

CONFEDIR

Confederazione dei dirigenti, funzionari, quadri
ed alte professionalità della Pubblica Amministrazione

Lavoro per la Commissione Studi CONFEDIR

- Elementi di riflessione per una discussione sulla riforma delle Province.
- “Stato dell’arte” normativo sull’Istituzione Provincia.
- Ricorso pendente innanzi alla Corte Costituzionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 23 commi 14-21, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in Legge 22 dicembre 2011, n. 214; motivazioni.
- Proposta dell’UPI basato su un lavoro comune delle Province che insistono nelle aree metropolitane: ***“Delega al Governo per l’istituzione delle città metropolitane, la razionalizzazione delle province, il riordino dell’amministrazione periferica dello Stato e degli enti strumentali”***.
-a margine...Problematiche inerenti la riforma del lavoro pubblico con specifico riferimento alle ricadute sull’organizzazione delle Autonomie locali.
- Proposte Direl/Confedir.

1) Elementi di riflessione per una discussione sulla riforma delle Province

Al di là dei profili di illegittimità costituzionale, la “riforma delle Province” contenuta nel decreto *salva Italia* appare inappropriata, inadeguata e contraddittoria rispetto alle sue stesse finalità di contenimento della spesa pubblica e di efficientamento delle amministrazioni.

Ciò nonostante, risulta necessario confrontarsi nel merito delle misure assunte dal Governo e approvate dal Parlamento. Il processo apertosi con l’approvazione del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214, pone infatti a tutte le Istituzioni, alle Organizzazioni Sindacali ed alle altre Rappresentanze sociali questioni non eludibili.

La strategia da adottare non può essere quella manzoniana del *sopire, troncare*. E' invece necessario essere partecipi, se non protagonisti e protagoniste, del cambiamento.

Ciò spetta in primo luogo ad una organizzazione rappresentativa delle dirigenti e dei dirigenti della Province, che costituiscono amministrazioni in cui sono al lavoro

professionalità e competenze di tutto rispetto ed esistono buone pratiche spesso premiate a livello nazionale.

Per tali motivi DIREL ritiene necessario aprire un confronto di largo respiro sulle questioni poste in merito all'assetto istituzionale delle autonomie locali. Questioni riguardo alle quali anche le Regioni, dal canto loro, sono chiamate ad assumere decisioni di portata fondamentale: non per niente alcune di esse hanno già manifestato la propria contrarietà alle norme adottate.

Non intendiamo difendere soltanto interessi individuali e di categoria, che pure riteniamo legittimi e rispettabili. Vogliamo infatti rivendicare una storia organizzativa, un ruolo professionale, una capacità di gestione, che riteniamo essere a volte tra le eccellenze della pubblica amministrazione ed in quanto tali riconosciute.

Chiediamo quindi l'apertura di un tavolo di confronto tra tutti i livelli istituzionali interessati con le rappresentanze delle lavoratrici e dei lavoratori, al quale crediamo di poter contribuire con forza e slancio, in un'ottica di trasformazione e di rilancio dell'azione dei pubblici poteri per i territori e le popolazioni amministrare, che rimangono la stella polare alla quale ispirare la direzione del nostro navigare.

Per questo, dentro la crisi economica e della finanza pubblica, le dirigenti e i dirigenti delle Province aderenti alla Direl - Confedir ritengono opportuno, se non doveroso, esprimere il proprio punto di vista, che, per quanto parziale e limitato, appartiene a donne e uomini che si sentono pienamente e responsabilmente coinvolti nei processi in corso e intendono far sentire la propria voce.

I "tagli ai costi della politica" costituiscono argomento di sicuro interesse popolare, ma le improvvisazioni messe in campo su questo terreno, per dare le pur necessarie risposte, rischiano paradossalmente di trasformarsi in un elemento di maggiore inefficienza e di minore economicità.

In particolare, il capitolo "abolizione delle Province" è stato troppo spesso scritto con l'inchiostro della demagogia e segnato nel suo contenuto da una certa superficialità, che ha fatto crescere nell'opinione pubblica una sorta di convinzione sulla ineluttabilità del suo compimento.

E' in questo clima nasce l'articolo 23 del decreto legge varato dal governo Monti, che rappresenta, a nostro parere, uno strumento inadeguato se posto al di fuori di un disegno complessivo di riordino dell'assetto istituzionale delle autonomie locali. Ma se questo

disegno tarda a venire occorre allora confrontarsi con la vicenda oggi in campo, con tutto il suo portato innovativo e di trasformazione dell'assetto istituzionale.

Si tratta di una vicenda che da una parte evoca necessariamente il percorso di istituzione delle Città Metropolitane, il quale non richiede alcun passaggio costituzionale, bensì un processo attuativo di norme già vigenti. Riteniamo che, se si voglia fornire risposte capaci di generare efficienza del sistema, questo processo vada rapidamente portato a compimento, con una specificità per la Città Metropolitana di Roma Capitale.

D'altro canto è la stessa Unione delle Province Italiane a proporre un processo di accorpamento delle restanti province, in una ottica di razionalizzazione che aiuterebbe però a preservare un corretto assetto dell'esercizio delle funzioni di area vasta, semplificando i rapporti tra i diversi assetti di governo ed evitando sovrapposizioni e duplicazioni, anche con la pleora di altri enti intermedi, dove spesso si annidano vere sacche di inefficienza e di spreco.

Se poi le province debbano essere enti i cui organi di governo siano investiti dal suffragio popolare, ovvero una sorta di agenzia governata dai rappresentanti dei comuni è un tema discutibile, per il quale è necessario trovare la soluzione più opportuna. Ma sicuramente l'esercizio delle funzioni di area vasta non può essere rimesso alla improvvisazione di improbabili soluzioni di ingegneria istituzionale.

Non siamo contrari al cambiamento, non ci opponiamo ad esso, volendo bensì esserne partecipi, protagoniste e protagonisti. Per questo sollecitiamo tutti gli attori istituzionali, politici e sociali al confronto più aperto e costruttivo, al quale, dal canto nostro, intendiamo apportare competenze e professionalità, che abbiamo maturato e sviluppato in una storia amministrativa importante e rilevante come quella delle province.

La situazione attuale è mortificante: il clima di incertezza, di smobilitazione, di demotivazione, quando non di ansia e di timore diffusi nel personale dipendente delle province genera di per sé effetti indesiderati e disgregativi, che certamente nuocciono alla efficienza ed alla stessa credibilità del sistema istituzionale.

Chiediamo quindi un rapido e concreto confronto che, partendo proprio dall'insieme dei fattori che compongono il quadro delle autonomie locali, individui gli strumenti migliori per agire con efficacia ed economicità in favore delle popolazioni e dei territori. In questo quadro riteniamo scontato che vengano non soltanto salvaguardate, ma pienamente

valorizzate tutte quelle professionalità che sono maturate e si sono affermate nelle amministrazioni provinciali di tutto il Paese.

2) “Stato dell’arte” normativo sull’Istituzione Provincia

<p>Situazione in essere (D.Lgs. 67/2000)</p>	<p style="text-align: center;">CAPO II Provincia</p> <p style="text-align: center;"><i>Articolo 19</i> <i>Funzioni</i></p> <p>1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:</p> <ul style="list-style-type: none">a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;c) valorizzazione dei beni culturali;d) viabilità e trasporti;e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;f) caccia e pesca nelle acque interne;g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. <p>2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.</p> <p>3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal presente testo unico per la gestione dei servizi pubblici locali.</p>
--	---

Articolo 20
Compiti di programmazione

1. La provincia:

a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione;

b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;

c) formula e adotta con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni.

2. La provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;

b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;

c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;

d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale.

4. La legge regionale detta le procedure di approvazione, nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento.

5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.

6. Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle province e tengono conto dei loro programmi pluriennali.

<p>Norma vigente del decreto Monti (art. 23) convertito in L. 214/2011</p>	<p>14. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.</p> <p>15. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.</p> <p>16. Il Consiglio provinciale e' composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.</p> <p>17. Il Presidente della Provincia e' eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16.</p> <p>18. Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato.</p> <p>19. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.</p> <p>20. Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17.</p> <p>20-bis. Le Regioni a Statuto speciale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20 entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto. Le medesime</p>
--	---

	<p>disposizioni non trovano applicazione per le Province Autonome di Trento e di Bolzano.</p> <p>21. I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa.</p> <p>22. La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione e' a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni.</p>
<p>Proposta di modifica in Carta delle Autonomie (testo approvato dalla Camera dei Deputati nel 2010)</p>	<p>Art. 3. (Funzioni fondamentali delle province)</p> <p>1. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, le funzioni fondamentali delle province sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni spettanti in qualità di enti autonomi dotati di propri statuti e muniti di autonomia finanziaria di entrata e di spesa; b) la pianificazione e la programmazione delle funzioni spettanti; c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale; d) la gestione finanziaria e contabile; e) il controllo interno; f) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale; g) la vigilanza e il controllo nelle aree funzionali di competenza e la polizia locale; h) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; i) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo; l) nell'ambito dei piani nazionali e regionali di protezione civile, l'attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione d'emergenza in materia; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l'attuazione di piani di risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale; m) la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza, ivi compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e di controllo; n) la tutela e la gestione, per gli aspetti di competenza, del patrimonio ittico e venatorio; o) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato

	<p>in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale;</p> <p>p) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;</p> <p>q) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado;</p> <p>r) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l'impiego;</p> <p>s) la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale in ambito provinciale, compatibilmente con la legislazione regionale;</p> <p>t) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale.</p>
<p>Proposta di modifica in emendamenti presentati in Commissione AA.CC. del Senato dai relatori alla Carta delle Autonomie</p>	<p>Art. 3. (Funzioni fondamentali delle province)</p> <p>1. Sono funzioni fondamentali delle province quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:</p> <p>a) tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza, ivi compresa la tutela e la gestione del patrimonio ittico e venatorio;</p> <p>b) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché, nell'ambito dei piani nazionale e regionali di protezione civile, attività di previsione, prevenzione e pianificazione d'emergenza in materia;</p> <p>c) pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale;</p> <p>d) costruzione, classificazione, gestione e manutenzione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;</p> <p>e) previsione, prevenzione e pianificazione d'emergenza in materia di protezione civile nell'ambito dei piani nazionali e regionali;</p> <p>f) cooperazione, anche mediante supporto tecnico-amministrativo, in favore dei comuni.</p> <p>2. Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.».</p>
<p>Proposta di modifica in subemendamenti proposti da U.P.I. ad</p>	<p>Art. 3 (Funzioni fondamentali delle Province)</p> <p>All'art. 3, comma 1, prima della lettera a) introdurre la seguente</p>

<p>emendamenti dei relatori alla Carta delle Autonomie</p>	<p>lettera: “0a) amministrazione generale, programmazione e raccolta dati, gestione finanziaria e contabile e organizzazione dei servizi pubblici locali di competenza;” Alla lettera b) sostituire la parole “programmazione” con la parola “organizzazione”. Sostituire la lettera e) con le seguenti lettere: “e) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo; “e-bis) la programmazione dell’offerta formativa e la gestione dell’edilizia scolastica delle scuole secondarie di secondo grado; e-ter) l’organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro; e-quater) l’organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale; e-quinquies) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico sociale;”.</p>
--	--

3) Ricorso pendente innanzi alla Corte Costituzionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 23 commi 14-21, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in Legge 22 dicembre 2011, n. 214; motivazioni.

E’ stata fissata per il 6 novembre prossimo, in udienza pubblica, la trattazione dei ricorsi presentati alla Corte Costituzionale da sei Regioni – Piemonte, Lombardia, Veneto, Molise, Lazio e Campania – per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 23 commi 14-21, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in Legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Il relatore in udienza sarà il giudice costituzionale prof. Gaetano Silvestri, professore ordinario di diritto costituzionale.

I ricorsi presentati dalle Regioni, seppure con sfumature ed approfondimenti diversi, lamentano che le disposizioni approvate sono palesemente in contrasto con i principi e le disposizioni costituzionali che disciplinano i rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali ed, in particolare, gli articoli 5, 114, 117 (comma 2, lettera p) e comma 6), 118 e 119 della Costituzione e sono, altresì, incongruenti con i principi generali della disciplina degli enti locali del nostro ordinamento.

Questa la sintesi delle motivazioni elaborata dall’UPI per singola disposizione dell’art. 23:

- - Il **comma 14** viola l’art. 117, comma 2, lett. p) e l’art. 118, comma 2, della Costituzione, in quanto esclude che le Province abbiano funzioni fondamentali e funzioni proprie. Inoltre, affida alle Province funzioni di indirizzo e di coordinamento che possono essere giustificate solo da una sovra-ordinazione delle Province rispetto ai Comuni, non prevista dall’art. 114 della Costituzione e, a maggiori ragione, nel caso in cui le Province siano trasformate in enti di secondo grado.

La Costituzione individua le Province come un ente territoriale e autonomo (art. 114, comma 1 e 2) e fa riferimento espresso ad esse nell’art. 117, comma 2, lett. p, prevedendo che la legge statale possa disciplinare 3 oggetti: la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali. Allo stesso modo, l’art. 118, comma 2, statuisce che le Province siano titolari di funzioni proprie e di funzioni conferite dalla legge statale e da quella regionale.

Il sistema costituzionale dispone che le Province siano enti titolari di funzioni proprie, e cioè di quelle funzioni storicamente e in atto svolte dalle Province sulla base della legislazione esistente alla data dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 e per le quali la garanzia discende direttamente dalla previsione costituzionale, senza che sia dato alla legge statale (e, tanto meno, a quella regionale) la possibilità di incidere su quei poteri.

Si tratta di una garanzia costituzionale assoluta che viene incisa dalla espressione "esclusivamente" contenuta nel comma 14.

Questa disposizione, infatti, non aggiunge – come pure sarebbe logico – l'indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni in capo alle Province, ma tende ad eliminare le garanzie dettate dalla Costituzione con il riconoscimento delle funzioni proprie.

Allo stesso tempo la disposizione non ottempera a quanto disciplinato dalla lett. p). La Costituzione vuole che il legislatore statale individui le funzioni fondamentali delle Province e questo compito è stato assolto, sia pure a titolo provvisorio, dall'art. 21, comma 4, della legge n. 42 del 2009.

Si tratta di funzioni amministrative di carattere materiale che intervengono nell'ambito di materie della legislazione di particolare significato, come l'istruzione pubblica, i trasporti locali, la gestione del territorio, la tutela ambientale, lo sviluppo economico e il mercato del lavoro.

Con la disposizione del comma 14, invece, i contenuti delle funzioni amministrative provinciali sono stati eliminati del tutto e, in questo modo, il legislatore statale ha violato il compito attribuito a lui dalla Costituzione, con un comportamento censurabile anche dal punto di vista della ragionevolezza, per eccesso di potere (art. 3 Cost.).

- - Il **comma 15** è apparentemente ammissibile, in quanto rientra nelle competenze del legislatore statale previste dall'art. 117, comma 2, lettera p), ma **menoma la capacità di azione e di esecuzione delle Province ed è incongruente con quanto previsto dal testo unico degli enti locali, che può essere derogato solo con espresse modifiche delle sue disposizioni (art. 1, comma 4, D. lgs. 267/00).**

La disposizione del comma 15 è palesemente in contrasto con l'assetto storico degli enti locali territoriali che hanno avuto nella Giunta l'organo collegiale di esecuzione delle deliberazioni consiliari; anche il TUEL affida alla Giunta funzioni di diretta esecuzione delle deliberazioni del Consiglio e dell'attività dell'ente, ovviamente in modo collaborato con il presidente della Provincia.

La disposizione è irragionevole e non lascia intendere attraverso quali meccanismi lo stesso Presidente possa operare.

Restano senza un preciso riferimento i compiti propri della giunta, come gli atti dell'art. 107 e l'adozione del regolamento degli uffici e servizi.

- - Il **comma 16** viola l'art. 1, l'art. 5 e l'art. 114 della Costituzione poiché lede l'autonomia delle Province che, nel diritto costituzionale italiano, sono qualificate come **enti esponenziali di una comunità territoriale che si organizza democraticamente:** secondo l'art. 1, con organi elettivi di diretta emanazione del corpo elettorale;

in base al principio fondamentale dell'art. 5 della Costituzione "la Repubblica, una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali", il legislatore non può quindi abolirle, limitarle, diminuirne l'autonomia politica o incidere sul carattere democratico dell'ente, che rappresenta uno dei requisiti essenziali dell'ordinamento repubblicano.

Il comma viola l'articolo 14 della legge 400/88 poiché interviene sulla materia costituzionale ed elettorale che per legge è sottratta alla decretazione d'urgenza.

Il comma viola altresì l'art. 3 della Costituzione per eccesso di potere legislativo ed è in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto subordina il venir meno degli organi attuali ad una futura legge dello Stato di cui non vi è alcuna certezza.

- - Il **comma 17** viola lo stesso principio del punto precedente per illegittimità costituzionale derivata.

I commi 16 e 17, infatti, configurano la Provincia come un ente di secondo grado. Prevedono che il consiglio sia estremamente limitato, 10 componenti per tutte le Province, grandi e piccole, che sia eletto dagli "organi elettivi dei Comuni" e che in seno a questo venga eletto il Presidente.

Nessuna di queste disposizioni è compatibile con il carattere originario di ente territoriale rivestito dalla Provincia nel nostro ordinamento.

Si tratta di un carattere che la Costituzione ha riconosciuto e, perciò, sul quale non ha il potere di incidere essa stessa.

Il legislatore ordinario, pertanto e a maggiore ragione, non può toccare il carattere democratico della provincia. La democrazia locale è una espressione, la più alta, dell'autonomia dell'ente che è stata riconosciuta a più riprese dalla costituzione.

Sono, pertanto, illegittime tutte le disposizioni dei due commi considerati.

Negli enti territoriali (Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) il principio autonomista implica il principio democratico.

Questo richiede che il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete e che la rappresentanza abbia una consistenza tale da conseguire due risultati: in primo luogo, l'espressione del pluralismo politico, compatibilmente con la governabilità; in secondo luogo, la capacità di indirizzo e controllo da parte della rappresentanza medesima sull'ente.

- - Il **comma 18** viola l'art. 118 in quanto esclude che i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione si possano riferire alle Province e prevede il passaggio di competenze alle Regioni.

E' inoltre in palese contrasto con l'art. 120 della Costituzione poiché l'intervento sostitutivo dello Stato nei confronti della Regione non rientra nelle fattispecie ivi previste.

Occorre considerare, infine, che questa disposizione causa non risparmi ma aumenti della spesa pubblica, oltre a notevole confusione amministrativa ed istituzionale.

Funzioni recentemente trasferite alle Province dallo Stato e dalle Regioni, con il processo di decentramento amministrativo e con sensibili riduzioni di costi e di personale, ora dovrebbero essere ritrasferite a chi le ha decentrate. Il rinvio degli assetti funzionali ad una

legge futura di cui non vi è alcuna certezza pone nella confusione la programmazione delle attività di gestione delle attuali funzioni provinciali comma, violando altresì l'art. 3 della Costituzione per eccesso di potere legislativo ed è in contrasto con il principio di ragionevolezza.

La Costituzione prevede espressamente la Provincia come un livello in cui alle funzioni amministrative si possa assicurare un esercizio unitario secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Il comma 18, invece, esclude in via di principio e in modo generale esattamente ciò che la Costituzione prevede. Di qui il contrasto con l'art. 118, comma 1, della Costituzione.

Per questa disposizione l'incostituzionalità è così manifesta che non ammette neppure una eventuale giustificazione dettata da ragioni di emergenza.

- - Il **comma 19** viola gli stessi articoli per illegittimità costituzionale derivata.

Inoltre viola sensibilmente l'autonomia organizzativa delle Province che, a norma dell'art. 114, sono enti costitutivi della Repubblica con autonomia organizzativa e statutaria, dotati di potere regolamentare (in base all'art. 117, comma 6) per organizzare lo svolgimento delle funzioni attribuite, nonché l'autonomia finanziaria prevista dall'art. 119 della Costituzione, che prevede il finanziamento di tutte le funzioni attribuite attraverso i meccanismi del federalismo fiscale, recentemente approvati anche dal legislatore ordinario.

- - Il **comma 20** , prevedendo il commissariamento delle Province che dovrebbero andare al voto nel 2012, incide non solo sull'autonomia delle Province garantita dalla Costituzione ma anche sui diritti dei cittadini ad eleggere democraticamente gli organi di governo delle Province.

-

Questo comma viola gli articoli 1, 5 e 114 della Costituzione e allo stesso tempo i principi della Carta europea delle autonomie locali ratificata dal nostro Parlamento.

Il comma viola l'art. 3 della Costituzione per eccesso di potere legislativo ed è in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto subordina il venir meno degli organi attuali ad una futura legge dello Stato di cui non vi è alcuna certezza e, soprattutto, prevede il commissariamento degli enti che dovrebbero andare al voto nel 2012, rinviando all'art. 141 del TUEL, ovvero ad una norma pensata per altre ipotesi di scioglimento dei consigli non applicabile in questo caso.

- - Il **comma 20 bis** viola l'autonomia riconosciuta alle Regioni a statuto speciale poiché impone ad esse di adeguarsi non ai principi della legislazione vigente ma a specifiche disposizioni di legge, peraltro manifestamente incostituzionali.

- - Il **comma 21** , allo stesso modo, viola l'art. 3 della Costituzione per eccesso di potere legislativo e è in contrasto con il principio di ragionevolezza, poiché la norma è generica, non specifica alcuna modalità e si limita a statuire l'invarianza della spesa.

Da segnalare, infine, che la Provincia di Genova è stata la prima ad essere commissariata a seguito del mancato rinnovo degli organi.

Si è proceduto allo scioglimento, prima della scadenza dei cinque anni come le altre Province, a seguito delle dimissioni del Presidente del 18 aprile 2012.

Dal decreto di scioglimento degli organi e di nomina del Commissario si evince che il Ministro dell'Interno ha inteso dare attuazione a due ordini del giorno presentati alla Camera ed al Senato che "impegnano il Governo: affinché il Ministro dell'interno, come commissario degli enti il cui mandato elettivo è ormai giunto a scadenza, assuma l'iniziativa per il procedimento di nomina degli attuali Presidenti di Provincia, fino al momento in cui gli organi di governo delle Province saranno rinnovati secondo le modalità previste dalla legge statale di cui all'articolo 23, comma 16, del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, come convertito dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, e comunque non oltre la data del 31 dicembre 2012"

Nel caso di Genova, viste le dimissioni irrevocabili del Presidente, è stato nominato Commissario straordinario, con i poteri di Presidente, Giunta e Consiglio, un assessore uscente fino all'elezione dei nuovi organi.

Si tratta di Piero Fossati, già assessore alla viabilità e alla protezione civile.

Il Commissario è affiancato da tre esperti sub commissari: i viceprefetti Flavia Anania (vice capo di gabinetto della prefettura di Genova), Carmine Battista (responsabile dell'area enti locali e consultazioni elettorali della stessa prefettura), e il dirigente in pensione del Ministero dell' Interno Antonio Scozzese, nominati con decreto del prefetto Francesco Antonio Musolino.

Intanto in virtù di quanto previsto dall'art. 23, comma 20, della Legge 214/2011, la gestione commissariale proseguirebbe fino al 31 marzo 2013.

4) Proposta dell'UPI basato su un lavoro comune delle Province che insistono nelle aree metropolitane: *"Delega al Governo per l'istituzione delle città metropolitane, la razionalizzazione delle province, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e degli enti strumentali"*

Relazione

La presente proposta è frutto di un lavoro comune delle Province che insistono nelle aree metropolitane ed ha l'obiettivo di riordinare profondamente le istituzioni per il governo di area vasta del Paese, attraverso l'istituzione delle Città metropolitane, la razionalizzazione delle Province e, conseguentemente, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e dei tanti enti strumentali intermedi, aziende, consorzi, società, che esercitano funzioni tipiche di Comuni e Province.

La difficile condizione della finanza pubblica, determinata soprattutto dalla stagnazione economica, a sua volta causata dalla crisi finanziaria ed economica internazionale, impone scelte rigorose per l'eliminazione delle spese derivanti dalla sovrapposizione di enti e strutture che esercitano le funzioni che possono essere attribuite agli enti territoriali, concentrando le risorse finanziarie pubbliche in modo razionale nei settori più importanti sotto il profilo dello sviluppo economico, sociale e civile del Paese.

La scelta di un profondo riordino degli enti per il governo di area vasta provinciale e metropolitano comporta una più complessiva semplificazione degli assetti istituzionali locali, con sensibili ricadute in termini di risparmi e riduzioni della spesa pubblica che non potrebbero

assolutamente derivare dalla semplice abolizione delle Province e che possono essere invece orientati al rilancio degli investimenti per lo sviluppo sostenibile del Paese.

In questa prospettiva, l'istituzione delle Città metropolitane come ente per il governo integrato delle aree metropolitane consente finalmente di dare una risposta adeguata alle domande di semplificazione degli assetti istituzionali che sono state avanzate da più di venti anni e fornisce strumento innovativo più funzionale al rilancio dello sviluppo del Paese.

Le Città metropolitane, infatti, sono chiamate ad esercitare tutte le funzioni delle Province e quelle di ambito metropolitano del Comune capoluogo, sono titolari della pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, della strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, della promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Accanto all'istituzione delle Città metropolitane, la presente proposta avvia un profondo processo di razionalizzazione delle Province, per fare in modo che, considerate le peculiarità storiche delle aree interessate, esse abbiano una dimensione adeguata dal punto di vista demografico e territoriale e omogenea quanto a indici economici, per l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge sul federalismo fiscale, e il profondo riordino di tutta l'amministrazione periferica statale e regionale.

Il profondo riordino delle istituzioni di area vasta previsto in questa proposta implica un accordo preventivo tra tutti i soggetti costitutivi della Repubblica in Conferenza unificata, secondo il principio di leale collaborazione, che possa costituire un solida base politica per l'avvio e l'attuazione della riforma.

Nella riforma del governo di area vasta un ruolo decisivo è assegnato alle Regioni, chiamate a ridisegnare le aree metropolitane e le Province del loro territorio, d'accordo con la maggioranza dei comuni interessati, e a proporre al Governo le nuove circoscrizioni, come previsto dall'art. 133 della Costituzione.

Il testo della legge delega potrebbe essere inserito all'interno del Disegno di legge di conversione in legge del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", che il Parlamento si appresta ad esaminare: se questa ipotesi fosse accolta, entro il mese di settembre 2012 l'iter di riforma potrebbe essere attuato e concluso.

Queste le principali novità previste dalla proposta, per quanto riguarda le Città Metropolitane.

- Si assegna una delega al Governo ad emanare, entro 4 mesi dall'approvazione della legge, uno o più decreti legislativi per l'istituzione delle città metropolitane, nell'ambito di una regione, nelle materie previste dalla legge sul federalismo fiscale e per il riordino delle province, previo parere delle commissioni parlamentari competenti.
- Entro un mese dall'approvazione della legge, attraverso un accordo in Conferenza Unificata, sono definiti gli indici demografici, geografici ed economici per la delimitazione delle aree metropolitane e delle circoscrizioni provinciali in ogni regione.
- Entro due mesi dalla definizione dell'accordo in Conferenza unificata, i comuni del territorio, secondo quanto previsto dall'articolo 133 della Costituzione, si aggregano nelle nuove circoscrizioni provinciali o metropolitane, nel rispetto del principio di continuità territoriale.
- Il territorio della città metropolitana coincide con il territorio di una o di più province.
- La città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della provincia e le funzioni del comune capoluogo di ambito metropolitano; ad essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e

finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

- La città metropolitana prende il posto della provincia e del comune capoluogo e si articola al suo interno in comuni metropolitani.

- Le Regioni provvedono ad attribuire ulteriori funzioni amministrative oggi da esse esercitate direttamente o indirettamente alle città metropolitane e a riallocare le funzioni tra esse e i comuni metropolitani.

- Sono organi della Città metropolitana il Sindaco, la Giunta e il Consiglio, eletti direttamente dai cittadini dell'area metropolitana.

Queste le principali novità previste dalla proposta, per quanto riguarda le Province e il riordino dell'amministrazione statale e regionale.

- Ciascuna provincia deve avere una dimensione adeguata dal punto di vista demografico, territoriale ed economico, per l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla Legge sul federalismo fiscale.

- Per razionalizzare le circoscrizioni territoriali, lo Stato e le Regioni a Statuto speciale procedono alla riduzione del numero delle Province e alla ridefinizione delle circoscrizioni provinciali, anche in conseguenza dell'istituzione delle città metropolitane.

- Sono organi della Provincia il Presidente, la Giunta e il consiglio eletti direttamente dai cittadini della provincia; le elezioni dei nuovi organi di governo delle province avviene a decorrere dalla data di scadenza del mandato amministrativo successivo all'approvazione dei decreti legislativi di attuazione della presente legge.

- Conseguentemente alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali e metropolitane, vengono accorpati gli uffici territoriali del governo.

- Si prevede che le funzioni amministrative siano esercitate dai Comuni, dalle province e dalle città metropolitane: si eliminano quindi tutti gli enti o le agenzie statali, regionali e degli enti locali. La Conferenza Unificata è chiamata ad esprimere parere sui decreti legislativi entro 30 giorni dal ricevimento dei decreti legislativi. Successivamente i decreti sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione, entro quarantacinque giorni, del parere delle competenti commissioni parlamentari.

La proposta di riordino degli enti di area vasta consente in tempi rapidi (6 mesi) di trovare risorse pari ad almeno **5 miliardi** di euro che potrebbero essere destinate al rilancio degli investimenti degli enti locali secondo una stima del tutto prudentiale.

Sono risparmi ben più consistenti rispetto ai 65 milioni di euro previsti nella relazione che accompagna i commi 14-21 dell'art. 23 del decreto "Salva Italia".

Dal processo di riordino delle Province è possibile ricavare **1 miliardo** di euro che derivano per il 50% dai processi di miglioramento dell'efficienza delle Province e per il restante 50% dalla riduzione del numero delle province conseguente alla revisione delle loro circoscrizioni.

Dal riordino degli uffici periferici dello Stato derivante dalla riduzione del numero delle circoscrizioni provinciali e dalla riunificazione degli stessi negli Uffici territoriali del Governo è possibile stimare un risparmio di almeno **2,5 miliardi** di euro, pari a circa il 4% dei **65 miliardi di euro** della voce "amministrazione generale" della spesa statale regionalizzata, in base ai dati di fonte RGS del 2010.

Dall'abolizione degli enti e agenzie strumentali che esercitano impropriamente funzioni che dovrebbero essere ricondotte ai Comuni e alle Province è infine possibile stimare un risparmio di almeno **1,5 miliardi** di euro.

I risparmi derivanti dall'attuazione di questa proposta di legge sono destinati ad un fondo speciale per il rilancio degli investimenti degli enti locali, le cui modalità di funzionamento saranno definite nell'ambito della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica istituita nell'ambito della Conferenza unificata.

Ovviamente, la presente proposta di legge è alternativa a quella approvata con il Decreto "Salva Italia e comporta l'immediata abrogazione delle norme sulle Province previste dall'art. 23 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come modificato dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (decreto cd. "Salva Italia) e il superamento di tutte le disposizioni che finora hanno rallentato il percorso di istituzione delle città metropolitane e di riorganizzazione del livello di governo di area vasta, provinciale o metropolitano.

PROPOSTA

Art. 1

(Delega al Governo per l'istituzione delle città metropolitane, la razionalizzazione delle province, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e degli enti strumentali)

1. In attuazione dell'art. 114, comma 1, della Costituzione, il Governo è delegato ad emanare, entro quattro mesi dall'approvazione della presente legge, su proposta del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della pubblica amministrazione e per la semplificazione, uno o più decreti legislativi per l'istituzione delle città metropolitane, nell'ambito di una regione, nelle aree previste dall'art. 23, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42, la razionalizzazione delle province e il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e degli enti strumentali, previo parere delle commissioni parlamentari competenti con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) entro un mese dall'approvazione della presente legge, attraverso un accordo in conferenza unificata, sono definiti gli indici demografici, geografici ed economici per la delimitazione delle aree metropolitane e delle circoscrizioni provinciali in ogni regione, in relazione alle funzioni di area vasta di natura provinciale o metropolitana;

b) entro due mesi dalla definizione dell'accordo in conferenza unificata, sulla base degli indici di cui alla lettera a), i comuni del territorio esercitano l'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione al fine di essere aggregati alle nuove circoscrizioni provinciali o metropolitane, nel rispetto del principio di continuità territoriale;

c) la perimetrazione della città metropolitana coincide in prima attuazione con il territorio di una o di più province; i comuni del territorio metropolitano possono esercitare l'iniziativa prevista dall'art. 133, comma 1, della Costituzione per far parte di un'altra provincia limitrofa; in caso di non coincidenza con il territorio di una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate;

d) la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia e le funzioni del comune capoluogo di ambito metropolitano; ad essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; il decreto legislativo regola la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo ultimo ente;

e) la città metropolitana prende il posto della provincia e del comune capoluogo e si articola al suo interno in comuni metropolitani; ai comuni metropolitani del territorio metropolitano si applica per quanto compatibile la disciplina dei comuni, contenuta nel decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267;

f) sono organi della città metropolitana il sindaco la giunta e il consiglio; il sindaco e il consiglio sono eletti direttamente dai cittadini dell'area metropolitana; il decreto legislativo disciplina il

sistema di elezione degli organi di governo della città metropolitana attraverso una ripartizione in collegi elettorali uninominali che garantiscano un'adeguata rappresentanza di tutte le comunità locali del territorio metropolitano, nonché le modalità ed i termini di indizione delle elezioni per la prima costituzione delle città metropolitane;

g) ciascuna città metropolitana definisce attraverso lo statuto e i regolamenti l'organizzazione, la composizione dell'assemblea dei sindaci dei comuni metropolitani e le modalità di esercizio delle funzioni in relazione alle specifiche esigenze del proprio territorio;

h) ciascuna provincia deve avere una dimensione adeguata per l'esercizio delle funzioni fondamentali, di cui all'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 ed, in ogni caso, per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta come disciplinate dalla legislazione statale e regionale;

i) ai fini della razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali, lo Stato e le Regioni a statuto speciale procedono alla riduzione del numero delle province e alla ridefinizione delle circoscrizioni provinciali, anche in conseguenza dell'istituzione delle città metropolitane, nel rispetto delle modalità previste dall'art. 133 della Costituzione;

l) sono organi della provincia il presidente, la giunta e il consiglio; il presidente della provincia e il consiglio provinciale sono eletti direttamente dai cittadini della provincia con il sistema di elezione vigente; il decreto legislativo disciplina le modalità di ridefinizione dei collegi elettorali provinciali, nonché i termini di indizione delle elezioni per i nuovi organi di governo delle province e l'eventuale riallineamento delle scadenze elettorali;

m) la nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali e metropolitane determina il riordino degli uffici territoriali del governo e l'accorpamento in essi degli altri uffici periferici dell'amministrazione statale che hanno sede nella provincia o nell'area metropolitana; nei decreti legislativi di attuazione della presente legge sono stabilite le modalità di riordino degli uffici statali periferici nelle circoscrizioni provinciali o metropolitane ed il trasferimento del personale e delle risorse finanziarie agli Uffici territoriali del governo.

2. Le Regioni a statuto ordinario, nel fornire il parere previsto dall'articolo 133 della Costituzione, sottopongono al Governo una proposta di delimitazione delle aree metropolitane e delle circoscrizioni provinciali del loro territorio sulla base delle proposte avanzate dalla maggioranza dei comuni.

3. Entro lo stesso termine di cui al comma 1, le Regioni a statuto speciale, con propria legge, istituiscono le città metropolitane e rideterminano le circoscrizioni provinciali del loro territorio sulla base delle proposte avanzate in base all'iniziativa esercitata dai comuni, nel rispetto dei principi e dei criteri previsti dai commi precedenti.

4. Le Regioni, con proprie leggi, entro un anno dall'approvazione della presente legge, attribuiscono alle città metropolitane ulteriori funzioni amministrative già da esse esercitate direttamente o indirettamente, provvedono al riordino delle circoscrizioni dei comuni metropolitani e alla riallocazione delle funzioni tra le città metropolitane e i comuni metropolitani.

5. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla conferenza unificata che rende il suo parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione, entro quarantacinque giorni, del parere delle competenti commissioni parlamentari.

6. Le funzioni amministrative sono in via generale esercitate dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane e non possono essere:

a) attribuite ad enti o agenzie statali o regionali né ad enti o agenzie di enti locali diversi da quelli cui tali funzioni sono attribuite;

b) esercitate da enti o agenzie statali o regionali né da enti o agenzie di enti locali diversi da quelli cui tali funzioni sono attribuite.

7. A decorrere dall'effettivo trasferimento delle risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni amministrative, nonché dall'effettivo finanziamento delle medesime funzioni, in conformità ai principi e ai criteri di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, cessa ogni forma di finanziamento delle funzioni esercitate in contrasto con le disposizioni di cui al comma precedente e sono nulli gli atti adottati nell'esercizio delle suddette funzioni.

8. Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le Regioni, nell'ambito della rispettiva competenza legislativa, provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati.

9. Lo Stato e le Regioni provvedono altresì ad individuare le funzioni degli enti di cui al comma precedente, in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali, riallocando contestualmente le stesse agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione.

10. I risparmi derivanti dall'attuazione della presente legge sono destinati ad un fondo speciale per il rilancio degli investimenti degli enti locali, da definire nell'ambito della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica istituita nell'ambito della Conferenza unificata.

11. Sono abrogati i commi 14 - 21 dell'art. 23 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come modificato dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché i commi 3 - 8 dell'art. 23 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Al comma abrogati 10 dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sono soppresse le seguenti parole “, e del comma 6, lettera d”.

5) *...a margine*

Problematiche inerenti la riforma del lavoro pubblico con specifico riferimento alle ricadute sull'organizzazione delle Autonomie locali

1) ipotesi d'incostituzionalità della previsione ex art. 9 comma 2 D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122, a tenore della quale è stata stabilita la riduzione del 5% degli stipendi dei dipendenti pubblici per redditi superiori a 90 mila euro lordi – per la parte eccedente i 90.000 euro - fino a 150 mila euro, nonché del 10% per la parte eccedente i 150 mila euro.

Com'è noto, l'art. 9 comma 2, nella sua originaria formulazione, si rivolgeva a tutti i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1 comma 2 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165.

Gli effetti giuridici di tale previsione normativa investivano, pertanto, i dipendenti pubblici, nei limiti previsti dallo strumento fiscale del contributo di solidarietà, originariamente previsto dall'art. 9 comma 2 della sopra indicata fonte normativa di carattere temporaneo, successivamente convertita in Legge n. 122 del 2010.

Negli effetti, essa rappresentava - e continua a rappresentare - una tassa patrimoniale sul reddito lordo, una sorta di contribuzione a carattere fiscale/tributario inizialmente applicata alle categorie di dipendenti della Pubblica Amministrazione e regimi assimilati.

Per quanto concerne il profilo dei principi accolti dalla Carta del 1948, specificamente in ambito tributario emerge quello relativo alla capacità contributiva, sancito dall'art.53 della Costituzione, il quale, al primo comma di detta norma, recita testualmente che “tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”.

La capacità contributiva costituisce, dopo una lenta evoluzione giurisprudenziale, il principio fondamentale del diritto tributario e, dal punto di vista sistematico, il predetto art. 53 è ineluttabilmente collegato all'art. 2 della medesima fonte normativa.

L'art. 53, primo comma, inoltre, integra anche il principio sancito dall'art. 3 della Carta, il noto principio di eguaglianza, con correlati effetti sul piano della posizione giuridiche soggettive dei possibili destinatari di provvedimenti di natura fiscale e/o tributaria.

In tale prospettiva, risulta pertanto palese ed evidente l'esistenza di un profilo di disparità di trattamento tra il dipendente pubblico, il dipendente privato ed il lavoratore autonomo, inizialmente non interessati, in termini di prelievo fiscale, dagli effetti della normativa in commento.

In sede di conversione del citato Legge 13 agosto 2011, n. 138 sono state apportate modifiche al relativo art. 2 comma 1 della predetta fonte, il cui tenore applicativo, per l'effetto di tale modifica prevede che *"le disposizioni di cui agli art. 9 comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e 18, comma 22 bis del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, continuano ad applicarsi nei termini ivi previsti rispettivamente dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 e dal 1° agosto 2011 al 31 dicembre 2014"*.

Ed ancora, il comma 2 della citata disposizione modificata in sede di conversione, prevede che *"in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze (...), a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013 **sul reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni, di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, è dovuto un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte eccedente il predetto importo***. Ai fini della verifica del superamento dei limite dei 300.000 euro rilevano anche il reddito di lavoro dipendente di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al lordo della riduzione ivi prevista (...). Il contributo di solidarietà non si applica sui redditi di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (...). Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da emanare entro il 30 ottobre 2011, sono determinate le modalità tecniche di attuazione delle disposizioni di cui al presente comma, garantendo l'assenza di oneri per il bilancio dello Stato e assicurando il coordinamento tra le disposizioni contenute nel presente comma e quelle contenute nei citati art. 9, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (...). Con decreto del Presidente della Repubblica (...) l'efficacia delle disposizioni di cui al presente comma può essere prorogata anche per gli anni successivi al 2013, fino al raggiungimento del pareggio di bilancio".

Pertanto, non può non evidenziarsi una significativa ed ingiusta differenziazione intercorrente tra il personale dipendente delle Pubbliche Amministrazioni – di fatto impossibilitato a sottrarsi, ove rientrando nelle citate fasce di reddito lordo – al delineato prelievo fiscale ridisegnato dalla normativa da ultimo pubblicata in Gazzetta Ufficiale, rispetto ai diversi soggetti non facenti parte del regime di cui all'art. 9 comma 2 del decreto legge 78/2010 modificato, il cui diverso prelievo del 3% su redditi superiori ad un fatturato lordo – anche concorrente - superiore alla significativa cifra di € 300.000 ben evidenzia il profilo di incostituzionalità per violazione degli articoli su citati.

2) Ipotesi d'incostituzionalità della previsione ex art. 71 D. L. n. 112/2008, convertito in Legge 133/2008, in materia di trattenute stipendiali in caso di malattia.

Sono pendenti numerose azioni legali avverso tale norma, finalizzate a ottenere l'abrogazione per violazione a principi costituzionali; non si procede, pertanto, ad una particolare disamina delle argomentazioni a sostegno della tesi dell'illegittimità della norma, essendo sufficiente richiamare l'Ordinanza del Tribunale di Livorno (in allegato e rinvenibile anche sul sito DIREL) che, in data 5.8.2011, ha trasmesso gli atti di una causa intentata avverso l'applicazione dell'articolo in contesto alla Corte Costituzionale ritenendo *"...rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. art. 71 D. L. n. 112/2008, convertito in Legge 133/2008, con riferimento agli artt. 3, 32, 36, 38 della Costituzione"*.

Tale Ordinanza è stata, altresì, notificata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

3) ipotesi d'incostituzionalità della previsione ex art. 52 del DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2009, n. 150 in attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, c.d. "legge Brunetta", per violazione dell'articolo 3 della Costituzione

l'articolo 52 recita:

"Modifica all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

1. All'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il comma 1, e' inserito il seguente:

«1-bis. Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni.»;

E' evidente come si operi, aprioristicamente, una sorta di valutazione con giudizio negativo sulle capacità di alcuni lavoratori limitandone il loro impiego in importanti settori, quali quelli della "...direzione di strutture deputate alla gestione del personale ..." evidentemente fondata sulla supposizione che questi non ne siano capaci o, ancor peggio, non siano scevri da condizionamenti di natura politica o sindacale nell'esercizio delle proprie funzioni dirigenziali.

L'articolo in questione, poi, appare ancora più irragionevole perché non si limita a sancire una mera incompatibilità tra le due cose - la direzione di un ufficio che gestisce il personale ed il rivestire una carica politica o sindacale - ma fa valere tale incompatibilità a decorrere da due anni prima del conferimento dell'incarico dirigenziale, quasi come se due anni fossero stati stabiliti come il tempo sufficiente a "disintossicarsi" da possibili condizionamenti.

6) Proposte Direl/Confedir

- Proposte di iniziative di immediata possibile adozione - Telelavoro:

Avviare un graduale ma costante processo teso ad individuare alcune attività amministrativo/burocratiche da poter essere espletate anche col ricorso al telelavoro, per destinare parte delle risorse umane a tali compiti da svolgere non nella abituale sede di servizio, bensì anche nella propria abitazione, secondo turnazioni e metodologie operative da concordare - anche sindacalmente - e che mirino all'efficienza ed alla produttività, esigenze che si coniugano con quelle del miglioramento della qualità di vita del dipendente.

Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, il telelavoro è espressamente regolato dal D.P.R. 70/99 (Riforma Bassanini) che dapprima distingue tra lavoro a distanza e telelavoro (tale distinzione è basata sul criterio della prevalenza nell'utilizzo degli strumenti informatici) e, poi, detta nei successivi articoli la disciplina specifica della materia.

Risultati attesi:

risparmio dei costi di gestione (per l'Amministrazione: riduzione delle postazioni lavoro, risparmi energetici etc.; per i dipendenti: risparmi legati al contenimento degli spostamenti abitazione/lavoro, possibilità di organizzare meglio il proprio tempo lavorativo e di quello destinato alla famiglia, a se stessi, allo svago etc.),

efficientamento dell'offerta dei servizi, miglioramento del rapporto col cittadino, generali miglioramenti nelle condizioni di vita di dipendenti pubblici ed utenza.

- Sportelli operativi decentrati sul territorio:

Individuare, sul territorio, alcune strutture pubbliche, di pertinenza della Provincia o dei Comuni, dove istituire sportelli temporanei a disposizione della cittadinanza locale per il disbrigo di pratiche amministrative di competenza dell'Istituzione Provincia, quale Ente di vasta area. Tale iniziativa ben si colloca in tale contesto geografico/istituzionale: la Provincia, di fatti, nella sua accezione di Ente di vasta area, già e' dotata di strutture decentrate sul territorio in ragione delle esigenze connesse alle materie di sua competenza ed in funzione delle relative esigenze della cittadinanza così come allocata sul territorio (vedi i centri di collocamento, le case cantoniere, i Distaccamenti della Polizia Provinciale).

Risultati attesi:

risparmio dei costi connessi all'efficientamento dell'offerta dei servizi, miglioramento del rapporto col cittadino, generali miglioramenti nelle condizioni di vita di dipendenti pubblici ed utenza.

- Proposte di natura legislativa sul riassetto della struttura amministrativa periferica dello Stato – ovviamente acquisita, grazie alla prossima pronuncia della Corte Costituzionale che si riunirà il 6 novembre prossimo, la tanto attesa ed inevitabile auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale del noto art. 23.

Le Regioni

Dovrà essere operato un attento studio sulle attività realmente poste in essere dalle Regioni, riconducendo le stesse nell'alveo delle loro reali, fondamentali competenze: essenzialmente legislative e di indirizzo e coordinamento degli Enti locali, consentendo a Province Città metropolitane e Comuni di porre in essere quanto a tali Enti attribuito dal Legislatore Costituzionale ed Ordinario in termini di gestione operativa sul territorio a contatto con i cittadini nelle materie di competenza.

- Le Province

Dovrà operarsi un'individuazione precisa delle competenze, da stabilire in ragione della specificità dell'Istituzione quale Ente di vasta area, che, in via esclusiva, dovranno essere svolte dalla Provincia che risulterà, a seguito della sua riorganizzazione, assolutamente rinforzata e resa maggiormente efficace nella sua azione amministrativa.

Si concorda, in buona parte, con l'ultima proposta di legge delega al Governo elaborata dall'UPI, sui cui risvolti di natura organizzativa/sindacale, specie per quanto attiene alla Dirigenza, si fa riserva di avanzare rilievi, critiche e proposte nelle opportune sedi.

- Le Città metropolitane

Vanno istituite in ossequio al dettato costituzionale e in rapporto di razionalità logica e giuridica con le altre Istituzioni.

- I Comuni

Individuate con attenzione le materie di competenza, dovrebbero essere incentivati, specie quelli di minori dimensioni, nell'individuazione delle più idonee forme di aggregazione ed integrazione con altri Enti locali, che la normativa offre, in

ragione di omogeneità di peculiarità del territorio me di esigenze della collettività, per rendere un servizio sempre più efficiente.

In tale contesto il ruolo di coordinamento della Provincia, già dimostratosi importante, specie nel corso degli ultimi anni, apparirà di tutta evidenza ancora maggiormente rilevante non appena andrà in porto una saggia e meditata riforma dell'Architettura Amministrativa decentrata dello Stato, così come pare si vada delineando.

- Camere di Commercio

Dovrà essere svolto uno studio approfondito per rendere tale Ente assolutamente in armonia organizzativa ed operativa con gli altri ed evitare sovrapposizioni ed inefficienze, mediante un'attenta individuazione delle specifiche competenze.

PRESUPPOSTO INDISPENSABILE DI TUTTA L'OPERAZIONE:

Le Competenze di natura amministrativa ed afferenti a servizi al cittadino che, nel corso degli anni, sono state attribuite a strutture esterne all'Amministrazione, ad Agenzie, a consulenti esterni etc., dovranno tornare nella diretta attribuzione e gestione dell'Istituzione di riferimento, per un evidente ragione tesa ad evitare duplicazioni di attività, per razionalizzare le risorse umane e quelle strumentali, per garantire un miglior servizio al cittadino. Ovviamente il personale dipendente di tali strutture, nel rispetto della normativa sull'ingresso nel pubblico impiego, dovrà essere garantito nei suoi diritti e, per il restante, si potrebbe valutare l'opportunità di avviare percorsi d'ingresso selettivi rispettosi della normativa e della meritocrazia.

- Esigenze di natura sindacale

E' chiaro che il Sindacato rappresentativo della Dirigenza, così come recentemente ribadito anche dal Governo - qualora ce ne fosse stato davvero bisogno - dovrà essere sentito e svolgere un ruolo di primo attore nella risoluzione delle conseguenze della riforma in argomento e nella individuazione degli strumenti giuridici ed economici che garantiscano il Dirigente in eventuali processi di mobilità ed altro, garantendo, in primo luogo, la dignità del Dirigente connessa allo svolgimento della sua funzione dirigenziale, quindi dei suoi diritti e doveri, con particolare riferimento ai diritti connessi alla retribuzione acquisita, a procedure concordate di mobilità o altro, ed ai doveri di fedeltà alla Repubblica Italiana ed ai cittadini italiani, al cui servizio opera. Al riguardo attenta, costante e pressante sarà l'azione sindacale, con il ricorso a tutti gli strumenti che la normativa consente.

Roma, Novembre 2012