

Un primo commento sulle norme relative alle Province del disegno di legge AS 1212

(Gaetano Palombelli, 9 gennaio 2018)

Il Disegno di legge recante *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”* approvato dalla Camera dei Deputati il 21 dicembre 2013 e oggi all'esame del Senato della Repubblica (AS1212) ha come obiettivo l'istituzione delle Città metropolitane, il riordino delle Province e il rafforzamento delle Unioni di comuni e delle fusioni dei comuni.

Nonostante le correzioni apportate dalla Camera dei Deputati al disegno di legge del Governo, l'attuale testo ripropone nella sostanza gli obiettivi delle norme dei decreti *“Salva Italia”* e *“Spending Review”*: lo svuotamento delle funzioni provinciali e la trasformazione delle Province in enti di secondo grado, nella prospettiva di una loro abolizione dalla Costituzione.

Non a caso, la legge di stabilità 2014 (legge 147/13, articolo 1, commi 325 e 441) ha riproposto la proroga dei commissariamenti in atto e il commissariamento delle Province i cui organi elettivi scadano entro il 30 giugno 2014, impedendo in questo modo la rielezione degli organi di governo delle Province da parte dei cittadini nelle elezioni amministrative del 2014.

Queste disposizioni normative sono di dubbia legittimità e di dubbia opportunità.

Nel loro impianto di fondo, le scelte operate sono - ancora una volta - non coerenti con le disposizioni di cui agli articoli 1, 5, 48, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione. Queste norme sono state emanate senza tener conto delle indicazioni di merito contenute nella sentenza della Corte costituzionale 220/2013 che ha dichiarato incostituzionale l'utilizzo dello strumento del decreto-legge per una modifica complessiva dell'ordinamento provinciale. Sono inoltre in contrasto con le norme della Carta europea delle autonomie locali ed, in particolare, con la recente raccomandazione all'Italia del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa del 19 marzo 2013.

Oltre ad essere in contrasto con la tradizione costituzionale italiana, esse si fondano sull'ipotesi dell'approvazione di una revisione costituzionale di cui non è ancora chiara la portata. Se il Governo confermerà la volontà di procedere ad una riforma che preveda la cancellazione delle Province dalla Costituzione, come indicato nel disegno di legge costituzionale AC1543, la riforma costituzionale dovrebbe precedere - e non seguire - il percorso di riordino delle Province, per indicare una nuova cornice di riferimento della *“forma di stato”* dentro la quale inserire una riforma della legislazione ordinaria in materia di enti locali.

Queste norme, inoltre, determinano un quadro di riferimento incerto non solo per le Province, ma per tutte le istituzioni locali, che nel 2014 saranno sottoposte allo *“stress”* di una riforma non chiara, invece di dare priorità alle azioni per incentivare la fragile ripresa dell'economia italiana. Nel ddl, infatti, non è affrontato seriamente il tema dei *“costi della politica”* e della complessiva *“revisione della spesa pubblica”*. Al contrario, lo svuotamento delle Province - se si fa una valutazione attenta - non porterà a risparmi, ma causerà un aumento della spesa pubblica, poiché le funzioni che oggi sono svolte in modo ottimale a livello provinciale costeranno di più se saranno trasferite ai Comuni, alle Regioni o all'amministrazione statale.

Rilievi critici sul ddl sono stati avanzati da molti attenti osservatori.

Durante l'esame del ddl nella Camera dei Deputati, sono stati sollevati diversi dubbi da parte di autorevoli giuristi che hanno sottolineato l'esigenza di procedere ad una *“riforma razionale del sistema delle autonomie locali”* ed evidenziato il disorientamento derivante dal *sovrapporsi disordinato di provvedimenti di “riforma” del sistema delle autonomie locali (sul destino delle Province, sull'istituzione delle Città metropolitane, sulla*

riduzione della frammentazione territoriale dei Comuni). I giuristi, in particolare, hanno ribadito che non è possibile comunque con legge ordinaria "sopprimere le funzioni di area vasta delle Province e attribuirle a Regioni e Comuni", né "trasformare gli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi".

La Corte dei Conti, nella sua audizione, ha ricordato che le Province sono il comparto istituzionale che più ha contribuito in questi anni alla riduzione della spesa pubblica ed ha sottolineato i rischi e i costi di una normativa "provvisoria" sugli enti locali in attesa di una modifica della Costituzione futura ed incerta. La Corte inoltre ha evidenziato che la nascita delle Città metropolitane e la normativa sulle Unioni di comuni può portare ad un aumento consistente di centri di spesa in concomitanza con la permanenza in vita delle istituzioni provinciali. Allo stesso tempo, il trasferimento delle funzioni amministrative provinciali ad altri livelli di governo può portare ad un sensibile aumento dei costi con riflessi negativi per la spesa pubblica e per il patto di stabilità. Ma il punto più importante è che, per un vero riordino istituzionale, occorre partire dalle funzioni e non dagli enti: "Resta, cioè, impregiudicata la necessità di un ridisegno delle competenze e delle strutture di governo del territorio nel segno della razionalizzazione con effetti di riduzione della spesa complessiva. In tale direzione si dovrebbe porre la ricerca del modello più efficiente per allocare le funzioni nel territorio, che dovrebbe tendere ad evitare duplicazioni di funzioni e dovrebbe estendersi anche all'attività degli organismi partecipati ai quali sovente è affidata la gestione dei servizi pubblici e delle funzioni strumentali."

Purtroppo il contingentamento del percorso di discussione del ddl nella Camera dei Deputati non ha consentito di tener conto, in modo adeguato, delle criticità evidenziate che dovranno pertanto essere affrontate durante l'esame del provvedimento nel Senato della Repubblica.

Il disegno di legge AS1212 conferma, già dall'articolo 1, l'approccio originario del Governo che prevede una moltiplicazione degli enti, poiché si parte dai contenitori e non dalle funzioni.

Il vero obiettivo del provvedimento non è un riordino delle funzioni degli enti locali, ed in particolare degli enti di area vasta, ma la creazione di nuovi soggetti istituzionali che dovrebbe essere propedeutica alla abolizione completa delle Province dalla Costituzione.

In questo modo, ai quattro livelli di governo previsti dall'articolo 114 della Costituzione (Comuni, Province o città metropolitane, Regioni, Stato) il ddl sostituisce una stratificazione di enti che, invece di semplificare l'ordinamento locale, lo complica ulteriormente: Comuni, Unioni di comuni montani per comuni sotto i 3000 abitanti nei territori montani, Unioni di comuni per comuni sotto i 5000 abitanti, Comunità montane, Città metropolitane, Province, Regioni, Stato.

A questa stratificazione di enti locali si aggiungono le amministrazioni funzionali, l'amministrazione periferica dello Stato che non è semplificata, la moltitudine di enti e agenzie che derivano dalla legislazione statale e regionale di settore sulla quale non si interviene e si opera un ulteriore rinvio.

Si tratta quindi di una vera e propria controriforma rispetto ai processi di decentramento degli anni '90 e alla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, quando la vera semplificazione dell'ordinamento amministrativo a livello territoriale dovrebbe invece portare a superare le sovrapposizioni di enti (attraverso la soppressione delle strutture che svolgono impropriamente le funzioni che potrebbero essere ricondotte alle istituzioni previste dalla Costituzione) e a rafforzare gli enti di area vasta (le Province e le istituende Città metropolitane) che sono ancora molto sottodimensionati rispetto all'esperienza di altri paesi europei, come si deduce dalla seguente tabella.

CONFRONTO TRA LE SPESE DEGLI ENTI INTERMEDI IN EUROPA (anno 2012)		
<i>Province italiane</i>	<i>"Kreise" tedeschi</i>	<i>Dipartimenti francesi</i>
<i>10 miliardi di euro</i>	<i>55 miliardi di euro</i>	<i>70 miliardi di euro</i>

Il ddl AS1212 prevede un sensibile svuotamento delle funzioni delle Province. L'elenco delle funzioni fondamentali provinciali è molto ristretto:

- a) *pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;*
- b) *pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;*
- c) *programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;*
- d) *raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.*

Tale elenco non corrisponde alle funzioni principali oggi svolte dalle Province nei confronti delle loro comunità. Pertanto, al testo del DDL occorrerebbe aggiungere le altre funzioni fondamentali provinciali sulle quali sono stati già sperimentati i fabbisogni standard individuati dalla legge 42/09, che - questi sì - possono portare a risparmi sostenibili e duraturi nell'esercizio delle funzioni, mantenendo una continuità amministrativa su servizi essenziali per i territori e concentrando l'azione amministrativa delle Province sulle funzioni di area vasta: *edilizia scolastica, servizi per il lavoro e la formazione, tutela ambientale, difesa del suolo, polizia locale, amministrazione generale.*

Il disegno di legge prevede poi il trasferimento delle funzioni amministrative non riconducibili alle funzioni fondamentali oggi svolte dalle Province ai Comuni, alle Unioni di comuni, agli enti funzionali, alle Regioni, o all'amministrazione centrale, con procedure molto complicate che porteranno a un caos normativo e alla moltiplicazione di discipline settoriali diversificate.

Un primo anticipo di questi processi è già visibile nella legge di stabilità, nella quale le funzioni di *"cura e gestione degli albi degli autotrasportatori in conto terzi"*, trasferite alle province con i processi di decentramento avviati negli anni '90, sono riportate in capo agli uffici periferici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ma una "deriva centralistica" traspare anche dalla scelta di eliminare dall'elenco delle funzioni fondamentali provinciali *"la tutela dell'ambiente"*, scelta che potrebbe portare al trasferimento delle competenze provinciali in materia di autorizzazioni ambientali in capo al Ministero dell'ambiente e delle competenze in materia di polizia provinciale ambientale in capo al Corpo forestale dello Stato.

Le disposizioni normative del ddl, invece di riordinare e semplificare l'ordinamento locale, portano alla centralizzazione delle funzioni in capo allo Stato o alla Regione e a loro enti/agenzie strumentali, oppure alla moltiplicazione degli enti (Unioni di comuni) che dovrebbero svolgere le funzioni di area vasta. I cittadini e le imprese, in questo modo, non avranno più chiari punti di riferimento e non sarà possibile per molto tempo capire chi fa cosa rispetto alla titolarità e all'esercizio delle funzioni amministrative, incidendo in termini negativi sull'attuazione del principio di sussidiarietà, sia verticale, sia orizzontale.

Si passerà dagli attuali 107 enti di area vasta ad una moltiplicazione di enti (già oggi ci sono oltre 370 Unioni che non coprono tutto il territorio nazionale): con un sensibile indebolimento della capacità amministrativa, come ci insegna la scienza dell'amministrazione. Questa scelta è compiuta in un quadro di totale assenza di certezza circa il numero, la dimensione demografica e la capacità amministrativa delle Unioni dei comuni che dovranno subentrare nelle funzioni provinciali. La scelta è errata soprattutto per quelle funzioni di area vasta che non possono essere gestite in modo ottimale qualora frammentate.

Si pensi ad esempio solo alla gestione degli edifici scolastici delle scuole superiori: spostare la gestione dei 5000 edifici scolastici dalle Province agli oltre 1300 Comuni sedi istituti superiori o alle Unioni di Comuni diminuirà la capacità di razionalizzare la rete scolastica e di conseguire economie di scala, moltiplicherà i centri di spesa e le centrali di committenza, aumenterà i costi di gestione corrente (utenze, riscaldamento ...) e i costi degli investimenti.

Come ha già evidenziato la ricerca della Università Bocconi del 6 dicembre 2011, infatti, il trasferimento di funzioni dalle Province verso i Comuni non migliora l'efficienza del sistema: *"Il confronto con i livelli di efficienza dei comuni, mediamente inferiori a quelli delle province, mette in evidenza i rischi di un trasferimento di funzioni verso il basso. Proprio questo aspetto, invece, indica che la via dell'efficientamento possa essere percorsa in senso inverso, valorizzando la funzione di assistenza che le province possono attuare nei confronti dei comuni e degli enti locali del territorio"*.

Ma anche ove le funzioni provinciali fossero assunte dalle Regioni le inefficienze sarebbero evidenti. Infatti, la Regione non è un ente preposto all'erogazione di funzioni amministrative e servizi in connessione con il territorio, bensì un ente di legislazione e pianificazione. Per ricevere le funzioni provinciali le Regioni dovrebbero riorganizzarsi profondamente. Ma il passaggio alle Regioni determinerebbe, un aumento dei costi: in primo luogo di quelli relativi al personale, vista la differenza del trattamento di stipendi tra il personale provinciale e quello regionale; in secondo luogo, attraverso una ulteriore proliferazione di enti strumentali, agenzie e società regionali che è stata oggetto di una valutazione critica della Corte dei Conti.

Il disegno di legge adotta per le Province un sistema elettorale di secondo grado che rappresenta una palese negazione della democrazia locale negli enti di area vasta, in contrasto con i principi stabiliti dalla Costituzione e dalla Carta europea delle autonomie locali.

Il sistema elettivo di secondo grado adottato si fonda su una logica consortile, temperata da un voto ponderato per 9 fasce di comuni (a cui si attribuisce un peso diverso) per impedire che un singolo gruppo di comuni possa superare il 35% dei voti nel consiglio dell'ente di area vasta, ad eccezione del comune capoluogo che può arrivare al 45%.

Questo sistema esclude la diretta rappresentanza della comunità territoriale che è invece garantita nell'attuale sistema elettorale per collegi delle Province e presenta diverse criticità:

- *rappresentanza territoriale*: il collegio unico non consente di rappresentare tutto il territorio come invece avviene con il sistema dei collegi;
- *rappresentanza politica*: gli amministratori comunali solo in parte rispecchiano l'equilibrio delle forze politiche del territorio provinciale ed, anzi, l'elezione di secondo grado porta ad una rappresentanza sproporzionata di alcune forze politiche;
- *rappresentanza di genere*: viene notevolmente limitata la possibilità di una equilibrata rappresentanza di genere in considerazione dei numeri limitati di sindaci donna e di amministratrici comunali (in contrasto con l'art. 51 della Costituzione).

In pratica si stabilisce che, nei consigli provinciali, le decisioni saranno prese solo dai Sindaci dei Comuni capoluogo e da altri pochi Comuni che si mettono d'accordo con essi. In questo modo le comunità territoriali di area vasta saranno private di una loro diretta rappresentanza democratica e saranno governate dando primazia ad alcuni Sindaci, trascurando e abbandonando i bisogni degli altri 8000 Comuni che costituiscono l'intelaiatura essenziale del Paese.

Le Province, infatti, sono enti territoriali che storicamente hanno svolto e svolgono oggi la funzione essenziale di garantire una relazione e una compensazione tra città e campagna, attraverso la formazione di un'identità politica unitaria della comunità territoriale, e ciò è stato fondamentale anche per lo stesso governo dello Stato. Esse hanno una naturale connotazione politica in quanto enti esponenziali di una comunità territoriale e i loro organi devono pertanto avere una legittimazione diretta, se si vuole dare coerente attuazione ai principi di autonomia, pluralismo e democrazia della Costituzione repubblicana.

Per le Città metropolitane è possibile prevedere all'inizio un'elezione di secondo grado degli organi costituenti che spinga tutte le istituzioni interessate a condividere il percorso di istituzione dei nuovi enti. Ma a regime - visto che esse svolgono funzioni di area vasta e non sono Unioni di comuni secondo il modello francese - occorre prevedere una rappresentanza autorevole e democratica, attraverso l'elezione diretta da parte dei

cittadini degli organi di governo delle Città metropolitane (Sindaco e Consiglio metropolitani) in concomitanza con la scadenza del mandato dei Comuni capoluogo.

Per le Province è possibile disegnare un nuovo sistema elettorale, che contemperi l'esigenza della necessaria rappresentanza democratica della comunità territoriali con quella di una "governance integrata" delle politiche di area vasta tra i Comuni e le Province. Ma tale sistema deve rispettare il principio costituzionale della rappresentanza democratica e il rispetto dalla Carta europea delle Autonomie locali. Per ridurre i cd. costi della politica di circa il 60% rispetto ai costi attuali si può partire dalla normativa vigente che, per via della legislazione intervenuta, prevede già numeri ridotti di amministratori provinciali (consiglieri e assessori) superando l'incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di assessore. Ma occorre basarsi sul sistema di elezione attuale per collegi che garantisce un giusto equilibrio nella rappresentanza politica e territoriale, integrandolo con l'esigenza di garantire una pari rappresentanza tra i generi.

In questo modo, nella primavera del 2014, è possibile eleggere contestualmente in una stessa data gli organi di governo dei Comuni e delle Province, in modo da conseguire un sensibile risparmio di costi nelle spese di organizzazione delle elezioni e, allo stesso tempo, rafforzare la legittimazione comune di tutto il sistema delle autonomie locali. La contestuale elezione dei parlamentari europei e dei nuovi organi di governo locale, peraltro, rafforzerebbe sia la legittimazione dei nostri rappresentanti nel Parlamento europeo sia il sistema delle autonomie locali, in una prospettiva di una più salda democrazia europea.

L'elezione di secondo grado, invece, presuppone l'ulteriore commissariamento delle Province italiane, che infatti è stato previsto dalla legge di stabilità 2014, sia per le Province che dovrebbero andare voto nel turno elettorale amministrativo del 2014 per il rinnovo dei loro organi di governo (comma 325) sia per quelle già commissariate negli anni precedenti in cui si prevede la proroga dei commissariamenti (comma 441). Queste disposizioni, tuttavia, sono di dubbia legittimità.

L'illegittimità costituzionale dei commissariamenti delle Province è stata sollevata ora dall'ordinanza del TAR Sardegna del 13 dicembre 2013, che ha rimesso la questione alla Corte costituzionale per il contrasto con il principio di ragionevolezza delle norme che *"non fissano un termine preciso e 'affidabile' di durata del regime commissariale"*. Il protrarsi del commissariamento oltre la normale scadenza elettorale, infatti, nel nostro ordinamento, è ammessa solo in via eccezionale, per sanzionare casi gravi di cattivo funzionamento degli enti (come le infiltrazioni della criminalità organizzata).

Relativamente all'elezione di secondo grado degli organi di governo delle Province, occorre inoltre ricordare che, in base all'articolo 1 della Costituzione, principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico, l'Italia è una *"Repubblica democratica"* in cui *"la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione"*. La Costituzione stessa prevede poi, all'articolo 48, che *"sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età. Il voto è personale ed eguale, libero e segreto."* Le limitazioni al diritto dei cittadini di eleggere i propri rappresentanti nelle istituzioni costitutive della Repubblica, in base agli articoli 1, 48 e 114 della Costituzione, non possono essere previste in legge ordinaria, ma solo da una espressa previsione costituzionale. Non a caso, è la stessa Costituzione che prevede la limitazione ai soli cittadini con più di 25 anni del diritto di eleggere i rappresentanti nel Senato (articolo 58) e prevede l'elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune (articolo 83).

Non a caso, nell'ordinamento spagnolo, unico paese europeo simile all'Italia in cui è prevista l'elezione di secondo grado degli organi di governo delle Province, è la stessa Costituzione che qualifica le Province come enti associativi comunali: l'elezione di secondo grado è qui possibile perché esse esercitano funzioni comunali e non di enti di area vasta.

Contro queste disposizioni lesive dei diritti elettorali e dei diritti politici garantiti dalla Costituzione ogni cittadino, uomo e donna, può ricorrere al giudice ordinario per far dichiarare l'incostituzionalità di una legge ordinaria che nega alle comunità locali il diritto di eleggere i propri rappresentanti nelle istituzioni della Repubblica in contrasto con la Costituzione e con le disposizioni della Carta europea delle autonomie locali.

Anche sulla base delle criticità evidenziate, nell'esame da parte del Senato della Repubblica è possibile superare le lacune, le incongruenze, la confusione, le disfunzioni, i vizi di costituzionalità del provvedimento, per arrivare all'approvazione di un disegno di legge che si ponga effettivamente l'obiettivo di un razionale riordino del sistema istituzionale territoriale.

I punti centrali di questa riforma dovrebbero essere i seguenti:

- il mantenimento delle Province come istituzioni territoriali su cui costruire un livello di governo di area vasta riconoscibile, autonomo e democraticamente responsabile, che consenta di realizzare economie di scala con riflessi positivi sulla spesa pubblica attraverso un più complessivo riordino delle amministrazioni pubbliche nel territorio;
- l'istituzione delle Città metropolitane come enti di governo integrato delle aree metropolitane che – dopo una fase transitoria - devono essere eletti direttamente dal popolo e alternativi alle Province e ai Comuni capoluogo;
- la razionalizzazione delle funzioni pubbliche a livello territoriale, che consenta di distinguere chiaramente “chi fa cosa” e semplificare il rapporto tra i cittadini e le istituzioni attraverso un riordino complessivo degli enti, agenzie, società, organismi comunque denominati che impropriamente svolgono le funzioni fondamentali riconosciute in capo a Comuni, Province e Città metropolitane, connesso a chiari e definiti obiettivi di riduzione della spesa pubblica;
- l'avvio di un vero riordino anche dell'amministrazione statale periferica, a seguito dell'istituzione delle Città metropolitane e del conseguente riordino delle circoscrizioni provinciali, attraverso il decentramento agli enti territoriali delle funzioni degli uffici statali residui e la riorganizzazione dell'amministrazione statale periferica intorno agli uffici territoriali del Governo;
- la previsione di una delega legislativa per rivedere le disposizioni del TUEL che devono essere abolite o riviste a seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa di riferimento per i Comuni, singoli e associati, le Province e le Città metropolitane.