

RIFORMA DEL TESTO UNICO DEGLI ENTI LOCALI

Webinar UPI Emilia-Romagna, 3 dicembre 2021

Gaetano Palombelli

PREMESSA

Il Parlamento italiano da 3 anni ha chiesto al Governo di rivedere la disciplina degli enti locali per superare l'approccio transitorio della legge 56/14 e riportare nell'alveo del TUEL la disciplina delle Province, dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2016.

Il percorso avviato per la revisione del Testo Unico degli Enti locali attraverso le commissioni presiedute dai Sottosegretari Candiani e Variati ha individuato un primo perimetro dell'intervento legislativo.

Il gruppo di studio costituito presso il Ministero dell'Interno nella seconda metà del 2020 e presieduto dal presidente Pajno ha previsto una delega complessiva per la revisione del TUEL, con l'obiettivo rafforzare le istituzioni locali con un chiaro mandato per amministrare con efficienza ed efficacia i servizi ai cittadini e a tutti i territori.

ANCI ed UPI, con l'avvicinarsi della fine della legislatura, hanno evidenziato al Ministero dell'Interno la necessità di prevedere, accanto ad una delega per la complessiva revisione del TUEL, alcune disposizioni di diretta applicazione che affrontassero le questioni più urgenti per i Comuni, le Province e le Città metropolitane.

In effetti, la bozza di ddl di revisione del TUEL che è stata diffusa a metà ottobre agli organi di stampa prevede due capi, il primo recante disposizioni di delega per la revisione del TUEL, il secondo recante norme di modifica diretta di disposizioni di legge sugli enti locali anche relative alla legge 56/14.

Nelle interlocuzioni politiche che l'UPI ha avuto con le Regioni, è stata condivisa l'esigenza di un intervento urgente di revisione della legge 56/14 e del TUEL che consenta a tutti gli enti territoriali di avere un nuovo quadro di riferimento legislativo per valorizzare il ruolo legislativo delle Regioni e il ruolo amministrativo di Comuni, Province e Città metropolitane.

LE DELEGHE PER LA REVISIONE COMPLESSIVA DEL TUEL

Accanto alle norme di diretta modifica della legislazione vigente sugli enti locali, la bozza di ddl contiene una norma di delega per una complessiva revisione del TUEL e altre disposizioni di delega che toccano la materia dell'organizzazione degli enti, dello status dei segretari, dei controlli e del sistema di revisione economica-finanziaria, sulle quali il Convegno di oggi può fornire opportuni approfondimenti.

La Corte dei Conti, in particolare, negli anni successivi alle leggi 56 e 190 del 2014, è stata preziosa nel segnalare le difficoltà che il regime transitorio delle Province causava in materia funzionamento generale degli enti, nella gestione delle funzioni e delle limitate risorse finanziarie disponibili.

Di fronte alla sfida che gli enti locali oggi stanno affrontando per attuare i progetti di loro competenza previsti nel PNRR, è auspicabile un rafforzamento del ruolo di ausilio della Corte dei Conti per supportare gli enti nell'utilizzo corretto delle risorse previste nel Piano nei tempi concordati con le istituzioni europee.

LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA DELLE PROVINCE

Le norme di diretta modifica della legge 56/14 superano l'approccio transitorio, le lacune e le contraddizioni di quella normativa (di cui è ormai evidente l'esito fallimentare) e forniscono una prospettiva di certezza istituzionale alle Province e alle Città metropolitane, quali istituzioni costitutive della Repubblica.

Gli interventi proposti rafforzano il ruolo delle Province, che esercitano funzioni proprie di area vasta, di programmazione e di supporto agli enti locali di cui la legislazione regionale deve tener conto. Sono riconosciute alle Province le funzioni di programmazione strategica e di coordinamento dello sviluppo locale già previste per le Città metropolitane e sono precisate le loro competenze in materia ambientale, per evitare una frattura nelle funzioni di governo del territorio tra le aree metropolitane e il resto del Paese.

A partire dal 2014, anche in conseguenza della precarietà della disciplina "extra ordinem" delle Province introdotta dalla legge 56/14, si sono ampliate le disuguaglianze territoriali, C'è pertanto una esigenza diffusa di ripristinare un presidio di governo dei territori in tutto il Paese, in ambito provinciale e non solo metropolitano, che permetta un raccordo equilibrato tra i Comuni, le Regioni e lo Stato.

L'approvazione da parte del Governo del ddl di revisione del TUEL, con una nuova normativa in materia di funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, costituisce il presupposto essenziale per aprire nell'ambito della Conferenza unificata un confronto tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali per condividere un percorso di revisione organica delle funzioni a livello locale che tenga conto delle situazioni specifiche dei diversi territori.

Al rafforzamento del ruolo degli enti intermedi sono strettamente collegate le scelte sugli organi di governo che portano alla previsione della Giunta tra gli organi di governo, in considerazione delle difficoltà evidenziate dai Presidenti di Provincia e dai Sindaci metropolitani nella gestione 'solitaria' degli enti, e alla revisione del sistema di elezione di secondo grado delle Province per garantire un equilibrio nella rappresentanza territoriale e di genere.

La materia elettorale è ovviamente competenza del Parlamento. Durante l'iter di approvazione del DDL in Parlamento sarà possibile verificare tra le forze politiche l'opportunità di mantenere un sistema elettorale o di secondo grado o di prevedere una nuova disciplina di elezione diretta degli organi di governo delle Province.

LE NORME SUI SINDACI E SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE

Tra le disposizioni di diretta modifica della normativa vigente ci sono anche norme che vanno incontro alle richieste avanzate in questi anni dai Sindaci e dai Comuni.

Innanzitutto, si interviene sulla revisione dello status degli amministratori locali, al fine di consentire agli stessi un esercizio adeguato del ruolo che sono chiamati ad esercitare, attraverso il riordino delle norme su incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità (per superare le attuali incongruenze e disparità di trattamento nelle cause ostative alla candidatura in Parlamento) e la previsione di un terzo mandato per i sindaci dei Comuni sino a 5000 abitanti.

Ci sono poi alcune disposizioni di revisione del sistema di responsabilità e dei poteri di ordinanza dei Sindaci che hanno la finalità di delimitare in modo chiaro le responsabilità della politica e le responsabilità dell'amministrazione.

Viene infine introdotta una revisione della disciplina sull'associazionismo comunale, per superare il regime di obbligatorietà della gestione associata delle funzioni che è stato prorogato per diversi anni senza esiti e che è stato messo in discussione anche dalla Corte costituzionale, con l'obiettivo di promuovere percorsi associativi volontari in ambito locale.

CONCLUSIONI

Le esigenze di una revisione delle norme del TUEL e, in particolare, della revisione della disciplina vigente sulle Province sono condivise, come sembra, dalle diverse forze politiche e dai diversi livelli di governo.

Il Governo può pertanto procedere all'approvazione del DDL nel Consiglio dei Ministri, in modo che al più presto si possa aprire un confronto approfondito in Conferenza unificata con tutto il sistema delle autonomie territoriali e consentire l'avvio dell'esame del provvedimento e l'interlocuzione tra le forze politiche e i diversi soggetti interessati in Parlamento.

La riforma del TUEL è stata inserita dal Governo, nella Nota di aggiornamento del DEF, tra i provvedimenti collegati alla legge di bilancio 2022. Pertanto è auspicabile che il Parlamento possa discuterla ed approvarla nei primi mesi del prossimo anno.