rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio e sovrintende al funzionamento dell'amministrazione. Le altre funzioni sono definite dallo statuto.

Da chi è composto e quali funzioni svolge il consiglio provinciale?

Il **consiglio provinciale** è un organo elettivo di **secondo grado**, svolge funzioni di indirizzo e controllo, ed è costituito dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (16, se la popolazione è superiore a 700.000 abitanti; 12, se è compresa tra 300.000 e 700.000 abitanti; 10, se inferiore a 300.000). Il consiglio provinciale è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia e dura in carica 2 anni. Il sistema elettorale prevede, così come avviene per l'elezione del consiglio metropolitano, una divisione del territorio in fasce demografiche omogenee e con l'assegnazione di un **voto ponderato** che fa sì, da un lato, di evitare un eccesso di potere da parte dei grandi comuni e, dall'altro, impedisce ai piccoli comuni l'esercizio di un potere di veto. Sono eleggibili a consigliere provinciale i sindaci e i consiglieri comunali in carica e sono previste norme per **favorire le pari opportunità tra i generi** (nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60%). Ulteriori funzioni sono specificate dallo statuto.

Quali funzioni svolge l'assemblea dei sindaci?

L'**assemblea dei sindaci** è composta dai **sindaci dei comuni della provincia**, ha poteri propositivi, consultivi e di controllo, e adotta o respinge lo statuto con **voto ponderato** (devono rappresentare almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente).

Costituzione della provincia in sede di prima applicazione

La trasformazione delle province si avvia, in via transitoria, con l'indizione dell'elezione del **consiglio provinciale**:

a) entro il **30 settembre 2014**, per le province i cui organi scadono per fine mandato nel 2014;

b) successivamente a quanto previsto alla lettera a), entro trenta giorni dalla scadenza per fine mandato ovvero dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali.

Una volta eletto, **il consiglio provinciale svolge fino al 31 dicembre 2014 le funzioni relative ad atti preparatori e alle modifiche statutarie** che saranno approvate entro la medesima data dall'assemblea dei sindaci. **Sempre entro il 31 dicembre 2014 viene eletto il presidente della provincia.** Qualora lo statuto non venisse approvato nel termine del 30 giugno 2015 scatta il potere sostitutivo dello Stato. Così come avviene per la Città metropolitana, per le province i cui organi scadono naturalmente nel 2014, si prevede la **permanenza in carica fino al 31 dicembre 2014 a titolo gratuito.**

Scadenario prima istituzione nuove province	
30 settembre 2014	Indizione delle elezioni del consiglio provinciale per le province i cui organi scadono naturalmente nel 2014
30 giorni dalla scadenza del mandato	Per tutte le altre province i cui organi non scadono naturalmente nel 2014, vengono indette le elezioni del consiglio metropolitano entro 30 giorni dalla scadenza del mandato.
Entro il 31 dicembre 2014	Il consiglio provinciale finisce i propri lavori e presenta la proposta di statuto che deve essere approvata entro la medesima data dall'assemblea dei sindaci. Viene eletto il presidente della provincia.
30 giugno 2015	In caso di mancata approvazione dello statuto a tale data, scatta il potere sostitutivo da parte dello Stato.

Quanto guadagneranno i nuovi organi delle province?

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

Quali saranno le funzioni delle province?

Le **funzioni delle province quali enti di area vasta** sono le seguenti:

1. pianificazione **territoriale** provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
2. pianificazione dei servizi di **trasporto** in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

3. programmazione provinciale della **rete scolastica**, nel rispetto della programmazione regionale;
4. raccolta ed **elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa**;
5. gestione dell'**edilizia scolastica**;
6. controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità.

Vengono inoltre definite le **province dei territori montani**, proprio in relazione al tipo di funzioni legate alla specificità del territorio montano, con funzioni proprie aggiuntive (cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione in forma associata di servizi in base alla specificità del territorio, cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Paesi, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane).

La provincia può anche, d'intesa coi comuni, 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.

...e le restanti funzioni attualmente previste?

Viene delineato un complesso **procedimento per il riordino delle funzioni** attualmente esercitate dalle **province**, cui lo Stato e le regioni provvedono sulla base dei seguenti principi fondamentali:

- a) individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione;
- b) efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni dei comuni;
- c) sussistenza di riconosciute esigenze unitarie;
- d) adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intesa o convenzione.

Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti territoriali, nonché le autonomie funzionali.

Soppressione di migliaia di enti intermedi e stop al livello provinciale dell'organizzazione periferica dello Stato

Nel caso specifico in cui disposizioni normative statali o regionali riguardanti servizi a rete di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad **enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale**, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero le leggi statali o regionali (a seconda della competenza) prevedono la **soppressione** di tali enti o agenzie e **l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale**. (ad es. con legge regionale sarà possibile la soppressione degli A.T.O. (Ambito territoriale ottimale). Questo significa **incidere in modo diretto sulle migliaia di enti intermedi** tra regioni e comuni, uniformando alla dimensione di area vasta la gestione di questi servizi a rete. Per le regioni che decideranno di riorganizzare le funzioni prevedendo la

soppressione di uno o più enti sono previste **misure premiali**, comunque senza maggiori o nuovi oneri per la finanza pubblica.

Un'altra importante disposizione riguarda **l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni**: dovranno riorganizzare la propria rete individuando ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni **non obbligatoriamente corrispondenti a livello provinciale o delle città metropolitane**.

Organismi partecipati diretti comunicati dagli Enti e presenti in banca dati, distinti per stato e forma giuridica (esercizio 2011)

Forma giuridica	INATTIVI	IN ATTIVITA'	IN LIQUIDAZIONE	CESSATI	Totale	In % sul Totale
Società per azioni	3	1.301	127	18	1.449	26%
S.r.l.	3	1.374	151	32	1.560	28%
Società consortile	1	473	63	6	543	10%
Società cooperativa			4		4	0%
Istituzione	0	156	1	11	168	3%
Fondazione	0	477	9	2	488	9%
Consorzio	0	846	57	18	921	17%
Azienda speciale	2	172	9	1	184	3%
Azienda	0	8	1	0	9	0%
Azienda servizi alla persona-ASP	0	61	0	0	61	1%
Agenzia	0	28	3	1	32	1%
Altre forme	1	98	3	0	102	2%
TOTALE	10	4.994	428	89	5.521	100%
In % sul Totale	0,2%	90,5%	7,8%	1,6%		

Fonte: Banca dati della Corte dei conti sugli Organismi partecipati.

Il combinato disposto di queste norme darà vita alla **più importante riforma dell'amministrazione pubblica**, lasciando che siano finalmente le regioni a modellare l'area vasta secondo le specifiche caratteristiche del loro rispettivo territorio e lo Stato a riorganizzare sul territorio le proprie attuali funzioni amministrative decentrate.

ROMA CAPITALE

Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale disciplina i rapporti tra la città metropolitana, Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri. Restano ferme le disposizioni dei decreti legislativi su Roma capitale.

UNIONE E FUSIONE DI COMUNI

Allo stato attuale i comuni con più di 100.000 abitanti sono solo 46, mentre sotto i 5.000 abitanti esistono circa 5.700 comuni. A fronte di questa situazione le unioni comunali in Italia, ovvero comuni che lavorano in maniera associata, sono purtroppo ancora una realtà incompiuta, costituendone solo il 10-11 per cento.

Dalle prime analisi dei fabbisogni e dei costi *standard* si sa che nelle dimensioni troppo piccole e nelle dimensioni troppo grandi, l'efficienza della spesa si riduce tantissimo.

Questa legge semplifica la giungla normativa e agevola i processi di unione e fusione dei comuni, migliorando la qualità della democrazia a invarianza di spesa.

Le unioni di comuni sono definite enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato facoltativo di funzioni di loro competenza.

Viene **semplificata la disciplina degli organi**: per quanto riguarda il **consiglio dell'unione** il numero dei componenti è definito nello statuto senza predeterminazione di limiti numerici *ex lege*, viene **introdotta la figura del segretario dell'unione**, scelto tra i segretari dei comuni associati, senza il pagamento di ulteriori indennità e comunque **senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e rinnovato il contenuto e le modalità di approvazione dello statuto dell'unione**. Tutte le **cariche** nell'unione di comuni sono esercitate **a titolo gratuito**.

Vengono **reintrodotti, senza alcun aggravio di spesa** e nel numero massimo di due, **gli assessori nei comuni fino a 3.000 abitanti e il relativo consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da 10 consiglieri**. In tali comuni è consentito un numero massimo di **tre mandati**.

Si prevede, inoltre, che per i comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti e fino ai 10.000 abitanti il consiglio comunale sia composto, oltre che dal sindaco, da 12 consiglieri e da un massimo di 4 assessori.

I comuni, prima di applicare le nuove norme sul numero dei consiglieri, provvedono a rideterminare gli oneri in modo da assicurare l'invarianza della spesa (attestata dal collegio dei revisori dei conti).

Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti **nessun sesso può essere rappresentato in misura inferiore al 40%**.

Vengono introdotte alcune modifiche relative alla disciplina delle unioni per **l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali**, in base alle quali è stabilito un ulteriore limite demografico minimo (oltre quello ordinario di 10.000 abitanti), fissato in 3.000 abitanti qualora si tratti di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane (almeno tre comuni). Il nuovo limite non si applica alle unioni già costituite.

La legge prevede anche **misure agevolative** e organizzative **per la fusione di comuni**.

Sono inoltre previste **misure incentivanti** (in sede di definizione del patto di stabilità verticale, priorità nell'attribuzione dei fondi del Primo Programma "6.000 campanili") sia per le **unioni**, sia per le **fusioni** di comuni.

Obiettivo della riforma è quello di **rendere tali forme associative strumenti a disposizione dei comuni affinché questi possano esercitare, anche al di là delle loro dimensioni e dei vincoli che queste comportano, le loro funzioni in un modo più efficiente e più corrispondente alle esigenze dei cittadini**.

QUALCHE FLASH

➤ Perché fino ad ora non sono state soppresse le province?

La Corte costituzionale, con [sentenza n. 220/2013](#), ha dichiarato l'**incostituzionalità del riordino della disciplina delle province previsto dal decreto legge cosiddetto Salva Italia** (DL 201/2011), in quanto lo strumento "decreto legge" non è utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema come quella prevista per le province. Il Governo ha quindi presentato un disegno di legge ordinario "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" ([1542-A](#)). **Il disegno di legge diventato legge è stato approvato "in attesa della riforma costituzionale del Titolo V, parte seconda della Costituzione"**, il cui schema di disegno di legge è stato approvato dal [Consiglio dei Ministri](#) il 31 marzo 2014, **che prevede, tra le altre cose, la soppressione del rango costituzionale delle province.**

➤ Quante sono le province coinvolte dalla riforma?

Sono **110 le province** italiane, includendo l'area vasta di Aosta (che amministrativamente non esiste poiché le funzioni provinciali sono svolte dalla regione) e le province autonome di Trento e Bolzano (equiparabili a regioni a statuto speciale). Di queste, **86 province appartengono a regioni a statuto ordinario e 24 a regioni a statuto speciale.** La legge avvia il processo di **trasformazione in tutte le 86 province a statuto ordinario.**

➤ Quante sono le province, ad oggi, commissariate o che scadono nel 2014?

Tra le 86 province delle regioni a statuto ordinario, **73 sono commissariate o in scadenza naturale del mandato nel 2014.** Soltanto 13 province sono nello svolgimento regolare del mandato (Imperia, Viterbo, L'Aquila, Caserta, Vercelli, Mantova, Pavia, Treviso, Ravenna, Lucca, Macerata, Campobasso, Reggio Calabria).

➤ Perché tanta fretta per approvare la legge sulle province?

La legge andava **approvata assolutamente entro il 10 aprile 2014, data corrispondente al giorno della convocazione dei comizi elettorali** per il rinnovo degli organi provinciali, ovvero alla partenza della macchina organizzativa delle elezioni. In questo modo, **il 25 maggio 2014, non si terranno più le elezioni per i consigli e presidenti provinciali.** Il primo effetto immediato della legge sarà quindi **l'abolizione, da subito, del livello politico provinciale.** In altre parole, più di 700 assessori smetteranno di esercitare le loro funzioni e si elimineranno i quasi 2.700 consiglieri provinciali che oggi svolgono quella funzione.

➤ In quante province si sarebbero svolte le elezioni se non fosse stata approvata in tempo la legge?

Nelle regioni a statuto ordinario, **le province che sarebbero andate al voto nel 2014 sono 73.**

➤ La legge è incostituzionale?

Secondo alcuni è necessaria la legge costituzionale. La **sentenza n. 220 del 2013** della Corte costituzionale, che aveva dichiarato incostituzionali alcuni articoli del decreto-legge n. 201 del 2011 del Governo Monti, però, afferma che i propri argomenti **«non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale** - indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'articolo 114 della Costituzione, o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale -...»»; questo è esattamente quello che dice la legge approvata. Ciò non significa che non vi sarà e non vi debba essere un intervento costituzionale, prova ne sia il fatto che - come già il Governo Letta nell'agosto dello scorso anno - il Governo Renzi ha presentato un'ipotesi di riforma del bicameralismo e del Titolo V in cui è prevista la modifica dell'articolo 114, con la scomparsa dalla Costituzione delle province e con una conseguente serie di atti a sostegno di tale cancellazione. Ciò non vuol dire, però, che questa sia la condizione preliminare per poter continuare a discutere e a modificare le norme che riguardano le autonomie locali del Paese.

➤ C'è una anticipazione “forzata” della legislatura provinciale?

Secondo Calderoli «c'è una sentenza della Corte Costituzionale del 2003 che vieta al legislatore di intervenire sulla durata delle cariche una volta che l'organo è stato eletto», ma la legge “Delrio” non interviene in alcun modo sulla data di fine mandato delle province, che pertanto andranno tutte a scadenza naturale. Prevede semplicemente norme procedurali per traghettare il passaggio dalla vecchia provincia al nuovo ente ed **esplicitamente fa riferimento a province i cui organi scadono per fine mandato entro il 2014.**

Il principio di continuità degli organi elettivi amministrativi, in conformità alle norme vigenti e alla data della loro elezione o nomina, deve essere infatti sempre considerato efficace salvo disposizioni che espressamente lo contraddicono. Poiché in questa legge non c'è scritto da nessuna parte che le province elette nel 2009 vengono sciolte, si deve intendere che le province vanno a scadenza naturale e la definizione di scadenza naturale si può desumere dalla normativa vigente (art. 51, comma 1, del [Testo unico enti locali](#), d.lgs. n. 267 del 2000, e art. 38, comma 4, sempre del TUEL) laddove si afferma che: «(...) il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni (art. 51 TUEL)» e che «I consiglieri entrano in carica all'atto della proclamazione ovvero, in caso di surrogazione, non appena adottata dal consiglio la relativa deliberazione (art. 38, comma 4, del TUEL)». **Ciò significa che i consigli in scadenza nel 2014, scadranno a seconda di quando sono stati proclamati ed eletti i consiglieri, in un periodo variabile che va dal 7 giugno al 21 giugno** e, cioè, nei giorni e nelle date in cui sono state celebrate le elezioni e il ballottaggio e in cui, poi, sono stati convocati i consigli per la proclamazione degli eletti. **Quindi, non c'è alcuna anticipazione forzata della legislatura per queste province**, gli organi vanno a scadenza naturale e non c'è alcuna lesione delle garanzie costituzionali, delle norme costituzionali e delle prerogative costituzionali garantite alle assemblee elettive.

➤ **Con questa riforma “diminuisce la democrazia”?**

Alcuni sostengono che l'elezione di secondo livello sia una diminuzione della democrazia. Ma non è vero. A rappresentare, nel secondo livello, gli interessi della popolazione e della comunità saranno i consiglieri comunali e i sindaci, che sono la principale e più grande espressione democratica del nostro Paese. E questi sindaci saranno chiamati a rappresentare, non in ragione della loro appartenenza politica ma in ragione della loro appartenenza territoriale ad una comunità, gli interessi di quella comunità. Questo è il salto di qualità culturale dal punto di vista dell'amministrazione e delle autonomie nel nostro Paese. Ed è una esaltazione delle autonomie.

➤ **L'aumento dei consiglieri comunali nei piccoli comuni comporterà un aggravio di spesa?**

No, perché i comuni, prima di applicare le nuove norme sul numero dei consiglieri, ridetermineranno gli oneri in modo da assicurare l'invarianza della spesa (attestata dal collegio dei revisori dei conti). Per fare un esempio, le delibere dei comuni devono determinare l'invarianza del costo, per cui, se un comune aveva sei consiglieri comunali per un importo, nel capitolo di bilancio, di 15 mila euro e adesso diventano dieci i consiglieri comunali, quel capitolo di bilancio di 15 mila euro serve per pagare i dieci consiglieri anziché i sei consiglieri. In altre parole, **allo stesso costo una rappresentatività maggiore dei consigli comunali.**

➤ **La “vera spesa è altrove”**

Un'altra novità, il vero motivo di risparmi futuri che non derivano tanto dall'abolizione delle indennità dei rappresentanti politici, riguarda il fatto che la dimensione di area vasta diventa l'unico ente riconosciuto intermedio, o meglio l'ente prevalente intermedio tra comune e regione per le attività di regolazione e gestione. Questo significa che, di qui ai prossimi anni, spariranno circa 5mila enti intermedi. **La legge prevede, infatti, la soppressione di enti ed agenzie a livello provinciale o sub provinciale e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale.** (ad es. con legge regionale sarà possibile la soppressione degli A.T.O. (Ambito territoriale ottimale). Questo significa **incidere in modo diretto sulle migliaia di enti intermedi** tra regioni e comuni **e sui loro costi.** Un'altra importante disposizione riguarda **l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni:** dovranno riorganizzare la propria rete individuando ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni **non obbligatoriamente corrispondenti a livello provinciale o delle città metropolitane. Si tratta della più importante riforma dell'amministrazione pubblica,** lasciando che siano finalmente le regioni a modellare l'area vasta secondo le specifiche caratteristiche del loro rispettivo territorio e lo Stato a riorganizzare sul territorio le proprie attuali funzioni amministrative decentrate. Qui sarà il vero risparmio, qui sarà la vera efficienza, qui sarà la vera responsabilizzazione della spesa nelle amministrazioni locali.

➤ Quanto si risparmierà?

Secondo uno studio dell'Università Bocconi¹ le **spese relative alla rappresentanza politica** (indennità e rimborsi a consiglieri e assessori) nelle province italiane sono di circa **113,63 milioni di euro annui**². Per fare solo un esempio numerico, il solo risparmio dei costi delle rappresentanze politiche vale circa **11.300 nuovi posti negli asili nido** italiani.³

La relazione tecnica del disegno di legge quantifica i risparmi conseguenti **all'assenza di future elezioni a suffragio universale in circa 318,7 milioni di euro**, di cui circa 118,4 milioni a carico dello Stato. Altri costi che sarebbero risparmiati.

La spesa corrente per la voce "**controllo e amministrazione**"⁴ ammonta – nel 2011 (dati Istat) – a oltre **2 miliardi e 300 milioni di euro**, di cui 989.547.301 per il costo del personale. Al netto del costo del personale (43% dell'ammontare complessivo), solo parzialmente incompressibile, la spesa su cui si può incidere è quindi pari a **1 miliardo e 335 milioni di euro l'anno**.

L'analisi realizzata da SOSE nel 2012, per quanto riguarda le **spese per organi istituzionali, consulenze, collaborazioni e global service**⁵ «stima nel complesso una percentuale di inefficienza del 55,36% che, rispetto ad una spesa complessiva di 999.530.688 euro a prezzi costanti 2011, individua una possibile **riduzione della spesa per organi istituzionali, consulenze, collaborazioni e global service delle province pari a 553.375.008 euro all'anno**».

Relativamente alle **spese per manutenzione ed utilizzo di beni terzi**⁶, «nell'anno 2009 si stima nel complesso una percentuale di inefficienza del 56,27% che, rispetto ad una spesa complessiva di 659.464.457 euro a prezzi costanti 2011, individua una possibile **riduzione della spesa per manutenzione ed utilizzo di beni di terzi delle province pari a 371.112.046 euro**», sempre per ogni anno.

Ed infine, **nell'analisi generale della spesa** delle province⁷, «nell'anno 2009 si stima nel complesso una percentuale di inefficienza del 31,44% che, rispetto ad una spesa complessiva di 8.297.732.825 euro a prezzi costanti 2011, individua una **possibile riduzione della spesa totale delle province pari a 2.612.038.532 euro**», all'anno.

A questi risparmi vanno aggiunti quelli derivanti dall'abrogazione della norma che fa coincidere l'organizzazione periferica dello Stato con il tessuto provinciale e l'abrogazione degli enti intermedi, quantificati dalla Corte dei Conti in 5.521 (*Fonte: Banca dati della Corte dei conti sugli Organismi partecipati*).⁸

¹ CERTeT Bocconi "Una proposta per il riassetto delle Province", 2011 (<http://ebookbrowse.net/2011-12-06-upi-studio-bocconi-proposta-riassetto-province-pdf-d246962834>).

² Elaborazione su dati Siope, 2010.

³ Questo calcolo è stato fatto dividendo i 113,63 milioni per il costo medio per bambino in asilo nido che è di circa 10.000 euro l'anno.

⁴ Si considerano le spese correnti e le spese in conto capitale. Sono escluse le province autonome di Trento e Bolzano e la Valle D'Aosta.

⁵ Rapporto SOSE – DM 167 – anni 2009 - 2011

⁶ Rapporto SOSE – DM 169 – anni 2009 - 2011

⁷ Rapporto SOSE – DM 160 – frontiere efficienza province– anni 2009 - 2011

⁸ Altre fonti: relazione tecnica AC 1542 e dati comunicati da Graziano Delrio, Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, in sede di audizione alla Camera, Audizione Corte dei Conti 6 novembre 2013.

Post scriptum

PRIMA LETTURA CAMERA

AC 1542

[Iter](#)

PRIMA LETTURA SENATO

AS 1212

[Iter](#)

SECONDA LETTURA CAMERA

AC 1542-B

[Iter](#)

[Legge n. 56 del 7 aprile 2014](#)

Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 81 del 7 aprile 2014

Dossier n. 18 "Svuota" Province e istituzione delle Città Metropolitane: il nuovo assetto degli Enti Locali

Dossier 18 bis Istituzione delle Città Metropolitane e riassetto delle Province: una riforma di sistema