



*Unione Regionale
delle Province Siciliane*

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

PROPOSTA DI LEGGE

Presentata dall'Unione Regionale Province Siciliane

“Norme sul riordino delle Province e istituzione delle Città Metropolitane”

Relazione

Il tema della rivisitazione delle Province è ricorrente nell'ordinamento regionale siciliano ed, ancor di più, in quello nazionale.

Con la presente proposta di legge si intende realizzare un intervento di carattere strutturale sull'Ente Provincia in Sicilia, ma ciò nondimeno attento a non stravolgere completamente la fisionomia del complessivo sistema delle Autonomie locali.

Il principio autonomista, proclamato nell'art. 5 della Costituzione italiana, prevedendo che la Repubblica “una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali” , impedisce sia alla legge statale che al legislatore delle Regioni (siano esse ordinarie o speciali) di eliminare il carattere direttamente democratico dell'ente. Principio autonomista e principio democratico, infatti, sono inscindibilmente connessi e permeano gli organi dei diversi livelli di governo elencati nell'art. 114 della Costituzione, a partire dai Comuni fino a giungere allo Stato.

Le Province sono espressione delle caratteristiche storiche ed identitarie di comunità stanziate su un determinato territorio; il livello di governo provinciale è l'unico in grado di garantire ai comuni, anche a quelli di ridottissime dimensioni, di svolgere la loro



*Unione Regionale
delle Province Siciliane*

attività per l'erogazione dei servizi ai cittadini. Proprio in virtù del carattere di ente direttamente rappresentativo di collettività l'elezione popolare è l'unico strumento che assicura, nella prospettiva della democrazia rappresentativa, un processo decisionale aperto e trasparente. Nella presente proposta sono contenute disposizioni puntuali per avviare il processo di razionalizzazione delle Province, rivisitandone il numero previa definizione delle Città metropolitane sulla base dei parametri contenuti nel Decreto nazionale sulla Spending review. Le Province, quali istituzioni costitutive dell'ordinamento repubblicano, siccome descritto dall'art. 114 della Costituzione italiana, manterranno la caratteristica di provvedere alla elezione diretta dei loro rappresentanti. Ciò nel rispetto di quella linea di tendenza inaugurata con le riforme della legislazione ordinaria per l'elezione dei Sindaci e dei Presidenti delle Province (l. reg. sic. n. 7 del 1992, l. reg. sic. n. 26 del 1993 e l. n. 81 del 1993) e per l'elezione dei Consigli regionali (l. n. 43 del 1995 e l. cost. n.1 del 1999) che restituirono, come affermato da autorevole dottrina costituzionalistica, lo "scettro" al popolo sovrano. Infatti, l'avvicinamento del potere pubblico, nelle sue diverse declinazioni, alle domande dei cittadini e dei territori rappresenta la miglior risorsa dei modelli democratici.

Da altro punto di vista, la presenza di un interlocutore istituzionale direttamente rappresentativo della popolazione consente alla Regione stessa di sviluppare un regionalismo pienamente attuativo del principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nell'allocatione delle funzioni amministrative di propria competenza, secondo quanto previsto nell'art. 118 della Costituzione. Ed, in particolare, assume un "rilievo politico ed istituzionale profondamente diverso allocare la funzioni amministrative all'ente Provincia così come configurato dal disegno costituzionale, piuttosto che allocarle ad un ente privo di rappresentatività diretta delle popolazioni interessate". Per esempio l'assegnazione alle Province della competenza a provvedere alla pianificazione territoriale per il governo del territorio, nonché la competenza ad approvare i piani comunali di assetto del territorio si fonda proprio sulla struttura direttamente rappresentativa di esse e sulla possibilità del diretto controllo democratico del cittadino elettore.



*Unione Regionale
delle Province Siciliane*

Per tutte queste ragioni, con il presente disegno di legge, si ribadisce il metodo di elezione diretta del Presidente della Provincia e dei componenti del Consiglio Provinciale, finalizzato a non compromettere la rappresentatività democratica degli stessi. E ulteriormente, nell'intento di evitare sprechi nella spesa pubblica ed, in particolare, per quel che concerne "i costi della politica", si propone una drastica riduzione del numero dei consiglieri, che viene, comunque, ridefinito in proporzione al numero degli abitanti di ciascuna Provincia. L'organo esecutivo è invece composto soltanto da assessori, nominati dal Presidente della Provincia, suoi stretti collaboratori che lo coadiuvano nell'azione amministrativa. Ed invero, l'eliminazione *tout court* della Giunta così come disposta dall'art. 23, comma 15 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201, così come convertito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n.214 (pubblicata in G.U. n. 300 del 27.12.2011) oltre ad essere in evidente contrasto con il modello tradizionale degli enti locali, che hanno avuto nella Giunta l'organo collegiale di esecuzione delle delibere collegiali, menoma, in primo luogo, la capacità di azione delle Province e dello stesso Presidente dell'Ente, che rimane comunque titolare di funzioni di area vasta, ma non si comprende con quali strumenti dovrebbe operare.

Del resto, la stessa relazione tecnica del decreto "Salva Italia" (e al netto delle gravi incompatibilità costituzionali in esso presenti) fa, con chiarezza, emergere che il risparmio di spesa derivante da un diverso assetto istituzionale delle Province, private della Giunta e di un Presidente direttamente eletto dai cittadini (appunto, quello delineato dall'art. 23 dello stesso decreto) è davvero esiguo se non addirittura inesistente, laddove si afferma: "*considerando che le risorse umane, finanziarie e strumentali rimangono legate alle funzioni che si trasferiscono si ritiene di non stimare su tale versante risparmi di spesa (tali risparmi appaiono verosimilmente destinati a prodursi nel tempo, attraverso la futura razionalizzazione dell'assetto organizzativo e lo sfruttamento delle economie di scala). Per quanto attiene i c.d. "costi della politica" che – da dati SIOPE - ammontano a circa 130 milioni di euro lordi, appare verosimile considerare una riduzione percentuale nell'ordine del 50%, considerando che rimarrebbero quali organi i Presidenti e i componenti del Consiglio e che dovrà essere assicurato un supporto di*



*Unione Regionale
delle Province Siciliane*

segretaria, come previsto dal comma 19. Il risparmio di spesa associabile al complesso normativo in esame – 65 milioni di euro lordi – è destinato a prodursi dal 2013 e peraltro in via prudenziale non viene considerato in quanto verrà registrato a consuntivo”.

L’istituzione della “Conferenza permanente dei Sindaci”, in un sistema di governance “multilivello”, costituito “da una pluralità di ordinamenti giuridici integrati”, chiamati ad interagire reciprocamente, assicura la partecipazione dei rappresentanti dei Comuni, quali enti più vicini ai cittadini e costituisce una forma stabile di raccordo, mediante la quale il livello di governo municipale possa attivamente prendere parte alla attività svolta dalla Provincia.

Si introduce, così, sulla falsa riga di quanto già disposto dalla l. reg. sic. n. 9 del 1986, (che prevede un coinvolgimento dell’assemblea generale dei sindaci sul piano di sviluppo economico sociale) un più incisivo potere di partecipazione dei Comuni sulle decisioni concernenti le materie affidate alla competenza della Provincia. In realtà, si tratta di attribuire all’istituenda Conferenza permanente dei Sindaci una funzione di tipo consultivo. Qualora tale organismo abbia espresso «*parere contrario o parere favorevole condizionato all’introduzione di modificazioni specificamente formulate su provvedimenti riguardanti talune materie di particolare rilevanza per i territori comunali*», tali provvedimenti potranno essere approvati solamente se il Consiglio Provinciale delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

In estrema sintesi, il presente disegno di legge, valorizzando il principio di leale collaborazione istituzionale, attribuisce una funzione di tipo consultivo alla Conferenza permanente dei Sindaci, con un aggravamento della procedura di formazione delle delibere consiliari, in caso di parere contrario. In tal modo, si riesce a dar voce al contesto territoriale di riferimento, costituito da una pluralità di Comuni, in alcuni casi, di piccole o piccolissime dimensioni. Insomma, si tratta di un meccanismo con cui porre al Consiglio provinciale un vincolo ulteriore per l’approvazione. Una sorta di riserva rinforzata per procedimento, con un doppio onere per il Consiglio provinciale: di



*Unione Regionale
delle Province Siciliane*

richiedere obbligatoriamente il parere alla Conferenza dei Sindaci e di raggiungere la maggioranza assoluta per superare l'opposizione della stessa.

Soppressione Enti intermedi. La difficile condizione della finanza pubblica, determinata soprattutto dall'enorme debito pubblico italiano, ed aggravata, altresì, dalla crisi economica della zona Euro, richiede uno sforzo ulteriore al fine di eliminare aggravi di spesa derivanti dalla sovrapposizione di enti ed organismi che esercitano funzioni che ben potrebbero essere affidate alle Province. Siffatta opzione legislativa consente un utilizzo oculato delle (scarse) risorse finanziarie pubbliche da impiegare nei settori di maggior rilievo per lo sviluppo economico e sociale della Regione siciliana. Allo stesso tempo, la scelta di rafforzare le istituzioni territoriali previste dalla Costituzione impone, anche al legislatore regionale siciliano, di procedere alla soppressione di enti e strutture decentrate che non godono una diretta legittimazione democratica.

Queste strutture - distanti dai cittadini, poco conosciute e difficilmente controllabili - costituiscono un costo assai alto della pubblica amministrazione e della politica. Le inchieste dei media e le ricerche effettuate da diversi organismi di studio hanno posto in evidenza, al di là delle deviazioni e degli sperperi, come in ogni caso tutto ciò costituisca un fattore di aggravio di spesa, confusione nella ripartizione dei ruoli e delle funzioni, nonché, un aumento non indifferente della pressione fiscale complessiva. Analizzando i bilanci di queste strutture è evidente come la gran parte dei fondi sia destinata alle spese di funzionamento e solo una minima parte sia ridistribuita ai cittadini, sotto forma di servizi e di opere pubbliche.

Ma al di là del dato meramente economico- finanziario la presente proposta mira a dare attuazione, nell'ambito della Regione Sicilia, ai principi generali contenuti nel pacchetto di misure approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 20 gennaio, meglio conosciuto come decreto legge sulle liberalizzazioni. In particolare, il 1 co. dell'art. 26 rubricato "Promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali" afferma: "Al decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, sono apportate le seguenti modificazioni: A) dopo l'art. 3 è inserito l'art. 3 bis (Ambiti territoriali e criteri



*Unione Regionale
delle Province Siciliane*

di organizzazione dei servizi pubblici locali) 1. L'organizzazione dello svolgimento sei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei individuati in riferimento a dimensioni comunque non inferiori alla dimensione del territorio provinciale e tali da consentire economie di scala e di differenziazioni idonee a massimizzare l'efficienza del servizio costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale" cui le Regioni sono tenute a conformarsi entro il 30 giugno 2012, pena l'attivazione dei poteri sostitutivi. La recente disposizione nazionale, peraltro, si pone in linea di coerente continuità con quanto disposto dall'art. 2, comma 38 della legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 2007) nella parte in cui valuta "prioritariamente" la Provincia quale ambito territoriale ottimale, ai fini dell'attribuzioni di funzioni in materia di rifiuti e gestione delle risorse idriche. Ebbene, alla luce di siffatte disposizioni, in cui si ribadisce l'esigenza di un ente intermedio che gestisca i servizi pubblici locali (gestione integrata del servizio idrico e del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti) in un ambito territoriale di dimensione provinciale, appare ancor più frettolosa ed inopportuna la scelta compiuta con l'art. 23 del decreto n. 201 del 2011 di svuotamento dell'ente provinciale. E' di tutta evidenza che la Provincia, quanto ente di governo territoriale intermedio, rivesta un'importanza strategica per il complessivo assetto ordinamentale italiano.

Proprio al fine di dare attuazione ai principi contenuti nella norma nazionale appena richiamata la presente proposta di legge intende eliminare organismi ed enti funzionali decentrati che esercitano funzioni a livello provinciale o territoriale, affidandone i compiti alle Province. Con la proposta odierna si provvede al trasferimento delle funzioni svolte attualmente in Sicilia da numerosi enti (Ato, Consorzi di Bonifica, Enti Parco regionali, Enti regionali di Protezione ambientale, Area di sviluppo industriale, Istituto autonomo case popolari, Azienda autonoma provinciale per l'incremento turistico) che produrrà un risparmio immediato di costi riferiti a Presidenti, consiglieri di amministrazione, staff, direttori) quantificabili in cifre di molto superiori a quelli che deriverebbero dalla eliminazione delle Province.



*Unione Regionale
delle Province Siciliane*

Ed invero, l'attuazione della riforma costituzionale del 2001, che come è noto interessa tutte le Regioni a statuto ordinario e a Statuto speciale e dunque anche la Sicilia, derivante dall'approvazione della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale impone una coerente individuazione delle funzioni fondamentali di tutti gli Enti locali, definiti dalla Costituzione, quali enti costituzionalmente necessari, un profondo ripensamento dell'adeguatezza dimensionale di ogni livello di governo, affinché le istituzioni territoriali possano esercitare effettivamente le loro funzioni in autonomia e responsabilità.

L'istituzione delle Città Metropolitane e la delineazione della relativa disciplina di cui agli articoli 8, 9, 10 e 11 della presente proposta di legge risponde invece a un'esigenza di ammodernamento dell'ordinamento regionale degli Enti Locali, per mezzo dell'introduzione di realtà amministrative specificamente preposte al governo di aree estese, integrate e, pertanto, particolarmente complesse da amministrare. Proprio a causa di tale complessità è previsto che le Città Metropolitane siano articolate in circoscrizioni di decentramento amministrativo dotate di poteri relativamente ampi.

Disegno di legge

Articolo 1

Organi della Provincia

Sono organi di governo della Provincia, il Presidente della Provincia, la Giunta, il Consiglio provinciale.

Il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto dai cittadini residenti nel territorio della Provincia.

Il consiglio provinciale è eletto a suffragio universale e diretto dai cittadini che risiedono nei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. E' composto da non più di quindici componenti nelle Province con popolazione fino a 300 mila abitanti, da non più di venti



*Unione Regionale
delle Province Siciliane*

componenti nelle Province con popolazione fino a 500 mila abitanti e da non più di venticinque componenti nelle Province aventi una popolazione che supera i 500 mila abitanti.

La Giunta provinciale è composta dal Presidente della Provincia e da quattro assessori nelle Province con popolazione fino a 300 mila abitanti, da sei assessori nelle Province con popolazione fino a 500 mila abitanti, da otto assessori nelle Province con popolazione che supera i 500 mila abitanti.

Articolo 2

Collegi elettorali

La legge regionale regola il sistema di determinazione dei collegi elettorali per la elezione dei consigli provinciali, nonché di attribuzione dei seggi, in modo da garantire una adeguata rappresentanza a tutte le comunità locali insistenti sul territorio provinciale, nonché le modalità e i termini di indizione delle elezioni per la loro prima costituzione.

Articolo 3

Conferenza permanente dei Sindaci

E' istituita la Conferenza permanente dei Sindaci dei Comuni facenti parte della provincia regionale, con funzioni consultive nelle materie di cui al successivo art. 4.

La Conferenza è convocata dal Presidente della Provincia.

Quando un provvedimento di competenza del Consiglio Provinciale riguardi le materie di cui all'art. 4 e la Conferenza dei Sindaci abbia espresso, a maggioranza dei suoi componenti, parere contrario o parere favorevole, condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, il Consiglio, nel caso in cui non vi si sia adeguato, delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Trascorsi trenta giorni dalla richiesta il parere si intende favorevole.

Il regolamento sul funzionamento della Conferenza permanente dei Sindaci è adottato con decreto dell'Assessore regionale alle Autonomie locali.



*Unione Regionale
delle Province Siciliane*

Articolo 4

Attribuzioni della Conferenza permanente dei Sindaci

E' richiesto alla Conferenza permanente dei Sindaci parere obbligatorio sugli atti di pianificazione e programmazione riguardanti le seguenti materie:

servizi sociali e culturali, sviluppo economico, organizzazione del territorio, tutela dell'ambiente, attività di prevenzione e controllo dell'inquinamento, organizzazione e gestione dei servizi, nonché localizzazione e realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque, quando i comuni singoli od associati non possono provvedervi; costruzione e manutenzione della rete stradale regionale, infraregionale, provinciale, intercomunale, rurale e di bonifica, organizzazione dei servizi di trasporto locale interurbano, protezione del patrimonio naturale e gestione delle risorse naturali, politiche del turismo.

Il parere è richiesto, altresì, per l'adozione del piano territoriale, del piano provinciale di sviluppo economico sociale, del piano relativo alla localizzazione delle opere ed impianti di interesse sovracomunale, del piano relativo alla rete delle principali vie di comunicazioni stradali e ferroviarie, del piano triennale delle opere pubbliche.

Le competenze urbanistiche spettanti ai Comuni sono trasferite alla Provincia.

Articolo 5

Accorpamento e soppressione di enti, agenzie ed organismi

Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, la Regione Sicilia, nell'ambito della propria competenza legislativa provvede all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati.

Ferme restando le competenze attribuite alla Provincia dalla l. reg. sic. n. 9 del 1986, la legge regionale provvede altresì ad individuare le funzioni degli enti di cui al comma 1, in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate alle Province, riallocando



*Unione Regionale
delle Province Siciliane*

contestualmente le stesse agli enti locali, secondo i principi costituzionali della sussidiarietà, della differenziazione e della adeguatezza.

Articolo 6

Regime di proroga

Gli organi di governo della Provincia che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 sono prorogati fino al 30 giugno 2013.

Articolo 7

Rinnovo degli organi provinciali

Decorso il termine di cui al precedente art. 6 si procede al rinnovo dei nuovi organi provinciali secondo le modalità stabilite all'artt. 1 e 2.

Articolo 8

Istituzione delle Città Metropolitane

La Regione Sicilia, nell'ambito delle competenze ad essa attribuite in forza dell'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana, istituisce le Città Metropolitane come enti rappresentativi delle collettività amministrative, in ossequio a quanto previsto dall'art. 114 della Costituzione della Repubblica Italiana.

Articolo 9

Aree di competenza

Le Città Metropolitane sono istituite all'interno delle aree metropolitane individuate dai Decreti del Presidente della Regione Sic. 10 Agosto 1995, e su queste esercitano le funzioni loro attribuite.

La rimodulazione delle aree metropolitane di cui al precedente comma e la relativa delimitazione sono effettuate, anche su richiesta degli enti locali interessati, con decreto del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale, adottata su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali.



*Unione Regionale
delle Province Siciliane*

A tal fine la relativa iniziativa è preventivamente sottoposta - a cura dell'Assessore regionale per gli enti locali - all'esame degli enti locali interessati che non abbiano promosso la richiesta di cui al comma precedente, i quali possono esprimere il proprio parere entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento. Decorso infruttuosamente tale termine, si prescinde dal parere.

Articolo 10

Funzioni della città metropolitana

Alle città metropolitane di Palermo, Catania e Messina, sono attribuite le funzioni proprie delle corrispondenti Province Regionali, che vengono contestualmente soppresse, e quelle di cui all'art. 21 della Legge Reg. Sic. 6 Marzo 1986 n. 9.

Spettano alle città metropolitane le funzioni di indirizzo, di controllo e di coordinamento nei confronti delle proprie circoscrizioni di decentramento nonché funzioni di programmazione e di pianificazione di funzioni o interventi di interesse dell'intera area metropolitana o di significative parti di essa.

Ulteriori funzioni possono essere ad esse attribuite dallo Stato o dalla Regione Siciliana, con legge ordinaria.

Articolo 11

Circoscrizioni di decentramento metropolitano

Le città metropolitane articolano il loro territorio in circoscrizioni di decentramento quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dalla città metropolitana.

I comuni ricadenti all'interno dell'area metropolitana sono riconvertiti in circoscrizioni di decentramento metropolitano denominate "Municipi".

Spettano al "Municipio" tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio di pertinenza, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico,



*Unione Regionale
delle Province Siciliane*

salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe e di statistica.

Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le ulteriori funzioni dei municipi, prevedendo organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.

Palermo, 5 ottobre 2012