

ISTITUZIONE DELLE CITTÀ METROPOLITANE E RIASSETTO DELLE PROVINCE: UNA RIFORMA DI SISTEMA.

SINTESI

Il disegno di legge ordinario del Governo di riforma dell'assetto degli enti locali esce più efficace nella sua azione riformatrice dell'esame della Camera. Si tratta di una riforma di sistema strategica per il Paese che delinea un sistema istituzionale basato fondamentalmente 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 5.500 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" che 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. 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. Le province, quali enti di governo di area vasta, 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-A](#).

COSA PREVEDE IL DISEGNO DI LEGGE ORDINARIO 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

Le città metropolitane che dovranno essere costituite, entro la data di entrata in vigore della legge, sul territorio delle province omonime sono 9: **Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria.**

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** potranno istituire città metropolitane nei rispettivi **capoluoghi di regione**, nonché nelle **province già individuate come aree metropolitane** dalle rispettive leggi regionali vigenti alla data di entrata in vigore della legge.

Con la procedura prevista dall'articolo 133 della Costituzione (legge della Repubblica, su iniziativa dei comuni, sentita la stessa regione), nelle **province con popolazione superiore ad 1 milione di abitanti** possono essere costituite **ulteriori città metropolitane**. Altresì, possono essere istituite **nuove città metropolitane nel caso di due province confinanti che complessivamente raggiungano la popolazione di almeno 1 milione e mezzo di abitanti**. **Le città metropolitane subentrano alle province esistenti.**

Cosa sono le città metropolitane?

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

Quale sarà l'estensione territoriale delle città metropolitane?

Il territorio delle città metropolitane coincide **con quello della provincia omonima che sarà conseguentemente soppressa**, salvo il rifiuto da parte di più comuni di entrare a far parte e restare nella provincia di origine.

I comuni delle province limitrofe alla città metropolitana potranno decidere, nelle more della riforma costituzionale, **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 saranno 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 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, formato dal sindaco e da un numero variabile di consiglieri in base alla popolazione, è l'organo di indirizzo e controllo ed 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 **erediteranno 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 del piano strategico 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 di interesse della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni ricompresi nell'area;
- c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- 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 metropolitano è automaticamente il sindaco del comune capoluogo e il consiglio metropolitano è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione. **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.
- **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**.

Istituzione delle città metropolitane in sede di prima applicazione

Il percorso è suddiviso in tre passaggi:

1. **Costituzione degli organi provvisori e approvazione dello statuto:** le città metropolitane sono costituite, alla data di entrata in vigore della legge, sul territorio delle province omonime. Il **comitato istitutivo** della città metropolitana (formato dal sindaco del comune capoluogo, che lo presiede, dal presidente della provincia o dal commissario, 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) avrà il compito di **predisporre, fino al 1° luglio 2014, 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 inoltre **eletta una conferenza statutaria**, incaricata di redigere una proposta di statuto della città metropolitana entro il 30 giugno 2014. L'incarico di componente del comitato istitutivo e della conferenza costituente è svolto a **titolo gratuito**.
2. **Adesione dei comuni:** dalla data di fine dei lavori del comitato istitutivo si apre una finestra temporale entro la quale (tra il 1° luglio e il 30 settembre 2014) i comuni il cui territorio è compreso nella provincia destinata a trasformarsi in città metropolitana possono scegliere **di non aderire al nuovo ente**. In altre parole l'adesione alla città metropolitana è automatica per tutti i comuni, a meno che almeno un terzo dei comuni stessi, ovvero un numero di comuni anche inferiore che però rappresenti un terzo della popolazione totale, purché tra loro confinanti, deliberi di non entrare a far parte della città metropolitana. In tal caso il territorio della città metropolitana comprenderebbe 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 Cost.) **e si creerebbero due enti: la città metropolitana e la provincia omonima che continua ad esercitare le proprie funzioni**. Una volta adottata la legge che definirà il territorio della provincia e la ripartizione delle risorse tra i due enti, la stessa sarà regolata dalla nuova disciplina riguardante le province. Resta fermo che, sul territorio dei comuni che hanno optato per la non appartenenza alla città metropolitana **non può essere istituita più di una provincia**. La scelta di prevedere la possibilità di "non adesione" alla città metropolitana deriva dal fatto che **le aree metropolitane esistenti in Italia sono profondamente diverse tra loro**: si va da quella di Torino, cui afferiscono oltre 300 comuni medio-piccoli, a quella di Bari, cui afferiscono circa 40 comuni, la maggior parte dei quali con popolazione al di sopra dei 40 mila o 50 mila abitanti. **Di fronte a una realtà territoriale così diversificata, è indispensabile introdurre misure di flessibilità** che valorizzino l'autonomia locale diversamente si sarebbe rischiato di fare scelte centralistiche poco rispettose delle autonomie locali e poco funzionali.

3. **Subentro della città metropolitana alla provincia: il 30 settembre 2014 le città metropolitane subentrano in tutto e per tutto alle province**, salvo il caso di non adesione di cui al punto precedente. Decorso il termine del 30 settembre 2014 il comitato istitutivo indice le **elezioni del consiglio metropolitano** che si svolgono entro il 1° novembre 2014. **All'adozione dello statuto definitivo** (lo statuto deve essere approvato entro 2 mesi dall'insediamento del consiglio metropolitano) la città metropolitana assume le funzioni proprie. **Fino al 1° luglio 2014 sono prorogati gli organi provinciali in carica, comprese le gestioni commissariali.** Delle 10 province interessate, 3 sono attualmente commissariate: Roma, Genova e Reggio Calabria (sciolto per mafia) e per quest'ultima sono previsti termini speciali per la prima istituzione. Dal 1° luglio 2014 e fino alla data del subentro, ai fini dell'eventuale dichiarazione di non adesione da parte dei comuni, **il comitato istitutivo subentra temporaneamente agli organi della provincia.**

SCADENZARIO ISTITUZIONE CITTÀ METROPOLITANE IN SEDE DI PRIMA APPLICAZIONE	
Entrata in vigore della legge	Termine entro il quale le città metropolitane si costituiscono sul territorio della provincia omonima.
Entro 20 giorni dall'entrata in vigore della legge	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.
Contestualmente	Elezione della conferenza statutaria incaricata di redigere una proposta di statuto della città metropolitana.
30 giugno 2014	Termine entro il quale la Conferenza statutaria termina i suoi lavori.
Fino al 1° luglio 2014	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.
1° luglio 2014-30 settembre 2014	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.
30 settembre 2014	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.
Entro il 1° novembre 2014	Elezioni del consiglio metropolitano.
1° novembre 2014	Cessa l'esercizio delle funzioni degli organi provinciali da parte del sindaco del capoluogo.
Entro 2 mesi insediamento del Consiglio metropolitano	Termine entro il quale deve essere approvato lo statuto delle città metropolitane. In caso contrario, il Governmento esercita il potere sostitutivo.

COSA PREVEDE LA NUOVA DISCIPLINA DELLE PROVINCE?

Per quanto riguarda le province, **la nuova disciplina le configura quali enti di area vasta** destinate a svolgere **funzioni non attribuibili ai comuni, individuate non tanto in applicazione di un criterio dimensionale, ma in rapporto alle loro caratteristiche intrinseche, al loro contenuto**. Gli organi delle “nuove” province sono: il Presidente della provincia, il consiglio provinciale, l'assemblea dei sindaci. 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. È 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** – come, ad esempio, le scuole secondarie – 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.

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; il **presidente della provincia** è un sindaco in carica eletto **dai sindaci e dai consiglieri dei comuni** della provincia.

Il consiglio provinciale è costituito dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione. La trasformazione delle province si avvia, **in sede di prima applicazione**, con la convocazione dell'assemblea dei sindaci per l'elezione del presidente della provincia e l'indizione delle elezioni del consiglio provinciale da parte del presidente della provincia o dal commissario:

a) entro trenta giorni dalla data di svolgimento delle elezioni che si terranno nel 2014 per il rinnovo di sindaci e consigli dei comuni appartenenti alla provincia, per le province i cui organi scadono per fine mandato nel 2014. Ove sia previsto il turno di ballottaggio anche solo per un comune della provincia nell'ambito delle predette elezioni i trenta giorni si computano dal predetto turno;

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.

Successivamente, **l'assemblea dei sindaci approva le modifiche statutarie**.

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 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.

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

Vengono inoltre definite le **province dei territori montani**, proprio in relazione alla specificità delle loro 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).

...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;
- b) efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni;
- c) sussistenza di riconosciute esigenze unitarie;
- d) adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio 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**, le leggi statali o regionali, 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.

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

Il presidente della provincia sarà eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni appartenenti alla provincia.

In via transitoria, per la prima applicazione, il presidente della provincia o il commissario convoca l'assemblea dei sindaci per l'**elezione del presidente della provincia** ed indice l'elezione del **consiglio provinciale** che si svolgono entro trenta giorni dalla scadenza degli organi provinciali in carica.

Le funzioni del presidente della provincia sono: rappresentanza, presidenza di organi collegiali e sovrintendenza di attività.

Come si elegge e quali funzioni avrà il consiglio provinciale?

Il consiglio provinciale è composto 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). Dura in carica 2 anni ed è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia. 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**.

Le province che non vanno ad elezione nel 2014 hanno la scadenza naturale dei propri organi.

Le funzioni del consiglio provinciale sono riconducibili a: indirizzo, controllo, proposta e deliberazione. Il Consiglio ha altresì potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio.

Gli organi provinciali e i commissari in carica alla data di entrata in vigore della legge **sono prorogati** fino alla data di insediamento del nuovo presidente e del nuovo consiglio provinciale.

Quanto guadagneranno i nuovi organi provinciali?

Gli incarichi di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci sono **a titolo gratuito**.

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 100mila abitanti sono solo 46, mentre sotto i 5 mila 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** il numero dei componenti è definito nello statuto senza predeterminazione di limiti numerici *ex lege*, può essere **introdotta la figura del segretario dell'unione**, scelto tra i segretari dei comuni associati e **rinnovato il contenuto e le modalità di approvazione dello statuto dell'unione**. 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**. E si prevede che per i comuni con popolazione superiore ai 3000 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.

L'introduzione della figura dell'assessore, oltre da essere un elemento di maggiore democraticità per un comune, ha anche un effetto molto importante, perché un assessore

può assumere direttamente la responsabilità degli uffici (del personale, dell'edilizia, della ragioneria) e, nel momento in cui un assessore dovesse assumere la responsabilità di questo servizio, si potrebbe fare a meno di un dipendente assunto (ad esempio, un ragioniere o un geometra) che ha un costo di 12 mila euro all'anno. **Stiamo parlando, quindi, di un risparmio netto e di nessun aggravio.**

Vengono inoltre 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](#)) e un disegno di legge costituzionale "Abolizione delle province" ([1543](#))

➤ Perché non è vero che il decreto legge sul femminicidio (DL 93/2013) ha salvato le province?

Il Parlamento ha soppresso la disposizione contenuta nel decreto legge 93/2013 riguardante il commissariamento delle province. **Non si è trattato di alcuna "furbata per salvare le province"**. Lo scopo dell'emendamento è stato, infatti, solo ed esclusivamente quello di evitare che la Corte Costituzionale potesse intervenire e dichiarare incostituzionale il decreto, come già accaduto con il "Salva Italia" del governo Monti, in quanto **non è possibile utilizzare lo strumento del decreto legge per riforme di sistema.**

➤ Quante sono le province, ad oggi, commissariate?

Sono 22 le province commissariate alla data del 1° settembre 2013: Belluno (13 dicembre 2011), Genova (9 maggio 2012), Vicenza (31 maggio 2012), La Spezia (1

giugno 2012), Ancona (2 giugno 2012), Como (2 giugno 2012), Asti (23 novembre 2012), Biella (23 novembre 2012), Brindisi (23 novembre 2012), Vibo Valentia (10 dicembre 2012), Roma (10 gennaio 2013), Avellino (12 febbraio 2013); Rieti (12 febbraio 2013); Frosinone (18 marzo 2013); Napoli (18 marzo 2013), Benevento (18 aprile 2013); Catanzaro (18 aprile 2013); Massa Carrara (18 aprile 2013); Varese (18 aprile 2013); Foggia (16 maggio 2013); Lodi (6 giugno 2013); Taranto (19 luglio 2013).¹

➤ Quanto si risparmierà?

Secondo uno studio dell'Università Bocconi² 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**³. Per fare solo un esempio numerico, Il solo risparmio dei costi delle rappresentanze politiche vale circa **11.300 nuovi posti negli asili nido** italiani.⁴

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**"⁵ 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 incomprimibile, 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**⁶ "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**⁷, "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 province⁸, "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.

¹ Le date tra parentesi si riferiscono alle date dei decreti di scioglimento dei consigli provinciali e nomina dei commissari straordinari.

² CERTeT Bocconi "Una proposta per il riassetto delle Province", 2011 (<http://ebookbrowse.net/2011-12-06-upi-studio-bocconi-proposta-riassetto-province-pdf-d246962834>).

³ Elaborazione su dati Siope, 2010.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Rapporto SOSE – DM 167 – anni 2009 - 2011

⁷ Rapporto SOSE – DM 169 – anni 2009 - 2011

⁸ Rapporto SOSE – DM 160 – frontiere efficienza province– anni 2009 - 2011

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*).

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 18 “Svuota” province e istituzione delle città metropolitane: il nuovo assetto degli enti locali