

Assemblea Regionale Siciliana



Profili problematici della riforma delle Province nel decreto legge “Salva Italia”. I ricorsi delle Regioni innanzi alla Corte Costituzionale

Relazione svolta in occasione della presentazione del Rapporto annuale sullo stato dell’attività legislativa e parlamentare

Palermo, 25 maggio 2012

Sala Rossa Palazzo dei Normanni

*XV LEGISLATURA
Giugno 2012*

a cura del dott. Fabio Scalia, Consigliere parlamentare Capo Ufficio per l'attività legislativa in materia istituzionale e degli affari sociali

Profili problematici della riforma delle Province nel decreto legge “Salva Italia”. I ricorsi delle Regioni innanzi alla Corte Costituzionale.

L'approvazione dell'articolo 23, segnatamente dei commi da 14 a 20 bis, in seno al decreto legge 201/2011 (conosciuto come decreto salva Italia), convertito con legge 214/2011, nel prevedere una rivisitazione dell'architettura istituzionale degli enti locali, ha comportato l'apertura di un “fronte” sul piano dei conflitti istituzionali Stato – Regioni, determinato dalla presentazione di ricorsi innanzi alla Corte Costituzionale, avverso le predette disposizioni, da parte di otto Regioni (6 a Statuto ordinario: Lazio, Campania, Molise, Piemonte, Lombardia, Veneto e 2 a Statuto speciale : Sardegna e Friuli Venezia Giulia).

Parimenti la scelta di commissariare le province in scadenza nel corso del 2012, rinviando così lo svolgimento della tornata elettorale, unitamente alla mancata convocazione dei comizi elettorali, è stata oggetto di contestazione innanzi al Tar da parte delle Province di Vicenza, Ancona, Como, La Spezia e Ragusa.

Il disegno riformatore del governo Monti riguardante la ridefinizione del ruolo delle Province ha creato perplessità anche per le modalità impiegate (strumento del decreto legge ed assenza di concertazione), i tempi (1 anno per approvare con legge la nuova “governance” degli enti locali), la stima – da molti ritenuta affrettata e non congrua rispetto alle finalità perseguite- dei risparmi di spesa contenuti nel progetto di riordino istituzionale. Perplessità che si aggiungono ai numerosi profili critici evidenziati dalle Regioni nei loro ricorsi innanzi alla Corte.

Una panoramica di insieme delle censure sollevate – pur nei limiti del presente intervento – può essere utile anche per individuare gli ulteriori margini di correzione del Legislatore, di qui sino alla fine del 2012, qualora addirittura non si dovesse recedere del tutto dal portare a compimento una riforma che presenta – secondo quanto rappresentato dalle comunità territoriali – non pochi aspetti problematici.

Le Regioni innanzitutto lamentano che il legislatore ordinario utilizzi la fonte normativa del decreto legge operando un complesso progetto di riordino delle funzioni e della natura stesse delle province, che mal si concilia con i presupposti di legittimità (sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza) richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per l'adozione del decreto legge.

Ove si acceda all'impostazione data dal Governo in sede di denominazione della rubrica dell'articolo 23 (**Riduzione dei costi di funzionamento delle Province**), la finalità di conseguire un apprezzabile risparmio di spesa con relativo beneficio per le finanze pubbliche è contraddetta – evidenziano alcune Regioni - dalle valutazioni stesse operate dall'Esecutivo in sede di relazione tecnica (i risparmi sono quantificati in 65 milioni di euro che si produrranno non prima del 2013).

Di qui la violazione – preliminarmente asserita da parte di alcune Regioni – degli **articoli 3 e 77**, per la irragionevolezza dell'intervento legislativo, inidoneo a realizzare le finalità perseguite, peraltro attraverso l'impiego del decreto legge, strumento cui è pure sottratta dalla legge 400/1988 la disciplina della materia costituzionale (che viene invero significativamente incisa, come si dirà fra poco).

Accanto alle predette censure, preliminarmente avanzate e di natura formale, altri motivi di ricorso invece contestano nel merito l'illegittimità costituzionale dei singoli commi (14 – 20 bis) dell'articolo 23.

Così il comma 14, nell'attribuire alle province **esclusivamente** funzioni di indirizzo e coordinamento nelle attività dei Comuni nelle materie successivamente indicate con legge statale o

regionale, opererebbe una compressione nell'esercizio delle funzioni delle Province **“coincidente con la loro sostanziale abolizione”**. Ed invero è la stessa Costituzione, come novellata dalla riforma del suo titolo V (legge costituzionale 3/2001) a prevedere :

- a) la natura di ente autonomo delle Province **con propri statuti, poteri e funzioni**, equiordinate a Comuni e Regioni (**articolo 114**), secondo un disegno di policentrismo istituzionale riconosciuto e promosso dallo stesso legislatore costituente (**articolo 5**);
- b) la sussistenza di un **potere regolamentare per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni attribuite (articolo 117, sesto comma)**;
- c) il conferimento alle Province di funzioni che non possano essere svolte dai Comuni, **per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (articolo 118, comma primo)**;
- d) **la titolarità di funzioni amministrative proprie** delle Province e di altre funzioni conferite con legge statale o regionale (**articolo 118, comma secondo**).
- e) **l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Province**, in forza della quale esse godono di risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi propri, in armonia con la Costituzione e i principi di coordinamento della finanza pubblica, partecipano al gettito di tributi erariali riferiti al loro territorio, dispongono di un proprio patrimonio (**articolo 119**). Tutto ciò **al fine di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (articolo 119, quarto comma)**.

Per le Regioni già il comma 14 appare pertanto non rispettoso del principio, costituzionalmente tutelato, riguardante le attribuzioni di funzioni amministrative alle province, atteso che la spettanza di mere funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni comporterebbe un depotenziamento del ruolo istituzionale delle province, private di funzioni amministrative proprie. Di più: la stessa generica funzione di indirizzo e coordinamento porrebbe paradossalmente le province su un piano sovraordinato rispetto ai comuni, finendo per innescare elementi di conflittualità con enti rappresentativi della comunità (i comuni), sottoposti al potere direttivo delle province, i cui vertici – come si dirà – secondo il disegno del legislatore del 2011 non sono più democraticamente eletti.

I commi successivi 15, 16, 17 prevedono che organi delle nuove Province siano il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia (comma 15); che il Consiglio provinciale sia formato da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei comuni ricompresi nel territorio provinciale (comma 16); che il Presidente della Provincia sia eletto dal consiglio provinciale tra i suoi componenti (comma 17). Una successiva legge statale, da approvare entro il 31 dicembre 2012, stabilirà le modalità di elezione dei consiglieri provinciali e del Presidente della Provincia (commi 16 e 17).

In altri termini il disegno tracciato dal legislatore statale prevede la soppressione della Giunta provinciale (quale diretto corollario della scomparsa delle funzioni di amministrazione attiva di cui al comma 14) ed il venir meno del carattere della provincia quale ente esponenziale democraticamente e direttamente rappresentativo della comunità territoriale. **Si prefigura una rappresentanza di secondo grado di entrambi gli organi provinciali**, con un'inversione radicale rispetto al vigente modello di ente autonomo, costituzionalmente riconosciuto, costitutivo della Repubblica (articolo 114), titolare di funzioni amministrative proprie e delegate (articolo 118), i cui organi del Consiglio e del Presidente sono democraticamente e direttamente eletti, a riprova della **comune derivazione** anche della Provincia, come già per lo Stato, **dal principio democratico e della sovranità popolare** (l'inciso in grassetto è tratto dal ricorso della Regione Campania, ove si menziona la sentenza della Corte n. 106/2002). Le Regioni evidenziano al riguardo anche **la violazione degli articoli 1 e 5**, che attengono (leggasi il ricorso della Campania) ai principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, secondo certa dottrina neppure nella disponibilità del legislatore costituzionale. Ancor più stridente sarebbe perciò il **contrasto con l'articolo 138**, stante l'omessa osservanza del procedimento legislativo di revisione costituzionale. Ed ancora, accanto alla violazione dell'articolo 114 della Costituzione, per il disconoscimento operato della natura di ente autonomo, con propri organi democraticamente eletti, si lamenta (Regione Friuli Venezia

Giulia) il **mancato rispetto di obblighi internazionali (articolo 117, primo comma)** assunti con la Carta europea delle autonomie locali (ratificata con legge 439/1989) che definisce Consigli ed Assemblee quali organi “costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti”.

I commi 18 e 19, completando il disegno iniziato dal comma 14, prevedono che lo Stato e le Regioni, con legge, trasferiscano ai Comuni le funzioni oggi attribuite alla provincia, salvo che per garantirne l’esercizio unitario, le stesse siano *acquisite* dalla Regione, secondo principi di differenziazione, sussidiarietà ed adeguatezza. Il trasferimento dovrà essere operato dalle Regioni entro il 31 dicembre 2012, a pena di intervento legislativo sostitutivo statale, ai sensi dell’articolo 8 della legge 131/2003 (comma 18). Il trasferimento delle funzioni si accompagna al connesso trasferimento di risorse umane, finanziarie e strumentali, destinando alle “ridimensionate” province le sole risorse per il supporto di segreteria degli organi della provincia (comma 19).

Le doglianze espresse dalle Regioni, riguardanti i commi 18 e 19, assumono una valenza ancor più diretta e significativa, nel senso che – soprattutto con riguardo al comma 18 – si assume la lesione diretta delle competenze regionali, vale a dire di una sfera di attribuzioni dell’Ente Regione. Nel ricorso presentato dalla Regione Veneto, in particolare, si lamenta che la Regione si trova indebitamente limitata nella propria competenza ed autonomia, non potendo correttamente declinare i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in favore delle province, attribuendo loro funzioni amministrative ulteriori rispetto alla funzione di indirizzo e coordinamento. Di più: la Regione (leggasi sul punto il ricorso della Regione Campania) è onerata di riallocare le funzioni amministrative provinciali, ciò che si tradurrebbe in un’illegittima invasione delle sue attribuzioni, nella misura in cui ne limita l’autonomia di determinazione del livello territoriale più idoneo per lo svolgimento delle funzioni. Discende dalle predette motivazioni l’asserita violazione del **primo e secondo comma dell’articolo 118**, atteso che è precluso il conferimento alle province di funzioni, come pure è esclusa in capo ai medesimi enti la titolarità di funzioni proprie.

In merito alla previsione di potere sostitutivo statale di cui al comma 18, in caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni, si lamenta la **violazione dell’articolo 120, comma secondo**, per l’assenza dei presupposti legittimanti la fattispecie di potere sostitutivo statale, richiamati dal predetto articolo 120, secondo la giurisprudenza della Corte. Trattasi invero di “potere straordinario... che allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica” (sentenza della Corte Cost. n. 43/2004, citata nei ricorsi della Campania e della Lombardia). Il comma 18 prevede un potere sostitutivo esercitato senza idonee garanzie partecipative, ricorrendo a legge dello Stato, operando –secondo quanto prospettato dalle Regioni Campania e Lombardia – una duplice violazione. Non è rispettato il fondamentale principio di leale collaborazione tra due distinti enti costituzionalmente autonomi (sentenze della Corte n. 2/2010, n. 383/2005) e si violano le norme che presiedono al riparto costituzionale delle competenze legislative Stato- Regioni, prevedendo l’intervento dello Stato in ambiti – il riparto di funzioni degli enti locali – di competenza regionale.

Così pure il comma 19, nel prevedere il trasferimento di risorse umane, finanziarie e strumentali e destinando alle province le sole risorse per il supporto di segreteria degli organi dello stesso ente, riflette per illegittimità costituzionale derivata le censure del comma 18. Si assume altresì violato **l’articolo 119** della Costituzione, che attribuisce alle Province autonomia finanziaria di entrata e di spesa, in forza della quale esse godono di risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi propri, in armonia con la Costituzione e i principi di coordinamento della finanza pubblica, partecipano al gettito di tributi erariali riferiti al loro territorio, finanziando così integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Il quadro costituzionale – lamenta in modo particolare la Regione Veneto – è totalmente ignorato dal legislatore ordinario con il comma 19, che prevede l’attribuzione delle sole risorse per il supporto di segreteria degli organi provinciali. Si configurerebbe, così, il **passaggio da una finanza autonoma ad una mera finanza derivata, di trasferimento**, ledendo le stesse competenze regionali, atteso che le Regioni risulterebbero gravate dall’onere di finanziare le funzioni trasferite.

Ugualmente avverso il comma 20 sono mosse censure di illegittimità costituzionale. La scelta di rinviare lo svolgimento delle elezioni per gli organi provinciali che vengono a scadenza nel 2012, prevedendo l'applicazione dell'articolo 141 del TUEL (commissariamento conseguente a ipotesi di scioglimento o sospensione dei consigli comunali e provinciali) sino al 31 marzo 2013, viene contestata in particolare dalla Regione Veneto. Si evidenzia in particolare l'irragionevolezza della tecnica normativa utilizzata, atteso che il riferimento all'articolo 141 apparirebbe incongruo. Il predetto articolo del TUEL infatti attiene a fattispecie di scioglimento o sospensione dei consigli provinciali secondo dinamiche patologiche (quali compimento di atti contrari alla Costituzione o gravi e persistenti violazioni di legge) non assimilabili ad un'ipotesi di scioglimento imputabile alla mera volontà legislativa di riordino dell'ente, quale quella delineata dall'articolo 23.

Di qui l'asserita violazione dell'**articolo 3** della Costituzione per la non pertinenza del richiamo normativo dell'articolo 141 del TUEL. Il rinvio (rectius, la definitiva soppressione) del turno elettorale con elezione diretta popolare comporta inoltre – nella prospettazione della ricorrente – la violazione degli articoli **1, 5, 114** della Costituzione.

Infine il comma 20 bis prevede che le Regioni a Statuto speciale, con l'esclusione delle province autonome di Trento e Bolzano, adeguino entro sei mesi gli ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20. Due Regioni autonome (Sardegna e Friuli Venezia Giulia), come già detto, hanno presentato ricorso, ripercorrendo i motivi di illegittimità dei commi da 14 a 20, sostanzialmente seguendo le analoghe argomentazioni già svolte dalle altre Regioni a Statuto ordinario. Quanto al dovere di adeguamento di cui al comma 20 bis, le Regioni autonome evidenziano che detta imposizione, meramente differita di sei mesi, impingerebbe con le previsioni statutarie, di rango costituzionale, che attribuiscono alle stesse potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali.

La Regione siciliana, a differenza di quanto abbiano fatto la Sardegna e il Friuli Venezia Giulia, ha scelto di non ricorrere innanzi alla Corte costituzionale avverso i commi da 14 a 20 bis dell'articolo 23 del D.L. 201/2011. Con l'articolo 1 della legge regionale 14/2012 ha previsto il commissariamento sino al 31 marzo 2013 degli organi provinciali in scadenza nel 2012, con conseguente rinvio della tornata elettorale per il rinnovo delle province regionali di Caltanissetta e Ragusa. Ha demandato ad una successiva legge regionale da approvare entro il 31 dicembre 2012 la concreta attuazione della riforma delle province in Sicilia, mostrando al contempo di non voler rinunciare alla sua potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali. Ad oggi, però, non appare del tutto consolidato il disegno riformatore dello Stato sulle province, anche in relazione all'esito dei ricorsi presentati dalle otto Regioni. Da più parti, inoltre, si rilevano autorevoli prese di posizione in favore di un processo di accorpamento di alcune province, che consentirebbe ugualmente significativi risparmi di spesa. Tra queste si segnala il comunicato della Banca centrale europea del 29 aprile 2012, nel quale si auspica una siffatta soluzione. Ove si intraprendesse questo percorso, si tornerebbe al progetto inizialmente tracciato dal precedente Governo e successivamente abbandonato. L'articolo 15 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 aveva previsto, infatti, che sopravvivessero le sole province con popolazione superiore a 300.000 abitanti o con superficie complessiva superiore a 3000 chilometri quadrati, ma la disposizione è stata soppressa con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148.

La posizione della Regione siciliana in merito al progetto di riordino istituzionale delle province, pertanto, non può che essere di giustificata attesa, ciò che è comprensibile, vista (o meglio, non potendosi prevedere) l'evoluzione degli eventi (anche riguardanti il contenzioso costituzionale) ed i conseguenti atti legislativi statali.