



## **L A LEGGE “DELRIO” del 7 APRILE 2014, n. 56**

### **“DISPOSIZIONI SULLE CITTA' METROPOLITANE, SULLE PROVINCE, SULLE UNIONI E FUSIONI DI COMUNI”**

### **L A CONTROVERSA FORZA DELLA NECESSITA’**



Nella Gazzetta Ufficiale n. 81 del 7 aprile 2014 è stata pubblicata la legge n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”.

Il provvedimento detta un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo:

- l'istituzione delle città metropolitane,
- la ridefinizione del sistema di governo delle province,
- una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni.



## La legge “Delrio”

Perché diciamo che si tratta di una legge “obbligata”?

Perché nasce dall’esigenza di porre rimedio alla situazione determinata dalla dichiarazione di incostituzionalità di alcune norme del DL 201/2011 (salvitalia) e del DL 95/2012 (spending review) sul riordino delle province.

Il primo operava uno “svuotamento” delle funzioni delle province che avrebbero continuato ad esistere.

Il secondo segnava un cambiamento di rotta, avviando un processo di riordino delle province, destinate ad una drastica riduzione (da 86 a 51 nelle regioni ordinarie), pur conservando alcune funzioni (pianificazione territoriale, ambiente, trasporti, viabilità, scuole).



Ma i decreti legge avevano in comune la previsione di un progressivo commissariamento degli organi delle province mano a mano che, alla scadenza dei rispettivi mandati, si sarebbe dovuto procedere a nuove elezioni dirette.

Infatti dal 2011 ad oggi sono state progressivamente commissariate 20 province.

Nel 2014 scadono i mandati di 52 amministrazioni provinciali nelle regioni ordinarie.



## La legge “Delrio”

I decreti legge sono stati impugnati da alcune Regioni. La Corte costituzionale nel decidere la questione con la sentenza n. 220 del luglio 2013 ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle parti contestate dei decreti legge.

Si profilava quindi il rischio di dover indire le elezioni dirette sia delle province commissariate che quelle in scadenza nel 2014.

Dopo un intervento normativo per mettere in sicurezza i commissariamenti (con il DL 93/2013) e prima che la legge di stabilità per il 2014 (legge 147/2013) prorogasse i commissariamenti fino al 30 giugno 2014, è iniziato l’iter della legge “Delrio” che ha lo scopo di risolvere definitivamente la vicenda dei commissariamenti.



La Corte costituzionale non è entrata nel merito delle scelte operate con i decreti legge, ma ha ritenuto incostituzionale l’uso del decreto legge, che dovrebbe “fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza” ed è, per sua natura, “non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate”.



## La legge “Delrio”

La competenza statale in materia (art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.) riguarda “le componenti essenziali dell’intelaiatura dell’ordinamento degli enti locali”, che dovrebbero trovare disciplina in “leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti a esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo”. In sostanza, dice la Corte, le norme ordinamentali “non possono essere interamente condizionate dalla contingenza”.



## La legge “Delrio”

Quindi la decretazione d’urgenza è ritenuta ammissibile se incide su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti degli organi di governo, come in effetti in passato è accaduto.

Viceversa, non è ammissibile un intervento che trasforma l’intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, in quanto si tratta di una trasformazione radicale dell’intero sistema, oggetto di un ampio dibattito, un contesto quindi ben diverso da una situazione straordinaria di necessità e d’urgenza.





Un ultimo accenno ai contorni dell’iter parlamentare del ddl Delrio.

Un disegno di legge costituzionale per la soppressione delle province viene approvato dal Consiglio dei ministri il 5 luglio 2013, due giorni dopo la decisione della Corte costituzionale che sarebbe stata depositata solo il 18 luglio 2013.

Il 26 luglio il Consiglio dei ministri approva il ddl Delrio, che perviene alla Camera il 20 agosto, prima ancora di aver concluso l’iter in sede di Conferenza Unificata.



## La legge “Delrio”

La fretta è imposta dalla necessità di evitare il decadere dei commissariamenti e le nuove elezioni.

A questo timore si rimedia con una norma in sede di conversione del decreto legge sul “femminicidio” (!! ) ad ottobre 2013, che fa salvi i commissariamenti e gli atti adottati dai commissari e con una norma collocata nel maximendamento alla Legge di stabilità 2014 che prevede nuovi commissariamenti anche per gli organi delle province in scadenza nel primo semestre del 2014.



A questo punto l'incalzare rallenta e il 21 dicembre 2013 il ddl AC 1542 viene approvato alla Camera, recependo anche alcune proposte formulate dalle Regioni.

Rallenta ancora di più il disegno di legge costituzionale AC 1543 di soppressione delle province che, presentato alla Camera il 20 agosto, non viene neppure discusso in commissione.



## La legge “Delrio”

L’iter presso il Senato come AS 1212 procede a fasi alterne e subisce i contraccolpi delle vicende politiche degli ultimi mesi.

Alla fine il Governo presenta un maxiemendamento sul quale pone la fiducia il 26 marzo 2014 e così chiude definitivamente la discussione.

Dopo il ritorno alla Camera, la legge Delrio viene pubblicata il 7 aprile 2014 con il numero 56 ed entra in vigore il giorno successivo.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

## La legge “Delrio”



Gianfranco Spagnul - Regione Friuli Venezia Giulia

Roma – 10 aprile 2014



## **L’istituzione delle città metropolitane.**

Viene prevista l’istituzione nelle Regioni ordinarie di 10 città metropolitane (compresa Roma capitale) secondo un iter che dovrebbe concludersi entro la fine del 2014.

Le città metropolitane sommano le funzioni fondamentali delle province con altre, proprie, tipiche delle aree metropolitane.



Si tratta di:

- adozione del piano strategico del territorio metropolitano;
- pianificazione territoriale generale;
- organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale;
- mobilità e viabilità;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano.



Gli organi della città metropolitana sono:

- il sindaco metropolitano che è il sindaco del comune capoluogo;
- il consiglio metropolitano, organo elettivo di secondo grado, con compiti di indirizzo e controllo;
- la conferenza metropolitana (composta dai sindaci dei comuni metropolitani) con poteri per lo più consultivi.

Il territorio coincide, almeno all’inizio, con quello delle provincia corrispondente.





Le 10 città  
Metropolitane  
previste  
dalla legge  
Delrio  
e le 5 che  
Le Regioni  
speciali  
potrebbero  
istituire.

## La normativa

■ La città metropolitana è un ente amministrativo italiano previsto per la prima volta dalla legge n. 142 dell'8 giugno 1990

■ Secondo l'articolo 23 c. 6 della legge 42 del 5 maggio 2009, il governo è delegato ad adottare entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 21 maggio 2012) un decreto legislativo per l'istituzione delle città metropolitane





### **La trasformazione delle province**

Per le province si prevede un regime transitorio in vista della loro soppressione.

Il dato di maggiore rilievo è la trasformazione in enti locali di secondo grado, con il presidente ed il consiglio provinciale eletti dai sindaci e dei consiglieri comunali con un complesso meccanismo analogo a quello previsto per il consiglio metropolitano.



Si tratta di un sistema di voto ponderato per liste che ha lo scopo di bilanciare il peso dei comuni maggiori con il numero dei comuni associati.

Anche in questo caso viene prevista una assemblea dei sindaci con poteri consultivi.

Le funzioni fondamentali delle province sono ridimensionate e ora riguardano:



## La legge “Delrio”

- pianificazione territoriale provinciale di coordinamento;
- tutela e valorizzazione dell’ambiente;
- pianificazione dei servizi di trasporto;
- costruzione e gestione di strade provinciali;
- raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- controllo dei fenomeni discriminatori sul lavoro e pari opportunità.



Viene inoltre disciplinato un articolato percorso di riallocazione delle altre funzioni provinciali sia da parte dello Stato che da parte delle Regioni, ciascuno per le sue competenze.

Per tre province montane (Belluno, Sondrio e Verbano-Cusio-Ossola) sono previste maggiori funzioni in materia di sviluppo economico e relazioni transfrontaliere.



### **Il dibattito sulla costituzionalità della legge**

Questa parte della legge ha suscitato un vivace dibattito sia in sede politica che in sede dottrinale centrato sulla compatibilità costituzionale della trasformazione delle province in ente i cui organi sono frutto di una elezione di secondo grado.

Le Province infatti sono tuttora un elemento costitutivo della Repubblica (art. 114 Cost.).



## La legge “Delrio”

Le voci critiche hanno messo in luce un nesso fra la natura di componente costitutivo della Repubblica e il carattere di democraticità che imporrebbe che l'organo rappresentativo scaturisca direttamente dalla scelta del corpo elettorale, detentore della sovranità popolare.

Secondo altri la democraticità sarebbe comunque garantita dal fatto che gli elettori sono legittimati da un voto popolare.



E' stata richiamata la Carta europea delle Autonomie (art. 3, comma 2), ratificata anche dall'Italia, per dedurne l'esistenza di una elezione diretta degli enti locali .

E' stato tuttavia obiettato che esistono in Europa (Spagna) altri enti intermedi di secondo grado e che la Carta avrebbe valore programmatico.





E' stato anche osservato criticamente che la riallocazione delle funzioni provinciali (dette di “area vasta”) presso la Regione come presso i Comuni presenterebbe una incongruenza in quanto distorsiva dell'esercizio di funzioni di area vasta presso enti preposti a curare interessi di natura regionale piuttosto che locale, in quanto diversa è la rispettiva dimensione demografica, istituzionale e organizzativa.



### **Unioni di comuni**

Viene semplificato il modello ordinamentale delle unioni di comuni che si era andato disgregando ad opera delle iniziative dello stesso Governo negli ultimi anni.

Abbiamo quindi le unioni facoltative e le unioni obbligatorie per le funzioni fondamentali per i comuni sotto la soglia di 5.000 abitanti (3.000 se comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane), per raggiungere la dimensione di almeno 10.000 abitanti (ridotta a 3.000 per i comuni montani).



Inoltre sono stabiliti criteri per la costituzione del consiglio dell'unione (il cui numero dei componenti è fissato dallo statuto e che è formato da consiglieri eletti dai singoli consigli fra i propri componenti con rappresentanza delle minoranza e di ogni comune), è previsto il segretario dell'unione ed il contenuto e le modalità di approvazione dello statuto.

Tutte le cariche nell'unione sono gratuite.



### **Fusione di comuni**

La scarsa normativa esistente (art. 16 TUEL) è integrata con la previsione di forme di tutela del comune minore e di favore rispetto ai numerosi vincoli di finanza pubblica nonché di semplificazione normativa.

Viene istituita la fusione per incorporazione, che consiste in una forma semplificata di fusione.

Ogni fusione va comunque prevista da una legge regionale apposita.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

## La legge “Delrio”

**1+1=3**

**Il Comune Unico  
costa di meno  
e serve di più**





Da parte delle Regioni, che in sede di Conferenza unificata il 26 settembre 2013 avevano espresso parere negativo, si è lamentata la marginalizzazione del proprio ruolo e il mancato accoglimento della richiesta di configurare le norme del “Delrio” come cedevoli rispetto alla competenza legislativa residuale in materia di ordinamento locale.



## Che accade nelle Regioni speciali?

Valle d’Aosta e Trentino Alto Adige non sono coinvolte nel dibattito sul futuro delle province, le altre, stanno seguendo percorsi differenziati, ma comunque paralleli sulla strada della abolizione delle province previo loro ridimensionamento.



La Sicilia in effetti costituisce un caso a sè.

Lo statuto siciliano già prevedeva che al posto delle province fossero istituiti i “liberi consorzi di comuni”.

A marzo 2014 l’Assemblea regionale ha approvato una legge che trasforma le province in liberi consorzi di comuni e istituisce tre città metropolitane.





## La legge “Delrio”

In Sardegna, dopo due referendum, rispettivamente abrogativo e consultivo, è stata approvata una proposta di modifica dello statuto che prevede l’abolizione delle province e una legge regionale (15/2013) che intanto ne dispone il commissariamento.

La legge regionale, in seguito ad un ricorso in via incidentale è stata sottoposta dal TAR Sardegna alla valutazione della Corte costituzionale.

Frattanto le recenti elezioni regionali hanno messo temporaneamente in stand-by la situazione.



## La legge “Delrio”

Nel Friuli Venezia Giulia, analogamente, da un lato è stata approvata una proposta di modifica dello statuto speciale (dicembre 2013), dall'altro è stata approvata una legge regionale (2/2014) che prevede la trasformazione delle province in enti di secondo grado, anticipando la legge Delrio.

Il progetto di riforma dell'associazionismo locale, ora in cantiere, prevede la costituzione di forme associative fra comuni destinate, prima, a svolgerne le funzioni su scala di area vasta e, poi, a subentrare alle province quando potranno essere soppresse.