

# *Assemblea Regionale Siciliana*



**La nuova configurazione ed il nuovo assetto ordinamentale dell'ente intermedio. La Provincia nella recente normativa statale ed in quella regionale. Raffronto, profili critici e prospettive evolutive**

**Relazione svolta in occasione della presentazione del Rapporto annuale sullo stato dell'attività legislativa e parlamentare**

**Palermo, 25 maggio 2012**

**Sala Rossa Palazzo dei Normanni**

**XV LEGISLATURA**  
**Giugno 2012**

*a cura del dott. Fabrizio Scimè, Consigliere parlamentare Capo Ufficio per il coordinamento dell'attività legislativa e la programmazione dei lavori parlamentari*

Con la legge regionale n. 14/2012 il legislatore regionale ha preannunciato il proprio intento riformatore dell'assetto degli enti locali, ed in particolare delle province.

Nel fare ciò si è limitato a fornire alcune indicazioni "a futura memoria" sia per quanto riguarda le funzioni sia per quanto riguarda gli organi di governo delle province. Da queste indicazioni, sia pur generiche e modificabili con successiva legge, si può desumere che l'assetto delle province che il legislatore regionale ha immaginato non è esattamente coincidente con quello delineato nell'articolo 23, commi da 14 a 20 bis del d.l. 201/2011 (d.l.Monti). Vediamo perché.

Il decreto Monti ha delineato un assetto delle province, e conseguentemente di tutti gli enti locali, nel quale alle province sono riservate esclusivamente funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni. Pertanto è escluso che le province possano più avere funzioni di amministrazione diretta. Di conseguenza, si prevede una struttura di governo nella quale la giunta, organo amministrativo, non ha più ragion d'essere in quanto l'ente non ha più funzioni esecutive; il consiglio, composto da non più di 10 componenti, è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali compresi nel territorio della provincia; ed il presidente della provincia è eletto dal consiglio provinciale tra i propri componenti. Si prevede, cioè, una rappresentanza politica di secondo grado, con evidente attenuazione del principio di democraticità, giustificata dall'aver sostanzialmente mutato la natura di questi enti che da enti con funzioni amministrative proprie diventano enti di coordinamento delle funzioni dei comuni.

Tra le funzioni delle province che dovrebbero essere diversamente allocate presso i comuni o la regione, indicate nell'articolo 19 del D.lgs. 267/2000, ci sono quelle di area vasta, quali quelle in materia di rifiuti, acqua, rete stradale, trasporto, tutela ambientale. Si tratta di funzioni che attualmente vedono la provincia quale ente territoriale idoneo e che dovrebbero essere traslate o sui comuni, che per molte di queste funzioni non hanno né dimensioni territoriali né competenze idonee, con conseguente necessità di individuare forme di raccordo assai complicate da gestire; ovvero sulla Regione che vedrebbe così ampliate a dismisura le proprie attività amministrative con una tendenza all'"accentramento" opposta alla filosofia di "decentramento" cui si ispira il Titolo V.

Al riguardo si ricorda che nel d.lgs. 216/2010, diretto a disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica, le funzioni individuate in via transitoria per le province sono sostanzialmente coincidenti con quelle di area vasta sopra individuate. A queste funzioni, inoltre, si fa riferimento nel disegno di legge di revisione costituzionale approvato dal consiglio dei ministri nell'ottobre del 2011. Entrambi questi recentissimi testi si muovono, pertanto, su una linea completamente diversa da quella seguita dal decreto Monti, modificando la tipologia di funzioni esercitate ma salvaguardando le attribuzioni proprie dell'ente provincia. In tal senso è anche una proposta di legge avanzata dall'Upi che propone, accanto ad una riduzione del numero delle province, la soppressione di tutti quegli enti che esercitano a vario titolo funzioni che ben potrebbero essere esercitate dalle province, alle quali queste funzioni verrebbero trasferite. Le province così manterrebbero la loro natura di enti di primo livello, con funzioni proprie addirittura aumentate rispetto all'attuale, e con una riduzione dei costi quantificata in misura superiore a quella che ha determinato il d.l. Monti.

Riguardo alla composizione degli organi, con uno schema di disegno di legge governativo del febbraio 2012 è stata disciplinata la procedura elettorale per l'elezione dei consigli

provinciali e del presidente della provincia. In particolare si è previsto che: il numero dei componenti da un massimo di 10 come previsto dall'articolo 23 comma 16 del decreto legge 201/2011 sia aumentato a 16, con una diversa articolazione in rapporto alla popolazione residente; si è scelto di riservare sia l'elettorato attivo sia l'elettorato passivo ai sindaci ed ai consiglieri comunali, mentre il d.l. Monti al comma 16 riserva ai consiglieri comunali soltanto l'elettorato attivo, potendo dunque i consiglieri provinciali essere scelti anche tra i non consiglieri comunali; si è previsto un collegio unico e conseguentemente l'abolizione dei collegi provinciali e delle norme sull'elezione del consiglio provinciale; si è disciplinata la formazione delle liste, con una particolare attenzione al rispetto della parità di genere, prevedendo la doppia preferenza di genere e garantendo la presenza in consiglio di almeno un soggetto di genere diverso; si è infine mantenuto il metodo d'Hondt per l'assegnazione dei seggi ai consiglieri (come già attualmente previsto), salvo che non è più prevista la ripartizione nei collegi né il premio di maggioranza. Per quanto riguarda l'elezione del Presidente della Provincia le principali scelte effettuate sono le seguenti: elezione solo tra i componenti del consiglio provinciale; doppio turno, con la previsione che per l'elezione al 1° turno è necessaria la maggioranza assoluta dei voti con partecipazione di almeno i  $\frac{3}{4}$  dei componenti il consiglio; altrimenti accedono al 2° turno di ballottaggio i due candidati più votati e risulta eletto chi ottiene il maggior numero di voti. Inoltre, se nella prima convocazione non si raggiungono le prescritte maggioranze, si procede ad una seconda convocazione con un quorum funzionale ridotto a metà più uno dei componenti.

Questo è il quadro normativo statale ad oggi e rispetto ad esso con la legge regionale n. 14 del 2012, nel rinviare la definizione del nuovo assetto delle province ad una futura legge da approvare entro il 31 dicembre 2012, ci si è limitati ad affermare alcuni principi. Ma, come dicevamo, l'assetto delle province che il legislatore regionale ha immaginato non è esattamente coincidente con quello delineato nel decreto Monti. Ciò si desume sia da quello che la legge regionale non ha detto riguardo alle funzioni, sia da quello che ha detto riguardo agli organi di governo.

Sotto il primo profilo, la legge prevede che alle province spettino funzioni di indirizzo e coordinamento, anche se non "esclusivamente", come prevede il decreto Monti. Da ciò si desume che il legislatore regionale si sia ancora riservato di valutare se queste funzioni debbano o non debbano considerarsi aggiuntive rispetto a quelle proprie delle province, indicate nell'articolo 13 della legge regionale n. 9/1986, che andranno comunque riviste (ad esempio limitandosi a quelle di area vasta, sulla falsariga del d.lgs 216/2010, ovvero aggiungendone altre). A tal proposito si ricorda che con la recente legge finanziaria il legislatore aveva approvato una norma sul trasferimento alle province delle competenze dell'Azienda foreste (norma impugnata dal Commissario dello Stato e successivamente omessa) dando così un segnale circa le proprie preferenze sul ruolo delle province.

Sotto il profilo organizzativo si prevede che si proceda ad una riorganizzazione dell'assetto di governo delle province da cui derivino significativi risparmi di spesa ed una riduzione di almeno il 20% dei componenti.

Anche sotto questo aspetto (così come abbiamo visto per le funzioni) il legislatore regionale sembra aver voluto anticipare che intende discostarsi dal decreto, limitandosi a fissare delle restrizioni nell'organizzazione attuale. Infatti la legge prevede una riduzione di almeno il 20 per cento rispetto all'attuale dei componenti di consiglio e giunta (quindi per i consigli si passerebbe da 45 a 35 nelle province sopra 600 mila abitanti; da 35 a 28 nelle province 400.000 abitanti sino a 600.000 abitanti; da 25 a 20 nelle altre province.). In ciò adeguandosi alle disposizioni della legge n. 191/2009 che pure prevedeva una riduzione del 20%, ma non a quelle del decreto legge n. 138/2011, che prevedeva la riduzione della metà.

Resterebbero quindi le giunte provinciali, sia pur in composizione ridotta del 20%. Da ciò si possono trarre conseguenze anche sotto il profilo delle funzioni. Una provincia con un assetto di governance invariato, presumibilmente continuerà ad avere le stesse funzioni ed in più quelle di indirizzo e coordinamento.

Appare, quindi, ampiamente prevedibile che, se verranno confermate queste supposizioni, il conflitto di costituzionalità sarà inevitabile, anche in considerazione del fatto che la Regione non ha impugnato il comma 20 bis dello stesso decreto Monti secondo il quale le regioni speciali sono obbligate ad adeguarsi alle disposizioni dei commi da 14 a 20 dell'articolo 23. Un adeguamento alle disposizioni, e non ai principi, che non tiene nel minimo conto la sussistenza della competenza esclusiva riconosciuta in materia di ordinamento di Enti locali dall'articolo 15 dello Statuto siciliano. Competenza esclusiva in forza della quale sono state fatte anche scelte di non adeguarsi alle disposizioni statali sulle riduzioni dei componenti degli organi.

Sempre che nel frattempo non intervenga la Corte costituzionale che, pronunciandosi sui ricorsi di molte regioni, faccia chiarezza in ordine alla costituzionalità delle disposizioni contenute nel decreto Monti.