

DALLA PROVINCIA ALLA “CASA DEI COMUNI”. IL RUOLO CHIAVE DEL NUOVO ENTE DI AREA VASTA

*Comunicazione di Marco Filippeschi
vicepresidente dell’Upi, presidente della Provincia di Pisa
Roma, 14 ottobre 2015*

Questa comunicazione si fa il giorno dopo l’approvazione in Senato del testo di riforma costituzionale che segna il superamento del bicameralismo paritario e una revisione del Titolo V. A queste innovazioni sistemiche, alcune davvero di portata storica, che sono anche state un obiettivo rivendicato dalle autonomie locali, dovremo dedicare una riflessione specifica.

Intanto, dobbiamo collocare la nostra discussione sull’attuazione della legge Delrio e le nostre proposte all’altezza della fase che si apre con la riforma della Costituzione che a regime darà il Senato delle regioni e delle autonomie locali.

Ad un anno dalla prima attuazione della legge 56/2014 la quasi totalità delle Province delle regioni a statuto ordinario ha gestito il passaggio del ricambio della governance politica attraverso l’elezione di secondo grado dei nuovi organi di governo (71 province su 76). Sono state istituite 9 città metropolitane su 10 (ad eccezione di Reggio Calabria). Nelle Regioni a statuto speciale, ad eccezione della Provincia di Pordenone, ancora non si arriva al rinnovo degli organi. Non tutte le Province interessate hanno provveduto ad approvare i nuovi statuti: ciò è avvenuto solo in 52 province su 64. In molti casi i nuovi Statuti delineano il nuovo ente di area vasta come ente di secondo livello al servizio dei comuni del territorio. Ma ancora non emerge chiaramente un ruolo preciso delle Assemblee dei Sindaci come sede naturale della costruzione di una stretta collaborazione con i comuni.

Metà delle Regioni non hanno ancora legiferato e chi lo ha fatto è in grave ritardo attuativo. Non ripeto quanto già detto dal presidente Variati nella sua relazione. Questo anno 2015 ha messo a durissima prova la resistenza e la dignità dei nuovi presidenti di provincia e dei nuovi organi a causa dei pesanti tagli operati con la legge di stabilità e per l’eredità che abbiamo ricevuto, spesso per i conti dei singoli enti e soprattutto per il giudizio pubblico: “provincia uguale ente inutile e costoso da liquidare”.

Tutto ciò ha minato enormemente la credibilità della riforma Delrio.

Abbiamo gestito un’emergenza istituzionale-finanziaria indotta, senza precedenti nella storia delle autonomie locali. In alcune regioni le province hanno consegnato alla Corte dei Conti rapporti finanziari che evidenziavano il loro inevitabile default, in assenza di interventi significativi. Anche per queste nostre stimolazioni, la Corte dei Conti ha prodotto al Parlamento una relazione dai contenuti pesantissimi. Il decreto legge 78 ha dato un aiuto essenziale per salvare i bilanci 2015 dei nuovi enti di area vasta. Non di tutti gli enti. Ora dobbiamo conquistare le condizioni e le ragioni di svolgere il nostro compito dal 2016 e negli anni successivi, programmare il futuro dei nostri territori.

Con il nostro Seminario vogliamo rilanciare la riforma e promuovere obiettivi che sostanzino e motivino il nostro lavoro:

- costruire la credibilità del processo di formazione del nuovo ente di area vasta, sia verso i cittadini, sia verso gli amministratori (perché la consapevolezza della generalità dei sindaci è ancora insufficiente): noi siamo costruttori, non siamo dei Commissari liquidatori; anche l’Anci deve dimostrare una consapevolezza che ad oggi non è stata sufficiente; applicarsi in modo organico all’organizzazione delle aree vaste, come si è applicata all’organizzazione delle città metropolitane;

- il Governo deve ridare fiducia e prospettiva alla riforma, superando la logica dei tagli previsti per il 2016 e il 2017;
- le Regioni, grandi assenti nella difficile contesa che abbiamo dovuto sostenere, che hanno riproposto anche forti impostazioni centralistiche, devono assumere una posizione organica, dando credito alla riforma, al ruolo di un ente di area vasta quale soggetto aggregatore della rappresentanza dei comuni: oggi la provincia è espressione piena dei Comuni, è una “grande unione dei comuni” che se ben organizzata e gestita potrà non dimostrare i limiti fin qui assai evidenti delle unioni di comuni.

La legge Delrio non ambiva a costituire soltanto una risposta ad un'esigenza di contenimento della spesa, ma intendeva realizzare un **tentativo organico** di riforma del sistema degli enti intermedi. La scelta dell'ente di secondo grado costituisce un modello istituzionale finalizzato ad individuare:

a) una forma di coordinamento territoriale e di supporto in favore dei comuni, cui dovrebbero sempre spettare con priorità, in applicazione del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), l'attribuzione delle funzioni amministrative; funzioni da esercitarsi tuttavia, soprattutto per i comuni di minore dimensione, necessariamente in forma associata (v. a questo proposito le stesse previsioni della legge Delrio);

b) un livello intermedio di governo di **area vasta**, con l'attribuzione alle province:

- di **un numero ridotto di funzioni essenziali attribuite con legge dello stato** (comma 85, art. 1, l. 56/2014: pianificazione provinciale territoriale di coordinamento; tutela dell'ambiente; servizi di trasporto; realizzazione e gestione delle strade provinciali; programmazione della rete scolastico educativa ed edilizia scolastica);
- di ulteriori funzioni che alle Province **possono essere assegnate dalle Regioni**, sempre sulla base del criterio della migliore allocazione, di volta in volta, delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo ai sensi dell'art. 118 della Costituzione (comma 89, art. 1, l. 56/2014). E' significativo notare che tra le funzioni elencate dalla legge, oltre a quelle qui sintetizzate, vi è anche la "raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali", il che è testimone dell'individuazione, da parte del legislatore, di quella funzione di supporto all'attività svolta dai comuni (di cui alla precedente lett. a).

L'individuazione dell'ente di area vasta scontava in tal modo un limite difficilmente superabile al momento dell'approvazione della legge Delrio, ovvero la conservazione delle **circoscrizioni territoriali** delle vecchie province. La scelta è stata indubbiamente condizionata da quanto accaduto con il tentativo di accorpamento effettuato nella precedente legislatura per mezzo dei decreti legge 95 e 188 del 2012. Tentativo che, accompagnato da un certo grado di approssimatività delle decisioni e dal ricorso alla forma costituzionalmente errata della decretazione d'urgenza, diede luogo alla dichiarazione di incostituzionalità ad opera della sentenza Corte Costituzionale (n. 220/2013).

Tale decisione non aveva peraltro chiarito le perplessità in ordine alla possibilità per il legislatore ordinario di ridisegnare le circoscrizioni provinciali al di fuori del procedimento di cui all'art. 133 della Costituzione. Chiarimento che è invece intervenuto con la successiva decisione della Corte (n. 50 del 26 marzo 2015) la quale, nel confermare la legittimità della legge Delrio, ha definitivamente stabilito che la mancata applicazione delle regole procedurali di cui all'art. 133 non determina alcuna censura di incostituzionalità, “una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive.” La Corte ha definitivamente chiarito che le norme procedurali di cui all'art. 133 “risultano riferibili solo ad interventi singolari” e non impediscono quindi al legislatore ordinario di porre in essere un disegno complessivo di riorganizzazione degli ordinamenti provinciali.

Indipendentemente dalla scelta effettuata, per le ragioni appena esposte, dalla l. 56/2014, il problema di una diversa articolazione territoriale degli enti di area vasta resta in ogni caso di attualità. Se la finalità propria di tali enti, anche nei nuovi assetti costituzionali, è quella di semplificare i livelli di governo intermedio, non può non considerarsi come molti di tali livelli, nei singoli ordinamenti regionali, abbiano una dimensione di carattere **sovraprovinciale**. Basti pensare agli Ambiti o Bacini Territoriali Ottimali di gestione dei servizi pubblici locali in alcune regioni. Là dove tali ambiti non vengono fatti direttamente coincidere con il territorio regionale (come accade ad esempio in Toscana per il servizio idrico integrato e per il TPL) essi tendono a coinvolgere il territorio di diverse province. Così accade in Toscana per la gestione dei rifiuti urbani e così ad esempio accade con la recente proposta di legge regionale del Piemonte, in corso di approvazione, con cui la regione provvede alla riassegnazione delle funzioni delle province in attuazione della legge Delrio.

La proposta di legge piemontese prevede la ripartizione del territorio regionale in quattro Ambiti Territoriali (Novarese, Vercellese, Biellese e VCO - Astigiano e Alessandrino- Cuneese- Città metropolitana di Torino) per la gestione associata in forma obbligatoria delle funzioni di: organizzazione e controllo diretto del servizio idrico integrato, organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, autorizzazioni e concessioni relative alle attività estrattive, autorizzazione e controllo in materia energetica, gestione delle attività di formazione e orientamento professionale, organizzazione del trasporto pubblico su gomma. L'esercizio di tali funzioni viene attribuito alle province e, non potendosi superare i limiti delle circoscrizioni territoriali, si prevede una **gestione in forma associata** delle stesse **tra i vari enti provinciali** appartenenti agli Ambiti Territoriali Ottimali sopra descritti.

Si consideri ancora che, anche al di fuori di disegni di carattere legislativo quali quelli appena citati, alcuni statuti delle nuove province, emanati in attuazione della legge Delrio, prevedono essi stessi delle forme di collaborazione - integrazione con altre province, disegnando espressamente **territori di area vasta più ampi** delle semplici circoscrizioni provinciali. Lo Statuto della Provincia di Pisa stabilisce espressamente che *“La Provincia [...] promuove politiche di **Area Vasta della Toscana Costiera** attraverso intese e patti con le province confinanti per la individuazione di ambiti territoriali ottimali interprovinciali che rafforzino il ruolo delle comunità e delle istituzioni locali”* (art. 2). Per i livelli di governo subprovinciale, lo statuto prevede altresì che *“La Provincia può articolare il suo territorio in zone omogenee coincidenti con gli ambiti territoriali di gestione associata stabiliti dai comuni, dalla legislazione statale e da quella regionale/ Ciascuna zona è rappresentata dal Sindaco del Comune avente la maggiore popolazione residente, dal Presidente o dai Presidenti delle unioni di Comuni o delle Unioni Montane di Comuni costituite e operanti ai sensi delle vigenti leggi statali e regionali”* (art.3).

Questi scenari indicano chiaramente che del problema delle circoscrizioni territoriali occorrerà tornare ad occuparsi in un futuro non lontano, una volta, che sia superata, si auspica, la sofferta fase transitoria di prima attuazione della legge Delrio, con i problemi connessi al riordino delle funzioni, al passaggio del personale ed alla gravissima condizione di carenza di risorse finanziarie che rischia di condurre gli enti provinciali al dissesto. Nel frattempo le esperienze aggregative più avanzate che stanno maturando a livello regionale potranno costituire, oltre a soluzioni sperimentali, anche degli avamposti per un eventuale futuro intervento di riordino e razionalizzazione. E' sufficiente sottolineare in questa sede l'esistenza di **un obiettivo che non si deve smarrire**. La configurazione delle province come enti di secondo grado acquista un significato importante nel momento in cui tali enti diventano veramente la **“casa dei comuni”**, svolgendo anch'essi un ruolo unificante, unitamente alle tradizionali forme di aggregazione degli enti locali già previste dal TUEL ed ulteriormente rafforzate dalla stessa legge Delrio: unioni e fusioni di comuni, gestioni associate di funzioni e servizi pubblici. E credo che non possiamo ancora sfuggire al dovere di **fare un monitoraggio attento** e di **dare un giudizio sul processo di riorganizzazione dei comuni**, in particolare sul significato e sui risultati delle unioni. Mentre a mio avviso s'impone una scelta netta in favore delle fusioni e un pensiero nuovo sulla governance democratica dei nuovi comuni che ne derivano.

Sotto questo profilo, la situazione di *empasse* in cui le province versano attualmente rischia di far perdere occasioni fondamentali. **Un esempio concreto.** Con la legge 114/2014 è stato esteso a tutti i comuni non capoluogo di provincia l'obbligo di ricorrere, per gli appalti di lavori, servizi e forniture, alle centrali uniche di committenza. L'ANAC Ha pubblicato, lo scorso 22 luglio, l'elenco dei soggetti aggregatori che, nelle singole regioni, svolgono tale funzione. Se si scorre l'elenco, si scopre che in ben pochi casi tali soggetti coincidono con le province. Ciò nonostante che l'attribuzione di tali compiti alle amministrazioni provinciali sia espressamente prevista dalla legge Delrio, quale tipica manifestazione di funzioni di supporto in favore dei comuni (comma 88, art. 1. l. 56/2014: "*La provincia può altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive*"). Là dove, come in molti casi, la regione non funge da stazione unica appaltante, e fatta eccezione per le città metropolitane, le funzioni in questione vengono assegnate ad ulteriori soggetti intermedi costituenti a vario titolo forme aggregative dei comuni. L'effetto è quello o di un eccessivo spostamento, qui come in altre ipotesi, delle funzioni in favore delle regioni, o della moltiplicazione, invece che della semplificazione, degli enti intermedi.

Sempre il caso delle centrali di committenza è poi emblematico di un altro problema, di carattere generale, che attiene al **futuro stesso delle province**. Il Senato ha approvato lo scorso mese di giugno un disegno di legge delega di recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti, passato poi alla Camera che la licenziato un testo ampiamente modificato in Commissione in sede referente lo scorso 30 settembre. A proposito delle centrali uniche di committenza, il testo del disegno di legge stabilisce dunque «... *l'obbligo, per i comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a forme di aggregazione o centralizzazione delle committenze prevedendo, per gli affidamenti di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria, un livello di aggregazione almeno regionale o di provincia autonoma e, per gli affidamenti di importo superiore a 100.000 euro e inferiore alle medesime soglie di rilevanza comunitaria, aggiudicati da comuni non capoluogo di provincia, livelli di aggregazione subprovinciali definendo a tal fine ambiti ottimali territorialmente omogenei e garantendo la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche come prevista dalla Costituzione e dalle disposizioni vigenti*» (art. 1, comma 1, lett. v).

Come si vede, le province non sono più menzionate, prevedendosi la distribuzione delle funzioni di stazione appaltante tra la regione e soggetti aggregatori di carattere subprovinciale, in corrispondenza di ambiti territoriali ottimali appositamente individuati. Il rischio di questo modo di procedere è che si vada alla creazione di **ambiti territoriali ottimali a geometria variabile** per ognuna delle funzioni che i comuni non possono più esercitare singolarmente, con l'effetto, di cui si è già detto, di una moltiplicazione di livelli di governo e, che lo si voglia o meno, di strutture amministrative poiché nulla può funzionare se non c'è una struttura amministrativa che provvede concretamente allo svolgimento delle funzioni. Viceversa, nell'ambito di un **disegno razionale, che preveda la conservazione delle province quali enti di secondo grado, con le caratteristiche essenziali delineate**, (sia pur in una prospettiva dichiaratamente transitoria, in attesa del riordino costituzionale), **dalla stessa legge Delrio**, queste funzioni dovrebbero essere attribuite all'ente provincia.

Un cenno finale alle questioni della "**governance**". Quello delineato dalla legge Delrio, articolato su tre livelli (Presidente, Consiglio e Assemblea dei sindaci) appare un modello da confermare nella sua validità. Non è invece riproponibile il vecchio modello di un organo esecutivo quali erano le Giunte Provinciali. Ciò non solo per le note ragioni connesse alla spesa pubblica, ma anche per il fatto che tale modello era strettamente connesso all'elezione diretta dei Consigli e ad un sistema di competenze amministrative proprie delle province che queste nel nuovo assetto istituzionale hanno definitivamente dismesso.

Ciò premesso, il tema della "governance" o, per meglio dire, degli organi decisionali di vertice, merita comunque una riflessione. Ove si intendano attribuire alle province, quali enti di area vasta, una serie di funzioni di carattere amministrativo proprie dei comuni (funzioni che, per la loro natura,

devono esercitarsi su di una scala territoriale più ampia del singolo ente locale), occorrerà immaginare meccanismi decisionali che assicurino un governo efficiente dei relativi processi. Le decisioni dell'ente di area vasta non possono costituire soltanto la risultante delle volontà convergenti dei comuni che vi sono ricompresi. Il metodo assembleare, applicato all'esercizio di funzioni connesse alla gestione della cosa pubblica, è suscettibile di produrre effetti paralizzanti, soprattutto in un contesto in cui, oltre a quello istituzionale, non esistono o risultano comunque fortemente attenuati, collanti di natura politico/sociale che in altri contesti ed epoche storiche avevano permesso di conservare un elevato livello di coesione territoriale. Occorrerà quindi ben distinguere le **funzioni di indirizzo** da quelle **di gestione o amministrative in senso stretto**. Le prime dovranno necessariamente far capo al Consiglio e potranno essere in parte condivise con l'Assemblea dei Sindaci, nei limiti dei poteri di carattere consultivo che la legge Delrio attribuisce a tale ultimo organo e senza necessità di un ampliamento di tali poteri. La regola che presiede tali decisioni dovrà esser necessariamente quella propria della maggioranza, mentre le funzioni connesse alla gestione amministrativa non potranno che far capo al Presidente, il quale dovrà poter fare conto su di una struttura amministrativa snella, ma dotata dei mezzi necessari per dare concreta ed efficiente attuazione alle decisioni adottate. Inutile dire che, sotto questo profilo, la dotazione delle **risorse economiche** necessarie costituisce precondizione perché tutto ciò possa funzionare. Mentre è evidente come i limiti attuali all'autonomia organizzativa debbano essere superati, perché rigidità e depauperamento delle funzioni direttive, a partire da quelle dirigenziali residue, rischiano d'impedire l'attuazione della legge Delrio.

A fronte di un simile meccanismo istituzionale e ad evitare che la struttura dei processi decisionali possa risultare eccessivamente verticistica e penalizzante per determinati territori, gli statuti delle province possono adottare validi correttivi. Uno di questi, previsto in alcuni degli statuti sinora approvati, consiste nell'individuazione, nell'ambito del territorio provinciale, di zone omogenee rappresentate dal sindaco del comune più importante di ognuna di tali zone (quello con il maggior numero di abitanti) al quale potranno essere attribuiti particolari diritti partecipativi nei processi di formazione delle decisioni che riguardano quel determinato territorio. Si può ottenere così l'effetto di assicurare il coinvolgimento dei territori, senza compromettere l'efficienza e l'efficacia dei processi decisionali, generalmente "fragile" la dove questi sono la risultante di una rappresentanza politico/istituzionale particolarmente frantumata.