



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori LANZILLOTTA, DI BIAGIO, DI MAGGIO,
D’ONGHIA e ROMANO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MARZO 2013

Modifiche agli articoli 114, 118, 119, 120 e 133 della Costituzione,
in materia di soppressione delle province e di istituzione delle agenzie
provinciali o metropolitane nonché di funzioni e circoscrizioni territoriali
delle medesime

ONOREVOLI SENATORI. - Da molti anni, o forse da molti decenni, si discute sull'opportunità di sopprimere le province, da alcuni considerate enti del tutto inutili, fonti di sprechi e di complicazione burocratica. Fino ad oggi la discussione non ha portato ad alcun risultato e, addirittura, nel corso degli anni, il numero delle province è aumentato sotto la spinta di logiche e di interessi puramente localistici e campanilistici, del tutto slegati da un razionale assetto delle circoscrizioni territoriali. Peraltro, anche parte della dottrina ritiene fondata la necessità che, specialmente in una realtà come quella italiana caratterizzata dall'estrema frammentazione dei comuni (oltre la metà degli ottomila comuni italiani ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti), esista un «ente di area vasta» cui siano affidate le competenze che hanno dimensione sovracomunale ma anche dimensione superiore a quella delle unioni di comuni, funzioni che sono direttamente legate alla programmazione e alla gestione del territorio.

La discussione ha portato a un sostanziale immobilismo fino al 2001, quando la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione ha optato per la permanenza dell'ente provincia identificandolo tra i livelli necessari dell'articolazione multilivello del governo della Repubblica.

Ma lo stesso titolo V ha rinviato a successive leggi statali il compito di ridisegnare profondamente ambiti, funzioni e ordinamento degli enti locali in modo da rendere semplice ed efficiente la complessiva organizzazione delle attività e la gestione dei servizi. Una sorta di «reingegnerizzazione» di tutto il sistema di governo dei territori che fino ad oggi non è avvenuta, lasciando

così inattuata una parte sostanziale dello stesso titolo V, assolutamente essenziale se non si vuole che il federalismo fiscale finanzia le attuali inefficienze e gli ingenti sprechi che in questi anni sono enormemente aumentati. Ma l'attuazione di questa parte del titolo V richiede un radicale e coraggioso ridisegno degli ambiti territoriali e una specializzazione delle funzioni proprie di ciascun livello, coerente con una visione moderna ed europea del sistema multilivello.

Fino ad oggi, invece, l'ampliamento delle funzioni - legislative e amministrative - trasferite ai livelli regionale e locale è avvenuto senza modificare il quadro organizzativo esistente, con il risultato che tutti i livelli di governo si occupano delle stesse cose, producono inutili e costosi appesantimenti burocratici e non sono in grado di gestire in modo economico ed efficiente servizi complessi. Chi ne fa le spese sono i cittadini e le imprese, sia come utenti di servizi inefficienti, sia come contribuenti chiamati a finanziare una macchina burocratica sempre più ipertrofica.

Questo sostanziale immobilismo ha instillato sempre maggiore sfiducia nella possibilità che un sistema istituzionale così articolato possa davvero generare qualità ed efficienza amministrativa, ed è andato invece radicando la convinzione che, lungi dal semplificare, la moltiplicazione dei livelli di governo abbia solo prodotto la dilatazione di apparati pubblici, di cariche elettive e della presenza invadente della politica nella gestione amministrativa. Questa polemica ha riguardato in particolar modo le province, di cui non è stato chiarito e qualificato il ruolo, mentre sono andate moltiplicandosi secondo logiche campanilistiche.

Noi riteniamo invece razionale e ragionevole che, a fronte della frammentazione dei comuni italiani, esistano enti operativi di area vasta che governino le funzioni di programmazione del territorio e soprattutto di gestione dei servizi a rete. Siamo tuttavia convinti che ciò debba andare di pari passo con un ripensamento della struttura del titolo V della parte seconda della Costituzione, che ha introdotto un sistema di governo a tre punte in base al quale insistono sul medesimo territorio le regioni, le province e i comuni, tutti in rapporto paritario con lo Stato e senza relazione gerarchica tra loro.

Occorre passare ad un'articolazione per sistemi regionali di programmazione e di regolazione all'interno dei quali i comuni siano le «unità amministrative di base», che si associano raggiungendo la necessaria dimensione e massa critica su scala variabile in relazione alle caratteristiche delle diverse funzioni. Così mentre le funzioni proprie dei comuni, in una realtà caratterizzata da enti piccoli e piccolissimi, dovranno essere esercitate in forma tale da garantire entità con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti, le funzioni di gestione delle reti e dei servizi a rete dovranno essere svolte in forme associate attraverso strutture operative comuni aventi carattere manageriale e non più elettivo. L'organismo di gestione delle funzioni e dei servizi di ambito provinciale deve perdere il suo carattere di ente politico ed assumere quello di agenzia operativa espressione dei comuni dell'area vasta. Non è avvenuta e difficilmente potrebbe avvenire in futuro una razionalizzazione che richiedesse, come in teoria sarebbe stato necessario, il trasferimento al livello intermedio di funzioni tradizionalmente e storicamente appartenenti ai comuni: i servizi idrici, la mobilità e l'ambiente. Questa resistenza è stata, nei fatti, la ragione principale della mancata approvazione della Carta delle autonomie e della riorganizzazione funzionale richiesta dall'articolo 118 della Costituzione. È meglio, allora, prenderne atto e fare

di tale livello intermedio una proiezione dei comuni.

Tale impostazione in qualche modo si muove in coerenza con l'intervento, invero alquanto imperfetto, operato dal decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011 (cosiddetto decreto salva Italia), che ha già trasformato in enti di secondo grado le province, la cui natura appare tuttavia un ibrido tra l'ente politico (ancorché non elettivo) e l'agenzia, così come indeterminate risultano le relative funzioni. Peraltro l'operatività di questa riforma è stata bloccata dal Parlamento nella scorsa legislatura.

Ciò rende ancor più urgente un intervento costituzionale che fornisca un coerente quadro di riferimento alle riforme in discussione.

A tali considerazioni si ispira il presente disegno di legge costituzionale che, pur riguardando la ridefinizione delle caratteristiche strutturali e funzionali del livello provinciale o metropolitano, interviene sull'impostazione del titolo V della parte seconda della Costituzione per gli aspetti che sono l'indispensabile presupposto delle nuove norme in materia di enti intermedi.

Conseguentemente l'articolo 1 riformula la rubrica del titolo V mentre l'articolo 2, comma 1, specifica che la Repubblica è costituita dallo Stato, dalle regioni e dai comuni. Si procede dunque ad una semplificazione dei livelli istituzionali della Repubblica eliminando il sistema della molteplicità di livelli pariordinati e non collegati da relazioni verticali e senza poteri di supremazia. Si modifica anche l'ordine di elencazione dei livelli antepoendo lo Stato che (ancorché con separato disegno di legge costituzionale) dovrà essere dotato di poteri di prevalenza per i casi di tutela dell'interesse nazionale. Correlativamente la regione, dotata di poteri legislativi, di organizzazione dei territori, di finanziamento di talune funzioni e (in base a quanto previsto dal nuovo articolo 81) di gestione del vincolo del pareggio di

bilancio delle amministrazioni comunali, non può non divenire, pur nel rispetto dell'autonomia comunale, l'ambito di riferimento del coordinamento del governo dei territori.

In virtù di tale considerazione si prevede che sia la regione, con propria legge, a definire gli ambiti territoriali degli enti di «area vasta», cioè delle agenzie provinciali e metropolitane, stabilendo tuttavia una soglia minima di 500.000 abitanti per le prime e di un milione di abitanti per le seconde. Ciò comporterà una radicale riduzione degli enti attualmente esistenti (non più di 40 rispetto alle attuali 110 province) e soprattutto consentirà di avere ambiti adeguati alle caratteristiche delle funzioni da gestire. Ma ciò che è altrettanto rilevante è che la titolarità delle funzioni di governo del territorio e di gestione delle reti che saranno affidate in gestione alle nuove agenzie rimane attribuita ai comuni. Anche se esse saranno gestite in via esclusiva dall'ente intermedio, i comuni parteciperanno all'indirizzo e al controllo della gestione di tali funzioni attraverso l'elezione e la partecipazione agli organi dell'ente di area vasta (secondo le modalità che saranno indicate dalla legge di cui all'articolo 7), ma non potranno replicare a livello comunale attività e strutture nelle medesime materie. Una funzione, un solo livello: solo così si potrà realizzare una semplificazione non solo procedimentale ma strutturale delle funzioni e una riduzione dei costi complessivi.

L'articolo 4 adegua l'articolo 119, relativo all'autonomia finanziaria e fiscale dei diversi livelli di governo, alla nuova struttura istituzionale. In particolare l'autonomia costituzionalmente garantita in materia di

entrata e di spesa viene riservata solo a regioni e comuni e si rinvia alla legge statale la determinazione delle modalità di finanziamento delle funzioni assegnate in gestione agli enti intermedi. Ciò contribuirà a semplificare il sistema dei tributi e anche la pressione fiscale: la nuova organizzazione multi-livello dovrà infatti determinare nell'arco di pochi anni una radicale riduzione delle spese di funzionamento mentre la gran parte dei servizi di competenza del livello intermedio sarà, presumibilmente, sempre più finanziata attraverso tariffe piuttosto che mediante fiscalità.

L'articolo 6 dispone l'abrogazione del primo comma dell'articolo 133 della Costituzione relativo alla procedura per l'istituzione e la mutazione delle circoscrizioni delle province, procedura complessa che certo non ha agevolato, negli anni, la razionalizzazione dell'assetto del sistema delle province e che, in ogni caso, risulta superata da quanto previsto dall'articolo 2 del presente disegno di legge costituzionale.

L'articolo 7 rinvia ad una legge dello Stato, da approvare entro sei mesi, la disciplina delle modalità di transizione dal vecchio al nuovo sistema e la determinazione delle funzioni che i comuni potranno gestire solo attraverso gli enti intermedi.

Si introduce poi una «norma capestro» per la soppressione effettiva delle province stabilendo che in ogni caso, entro i sei mesi successivi, le funzioni delle province qualora non risultassero costituite le nuove agenzie, sono assegnate al comune capoluogo e lo Stato non può più erogare fondi in favore dei bilanci provinciali.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

*(Modifica della rubrica del titolo V
della parte seconda della Costituzione)*

1. La rubrica del titolo V della parte seconda della Costituzione è sostituita dalla seguente: «Le Regioni e i Comuni».

Art. 2.

*(Modifica all'articolo 114
della Costituzione)*

1. I commi primo e secondo dell'articolo 114 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

«La Repubblica è costituita dallo Stato, dalle Regioni e dai Comuni.

Le Regioni e i Comuni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni».

Art. 3.

*(Modifica dell'articolo 118
della Costituzione)*

1. L'articolo 118 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 118. - Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni che le esercitano per ambiti non inferiori a quindicimila abitanti.

Per assicurare l'esercizio delle funzioni sovracomunali sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, le Regioni, sentiti i Comuni interessati e sulla base dei principi stabiliti dalla legge dello Stato, istituiscono le agenzie provinciali o metropolitane per ambiti non inferiori, ri-

spettivamente a cinquecentomila e a un milione di abitanti. Con la medesima procedura le Regioni possono sopprimere le agenzie provinciali o metropolitane o modificarne le loro circoscrizioni.

I Comuni sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Le funzioni comunali, la cui gestione è attribuita dalla legge statale o regionale alle agenzie provinciali o metropolitane, sono da queste gestite in via esclusiva.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra lo Stato e le Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117. Essa disciplina inoltre forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Lo Stato, le Regioni e i Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Art. 4.

(Modifiche all'articolo 119 della Costituzione)

1. All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi primo e secondo sono sostituiti dai seguenti:

«I Comuni e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato disciplina il finan-

ziamento delle funzioni comunali gestite dalle agenzie provinciali o metropolitane»;

b) al quarto comma, le parole: «, alle Province, alle Città metropolitane» sono soppresse;

c) al quinto comma, le parole: «, Province, Città metropolitane» sono soppresse;

d) al sesto comma, le parole: «, le Province, le Città metropolitane» sono soppresse.

Art. 5.

*(Modifica all'articolo 120
della Costituzione)*

1. Al secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione, le parole: «, delle Città metropolitane, delle Province» sono soppresse.

Art. 6.

*(Modifica all'articolo 133
della Costituzione)*

1. Il primo comma dell'articolo 133 della Costituzione è abrogato.

Art. 7.

(Disposizione transitoria)

1. Con legge dello Stato, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, sono determinati i criteri per la definizione degli àmbiti territoriali delle agenzie metropolitane e provinciali, la composizione e nomina dei loro organi nonché le funzioni comunali la cui gestione è ad esse attribuita in via esclusiva, ed è disciplinato il trasferimento dei beni patrimoniali e delle risorse umane e finanziarie delle province soppresse. Ove entro i successivi sei mesi le province non risultassero soppresse

e le agenzie provinciali non istituite, le relative funzioni sono attribuite al comune capoluogo ed è interrotta l'erogazione di qualsivoglia risorsa finanziaria dello Stato alle province.