



L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 56/14:

IL RIORDINO DELLE FUNZIONI DELLE PROVINCE E DELLE CITTA' METROPOLITANE

E

L'ACCORDO IN CONFERENZA UNIFICATA

Roma 3 luglio 2014

PREMESSA

La legge 7 aprile 2014, n. 56, “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni*” riordina in modo formale e sostanziale la disciplina statale sulle Province nonché regola l’istituzione delle Città metropolitane come nuovi enti di governo delle grandi aree urbane del Paese. **Province e Città metropolitane** vengono trasformate da enti eletti direttamente dai cittadini ad enti di secondo livello strettamente legati da un rapporto di interdipendenza e sinergia (politica, funzionale e *in nuce* anche organizzativa) con i Comuni delle loro circoscrizioni territoriali. In questo ambito assume un ruolo di coordinamento e supporto il Comune Capoluogo e per quanto riguarda le Città metropolitane il sindaco del Comune Capoluogo diviene organo di vertice politico della stessa, ferme restando l’ipotesi di elezione diretta.

Si tratta di una riforma che, semplificando il sistema istituzionale locale in applicazione del principio di sussidiarietà, affida ai Comuni il ruolo di istituzione base su cui, secondo i principi di differenziazione ed adeguatezza, si costruiscono le Città metropolitane e le nuove Province.

Si tratta di una straordinaria trasformazione istituzionale che da sostanza al principio di semplificazione e che consentirà di realizzare una gestione delle funzioni locali intese in senso lato in modo sinergico e sulla base di una rappresentanza di secondo grado che dovrà esaltare l’interesse della comunità rispetto alle decisioni di più ampio raggio.

In relazione alla tematica principale oggetto del presente Accordo relativa all’individuazione delle funzioni fondamentali, si richiama l’esigenza di una lettura pienamente condivisa della materia “individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane” rimessa alla competenza esclusiva dello Stato. A tal proposito si ritiene che spetta alla legislazione statale il compito di individuare e allocare le funzioni fondamentali che in quanto tali rappresentano il nucleo essenziale di competenze assegnate a ciascun ente, che sono imprescindibili per il suo funzionamento e che lo connotano rispetto alla comunità di riferimento. In questo quadro, alla legislazione regionale è assegnato il compito di disciplinare le singole materie secondo il riparto di competenze fissato dalla Costituzione.

La proposta di riforma costituzionale del Governo di cui oggi si sta discutendo in Parlamento si muove in piena coerenza con la legge 56/14, poiché presuppone la permanenza di una competenza legislativa esclusiva dello Stato sull’ordinamento non solo dei Comuni, delle loro forme associative e delle Città metropolitane, ma di tutti gli enti di area vasta, attraverso la riformulazione dell’art. 117, comma 2, lettera p).

Nell’attuazione della riforma, lo Stato e le Regioni, coerentemente con la Costituzione, hanno perciò il compito di legiferare per superare le logiche di accentramento e riordinare tutte le funzioni di ordine amministrativo prevalentemente in capo alle autonomie locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Tale percorso dovrà essere accompagnato dalla garanzia della certezza di disponibilità di risorse adeguate a garantire l’effettiva realizzazione della riforma, sia dal punto di vista della qualità della erogazione dei servizi correlati alle funzioni assegnate, sia dal punto di vista degli impatti sugli assetti organizzativi degli enti stessi, che dovranno ricalcare in modo efficace il nuovo assetto istituzionale ed amministrativo tra i diversi livelli di governo locale.

A tal proposito è urgente procedere con l’adozione della disciplina relativa al finanziamento delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane sulla base di quanto già previsto dalla legge, a partire dal consolidamento degli attuali tributi provinciali e del loro gettito in capo alle Città metropolitane.

1) LE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE

La legge 56/2014 opera un profondo riordino del ruolo delle **Province**, che vengono confermate nella natura di enti titolari di alcune specifiche funzioni fondamentali di programmazione, coordinamento e gestione di politiche e servizi di area vasta.

Allo stesso tempo, anche per agevolare l’instaurazione del collegamento funzionale con i Comuni, la legge prevede intese tra le Province e i Comuni del territorio, per la gestione unitaria di nuove e ulteriori funzioni e

servizi che oggi sono frammentati tra i due livelli di governo, ovvero impropriamente esercitati da enti o agenzie operanti in ambito infra-regionale.

La legge prevede inoltre norme specifiche per le Province montane, alle quali vengono riconosciute funzioni fondamentali ulteriori riguardanti lo sviluppo strategico del territorio e la gestione in forma associata di servizi tipici dei territori montani, e alle quali le Regioni dovranno riconoscere forme particolari di autonomia.

La legge 56/2014, quindi, pone in capo alle Province la titolarità di alcune funzioni amministrative già esercitate che diventano funzioni fondamentali, e ne aggiunge di nuove rispetto alle funzioni storicamente svolte ai diversi titoli di legittimazione della "attribuzione statale" (TUEL e altre leggi), "delega" (D.P.R.616/77), "attribuzione regionale", o "trasferimento" (D.Lgs. 112/98).

L'elenco delle funzioni fondamentali previsto nel comma 85 è piuttosto eterogeneo: vi rientrano sia competenze puntuali come, ad esempio, la "*pianificazione territoriale provinciale di coordinamento*", sia funzioni amministrative generali come, ad esempio, la "*tutela e valorizzazione dell'ambiente*", nella quale rientrano sicuramente diverse competenze oggi esercitate dalle Province e definite come funzioni "proprie".

E' pertanto necessario procedere secondo la volontà espressa dal legislatore della riforma in relazione ai seguenti principi e criteri:

- l'attribuzione alle Province delle diverse attività amministrative riconducibili alle nuove funzioni fondamentali elencate nel comma 85, lett. a) b) c) d) e) f);
- la ricomposizione in modo organico in capo alle Province di tutte le competenze che sono esercitate da altri soggetti amministrativi e che invece rientrano nelle funzioni fondamentali;
- l'eventuale trasferimento ad altri livelli di governo delle competenze amministrative oggi svolte dalle Province che non rientrano nelle loro funzioni fondamentali.

Ad esempio di quanto in argomento, vale ricordare che durante l'iter di approvazione della legge 56/14 si è a lungo discusso sull'inserimento della *tutela ambientale* nell'elenco delle funzioni fondamentali provinciali. La scelta finale di confermare in capo alle Province le funzioni fondamentali di "*tutela e valorizzazione dell'ambiente*" e di "*regolazione della circolazione stradale*" rende implicito il mantenimento delle funzioni di polizia provinciale (preminentemente svolte in materia di polizia ambientale e di polizia stradale) in capo alle Province. Allo stesso modo, dentro la voce "*tutela e valorizzazione dell'ambiente*" devono essere ricomprese le competenze amministrative sui controlli e autorizzazioni ambientali, su caccia e pesca, protezione della flora e della fauna, gestione dei parchi e delle aree protette, organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.

Lo stesso tipo di approccio deve valere per le funzioni relative alla "*programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale*" e alla "*gestione dell'edilizia scolastica*". Una lettura sistematica delle disposizioni sulle funzioni fondamentali dei comuni e delle province porta a concludere che restano in capo alle Province sia le attuali competenze in materia di programmazione della rete scolastica, di orientamento scolastico e di diritto allo studio, sia le competenze in materia di gestione dell'edilizia scolastica delle scuole superiori.

Occorre infine fare una precisazione sul versante della garanzia delle correlate e necessarie risorse finanziarie. Nel processo di ricomposizione delle diverse funzioni in capo alle Province va posta particolare attenzione agli esiti e all'impatto che le recenti manovre finanziarie (in particolar modo le c.d. "spending review") hanno determinato negli ultimi anni, impatto che si riverbera inevitabilmente sul processo di riordino complessivo delle funzioni sugli altri enti locali. In questo senso, in considerazione del fatto che molte funzioni di derivazione regionale vengono attualmente esercitate con risorse proprie delle Province, ed in considerazione del fatto che lo Stato acquisisce al proprio bilancio quote di tributi provinciali, occorre far in modo che si garantiscano, da un lato, il finanziamento delle funzioni fondamentali della "nuova" provincia – attraverso i tributi propri già assegnati ai sensi del dlgs 68/11 – e, dall'altro, che le risorse destinate agli altri

enti che ereditano le altre funzioni non più provinciali possano essere congrue per mantenere un livello adeguato di efficacia e di efficienza dei servizi.

2) LE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Per le **Città Metropolitane** il tema presenta elementi di affinità rispetto alle nuove Province, pur considerando il ruolo specifico e differenziato di questi nuovi enti i di governo delle grandi aree urbane del Paese.

Le affinità sono evidentemente contenute nel primo periodo del comma 44, che qualifica come fondamentali anche per le Città Metropolitane tutte le funzioni fondamentali delle nuove Province.

Le ulteriori funzioni fondamentali descritte nelle lettere da a) ad f) del comma 44 rafforzano poi la visione di un ruolo delle Città Metropolitane come *enti per il governo integrato delle grandi conurbazioni aree urbane*, sia dal punto di vista della pianificazione strategica, sia dal punto di vista della regolazione dei servizi pubblici, delle reti e delle infrastrutture strategiche locali.

Ma l'elemento realmente differenziale della disciplina che la legge offre per le Città Metropolitane rispetto alle Province, risiede nell'ampiezza degli ambiti funzionali per esse individuati come funzioni fondamentali.

Le funzioni fondamentali delle Città Metropolitane non sono per nulla comparabili con le corrispondenti funzioni oggi svolte dalle rispettive Province, in quanto esse riflettono una dimensione di interessi e di interrelazione con le tematiche dell'area molto penetranti e che devono rispondere a bisogni ed obiettivi pubblici diversi.

Per almeno quattro funzioni su sei (strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; pianificazione strategica triennale, pianificazione territoriale generale, promozione e coordinamento dello sviluppo economico) non si tratta infatti di funzioni amministrative, ma di veri e propri ambiti di materia, quindi di insiemi funzionali più ampi nei quali devono confluire le funzioni come classificate dalle previgenti leggi di decentramento statale e regionale, oltreché dal TUEL.

Ad esempio, le funzioni relative alla "*valorizzazione dei beni e delle attività culturali*", come quelle oggi esercitate dalle Province in materia di turismo, sport e tempo libero, come quelle esercitate nelle materie di "*attività produttive, agricoltura, servizi per il lavoro, formazione professionale, concertazione con le parti economiche e sociali*," devono tutte essere ricomprese nella funzione fondamentale "*sviluppo economico e sociale*" delle Città Metropolitane, vista la stretta connessione tra lo sviluppo economico e lo sviluppo sociale e culturale delle aree urbane. D'altronde la stessa legge consente allo statuto della Città metropolitana la possibilità di raccordare in modo più appropriato le sue funzioni con quelle dei Comuni, singoli o associati, che insistono nel suo territorio.

Alla luce di quanto sommariamente esposto, si può riclassificare in prima battuta il catalogo delle funzioni fondamentali delle Città Metropolitane in quattro diverse tipologie:

1. le funzioni fondamentali elencate nel comma 44, secondo periodo, lett. a) b) c) d) e) f);
2. le funzioni fondamentali che le Città Metropolitane eserciteranno in qualità di enti che succedono alle corrispondenti Province;
3. le funzioni attribuibili alle Città Metropolitane nell'ambito del processo di riordino delle province, ai sensi del comma 44, primo periodo;
4. le ulteriori funzioni attribuibili in qualsiasi momento alle Città Metropolitane ai sensi dell'art. 118 Cost, come richiamato dal comma 46 della legge.

Bisogna altresì considerare i vantaggi della possibile attribuzione alle Città Metropolitane: ai sensi del combinato disposto del comma 11 lett. d) e del già citato comma 44, primo periodo, le previsioni dei nuovi Statuti delle Città Metropolitane potranno regolare le opportune forme di accordo con i Comuni, singoli e

associati, interni ed esterni alla Città metropolitana, per la gestione coordinata di tali funzioni, ottenendo l'effetto di potenziarne ulteriormente l'ambito di operatività e le possibili sinergie in ambito regionale.

Anche per le Città Metropolitane vale, infine, la medesima riflessione sopra riportata per le Province, in ordine alla garanzia di adeguati livelli di finanziamento delle funzioni fondamentali come definite ai sensi del comma 44. Le recenti manovre finanziarie hanno compromesso tale garanzia, perché proprio alle Province destinate a diventare Città Metropolitane è stato richiesto quasi il 25% delle manovre c.d. "spending review".

Una sostanziale contraddizione con l'intento del legislatore che con la legge n. 56/14 ha voluto assegnare proprio alle Città Metropolitane il ruolo strategico di volano della ripresa economica del Paese, laddove si concentrano le principali energie economiche, sociali e culturali del Paese, e che dovrebbero giocare un ruolo di primo piano per incrementare la competitività dei territori.

Già il legislatore della legge delega n. 42/09 aveva sottolineato la necessità che le Città metropolitane godessero di uno specifico nucleo di entrate proprie (compartecipazione al gettito Irpef prodotto sul territorio, compartecipazione alle tasse automobilistiche oltre ai tributi tipicamente provinciali legati al settore auto, solo per citarne i principali) proprio affinché la complessità funzionale della Città metropolitana trovasse adeguato sostegno finanziario.

E' per tale motivo che occorre che si proceda ad individuare i chiari perimetri finanziari ed organizzativi di cui le Città Metropolitane avranno bisogno, per assolvere alle nuove funzioni assegnate dalla legge in un'ottica veramente strategica, fin dalla prima fase del riordino istituzionale.

3) L'ACCORDO IN CONFERENZA UNIFICATA

Le considerazioni svolte sulle funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane chiariscono il ruolo che lo Stato e le Regioni dovranno avere nell'eventuale attribuzione delle funzioni amministrative delle Province ad altri enti. Come noto, dette funzioni dovranno essere individuate attraverso uno specifico **accordo in Conferenza unificata** da concludersi entro l'8 luglio 2014, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 91 della legge, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Il comma 89, infatti, esplicita che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, fermo restando quanto disposto dal comma 88, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire l'individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione e l'efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni, nonché la possibilità di favorire l'esercizio associato delle funzioni e la collaborazione tra più enti in convenzione o attraverso intese.

Le funzioni che saranno trasferite continuano ad essere esercitate dalle Province fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante: tale data sarà determinata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale, ovvero sarà stabilita dalle Regioni ai sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale. Va pertanto ribadito il necessario principio di continuità dell'azione amministrativa per garantire servizi e prestazioni essenziali.

Nel caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi 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, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 ovvero le leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze, dovranno prevedere la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale.

Per i servizi a rilevanza economica, ai sensi del comma 90 l'attribuzione alle Province (e, parimenti alle Città Metropolitane, ai sensi del comma 44, lett. c) è infatti un principio di coordinamento della finanza pubblica che impedisce allo Stato e alle Regioni di allocare la funzione su altre strutture: come accennato sopra, in via prioritaria rispetto a qualsiasi altra scelta, tali funzioni devono essere attribuite alle Province in forma singola, o

in forma associata, tenendo altresì conto delle misure premiali che la legge prevede in favore delle Regioni che riorganizzano dette funzioni, prevedendo la soppressione di uno o più enti o agenzie.

L'accordo in Conferenza unificata previsto dal comma 91 assume quindi il valore giuridico di un accordo-quadro, utile a individuare anzitutto il concreto perimetro delle funzioni fondamentali (comma 85) e, di conseguenza, individuare le altre funzioni oggetto di possibile trasferimento. Sulla base di tale accordo-quadro, lo Stato e le Regioni dovranno emanare gli atti di propria competenza, nel rispetto del riparto delle competenze legislative previsto dalla Costituzione, in modo che le funzioni amministrative siano ricomposte in modo organico sul livello di governo ritenuto adeguato.

L'importanza di quest'accordo è rafforzata dal fatto che la legge prevede, ai commi 92 e 93, che entro il medesimo termine deve essere sottoposto all'intesa della Conferenza unificata anche il DPCM che individua i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, sul quale devono essere consultate le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

E' infine auspicabile che nello stesso termine previsto dalle disposizioni precedenti, sia portato all'intesa in Conferenza unificata anche il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, previsto nel comma 90, che ha il compito di individuare misure premiali per le Regioni che riorganizzano le funzioni esercitate da uno o più enti o agenzie prevedendone la soppressione e il conseguente trasferimento alle nuove Province.

Pertanto, l'accordo previsto dal comma 91 della legge 56 dovrà affrontare i seguenti nodi.

1) prioritariamente far confluire nei nuovi cataloghi di funzioni fondamentali delle Province e Città Metropolitane le attuali funzioni amministrative già svolte dalle Province, al fine di salvaguardare l'integrità di funzionamento degli enti, l'organizzazione del lavoro e l'efficienza dei servizi, nonché l'equilibrio finanziario, in modo da sostanziare la portata del comma 85, lettere da a) ad f).

2) individuare e precisare di conseguenza quali funzioni diverse da quelle fondamentali vengono rimesse alla legislazione regionale, secondo la competenza per materia prevista dall'articolo 117, commi 3 e 4 della Costituzione. Su tali funzioni, l'accordo dovrà comunque precisare che il riordino ad opera delle singole Regioni non dovrà comportare la costituzione di nuovi enti e agenzie, e (come già accennato) dovrà considerare in via prioritaria la riattribuzione delle funzioni provinciali ai Comuni, singoli o associati, alle stesse Province, o alle Città Metropolitane.

3) parimenti, individuare le funzioni nelle materie di competenza legislativa statale, che il DPCM attuativo dovrà poi trasferire. Ad esempio, potrebbe essere il caso delle funzioni che le Province oggi svolgono in materia di servizi sociali e che, in base all'articolo 19 del decreto legge 95/12 (conv. in L. 135/2012) dovrebbero rientrare nelle funzioni fondamentali di competenza dei Comuni. Strettamente connessi ai servizi sociali sono i servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, che sono ancora in capo alle Province e che la legislazione regionale potrebbe ricomporre in modo organico.

Come ha chiarito la Corte costituzionale in più occasioni, un accordo o un'intesa in Conferenza unificata può precisare il perimetro delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione, anche oltre lo stretto riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni sulle singole materie. Da un lato, è pertanto innegabile che le Regioni abbiano potestà legislativa (quantomeno concorrente) in alcune delle nuove funzioni che la legge 56/2014 ha attribuito alle province e alle città metropolitane, nonché in quelle che le province esercitano attualmente ai sensi dell'art. 118 Cost.

Per questi aspetti, l'esercizio della potestà legislativa regionale potrà essere utile a semplificarne la disciplina, e in molti casi a razionalizzarne i relativi procedimenti amministrativi. Dall'altro lato, tuttavia, è necessario affermare nell'Accordo che l'esercizio della potestà legislativa regionale non potrà estendersi al punto di togliere o ridurre alle province e alle città metropolitane la titolarità o l'esercizio delle funzioni, negli ambiti di

materia che la legge Delrio ha qualificato come “fondamentali” e che, anche per via interpretativa nell’Accordo medesimo, saranno riconosciute come **funzioni caratterizzanti del governo di area vasta**.

Occorre inoltre considerare che la tempistica che la legge 56/14 prevede per l’accordo in Conferenza Unificata si sovrappone alla discussione parlamentare in atto sul riordino di alcune discipline settoriali di grande rilevanza per il futuro del Paese, che sono state oggetto di attribuzione alle Province da parte dello Stato e delle Regioni prima e dopo riforma costituzionale del 2001, come la proposta di legge delega “*Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla riconciliazione*” (Jobs Act). E’ evidente che l’accordo in Conferenza unificata di cui al comma 91, per ragioni di economia e di coerenza sistemica, dovrà tenere conto delle decisioni che il Parlamento prenderà sul **riordino dei servizi per il lavoro** all’interno anche alla luce degli orientamenti europei.

Come già detto, la legge 56/14 introduce infine un rapporto di stretta interdipendenza politica e funzionale tra le nuove Province e i Comuni, sulla gestione di attività amministrative già fortemente legate sul piano gestionale.

Per questo aspetto, la Conferenza unificata potrebbe individuare dei criteri e definire degli indirizzi precisi che rafforzino le capacità di collaborazione di Comuni, Province e Città metropolitane nello svolgimento delle funzioni locali attraverso le convenzioni di delega/avvalimento, ovvero le diverse forme di intesa richiamate dalla legge.

Ciò è senza dubbio auspicabile rispetto alle nuove funzioni fondamentali che la legge attribuisce alle Province, come ad esempio quella “*di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive*” , così come per le nuove funzioni fondamentali assegnate alle Città metropolitane, si pensi allo *sviluppo economico*

Ma l’instaurazione di nuove forme di cooperazione tra Comuni e Province/Città Metropolitane è anche auspicabile per le funzioni amministrative che oggi sono attribuite in modo frammentato e disperso in diverse strutture amministrative afferenti ai vari livelli del governo locale (per esempio in materia di difesa del suolo e prevenzione delle calamità) che potrebbero essere oggetto di appositi accordi nel territorio per individuare le modalità di esercizio ottimale, ricomponendo in modo organico le relative funzioni ad un unico livello di governo. Per questo aspetto, andranno attentamente valorizzate le forme associate di esercizio, che al livello dei Comuni sono già ampiamente utilizzate in specie nella forma delle “convenzioni plurifunzionali” o delle Unioni di Comuni ma che, invece, sono pressoché sconosciute alle Province ancorché già previste fin dal Testo Unico Enti Locali.