

## Premesso

- che l'art. 23 della Legge 22.12.2011 n. 214 c.d. "Salva Italia", di conversione del D. L. n. 201/2011 avente per oggetto "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici", dal comma 14 al 22 si occupa specificatamente della soppressione surrettizia delle Province, con la motivazione di contenere i c.d. costi della politica ed avere risparmi;
- che il provvedimento mantiene l'Ente provinciale, ma elimina di fatto le sue funzioni amministrative che vengono trasferite alle Regioni e ai Comuni, congiuntamente alle risorse finanziarie ed al personale, entro il 31 dicembre 2012;
- che nella previsione normativa il Consiglio Provinciale sarà composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della Provincia, secondo modalità di elezione stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012;
- che nella legge citata si prevede che il Presidente venga eletto dal Consiglio Provinciale tra i suoi componenti, secondo le modalità stabilite nella stessa legge dello Stato;
- che, ancora, si dispone che il subentro agli Organi provinciali che dovranno essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012, di un commissario straordinario ai sensi dell'art 141 del T.U. 267/2000, mentre gli organi da rinnovare successivamente al 31 dicembre 2012 resteranno in carica fino alla loro scadenza naturale;

## Considerato che

- le disposizioni sulle Province, di cui ai commi 14-21 dell'articolo 23 del decreto legge 201/11 convertito in L. n. 214 del 22 dicembre 2011, hanno un impatto profondo sulla forma di Stato prevista dalla Costituzione e non possono essere inserite surrettiziamente in un decreto legge che ha l'obiettivo di salvaguardare le finanze pubbliche. Come emerge chiaramente dalla relazione tecnica non ci sono né i presupposti di necessità e di urgenza, né si determinano immediati risparmi di spesa;
- al contrario, queste disposizioni ingenerano confusione, pongono nel disagio le amministrazioni territoriali che oggi dovrebbero essere in prima linea a cercare di dare risposte alla crisi, causano disservizi per i cittadini e i territori, portano ad un sensibile aumento della spesa pubblica;
- le Province sono infatti le istituzioni intorno alle quali è stata costruita 150 anni fa l'Italia unita, riconosciute tra le autonomie locali dall'articolo 5 della Costituzione e sono oggi tra le istituzioni costitutive della Repubblica, in base all'art. 114 della Costituzione;
- dalle norme approvate, l'Istituzione Provincia esce completamente trasformata e diventa un ente di secondo grado adibito a funzioni di coordinamento delle attività proprie dei Comuni. Non esercita più l'attività di gestione amministrativa, né propriamente funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118, comma 1 e 2, della Costituzione. La Provincia non è più ente esponenziale della popolazione provinciale: sia il Consiglio che il Presidente sono emanazione degli organi elettivi dei Comuni;
- non è possibile effettuare questa menomazione attraverso un decreto legge. Il Governo è infatti intervenuto con decreto legge su una materia che è sottratta alla sua disponibilità. L'art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, ha chiarito infatti che non possono essere oggetto di decretazione d'urgenza da parte del Governo le materie previste dall'articolo 72, comma 4, della Costituzione, tra le quali sono incluse le norme di carattere costituzionale o elettorale;
- la normativa nei suoi aspetti sistematici è già in vigore, salva la definizione delle modalità attuative con successiva legge. Essa non si applica evidentemente alle Province delle Regioni a statuto speciale, ma non ci sono dubbi che si tratta di normativa incostituzionale perché il testo degli artt. 5, 114 e 118 della Costituzione non consente al legislatore ordinario di modificare la natura degli enti costitutivi della Repubblica, quali enti del governo territoriale rappresentativi delle rispettive comunità e tra essi equiparati quanto a natura e struttura.
- 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 e sono, altresì, incongruenti con i principi generali della disciplina degli enti locali del nostro ordinamento;

## Considerato, altresì, nello specifico, che:

- **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. Inoltre, affida alle Province funzioni di indirizzo 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 maggiori ragione, nel caso in cui le Province siano trasformate in enti di secondo grado.

La Costituzione individua le Province come un ente territoriale e autonomo (art. 114, comma 1 e 2) e fa riferimento espresso ad esse nell'art. 117, comma 2, lett. p, prevedendo che la legge statale possa disciplinare 3 oggetti: la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali. Allo stesso modo, l'art. 118, comma 2, statuisce che le Province siano titolari di funzioni proprie e di funzioni conferite dalla legge statale e da quella regionale.

Il sistema costituzionale dispone che le Province siano enti titolari di funzioni proprie, e cioè di quelle funzioni storicamente e in atto svolte dalle Province sulla base della legislazione esistente alla data dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 e per le quali la garanzia discende direttamente dalla previsione costituzionale, senza che sia dato alla legge statale (e, tanto meno, a quella regionale) la possibilità di incidere su quei poteri.

Si tratta di una garanzia costituzionale assoluta che viene incisa dalla espressione "esclusivamente" contenuta nel comma 14.

Questa disposizione, infatti, non aggiunge – come pure sarebbe logico – l'indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni in capo alle Province, ma tende ad eliminare le garanzie dettate dalla Costituzione con il riconoscimento delle funzioni proprie.

Allo stesso tempo la disposizione non ottempera a quanto disciplinato dalla lett. p). La Costituzione vuole che il legislatore statale individui le funzioni fondamentali delle Province e questo compito è stato assolto, sia pure a titolo provvisorio, dall'art. 21, comma 4, della legge n. 42 del 2009. Si tratta di funzioni amministrative di carattere materiale che intervengono nell'ambito di materie della legislazione di particolare significato, come l'istruzione pubblica, i trasporti locali, la gestione del territorio, la tutela ambientale, lo sviluppo economico e il mercato del lavoro.

Con la disposizione del comma 14, invece, i contenuti delle funzioni amministrative provinciali sono stati eliminati del tutto e, in questo modo, il legislatore statale ha violato il compito attribuito a lui dalla Costituzione, con un comportamento censurabile anche dal punto di vista della ragionevolezza, per eccesso di potere (art. 3 Cost.).

- **Il comma 15** è apparentemente ammissibile, in quanto rientra nelle competenze del legislatore statale previste dall'art. 117, comma 2, lettera p), ma menoma la capacità di azione e di esecuzione delle Province ed è incongruente con quanto previsto dal testo unico degli enti locali, che può essere derogato solo con espresse modifiche delle sue disposizioni (art. 1, comma 4, D. lgs. 267/00).

La disposizione del comma 15 è palesemente in contrasto con l'assetto storico degli enti locali territoriali che hanno avuto nella Giunta l'organo collegiale di esecuzione delle deliberazioni consiliari; anche il TUEL affida alla Giunta funzioni di diretta esecuzione delle deliberazioni del Consiglio e dell'attività dell'ente, ovviamente in modo collaborato con il presidente della Provincia.

La disposizione è irragionevole e non lascia intendere attraverso quali meccanismi lo stesso Presidente possa operare.

Restano senza un preciso riferimento i compiti propri della giunta, come gli atti dell'art. 107 e l'adozione del regolamento degli uffici e servizi.

- **Il comma 16** viola l'art. 1, l'art. 5 e l'art. 114 della Costituzione poiché lede l'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. Il comma viola l'articolo 14 della legge 400/88 poiché interviene sulla materia costituzionale ed elettorale che per legge è sottratta alla decretazione d'urgenza. Il comma viola altresì 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 17** viola lo stesso principio del punto precedente per illegittimità costituzionale derivata. I commi 16 e 17 configurano la Provincia come un ente di secondo grado. Prevedono che il consiglio sia estremamente limitato, 10 componenti per tutte le Province, grandi e piccole, che sia eletto dagli "organi elettivi dei Comuni" e che in seno a questo venga eletto il Presidente.

Nessuna di queste disposizioni è compatibile con il carattere originario di ente territoriale rivestito dalla Provincia nel nostro ordinamento.

Si tratta di un carattere che la Costituzione ha riconosciuto e, perciò, sul quale non ha il potere di incidere essa stessa.

Il legislatore ordinario, pertanto e a maggiore ragione, non può toccare il carattere democratico della provincia. La democrazia locale è una espressione, la più alta, dell'autonomia dell'ente che è stata riconosciuta a più riprese dalla costituzione.

Solo il fascismo nella storia d'Italia ha spezzato la continuità democratica delle autonomie locali.

Sono illegittime tutte le disposizioni dei due commi considerati.

Negli enti territoriali (Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) il principio autonomista implica il principio democratico. Questo 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.

- **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. E' inoltre in palese contrasto con l'art. 120 della Costituzione poiché l'intervento sostitutivo dello Stato nei confronti della Regione non rientra nelle fattispecie ivi previste. Occorre considerare, infine, che questa disposizione causa non risparmi 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 rinvio degli assetti funzionali ad una legge futura di cui non vi è alcuna certezza pone nella confusione la programmazione delle attività di gestione delle attuali funzioni provinciali comma, violando altresì l'art. 3 della Costituzione per eccesso di potere legislativo ed è in contrasto con il principio di ragionevolezza. La Costituzione prevede espressamente la Provincia come un livello in cui alle funzioni amministrative si possa assicurare un esercizio unitario secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Il comma 18, invece, esclude in via di principio e in modo generale esattamente ciò che la Costituzione prevede. Di qui il contrasto con l'art. 118, comma 1, della Costituzione. Per questa disposizione l'incostituzionalità è così manifesta che non ammette neppure una eventuale giustificazione dettata da ragioni di emergenza.
  
- **Il comma 19** viola gli stessi articoli 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.
  
- 1. **Il comma 20**, prevedendo il commissariamento delle Province che dovrebbero andare al voto nel 2012, incide non solo sull'autonomia delle Province garantita dalla Costituzione ma anche sui diritti dei cittadini ad eleggere democraticamente gli organi di governo delle Province. Questo comma viola gli articoli 1, 5 e 114 della Costituzione e allo stesso tempo i principi della Carta europea delle autonomie locali ratificata dal nostro Parlamento. Il comma 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 e, soprattutto, prevede il commissariamento degli enti che dovrebbero andare al voto nel 2012, rinviando all'art. 141 del TUEL, ovvero ad una norma pensata per altre ipotesi di scioglimento dei consigli non applicabile in questo caso. In attesa che il Parlamento disciplini in modo compiuto il nuovo sistema elettorale e le funzioni delle Province sarebbe opportuno, quindi, proporre un emendamento che consenta di prorogare la scadenza dei mandati degli organi di governo eletti democraticamente fino al sopraggiungere della nuova disciplina legislativa, Tale emendamento, peraltro, non comporterebbe alcun aggravio di spesa, atteso che la relazione tecnica del decreto 201/11 non ha quantificato alcun risparmio per il 2012 dall'applicazione dei commi 14-21 dell'art. 23..
  
- **Il comma 20 bis** viola l'autonomia riconosciuta alle Regioni a statuto speciale poiché impone ad esse di adeguarsi non ai principi della legislazione vigente ma a specifiche disposizioni di legge, peraltro manifestamente incostituzionali.
  
- **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 sicuramente deriveranno dal trasferimento ad altri enti delle funzioni provinciali, come già è stato evidenziato 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.

### **Considerato inoltre:**

- Che la strada per ridurre la spesa pubblica e per risanare il Paese non passa sicuramente attraverso la emanazione di norme incongrue caratterizzate da notevoli difficoltà applicative, come quelle della legge n. 214, ma deve realizzarsi grazie ad un'opera di razionalizzazione delle funzioni delle Province. Soluzioni drastiche come quelle emanate infatti produrranno l'unico risultato di generare confusione e gettare nel caos le amministrazioni territoriali, di causare disservizi per la mancata disciplina della fase transitoria e, paradossalmente, di aumentare la spesa pubblica, come rilevato dalla competenti Commissioni Parlamentari e da uno specifico studio commissionato della Unione delle Province Italiane e condotta dall'Università Bocconi di Milano;
- Che la via del risanamento del Paese deve allora vedere le Province non vittime sacrificali predestinate, come tali date in pasto all'opinione pubblica, bensì dirette protagoniste del cambiamento raggiungibile attraverso un'azione di riordino complessivo delle istituzioni territoriali che sia elaborata in tempi celeri e condivisa da Stato, Regioni, Province e Comuni la cui base di discussione si può trovare nel Nuovo Codice delle Autonomie Locali;
- Che dal punto di vista istituzionale, poi, è inaccettabile la scelta di ricorrere ad una legge ordinaria – che peraltro va ad incidere profondamente sulla strutturazione del D.Lgs 18.08.2000 n. 267 T.U.O.L.O.EE.LL. senza rispettare il disposto del suo art. 1 comma 4 - in una materia che ha un impatto profondo sulla forma di Stato, prevista dalla Costituzione, nel mentre sono da più mesi pendenti in Parlamento disegni di legge di riforma costituzionale;
- Che, anche per questi motivi, occorre attivare ogni utile iniziativa affinché, attraverso la Regione, la legge n. 214/2011, nella parte di diretto interesse, venga impugnata davanti alla Corte Costituzionale;

### **Considerato altresì**

- che si è reso opportuno, ancorché necessario, indire gli stati generali delle Province Calabresi e creare un momento di confronto e di sensibilizzazione verso i cittadini, sempre più "pilotati" da una informazione soprattutto giornalistica errata e fuorviante: da troppo tempo, infatti, a vari livelli si sta facendo passare il messaggio che la riduzione della spesa pubblica, obiettivo legittimo e necessario, possa realizzarsi solo incidendo sulle Province, trascurando conseguenze del tutto negative, irreversibili e paradossali come un aumento della spesa pubblica che scaturirebbe dalla cancellazione di servizi ed interventi favore delle comunità locali che solo la Provincia, storico ente intermedio fra Comuni e Regione, grazie alla esperienza maturata oggi è in grado di assicurare in termini di economicità e di efficienza;

### **Dato atto**

- che in un'ottica di salvaguardia dei diritti di tutti i cittadini e territori della regione, le Province calabresi, di concerto con la Regione ed i Comuni, si impegnano ad avviare un confronto ed un'attenta analisi sulle attuali loro caratteristiche dimensionali, al fine di pervenire ad una soluzione condivisa che permetta, attraverso un nuovo disegno dei propri confini geografici, di razionalizzare le Province esistenti. Tale processo avverrà tenendo conto di ogni livello istituzionale, costituzionalmente previsto, presente sul territorio regionale comprendendo, inoltre, le città metropolitane.
- che l'Unione delle Province Calabresi ribadisce anche a livello locale la posizione già espressa dall'UPI nazionale ovvero l'interruzione di ogni rapporto con il Governo in tutte le sedi di concertazione previste - la Conferenza Stato-Città e la Conferenza delle Autonomie Locali - partecipando soltanto ai lavori della Commissione Paritetica per il riordino delle istituzioni,

insediatisi da pochi giorni, per definire immediatamente una proposta complessiva di riordino delle istituzioni;

## **SI APPROVA** **il seguente ORDINE del GIORNO**

### **Le Province calabresi**

2. concordano con la linea scelta dall'Unione Delle Province Italiane di interrompere, in tutte le sedi di concertazione previste (Conferenza Stato – Città, Conferenza delle Autonomie locali), ogni rapporto con il Governo avendo quest'ultimo additato alla pubblica opinione le Province, istituzioni previste dalla Costituzione, come "casta", concausa dello stato di difficoltà - economica ed istituzionale – in cui versa il Paese, confermando la volontà della sola presenza alle riunioni della Commissione Paritetica per la riforma delle Istituzioni insediatisi da qualche giorno tra Stato, Regioni, Province e Comuni per definire anche una proposta complessiva di riordino istituzionale;
3. Aderiscono alla mozione dell'UPI Nazionale di proposta dell'emendamento al comma 20 dell'articolo 23 del DL 261/2011 "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative" come di seguito formulato: *"Il primo periodo del comma 20, dell'art.23 del decreto legge 6 dicembre 2011, n°201 come modificato dalla legge 22 dicembre 2011 n.214 è sostituito dal seguente: "Gli organi di governo delle province che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012, sono prorogati sino al 31 marzo 2013"*,
4. auspicano la riunione immediata di tutti i Consigli delle Autonomie Locali (CAL) affinché sia avviato, così per come è già avvenuto per il CAL Piemonte, attraverso le Regioni, l'iter del ricorso alla Corte Costituzionale contro le disposizioni della manovra Monti (art. 23, commi 14 – 21) che trasformano le Province in enti di secondo grado, chiedendo l'immediata disapplicazione delle norme stesse secondo il disposto dell'art. 35 della legge 11.03.1953 n. 87 per come sostituito dall'art. 9 c.4 della Legge 5.06.2003 n. 131;
5. si augurano che le Province chiamate a rinnovare i propri organi di governo nel 2012 e che, invece, saranno commissariate in attuazione di una norma introdotta nella conversione del decreto legge n. 201/11, si attivino in tutte le sedi competenti per impugnare gli atti attuativi della disposizione citata, palesemente illegittima in quanto chiede l'applicazione di una disposizione (l'art. 141) del D.Lgs 18.08.2000 n. 267 disciplinante altre fattispecie non assimilabili al caso specifico, quindi lesiva dell'autonomia delle Province e finalizzata ad impedire ai cittadini di potersi esprimere democraticamente arrecando loro un pregiudizio grave ed irreparabile;
6. ribadiscono la volontà di procedere ad una riforma organica delle istituzioni provinciali, che, salvaguardando il livello di democrazia, razionalizzi le funzioni e le dimensioni delle amministrazioni;
7. chiedono a Regioni e Comuni di condividere e sostenere la richiesta al Parlamento di avviare una riforma complessiva del sistema istituzionale del Paese, per renderlo più efficiente e funzionale;
8. Richiedere alla regione Calabria di sollevare la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale e richiedendo la sospensione delle norme impuginate, secondo quanto previsto dall'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, poiché dalla loro esecuzione può derivare un "irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e all'ordinamento giuridico della Repubblica" e un "pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini".