

Atto Senato n.3558/2012 "Conversione in legge del decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188, recante disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane".

Esame preliminare seduta del 20 Novembre 2012

Atto Senato n.3558/2012 "Conversione in legge del decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188, recante disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane".

Da un primo esame del testo, numerosi appaiono i dubbi circa la conformità di quest'ultimo al dettato costituzionale, che in questa sede devono preliminarmente fugarsi, prima di procedere ad un suo esame nel merito, e che possiamo riassumere come segue:

1. CONTRASTO CON I PRINCIPI E LE NORME COSTITUZIONALI CHE INCIDONO SUI RAPPORTI TRA LO STATO E LE AUTONOMIE LOCALI, VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 5, 114, 117 (COMMA 2, LETTERA P) E COMMA 6), 118, 119 E 120

Le disposizioni approvate sono pertanto palesemente in contrasto con i principi e le disposizioni costituzionali che disciplinano i rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali ed, in particolare, gli articoli 5, 114, 117 (comma 2, lettera p) e comma 6), 118 e 119 della Costituzione vieppiù incongruenti con i principi generali della disciplina degli enti locali del nostro ordinamento.

Invero, la norma affida alle Province funzioni di indirizzo politico e di coordinamento che possono essere giustificate solo da una sovra-ordinazione delle Province rispetto ai Comuni, non prevista dall'art. 114 della Costituzione e, a maggior ragione, nel caso in cui le Province siano trasformate in enti di secondo grado.

2. VIOLAZIONE ART.77 COST. ILLEGITTIMO RICORSO ALLA DECRETAZIONE D'URGENZA

Le motivazioni adottate dal Governo a sostegno di questo ulteriore ricorso alla decretazione d'urgenza non appaiono condivisibili, invero:

- a) Non vi è alcun contenimento della spesa pubblica, come lo stesso Governo ha più volte sottolineato nelle relazioni illustrative che accompagnano i decreti legge;
- b) Non è pensabile introdurre con decretazione d'urgenza riforme ordinamentali;
- c) Non si comprende quali siano gli "impegni assunti in sede europea" che impongono il decreto;
- d) Non vengono indicati quali "obiettivi di stabilità e di crescita" verranno miracolosamente ottenuti con l'accorpamento delle Province.

Nella specie, non sembra infatti individuabile "la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere, tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto legge", la cui mancanza, secondo la giurisprudenza costituzionale, costituisce appunto un vizio di costituzionalità del decreto (Corte costituzionale, sentenza n. 93 del 2011).

La stessa Corte Costituzionale sul punto afferma la Corte: "il principio *salus rei publicae suprema lex esto non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di*

autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale".

E' un principio netto e chiarissimo, in risposta alla difesa dello Stato secondo la quale le misure finanziarie adottate "trovano giustificazione nell'esigenza di far fronte con urgenza ad una gravissima crisi finanziaria che mette in pericolo la stessa *salus rei publicae*".

3. VIOLAZIONE DELL'ART.133 COST. E DELLE NORME SULLA PARTECIPAZIONE E LA CONCERTAZIONE

Nella relazione illustrativa del decreto si legge: "L'iter di riordino previsto dall'articolo 17 su indicato ha stabilito un percorso concertato con le autonomie locali nel rispetto del quadro costituzionale di riferimento e della leale collaborazione istituzionale. Le specifiche scelte volte a concretizzare il riordino dei singoli territori sono state demandate ai Consigli delle autonomie locali di ogni regione o ad analoghi organi di raccordo e alle regioni medesime".

La concertazione con Regioni e autonomie locali è stata soltanto formale. Questo atteggiamento è ancor più dimostrato dalle decisioni assunte per le Province del Lazio e della Calabria.

L'art. 17, comma 4, del decreto spending review prevede: "Se alla data di cui al primo periodo (23 ottobre 2012) una o più proposte di riordino delle regioni non sono pervenute al Governo, il provvedimento legislativo è assunto previo parere della Conferenza unificata, che si esprime entro dieci giorni esclusivamente in ordine al riordino delle province ubicate nei territori delle regioni medesime".

Ebbene il Governo ha comunque disposto con il testo in esame il "riordino" delle Province di Calabria e Lazio, senza ottemperare a quanto previsto dalla norma, dando semplicemente atto che: "All'esito della procedura non hanno avanzato alcuna proposta di riordino la Calabria e il Lazio; di conseguenza, per tali regioni occorrerà chiedere il parere in sede di Conferenza Unificata riguardo al riordino delle relative province". E' evidente piuttosto che il Governo ha inteso procedere prescindendo del tutto dalla volontà dei territori.

Altrettanto incomprensibile la decisione di disporre nell'immediato il mutamento di circoscrizione provinciale di appartenenza di alcuni comuni limitatamente alla regione Puglia, per poi affermare nella relazione illustrativa che "in sede di conversione del presente decreto legge si terrà conto di ulteriori iniziative assunte da altri comuni ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, sentite le Regioni interessate". Altre Regioni, tra cui il Veneto, avevano trasmesso le deliberazioni di Comuni, adottate conformemente a quanto previsto dagli art. 17 e 18 del decreto legge sulla spending review, riferite a Comuni facenti parte della Provincia di Venezia, destinata ad essere trasformata in Città metropolitana, ignorate dal Governo, forse per la fretta di provvedere.

4. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE PRINCIPIO DEMOCRATICO DIRETTO - ILLEGITTIMITA' DERIVATA DEL DECRETO LEGGE N.188/2012 PER CONTRARIETA' DELL'ART 23 L.201/2011 - VIOLAZIONE ARTT. 53 - 141 e 143 del Dlgs 267/2000 TUEL

Il testo in esame prevede che gli organi delle province e gli eventuali commissari nominati (per scadenza naturale del mandato, per scadenza del precedente commissariamento o per altri casi di cessazione anticipata del mandato) cessano il 31 dicembre 2013.

Per la giunta è prevista la soppressione a decorrere dal 1° gennaio 2013 e le relative competenze sono svolte dal presidente della provincia che può delegarle ad un numero di consiglieri non superiore a tre.

A tal proposito la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Sardegna 1° luglio 2002, n. 10, recante "Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, nella sentenza n. 48 del 10 febbraio 2003, accogliendo del ricorso del Governo, ha affermato principi chiarissimi al riguardo, su cui si fonda il principio della rappresentanza democratica. Nella sentenza si legge: "Tra i principi che si ricavano dalla stessa Costituzione vi è certamente quello per cui la durata in carica degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, **NON È LIBERAMENTE DISPONIBILE NEI CASI CONCRETI**. Vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali."

Un'abbreviazione di tale mandato può bensì verificarsi, nei casi previsti dalla legge, per l'impossibilità di funzionamento degli organi o per il venir meno dei presupposti di "governabilità" che la legge stabilisce (cfr. ad es. gli artt. 53 e 141, comma 1, lettere b e c, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ovvero in ipotesi di gravi violazioni o di gravi situazioni di pericolo per la sicurezza pubblica che la legge sanziona con lo scioglimento delle assemblee (cfr. ad es. l'art. 141, comma 1, lettera a, e l'art. 143 del citato testo unico). "Nella legislazione statale sulle Province", prosegue la Consulta "l'ipotesi di una abbreviazione del mandato degli organi provinciali a seguito di variazioni territoriali non è contemplata; gli unici casi di scioglimento anticipato sono quelli previsti dai citati articoli 53, 141 e 143 del testo unico approvato con il Dlgs n.267 del 2000". La norma impugnata, intervenendo sull'elezione degli organi delle nuove Province e di quelle preesistenti attraverso la tecnica della legge provvedimento, dispone invece che tale elezione avvenga **anticipando "di diritto" il termine del mandato degli organi già eletti**; ponendosi con ciò, in netta contraddizione con i principi circa le garanzie costituzionali del mandato degli organi elettivi locali.

Pertanto, immaginare che attraverso un decreto legge, si possa sancire la decadenza anticipata degli organi democraticamente eletti, non come misura sanzionatoria, ma semplicemente per scelta del Governo, in nome di una riforma, su cui pendono innumerevoli dubbi circa l'effettiva legittimità costituzionale, nonché sui suoi reali benefici, è inaccettabile.

5. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO AUTONOMISTA E DEMOCRATICO DI CUI ALL'ART.1 E 5 COST.

Il testo prevede, richiamando la normativa già vigente, la elezione dei nuovi organi provinciali nei termini già indicati dall'Art.23 del decreto Salva Italia.

Gli organi provinciali divengono organi rappresentativi di secondo grado: sono eletti, cioè, da un corpo elettorale ristretto, composto dall'insieme dei consiglieri comunali e dei Sindaci dei Comuni ricadenti nel territorio provinciale. La scelta di eleggere i consigli provinciali attraverso un'elezione di secondo grado, come organi di espressione degli amministratori comunali, priva i cittadini del territorio provinciale del diritto di eleggere e controllare direttamente un ente peraltro previsto dalla Costituzione come elemento costitutivo della Repubblica.

Il principio autonomista, sancito all'art 5 della Costituzione implica il principio democratico di cui all'art 1 Cost, e ciò richiede che il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete e che la rappresentanza abbia una consistenza tale da conseguire due risultati: in primo luogo, l'espressione del pluralismo politico, compatibilmente con la governabilità; in secondo luogo, la capacità di indirizzo e controllo da parte della rappresentanza medesima sull'ente.

Tale assunto è stato fortemente criticato anche dal Consiglio Europeo, in sede di Congresso dei Poteri locali e Regionali, secondo il quale *"La riduzione della Provincia ad ente di secondo grado evidenzia una manifesta collisione con l'art 3 della Carta Europea delle autonomie locali secondo il quale "il diritto all'autonomia locale deve essere esercitato anche sulla base dell'elezione diretta delle assemblee o dei consigli locali, la riduzione del numero dei rappresentanti eletti indebolisce fortemente la realizzazione di una democrazia locale genuina"*; secondo il Congresso *"il sistema elettorale, così come emerge dal decreto non garantisce un'equa rappresentazione delle diverse circoscrizioni territoriali, l'elezione indiretta del consiglio provinciale, seppur non direttamente in contrasto con l'art 3 CAEL, per non indebolire la democrazia locale deve necessariamente garantire un'equa rappresentanza di ciascuna circoscrizione elettorale e di tutti i gruppi politici presenti sul territorio."*

6. LE FUNZIONI DELLE PROVINCE VIOLAZIONE ART.117 E 118 COST

Il testo in esame dispone: *"Nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, le regioni con propria legge trasferiscono ai comuni le funzioni già conferite alle province dalla normativa vigente salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, tali funzioni siano acquisite dalle regioni medesime. In caso di trasferimento delle funzioni ai sensi del primo periodo, sono altresì trasferite le risorse umane, finanziarie e strumentali. Nelle more di quanto previsto dal primo periodo le funzioni restano conferite alle province"*.

In tal modo si viola palesemente l'art. 118 della Costituzione. Nei fatti, il Governo pretende di imporre alle Regioni, anche nelle materie di competenza regionale, di attribuire ai Comuni o di acquisire tutte le funzioni amministrative, senza alcuna possibile valutazione di merito sull'ambito ottimale di gestione delle funzioni sovracomunali.

Così contemporaneamente si violano i principi costituzionali che vedono nella Regione un Ente con potestà legislativa e Comuni, Province e Città metropolitane, come enti titolari di

funzioni amministrative proprie e conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze (art. 118, comma 2, Costituzione).

7. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO AUTONOMISTICO SANCITO DALL' ART. 5 DELLA COSTITUZIONE E ARTT. 2 E 3 e 5 CARTA EUROPEA DELLE AUTONOMIE LOCALI.

La palese incostituzionalità delle disposizioni del testo in esame infine, è costituita dalla violazione del principio autonomistico degli Enti locali in relazione alla legge 30 dicembre 1989 n.439, con la quale è stata recepita all'interno del nostro ordinamento la Carta europea delle autonomie locali, firmata a Strasburgo il 15 ottobre del 1985.

Sebbene l'Unione Europea spinga verso un riordino amministrativo (art.17 D.L. N.95/2012) non rinunciando affatto al principio di sussidiarietà, già individuato come cardine dell'ordinamento giuridico comunitario all'art. 5 del Trattato CE, al contempo, promuove con efficacia precettiva la Carta europea delle autonomie locali, ratificata dall'ordinamento interno con la legge n.439 del 30/12/1989.

In base all'art. 4.3 della Carta europea delle autonomie locali, *"L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia"*. Nel preambolo della medesima Carta viene affermato che **"LE COLLETTIVITÀ LOCALI COSTITUISCONO UNO DEI PRINCIPALI FONDAMENTI DI UN REGIME DEMOCRATICO"**. Tutto ciò, però, richiede **"L'ESISTENZA DI COLLETTIVITÀ LOCALI DOTATE DI ORGANI DECISIONALI DEMOCRATICAMENTE COSTITUITI, CHE BENEFICINO DI UNA VASTA AUTONOMIA PER QUANTO RIGUARDA LE LORO COMPETENZE, LE MODALITÀ D'ESERCIZIO DELLE STESSE, ED I MEZZI NECESSARI ALL'ESPLETAMENTO DEI LORO COMPITI ISTITUZIONALI"**.

Pertanto, e coerentemente con l'impostazione che si ricava dall'ordinamento comunitario, gli enti locali sono intesi quali primi garanti dei principi di democrazia e di tutela dei diritti fondamentali della persona che ispirano la stessa Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Il Presidente della Provincia
Di Latina
Armando Cusani

CONCLUSIONI

Il testo in esame aggiunge ulteriori elementi di caos istituzionale rispetto a quanto già determinato con i decreti "Salva Italia" e "Spending review", già convertiti.

Non v'è dubbio sulla necessità di una riforma organica del sistema organizzativo della Repubblica; parimenti, non sussistono dubbi che nell'attuale situazione economica, politica e sociale, non vi è più spazio per la difesa di posizioni consolidate, a tutti i livelli.

Tuttavia non possono disconoscersi i vizi sinora enunciati, confortati tanto da copiosa ed eminente dottrina (Prof. Valerio Onida; Prof. Piero Alberto Capotosti) ma altresì da arresti giurisprudenziali chiari e a tal fine derimentali.

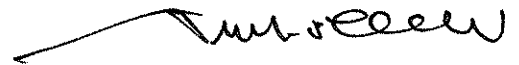
Dall'esame del testo appaiono meritorie altresì talune constatazioni:

- 1) La palese violazione dei principi costituzionali.
- 2) L'assoluta disorganicità dell'intervento sulle Province avulso da una riforma organica;
- 3) La pervicacia del Governo nel volere intervenire su accorpamenti e tagli del numero di Province senza partire dal riassetto delle funzioni e dei servizi sul territorio;
- 4) La totale mancanza di partecipazione dei territori e delle popolazioni interessate dal riordino.

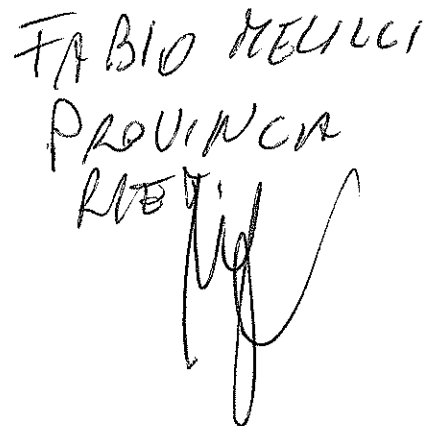
Armando Cusani (Presidente PR Frosinone) Il Presidente della Provincia
Di Latina
Armando Cusani



(PRESIDENTE
PROVINCIA VITERBO)



FABIO MELICCI
PROVINCIA
RETI



ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE
ATTO DI INTERVENTO NEL RICORSO N. 44/2012

PER

La PROVINCIA DI LATINA codice fiscale 80003530591, in persona del Presidente Armando Cusani, in virtù dei poteri conferiti dall'art.17 dello Statuto provinciale, rappresentato e difeso, giusta ordinanza presidenziale n.104 assunta in data 26.04.2012 (DOC.1), per mandato a margine del presente atto, dall'Avv. Nadia Scugugia (Codice fiscale: SCGNDA68H41F205M) fax: 0773.668459 posta elettronica: avvscugugia@yahoo.it posta certificata: avvnadiascugugia@pec.it, elettivamente domiciliata ai fini del presente giudizio, in Roma via Cola Di Rienzo n.297 00100 ROMA (RM) presso lo studio dell'Avv. Nadia Scugugia e Avv. Stefano Palmieri posta certificata: stefanopalmieri@ordineavvocatiroma.org;

NEL RICORSO N.44 DEL 01.03.2012 PUBBLICATO IN G.U. DEL
11.04.2012

promosso nell'interesse della REGIONE LAZIO (codice fiscale 80143490581), in persona della Presidente pro tempore Renata Polverini autorizzata con deliberazione della Giunta Regionale n. 17 febbraio 2012, n. 44 (doc. 1), rappresentata e difesa dall'avv. Piero d'Amelio (codice fiscale DMLPRI43L16H211V) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via della Vite, n. 7 (PEC dsa_avvocati@legalmail.it - fax 06 6792920);

CONTRO

il PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI pro tempore,
per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

- dell'art. 23, commi 14-20 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 5, 77, 72 comma 4, 114, 117 comma 2 lettera p), 118, comma 2, 119 comma 4 e 120 comma 2 della Costituzione, nonché per violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

FATTO

L'art.23 del D.L. n.201/2011 recante "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*", convertito con modificazioni dalla L.n.214 del 22.12.2011, dal comma 14 al comma 21, contiene norme di sostanziale "abolizione" delle Province ritenute lesive delle attribuzioni, delle competenze e prerogative degli enti locali.

Dalle norme approvate, le Province escono completamente trasformate, divenendo enti di secondo grado preposte a funzioni di coordinamento delle attività proprie dei Comuni: non esercitano più l'attività di gestione amministrativa, né propriamente funzioni amministrative ai sensi dell'art.118, comma 1 e 2, della Costituzione. Tali osservazioni sono state condivise dal Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio (CAL) nella seduta del 24 gennaio u.s. che, in tal occasione, ha approvato all'unanimità la deliberazione n.1, con la quale si è sollecitata presso il Presidente della Regione, ai sensi dell'articolo 41, comma 4, dello Statuto regionale, la proposizione del ricorso alla Corte Costituzionale avverso l'articolo 23, commi 14-21, del d.l. n. 201/2011 in esame ed altresì riassunte nell'Ordine del giorno approvato dal Consiglio Provinciale con deliberazione n.4 del 30.01.2012 (DOC.2).

La Regione Lazio, d'altro canto, ha esercitato il suo potere-dovere di difendere il sistema delle autonomie locali, promuovendo la questione di legittimità costituzionale, con ricorso n.44/2012, pubblicato in G.U. n.15 del 11.04.2012, ritenendo che l'art.23 costituisca un grave *vulnus* ai principi costituzionali ed alle norme che riconoscono le autonomie locali e la loro autonomia.

Orbene, alla luce della succitata normativa, le Province non rappresentano più enti esponenziali della popolazione provinciale: sia il Consiglio che il loro Presidenti sono emanazione degli organi elettivi dei Comuni.

La Provincia di Latina è dunque legittimata a proporre il proprio intervento nel giudizio di legittimità nei termini e con le modalità di cui all'art.4 "*Interventi in giudizio*" della Deliberazione della Corte Costituzionale, deliberazione 7 ottobre 2008, recante Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (GU n. 261 del 7-11-2008), introdotto con ricorso della Regione Lazio per la lesione diretta subita dalle norme contestate e per la lesione delle prerogative dal testo Costituzionale riconosciute alle Province.

E' invero di tutta evidenza, come si spiegherà in prosieguo, l'esistenza delle preannunciate violazioni da parte delle norme contestate laddove la "compressione" di fatto viene a coincidere con la "abolizione" stessa delle Province.

DIRITTO

I.

QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 23, COMMI 14-20 DEL D.L. N. 201/2011 CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, IN LEGGE N. 214/2011

L'avversato art. 23 della legge n. 201/2011, recante il titolo "Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province", ai commi 14-20 testualmente dispone:

"14. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

15. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.

16. Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.

17. Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16.

18. Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato.

19. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per

l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.

20. *Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo del presente comma, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17".*

Le disposizioni richiamate configurano un intervento di carattere sostanziale che investe sia le funzioni che gli organi delle Province, attraverso misure dichiaratamente finalizzate a ridurre i costi di funzionamento delle stesse.

Alle Province vengono riconosciute unicamente "funzioni di indirizzo e di coordinamento" delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti stabiliti con legge statale o regionale (comma 14), mentre le altre funzioni sono trasferite, con le relative risorse e, rispettivamente, con legge statale o regionale, entro il 31 dicembre 2012, ai Comuni o, per l'esercizio unitario, alle Regioni. In caso di mancato trasferimento delle funzioni regionali entro il termine indicato del 31 dicembre 2012, è previsto il potere sostitutivo dello Stato (commi 18 e 19).

Gli organi di governo della Provincia sono ridotti a due: Consiglio e Presidente e durano in carica cinque anni (comma 15).

Il Consiglio provinciale dovrà essere composto da un numero massimo di dieci componenti "eletti dagli organi elettivi dei Comuni

ricadenti nel territorio della Provincia"; Il Presidente verrà "eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti". La determinazione delle modalità di elezione dei consiglieri e del Presidente è riservata ad una legge statale da emanarsi entro il 31 dicembre 2012 (commi 16 e 17). Per le Province i cui organi sono in scadenza alla data del 31 dicembre 2012 è infine prevista una sorta di commissariamento fino al 31 marzo 2013, mentre gli organi che dovranno essere rinnovati successivamente, restano in carica fino alla loro naturale scadenza (comma 20).

Appare dunque di palese evidenza quanto le norme in esame incidano profondamente sulla forma di Stato prevista dalla Costituzione, in quanto sostanzialmente svuotano le Province delle loro funzioni ed incidono sulla composizione e sul procedimento elettivo dei relativi organi in modo così invasivo da modificare notevolmente l'assetto costituzionale delle autonomie locali.

Vieppiù che la natura strutturale di tale intervento -come espressamente ammesso nella stessa relazione tecnica del governo - esclude la ravvisabilità dei requisiti di straordinarietà e urgenza che legittimano l'adozione di un decreto-legge e lo rende pertanto illegittimo per violazione dell'art. 77 della Costituzione.

La riforma avrebbe invero richiesto uno strumento normativo più adeguato e concertato, sulla base di un processo condiviso con tutti i livelli di governo coinvolti.

II.

CONTRASTO CON I PRINCIPI E LE NORME COSTITUZIONALI CHE INCIDONO SUI RAPPORTI TRA LO STATO E LE AUTONOMIE TERRITORIALI E, IN

PARTICOLARE, VIOLANO GLI ARTT. 5, 114, 117 (COMMA 2,
LETTERA P) E COMMA 6), 118, 119 E 120 DELLA
COSTITUZIONE ED I PRINCIPI GENERALI
DELL'ORDINAMENTO SULLA DISCIPLINA DEGLI ENTI
LOCALI.

I parametri costituzionali rievocati non consentono al legislatore ordinario di modificare la natura degli elementi costitutivi della Repubblica, quali enti del governo territoriale rappresentativi delle rispettive comunità ed equiordinati allo Stato.

La disciplina dettata dall'articolo 23 in esame stravolge infatti il ruolo attribuito dalla Costituzione alle Province, declassandole ad ente di secondo grado, con non meglio identificate funzioni di solo coordinamento delle attività dei Comuni, privandole altresì della possibilità di esercitare le competenze amministrative riconosciute dalla Costituzione.

Lo svuotamento di funzioni amministrative delle Province concretizza poi anche una grave lesione dell'autonomia legislativa regionale, in quanto stravolge l'assetto delle funzioni amministrative previsto dall'articolo 118 della Costituzione sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, vanificando nella sostanza le competenze legislative della Regione nella distribuzione delle funzioni stesse a livello locale.

In particolare la devoluzione alle Regioni di una parte delle funzioni concretizza una violazione della logica sottesa al principio di sussidiarietà verticale che dovrebbe ispirare l'attribuzione delle funzioni amministrative in quanto, in base al nuovo assetto delineato dalle disposizioni in esame, le Regioni eserciterebbero le funzioni

amministrative degli altri enti locali non solo laddove ciò sia necessario per garantirne l'esercizio unitario.

La norma, lungi dal consentire risparmi -come indicato espressamente dalle relazioni tecniche della Camera e del Senato, che non hanno ritenuto di potere quantificare alcuna cifra dai risultati delle misure stesse- produce notevoli costi aggiuntivi per lo Stato e per la Pubblica amministrazione, ingenera indeterminatezza, inadeguatezza nel sistema delle autonomie a danno della governance territoriale e della gestione dei servizi al cittadino con evidenti negative ripercussioni per lo sviluppo dei territori: la modifica strutturale imposta dall'art.23 non tiene minimamente in conto dell'aumento della spesa pubblica, pari ad almeno il 25% in più, che si avrebbe dal passaggio del personale delle Province (56.000 unità) alle Regioni o dal trasferimento di competenze di area vasta ai Comuni; non considera l'impatto che il trasferimento delle funzioni e delle risorse oggi gestite dalle Province (12 miliardi di euro secondo gli ultimi dati del Siope) avrà sui bilanci e sull'organizzazione delle Regioni e dei Comuni già oggi gravati dalle difficili condizioni di sostenibilità del loro patto di stabilità; non considera la difficoltà a computare e trasferire il patrimonio e il demanio delle Province: 125.000 chilometri di strade, oltre 5.000 edifici scolastici, 550 centri per l'impiego, sedi, edifici storici, partecipazioni azionarie dotazioni strumentali, ecc.; la norma impone una modifica della normativa tributaria, poiché le entrate tributarie, patrimoniali e proprie delle Province dovranno passare in quota parte a Regioni e Comuni per garantire il finanziamento delle funzioni, proprio nel momento in cui si stanno verificando le condizioni per il passaggio dalla spesa storica

ai fabbisogni standard nelle Province attraverso l'attuazione delle norme sul federalismo fiscale; la norma avrà effetti devastanti sulle economie locali, poiché produrrà il blocco totale degli investimenti programmati e in corso delle Province, perché i mutui contratti dalle Province, nei casi in cui questo fosse possibile, dovrebbero essere spostati alle Regioni o alle altre amministrazioni locali, e che ostacolerà i diversi progetti, anche pluriennali, finanziati dai fondi strutturali Ue o da sponsor o fondazioni bancarie in cui sono impegnate le Province, con il serio rischio di interrompere la gestione delle attività e dei connessi importantissimi flussi di spesa.

Le disposizioni approvate sono pertanto palesemente in contrasto con i principi e le disposizioni costituzionali che disciplinano i rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali ed, in particolare, gli articoli 5, 114, 117 (comma 2, lettera p) e comma 6), 118 e 119 della Costituzione vieppiù incongruenti con i principi generali della disciplina degli enti locali del nostro ordinamento.

In particolare il comma 14 viola l'art. 117, comma 2, lett. p) e l'art. 118, comma 2, della Costituzione, in quanto esclude che le Province abbiano funzioni fondamentali e funzioni proprie.

Dalla formulazione generica della disposizione non si evince, peraltro, in che cosa dovrebbero consistere esattamente tali funzioni di indirizzo e coordinamento ed essendo le stesse riferite esclusivamente all'attività dei Comuni, si lascia irrisolta la questione relativa alle "funzioni di governo di area vasta", inconciliabili con la dimensione comunale. Vieppiù, che la norma affida alle Province funzioni di indirizzo politico e di coordinamento che possono essere giustificate solo da una sovra-ordinazione delle Province rispetto ai

Comuni, non prevista dall'art. 114 della Costituzione e, a maggior ragione, nel caso in cui le Province siano trasformate in enti di secondo grado.

Il comma 15 prevede una sostanziale riduzione della governance e la sottrazione al corpo elettorale dell'investitura diretta degli organi di governo della Provincia che pur essendo, in linea di principio, riconducibile ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato, quale "*legislazione elettorale ed organi di governo*" di cui all'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione, viola gli artt. 5 e 114 Cost. in quanto incide direttamente sulla rappresentatività democratica dell'ente Provincia, comportando una delegittimazione dei relativi organi ed un conseguente svilimento della natura stessa delle Province, quali elementi costitutivi della Repubblica ed enti esponenziali di una comunità territoriale che si organizza democraticamente. La stessa disposizione palesa altresì una evidente incongruenza rispetto a quanto previsto dal Testo unico degli enti locali, il quale può essere derogato solo con espresse modifiche delle sue disposizioni (art. 1, comma 4, D. lgs. N.267/00).

Il comma 16 viola l'art. 1, l'art. 5 e l'art. 114 della Costituzione che ivi riconosce un rilievo costituzionale alle autonomie locali ed il principio del più ampio decentramento amministrativo.

E' evidente l'inversione del parametro costituzionale nella norma impugnata, con conseguente grave compromissione anche dell'autonomia regionale e soprattutto dell'assetto ordinamentale ed istituzionale della stessa andando ad incidere sull'autonomia delle Province che, nel diritto costituzionale italiano, sono qualificate come enti esponenziali di una comunità territoriale che si organizza

democraticamente, secondo l'art. 1, con organi elettivi di diretta emanazione del corpo elettorale. In base al principio fondamentale dell'art. 5 della Costituzione "*la Repubblica, una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali*", il legislatore non può quindi abolirle, limitarle, diminuirne l'autonomia politica o incidere sul carattere democratico dell'ente, che rappresenta uno dei requisiti essenziali dell'ordinamento repubblicano.

La Costituzione definisce le Province, insieme ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni ed allo Stato, enti costitutivi della Repubblica - Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo principi fissati dalla Costituzione.

L'eliminazione della Provincia nel suo organo amministrativo fondamentale, la riduzione del Consiglio Provinciale non più ad organo di governo (nonostante la definizione del comma 15), ma di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni, l'attribuzione delle relative funzioni ai Comuni e alle Regioni, unitamente alle risorse umane, finanziarie e strumentali, viola apertamente l'art. 114 nella sostanza e nella forma, in quanto una proposta di riordino (che non equivale necessariamente a soppressione) complessivo delle istituzioni territoriali non può essere oggetto di un decreto legge volto a risanare le finanze pubbliche (obiettivo peraltro non raggiunto con la norma impugnata) e di fatto modificativo della Costituzione. Nessuna autonomia è lasciata alle Province ed alle stesse Regioni in aperta violazione del secondo comma dell'art. 114.

Parimenti, il comma 17 viola i medesimi principi poc'anzi enunciati per illegittimità costituzionale derivata.

Il comma 18 viola l'art. 118 in quanto esclude che i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione si possano riferire alle Province e prevede il passaggio di competenze alle Regioni. Concretizza altresì la violazione l'art. 120 comma 2 Cost. che prevede l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nelle materie di competenza delle Regioni, limitando la discrezionalità del Governo ai soli casi indicati tassativamente dall'articolo stesso: invece con la norma in esame il Governo, con decretazione d'urgenza mancante oltretutto dei relativi presupposti, ha introdotto una nuova fattispecie di potere sostitutivo straordinario priva di copertura costituzionale.

L'obbligo di trasferimento ai comuni delle funzioni finora già conferite trova nel comma 18 il solo limite costituito dall'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, a garanzia del quale le funzioni possono essere "acquisite" dalle Regioni: tale prevista "acquisizione" viola l'art. 118 Cost. in quanto introduce nell'ordinamento un *tertium genus* rispetto al trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni o al mantenimento di funzioni in capo alle regioni stesse.

Occorre altresì considerare, che la disposizione in commento non determina non risparmi, come sotteso dal legislatore, ma aumenti della spesa pubblica, oltre a notevole confusione amministrativa ed istituzionale. Funzioni recentemente trasferite alle Province dallo Stato e dalle Regioni, con il processo di decentramento amministrativo e con sensibili riduzioni di costi e di personale, ora dovrebbero essere ritrasferite a chi le ha decentrate.

Il comma 19 viola le medesime disposizioni costituzionali sopra richiamate per illegittimità costituzionale derivata. Inoltre viola sensibilmente l'autonomia organizzativa delle Province che, a norma dell'art. 114, sono enti costitutivi della Repubblica con autonomia organizzativa e statutaria, dotati di potere regolamentare (in base all'art. 117, comma 6) per organizzare lo svolgimento delle funzioni attribuite, nonché l'autonomia finanziaria prevista dall'art. 119 della Costituzione, che prevede il finanziamento di tutte le funzioni attribuite attraverso i meccanismi del federalismo fiscale, recentemente approvati anche dal legislatore ordinario.

Il comma 20 viola l'art. 3 della Costituzione per eccesso di potere legislativo ed è in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto subordina il venir meno degli organi attuali ad una futura legge dello Stato di cui non vi è alcuna certezza.

Il comma 21, allo stesso modo, viola l'art. 3 della Costituzione per eccesso di potere legislativo e è in contrasto con il principio di ragionevolezza, poiché la norma è generica, non specifica alcuna modalità e si limita a statuire l'invarianza della spesa.

Infine, dalla relazione tecnica allegata al decreto, emerge chiaramente che queste disposizioni non vengono computate ai fini della riduzione della spesa e non portano alcun risparmio nel 2012, poiché rinviano a provvedimenti ulteriori. Anzi, gli effetti sono sovrastimati a consuntivo in 65 milioni di euro, senza tener conto delle riduzioni al numero degli amministratori provinciali introdotte dalla legge 42/2010 e dalla legge 148/2011, mentre non viene fatto alcun cenno ai costi aggiuntivi che derivano dal trasferimento ad altri enti delle funzioni provinciali, già evidenziati in precedenza dagli uffici studi

parlamentari. E' evidente, pertanto, che non ci sono i requisiti di necessità e di urgenza che legittimano l'inserimento di queste disposizioni nel decreto legge.

III.

VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE IN RELAZIONE ALL'ART. 8 DELLA LEGGE 5.6.2003 N. 131 RECANTE DISPOSIZIONI PER L'ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA ALLA LEGGE COSTITUZIONALE 18.10.2001 N. 3.

Il comma 18, che prevede l'intervento sostitutivo dello Stato, viola il principio di leale collaborazione non rientrando, le fattispecie ivi normate, nell'art. 120 della Costituzione così come applicato nell'art. 8 della L. n. 131/2003. Oltre a ciò la mancanza di concertazione tra Stato e Regioni ed enti locali di per sé viola il principio di leale collaborazione.

Emerge con sufficiente chiarezza quanto l'attuazione delle singole disposizioni esaminate disattenda l'unico obiettivo della "manovra" quello cioè di produrre una riduzione delle spese, posto che da una loro disamina viene incontrovertibilmente dimostrata la inidoneità delle misure al suo perseguimento e la estraneità di tale obiettivo da un intervento strutturale gravemente lesivo dell'autonomia degli enti locali costituzionalmente definita e garantita, posto che nessun risparmio di spesa deriva dalle norme impugnate e se risparmio vi è, sicuramente è sproporzionato alla deflagrazione dell'architettura istituzionale voluto dalle disposizioni costituzionali.

Sarebbe stato auspicabile, nei termini pure prospettati dalla Unione delle Province italiane con un ordine del giorno del 7.12.2011, e di cui l'atto deliberativo assunto dal Consiglio provinciale n.4/2012 in

allegato, condividere con le Regioni, Province ed i Comuni una proposta unitaria di riordino complessivo delle istituzioni territoriali capace di ingenerare riduzione della spesa, razionalizzazione dei costi di gestione e parimenti la democraticità ed il pluralismo amministrativo dell'ordinamento garantita dalle norme costituzionali.

La norma impugnata, con ciò, viola quel principio di ragionevolezza nel quale ravvisare l'interesse pubblico a non poter giustificare una così grave limitazione e invasione della sfera di competenza regionale e degli altri enti locali territoriali.

L'uso del decreto legge, unitamente al breve termine concesso alle Regioni per ottemperare a disposizioni a loro volta invasive della loro competenza legislativa concorrente, non è giustificato da un risparmio economico non dimostrato e a scapito delle Regioni e degli enti locali.

ISTANZA DI SOSPENSIONE

L'art.35 della L. n. 87/53, come sostituito dall'art. 9 della L. n. 131/2003, consente che la Corte sospenda l'esecuzione delle norme impuginate se c'è un rischio di pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico o per i diritti dei cittadini.

La norma impugnata impone alle regioni a trasferire ai Comuni, entro il 31.12.2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni. L'art. 19 impone il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali, con intervento sostitutivo dello Stato. Appare dunque incontrovertibile la sussistenza dei presupposti per la concessione dell'invocata misura di cautelare.

P.Q.M.

si confida che la Corte costituzionale, previa sospensione dell'efficacia delle norme impugnate, dichiari l'illegittimità costituzionale:

I) dell'art. 23, commi 14-20 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011 per violazione degli artt. 5, 77, 72 comma 4, 114, 117 comma 2 lettera p), 118, comma 2, 119 comma 4 e 120 comma 2 della Costituzione, nonché per violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

Latina - Roma, 27 Aprile 2012

Avv. Nadia Scugugia

Si allega a corredo del presente atto di intervento:

1. Ordinanza presidenziale di conferimento incarico;
2. Deliberazione Consiglio Provinciale n.4 del 30.01.2012.