

COMMISSIONE AFFARI ISTITUZIONALI
L. 56/2014: PRIME RIFLESSIONI E PROPOSTE DI REVISIONE

23 gennaio 2019

RUOLO E FUNZIONI DELLE PROVINCE NEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI .
PREMESSA DI METODO

È comunemente avvertita ed espressa l'urgenza di porre mano all'assetto funzionale e ordinamentale dell'ente di governo provinciale, alla luce dell'esito referendario del 2016. Tale esigenza non può prescindere da una riforma complessiva del sistema delle autonomie che, infatti, il Governo in carica sembra intenzionato a realizzare.

Nell'attuale fase politica, pertanto, le Regioni si devono confrontare con questa prospettiva, e, subito, anche con alcune scelte già compiute dal legislatore statale.

Il riferimento è alla previsione, tra quelle contenute nel D.L. n. 91 del 2018 (che ha prorogato i termini per l'elezione dei Presidenti di provincia e dei consiglieri provinciali) sull'istituzione di un tavolo tecnico – politico presso la Conferenza Stato-Città con il compito di definire le linee guida per una revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, superare l'obbligo di gestione associata di funzioni e semplificare gli oneri amministrativi e contabili in capo ai comuni, principalmente quelli di piccole dimensioni.

Come già più volte chiarito in sede Commissione Affari Istituzionali e Generali, qualsiasi revisione del governo locale, non può prescindere dal coinvolgimento, sin dall'inizio del percorso delle Regioni, riconoscendo loro un ruolo paritario di interlocuzione con lo Stato, ad oggi garantito formalmente solo agli altri livelli istituzionali.

Occorre ribadire con forza che la legislazione regionale, benché all'interno di una cornice generale fissata dallo Stato relativamente ai profili ordinamentali relativi ai governi locali, assume rilevanza specifica nella disciplina e allocazione delle funzioni locali, anche al fine di superare la frammentazione organizzativa e gestionale dell'assetto delle funzioni locali con interventi di semplificazione nell'allocazione delle funzioni. Al contempo, non appare plausibile tenere separati interventi che incidono sugli organi di governo degli enti e quelli relativi al loro assetto funzionale, per come oggi si presenta, ovvero nell'ulteriore prospettiva di modifica dello stesso.

Per tali ragioni, sarebbe opportuno modificare quanto previsto nel DL. 91 del 2018 e, comunque, in attesa delle stesse, ufficializzare da subito la presenza al Tavolo della Conferenza delle Regioni, incardinare il Tavolo di confronto ivi previsto nell'ambito della Conferenza Unificata, così da garantire la partecipazione all'eventuale processo di revisione dell'ordinamento locale anche da parte delle Regioni nella prospettiva di un testo organico di riordino.

È evidente, infatti, che per quanto l'attuale riparto costituzionale attribuisca allo Stato la regolamentazione degli aspetti ordinamentali delle autonomie locali, l'assetto dei poteri e degli organi di livello locale incide fortemente anche sul versante dei compiti e delle funzioni che le relative istituzioni sono chiamate a svolgere tanto per effetto della legislazione statale quanto per effetto di quella, numerosissima, regionale.

Occorre ribadire che nell'attuale contesto costituzionale, le Regioni costituiscono uno snodo essenziale per la ridefinizione degli assetti locali e la ricerca del migliore equilibrio tra ruoli e funzioni di Regione, province, città metropolitane, unioni di comuni e comuni, con il solo limite delle funzioni fondamentali. Sul versante delle province inoltre, gli enti intermedi, essendo i soggetti su cui maggiormente si è esercitata la potestà legislativa regionale, costituiscono il punto di maggiore interesse.

In linea di principio, dunque, i processi di riordino regionale e le scelte fin qui compiute, lungi dall'essere messe in discussione se non nell'ottica di operare meri aggiustamenti, dovrebbero essere ben valutati nella prospettiva di eventuali interventi statali, anche ove "limitati" ai profili ordinamentali.

Pertanto, prima di avviare percorsi di riforme, va sottolineata l'imprescindibile necessità di valutare e considerare adeguatamente gli assetti territoriali scaturiti dall'attuazione regionale della riforma Delrio, possibile solo attraverso il formale coinvolgimento del livello regionale.

RUOLO E FUNZIONI DELLE PROVINCE NEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI. CONSIDERAZIONI DI MERITO

Nel merito, a Costituzione invariata, i temi principali che dalla prospettiva regionale si ritiene utile affrontare, riguardano:

- il rapporto tra competenza statale e competenza regionale sulla materia del "governo territoriale";
- il profilo che deve assumere in particolare il livello provinciale, il quale conserva sì la sua posizione nell'ordinamento costituzionale ma, anche in conseguenza della contrazione delle risorse finanziarie e di personale cui è stato sottoposto, ha visto e vede fortemente indeboliti i connotati tipici di "ente a fini generali".

Occorre, dunque, operare una scelta di fondo sulla fisionomia della provincia, che dovrà essere co-determinata anche con il contributo delle Regioni e in relazione alle singole peculiarità, superando le ambiguità derivanti dalla sovrapposizione di ruoli e la distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali, valida solo in linea teorica ed astratta.

In particolare è necessario che in base alle scelte effettuate da ciascuna Regione, che hanno dato prova di buon funzionamento, possano sussistere profili di ente di gestione (come è nell'impianto della L. 56/2014), di Ente di supporto (casa dei Comuni) e quello di snodo delle strategie programmatiche territoriali.

Sotto il profilo organizzativo e finanziario, considerando come ai molteplici interventi sulle risorse finanziarie si siano aggiunti puntuali obblighi di riduzione delle dotazioni organiche e del personale (incluso il trasferimento ad altre istituzioni del personale non impiegato nell'esercizio delle funzioni fondamentali), occorre valutare come rivedere le scelte compiute dal legislatore statale, anche con riferimento ai limiti di spesa, ai limiti di assunzione del personale, anche con riferimento all'esercizio delle funzioni conferite dalla Regione, alle regole di approvazione dei bilanci, per riportare ad un contesto di normalità le regole di finanza e contabilità degli enti, nel rispetto dell'autonomia fiscale e tributaria delle Province stesse.

In tale ottica, si deve considerare la possibilità di intervenire per garantire alle province una nuova capacità di spesa per investimenti che consenta di riacquisire una capacità di progettazione. Tutto questo si connette alla questione di fondo che attiene all'evoluzione in senso effettivamente federalista del sistema fiscale.

La L.56/2014 aveva stabilito il carattere neutrale del subentro nelle funzioni delle province, nel senso che questo sarebbe dovuto avvenire senza ulteriori oneri per gli enti subentranti. Le cose non sono andate così e, pertanto, diventa essenziale che sia data attuazione alla sentenza della Corte Costituzionale n. 137/2018 stabilendo il riparto alle Regioni delle risorse derivanti dai tagli operati alle province/CM e, per mezzo di queste, agli altri enti subentranti.

Nel sottolineare l'opportunità di far salve le leggi regionali di riordino vigenti, intervenendo sulle eventuali criticità rilevate e, nel ribadire il metodo regionale di affrontare complessivamente il tema degli enti locali, schematicamente si riportano le proposte di integrazione e modifica della L. 56/2014:

- Necessità di provvedere al trasferimento delle risorse che, in attuazione della l. 56/2014 e in osservanza della sentenza della Corte Costituzionale 137/2018, spettano alle Regioni, sulla base dei criteri già definiti con DPCM 26 settembre 2014 recante “Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali”. Il trasferimento di dette risorse dovrà avvenire a decorrere dall'anno 2019; per gli anni precedenti 2016-2018 occorre prevedere un'intesa tra Stato e Regioni per definire modalità di compensazione dei mancati trasferimenti;
- Garanzia della competenza delle Regioni a rispondere, nei limiti delle risorse trasferite di cui al punto precedente, degli effetti finanziari dei contenziosi in corso per le funzioni, le opere, gli interventi e le attività nei quali la Regione sia succeduta per espressa previsione di legge regionale;
- Necessità di rivedere le disposizioni di cui al comma 90, art.1 della L. 56/2014, che prevede l'attribuzione delle funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica di competenza comunale o provinciale ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, fermo restando che la definizione del modello organizzativo degli ATO spetta alle Regioni in relazione alle rispettive peculiarità territoriali, qualora una singola Regione intenda attribuire alle Province le funzioni oggi esercitate dai medesimi ATO, **si richiede al Governo un'espressa previsione normativa che affronti le problematiche relative al personale e alle relative procedure di assunzione. In tale contesto, le Regioni ritengono di superare la frammentazione organizzativa e gestionale delle funzioni locali prevedendo la semplificazione del sistema amministrativo locale;**
- Rafforzamento della protezione civile;
- Valorizzazione dei servizi di vigilanza, nel rispetto della specificità dei modelli organizzativi adottati dalle singole Regioni;
- **Superamento dell'attuale sistema di elezione e di governance della Provincia, in virtù della configurazione della Provincia, quale Ente dotato di copertura costituzionale titolari di funzioni fondamentali e di altre funzioni amministrative conferite dallo Stato e dalle Regioni nelle materie di rispettiva competenza (artt. 117, 118, e 119 cost.);**
- Riconsiderare nella prospettiva del rilancio complessivo delle Province anche le funzioni e gli elementi distintivi dell'ente “Città metropolitana” considerando la possibilità di una migliore configurazione delle Città metropolitane in relazione alla effettiva consistenza delle caratteristiche e dei requisiti che distinguono le stesse dal livello provinciale.

IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI COMUNALI

La competenza nella definizione degli ambiti ottimali per la gestione associata, non può che essere in Capo alle Regioni, in considerazione del fatto che la quasi totalità delle funzioni fondamentali comunali rientrano nelle materie concorrenti o residuali, come peraltro non può che spettare alle Regioni procedere all'incentivazione delle medesime gestioni associate (v. ad es. sentenza della

Corte Costituzionale n. 16 del 2004). Solo lo Stato, eventualmente, può operare in sussidiarietà in assenza di disciplina regionale.

Le Regioni ritengono, perciò, necessario che sia dato *pieno riconoscimento al loro ruolo di governo del sistema degli enti locali, entro il quadro di principi delineati dalla legislazione statale*, per concorrere a garantire l'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali comunali, anche da parte degli enti meno strutturati ed assicurare alle comunità locali l'adeguatezza dei servizi.

Ne consegue che la definizione di un *Piano finalizzato all'individuazione degli ambiti delle gestioni associate non può essere che definito dalle Regioni*.

La gestione associata obbligatoria è vissuta da molti Amministratori come una imposizione che fa venir meno l'autonomia decisionale dei comuni o, peggio, come una "sanzione immeritata" per i piccoli comuni, che confermerebbe il disfavore del legislatore nei loro confronti, e l'assioma per cui inefficienze e sovraccosti discenderebbero automaticamente dall'inadeguatezza della dimensione demografica. Il fenomeno è particolarmente evidente nelle Regioni dove più alto è il numero dei comuni sotto la soglia dei 5000 abitanti; malgrado le politiche di incentivazione promosse da Stato e Regioni, è prevalsa in molti casi una logica di adempimento formale all'obbligo imposto, che impedisce il conseguimento degli obiettivi di ottimizzazione della gestione delle funzioni e di progressivo efficientamento della relativa spesa. Le continue proroghe alla scadenza dei termini per la gestione associata obbligatoria hanno implicitamente legittimato questo approccio e favorito il rinvio delle decisioni aggregative, o, in alcuni casi, lo scioglimento di aggregazioni già formatesi.

Al riguardo, si deve segnalare che la previsione dell'obbligo di esercizio associato per i comuni di minore dimensione demografica non appare più sostenibile, per dati di fatto e di diritto. Nei fatti, l'obbligo non è mai scattato, essendo stato di volta in volta rinviato. Non esistono nemmeno le condizioni giuridiche che sia portato a esecuzione al momento in cui ne fosse stabilita l'operatività, poiché il sistema commissariale congegnato dalle norme è giuridicamente inconsistente, essendo possibile realizzarlo solo quando i comuni inadempienti siano tutti obbligati e tutti allo stesso modo inadempienti. Inoltre, la strada delle convenzioni – prevista in alternativa alle unioni come strumento di attuazione della norma sull'obbligo di esercizio associato – è priva di quei caratteri di permanenza e continuità che l'attuazione dell'obbligo prevede.

L'elencazione delle funzioni fondamentali oggi vigente (art.14, comma 27 D.L. n.78/2010, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lett. a) D.L. n. 95/2012 e integrato dall'art.1, comma 305 L. 228/2012) si connota, oltre che per i limiti intrinseci ad analoghi precedenti elenchi (inevitabile non esaustività a fronte delle funzioni storicamente esercitate dai comuni nell'interesse delle proprie comunità, non univoca differenziazione rispetto alle funzioni di altri enti, quali le province), anche per la mancata articolazione delle funzioni in servizi e la non riconducibilità delle stesse alle missioni ed ai programmi del bilancio armonizzato; ciò determina oggettive difficoltà nella gestione contabile delle forme associate, nel raccordo con i bilanci dei comuni aderenti e nella chiara e univoca imputazione delle scelte organizzative ai centri di costo.

Nel quadro normativo statale di superamento dell'obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni di minore dimensione demografica, è necessario lasciare inalterata la facoltà di ciascuna Regione di scegliere il proprio modello di governance, in relazione alle proprie esigenze territoriali ed in raccordo con il proprio sistema locale, nel vero spirito di regionalismo differenziato. In particolare, è interesse delle singole regioni svolgere un ruolo attivo nei processi di aggregazione tra comuni, attraverso sistemi di incentivazione regionali, che favoriscano l'esercizio associato mediante unioni di comuni. Occorre pertanto ripartire da dove il sistema degli enti locali si è assestato.

L'obbligo delle gestioni associate delle funzioni fondamentali per i comuni di piccole dimensioni demografiche (in Italia ci sono 5.512 comuni sotto i 5.000 abitanti, che rappresentano il 69,54% del numero totale dei comuni italiani) non è stato lo strumento idoneo per risolvere il problema della inadeguatezza dei comuni allo svolgimento di funzioni fondamentali, tanto più consistente quanto più è elevato il numero di dette funzioni. Perciò, il superamento dell'obbligo non elimina il problema, che anzi resta integralmente sul tappeto, imponendo a Stato e Regioni di elaborare un approccio diverso.

Per quanto sopra esposto si propone quanto segue:

- A)** Superare l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni di minore dimensione demografica e favorirne l'esercizio mediante unione.
- B)** Confermare le forme associative con le quali i comuni possono esercitare le funzioni fondamentali (Unioni di Comuni, convenzioni e Consorzi per le funzioni socio-assistenziali).
- C)** Consolidare le misure incentivanti da parte dello Stato e delle Regioni in favore dell'esercizio associato mediante unioni di comuni, evitando contrapposizioni sugli obiettivi da perseguire - confermare l'intesa sancita in Conferenza Unificata rep. 936/C.U. del 1° marzo 2006 – secondo la quale spetta alle Regioni gestire le risorse statali finalizzate all'incentivazione delle gestioni associate, ammettendo la gestione dello Stato, solo in assenza di disciplina regionale.
- D)** Prevedere che siano le Regioni a definire la soglia minima delle funzioni fondamentali da gestire in forma associata, identificandone il contenuto principale, almeno ai fini dell'attivazione degli incentivi regionali.
- E)** Prevedere che vi sia uniforme applicazione dell'articolo 32, comma 5, del TUEL sul personale delle unioni di comuni. Appare necessario anche alla luce di recenti deliberazioni della Corte dei Conti - delib. 20/2018 Sezione delle Autonomie- che hanno infatti distinto gli adempimenti delle unioni in ragione della presenza di comuni obbligati.
- F)** Prevedere che vi sia una sede nella quale, lo Stato, le Regioni e gli enti locali possono monitorare unitariamente lo sviluppo delle gestioni associate e proporre soluzioni per favorirne l'efficace svolgimento (vedi proposta di modifica all'art. 14 del D.L. 78 del 2010 in allegato).

In conclusione, le Regioni non possono accettare che si neghi la loro competenza legislativa nella definizione degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni comunali, come da orientamenti che si sono formati nel tempo da parte degli enti locali (secondo i quali gli ambiti ottimali dovrebbero autonomamente essere determinati dagli enti medesimi), ovvero che si neghi l'interesse regionale nel favorire e incentivare le aggregazioni di comuni e le gestioni associate. Un orientamento diverso da parte dello Stato potrebbe aprire una nuova stagione di ricorsi costituzionali e un disimpegno finanziario da parte delle Regioni.

E' pertanto necessario che le Regioni partecipino a pieno titolo al tavolo tecnico politico previsto dal D.L. n. 91/2018.

Segue All.to proposta di modifica all'art. 14 del D.L. 78 del 2010.