PREMESSA

PICCOLI COMUNI: LA MAGGIORANZA DEGLI ITALIANI (55%) VORREBBE VIVERCI

Oltre la metà degli italiani (55 per cento) vorrebbe abitare in uno dei Comuni italiani con meno di 5 mila abitanti alla ricerca di una migliore qualità della vita **grazie a una maggiore sicurezza sociale, alla buona alimentazione, a un ambiente più sano e alla semplicità nel costruire rapporti personali più duraturi ma anche alla possibilità di esprimere al meglio la propria creatività**. E' quanto emerge da un sondaggio effettuato dalla Coldiretti.

I risultati del sondaggio evidenziano una netta preferenza degli italiani per le realtà comunali al di sotto dei 5mila abitanti che sconfiggono sia le piccole che le grandi città, ma anche le metropoli urbane . **Solo una minoranza del 7 per cento dei rispondenti vorrebbe vivere in una grande metropoli con più di mezzo milione di abitanti, il 9 per cento in una città con un numero di abitanti compreso tra 500mila e 100mila e il 29 per cento in una con un numero di abitanti compreso tra 100mila e 5mila.**

Nei piccoli Comuni con meno di cinquemila abitanti vivono attualmente oltre dieci milioni di italiani e da alcuni anni si assiste ad una inversione di tendenza con un leggero aumento della popolazione. **Non è un caso - che molti stranieri illustri amanti dell'Italia abbiano scelto come "buen retiro" piccoli centri, come George Clooney che trascorre il**

tempo libero a Laglio sul lago di Como (888 abitanti) mentre Mick Hucknall, il cantante dei Simple Red produce vino a Sant'Alfio (Catania) (1645 abitanti).

Una preferenza - che è implicito riconoscimento del valore della campagna e dei suoi prodotti in queste aree radicati nel tessuto economico, sociale e ambientale. A lavorare nei piccoli Comuni sono infatti circa 400mila imprese agricole impegnate ad assicurare la salvaguardia delle colture tradizionali, il mantenimento delle tipicità alimentari, la tutela del territorio dal dissesto idrogeologico e incendi.

I Comuni sotto i cinquemila abitanti coprono un territorio dove grazie all'agricoltura si "coltiva" oltre la metà della produzione agroalimentare nazionale che ha reso celebre il Made in Italy nel mondo. Un patrimonio che fonda il suo successo anche sul terreno particolarmente fertile che offrono i piccoli Comuni alle produzioni di qualità: nel territorio di tre piccoli comuni su quattro sono presenti allevamenti destinati a produrre formaggi o salumi italiani a denominazione di origine (Dop), mentre nel 60 per cento dei piccoli Comuni si trovano gli uliveti dai quali si ottengono i 38 oli italiani a denominazione di origine. Eccellenze uniche per alimentare il motore della vacanza enogastronomica ed ambientale unico segmento in costante e continua crescita nel panorama di crisi dell'offerta turistica con un fatturato stimato in 5 miliardi di euro.

Si tratta di risultati di un intero tessuto imprenditoriale che devono essere sostenuti con un modello di sviluppo che si impegni a recuperare in queste aree i troppi ritardi infrastrutturali e nei servizi con interventi che vanno dalle tecnologie informatiche, alle scuole, dagli ospedali alle poste fino ai presidi istituzionali per garantire la sicurezza dei cittadini nei confronti della criminalità, per valorizzare una straordinaria risorsa, che può diventare la forza sociale ed economica di una nuova fase di sviluppo.

Tutti i 5.868 Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti gestiscono il 50% del territorio nazionale ed amministrano, il 40% della popolazione ed hanno un rapporto medio per comune di 13 dipendenti .

ANPCI Via delle Muratte, 9 00187 ROMA tel/fax 06 6991756 06 69308743 www.anpci.it direzione@anpci.it P.IVA 05884711002
Presidenza: Municipio di 12060 MARSAGLIA (CN) tel. 0174 787112 fax 0174 787900 cell 348 3140670 franca.biglio@anpci.it

DATI dei COMUNI SOTTO I 5.000 ABITANTI

I piccoli Comuni sotto i 1000 abitanti sono 1936, di cui 837 da 0 a 499 abitanti e 1126 da 500 a 999 abitanti.

Il 71,2 % di tali Comuni sono montani.

La popolazione residente è di 1.100.000 cittadini.

La spesa corrente totale, compresa la spesa per rimborso di prestiti, è di euro 1.037.942.671 così ripartita:

- Spesa corrente da o a 499 abitanti	€	288.499.745
- Spesa corrente da 500 a 999 abitanti	€	749.442.926
A) TOTALE	€	1.037.942.671

Per una spesa per abitante di euro 2,85 al giorno per tutti i servizi erogati (dati IFEL).

Spesa personale da 0 a 499 abitanti	€	96.736.343
Spesa personale da 500 a 999 abitanti	€	262.904.496
B) TOTALE	€	359.640.839

Il totale della spesa personale rispetto alla spesa corrente dei piccoli Comuni è il 34,65% (al di sotto del limite massimo del 40% imposto ai Comuni dall'art 76 comma 7 del d.l. 112 del 2008).

Il rapporto dipendenti/popolazione è di 1 dipendente ogni 120 abitanti, meno del rapporto minimo previsto dal DM 26 marzo 2011, imposto ai Comuni che hanno dichiarato dissesto.

Spesa per rimborso prestiti da 0 a 499 abitanti	€	17.414.599
Spesa per rimborso prestiti da 500 a 999 abitanti	€	38.481.647
C) TOTALE	€	55.896.246

ANPCI Via delle Muratte, 9 00187 ROMA tel/fax 06 6991756 06 69308743 www.anpci.it direzione@anpci.it P.IVA 05884711002
Presidenza: Municipio di 12060 MARSAGLIA (CN) tel. 0174 787112 fax 0174 787900 cell 348 3140670 franca.biglio@anpci.it

Spesa corrente residua A-B-C = € 622.405.586

La spesa corrente residua è relativa alle ulteriori spese primarie: illuminazione pubblica, scuole, strade, riscaldamento immobili, biblioteche, taglio erba, sgombero neve (il 71% SONO MONTANI), etc.. A tutti questi costi si aggiungono i costi dei servizi gia gestiti obbligatoriamente in forma associata: rifiuti, servizio idrico, servizi socio assistenziali.
La spesa corrente media per Comune residua è quindi di Euro 317.068

I Piccoli Comuni, altresì, come emerge da una indagine della Corte dei Conti del 1995 tassano di meno (390 mila lire procapite contro le 546 mila della città con popolazione superiore a 10.000 abitanti).

L'attuale spesa dei piccoli Comuni non è più ulteriormente comprimibile. Non si dimentichi che la spesa è stata già pesantemente ridotta dai continui tagli ai trasferimenti che i Comuni hanno subito nell'ultimo triennio e dagli obblighi ferrei di spesa imposti dal Governo **quali:**

- La SPESA DEL PERSONALE non può superare quella del 2004, come prescritto dall'art 1,comma 562, della legge 296 del 2006 (non si può sostituire nemmeno chi va in maternità pensate se ciò accade in un piccolo Comune dove ci sono solo 2 dipendenti).

- SPESA PER STUDI ED INCARICHI DI CONSULENZA
Non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009.

- SPESE PER RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI, MOSTRE, PUBBLICITA' E DI RAPPRESENTANZA
Non possono essere superiori al 20 per cento di quelle sostenute nell'anno 2009.

- MISSIONI
Non si possono sostenere spese per missioni per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.

ANPCI Via delle Muratte, 9 00187 ROMA tel/fax 06 6991756 06 69308743 www.anpci.it direzione@anpci.it P.IVA 05884711002
Presidenza: Municipio di 12060 MARSAGLIA (CN) tel. 0174 787112 fax 0174 787900 cell 348 3140670 franca.biglio@anpci.it

-SPESE PER LA FORMAZIONE

La spesa sostenuta per attività di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.

-SPESE PER LE AUTOVETTURE

Non si possono effettuare spese di ammontare superiore all'80% della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio, nonché per l'acquisto di buoni taxi.

COSTI DELLA POLITICA

I Comuni soggetti all'ipotetico accorpamento sono n. 1.963 e le poltrone da tagliare (Assessori e Consiglieri Comunali), nella più ampia ipotesi, risultano essere 17.667 e non 50.000 .

L'incidenza del taglio alla democrazia nei piccoli Comuni sarà solo di euro 5,31 all'anno per ogni cittadino amministrato.

Il tema dell'autonomia (come enunciato dalla Lega delle Autonomie) "*non può essere declassato a semplice problema di risorse: l'attuazione del titolo V della Costituzione, avviato dalla recente legge sul federalismo fiscale, esige che si proceda tramite un ampio dibattito parlamentare e un confronto con gli Enti locali. La riforma della P.A. è la Carta delle Autonomie, è il principio di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione che incidono sul lavoro della Pubblica Amministrazione e sui suoi costi.*

Quando si affronta il problema dei costi della politica è necessario considerare tutti i suoi aspetti e fare chiarezza evitando distorsioni demagogiche. Con riferimento ai costi delle istituzioni, ossia ai costi della democrazia, risulta utile comparare l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni locali italiane con quelle centrali e con quelle delle corrispondenti istituzioni di alcuni Paesi europei. Le Amministrazioni locali risultano, oltre che trasparenti, anche più efficienti. Infatti, secondo il rapporto 2009 sulla finanza locale, l'incidenza sul Pil del debito delle amministrazioni pubbliche è passato dal 103,5% del 2007

al 105,8% del 2008. Il dato rilevante è che l'incremento è derivato dall'espansione del debito delle Amministrazioni centrali (dal 96,4% al 99% del Pil), mentre si è ridotto quello delle Amministrazioni locali (dal 7,1% al 6,8%): le Regioni sono passate dal 2,9% al 2,6%, i Comuni e le Province si sono rispettivamente assestati nella misura del 3% e dello 0,6%."

In Italia i Comuni sono circa 8.000, come pure in Spagna e in numero leggermente superiore in Germania, mentre in Francia sono ben 36.500, la maggior parte dei quali di piccole dimensioni. Se in Italia la media di abitanti è di circa 7.000 per Comune, in Germania e Spagna di circa 5.000, in Francia il dato si abbassa a 1.500, tanto che i Comuni sopra i 10.000 abitanti sono circa 800 in tutta la Francia."

I costi degli amministratori negli altri Paesi risultano essere maggiori.

Il Presidente ANPCI
(Franca Biglio)

ANPCI Via delle Muratte, 9 00187 ROMA tel/fax 06 6991756 06 69308743 www.anpci.it direzione@anpci.it P.IVA 05884711002
Presidenza: Municipio di 12060 MARSAGLIA (CN) tel. 0174 787112 fax 0174 787900 cell 348 3140670 franca.biglio@anpci.it

ELENCO SERVIZI PUBBLICI

Servizi a rilevanza economica (ex art. 113 T.U.E.L. – Art. 23-bis)

1) Raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani
2) Affissioni e pubblicità
3) Servizio idrico integrato
4) Assistenza domiciliare
5) Refezione scolastica
6) Trasporti pubblici locali
7) Distribuzione gas
8) Trasporto scolastico
9) Gestione parchimetri
10) Strutture residenziali e di ricovero anziani
11) Onoranze funebri
12) Servizi cimiteriali
13) Distribuzione energia elettrica
14) Servizi di riabilitazione
15) Gestione Asili Nido
16) Facchinaggio
17) Gestione inceneritore

Servizi strumentali (fuori dal campo di applicazione dell'art. 23-bis)

1) Pulizie interne edifici
2) Manutenzione verde pubblico
3) Illuminazione pubblica
4) Manutenzione strade
5) Manutenzione edifici
6) Progettazione e direzione lavori opere pubbliche
7) Formazione del personale
8) Costruzione edifici E.R.P.
9) Legale e contenzioso
10) Vigilanza e sicurezza patrimonio comunale
11) Gestione entrate tributarie
12) Gestione edifici E.R.P.
13) Allestimenti mostre ed impianti temporanei pubblico spettacolo
14) Informatica
15) Riproduzione stampati
16) Gestione sito web
17) Progettazione urbanistica

ANPCI Via delle Muratte, 9 00187 ROMA tel/fax 06 6991756 06 69308743 www.anpci.it direzione@anpci.it P.IVA 05884711002
Presidenza: Municipio di 12060 MARSAGLIA (CN) tel. 0174 787112 fax 0174 787900 cell 348 3140670 franca.biglio@anpci.it

Servizi di natura sociale non aventi rilevanza economica (ex art. 113-bis, abrogato integralmente dalla Corte Costituzionale)

1) Piscina comunale
2) Campi di calcio
3) Stadio comunale
4) Soggiorni estivi o invernali per anziani o ragazzi
5) Palazzetti dello sport
6) Informagiovani
7) Gestione parchi comunali
8) Teatri
9) Informazione ed accoglienza turistica

Pareri AGCM sui servizi strumentali – Pareri che quindi individuano attività considerate dalla stessa autorità quali servizi non aventi rilevanza economica

1) Manutenzione immobili e dei beni comunali (22 dicembre 2009 – A.S. 663)
2) Gestione e manutenzione delle centrali termiche e degli impianti (18 febbraio 2009 – A.S. 583)
3) Servizio energia (18 febbraio 2009 – A.S. 586)
4) Servizi cimiteriali (no costruzione e vendita loculi oppure gestione lampade votive) (19 febbraio 2009 – A.S. 607)
5) Attività di supporto tecnico all'UTC e manutenzione ordinaria (3 marzo 2009 – A.S. 587)
6) Servizi informatici (3 marzo 2009 – A.S. 588)
7) Manutenzione verde pubblico ed aree a parco (3 marzo 2009 – A.S. 598)
8) Servizi cimiteriali (3 marzo 2009 – A.S. 514)
9) Servizi di gestione del verde urbano (12 marzo 2009 – A.S. 589)
10) Organizzazione della fiera (19 marzo 2009 – A.S. 608)
11) Servizi di refezione scolastica (27 marzo 2009 – A.S. 571)
12) Servizi di manutenzione patrimonio comunale (27 marzo 2009 – A.S. 590)
13) Gestione programma alienazione patrimonio ERP (2 aprile 2009 – A.S. 617)
14) Servizi di portierato, custodia, pulizia e manutenzione ordinaria (7 aprile 2009 – A.S. 591)
15) Servizio di fornitura di generi alimentari per la casa di riposo degli anziani (15 aprile 2009 – A.S. 585)
16) Servizi culturali (15 aprile 2009 – A.S. 527)
17) Servizi di gestione del verde urbano (22 aprile 2009 – A.S. 592)
18) Servizio di gestione locali palestra comunale (22 aprile 2009 – A.S. 600)
19) Servizio di gestione del centro comunale ricreativo (28 aprile 2009 – A.S. 593)
20) Servizio di gestione dell'ippodromo (20 maggio 2009 – A.S. 575)
21) Servizi di ristrutturazione di un'area sportiva (5 giugno 2009 – A.S. 595)

22) Servizio di gestione e valorizzazione di un'area archeologica (24 giugno 2009 – A.S. 574)
23) Gestione campo da golf (14 luglio 2009 – A.S. 582)
24) Organizzazione attività di promozione risorse culturali ed economiche (23 luglio 2009 – A.S. 567)
25) Servizio di pulizia di uffici e locali comunali (10 agosto 2009 – A.S. 597)
26) Servizio di scuolabus (30 giugno 2009 – A.S. 556)
27) Servizio di ausiliari mensa (11 settembre 2009 – A.S. 644)
28) Servizio di vigilanza e manutenzione parcheggi pubblici (parcometri) (22 dicembre 2009 – A.S. 656) – N.B. Il parere favorevole dell'AGCM è motivato dalla "ridotta dimensione del servizio in termini di popolazione interessata e dell'esiguità del valore del servizio…"

ANPCI Via delle Muratte, 9 00187 ROMA tel/fax 06 6991756 06 69308743 www.anpci.it direzione@anpci.it P.IVA 05884711002
Presidenza: Municipio di 12060 MARSAGLIA (CN) tel. 0174 787112 fax 0174 787900 cell 348 3140670 franca.biglio@anpci.it

INTERPELLO SULLA SOPRESSIONE DELLA GIUNTA COMUNALE NEI COMUNI SOTTO I 1000 ABITANTI (art. 16, c. 17, lettera a), D.L. 138/2011 convertito in Legge 148/2011)

L'anno prossimo verranno a scadenza elettorale la maggior parte dei consigli comunali. Nell'approssimarsi di tale evento l'ANPCI sta ricevendo, da parte dei propri associati, continue richieste di chiarimento sulla composizione delle giunte comunali nei comuni sotto i 1000 abitanti. Molti sindaci, dirigenti e funzionari hanno segnalato su tale argomento le loro perplessità delle quali ci facciamo carico e che poniamo alla vostra attenzione, affinché tutti i comuni, all'indomani della tornata elettorale, possano agire nella formazione delle giunte in maniera legittima ed uniforme.

Nell'affrontare la problematica giuridica sorta sull'esistenza o meno della giunta comunale nei comuni sotto i 1000 abitanti, partiamo da tali argomentazioni :

l'articolo 37, comma 1, lettera h) del decreto legislativo 267/2000, intitolato "composizione dei consigli", stabiliva, per i comuni sotto i 1000 abitanti, che il consiglio è composto da 12 membri;

l'articolo 47 del decreto legislativo 267/2000, intitolato "composizione delle giunte", stabiliva per i comuni sotto i 1000 abitanti che il numero di assessori non fosse superiore a 4.

Successivamente l'art 2, comma 185, della legge 23/12/2009, n.191 e s.m.i stabiliva che il numero massimo degli assessori per ciascun comune, a partire dal 2010, fosse pari ad un quarto del numero dei consiglieri del comune con arrotondamento all'unità superiore e computando nel numero dei consiglieri del comune il sindaco. Sulla base, quindi, di tale testo i comuni sotto i 1000 abitanti potevano nominare sino ad un massimo di 4 assessori (13 componenti il C.C. : 4= 3.25 arr. a 4) ed avevano, altresì, la possibilità (art 2, comma 186, lettera c della medesima legge) di prevedere nei comuni sotto i 3000 abitanti, in alternativa alla nomina degli assessori, la delega delle funzioni a non più di due consiglieri comunali.

Quindi per i comuni al di sotto dei 3000 abitanti veniva concessa la possibilità ai sindaci di non procedere alla nomina degli assessori a condizione di assegnare in alternativa le funzioni a due consiglieri comunali .

Successivamente l'articolo 16, del dl 138/2011, convertito in legge 148/2011 al comma 17, lettere a, b, c e d, ha modificato la composizione dei consigli comunali, stabilendo, altresì, solo per i comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti, la riduzione del numero degli assessori comunali, mentre per i comuni sotto i 1000 abitanti nulla ha disposto in materia di riduzione del numero di assessori. Per tali comuni, quindi, nulla disponendo l'art 16, comma 17, lettera a), del dl 138, né esplicitamente né implicitamente, resta in vigore, in materia di numero e nomina di assessori, quanto previsto dall'articolo 2 comma 185 e comma 186 lettera c) della legge 23/12/2009, n.191. In buona sostanza, in base alla normativa vigente, gli assessori potrebbero essere pari ad un quarto del numero dei consiglieri più il sindaco (6 consiglieri più il sindaco = 7 ; 7:4=1,75 arrotondato a 2). Resta, comunque invariata la facoltà di non procedere alla nomina degli assessori a condizione di assegnare in alternativa le funzioni a due consiglieri.

La logica applicazione della consecutio della legge nel tempo e della sua interpretazione (art 11 e 12 delle preleggi) e del principio costituzionalmente riconosciuto: **Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit** porta a stabilire che nessuna abrogazione è intervenuta in materia di composizione della giunta e nomina degli assessori per i comuni sotto i 1000 abitanti (nel disposto normativo dell'art. 16, c. 17 lett. a), del D.L 138/2011 convertito in Legge 148/2011 non è stata prevista per i comuni sotto i 1000 abitanti nè riduzione nè soppressione del numero degli assessori e pertanto si deve presupporre che il legislatore non lo abbia voluto diversamente regolare rispetto alla norma vigente (difetto di norma) e che pertanto non si debba procedere ad interpretazioni estensive.

Successivamente è intervenuta la circolare della Direzione Centrale utg e autonomie locali numero 2379- 154990 L/142 che ha cercato di chiarire la portata dell'articolo 16 comma 17 specificando che con tale normativa veniva modificato l'articolo 37 del dec. legvo 267/2000 (ricordiamo avente per oggetto composizione di consigli comunali) e stabilendo, a nostro avviso, in via del tutto arbitraria, che tale articolo abolisse anche la giunta nei comuni sotto i 1000 abitanti, per poi successivamente precisare la necessità, non prevista dal testo legislativo a cui si fa richiamo, di nominare un vice sindaco giustificando tale interpretazione in linea di continuità con la previsione di cui all'articolo 2, comma 186 lettera c) della legge 23/12/2009, n.191, che prevede la possibilità per i comuni sotto i 3000 abitanti di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori. Ora, se la circolare fa richiamo per la figura del vice sindaco alla norma di cui sopra (norma che non prevede affatto tale figura) e, al contrario, non ritiene esistente la figura degli assessori che la norma richiamata espressamente prevede, dobbiamo prendere atto che il ministero si sostituisce al legislatore in materia arbitraria e non coerente con il chiaro disposto legislativo. In conclusione riteniamo che con il disposto dell'articolo 16, comma 17 del dl 138/2011 il legislatore (nell'ambito degli interventi volti al contenimento della spesa pubblica), abbia modificato la composizione dei consigli comunali e degli assessori nei comuni sopra i 1000 abitanti, stabilendo il numero degli assessori non in maniera proporzionale al numero dei consiglieri ma in misura fissa, mentre per i comuni sotto i 1000 abitanti, nulla disponendo in materia di composizione della giunta, restano in vigore l'art. 2 comma 185 e l'art. 2 comma 186 lettera c) della legge 23/12/2009, n.191, norma che la stessa circolare ritiene essere in vigore. Ogni altra interpretazione risulterebbe arbitraria e in contrasto con la normativa vigente. Riteniamo che una semplice circolare ministeriale non possa

stravolgere il pensiero del legislatore e sopprimere un organo collegiale cardine dell'autonomia degli enti locali. Se questa fosse stata la volontà del legislatore avrebbe dovuto stabilire a quale altro organo trasferire le competenze della Giunta. Non risulta giuridicamente sostenibile che una semplice circolare, firmata dal capo dipartimento, possa stabilire per i comuni sotto i 1000 abitanti la soppressione della giunta e il trasferimento delle funzioni al Sindaco. Invitiamo pertanto il governo a fornire chiare e ponderate argomentazioni in materia, nel solco del dettato legislativo e previo parere del Consiglio di Stato onde consentire alle nuove amministrazioni che verranno elette di agire nella massima correttezza amministrativa.

Marsaglia, lì 09.12.2013

Il Consulente ANPCI

Dott. Vito Mario Burgio

Il Presidente ANPCI

Franca Biglio

Audizione informale di esperti nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.C. 1542 recante: "Disposizioni sulle città metropolitane , sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"

Commissione Affari Costituzionali

Camera dei deputati

Relazione del Prof. Pietro Ciarlo – Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Cagliari

23 Ottobre 2013

a cura del dott. Marco Betzu

1. Sul disordine normativo generato dai recenti provvedimenti.

Il sovrapporsi disordinato di provvedimenti sul sistema delle autonomie locali, sul destino delle Province, sull'istituzione delle Città metropolitane, sulla riduzione della frammentazione territoriale dei Comuni **lascia disorientati**.

La prima domanda che dobbiamo porci riguarda la tendenza, ossia se questo disordine istituzionale e normativo vada riducendosi per effetto dei provvedimenti e delle proposte più recenti, o se, viceversa, esso sia ancora in crescita.

L'art. 12 del decreto-legge n. 93/2013 prevedeva, nei primi tre commi, che fossero fatti salvi i provvedimenti di scioglimento degli organi e di nomina dei commissari straordinari delle amministrazioni provinciali, adottati, in applicazione dell'articolo 23, comma 20, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ai sensi dell'articolo 141 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e che le gestioni commissariali sarebbero cessate il 30 giugno 2014.

L'art. 23, comma 20, del decreto Salva Italia aveva disposto, infatti, lo scioglimento e il commissariamento degli organi provinciali che avrebbero dovuto essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012. L'art. 12 è stato soppresso dalla legge di conversione n. 119 del 2013, intervenuta il 15 ottobre scorso, ma l'art. 2 della medesima legge ne ha riprodotto sia il comma 1 che il comma 2. **Si sono determinate alcune criticità di grande rilievo, di cui peraltro il disegno di legge n. 1542 sostanzialmente non si occupa, anzi se possibile accresce**. Viceversa, qualsiasi nuovo intervento legislativo dovrebbe prendere l'avvio proprio dall' imprescindibile esigenza di dare ordine alla materia qualsiasi sia l'opzione strategica prescelta. Si può scegliere di riformare le province o di sopprimerle, comunque bisogna tirar fuori l'ordinamento dal pantano in cui è stato gettato.

In questo contesto sorprende non poco l'insistenza con cui si cerca di aggirare ancora una volta le normative costituzionali e le relative sentenze della Corte. Se il precedente governo avesse avviato il processo di riforma come la logica ordinamentale richiede, cioè a partire dalla revisione costituzionale, probabilmente adesso avremmo nuove norme costituzionali che consentirebbero un lineare avanzamento della riforma.

Dunque dal punto di vista della legittimità costituzionale per evitare che i nuovi interventi legislativi riproducano errori già commessi non si può fare a meno di ricordare che i commi 1 e 2 dell'art. 12 del decreto-legge n. 93 – e ugualmente il successivo art. 2 della legge di conversione – mirano a salvare atti amministrativi nulli per difetto assoluto di attribuzione (ex art. 21-septies della l. n. 241 del 1990), in quanto adottati in applicazione di un atto normativo (il decreto Salva Italia) dichiarato incostituzionale. Sussistono dunque fondati dubbi di legittimità costituzionale delle due disposizioni, perché pretendono di aggirare gli effetti retroattivi della sent. n. 220 del 2013 della Corte costituzionale, violandone il giudicato. In particolare, l'incostituzionalità sarebbe determinata dalla novazione della fonte di validità dei provvedimenti citati, che si traduce, *de facto*, nel ripristino dell'efficacia della disposizione dichiarata incostituzionale. A ragionare diversamente si arriverebbe a legittimare l'adozione indiscriminata di provvedimenti legislativi retroattivi valevoli a sanare atti amministrativi nulli perché fondati su leggi incostituzionali, così neutralizzando in gran parte, quanto meno sul piano concreto, gli effetti delle sentenze costituzionali.

Un secondo profilo critico concerne la soppressione *tout court* del citato comma 3, il quale prevedeva la cessazione dei regimi commissariali delle Province al 31 giugno 2014, operata dalla legge di conversione. A seguito di questa abrogazione, caduto il termine in discorso, sembrerebbe sussistere una sorta di doppio regime, francamente insostenibile: Province con gli organi eletti e Province rette dai commissari fino a che non intervenga la riforma, ossia fino a un'eventualità che è auspicabile e possibile, ma non è certa, soprattutto nella condizione di fluidità politica di questo periodo. **Invero, neppure, su questo specifico e del tutto esiziale aspetto il disegno 1542 ha ritenuto di dover intervenire**.

Anche prescindendo dall'uso disinvolto della decretazione d'urgenza, sicuramente **l'insistenza nel voler procedere con disciplina ordinaria a prescindere dalla necessaria revisione costituzionale incrementa fatalmente il disordine.**

2. Sul rapporto tra disegno di legge ordinaria e disegno di legge di revisione costituzionale.

In questa fase, oltre al disegno di legge A.C. 1542, è all'esame del Parlamento anche il disegno di legge di revisione costituzionale, numerato A.C. 1543. Tuttavia, sembra si voglia ancora una volta far precedere la legge ordinaria alla revisione costituzionale. Non credo che questo sia possibile, perché esistono dubbi fondati di legittimità costituzionale della prefigurata legge ordinaria, ferma restante la disciplina costituzionale oggi vigente. Del resto, che il livello della questione sia su un piano costituzionale è dimostrato dalla stessa esistenza del disegno di legge di revisione costituzionale, A.C. 1543.

Il disegno di legge di revisione costituzionale, per la verità, interviene per sopprimere la tutela costituzionale delle Province, ma dice anche altre cose. L'art. 1, comma 1, esordisce affermando che "*Sono abolite le province*", ma il successivo art. 3, rubricato "Norme transitorie" – ma in realtà tecnicamente difficilmente configurabile come norma transitoria – stabilisce che "*Entro sei mesi*

dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale le province sono soppresse". Le due disposizioni sembrano francamente antinomiche, o per lo meno, di difficilissimo coordinamento: questa contraddittorietà all'interno del medesimo testo normativo non è, ovviamente, auspicabile.

Peraltro le stesse ulteriori previsioni dell'art. 3 non sono esenti da critiche, perché da un lato pongono un termine meramente ordinatorio, dall'altro operano un rinvio alla legge statale che dovrebbe indicare i criteri e i requisiti generali che, a loro volta, permetteranno allo Stato e alle Regioni di individuare le forme e le modalità di esercizio delle "relative" funzioni.

In definitiva il disegno di legge costituzionale sembrerebbe scandire un iter procedimentale di soppressione delle Province così congegnato: a) approvazione della legge di revisione costituzionale che elimini la garanzia costituzionale dell'ente; b) approvazione di una legge statale che "*Entro sei mesi*" sopprima l'ente e definisca i succitati criteri e requisiti generali; c) approvazione di una legge statale e delle leggi regionali che individuino forme e modalità di esercizio delle funzioni prima spettanti alle Province. Ritenuto giustamente che debba essere una fonte di livello costituzionale a dover eliminare la garanzia costituzionale delle Province, la c.d. abolizione dell'ente non può che spettare alla legislazione ordinaria, che conseguentemente disciplini le correlate vicende successorie, prime fra tutte quella concernente la nuova attribuzione dei compiti ad oggi attribuiti all'ente provinciale. Ma allora è lo stesso impianto del disegno di legge costituzionale a presupporre – correttamente – che la legge ordinaria sia necessariamente successiva alla revisione costituzionale e non antecedente, come invece ipotizzato dal disegno di legge A.C. 1542.

In ogni caso non è buona pratica inserire all'interno di leggi di revisione costituzionali norme che non sono di revisione costituzionale, perché acquisiscono la forza della legge costituzionale pur non essendo poi in realtà delle norme che dal punto di vista sostanziale e della sistematica normativa vanno a completare il quadro costituzionale.

3. Sulla disciplina delle Province contenuta nel disegno di legge A.C. 1542.

In effetti il disegno di legge A.C. 1542 risente profondamente della diffusa ansietà riformatrice a Costituzione invariata. Tant'è che il comma 3 dell'art. 1 recita: "*Le province, fino alla data di entrata in vigore della riforma costituzionale ad esse relativa, sono enti territoriali di secondo livello disciplinati ai sensi del capo III*". Quindi sembrerebbe che il disegno di legge A.C. 1542 introduca una sorta di disciplina provvisoria, vigente fino a che non intervenga la nuova disciplina costituzionale.

Significativo del disordine normativo che si continua a generare è, ad esempio, il comma 6 dello stesso art. 1: "*Nel caso di cui al primo periodo del comma 4, le unioni sono disciplinate, per quanto non previsto dalla presente legge, dall'articolo 32 del testo unico, come da ultimo modificato dall'articolo 23 della presente legge. Nei casi di cui al secondo periodo del comma 4 e al comma 5, le unioni sono rispettivamente disciplinate, per quanto non previsto dalla presente*

legge, dall'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, e dall'articolo 16, commi da 1 a 16, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come da ultimo modificato dal comma 5 del presente articolo e dagli articoli 22 e 23 della presente legge". Come dire, c'è molto lavoro per i costituzionalisti. **Norme così dense di rinvii sono assolutamente sconsigliate, buona pratica sarebbe riscrivere la normativa in modo da consegnare ai destinatari un testo intellegibile.**

C'è un altro punto che corre l'obbligo di segnalare: **dalla lettura del disegno di legge A.C. 1542 emerge l'idea che vi siano due enti di secondo grado, ossia l'Unione di Comuni e la Provincia trasformata. La situazione è molto delicata, perché si prevedono due enti strutturalmente non molto dissimili, che gravano sugli stessi territori, ambedue espressione dei Comuni.** Sennonché in generale c'è un indirizzo a creare Unioni di Comuni di ampia dimensione, allora solo la labile demarcazione funzionale varrebbe a differenziare Unioni di Comuni e Province. **Ciò anche tenendo conto che nel disegno di legge A.C. 1542 – ove mai entrasse a regime – lo strumento convenzionale, ovvero il contrattualismo funzionale tra i Comuni, pure in tanti casi rivelatosi prezioso, verrebbe sostanzialmente vietato**, a favore dell'ente Unione di Comuni. Questo è uno dei punti centrali nella costruzione strategica del disegno di legge, come finemente rilevato dall' On.le Balduzzi.

Per quanto riguarda le province non credo sia utile, su un piano comparato, il richiamo all'ordinamento francese, infatti, anche se in generale l'ordinamento italiano appartiene certamente alla famiglia di quelli napoleonici, nel corso del tempo la storia delle province si è notevolmente differenziata. Ad esempio, in Francia, fino al 1982 l'organo esecutivo dei Dipartimenti è stato il Prefetto, mentre in Italia questo ente territoriale ha assunto una più consolidata natura rappresentativa.

4. Sulla disciplina della città metropolitana, in particolare su quella di Roma.

Ulteriori notazioni problematiche riguardano le città metropolitane. **Il comma 2 dell' art. 2 del 1542** in linea generale **prevede** che il territorio della città metropolitana coincida con quello della provincia omonima ferma restando **la possibilità dei comuni limitrofi di aderire alla città metropolitana seguendo le procedure di cui all' art. 133 della Costituzione** che disciplina la procedura di variazione delle circoscrizioni provinciali. **Delle due l'una: o il 1542 presuppone la soppressione della garanzia costituzionale delle province, e quindi, l'abrogazione anche dell' art. 133 Cost., o la sopravvivenza dell'art. 133 e quindi delle province.** Con un pizzico di ironia potremmo dire: tertium difficilmente datur. Andiamo avanti.

L'art. 16, comma 2, del disegno di legge in questione prevede che "*Si applicano anche alla città metropolitana di Roma capitale le norme previste dall'articolo 3, salvo che, fino all'eventuale adesione di altri comuni alla città metropolitana, il sindaco di Roma assume le funzioni di sindaco metropolitano e l'Assemblea capitolina assume le funzioni sia del consiglio sia della conferenza metropolitana*". Il successivo comma 3 stabilisce che "*Entro il 28 febbraio 2014 i comuni del territorio della provincia di Roma confinanti con il territorio del comune di Roma capitale possono, su proposta del consiglio di Roma capitale, deliberare, con atto del proprio consiglio, adottato a*

maggioranza assoluta dei votanti, di aderire alla città metropolitana di Roma capitale. Sono quindi disposti, con legge dello Stato, ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione, le relative modifiche territoriali e il passaggio dei comuni interessati all'ambito territoriale della città metropolitana. I comuni oggetto della predetta legge mantengono la natura giuridica di comuni autonomi nell'ambito della città metropolitana di Roma capitale".

A parte il perdurante richiamo all' 133 della Cost., ne deriverebbe che il consiglio della città metropolitana di Roma coinciderebbe con il consiglio comunale di Roma e che poi la città metropolitana – vale a dire il Comune di Roma – potrà chiedere agli altri Comuni di afferire alla città metropolitana stessa, invertendo le logiche della costruzione di tale ente, ovvero quelle che ipotizzano una preventiva necessaria perimetrazione e organizzazione dei Comuni contermini. **Sulla base della disciplina contenuta nel disegno di legge A.C. 1542, realisticamente della città metropolitana di Roma farà parte solo il Comune di Roma, con esclusione, dunque, tra gli altri, dei Comuni di Ciampino, di Fiumicino e, finanche – oserei dire – di Castel Gandolfo. Risultato: una città metropolitana di Roma Capitale senza Papa e senza aeroporti.**

Aggiungasi poi che sulla base del successivo comma 5, primo periodo, "*La provincia di Roma resta in funzione limitatamente al territorio residuo rispetto a quello della città metropolitana di Roma capitale*". Si realizza così un micidiale *patchwork* istituzionale, foriero di disordine e incertezza, senz'altro non idoneo a generare significativi risparmi di spesa, ad innalzare il rendimento delle istituzioni e tanto meno a semplificare l'azione amministrativa.

5. Conclusioni.

Sulla base di un' analisi completa del disegno di legge in discorso potrebbero essere sviluppate ulteriori osservazioni di tenore simile a quelle dianzi svolte, ma mi sono voluto limitare a queste ultime in quanto presentano una maggiore intuibilità e, dunque, appaiono maggiormente esemplificative.

In sintesi le questioni emergenti paiono essere sostanzialmente due. Innanzitutto esiste un problema immediato di soluzione del caos normativo generato dall'ansia riformatrice ed è questo il primo punto su cui ragionare anche per definire delle opzioni strategiche. La semplificazione istituzionale favorisce la competitività dei territori, ma allora bisogna immediatamente riordinare la normativa vigente: non si possono governare le Province tuttavia esistenti in queste condizioni. Il secondo punto riguarda l'acquisizione del convincimento che per sopprimere o per modificare in profondità l' ente provincia non si può prescindere da una previa revisione costituzionale. A volte seguendo la via maestra, invece di impervie scorciatoie, il percorso risulta più rapido e sicuro.

Permane un dubbio di fondo: se sia il caso di demonizzare le Province o, piuttosto, di considerare che l'Italia appenninica, l'Italia alpina e più in generale l'Italia delle zone interne vive di identità e di funzionalità provinciale. La dimensione provinciale è un simbolo che va oltre la mera delimitazione amministrativa e che non sembra opportuno sia cancellato d'emblée. Peraltro, spesso la provincia costituisce un'esternalità positiva per il tessuto economico. Essa sicuramente ammaglia dal punto di vista antropologico e sociale i territori, alcuni almeno altrimenti condannati

all' abbandono definitivo. Anche questa prospettiva credo debba essere presa in considerazione da chi propone riforme ordinamentali in nome di risparmi di spesa pubblica quanto meno dubbi. La soppressione indiscriminata delle Province in tutto il territorio nazionale realizza, invece, una disciplina uniforme che tratta in modo eguale situazioni disuguali, perché non tiene conto delle specificità dei diversi contesti territoriali, come ad esempio la scarsa densità antropica dell'area vasta o esigenze socio-culturali peculiari, in contrasto con il canone della ragionevolezza il cui fondamento generale è ravvisabile nell'art. 3, comma 1, Cost.. Se mi è consentita una notazione di merito: sono convinto che l'istituto provinciale debba essere riformato a partire da una idonea revisione del testo costituzionale, per esempio trasformandolo in ente di secondo grado, ma non credo si faccia un buon servizio al paese sopprimendo la ripartizione del territorio in province. Le opzioni che vengono avanzate dovrebbero tenere in debita considerazione soprattutto quell'intreccio tra sviluppo economico, coesione sociale e assetto istituzionale calibrato sulla capacità di affrontare i fenomeni e i problemi di "area vasta". In fin dei conti la ripartizione del territorio in province è qui per questo.

Bibliografia minima

M. Betzu, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in *Federalismi.it*, n. 21/2013.

R. Bin, *Il nodo delle Province*, in *le Regioni*, n. 5-6/2012.

G. Clemente di San Luca, *Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali*, in *Federalismi.it*, n. 6/2013.

F. Fabrizzi, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, 2012.

A. Deffenu, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2012.

G. C. De Martin, *Ddl governativo 26 luglio 2013 sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni: un progetto da rivedere a fondo*, in *Amministrazione In Cammino*, 27 luglio 2013.

G. De Rita, *E se lasciassimo in pace le Province?*, nel *Corriere della sera* del 1 agosto 2013, p. 33.

M. Giardiello, *Cultura e sviluppo locale nelle piccole comunità*, Soveria Mannelli, 2006.

D.C. North, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, 1997. S. Staiano, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012

ASSOCIAZIONE NAZIONALE PICCOLI COMUNI d'ITALIA

Un paese vuol dire non essere soli, sapere che nella gente, nelle piante, nella terra c'è qualcosa di tuo che anche quando non ci sei resta ad aspettarti. (Cesare Pavese)

LA PRESIDENTE

Venerdì 09.01.2014 nel pomeriggio ho visto alla tele i funerali del ragazzo morto nella scuola di Lecce. Il dolore è stato grande, ma in serata tale dolore è divenuto insopportabile quando sono comparsi sui siti internet i dati sul finanziamento delle opere pubbliche a favore dei Piccoli Comuni all'interno del programma 6000 campanili, che dispone di un fondo di 100.000.000 di euro. Dall'elenco risulta che sono stati finanziati per importi non inferiori a 500.000,00 euro opere probabilmente anche non essenzialmente strategiche e/o non prioritarie, dato che l'unico criterio di scelta delle opere era legato all'ora di trasmissione della PEC all'ANCI, senza tener conto che i Piccoli Comuni, specie quelli di montagna, sono sprovvisti di banda larga. Non solo, ma la maggior parte di essi riceve un segnale adsl inadeguato e lento, restando tagliati fuori da ogni possibilità. Pertanto:

1. Riteniamo che in materia di bandi debba essere applicata la massima trasparenza, trasparenza che molti Comuni hanno messo in dubbio dato che l'ANCI, corresponsabile della gestione del progetto, pur avendo sin dal 25 settembre modificato l'indirizzo P.E.C. al quale inviare la domanda, non solo non ha sollecitato la pubblicazione del bando sulla G.U. nel testo coordinato, così come previsto per legge, ma sul proprio sito, al quale facevano riferimento i Comuni, il link Progetto 6.000 Campanili riportava ancora fino al 3 ottobre (otto giorni dopo le modifiche) il vecchio indirizzo P.E.C. Tale inesatta informazione fornita dall'ANCI ha fatto sì che alcuni Comuni abbiano inviato il progetto all'indirizzo PEC originario e non più attivo;

2. A rendere maggiormente inopportuna tutta la procedura è intervenuta la comunicazione dell'ANCI ,inviata a tutti i comuni partecipanti al progetto, con la quale oltre ad accusare ricevuta della trasmissione del progetto, si sottolineava che erano stati inseriti nell'elenco delle domanda presentate tutte quelle pervenute a partire dalle ore 8,50 del 24 ottobre, anche se il bando prevedeva la formale apertura alle ore nove. Perché questa eccezione? Quali comuni, a rischio di vedersi annullata la domanda, hanno presentato in anticipo la richiesta? Avevano, forse, saputo che tale anticipo di invio li avrebbe favoriti? Questi comuni sono stati inseriti nelle prime posizioni dell'elenco? Se si è giusto?

<u>Tutti questi disguidi ci inducono a chiedere, per gli anni futuri, solo l'intervento da parte del Governo e del Ministero competente, affinché le domande vengano tutte ammesse e valutate unicamente sulla loro portata strategica e sulla base di un criterio di priorità degli interventi. Inoltre è assolutamente indispensabile che il bando venga gestito interamente dagli Enti Ministeriali in modo serio, senza il coinvolgimento della associazioni di categoria per evitare favoritismi, premiando la qualità.</u>

In tal modo, molti progetti riguardanti infrastrutture e scuole, assolutamente prioritari, non sono stati finanziati (solo 12 finanziamenti riguardano nuove costruzioni e non tutti probabilmente destinate a nuovi edifici scolastici). Al prossimo mortale incidente, i nostri governanti non potranno dire "ci dispiace", perché con 100.000.000,00 si potevano costruire più di 50 scuole nuove o adeguarne almeno 500.

Marsaglia, 13.01.2013

Franca Biglio

ANPCI Via delle Muratte, 9 00187 ROMA tel/fax 06 6991756 Tel. 69308743 www.anpci.it direzione@anpci.it C.F. 05884711002
Presidenza: Municipio di 12060 MARSAGLIA (CN) tel. 0174 787112 fax 0174 787900 cell 348 3140670 franca.biglio@anpci.it

l'art. 14, nei commi 28, 29, 30 del DL 31 maggio 2010 n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122 e sue modifiche ed integrazioni, viene abrogato e sostituito dal presente comma ad esso aggiunto:

"comma 30bis. In attesa dell'approvazione di una normativa organica, i Comuni inferiori a 5.000 abitanti o a 3.000 se appartenenti od appartenuti a comunità montane, esercitano obbligatoriamente in forma associata, nel rispetto dei "costi standard". di cui al dec.leg.vo n. 216/2010 *, le funzioni fondamentali come indicate dall'art. 19 del DL n. 95/2012 convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 135,attraverso "Unioni di Comuni" di cui all'art. 32 del TUEL o "Convenzioni fra Comuni viciniori e non" di cui all'art. 30 del TUEL*

Le "Convenzioni" hanno una durata non inferiore a tre anni e sono rinnovabili. I Comuni possono recedere per accertata inefficienza o inefficacia e soprattutto per antieconomicità rispetto ai costi standard, Le modalità di recesso vengono stabiliti nell'atto convenzionale . . In attesa della definizione di costi standard i termini per costituire le unioni e le convenzioni obbligatorie sono sospesi

Il Decreto 11 settembre 2013 del Ministero dell'Interno, pubblicato sulla G.U. n. 251 del 25.10.2013, è revocato.

--