



Audizione Commissione Affari Costituzionali Senato

trattazione in forma congiunta dei seguenti Disegni di Legge di riforma della Legge 56/14

Ddl 57 - Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto per le città metropolitane

Ddl 203 - Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e altre disposizioni in materia di elezione diretta dei presidenti delle province, dei sindaci metropolitani e dei componenti dei consigli provinciali e metropolitani

Ddl 367 - Disposizioni in materia di elezione a suffragio universale dei consigli delle province e delle città metropolitane, del presidente della provincia e del sindaco metropolitano e di elezione del sindaco al primo turno nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti

Ddl 417 - Disposizioni in materia di elezione diretta del presidente della provincia e dei consiglieri provinciali e delega al Governo per il riordino delle province.

Roma, 25 gennaio 2023

Premessa

A sette anni dalla bocciatura referendaria della Riforma Costituzionale, le Province, istituzioni costitutive della Repubblica, sono ancora regolate da una legge - L. 56/14 - di carattere dichiaratamente transitorio.

La legge 56/14 è stata fondata nella prospettiva del superamento delle Province mai avvenuto e, anche per questo, è fallita. Ma l'indebolimento delle Province, svuotate nell'assetto istituzionale, nel ruolo e nelle competenze, nonché indebolite nei rapporti tra i diversi livelli di governo, ha causato incertezze e criticità sul governo dei territori nelle aree provinciali con interventi riduttivi su funzioni, personale e risorse che hanno inciso direttamente sui servizi essenziali.

Come evidente nel Dossier allegato "Le principali criticità della Legge 56/14 per le Province", tra le immediate conseguenze dell'attuazione della legge vi è stato un progressivo accentramento delle funzioni amministrative nelle Regioni e a livello centrale, in contrasto con i principi costituzionali di autonomia e sussidiarietà e con un importante aumento dei costi legati alla sovrapposizione di strutture e ai maggiori oneri relativi ai trattamenti economici da corrispondere al personale trasferito.

Tale è stato l'impatto negativo sui territori che all'inizio del 2020 oltre 4.300 Sindaci hanno sottolineato, sottoscrivendo un ordine del giorno, l'urgenza di procedere al rafforzamento e alla valorizzazione delle Province per tutelare gli interessi dei Comuni. Il testo, con le firme dei sindaci e dei consiglieri comunali, è stato consegnato nella precedente legislatura dall'UPI alla Presidente del Senato Maria Elisabetta Alberti Casellati e ai componenti della Commissione Affari Costituzionali nel gennaio 2020 ed è pertanto agli atti del Senato.

La consapevolezza della necessità di intervenire per risolvere queste criticità si è fatta ancor più evidente, fino a diventare urgente, quando, nel pieno della crisi pandemica, è emerso con chiarezza il ruolo strategico delle Province nella gestione ed attuazione sul territorio degli indirizzi di intervento nazionali e regionali, quale presidio dei servizi essenziali delle comunità .

1. L'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale sulla Legge 56/14 riguardo alle Province

Tale necessità è riscontrabile anche guardando all'evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale sulla Legge 56/14.

Infatti, se nelle tre sentenze pronunciate tra il 2015 e il 2016 la Corte ha, in qualche modo supportato le proprie decisioni utilizzando quale parametro di valutazione la Costituzione futura e non quella vigente (sentenza 50/15 sull'assetto istituzionale della legge 56/14; sentenza 143/16 sui divieti di spesa della legge 190; Sentenza 159/16 sui limiti alle dotazioni organiche in materia di personale), tale prospettiva è profondamente mutata nelle sentenze successive al fallimento del referendum costituzionale.

Esemplificativa è la sentenza n. 240/2021 con la quale la Corte costituzionale dopo aver sottolineato a più riprese che la legge n. 56 del 2014 si collegava strettamente (anzi, ne era suo “presupposto”) con la progettata riforma costituzionale finalizzata ad abolire le Province, fa osservare che quella revisione costituzionale non è mai entrata in vigore e che, pertanto, l'unico parametro costituzionale da utilizzare oggi per misurare la validità della Legge 56/14 è la Costituzione vigente.

In questo senso, la sentenza prende le distanze dalla precedente giurisprudenza e invita il legislatore ad una revisione organica della disciplina ordinamentale della Legge 56/14.

2. Le ragioni dell'urgenza della revisione delle norme sulle Province

Non possiamo che apprezzare, quindi, che finalmente vi sia da parte del Parlamento, all'inizio di questa legislatura, una piena presa di coscienza dell'urgenza di intervenire in modo specifico sulla disciplina delle Province, come dimostrano i disegni di legge oggetto di questa audizione, espressione di tutta la maggioranza e di parte significativa dell'opposizione.

Sottolineiamo l'importanza che l'iter di analisi e di approvazione dei disegni di legge in esame sia caratterizzato dalla collaborazione tra tutte le forze parlamentari: la revisione della Legge 56/14 sulle Province, considerate le pesanti ripercussioni che ha sul benessere delle comunità, sul pieno rispetto dei diritti di cittadinanza e sulla capacità di assicurare uno sviluppo economico equo ed omogeneo in tutto il Paese specialmente nelle aree più deboli – come ormai dimostrato in questi anni - non può infatti diventare terreno di contesa politica.

Si tratta di ricostruire un quadro istituzionale chiaro intervenendo su una delle istituzioni costitutive della Repubblica, ridefinendone organicamente il sistema elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali, in piena attuazione del dettato costituzionale.

Infatti, a nostro avviso, per evitare che il rafforzamento della dimensione politico rappresentativa degli enti possa essere ancora una volta letta strumentalmente, la previsione del ritorno all'elezione diretta degli organi di governo delle Province deve essere accompagnata, da subito e contestualmente, dal riconoscimento di adeguate funzioni fondamentali che permettano alle Province di svolgere pienamente il ruolo di coordinamento dello sviluppo del territorio previsto nel TUEL.

La rappresentanza diretta dei territori trova, infatti, la sua prima legittimazione nel ruolo rafforzato dell'Ente Provincia, chiamato al governo delle rispettive comunità.

Così come è essenziale che la revisione della Legge 56/14 sia accompagnata da provvedimenti che rafforzino le Province dal punto di vista delle risorse finanziarie e del personale.

3. Disegnare una “Provincia nuova” a partire dalle funzioni fondamentali

È indispensabile, pertanto, che l'intervento ordinamentale sulle Province non sia limitato al solo sistema elettorale ma dia certezza a questi enti anche sul piano istituzionale, organizzativo e finanziario, chiamando il legislatore statale ad intervenire sulle **funzioni fondamentali, sul sistema elettorale e sugli organi di governo**, in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione.

Questo approccio organico e coerente – lungi dal ripristinare pedissequamente la situazione anteriore alla Legge 56/14 - consentirà di arrivare al **disegno di una Provincia nuova, istituzione della semplificazione e degli investimenti**.

Un ente esponenziale della comunità rappresentata, che **pianifica la strategia dello sviluppo del territorio**, attraverso **agende di sviluppo sostenibile a livello locale**, che **coordina** le iniziative dei diversi attori pubblici e privati che operano nel territorio.

Le Province devono diventare **istituzioni di semplificazione del governo locale per ricomporre al livello territoriale proprio le funzioni di area vasta, con particolare attenzione alla gestione degli investimenti strategici per i territori, consolidando così anche il ruolo di supporto ai Comuni**.

- È necessario da un lato consolidare **le funzioni fondamentali**, a partire da quelle in materia di pianificazione territoriale, ambiente, edilizia scolastica, viabilità, raccolta ed elaborazione dati, assistenza agli enti locali, pari opportunità, già previste dalla legge.
- Occorre poi attribuire come funzioni fondamentali quelle già oggi previste per le Città metropolitane (*comma 44, lett.a-f Legge 56/14*) quali **l'adozione di un Piano strategico e il coordinamento dello sviluppo locale**. Il riconoscimento della funzione di pianificazione strategica è indispensabile per valorizzare le vocazioni dei territori e per superare i divari in un rinnovato modo di intendere lo sviluppo locale e le politiche di investimento.
- In questa prospettiva occorre **riorganizzare la dimensione territoriale provinciale come presidio del governo dei servizi pubblici a rilevanza economica locale** (a partire dal governo degli ATO acqua, ATO rifiuti, ATO gas, ATO trasporti) eliminando le duplicazioni di strutture e le sovrapposizioni di competenze.
- Occorre poi **ampliare l'ambito delle funzioni fondamentali** alle competenze in materia di protezione civile, difesa del suolo, vigilanza ittico-venatoria, polizia locale **anche al fine di chiarire l'ambito delle competenze in materia ambientale**.
- Occorre **rafforzare le funzioni delle Province “Case dei Comuni” come naturali Centri di Competenza a supporto dei Comuni** del territorio, in particolare quelle relative agli uffici di progettazione, alle stazioni uniche appaltanti, alla trasformazione digitale, agli Uffici Europa e ai percorsi di reclutamento del personale in forma associata negli enti locali.

La riorganizzazione delle funzioni fondamentali secondo questo modello **comporta effettive economie e la semplificazione dell'amministrazione a livello locale, attraverso la collaborazione tra gli enti territoriali.**

4. Il sistema elettorale e gli organi di governo

L'introduzione del sistema di elezione di secondo livello ha prodotto in questi 8 anni negli enti provinciali elementi di forte precarietà e instabilità. Infatti, dal 2014, anno in cui si sono svolte le prime elezioni con il nuovo sistema elettorale di secondo livello, fino al 2022, si sono tenute **oltre 20 tornate elettorali provinciali.**

La nuova disciplina elettorale delle Province dovrà ricostruire a questo livello un presidio democratico riconosciuto esponenziale della comunità territoriale, **prevedendo il ripristino dell'elezione diretta del Presidente di Provincia e del Consiglio provinciale**, in attuazione dei principi della Carta europea delle autonomie locali e della Costituzione.

La legge elettorale delle Province dovrà garantire una rappresentanza territoriale e di genere, con un numero di consiglieri tale da assicurare piena rappresentanza a tutta la comunità locale, a partire dal modello adottato nei Comuni sopra i 15.000 abitanti.

Il ridisegno del ruolo delle Province dovrà essere accompagnato da una **profonda revisione degli organi.**

La disciplina attuale, infatti, non assicura un buon sistema di governo poiché prevede come unico organo esecutivo il Presidente senza alcun ausilio di una Giunta, una durata diversa del mandato dei Consigli provinciali (2 anni) e dei Presidenti (4 anni), una disciplina non chiara sulle competenze e sulla funzionalità dell'Assemblea dei sindaci.

- Occorre prevedere come **organi di governo delle Province il Presidente, la Giunta e il Consiglio Provinciale.**
- Occorre definire **la durata di mandato di 5 anni per il Presidente e il Consiglio provinciale.**
- **Il Consiglio Provinciale** dovrà essere composto da **un limitato numero di consiglieri**, tale però da garantire **l'equilibrio tra maggioranza e opposizione.**
- La **Giunta provinciale, con un numero limitato e snello di assessori**, dovrà supportare il presidente nel governo dell'ente.

E' opportuno poi prevedere una Conferenza dei Sindaci che, a titolo gratuito e anche attraverso sistemi di consultazione a distanza, possa valorizzare il rapporto con i Comuni del territorio nello svolgimento di funzioni di amministrazione condivisa.

La nuova disciplina sul sistema elettorale delle Province dovrà **prevedere un regime transitorio** per consentire un riallineamento dei mandati degli organi eletti con la normativa vigente e dare la possibilità alle Province di adeguare i loro ordinamenti alle nuove previsioni normative.

5. La democrazia rappresentativa non è un costo

Il 16 gennaio 2014 la Corte dei Conti chiamata in audizione alla Commissione Affari Costituzionali del Senato sulla Legge 56/14 sottolineò come i risparmi effettivamente quantificabili dall'attuazione della norma sarebbero stati di entità contenuta.

Infatti il risparmio accertato, dovuto al mancato pagamento delle indennità del personale politico delle Province, è stato pari a 52 milioni 473 mila euro.

Non "costi della politica" ma **esercizio della democrazia rappresentativa** che allora, come oggi, per le Province vale lo **0,006% del bilancio pubblico**.

Considerato che la corresponsione di un emolumento a favore del Presidente della Provincia è già stato previsto a partire dal 2020 e che tutte le proposte di legge presentate prevedono la reintroduzione di una giunta che affianchi il Presidente nel governo dell'ente, tale costo resterebbe immutato sia con un sistema di elezione diretta sia con l'elezione di secondo livello.

Questa voce, dunque, non può essere considerata in alcun modo quale elemento (strumentale) dirimente per la scelta tra il mantenimento del sistema elettorale indiretto attuale, piuttosto che l'introduzione di un sistema elettorale diretto a suffragio universale.

Conclusioni

L'Unione delle Province d'Italia nell'apprezzare la forte volontà parlamentare di definire una nuova disciplina ordinamentale delle Province, auspica che la Commissione definisca un testo unificato nel più breve tempo possibile e resta a piena disposizione per ulteriori approfondimenti che si ritenessero necessari.

L'auspicio dell'UPI, e degli oltre 4.300 Sindaci che hanno sottoscritto l'appello a sostegno di questo ente, è che si giunga finalmente in tempi rapidi alla chiusura dell'iter per l'approvazione della nuova disciplina sulle Province con l'avvio di una nuova stagione del Paese fortemente indirizzata alla promozione, alla valorizzazione e al sostegno dei territori.