

Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unione dei Comuni¹

Giancandido de Martin

A parte l'appello "Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali", già fatto avere ai componenti della Commissione, anche a nome del folto gruppo di giuspubblicisti che l'hanno condiviso, in cui si sottolineano considerazioni complessive e si formulano proposte sulle priorità di intervento per le autonomie locali (non solo con riferimento al ddl n. 1542), sento il dovere – da giuspubblicista che ha dedicato da decenni un'attenzione non marginale alle tematiche delle autonomie territoriali – di portare a conoscenza della Commissione, sia pure in estrema sintesi, le principali ragioni di perplessità in ordine al ddl in esame, distinguendo rilievi critici di carattere generale (relativi al quadro e al metodo con cui si è avviata questa iniziativa governativa) da appunti più specifici su alcune proposte del ddl 1542.

Nel suo complesso, nonostante la proposta abbia un'apparenza di organicità per struttura e numero degli articoli, si tratta sostanzialmente di una ipotesi di "legge tampone", che si aggiunge ai molteplici interventi erratici, occasionali e approssimativi, della XVI legislatura in materia di enti locali, per lo più frutto della "legislazione della crisi", e non certo di un approccio sistematico volto a realizzare, in base ad una Carta delle autonomie, il disegno di semplificazione amministrativa e di valorizzazione delle autonomie locali prefigurato dalla riforma costituzionale del 2001, tuttora di fatto inattuata, anzi per molti versi contraddetta dal legislatore

¹ Appunto per audizione del Prof. Gian Candido De Martin sul ddl 1542 – I Commissione Camera dei deputati, 23/10/2013

ordinario, specie negli interventi degli ultimi anni, per lo più approvati con inammissibili decreti di necessità e urgenza del Governo, radicalmente censurati dalla sentenza n. 220/13 della Corte costituzionale.

Una “legge tampone” resa necessaria dall’esigenza di fare in qualche modo fronte alla sequenza sconcertante di interventi o proposte, spesso disomogenee, specie sulle province – bersaglio da qualche anno di una furia iconoclasta, alimentata da campagne di stampa spesso disinformate e fuorvianti, che hanno indotto via via a ipotizzarne lo svuotamento di funzioni, o la soppressione o la riduzione di numero o il riordino a livello nazionale o la loro regionalizzazione –, ma anche in ordine alle città metropolitane (talora concepite come un vero e proprio ente unitario di governo, talaltra invece legate a forme associative dei comuni metropolitani) e alle unioni (specie) dei piccoli comuni, per le quali si sono prefigurate soluzioni assai diversificate, spesso smentite o abbandonate in interventi successivi. L’effetto complessivo, che il ddl 1542 contribuisce ad aumentare, è di grande confusione e disorientamento, con un disagio crescente non solo per gli studiosi, ma anzitutto per gli amministratori e gli operatori coinvolti in questa tempeste, in questo diluvio di innovazioni, spesso destinate ad avere vita assai breve, senza una tenuta ordinamentale, anche perché annegate dentro provvedimenti finanziari volti a ridurre in qualche modo i costi della politica e delle istituzioni.

Una “legge tampone” che è, al tempo stesso, un intervento per molti aspetti provvisorio e transitorio, una sorta di legge ponte, in attesa che possa essere approvata la riforma costituzionale, sempre frutto di iniziativa governativa (AC 1543 “abolizione delle province”), il cui obiettivo peraltro non appare del tutto chiaro perché nell’articolato ci si limita a sopprimere le province (con un autentico svarione formale nel primo comma dell’articolo 1, che ha il carattere di dichiarazione manifesto, più che di norma di revisione costituzionale) o il riferimento alle province in Costituzione, mentre nella relazione si profila anche un’ipotesi peraltro confusa, di regionalizzazione dell’ente intermedio provinciale. E sulle città metropolitane, che

sostanzialmente sono l'ente intermedio nelle aree a forte conurbazione, ci si limita a rinviare – per ambiti territoriali, funzioni, finanziamento e ordinamento – al legislatore ordinario futuro, mentre quello attuale deve intanto fare i conti col ddl 1542.

In ogni caso, con la proposta governativa in esame si rinuncia con tutta evidenza a dare finalmente attuazione organica e coerente alla Costituzione vigente sul versante degli enti locali: ossia non si immagina di provvedere alla definizione delle funzioni fondamentali e le altre funzioni di comuni, province e città metropolitane come vorrebbero gli artt. 117 e 118 Cost., punto di partenza ineludibile per poter riorganizzare e semplificare tutta l'amministrazione locale, in base ai tre ben noti principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che vengono sì richiamati, ma risultano di fatto poco applicati anzi emarginati nelle soluzioni dell'articolato.

Viene, cioè, meno un'altra volta la possibilità di dar corpo a quell'autentica innovazione e semplificazione del sistema amministrativo prefigurato dal nuovo Titolo V, in coerenza col fondamentale principio autonomistico dell'articolo 5, da cui dovrebbe scaturire lo spostamento del baricentro amministrativo di tutto il sistema sui due livelli locali – comuni e province o città metropolitane –, con la valorizzazione più ampia possibile di autonomie responsabili, in sintonia con le scelte di fondo operate dai costituenti sulla Repubblica delle autonomie, riqualificando nel contempo la regione come soggetto con un ruolo essenzialmente legislativo e programmatico, rafforzato con la riforma del 2001, sia pur con qualche chiaroscuro nel riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni.

In effetti, da tempo si deve constatare – specie da parte di chi ha specifica sensibilità per il senso e gli effetti del principio autonomistico – che le previsioni costituzionali sulle autonomie sono in larga misura emarginate o malintese, se non addirittura in taluni casi sovvertite, con un neocentralismo sempre più evidente, probabilmente frutto di una carente cultura –anche tra gli addetti ai lavori e i

giuspubblicisti – del significato che dovrebbe assumere, per lo stesso futuro della democrazia sostanziale, l'opzione per il policentrismo autonomistico operata in costituzione e rafforzata dal nuovo art. 114. Sembra prevalere nettamente, nonostante quanto sancito nell'art. 5 e nel Titolo V Cost., la cultura del centralismo e di relazioni gerarchiche tra centro e periferia, spesso frutto di culture tecnocratiche incompatibili con il principio autonomistico.

Così l'unità viene spesso fraintesa come uniformità o supremazia. Così si immaginano a tavolino canoni di ottimalità nella definizione degli ambiti degli enti territoriali, senza tener conto che si tratta di collettività "riconosciute" in ragione della loro identità storica: in sostanza, si persegue in qualche modo l'obiettivo di dimensioni ottimali di comuni, province o regioni, rinunciando ad adattare, per quanto possibile, a ordinamenti e soluzioni differenziate, in grado di rendere effettiva l'autonomia nelle varie realtà (in quelle frammentate dei piccoli comuni, oppure in quelle montane, oppure in quelle metropolitane). Così la sussidiarietà viene fraintesa in senso ascensionale per legittimare funzioni amministrative in capo allo Stato e alle regioni, piuttosto che per decentrare il sistema, partendo dalle funzioni allocabili a livello comunale, eliminando le sovrapposizioni, riducendo/sopprimendo gli enti strumentali subregionali/locali (come indicato anche di recente dalla giurisprudenza costituzionale: v. sent. 236/13). Così l'autonomia e la responsabilità finanziaria, strettamente connessa a quella politico-amministrativa, viene quasi del tutto sacrificata ad un malinteso coordinamento della finanza pubblica, in base al quale le autonomie sono mere destinatarie, anzi "in balia", delle decisioni finanziarie del centro (tanto più dopo che si è emarginato quel poco di federalismo fiscale che era stato avviato con la legge n. 42, peraltro partita male, in assenza del previo riassetto delle funzioni e della definizione nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali); le uniche autonomie in grado, in qualche modo, di difendersi sono quelle speciali che godono di un regime finanziario – spesso peraltro privilegiato – sancito con norme di grado costituzionale. Così viene, per altro

verso, sempre più sacrificata l'autonomia come fatto di democrazia, ossia come autogoverno delle comunità territoriali con organi direttamente rappresentativi, che rispondono alle comunità stesse, garantendo anche il pluralismo. Così riprendono vigore le logiche paragerarchiche dei controlli preventivi esterni, di natura conformativa, rispetto alla prospettiva di realizzare effettive forme di autocontrollo responsabile in ciascun ente autonomo. Così, sul piano del metodo, si consolidano sempre più decisioni unilaterali del centro, senza alcuna attenzione all'esigenza di procedure e meccanismi di effettivo coinvolgimento delle autonomie nella riorganizzazione e semplificazione del sistema, con una crescente disattenzione per la leale collaborazione e per i meccanismi di codecisione (che si era invano tentato di prefigurare nel protocollo interistituzionale del 2002 e poi nella legge sul federalismo fiscale).

In sostanza, sembra allontanarsi sempre più la prospettiva di quella Carta delle autonomie, per la quale – dopo la legge La Loggia n. 131/03 – avevano elaborato proposte sia la Commissione Vari, sia poi i vari progetti governativi e parlamentari della XIV e XV legislatura, in parte ripresi all'inizio della XVI (ma poi abbandonati), che si fondavano anzitutto sulla chiarificazione del riparto delle funzioni locali di prossimità e di area vasta, con connesse risorse finanziarie e con elementi di garanzia dell'autonomia comunale e provinciale, in sintonia con la Carta europea dell'autonomia locale del 1985 e la dichiarazione di Valencia del 2007 sull'innovazione istituzionale e il buon governo locale.

Si consolidano, invece, orientamenti che – in nome di malintese semplificazioni istituzionali e riduzione di costi (spesso solo apparenti) – rinunciano ad affrontare i nodi veri della semplificazione istituzionale e dei risparmi, che potrebbero certamente derivare, in modo assai consistente, proprio da un coerente e ordinato riassetto delle funzioni pubbliche come prefigurato nell'art. 118, accompagnato da un drastico ridimensionamento delle varie migliaia di enti e soggetti strumentali, pubblici e privati, operanti a livello subregionale e locale (come

documentato da ultimo nella puntuale ricerca dell'Issirfa e nel recentissimo volume curato da Stelio Mangiameli su "Province: funzioni di area vasta"), ricostruendo con chiarezza gli ambiti funzionali dei due livelli di governo locale, di prossimità e di area vasta (con le varianti metropolitana ed eventualmente montana), con un effettivo decentramento anche delle funzioni amministrative regionali, in modo da evitare la loro propensione a trasformarsi in enti amministrativi, con una sorta di "provincializzazione" delle regioni.

In questa prospettiva è quindi da considerare strategica proprio la provincia, ancorché misconosciuta (come fatto presente in una precedente mia audizione in questa sede, il 30/7/09), che dovrebbe non tanto essere salvaguardata con qualche circoscritta funzione (come emerge dagli elenchi, spesso striminziti, che variano da progetto a progetto), ma che dovrebbe per molti versi divenire il perno dell'amministrazione locale, una volta finalmente decentrata l'amministrazione regionale e taluni ambiti dell'amministrazione periferica statale e soppressi, o fortemente ridimensionati, gli enti strumentali subregionali/locali. In sostanza, appare cruciale la ricostruzione-chiarificazione delle funzioni di area vasta (su cui rinvio agli studi di Merloni e Mangiameli), limitandomi qui a far presente che già oggi alle province fanno capo molteplici funzioni, aldilà di quanto indicato anche nel ddl 1542, come ben evidenziato, tra l'altro, dalla relatrice Centemero. D'altra parte, basterebbe rileggere oltre a quanto previsto in via generale dal Tuel n. 267/2000, in ordine alle funzioni delle province, anche quanto aveva prefigurato il decreto legislativo n. 96/1999 che, dopo il riparto delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali ex legge Bassanini del 1997 e decreto 112/98, aveva elencato una serie assai articolata di funzioni delle province in ben venti aree materiali, restate però per lo più sulla carta, data la ben nota riluttanza, specie delle regioni, a riallocare funzioni amministrative agli enti locali.

La provincia, ente territoriale intermedio tra comuni e regioni, non è quindi un ente inutile, una istituzione datata, né è una anomalia italiana. Anzi, la "nuova

provincia” va riconosciuta come la indispensabile istituzione di riferimento rispetto all’intreccio tra sviluppo economico e coesione sociale calibrato sui fenomeni e problemi di area vasta in campi decisivi per l’equilibrio ambientale e socioeconomico, come sottolineato di recente da un esperto riconosciuto di sistemi locali (Giuseppe De Rita). E si può aggiungere (con Paolo Carrozza) che le province sono l’ente costituzionalmente garantito più uniformemente costruito sul territorio nazionale, costituendo un’ottima base – ove elettive – per uniformare responsabilità e gestione delle funzioni di area vasta oggi di asserita titolarità regionale o comunale, ma in realtà spesso affidate, al di fuori di qualsiasi logica di funzionalità e razionalità, ad una pletera di consorzi, ato, organismi vari, costosissimi e in larga misura sottratti alla trasparenza e ai controlli democratici. Si può poi osservare, sul versante comparato, che un’istituzione territoriale di area vasta è presente in tutti gli ordinamenti di Stati europei di dimensione simile a quella italiana (ed è ad esempio significativo che di recente siano emerse proposte per rafforzare il ruolo dei dipartimenti in Francia).

Di qui, dunque, la necessità anche di una sua veste effettiva di ente di governo locale, anche nella variante della città metropolitana (ed eventualmente della provincia montana), con organi direttamente rappresentativi della collettività provinciale. La sua configurazione come associazione di comuni appare del tutto fuorviante proprio in rapporto alle funzioni - responsabilità - decisioni politiche che alla provincia già oggi competono e dovrebbero sempre più competere: decisioni che sono destinate ad operare anche nei confronti dei comuni e che esigono, quindi, organi elettivi che rispondano direttamente alla intera comunità provinciale, non meri organi designati dai sindaci, tra l’altro senza la previsione di un organo esecutivo in grado di seguire con continuità la molteplice gamma di compiti operativi che dovrebbero far capo alla provincia (ai quali deve corrispondere anche un’autonomia finanziaria per un uso diretto dei proventi della fiscalità provinciale, a differenza di quanto prevede il ddl 1542 che, pur mantenendo in capo alla provincia i cespiti

tributari di cui è titolare, ne prevede tuttavia poi il riparto a favore degli enti destinati a subentrare in talune aree funzionali).

Da quanto considerato emergono comunque, a vario titolo, ragioni di forte perplessità sulla costituzionalità del ddl in esame, non solo per il forte ridimensionamento del ruolo e delle funzioni delle province, ma soprattutto per la loro degradazione da enti autonomi a rappresentanza di secondo grado, con organi eletti dai sindaci dei comuni ricompresi nel territorio e non direttamente dai cittadini della comunità provinciale. Verrebbe meno, in sostanza, quel rapporto politico tra rappresentanti e rappresentati che dovrebbe caratterizzare tutte le istituzioni autonome previste dall'art. 114 Cost., a parte l'osservazione che un'assemblea provinciale di sindaci e gli organi da questi espressi sarebbero ovviamente meno in grado di operare scelte di governo unitarie del territorio provinciale e più portati a cercare soluzioni di mediazione o compromesso, come fisiologicamente avviene nei modelli associativi di enti locali.

Tutte questioni che vanno di massima ribadite anche a proposito degli organi previsti in questa proposta per il governo delle città metropolitane, istituite al posto delle province nel medesimo ambito territoriale (a parte l'eventuale richiesta di un terzo dei comuni di non farne parte): anche tali organi sarebbero infatti fortemente condizionati dai comuni ricompresi, soprattutto dal comune capoluogo che finirebbe per svolgere un ruolo determinante e assorbente (accentuato ovviamente dalla automatica identificazione del sindaco del capoluogo come sindaco metropolitano), mentre la ragion d'essere delle città metropolitane dovrebbe portare proprio ad un riequilibrio nei rapporti tra capoluogo e comuni contigui nelle decisioni unitarie o di comune interesse, salvaguardando al tempo stesso il necessario ruolo di prossimità dei municipi infracomunali. Comunque, va rilevato che si prefigurano forme di governo metropolitano assai deboli in rapporto alle funzioni assai rilevanti che vengono previste per le città metropolitane.

Quanto infine alle previsioni del ddl in ordine alle unioni di comuni, ci si limita qui a sottolineare che va soprattutto condivisa la soluzione della obbligatorietà di unioni polifunzionali dei piccoli comuni (sotto i 5000 abitanti, ridotti a 3000 nelle zone montane), in modo da realizzare gestioni associate più efficienti che rendano non solo virtuale ma effettiva l'autonomia riconosciuta anche ai piccoli comuni (ferma restando l'utilità di meccanismi di incentivazione per la loro fusione). Ciò premesso, due osservazioni appaiono comunque necessarie: da un lato per sottolineare che manca del tutto la previsione di una dimensione territoriale o demografica massima delle unioni, che devono servire a concretare e rafforzare l'autonomia dei comuni, con funzioni e servizi di prossimità, evitando però che si trasformino in enti di area vasta mascherati; d'altro canto, si deve evidenziare che la mancata previsione di un organo esecutivo delle unioni finisce per depotenziare proprio il ruolo gestionale che dovrebbe essere svolto da queste nuove forme di organizzazione associata dei piccoli comuni.

Un'ulteriore osservazione (generale) riguarda la totale gratuità degli incarichi di chi sia chiamato a far parte sia degli organi delle unioni, sia di quelli delle province e delle stesse città metropolitane: si tratta di una scelta demagogica, per nulla giustificata dalla poca importanza dei compiti assai rilevanti affidati a questi organi, per cui ne può sostanzialmente derivare un disincentivo per l'impegno amministrativo, se non un aumento dei problemi di corruzione nelle amministrazioni locali.

Quindi, limiti di fondo e limiti specifici con vari rischi di incostituzionalità in questo ddl, che suggeriscono un ripensamento del progetto e l'esigenza di imboccare (finalmente) la strada maestra dell'attuazione delle riforme istituzionali e amministrative già previste in Costituzione, in una prospettiva di semplificazione del sistema, evitando scorciatoie che complicano e destabilizzano un'amministrazione locale già da tempo alle prese con una legislazione scompaginante e demotivante.

