

Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province

Franco Bassanini

Non ho motivo per modificare sostanzialmente le linee di fondo della proposta di riforma del sistema delle amministrazioni territoriali che fu elaborata nel gennaio-febbraio del 2012 da un gruppo di parlamentari di vari partiti e da un gruppo di esperti della Fondazione Astrid, tra cui il sottoscritto. Alla elaborazione di quella proposta concorsero il ministro Patroni Griffi, gli onn. La Loggia (Pdl), Walter Vitali (Pd), Lanzillotta (Scelta civica), D'Alì (Pdl), Adamo (Pd), Causi (Pd), Cambursano (Misto), Ceccanti (Pd), Morando (Pd), Pastore (PdL), Vassallo (Pd) e, con me, i professori Cerulli Irelli, Macciotta, Pajno, Pinelli, Pizzetti, Vandelli, Villone.

I punti salienti di quella proposta erano per molti versi simili a quelli che ispirano oggi il disegno di legge erano i seguenti:

1. abolire le Province come livello istituzionale direttamente rappresentativo, riducendo così da tre a due (Regioni e Comuni) i livelli territoriali ad elezione diretta. Nelle aree metropolitane, le Province vanno sostituite dalle Città metropolitane, che assumeranno le funzioni attuali delle Province, parecchie delle funzioni comunali e le funzioni loro attribuite dalle Regioni. Nelle altre aree del Paese, le funzioni di area vasta che non possono comunque essere esercitate a livello comunale e che sarebbe errato e troppo costoso affidare alle Regioni vanno attribuite a un soggetto amministrativo snello (nuova provincia) che sia diretta espressione dei Comuni: in sostanza, una sorta di agenzia intercomunale multi-servizi per l'area vasta, governata da un ristretto board di sindaci, eletto dai consiglieri comunali, con l'azzeramento degli apparati politici provinciali e dei relativi costi. Ciò non solo per ridurre le dimensioni della classe politica e ridurre i relativi costi, ma per creare le condizioni per superare la competizione e la concorrenza nell'esercizio delle funzioni, anche nelle medesime materie, e per conseguire una reale semplificazione e razionalizzazione

delle competenze. Tali enti o agenzie dovrebbero avere dimensioni mediamente assai più ampie delle attuali province, dovrebbero organizzare e gestire servizi e funzioni intercomunali di area vasta tassativamente elencati (a partire dalle strade provinciali) e avere costi della politica nulli;

2. nell'identificazione dei servizi provinciali, adottare il principio dell'esclusività, evitando ogni duplicazione con le funzioni svolte dai Comuni e con quelle delle Regioni. In quanto diretta espressione dei Comuni, alle funzioni di area vasta (strade, trasporti, servizi a rete¹, ambiente), si potranno aggiungere importanti funzioni strumentali e di supporto per tutti i Comuni e le Unioni di Comuni dell'area (gestione dei concorsi unificati per il personale, riscossione delle imposte comunali, centrale di committenza per l'acquisizione di servizi e forniture, stazione appaltante unica), con rilevanti benefici in termini di minori costi, maggiore efficienza e maggiore trasparenza;

3. ampliare le circoscrizioni provinciali su tutto il territorio nazionale, con deroghe nelle aree a larga prevalenza montana sulla base dei parametri europei, in modo da ridurre il numero e da realizzare così rilevanti economie di scala;

4. ridurre in egual misura il numero delle Prefetture, delle Questure, delle Camere di Commercio e così via: nessun ufficio periferico dello Stato potrà avere una circoscrizione inferiore a quella delle nuove Province;

5. unificare gli uffici periferici dei ministeri negli Uffici territoriali di Governo (UTG) presso le Prefetture; dove l'unificazione completa non risultasse possibile (difesa, giustizia), andranno comunque unificati negli UTG tutti gli uffici strumentali (personale, economato, logistica, acquisti, autoparco, ecc.) con consistenti economie di scala;

6. sopprimere le strutture e gli enti intermedi fra Regioni e Comuni, e le altre agenzie ed organismi comunque denominati le cui funzioni possono essere attribuite ai

¹ Ad eccezione dei servizi a rete di dimensione ultraprovinciale.

Comuni di maggiori dimensioni, alle unioni di Comuni o alla nuova Provincia, con l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni che non dovessero provvedere in tempi certi;

7. al fianco dei Comuni di maggiori dimensioni le unioni dei Comuni devono costituire il nuovo livello al quale vengono obbligatoriamente esercitate le funzioni tipiche comunali (edilizia e pianificazione territoriale, polizia municipale, attività commerciali, traffico, servizi sociali, istruzione, cultura) oltre all'organizzazione generale dell'amministrazione, alla gestione del personale, alla gestione finanziaria e contabile. Il Presidente dell'unione deve essere un sindaco, e gli altri organi devono essere composti da amministratori comunali senza alcun costo aggiuntivo;

8. prevedere che i Comuni possano avvalersi delle Unioni e delle nuove Province per l'esercizio di funzioni comunali e possano, d'intesa fra loro, affidare ad esse anche la gestione di funzioni e servizi di loro spettanza, allorché ciò consenta di ridurre in modo significativo i costi di gestione. In entrambi i casi sarà necessaria un'intesa sui relativi rapporti finanziari;

9. coinvolgere le regioni, nelle materie ad esse attribuite, nella ristrutturazione dei governi locali e nella riorganizzazione delle competenze, di cui ai punti precedenti, rafforzando gli assetti e le dinamiche dei sistemi territoriali regionali.

Resto convinto della insopprimibilità della Provincia per l'esercizio di funzioni e servizi di area vasta che non possono essere svolti adeguatamente dalla grande maggioranza dei Comuni e che potrebbero essere assegnati alle Regioni solo stravolgendo il modello costituzionale che fa delle Regioni una istituzione di legislazione, programmazione e coordinamento, con limitate funzioni di amministrazione diretta e di gestione di servizi. Naturalmente, nelle aree metropolitane, la Provincia dovrebbe essere sostituita dalle Città metropolitane; e qualche eccezione potrebbe forse ammettersi per le Regioni di minore

dimensione territoriale e demografica (sul modello di quanto già previsto per la Valle d'Aosta).

Per le ragioni sopra sinteticamente ricordate, resto parimenti convinto che la soluzione migliore sia quella di fare della Provincia una sorta di agenzia intercomunale multiservizi posta sotto la direzione politica e la supervisione amministrativa di un organo collegiale rappresentativo dei Comuni dell'area.

Si discusse a lungo in quella sede se la riforma potesse avviarsi a Costituzione invariata o se dovesse essere preceduta da alcune limitate ma necessarie modifiche all'attuale testo del titolo V. Sul punto si registrarono opinioni diverse. Personalmente, resto dell'idea che, nelle more di una riforma che consentirebbe di attuare pienamente il ridisegno di riassetto della nostra architettura istituzionale locale nel senso accennato sopra, nulla osti a prevedere da subito una elezione indiretta dell'organo di supervisione e direzione politica della nuova Provincia.

Che la rappresentanza democratica debba essere in ogni caso diretta, non è infatti un principio generale delle Costituzioni democratiche. In secondo grado sono eletti il Senato francese e il Bundesrat tedesco, per esempio. In secondo grado era eletto, originariamente, il Senato americano (ne resta un residuo in caso di sostituzione di un senatore in corso di mandato).

Di un elezione in secondo grado del Senato italiano discusse a lungo l'Assemblea Costituente; e resta una delle soluzioni legittimamente ipotizzate per il Senato delle autonomie nella progettata riforma del bicameralismo. L'elezione in secondo grado continua ad essere una delle soluzioni più apprezzate per le nuove Città metropolitane, che nel dettato dell'art. 114 della Costituzione affiancano le Province. Ed è espressamente prevista dallo Statuto siciliano per gli enti intermedi di area vasta di quella Regione speciale.

Non è dunque corretta un'interpretazione dell'art. 114 che derivi automaticamente dalla natura «costituzionalmente necessaria» degli enti «costitutivi della Repubblica», da esso elencati, la necessità che gli organi di governo degli stessi siano direttamente eletti. Vale anche in questo caso il principio di differenziazione espressamente enunciato dall'art.

118 Cost., riprendendo e costituzionalizzando i principi generali (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza) enunciati qualche anno prima dall'art. 1 della legge n. 59 del 1997 (c.d. prima legge Bassanini). Dal canto suo, la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 274/2003, ha stabilito che l'articolo 114 «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro».

Quanto alla sentenza n. 220/2013, è vero che con essa la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della riforma delle Province del 2012, ma solo perché disposta per decreto-legge: essa ha così dato corretta applicazione del dettato dell'articolo 77 della Costituzione, ma non ha in nessun modo escluso che gli organi di governo delle Province possano essere, a Costituzione vigente, eletti in secondo grado.