

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA  
*Resoconto della I Commissione permanente*  
*(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*

Martedì 14 luglio 2009

**Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle province.**

**C. 1694 cost. Nucara, C. 1836 cost. Scandroglio, C. 1989 cost. Casini, C. 1990 cost. Donadi, C. 2010 cost. Versace e C. 2264 cost. Pisicchio.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 7 luglio 2009.

Paolo FONTANELLI (PD) è dell'avviso che la questione del futuro delle province non possa essere affrontata isolatamente ma debba essere invece valutata nell'ambito di quella più ampia riflessione sul sistema delle autonomie territoriali che le Camere saranno presto chiamate a svolgere in occasione dell'esame del disegno di legge recante il codice delle autonomie: disegno di legge che, secondo quanto riportato dagli organi di stampa, il Governo starebbe finalmente per presentare. Si tratta di un provvedimento decisamente prioritario ed urgente, non soltanto perché il riordino del sistema delle funzioni delle autonomie territoriali costituisce un momento essenziale nell'attuazione del federalismo fiscale, ma anche perché il sistema degli enti locali, ed in particolar modo i comuni, incontra oggi forti difficoltà a rispettare il patto di stabilità e a garantire bilanci in ordine: le difficoltà sono gravi per l'anno corrente e ancor più gravi per l'anno prossimo. Sempre più sindaci denunciano che, in queste condizioni, non è possibile garantire ai cittadini l'erogazione dei servizi. A fronte di questo, l'articolo 9 del decreto-legge cosiddetto «anticrisi» (n. 78 del 2009), attualmente all'esame delle Commissioni riunite V e VI della Camera (C. 2561), irrigidisce fino all'inapplicabilità le norme in materia di spesa dei comuni, col rischio che si debba alla fine concedere una sanatoria in favore dei comuni non virtuosi, con danno per quelli che hanno invece, con fatica, garantito l'equilibrio di bilancio.

Reputa quindi indispensabile mettere mano alla complessiva riforma dell'ordinamento delle autonomie territoriali, in modo da porre ordine nel sistema ed eliminare le sovrapposizioni di competenze tra diversi livelli di governo, che sono una delle principali cause di inefficienza. Solo in questo contesto, a suo parere, ha senso discutere del futuro delle province: se debbano essere mantenute, e con che ruolo, ovvero soppresse.

Nel ricordare poi che, in materia di province, il gruppo del Partito democratico, a differenza di altri, è rimasto aderente al proprio programma di governo, che prevede la soppressione delle province solo là dove vengano istituite le città metropolitane, osserva che molti tra coloro che sono intervenuti nel dibattito per sostenere la soppressione delle province hanno riconosciuto la necessità di un livello di governo intermedio tra comuni e regioni per la gestione di quei servizi che non possono essere affidati direttamente ai comuni, ma neppure possono essere attribuiti alle regioni. Queste ultime, infatti, secondo quanto previsto nel disegno costituzionale del 2001, dovrebbero limitarsi, almeno in linea di principio, a svolgere funzioni di programmazione e di indirizzo, astenendosi dalle funzioni amministrative e di gestione. Ritiene pertanto che discutere di soppressione delle province prima di aver affrontato il discorso complessivo sulle autonomie territoriali sia un'inutile fuga in avanti che non condurrà a nessun risultato concreto. Quel che serve ora - anche per dare attuazione al più presto alla legge sul federalismo fiscale, che la sua parte politica, pur contestandone alcuni contenuti, giudica un importante passo avanti nella via dell'attuazione della Costituzione - è la riforma dell'ordinamento degli enti locali, anche per conferire agli enti locali quell'autonomia che il titolo V prevede, ma che di fatto è negata

dall'invadenza delle regioni e dello Stato.

Conclude sollecitando il Governo a presentare quanto prima al Parlamento il disegno di legge recante il codice delle autonomie, in modo che la discussione su questo provvedimento urgente possa finalmente cominciare.

Manuela DAL LAGO (LNP), premesso che ripeterà in parte quanto già detto da altri e che è d'accordo con quanti ritengono che la questione della soppressione delle province dovrebbe essere accantonata in attesa di discutere della riforma complessiva del sistema delle autonomie territoriali, nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante il codice delle autonomie, formula l'auspicio che quest'ultimo sia presentato dal Governo alla Camera, e non al Senato, e dichiara che, ove così non fosse, ne sarebbe fortemente rammaricata. Non è infatti accettabile, a suo parere, che i provvedimenti più importanti siano esaminati dalla Camera sempre soltanto in seconda lettura, tanto più che, nel caso di specie, i deputati con esperienza di governo in enti locali sono molti più dei senatori e potrebbero quindi apportare un contributo importante al lavoro del Governo.

Quanto al merito delle proposte di legge in esame, ribadito che esse dovrebbero essere discusse dopo aver riflettuto sul complessivo ordinamento delle autonomie, si dice convinta, anche in base alla sua esperienza decennale in qualità di presidente di provincia, che le province non siano inutili e che il vero problema risieda semmai nel fatto che le loro competenze non sono chiaramente definite e si intersecano con quelle di comuni e regioni in un intreccio che genera inefficienza. Occorre pertanto rivedere l'impianto complessivo del sistema delle autonomie territoriali avendo a guida l'articolo 118 della Costituzione, che ha sancito il principio che le funzioni amministrative devono spettare tendenzialmente al livello di governo più vicino alla cittadinanza, salvo che si renda necessario attribuirle, per ragioni di efficienza, ad un livello più elevato. A dispetto di questo indirizzo della Costituzione, è accaduto infatti che le regioni abbiano trattenuto a se stesse la gran parte delle funzioni, con danno per il cittadino fruitore dei servizi. Quanto alle funzioni attribuite negli anni alle province, esse difficilmente potrebbero essere svolte efficacemente dai comuni, considerato che questi sono per lo più al di sotto dei cinquemila abitanti, e quindi troppo piccoli. Né queste funzioni potrebbero essere attribuite alle regioni, che sono per converso troppo grandi e distanti dai cittadini; senza contare che le regioni, essendo chiamate ad esercitare la funzione legislativa, non possono svolgere bene anche la funzione amministrativa e che, dovendo spettare alle regioni i compiti di controllo, si avrebbe la coincidenza di controllore e controllato. Né è vero, poi, che sopprimendo le province si otterrebbero risparmi di spesa significativi, considerato che le funzioni svolte dalle province dovrebbero essere trasferite ad altri enti, insieme agli uffici di riferimento.

A suo avviso, quindi, le province devono essere non solo conservate ma rafforzate: oltre ai compiti di gestione dei servizi a rete, dovrebbero svolgere compiti di programmazione urbanistica e industriale per l'area vasta.

Fa presente che altri sono gli enti da sopprimere e auspica che vi si provveda nell'ambito del codice delle autonomie: si tratta degli innumerevoli enti non elettivi e quindi non responsabili politicamente, creati dal legislatore negli anni a fianco degli enti locali o sotto il controllo di questi ultimi; enti spesso istituiti al solo scopo di occupare i politici non eletti o i loro stretti collaboratori e che hanno dato vita a una caotica sovrastruttura che interferisce con l'attività degli enti locali. È su questo fronte che occorre agire per ottenere risparmi di spesa significativi.

Precisa che non intende con questo sostenere che non si possa sopprimere questa o quella provincia. A suo giudizio, anzi, si dovrebbe stabilire il principio per cui le province devono avere un territorio di una certa consistenza e non meno di un certo numero di abitanti.

Si dichiara poi contraria alla proposta di trasformare le province in enti di secondo grado, rilevando che, per poter svolgere le proprie funzioni con la necessaria autorevolezza, gli organi di governo provinciale devono necessariamente essere elettivi. È invece favorevole a discutere del numero dei consiglieri e degli assessori provinciali, ma anche comunali e regionali, che non di rado è ingiustificatamente elevato.

Concorda poi con il deputato Fontanelli sull'urgenza della riforma dell'ordinamento delle autonomie territoriali, necessaria anche per il fatto che i comuni faticano sempre più a rispettare il patto di stabilità interno. Al riguardo esprime l'avviso che le spese per investimento non siano considerate ai fini della verifica del rispetto del patto.

In definitiva, ritiene che discutere oggi di soppressione delle province significhi mancare di realismo e di capacità di discernimento dei problemi prioritari del Paese, i quali non possono essere affrontati a partire da prospettive circoscritte come quella delle proposte di legge in esame. Occorre, anche per le riforme costituzionali, una prospettiva di più ampio respiro, in quanto la Costituzione non può essere cambiata «a pezzetti»: e questo vale non solo per la proposta di soppressione delle province, ma anche per quella di revisione dell'articolo 132 della Costituzione.

Conclude invitando il Governo a presentare al più presto il disegno di legge recante il codice delle autonomie e a presentarlo alla Camera.

Sesa AMICI (PD) esprime il timore che il dibattito in corso sfoci in una incomprensione generale. Le proposte di legge in esame si prefiggono per lo più la soppressione delle province: l'utilità delle province è una questione da sempre dibattuta, sia in dottrina che nel Parlamento, e nella stessa Assemblea costituente esistevano orientamenti divergenti riguardo al ruolo delle province. Anche nei decenni successivi, questo ruolo non è mai stato definito esattamente. La stessa riforma del titolo V della parte II della Costituzione, come emerso da un'indagine conoscitiva svolta sulla materia, non era sufficiente, da sola, a definire il nuovo ruolo degli enti locali, occorrendo provvedimenti attuativi che sono mancati. Oggi il rischio è di perdere di vista l'insieme del nuovo titolo V e di lasciarsi trascinare da argomenti propagandistici come quello secondo cui l'abolizione delle province è un intervento nel segno della riduzione dei costi della politica. L'avversione dell'opinione pubblica verso le province dipende del resto anche dal fatto che non è chiaro quale funzione debbano svolgere tali enti. Occorre quindi riflettere innanzitutto su questo, ossia sul ruolo di ciascun livello di governo all'interno del sistema. Il suo gruppo ritiene pertanto prioritaria la discussione del codice delle autonomie, nella convinzione che portare avanti il dibattito in materia di soppressione delle province avviando nel contempo la riflessione sulle autonomie locali generi soltanto confusione.

Ritiene pertanto necessario decidere chiaramente il da farsi, anche in considerazione del fatto che i gruppi che più tenacemente sostengono la soppressione delle province sono poi anche quelli più spesso assenti dal dibattito.

In conclusione, l'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dei provvedimenti in titolo proposta dal presidente può essere anche utile, ma a condizione che fornisca elementi di valutazione per una generale revisione del titolo V sulla base della volontà di risolvere problemi concreti, al servizio dei cittadini, evitando di inseguire posizioni che forse guadagnano a chi le sostiene qualche voto in più, ma che per il resto creano soltanto confusione ed imbarazzo.

Maurizio BIANCONI (PdL), intervenendo per alcune precisazioni, ritiene insostenibile l'attuale quadro ordinamentale, che, a livello costituzionale, prevede cinque livelli di governo e, a livello di legge ordinaria, aggiunge il livello circoscrizionale oltre a prevedere innumerevoli enti funzionali a base territoriale con varia denominazione in un intreccio di funzioni inestricabile e fonte di inefficienze continue. Se la sua parte politica sostiene la soppressione delle province non è perché queste siano i soli enti inutili, ma perché rappresentano, a livello costituzionale, il simbolo di questo insostenibile intreccio di enti e funzioni: insostenibile perché, asfissiano e rendendo impossibile la decisione, genera inefficienze.

Ciò premesso, se si raggiunge un accordo per la revisione dell'attuale quadro ordinamentale che ponga ordine nel sistema e restituisca efficienza al processo decisionale, nulla impedisce il mantenimento delle province; a condizione però che, per giustificare il ruolo delle province, non ci si richiami alle proprie esperienze personali di amministrazione locale. Le esperienze infatti sono diverse e solo chi ne ha fatte a più livelli di governo può dire con cognizione di causa cosa è utile e

cosa non lo è.

Occorre inoltre essere consapevoli del fatto che una delle cause dei problemi di oggi è la disgregazione dei partiti: la molteplicità dei livelli di governo non era infatti in passato un problema; non lo era perché dietro agli amministratori locali, come dietro a quelli regionali e nazionali, c'era l'unità dei partiti di riferimento, che dettavano la linea politica ad ogni livello, assicurando così la tenuta del sistema e la coerenza delle decisioni ad ogni livello. Oggi, che i partiti si sono disgregati e che sindaci e presidenti di provincia e di regione sono scelti direttamente dai cittadini, è venuta meno una condizione essenziale di cooperazione dei livelli di governo.

Si aggiunga che, se si vuole abbattere i costi, si deve diminuire non tanto il personale politico, quanto quello amministrativo: a ben vedere, infatti, i costi del personale elettivo sono sì elevati, ma le voci di spesa più onerose sono quelle per il funzionamento degli enti. Si aggiunga, ancora, che molti degli organismi di varia natura creati negli anni accanto agli enti locali sono stati concepiti non per soddisfare un'esigenza funzionale ma al solo scopo di istituire incarichi e ruoli per il personale politico non eletto o rieletto: la crisi dei partiti e il ricambio della classe politica hanno aggravato il fenomeno provocando una superfetazione di enti paraistituzionali.

In conclusione, è indispensabile oggi ripensare il sistema delle autonomie territoriali non soltanto per conseguire risparmi di spesa, ma innanzitutto per assicurare la decisione amministrativa. Quanto al patto di stabilità, non è possibile, a suo parere, che non si trovi il modo di consentire agli enti locali di spendere per investimenti le risorse che hanno in cassa.

Pierluigi MANTINI (UdC), nel richiamarsi all'intervento da lui già svolto, si limita ad aggiungere, sulla scorta di quanto emerso nella seduta di oggi, che occorre a suo parere evitare di considerare la soppressione delle province e la razionalizzazione del sistema come opzioni alternative tra le quali scegliere la meno peggiore. Se la razionalizzazione del sistema delle autonomie locali è certamente indispensabile - ed è del resto un compito cui già attende il ministro Calderoli - non per questo si deve rinunciare a riflettere sulla trasformazione, se non sulla soppressione, delle province: ripensare e alleggerire i compiti delle province facendone enti con compiti di coordinamento dei comuni più che di amministrazione è oggi, a suo parere, un dovere del legislatore, anche alla luce dell'articolo 118 della Costituzione, fermo restando il dovere di procedere nel contempo anche alla semplificazione del sistema degli enti legati agli enti locali.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.