

Alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica

Onorevole Presidente, nel ringraziarLa del cortese invito all'audizione, trasmetto alla Commissione qualche breve osservazione sul testo unificato delle disposizioni relative al sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane, e alle funzioni fondamentali delle Province.

Il mio giudizio complessivo sul testo è positivo, anche perché, almeno su alcuni punti, risolve i problemi e gli errori prodotti dalla precedente legge del 2014.

Province e Città metropolitane sono enti politici a tutti gli effetti, costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, dotati di funzioni proprie garantite dalla stessa Costituzione e di piena potestà statutaria. Quindi, appare, anche se non costituzionalmente imposto, ma certamente politicamente più che opportuno, che gli organi di governo di questi enti riacquistino piena legittimazione democratica attraverso il voto popolare.

Sul sistema elettorale previsto dal testo non mi soffermo. Avrei preferito il ripristino dei vecchi Collegi uninominali delle Province, che si erano consolidati nella tradizione, ma nulla osta anche' il legislatore preveda come nel testo Collegi plurinominali.

Circa le nuove elezioni, il testo prevede che esse abbiano luogo a decorrere dal primo turno elettorale ordinario successivo alla scadenza dei Consigli provinciali in carica all'entrata in vigore della legge. Ciò significa che presumibilmente le elezioni avverranno contestualmente per tutte le Province delle regioni ordinarie, nei mesi di maggio o giugno del prossimo anno.

Ciò comporta la decadenza dei Presidenti già eletti in corso di mandato, con qualche problema di carattere politico, visto che le persone

elette avevano la legittima aspettativa a restare in carica sino alla scadenza del mandato, ai sensi della legge in vigore al momento dell'elezione. Si tratta di una scelta attinente alla discrezionalità politica del legislatore, che non presenta a mio giudizio, problemi di legittimità costituzionale. A seguito della riforma, le Province acquistano nuovo volto, recuperano la pienezza del loro carattere di enti politici; ed è opportuno perciò che tutti i Presidenti ricevano allo stesso tempo, la legittimazione popolare necessaria per l'esercizio a pieno titolo delle nuove funzioni.

Ma ciò presuppone che la legislazione elettorale applicabile a queste elezioni contestuali di tutte le Province, sia stata completata attraverso la determinazione da parte del Governo, in base alla delega prevista dall'art. 10 del testo, dei Collegi plurinominali. La norma residuale di cui all'art. 11, che dovrebbe essere operativa in caso di mancanza della determinazione dei Collegi plurinominali, appare del tutto inopportuna, perché darebbe luogo alle elezioni delle nuove Province con un sistema elettorale fondamentalmente diverso che potrebbe dar luogo anche a risultati diversi in termini di maggioranze politiche; mentre ritengo sia necessario, per dare piena valenza politica e anche di rinnovamento istituzionale alle nuove Province, che fin dall'inizio i loro organi di governo ricevano una legittimazione democratica secondo il sistema ordinario.

Sulle funzioni fondamentali (art. 4), prendo atto positivamente del fatto che l'elenco di tali funzioni è notevolmente incrementato rispetto a quello vigente (ciò risulta del tutto necessario, dato il mutamento della veste politica delle Province) e recepisce alcune delle materie già previste per le Città metropolitane. Tuttavia, sarebbe opportuno un ulteriore allargamento dell'elenco, proprio in virtù del mutamento della veste politica delle Province e della piena acquisizione da parte loro della capacità di governo delle aree vaste.

Mi limito ad annotare, in materia di “tutela e valorizzazione dell’ambiente”, che le funzioni amministrative in detta materia, anche in virtù della precedente esperienza, vadano attribuite senz’altro alle Province (non ha senso limitarle agli “aspetti di competenza”), fermo restando che si tratta, com’è ovvio, di funzioni amministrative, quindi nulla viene tolto alle competenze regionali che debbono restare competenze di carattere legislativo. La materia dovrebbe essere specificata nei suoi contenuti, con riferimento, ad esempio, al controllo degli scarichi nelle acque industriali, alla competenza circa l’autorizzazione unica ambientale, all’organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, alla protezione della flora e della fauna, e così via.

In connessione a questa materia, che in prospettiva diventa assai importante nell’assetto complessivo del governo provinciale, è opportuno prevedere espressamente la polizia ambientale (nell’ambito della polizia locale di dimensione provinciale), che opera ovviamente in connessione con le competenze del Corpo forestale inserito nell’Arma dei Carabinieri.

Ancora, appare necessario prevedere tra le funzioni fondamentali della provincia, quelle in materia di protezione civile e quelle in materia di politiche del lavoro: queste ultime tradizionalmente presenti in ambito provinciale, la cui sottrazione alle Province in virtù della legge vigente, ha comportato un esito di alcune migliaia di personale dipendente dalle Province alle agenzie regionali del lavoro.

Il nuovo assetto funzionale da attribuire all’Ente provincia in virtù di questa legge, non comprende solo le funzioni fondamentali, ma anche le altre che vengono attribuite alla provincia con legge statale o regionale. Sul punto è anche prevista una specifica delega al governo (art. 12).

Sul nuovo assetto delle funzioni provinciali, incrementato e completato, come s’è detto (e al di là dell’elenco delle funzioni fondamentali,

sarà assai importante vedere il definitivo assetto a seguito dell'esercizio della predetta delega), si pone un problema preliminare e fondamentale sul quale non emergono risposte sufficienti nella legge in esame. Cioè il reperimento delle risorse per l'esercizio di tutte queste funzioni; ciò che significa consistente incremento dei bilanci provinciali, e anche e soprattutto la determinazione del personale necessario.

Su questo punto, come tutti sappiamo, si è verificato, in virtù della legge vigente (è uno dei problemi da essa creato) un consistente esito di personale dalle Province ad altri enti, in relazione alle funzioni sottratte e ad altri assegnate, e segnatamente alle regioni. Orbene, è noto che il contratto di lavoro del personale regionale è assai più favorevole per i dipendenti di quello degli enti locali. Quindi, è da presumere molto difficile che si riesca a recuperare quel personale, riportandolo nella sede di origine. E allora occorre stanziare risorse per assunzioni di nuovo personale che prenda il posto di quello già transitato altrove, o che comunque sia necessario allo svolgimento delle funzioni. Ciò che incrementa ulteriormente i nuovi stanziamenti di risorse da destinare alle "nuove Province". Per il "recupero" del personale già provinciale, si potrebbero anche introdurre forme di incentivazione, tuttavia, di non facile applicazione.

Ritengo che la Commissione debba affrontare, in confronto col Governo, questo problema preliminare (recuperare le risorse e il personale per rendere operative le nuove funzioni), chè altrimenti rischiamo di dare vita ad una legge ricca di affermazioni di principio, nell'intento di ripristinare (e rafforzare) il ruolo della provincia come ente (politico) necessario per il governo di Area Vasta, ma povera di contenuti operativi. C'è anche da tener conto che la finanza provinciale (e il personale) si è via via impoverita in questi ultimi anni (restando povera di mezzi, anche in ordine all'esercizio delle attuali funzioni!) e quindi, già solo a fronte dell'attuale assetto

funzionale, essa necessita di un forte intervento finanziario, operando sulla leva fiscale (come peraltro prevede l'art. 119, Cost., ancora sostanzialmente inattuato) oltre che sui trasferimenti di risorse dallo Stato e dalle regioni; anzi, si dovrebbe dire, stando alla Costituzione, operando soprattutto sulla leva fiscale (“... Le Province... hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri... Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”: art. 119, 2° co.).

Sulla Città metropolitana, il testo si limita a modificare il sistema elettorale degli organi di governo di questo ente, introducendo giustamente (vorrei dire, finalmente!) il sistema della elezione diretta. Mentre non si occupa delle altre questioni che restano aperte circa l'assetto dell'ente come ente di governo di Area metropolitana, che è cosa fondamentale diversa dall'Area Vasta non metropolitana, di competenza della provincia. L'Area metropolitana come aggregato di centri urbani o industriali comunque antropizzati e tra loro strettamente interconnessi sul piano economico, sociale, culturale, etc., necessita di un ente di governo unico, articolato al proprio interno in organizzazioni minori per le funzioni di prossimità. Ciò necessita, anzitutto di una corretta individuazione dell'Area, che non può mai essere coincidente con quella della provincia, come previsto, in termini che rasentano il ridicolo, dalla legge in vigore (l'Area metropolitana che estende alle montagne innevate, ai pascoli e alle foreste!); e in secondo luogo, necessita di un assetto organizzativo unitario dell'apparato di governo. Ciò presuppone che il Comune capoluogo, che diventa il centro della Città metropolitana, si identifica con essa, rompa la sua unità trasformando le sue articolazioni territoriali in Municipi, equiparati ai Comuni minori dell'Area (Municipi anche essi), cui restano affidate a pieno titolo e con piena responsabilità politica (sono enti politici anche essi) le funzioni di prossimità

(che non sono poche e sono quelle che più incisivamente investono la vita e l'attività delle persone).

Conosco bene le difficoltà di ordine politico cui la istituzione della Città metropolitana vera, come vuole la Costituzione (altrimenti non vi sarebbe stato il bisogno di prevedere questi enti accanto alle Province!), da luogo; e che questa è la ragione per cui sinora non si è fatta. Ma se c'è un qualche spazio politico su questo punto (adesso nell'ambito di una maggioranza di governo nuova e diversa) auspico che la Commissione (nell'ambito dell'esame di questo testo, o di altro che potrebbe seguire) ne approfondisca la presenza, anche se limitatamente ad alcuni degli aspetti che ho indicato, e ne dia seguito in sede legislativa.

Roma, 27 giugno 2023

Vincenzo Cerulli Irelli