LE PROVINCE: istruzioni per l'uso

«…perché le popolazioni sul territorio sono più avanti di noi tutti e i territori sapranno cogliere la sfida per ammodernare il sistema di governo.»

Filippo Patroni Griffi

Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione

Governo italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione

Dipartimento per le riforme istituzionali

Sommario

Introduzione 3

RIORDINO DELLE PROVINCE 7

CITTA' METROPOLITANE 14

19

Introduzione

"…immaginate circoscrizioni amministrative provinciali, non diremo molto vaste o molto popolose, ma tali che racchiudano in sé sufficienti elementi di vita, e vedrete meno grette le intenzioni, più estese le viste, meno preponderanti le influenze locali, più studiato e cercato l'interesse generale, più apprezzata l'indipendenza, più vivo quanto più legittimo il desiderio di maggiori franchigie, più sicura infine la libertà."

Così si esprimeva la Commissione della Camera dei Deputati il 3 maggio 1856 nella relazione illustrativa di presentazione del progetto di riordino dell'amministrazione Provinciale.

Più di 150 anni sono passati da allora e, a scadenze più o meno regolari, vi è stato chi ha proposto l'abolizione di questo ente, ritenendolo un livello istituzionale intermedio, titolare di poteri e competenze talvolta non bene identificate in quanto sovrapponibili a quelle della Regione e del Comune.

In tutte le riforme, sia di natura costituzionale, sia ordinaria, attuate o proposte sino ad ora, le province sono sempre state messe in discussione, superando indenni tutti i tentativi di soppressione, tentativi che poi la storia ha riconosciuto essere troppo arditi, considerata la complessità economico-sociale e territoriale del nostro Paese che impone l'esistenza di un livello di governo intermedio portatore di identità civiche. La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, peraltro innovando il testo del 1948, articola la Repubblica in più parti costitutive, contemplando espressamente le province.

Del resto, anche volgendo lo sguardo ad altri Paesi europei, ci si imbatte nella presenza di un terzo livello di governo: è il caso, tra l'altro, di Germania, Francia e Spagna.

Invero, dall'unità d'Italia ad oggi il numero delle province è andato costantemente aumentando, quasi raddoppiando rispetto a quello originario **(*grafico 1*),** venendosi peraltro a creare enti intermedi molto disomogenei tra loro dal punto di vista della popolazione e della superficie territoriale **(*grafici 2 e 3*).**

Giungendo alle ragioni dell'intervento in materia di province effettuato con il decreto cosiddetto *"Spending Review"* di questa estate, non vi è dubbio che, oltre a quanto appena riportato, circa la "lievitazione" del numero delle province, lievitazione a cui occorre porre rimedio, è emersa la assoluta necessità di contribuire all'adozione di scelte virtuose sul piano finanziario.

La crisi internazionale che coinvolge anche il nostro Paese e l'esigenza di farvi fronte hanno indubbiamente ispirato il riordino delle province, non a caso collocato appunto, nel decreto cosiddetto *"Spending Review"*.

In particolare, l'esigenza di intervenire con misure incisive e definitive, è stata condivisa anche dalle autorità europee che hanno ritenuto necessaria un'azione pressante da parte delle autorità italiane, incoraggiando il Governo a prendere immediatamente misure per garantire una revisione dell'amministrazione pubblica allo scopo di migliorare l'efficienza amministrativa. Sul punto, di particolare rilevanza, l'esplicita richiesta europea di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi, come le province.

Il percorso prefigurato nel decreto legge, poi convertito in legge nel mese di agosto, rapido e concertato con le autonomie territoriali, sarà ultimato entro la fine dell'anno.

Ciò consentirà di approdare verso un sistema composto da un numero di province radicalmente inferiore a quello attuale.

Finalmente, la Provincia costituirà l'ente intermedio di "area vasta" che lo connota rispetto agli altri livelli di governo.

Parallelamente e in modo complementare al riordino delle province, in attuazione della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, sono istituite, dal 1 gennaio 2014, e disciplinate le città metropolitane, con la contestuale soppressione della Provincia corrispondente. Tale riforma si è resa necessaria in considerazione del ritardo maturato nell'attuazione della procedura istitutiva delle città metropolitane, delineata dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 e soppressa con il decreto "*spending review*".

Il Governo ha quindi iniziato coraggiosamente questo percorso di riforma ed ora la parola ai territori!

Grafico 1

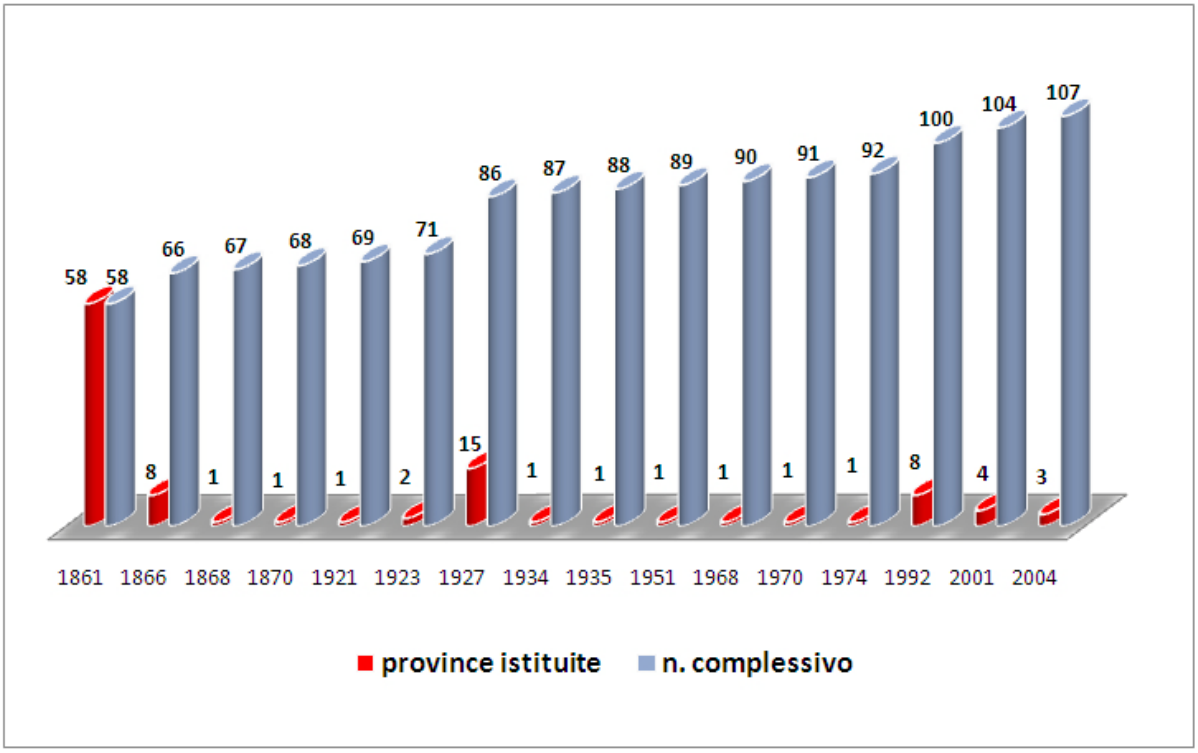


Grafico 2

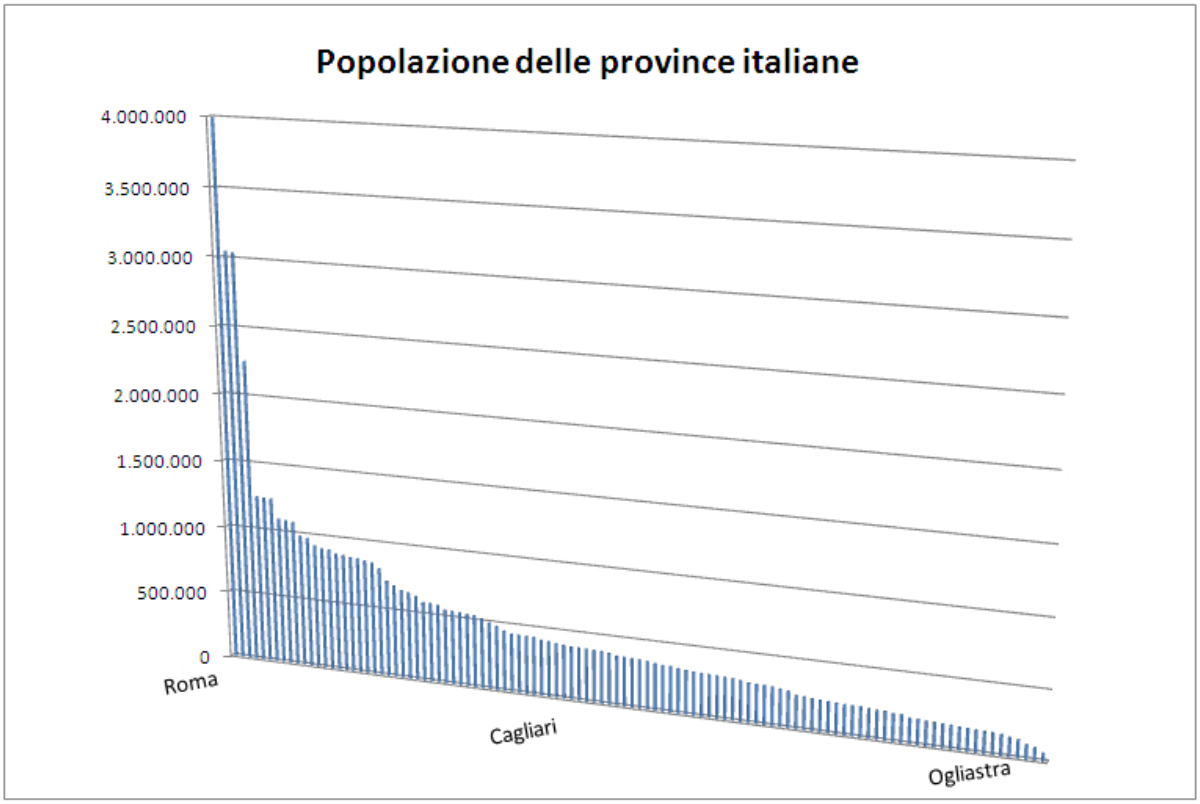
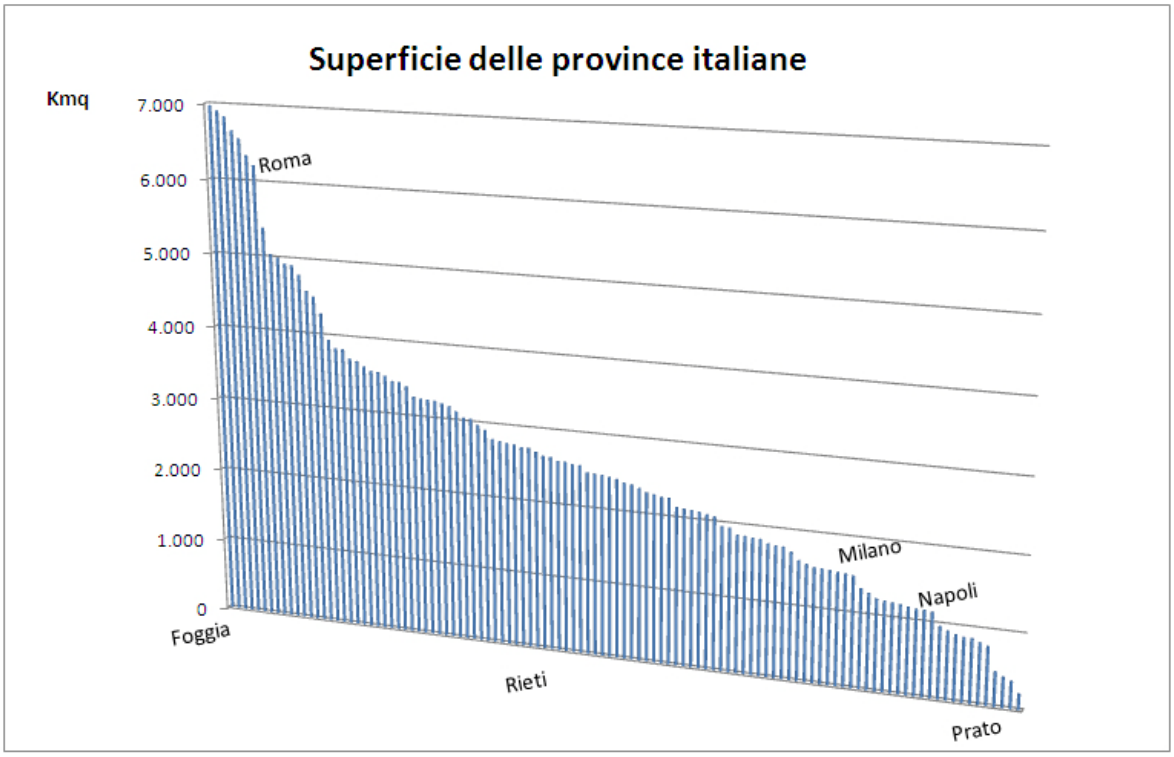


Grafico 3



FONTE: Elaborazione DRI su dati ISTAT
http://www.istat.it/it/archivio/6789

RIORDINO DELLE PROVINCE

Finalità e oggetto

La riforma, attraverso un processo di riordino, mira alla riduzione del numero delle province mediante un percorso ampiamente concertato che coinvolge il mondo delle autonomie.

La partecipazione di tutti i livelli di governo non impedisce, in base al quadro normativo prefigurato, che l'*iter* giunga a compimento entro la fine del 2012.

Le province delle regioni a statuto ordinario sono direttamente oggetto di riordino, mentre le regioni a statuto speciale dovranno adeguarsi ai principi contenuti nella riforma in materie di riordino e ridefinizione delle funzioni delle province.

RIORDINO DELLE PROVINCE

Criteri

Le nuove province devono possedere entrambi i requisiti minimi demo-territoriali fissati dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012.

Tali requisiti sono:

dimensione territoriale

(non inferiore a 2.500 Km²)

e

popolazione residente

(non inferiore a 350.000 abitanti)

fanno eccezione:

- ✓ le province in cui sono ubicati capoluoghi di Regione
- ✓ le province confinanti soltanto con province di altre regioni e con le province destinate a trasformarsi in città metropolitane
- ✓ le Province autonome di Trento e di Bolzano

RIORDINO DELLE PROVINCE

Criteri

b I comuni possono attivare iniziative volte al loro spostamento da una circoscrizione provinciale ad un'altra

MA

non si consente alla Provincia di raggiungere i requisiti minimi richiesti con l'aggregazione di altri comuni, in quanto i requisiti devono essere posseduti dalla Provincia alla data di adozione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012

c il riordino non può comportare l'accorpamento di una Provincia con una o più province destinate a diventare città metropolitane

d nel caso in cui il riordino interessi contestualmente più province, il comune capoluogo è il comune già capoluogo di Provincia con maggior popolazione residente, salvo diverso accordo tra comuni già capoluogo di ciascuna Provincia oggetto di riordino

RIORDINO DELLE PROVINCE

Procedura

- ✓ **deliberazione da parte del Consiglio dei ministri** dei requisiti minimi per il riordino

- ✓ Approvazione, nel rispetto dei criteri deliberati, di **ipotesi di riordino** da parte dei Consigli delle autonomie locali (CAL) o degli analoghi organi di raccordo presenti in ciascuna Regione interessata, nel rispetto dei criteri fissati dal Governo.
  Invio delle ipotesi di riordino alle regioni

- ✓ **proposta di riordino** elaborata dalle regioni sulla base delle ipotesi dei CAL e successiva trasmissione al Governo

  (in caso di mancata deliberazione da parte dei CAL, le regioni inviano comunque al Governo una propria proposta di riordino)

- ✓ **atto legislativo di iniziativa governativa** di riordino delle province, sulla base delle proposte regionali

  (in mancanza, il Governo procede comunque, previo parere della Conferenza Unificata)

RIORDINO DELLE PROVINCE

Tempistica

✓**entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto**:
determinazione dei requisiti minimi demo-territoriali da parte del Consiglio dei Ministri.
(La deliberazione è stata approvata il 20 luglio 2012 e pubblicata in G.U. il 24 luglio 2012)

✓**entro 70 giorni dalla data di pubblicazione in G.U. della deliberazione governativa**:
approvazione di un'ipotesi di riordino da parte del Consiglio delle autonomie locali o di analogo organo di raccordo
(2 ottobre 2012)

✓**entro il giorno successivo dall'approvazione di un'ipotesi di riordino**:
trasmissione ipotesi di riordino a ciascuna Regione interessata
(3 ottobre 2012)

✓**entro i successivi 20 giorni**:
Le regioni inviano al Governo una proposta di riordino delle province formulata sulla base delle ipotesi CAL
(23 ottobre 2012)

oppure, *in caso di mancata trasmissione ipotesi di riordino da parte dei CAL, entro 92 giorni dalla pubblicazione in G.U. della deliberazione governativa* **(24 ottobre 2012)**

Al termine di questo iter, un atto legislativo di iniziativa governativa perfezionerà il riordino delle province.

RIORDINO DELLE PROVINCE

Funzioni delle province

all'esito del riordino

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

- ✓ pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- ✓ 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;
- ✓ programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

Ai sensi del decreto «Salva-Italia»:

restano ferme le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle province sulle attività dei rispettivi comuni;

sono trasferite ai comuni (con risorse e beni necessari) le funzioni già attribuite dallo Stato alle province e che vertono nelle materie di legislazione esclusiva statale. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni trasferite ai comuni è inderogabilmente subordinata ed è contestuale all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse.

RIORDINO DELLE PROVINCE

Organi di governo delle province

A conferma del decreto «Salva-Italia», gli organi di governo della Provincia sono esclusivamente:

Consiglio provinciale

Presidente della Provincia

Resta confermata la soppressione della Giunta.

CITTÁ METROPOLITANE

Finalità

L'attuazione della riforma comporta l'istituzione di 10 città metropolitane:

Roma

Torino

Milano

Venezia

Genova

Bologna

Firenze

Bari

Napoli

Reggio Calabria

CITTÁ METROPOLITANE

Tempistica

Istituzione dal 1° gennaio 2014

ovvero precedentemente
qualora abbia luogo entro il 31 dicembre 2013:

- la cessazione o lo scioglimento del relativo Consiglio provinciale

- la scadenza dell'incarico del commissario eventualmente nominato ai sensi delle disposizioni vigenti

CITTÁ METROPOLITANE

Organo
delle province destinate a trasformarsi in città metropolitane

CONFERENZA METROPOLITANA

- ✓ organo provvisorio delle province sopprimende
- ✓ composto da tutti i sindaci del territorio della Provincia destinata a trasformarsi in Città metropolitana e dal Presidente della Provincia
- ✓ ha il compito di elaborare lo Statuto «provvisorio» della Città metropolitana
- ✓ cessa di esistere alla data di approvazione dello Statuto «provvisorio» o, in mancanza, il 1° novembre 2013

CITTÁ METROPOLITANE

Organi

1) CONSIGLIO METROPOLITANO
composto da 16 o 12 o 10 consiglieri (in base alla popolazione)

- **elettorato passivo**: i sindaci e i consiglieri comunali dei comuni del territorio della città metropolitana

- **elettorato attivo**:
- ✓ collegio formato dai sindaci e dai consiglieri dei comuni stessi (nell'ipotesi in cui il sindaco metropolitano sia eletto secondo modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia)
- ✓ suffragio universale e diretto solo nel caso in cui sia eletto in modo diretto il sindaco metropolitano

2) SINDACO METROPOLITANO
Lo Statuto può prevedere che il Sindaco:
- ✓ sia di diritto il sindaco del comune capoluogo
- ✓ sia eletto con le modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia
- ✓ sia eletto a suffragio universale e diretto (nel caso in cui lo statuto preveda una articolazione del territorio del comune capoluogo in più comuni).

Nel silenzio dello Statuto sul punto, è di diritto Sindaco metropolitano il sindaco del comune capoluogo.

3) VICESINDACO, se nominato dal Sindaco metropolitano

NON PREVISTA LA GIUNTA

CITTÁ METROPOLITANE

Funzioni

a) funzioni fondamentali delle province

b) pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali

c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano

d) mobilità e viabilità

e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale

- ✓ Sono salve le funzioni di programmazione e di coordinamento spettanti alle regioni nelle materie di propria competenza legislativa e le loro funzioni amministrative ex art. 118 Cost.
- ✓ Stato e regioni possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane, in attuazione dei principi di cui al primo comma dell'art. 118 Cost.

F
A
Q

1. Sono previsti requisiti "dimensionali" minimi che dovranno essere posseduti dalle province risultanti al termine del riordino di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 95 del 2012?

Sì, e naturalmente si tratta proprio dei requisiti che guidano il riordino. Essi dovranno essere posseduti contemporaneamente, e sono:

a) <u>requisito geografico</u>: dimensione territoriale non inferiore a 2.500 chilometri quadrati

b) <u>requisito demografico</u>: popolazione residente non inferiore a 350.000 abitanti

È tuttavia consentito il possesso di superficie e/o popolazione inferiori alle:
✓province in cui sono ubicati capoluoghi di Regione;
✓province confinanti soltanto con province di altre regioni e con le province destinate a trasformarsi in città metropolitane (Provincia di La Spezia).

La fissazione dei requisiti minimi demo-territoriali è compito che il decreto-legge attribuisce ad apposita *deliberazione* del Consiglio dei ministri. Tale atto è stato adottato già nel corso della conversione in legge del decreto-legge, il 20 luglio 2012, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 171 del 24 luglio 2012.

2. Sono previste modalità specifiche per il calcolo della popolazione residente di ciascuna Provincia, ai fini del riordino?

Sì, è esplicitamente disposto che il calcolo avvenga sulla base dei dati ISTAT relativi all'ultimo censimento ufficiale, comunque disponibili alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. Si tratta, dunque, dei dati provvisori del 15 Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni, svoltosi nel 2011 (http://dati.istat.it/).

3. Per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario, tutte le province sono oggetto di riordino?

Secondo l'articolo 17, comma 2, del decreto, sono oggetto di riordino tutte le province delle regioni a statuto ordinario esistenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge, nel rispetto del criterio della continuità territoriale.

Più precisamente, il riordino risulta:

✓ *obbligatorio* nei riguardi delle province «piccole» (ovverosia, quelle che alla data del 20 luglio 2012 non possedevano i requisiti demo-territoriali previsti);

✓ *facoltativo* nei riguardi:

- delle province «grandi»;
- di quelle cui non è richiesto di conseguire i requisiti demo-territoriali (si tratta delle 6 province nel cui territorio si trovi il comune capoluogo di Regione e che non siano destinate a lasciare il posto alle rispettive città metropolitane: Province di Perugia, Ancona, L'Aquila, Campobasso, Potenza, Catanzaro);

✓ *escluso* nei riguardi:

- della Provincia di La Spezia, in quanto confinante esclusivamente con Regione diversa da quella di appartenenza e con Provincia che sarà soppressa per lasciare il posto alla rispettiva Città metropolitana;
- delle 10 province destinate a diventare Città metropolitana (Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria), in quanto la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012 esplicita il divieto di accorpare una o più province al territorio di esse.

4. I territori delle regioni a statuto speciale sono coinvolti nel processo di riordino delle province e di istituzione delle città metropolitane?

Sì, le regioni speciali sono coinvolte nella forma dell'*obbligo di adeguamento dei propri ordinamenti* ai principi della riforma provinciale, tanto sotto il profilo del processo di riordino, quanto nella ridefinizione delle funzioni provinciali e nell'articolazione degli organi di governo; lo stesso vale per l'istituzione delle città metropolitane.

Sono comunque escluse le Province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto province solo *de nomine*, nonché il territorio della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* (che non annovera province).
Occorre sottolineare che i *termini* per l'adeguamento regionale, su entrambi i fronti, sono fissati dal decreto stesso in **sei mesi** dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (7 luglio 2012): dunque, dovrà avere luogo **entro il 7 gennaio 2013**.

5. Nel contesto del riordino, i comuni possono attivare iniziative volte al proprio spostamento da una circoscrizione provinciale ad un'altra?

Sì, senz'altro, trattandosi di facoltà loro attribuita direttamente dall'articolo 133, primo comma, della Costituzione; tuttavia, tali iniziative potranno avvenire soltanto:
✓all'interno della stessa Regione
✓nel rispetto della continuità territoriale di ciascuna Provincia.
Salve le eccezioni previste (faq 1) va ricordato che:
-nulla esime dall'obbligo di riordino le province che risultano «piccole» alla data di adozione della deliberazione del Consiglio dei ministri (20 luglio 2012);
-le province «grandi», all'esito del riordino, devono mantenere entrambi i requisiti demo-territoriali.

6. I comuni *non* facenti parte del territorio di una Provincia destinata a diventare Città metropolitana possono attivare iniziative volte al proprio spostamento in tale Provincia?

Sì.

7. È possibile che, all'esito del riordino, si abbiano regioni composte da un'unica Provincia?

Sì, perché non sono rinvenibili ostacoli a tale assetto.

8. È previsto un significativo coinvolgimento collaborativo in favore delle autonomie territoriali?

Sì, la disposizione attribuisce ai Consigli delle autonomie locali (CAL) il compito di formulare ipotesi di riassetto del territorio, valorizzando il ruolo istituzionale di tale organo. Inoltre si stabilisce anche per la regione un forte coinvolgimento consistente nella formulazione di proposte di riordino sulla base delle ipotesi formulate dai CAL.

9. Che cos'è il Consiglio delle autonomie locali (CAL)?

E' l'organo di rappresentanza unitaria e di consultazione degli enti locali presso ciascuna Regione, solitamente avente sede presso il Consiglio regionale; è previsto quale "organo di consultazione" necessario e da disciplinarsi mediante lo Statuto regionale dall'articolo 123, quarto comma, della Costituzione. Il suo scopo è quello di favorire l'intervento diretto degli enti locali nei processi decisionali della Regione e di attuare il principio di raccordo e consultazione permanenti tra Regione ed Enti locali.

10. Cosa accade in caso di mancanza del Consiglio delle autonomie locali (CAL)?

E' coinvolto nel procedimento l'organo regionale di raccordo tra Regione ed enti locali.

11. Quali sono gli adempimenti affidati al Consiglio delle autonomie locali (o, in mancanza, all'organo regionale di raccordo tra Regione ed enti locali)?

Si tratta *dell'approvazione* di una ipotesi di riordino delle province ubicate nel territorio della rispettiva Regione, da adottarsi entro 70 giorni dalla data di pubblicazione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012 (24 luglio 2012), e dunque entro **il 2 ottobre 2012**, e della sua trasmissione alla Regione, da effettuarsi entro il giorno successivo all'approvazione (e dunque al massimo entro **il 3 ottobre 2012).**

12. Quali sono gli adempimenti affidati alla Regione?

Si tratta (della formulazione e) della *trasmissione* al Governo di una proposta di riordino delle province ubicate nel proprio territorio, sulla base delle ipotesi di riordino dei CAL (o, in mancanza, dell'organo regionale di raccordo tra Regione ed enti locali), da effettuarsi entro 20 giorni dalla trasmissione delle medesime ipotesi (e dunque al massimo **entro il 23 ottobre 2012**).

13. Quale organo regionale delibera la proposta di riordino e quale la trasmette al Governo?

Il decreto-legge non indica tale profilo, nel rispetto della piena autonomia di ogni Regione cui compete dunque la determinazione della competenza a deliberare la proposta di riordino.
Resta fermo che la presentazione delle proposte di riordino deve pervenire al Governo da parte del Presidente della Giunta Regionale, che rappresenta la Regione in virtù di quanto disposto dalla Costituzione.

14. Quale atto normativo conclude la procedura di riordino?

E' prevista l'adozione di un *atto legislativo di iniziativa governativa*.

15. È prevista una disciplina specifica per il caso di mancanza della trasmissione alla Regione delle *ipotesi di riordino* del CAL alla data del 3 ottobre 2012?

Sì: si dispone che ciascuna Regione procede egualmente alla formulazione delle *proposte di riordino*, entro 92 giorni dalla data di pubblicazione della deliberazione del Consiglio dei ministri (24 luglio 2012) e, dunque, **entro il 24 ottobre 2012**.

16. È prevista una disciplina specifica per il caso di mancanza della trasmissione al Governo della *proposta di riordino* della Regione alla data del 24 ottobre 2012?

Sì: si dispone che, in tal caso, l'*atto legislativo di iniziativa governativa* che perfezionerà il riordino sia assunto *previo parere della Conferenza unificata*, da rendersi entro 10 giorni e con riferimento esclusivo al riordino di tutte le province ubicate nei territori delle regioni inadempienti.

17. Come si stabilisce la denominazione delle province esistenti in esito al riordino?

La denominazione compete ai Consigli delle autonomie locali (o, in mancanza, all'organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali), alle Regioni e all'atto legislativo di iniziativa governativa.
Le denominazioni potranno attenersi a quelle preesistenti ovvero essere innovative.

18. In esito al riordino, quale comune assume il ruolo di *capoluogo* delle province coinvolte?

Il comune capoluogo è determinato da un accordo tra i comuni già capoluogo di ciascuna Provincia oggetto di riordino.
In mancanza di tale accordo diviene comune capoluogo il comune, tra quelli già capoluogo di provincia, che abbia la maggior popolazione residente (da calcolarsi sulla base dei dati provvisori del 15 Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni, svoltosi nel 2011, disponibili alla data del 15 agosto 2012).

19. Come possono essere dislocati gli uffici delle province in esito al riordino?

Saranno tendenzialmente ubicati nei comuni capoluogo.
Resta fermo che ciascuna provincia, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, può articolare diversamente gli uffici sul proprio territorio, sulla base di esigenze oggettive e assicurando la riduzione della spesa pubblica.

20. Quali saranno le *funzioni spettanti* alle province?

In primo luogo, è confermato quanto previsto dall'articolo 23, comma 14, del c.d. decreto-legge salva-Italia, ossia che sono *attribuite* alle Province le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni.

In secondo luogo, in esito al riordino, alle Province sono *mantenute* oppure *attribuite* (l'oscillazione è dovuta al fatto che gli assetti di spettanza delle funzioni amministrative sono variabili di Regione in Regione), quali funzioni di area vasta ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le funzioni di:

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

21. Quali saranno le *funzioni* amministrative *non più spettanti* alle province, poiché da trasferirsi ai relativi Comuni (secondo quanto già stabilito dal c.d. decreto-legge salva-Italia, confermato dall'articolo 17, comma 6, decreto-legge n. 95 del 2012, che lo attua sul versante statale)?

Per quanto riguarda le funzioni amministrative *vertenti in ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato*, si prevede (ai sensi dell'articolo 23, comma 18, del c.d. decreto-legge salva-Italia) che lo Stato *sottragga* alle province per *trasferirle* ai relativi comuni le funzioni amministrative che risultano essere state conferite alle Province fino al 7 luglio 2012.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative *vertenti in ambiti di competenza legislativa regionale*, lo stesso articolo 23, comma 18, del c.d. decreto-legge salva-Italia già prevedeva che ciascuna Regione, **entro il 31 dicembre 2012** e con propria le legge (ovvero, in caso di mancato rispetto di tale termine, da parte dello Stato mediante esercizio del potere sostitutivo), debba *sottrarre* alle province le funzioni loro spettanti per *trasferirle* ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, ritenga di trattenerle per sé.

Da entrambi tali insiemi devono essere sottratte le funzioni di area vasta spettanti alle Province ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, in base al comma 10 dell'articolo 17 del decreto-legge n. 95: di esse, quelle già comunque spettanti alle Province rimangono ad esse attribuite; le poche funzioni invece attualmente intestate ad altri livelli di governo sono oggetto di effettivo trasferimento alle Province.

22. Da quando decorrerà l'esercizio delle *funzioni* amministrative trasferite ai Comuni?

È esplicitamente previsto, a garanzia dei Comuni ma soprattutto dei cittadini, che le funzioni possano essere esercitate dai Comuni solo contestualmente all'*effettivo trasferimento* dei beni e delle risorse (finanziarie, umane, strumentali e organizzative) necessarie al loro esercizio, previa loro *puntuale individuazione*.

23. Come verranno puntualmente individuati e trasferiti i beni e le risorse (finanziarie, umane, strumentali e organizzative) necessari all'esercizio delle funzioni delle province trasferite ai comuni?

Mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi dopo l'individuazione delle funzioni amministrative da trasferire, e precisamente entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (7 luglio 2012) e, dunque, **entro il 3 gennaio 2013**, previa *intesa* con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e *parere* della Commissione parlamentare bicamerale per la semplificazione.

24. Relativamente al trasferimento delle risorse umane da ciascuna Provincia ai rispettivi Comuni è prevista la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative?

Sì.

25. Il riordino delle province e delle loro funzioni inciderà sull'assetto degli *organi di governo* come definiti dal c.d. decreto-legge Salva-Italia? E sulla loro composizione ed elezione?

No, è esplicitamente mantenuto fermo che gli organi di governo della Provincia sono esclusivamente il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia (ai sensi dell'articolo 23, comma 15, del citato decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214). Dunque, resta confermata l'eliminazione della Giunta provinciale.

26. È prevista la decorrenza degli effetti del riordino sugli organi di governo in carica e sull'esercizio delle funzioni spettanti alle province oggetto di riordino?

No, tali profili saranno disciplinati successivamente con atto legislativo, di iniziativa governativa.

27. Sono identificate le Province che saranno oggetto di soppressione, con contestuale istituzione della Città metropolitana?

Sì, si tratta delle seguenti 10 Province:

- *Roma*
- *Torino*
- *Milano*
- *Venezia*
- *Genova*
- *Bologna*
- *Firenze*
- *Bari*
- *Napoli*
- *Reggio Calabria*

28. Sussistono ancora, accanto a quella prevista dall'articolo 18 del decreto-legge, le altre procedure istitutive delle Città (e delle Aree) metropolitane previste per legge negli anni passati?

No, gli articoli 22 e 23 del TUEL e gli articoli 23 e 24, commi 9 e 10, della legge n. 42/2009 sono stati esplicitamente abrogati.

Quindi quella dettata dall'articolo 18 del decreto costituisce l'unica procedura attualmente percorribile per l'istituzione delle città metropolitane, ed opera automaticamente.

29. Sono prevedibili le tempistiche, eventualmente differenziate, dell'istituzione di ciascuna Città metropolitana?

Sì: l'istituzione opera *ipso iure* alla data del 1 gennaio 2014, salvo però il caso in cui gli organi di governo, ovvero l'eventuale incarico commissariale, vengano comunque a scadenza o cessazione in data anteriore. Il tale data avverrebbe l'avvicendamento.

In particolare, tenuto conto che la Provincia di Roma andrà a scadenza non oltre aprile 2013 e che la Provincia di Genova, a tutt'oggi commissariata a causa delle dimissioni del Presidente nel maggio del 2012, tornerà al regime ordinario non più tardi del 31 marzo 2013, è certo, a diritto vigente, che tali due Province saranno sostituite dalle rispettive Città metropolitane prima del 1 gennaio 2014, e dunque probabilmente prima di tutte le altre 8 Province destinate a tale avvicendamento.

30. È previsto quale sorte subiranno gli *organi di governo* delle Province sopprimende che saranno in carica nel giorno in cui ciascuna Città metropolitana sarà istituita?

No, si tratta di profilo che il decreto-legge n. 95, anche dopo la conversione in legge, non disciplina, poiché tale atto legislativo non ha diretto effetto sull'assetto delle circoscrizioni provinciali, predisponendo l'iter di un riordino che sarà concluso da un successivo atto legislativo, di iniziativa governativa.

31. Il territorio delle Province destinate a divenire Città metropolitana potrà ampliarsi con l'adesione di nuovi comuni o province?

Si, per quanto attiene ai Comuni.

Non è invece consentito che una o più province siano accorpate in seno ad una delle province sopprimende, per esplicita previsione contenuta nella deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012.

32. Le Città metropolitane, in qualità di nuovi componenti del comparto enti locali, concorreranno al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica? In che misura e con quali modalità?

Sì: è esplicitamente previsto che, ai fini del *patto di stabilità interno*, le città metropolitane saranno considerate alla stregua delle Province che rispettivamente sostituiranno.

33. Quale procedura è prevista per l'eventuale articolazione territoriale del Comune capoluogo?

Si prevede che, in presenza di una proposta di articolazione del Consiglio del comune capoluogo ex articolo 6, comma 4, del TUEL, l'intera proposta di Statuto definitivo sia sottoposta prima al parere della Regione (entro 90 giorni) e poi a *referendum* nell'ambito dell'intera Città metropolitana (entro 180 giorni dall'approvazione. Premesso che il quorum di validità del *referendum* è fissato al 30% degli aventi diritto in caso di parere regionale contrario e che è assente negli altri casi, in caso di esito favorevole si prevede che con successiva legge regionale si provveda alla revisione delle circoscrizioni conformemente alla proposta statutaria di articolazione.

34. Quali effetti conseguono all'adozione dell'articolazione del territorio del Comune capoluogo di Città metropolitana in più comuni?

Si prevede esplicitamente che:

- la neoistituita *Città metropolitana* in questione assume lo *status* di capoluogo di Regione, in luogo del *Comune* capoluogo di Regione (qualora quest'ultimo sia il Comune capoluogo della Città metropolitana appena fatto oggetto di articolazione in più comuni);

- lo Statuto definitivo della Città metropolitana può disporre che il sindaco metropolitano sia eletto a suffragio universale diretto secondo la disciplina di cui agli articoli 74 e 75 del TUEL (come vigenti al 7 luglio 2012). In tali casi, il consiglio metropolitano è eletto in base al sistema previsto dall'articolo 75 del TUEL, nel testo vigente alla data del 7 luglio 2012.

35. L'eventuale opportunità di procedere ad articolazione territoriale del Comune capoluogo sarà applicabile anche nei riguardi di Roma Capitale?

La previsione di Roma Capitale contenuta nell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, quale ente territoriale «speciale» impedisce qualsiasi pregiudizio alla sua integrità.

36. Sono previsti organi di governo necessari per la Città metropolitana? Quali?

Sì, si tratta del consiglio metropolitano e del sindaco metropolitano, il quale può nominare un vicesindaco ed attribuire deleghe a singoli consiglieri.

37. Com'è disciplinata la *Conferenza metropolitana*?

Si tratta di un organo provvisorio di ciascuna delle Province sopprimende deputato all'elaborazione di uno statuto provvisorio della Città metropolitana, valido ed efficace fino all'approvazione di quello definitivo Essa è composta dai sindaci dei comuni interessati nonché dal presidente della provincia e sarà attivata per iniziative degli organi medesimi. Le deliberazioni sono assunte a maggioranza dei due terzi dei componenti e, comunque, con il voto favorevole del sindaco del comune capoluogo e del presidente della provincia. La norma ne stabilisce con certezza la data di cessazione fissandola alla data di approvazione dello statuto della città metropolitana o, in mancanza, il 1º novembre 2013.

38. Sono previste scadenze per l'adozione dello statuto provvisorio da parte della *Conferenza metropolitana*? Quali?

Sì: l'adozione dello Statuto provvisorio deve avvenire:

- entro il novantesimo giorno antecedente alla scadenza del mandato del presidente della provincia o del commissario, ove sia anteriore al 1 gennaio 2014;

- entro il 31 ottobre 2013, in caso di scadenza del mandato del presidente successiva al 1º gennaio 2014.

39. Che succede in caso di mancata approvazione dello statuto provvisorio entro il termine previsto?

In tale caso, è previsto che sindaco metropolitano sia di diritto il sindaco del comune capoluogo: tale situazione permane poi:

- ✓ fino alla data di approvazione dello Statuto definitivo della Città metropolitana, qualora esso preveda l'elezione del sindaco secondo le modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia o a suffragio universale e diretto;

- ✓ fino alla data di cessazione del suo mandato, qualora lo Statuto definitivo preveda che sindaco metropolitano sia di diritto il sindaco del comune capoluogo.

40. Con quali modalità è adottato lo statuto definitivo?

È adottato dal consiglio metropolitano a maggioranza assoluta entro sei mesi dalla prima convocazione, previo parere dei comuni, da esprimersi entro tre mesi dalla proposta di Statuto definitivo.

41. Quali contenuti necessari annovera lo statuto, sia esso "provvisorio" o "definitivo"?

Si prevedono esplicitamente:

a) la regolazione dell'organizzazione interna e delle modalità di funzionamento degli organi e di assunzione delle decisioni;
b) la regolazione delle forme di indirizzo e di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano;
c) la disciplina dei rapporti fra i comuni facenti parte della città metropolitana e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane;
d) la disciplina delle modalità con le quali la Città metropolitana può conferire ai Comuni e le loro forme associative, anche in forma differenziata per determinate aree territoriali, proprie funzioni alla stessa Città metropolitana, con il contestuale trasferimento delle risorse necessarie per il loro svolgimento;
e) la previsione delle modalità con le quali, per converso, i Comuni e le loro forme associative possono conferire proprie funzioni alla stessa Città metropolitana, con il contestuale trasferimento delle risorse necessarie per il loro svolgimento;
f) la regolazione della possibilità di istituire accordi tra la Città metropolitana ed i Comuni non ricompresi nel territorio metropolitano.

42. Come è scelto il sindaco metropolitano e quali scelte competono in merito allo Statuto della Città metropolitana, sia esso "provvisorio" o "definitivo"?

Lo Statuto può prevedere che il sindaco della città metropolitana sia:

a) il sindaco del comune capoluogo;
b) eletto con le modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia;
c) eletto a suffragio universale e diretto (ipotesi prevedibile soltanto nel caso in cui lo Statuto preveda un'articolazione del territorio del Comune capoluogo in più comuni).

Nel silenzio dello Statuto sul punto, il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo.

43. Sono previsti limiti circa la composizione del consiglio metropolitano?

Sì: il numero dei consiglieri metropolitani varia in funzione dell'ampiezza demografica della Città metropolitana:

- 16 consiglieri → nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3.000.000 di abitanti;
- 12 consiglieri → nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3.000.000 di abitanti;
- 10 consiglieri → nelle altre città metropolitane.

44 Quali sono le *funzioni* attribuite alle Città metropolitane?

A ciascuna Città metropolitana competono:

- tutte le funzioni di area vasta delle province, attribuite ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;

- ed inoltre le seguenti funzioni fondamentali:

1. pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
2. strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
3. mobilità e viabilità;
4. promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

45. Lo Stato e le regioni possono attribuire ulteriori *funzioni* alle città metropolitane?

Sì: in virtù dell'articolo 118, commi primo e secondo, della Costituzione, Stato e Regioni, ciascuno nelle materie di propria competenza legislativa, possono attribuire funzioni anche alle Città metropolitane, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

46. Quali *risorse* spettano alle Città metropolitane?

A conferma di quanto già previsto in sede di definizione del federalismo fiscale metropolitano, a ciascuna Città metropolitana spettano:

- il patrimonio e le risorse umane e strumentali della provincia soppressa, a cui ciascuna Città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi;

- il sistema finanziario della provincia soppressa (art. 24, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68)

- sotto il profilo della perequazione, le risorse finanziarie di cui al fondo perequativo per il finanziamento delle funzioni svolte da province e dalle città metropolitane (art. 23 del decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68)

- ulteriori fonti di entrata generale da attribuirsi con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, e da armonizzarsi con il sistema perequativo e con il fondo di riequilibrio (art. 24, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68);

- le altre possibili fonti di finanziamento di cui all'articolo 24, commi 4, 5, 6, 7 e 8, del decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68.

47. Spettano emolumenti al sindaco, all'eventuale vicesindaco ed ai consiglieri metropolitani?

No: la titolarità di tutte le cariche metropolitane è a titolo esclusivamente onorifico e non comporta la spettanza di alcuna forma di remunerazione.

48. Per l'individuazione della disciplina applicabile riguardo i profili non espressamente disciplinati in materia di Città metropolitane, sono previsti criteri particolari?

Sì, si prevede esplicitamente che, in quanto compatibili, si applichino le disposizioni relative ai *Comuni* dettate dal TUEL

DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI
Ufficio per gli affari amministrativi, gli studi e le relazioni esterne
Servizio per lo studio ed il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne
riformeistituzionali@governo.it

Capo del Dipartimento : Cons. Carlo Deodato
Coordinatore dell'Ufficio: Cons. Paola D'Avena

Redazione: Dott. Marco Mazzarella, Dott.ssa Fortunata Gurrì, Dott.ssa Tiziana Mirante, Dott.ssa Manuela Pattaro

Editing e progettazione grafica : Dott. Paolo Vaccari