



CORTE DEI CONTI
SEZIONE DELLE AUTONOMIE

AUDIZIONE SUL
D.D.L.
CITTÀ METROPOLITANE, PROVINCE,
UNIONI E FUSIONI DI COMUNI
A.S. 1212

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
SENATO DELLA REPUBBLICA

16 GENNAIO 2014

AUDIZIONE SUL D.D.L. CITTÀ METROPOLITANE, PROVINCE, UNIONI E FUSIONI DI COMUNI, A.S. 1212

1. Premessa

Il d.d.l. “città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni” A.S. 1212 approvato in prima lettura dalla Camera (A. 1542), recepisce, per alcuni significativi aspetti, le osservazioni mosse dalla Corte dei conti nell’audizione del 6 novembre 2013. Risulta, inoltre, migliorata l’organicità del testo, pur nella complessità dell’articolato.

Va segnalato che il disegno di legge tiene conto dell’esigenza prospettata dalla Corte di un attento monitoraggio sullo stato di attuazione della riforma, con riferimento al rispetto di termini degli adempimenti previsti e dei risultati. In tale contesto, va posta attenzione agli eventuali effetti finanziari aggiuntivi, che la progressiva realizzazione del provvedimento può produrre.

Resta, in termini oggettivi, la singolarità del percorso prescelto con il quale si provvede alla ridefinizione del ruolo e delle funzioni delle province, pur in presenza di un disegno di legge costituzionale che ne prevede la soppressione.

Nel rinviare alle osservazioni dalla Corte fornite nella richiamata audizione sul testo all’esame del Senato si formulano le considerazioni che seguono, in merito alle disposizioni di peculiare interesse della Corte sulle quali permangono perplessità.

2. Istituzione delle città metropolitane

L’art. 2, comma 2, del testo dell’A.S. 1212 innova il precedente testo prevedendo la possibilità di istituire ulteriori città metropolitane rispetto a quelle elencate nel comma 1, ricorrendo i presupposti previsti dalla legge.

Tale possibilità potrebbe essere non in linea con le finalità dell’istituzione di enti di area vasta, quali la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano. La compresenza di più città metropolitane in un’area non idonea ad assorbire più azioni strategiche potrebbe determinare una “*ipertrofia*” organizzativa non produttiva dei vantaggi sperati dalla riorganizzazione dei livelli di governo locale.

Altri aspetti di probabile criticità emergono dalla disciplina dell’art. 2, commi 2 e 3, le cui disposizioni sembrano non tenere adeguatamente conto dei fenomeni conseguenti alla fusione di due province per la creazione di una nuova città metropolitana. Si tratta di una situazione particolarmente complessa che

richiede una disciplina di maggior dettaglio per la regolazione dei conseguenti assetti amministrativi e contabili.

L'art. 2, comma 8, nell'individuare i contenuti della disciplina statutaria concernente i rapporti tra istituzioni dei livelli di governo territoriale e la città metropolitana, non fa menzione delle unioni di comuni. Tenuto conto dei vincoli che per legge regolano la costituzione e l'esercizio delle funzioni di tali enti, sarebbe auspicabile prevedere disposizioni di raccordo con le norme vigenti in tema di esercizio obbligatorio associato delle funzioni fondamentali per i comuni sotto i 5.000 abitanti.

Il richiamato art. 2, comma 8, prevede l'emanazione di norme statutarie (necessarie ed eventuali), tra cui quelle che regolano particolari moduli organizzatori funzionali alla gestione di specifiche situazioni: avvalimento, da parte dei comuni, di strutture delle città metropolitane; costituzione di zone omogenee; accordi tra comuni non ricompresi nell'area della città metropolitana e quest'ultima.

In particolare, la lettera *c*) del ripetuto comma 8, prevede, sia pure in via eventuale e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l'istituzione "di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana". Sarebbe opportuno che la regolazione dei rapporti funzionali concernenti tali moduli organizzatori, utilizzasse i due strumenti tipici ai quali normalmente si ricorre per un efficiente esercizio di funzioni di cui non si ha una titolarità piena e cioè la convenzione o la delega, evitando ulteriori articolazioni organico-strutturali.

L'art. 3, nel disciplinare compiti e funzioni del comitato istitutivo della città metropolitana, dovrebbe contemplare adeguate soluzioni per i casi in cui si verifichi il commissariamento del comune capoluogo, al fine di evitare l'interruzione dei procedimenti attuativi e il trascinarsi di situazioni provvisorie.

Dal punto di vista delle tematiche più strettamente legate alla programmazione finanziaria, si osserva che la trasformazione delle province in città metropolitane rende necessaria un'operazione di ricalibratura degli obiettivi del patto di stabilità interno. Infatti non sembra sufficiente a garantire la finalità perseguita dalla disciplina del patto la previsione contenuta nell'art. 29, comma 5, d.d.l. A.S. 1212, che rinvia tale auspicata rimodulazione al definitivo assetto delle funzioni attribuite alle città metropolitane e alle province trasformate.

In particolare, appare opportuno osservare che nel caso di non coincidenza del territorio della provincia con quello della città metropolitana (dovuta all'opzione di non inclusione del territorio della città metropolitana dei comuni contemplata

dall'art. 3, comma 9), non sembrano apprestati idonei meccanismi per garantire il raggiungimento degli specifici obiettivi di finanza pubblica.

3. Riordino delle province

L'art. 17 del d.d.l. in esame prevede un elenco ristretto di funzioni fondamentali assegnate alle province, circoscrivendo il loro ambito funzionale a compiti di pianificazione e programmazione in settori di spesa relativi essenzialmente alle materie dell'ambiente, dei servizi di trasporto e della rete scolastica.

Tuttavia, sia nella legislazione più recente che nel d.d.l. in esame, si coglie l'esigenza di riconoscere un livello di intervento intermedio, corrispondente alla c.d. "area vasta", che necessita di un punto di riferimento quanto meno amministrativo, al quale viene attribuito un elenco più ampio di funzioni – anche operative - che eccedono la dimensione comunale.

Un esempio per tutti è costituito dalla gestione dell'edilizia scolastica che, previa intesa con i comuni interessati, può continuare ad essere gestita dalle province (art. 17, comma 4, d.d.l. A.S. 1212).

L'art. 17 dispone che, all'esito del riordino delle funzioni, con DPCM sono trasferite anche le necessarie risorse strumentali e finanziarie. In proposito sembra opportuno soffermare l'attenzione sull'evenienza che l'ente interessato dal riassetto abbia deciso il ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Rimedio, questo, che presuppone l'utilizzazione di tutte le disponibilità finanziarie, per cui l'eventuale sottrazione di una quota di esse potrebbe determinare insuperabili criticità e, in ogni caso, l'impossibilità a realizzare il risanamento; ciò imporrebbe di adeguare il piano alle nuove esigenze.

4. Organismi partecipati

La Sezione delle autonomie, nell'audizione del 6 novembre 2013, ha rimarcato l'esigenza del riassetto delle norme sugli organismi partecipati dagli enti territoriali, in quanto la materia è disciplinata da disposizioni non omogenee, talora risalenti nel tempo e, comunque, adottate in mancanza di un disegno coerente.

Seguendo le indicazioni della Corte, l'art. 17, comma 6, d.d.l. A.S. 1212, prevede, nei casi in cui l'organizzazione dei servizi a rete di rilevanza economica sia attribuita ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, che il legislatore, statale o regionale, disponga "la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale". Sono riconosciuti incentivi alle regioni che adeguino la loro legislazione nel senso di favorire tale

passaggio. Si nota che il d.d.l. configura la provincia quale ente di secondo livello, cui vengono tendenzialmente affidate funzioni di programmazione con ben circoscritti compiti operativi, ma attribuisce in via residuale anche competenze di tipo gestionale.

In questo contesto, è stato evidenziato che la legislazione vigente, fino alla legge di stabilità 2014, ha individuato le Autorità territoriali di ambito (ATO), per lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, ritenendo che la loro dimensione, non inferiore a quella del territorio provinciale, fosse adeguata a consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

Tale organizzazione dei servizi pubblici locali, da parte delle regioni e delle province autonome, è stata prevista dall'art. 3-*bis*, comma 1, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, aggiunto dall'art. 25, comma 1, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla l. 24 marzo 2012, n. 27 e modificato dall'art. 53, comma 1, lett. a), d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 134.

Successivamente, tale scelta è stata resa “obbligatoria”, prevedendo che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali siano esercitate unicamente dagli enti di governo degli ATO (cfr. art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, d.l. n. 138 del 2011, aggiunto dall'art. 34, comma 23, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221).

Con l'art. 13, comma 2, d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, tale obbligatorietà è stata dotata di “sanzione”: la mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ATO, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014, comporta l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto. Inoltre, il mancato rispetto dei predetti termini conduce alla cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea.

Tutte le citate disposizioni, evidentemente, sono espressione di un indirizzo tendente a valorizzare il territorio della provincia come dimensione ottimale degli affidamenti.

5. Unioni di comuni

Con riferimento alle unioni di comuni, si osserva che la nuova disciplina recata dal d.d.l. A.S. 1212, integrativa delle prescrizioni recate dalle disposizioni pregresse, consiste nella previsione:

a) delle unioni facoltative dei comuni, che sono soggette alle regole di cui all'art. 32, d.lgs. n. 267/2000;

b) dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni, mediante unione di comuni o convenzione, negli enti fino a 5.000 abitanti (3.000 nelle zone montane), che è normato dall'art. 14, d.l. n. 78/2010 (cfr. art. 1, commi 4 e 6 e artt. 21 e ss. d.d.l. A.S. 1212).

Tali unioni e convenzioni "obbligatorie" dovevano essere completate entro il 1° gennaio 2014. Con la modifica posta dall'art. 1, comma 7, del citato d.d.l., che ha modificato l'art. 14, comma 31-ter, d.l. n. 78/2010, il termine slitta: a) al 30 giugno 2014 con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28; b) al 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 28.

Di conseguenza, resta sulla carta l'auspicio verso un più intenso utilizzo di tali strumenti, già valorizzato dalla Corte con delibera n. 27/SEZAUT/2013/QMIG e che, in altra parte dello stesso disegno di legge, sono oggetto di incentivo (art. 27, d.d.l. A.S. 1212).

Ciò anche nell'ottica di recuperare l'obiettivo di fondo delle forme di associazionismo comunale, che resta quello di riconoscere alle unioni il compito di facilitare il percorso che porta all'accorpamento degli enti.

Al riguardo, si sottolinea che, tra gli incentivi alla fusione dei comuni (art. 27, comma 3, d.d.l. A.S. 1212), vi è la moratoria di tre anni "dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore".

Tale ultima clausola di salvaguardia sembra dilatare eccessivamente i tempi per l'auspicata razionalizzazione degli organismi partecipati.

L'esclusione dal patto per le unioni di comuni fino a 1.000 abitanti è confermata nel d.d.l. in esame, per cui restano ancora valide le osservazioni già formulate nell'audizione presso la Camera dei deputati in merito all'abrogazione dell'art. 16, comma 3, ultimo periodo, d.l. n. 138/2011.

Infatti, l'art. 21, comma 1, d.d.l. in esame, abroga i commi 1-13 del citato art. 16.

6. Costi e risparmi attesi

Per quanto riguarda i risparmi attesi, sembrano restare sostanzialmente valide le valutazioni già manifestate in sede di audizione davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera, secondo le quali, nell'immediato, i risparmi effettivamente quantificabili sono di entità contenuta, mentre è difficile ritenere che una riorganizzazione di così complessa portata sia improduttiva di costi. Appare pertanto decisiva la costante verifica dell'andamento dell'attuazione della riforma e dei risultati sotto il profilo del governo delle risorse impiegate e del rispetto del divieto di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con gli strumenti previsti dall'art. 29, comma 8, del d.d.l. in esame.

Con riferimento alle finalità della predetta disposizione, è appena il caso di ricordare che lo specifico riferimento normativo all'art. 9, d.l. n. 95/2012 (in materia di razionalizzazione e di contenimento dei costi degli organismi partecipati), è stato superato dall'abrogazione disposta dall'art. 1, comma 562, l. n. 147/2013.

Un'altra evenienza che potrebbe incidere sulla spesa è data dalla previsione dell'articolazione del comune capoluogo della Città metropolitana in più comuni, ove si intenda procedere all'elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale. Questa ipotesi, poi, sembra avere carattere "eccentrico" rispetto alle finalità del disegno di legge, che sono quelle di semplificare l'ordinamento territoriale, favorendo le fusioni - più che i frazionamenti - dei comuni, e di ridurre i costi degli apparati politici (che, invece, aumenterebbero con la creazione di nuovi comuni).

7. Il problema delle funzioni delegate

Complesso è il meccanismo procedimentale individuato dall'art. 17, per il riordino delle funzioni che sono trasferite o possono essere trasferite dalle province.

Si tratta non solo delle funzioni che oggi sono delegate dalle regioni alle province, che peraltro scontano, nel quadro normativo vigente, significativi elementi differenziali da regione a regione, ma anche di quelle sino ad oggi proprie delle province, rispetto alle quali il nuovo assetto è tutto da costruire.

La complessità del riordino comporta un meccanismo procedimentale da attuarsi in tre fasi: accordo in Conferenza Unificata per individuare in modo puntuale le funzioni da trasferire (entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge); DPCM, previa intesa con la Conferenza Unificata, sui criteri per collegare le funzioni da trasferire a beni e risorse finanziarie umane e strumentali (entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge); leggi regionali per la concreta attuazione (entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge).

Delicate questioni riguarderanno la quantificazione delle risorse destinate alle funzioni delegate e la individuazione del contingente di personale oggetto di trasferimento.

Tra le funzioni delegate, il trasporto pubblico locale (T.P.L.) costituisce certamente il problema più complesso da risolvere.

Gli effetti del trasferimento delle funzioni vanno d'altronde valutati alla luce degli studi sui fabbisogni standard e del processo di *spending review* avviato con il d.l. n. 95 del 2012, che deve ritenersi la chiave di lettura dell'intero provvedimento all'esame.

In tale contesto è evidente che si rende peraltro necessario anche un processo di riordino dell'articolazione periferica dello Stato, soprattutto degli Uffici territoriali di Governo, tanto più che il d.d.l. in esame, all'art. 29, comma 6, prevede che il livello provinciale e delle città metropolitane non costituisce ambito territoriale obbligatorio o di necessaria corrispondenza per l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni.

8. Conclusioni

Si ribadisce la necessità che sull'attuazione del d.d.l. all'esame si proceda ad un attento e continuo monitoraggio - utilizzando gli strumenti previsti dall'art. 29, comma 8 - sotto tre profili:

1. Rispetto dei termini previsti per gli adempimenti esecutivi della riforma;
2. Effettivo concretizzarsi dei potenziali risparmi attesi;
3. Rilevazione degli eventuali costi aggiuntivi emergenti che devono trovare tempestiva adeguata copertura.