



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CROSIO, CENTINAIO, ARRIGONI, CALDEROLI, CANDIANI, COMAROLI, CONSIGLIO, DIVINA, STEFANI, STUCCHI, TOSATO e VOLPI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 GENNAIO 2017

Disposizioni volte a reintrodurre il sistema di elezione a suffragio universale delle province e delle città metropolitane e delega al Governo in materia di riorganizzazione delle funzioni e competenze degli uffici periferici dello Stato nonché delle prefetture - uffici territoriali del Governo

ONOREVOLI SENATORI. - L'*iter* di riordino delle province nelle regioni a statuto ordinario ha avuto inizio con decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (cosiddetto «Salva Italia») convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (articolo 23, commi da 14 a 21). Il provvedimento, tra le diverse misure volte al contenimento della spesa pubblica, ha disposto una profonda riforma del sistema delle province: ad esse sono state affidate esclusivamente funzioni di indirizzo politico e di coordinamento. Si è disposta inoltre la riduzione del numero dei consiglieri provinciali e la loro elezione indiretta da parte dei consigli comunali.

La riforma è proseguita con il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che, agli articoli 17 e 18, ha previsto il riordino delle province, sulla base di requisiti minimi demo-territoriali, e l'istituzione delle città metropolitane, a cui è seguita la deliberazione del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 «Determinazione dei criteri per il riordino delle province, a norma dell'articolo 17, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95», con cui sono stati determinati i requisiti minimi che le province avrebbero dovuto possedere.

Successivamente, il decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188, recante disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane, avrebbe dovuto concludere il processo disponendo l'accorpamento delle pro-

vince sulla base dei criteri dimensionali di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012, ridisegnato il nuovo assetto delle province nelle regioni a statuto ordinario anche sulla base delle proposte avanzate dalle stesse regioni. Il procedimento di riordino conteneva l'elenco delle province delle regioni a statuto ordinario come sarebbero dovute risultare a decorrere dal 1° gennaio 2014, ma a seguito dell'apertura di una crisi di governo e dell'annuncio delle dimissioni del Presidente del Consiglio dopo la conclusione della sessione di bilancio, in data 10 dicembre 2012 la Commissione Affari costituzionali del Senato decise di interrompere l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188.

Con l'articolo 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013), l'applicazione delle disposizioni previste dal decreto-legge cosiddetto «Salva Italia», relative alla riforma delle province, fu sospesa fino al 31 dicembre 2013, al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale e di garantire il conseguimento dei risparmi previsti. Il processo di riordino delle province venne pertanto arrestato e per tutto il 2013 si dovette garantire la continuità delle funzioni provinciali.

La legge 7 aprile 2014, n. 56, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, ha tentato infine di concludere questo travagliato processo di riforma. La legge in questione, la cosiddetta legge Delrio ha disciplinato, principalmente, l'istituzione delle città metropolitane con relativi organi e funzioni,

l'elezione di secondo grado del presidente e dei consiglieri provinciali, la città metropolitana di Roma capitale e le unioni di comuni.

Si ricordi qui che l'intervento con legge ordinaria è arrivato dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013 che aveva travolto le disposizioni relative a province e città metropolitane poste dal decreto-legge n. 201 del 2011 e dal decreto-legge n. 95 del 2012. Secondo la Consulta, «il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio».

Nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati durante l'esame della legge Delrio, la Corte dei conti ha depositato un documento nel quale ha individuato alcuni punti di criticità – sul versante istituzionale, ma soprattutto sul versante finanziario – che offrono ancora importanti spunti di riflessione: nell'inquadrare il contesto di riferimento, la Corte dei conti affermava infatti che «non si può ritenere che il progetto centri l'obiettivo del riordino dell'intervento pubblico sul territorio e della semplificazione dell'intermediazione pubblica in applicazione dei principi di sussidiarietà, efficacia ed efficienza».

Le perplessità della Corte erano motivate dalla necessità di «ricerca del modello più efficiente per allocare le funzioni del territorio», che avrebbe dovuto tendere, piuttosto, ad «evitare duplicazioni di funzioni», da estendersi anche all'attività degli organismi partecipati ai quali sovente è affidata la gestione dei servizi pubblici e delle funzioni strumentali. In particolare, in merito alle città metropolitane, la Corte espresse i propri dubbi in merito alla poca chiarezza delle funzioni e dei compiti loro assegnati e alla possibile sovrapposizione di ruoli e compiti che la coesistenza di due enti di area vasta avrebbe potuto comportare, con il rischio

paradossale di aumento delle spese. Ed ancora, la Corte dei conti evidenziò il pericolo che la provvisorietà degli assetti istituzionali conseguenti alle innovazioni della Delrio avrebbe potuto conoscere tempi di trascinarsi non brevi. Ad oggi, è chiaro come i timori della Corte si siano avverati.

In merito alla questione più strettamente connessa alla revisione delle province, la Corte dei conti osservò che: «la finalità di fondo di tale innovazione dovrebbe essere incentrata sulla prevista riduzione di spesa. Al riguardo è da notare che negli ultimi anni la finanza provinciale ha subito un progressivo ridimensionamento in qualche modo legato ad un latente processo di revisione del loro ruolo. In tale contesto le restrizioni finanziarie hanno spinto le Province ad avviare una attenta revisione della spesa». Dunque al fine di adempiere ad una riforma capace, da un lato, di razionalizzare la spesa pubblica e, dall'altro, di non paralizzare il Paese sarebbe stato necessario, al contrario, attribuire alla responsabilità delle singole regioni il compito di disciplinare le modalità di esercizio delle funzioni di area vasta, tenendo conto dei connotati particolari del proprio territorio.

Ma soprattutto sarebbe stato opportuno non mettere in atto la riforma dell'assetto territoriale provinciale attraverso la grave violazione delle disposizioni dell'articolo 1 della Costituzione che, in modo chiaro, prevede che la sovranità appartiene al popolo e che il popolo esercita tale sovranità nelle forme e nei limiti previsti dalla stessa Costituzione. Il riconoscimento del diritto di voto e le sue caratteristiche, enunciate nel secondo comma dell'articolo 48 della Costituzione, concorrono pertanto alla definizione dello Stato come Stato democratico. Attraverso di esso si realizza, infatti, il principio di organizzazione che caratterizza ogni democrazia, in forza del quale ogni decisione deve essere direttamente o indirettamente ricondotta alle scelte compiute dal popolo, detentore della sovranità. Il principio fonda-

mentale della rappresentanza elettorale sancito nella nostra Costituzione è garantito anche dal diritto dell'Unione europea. Il Trattato di Lisbona riunisce in un apposito titolo (titolo II del Trattato sull'Unione europea - TUE, «Disposizioni relative ai principi democratici») le disposizioni intese a conferire maggiore visibilità al principio democratico insito nel funzionamento dell'Unione. Tale principio viene affermato e specificato nelle sue diverse configurazioni: la democrazia come rappresentanza e la democrazia come partecipazione all'attività pubblica.

Ad oggi inoltre queste considerazioni sono suffragate dalla presa di posizione netta espressa dalla stragrande maggioranza dei cittadini il giorno 4 dicembre 2016 quando in modo chiaro, bocciando le riforme costituzionali nel loro complesso, hanno manifestato la loro contrarietà ad una modalità di elezione indiretta o di secondo livello dei propri rappresentanti.

Inoltre, è ovvio che a seguito dell'esito del *referendum* costituzionale la legge Delrio, che prevedeva quale giustificazione dell'intervento attraverso legge ordinaria la previsione dell'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione con la relativa soppressione delle province, presenti un vuoto normativo che se non verrà sanato con un intervento del legislatore sarà oggetto di un giudizio della Corte costituzionale.

Il presente disegno di legge si prefigge quindi lo scopo di ripristinare la legalità costituzionale attraverso la reintroduzione dell'elezione diretta a suffragio universale del presidente e dei consiglieri della provincia e la previsione dell'elezione diretta a suffragio universale per il sindaco e i consiglieri metropolitani, entrambi con il sistema previsto precedentemente per le elezioni provinciali dal testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Il presente disegno di legge, inoltre, detta disposizioni finalizzate al trasferimento delle competenze del prefetto al presidente della provincia, al sindaco, al questore e alle ca-

mere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. È necessario, difatti, riflettere sulla figura del prefetto, organo di rappresentanza del Governo nella provincia, che inizialmente ha trovato il suo fondamento normativo negli articoli 18 e 19 dell'ormai abrogato testo unico della legge comunale e provinciale, di cui al regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e, attualmente, nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il prefetto si caratterizza come organo di competenza generale del Governo, sebbene dipendente gerarchicamente dal Ministero dell'interno. In quanto tale, il prefetto non può essere considerato organo decentrato di un settore dell'amministrazione statale.

Le competenze amministrative che le varie leggi hanno attribuito al prefetto sono state in buona parte assorbite dai decreti legislativi che hanno trasferito funzioni già dello Stato alle regioni. Ciò nondimeno il prefetto non ha perso le funzioni di *longa manus* del potere politico e amministrativo centrale. Luigi Einaudi nel 1944 affermò che la figura del prefetto si presentava come ostacolo a un ordinamento veramente democratico. Le competenze frammentate e generiche, peraltro accompagnate da una competenza generale sulla tutela dell'ordine pubblico attraverso la possibilità di un uso in via immediata della forza pubblica stessa, fanno del prefetto uno strumento di autorità coercitiva con una forte valenza politica. Benché il Ministro dell'interno non si avvalga più della facoltà di nominare i cosiddetti «prefetti politici» fino a un massimo dei due quinti dei prefetti, questa figura rappresenta di fatto il sistema politico «commistivo» le cui linee di forza passano attraverso Ministeri e Governo. È innegabile che, avendo il prefetto facoltà di fornire un servizio di ordine pubblico con ampi poteri di discrezionalità, la leva, anche psicologica, dell'autorità dell'ordine pubblico può dimostrarsi un fattore determinante per condizio-

nare politicamente le autorità locali. Conseguentemente, il prefetto è in netta contrapposizione con le esigenze di decentramento dello Stato a favore delle autonomie locali che sono portatrici di interessi di diversa natura. Appare pertanto opportuno sopprimere la figura, attribuendone le funzioni ad altri organi, quali la provincia, il comune e il questore. Una decisione necessaria in quanto è incontestabile che negli ultimi anni le prerogative e il ruolo del prefetto nell'ordinamento giuridico italiano risultano ingiustificatamente potenziati. Conseguentemente, il prefetto risulta essere una figura nevralgica dell'amministrazione pubblica; al prefetto infatti sono stati attribuiti una miriade di compiti, funzioni e interventi, un numero impressionante di micro e di macro competenze, che non danno al prefetto competenze organiche e omogenee, ma semplicemente competenze che riassumono in un'unica figura istituzionale funzioni e compiti tra loro profondamente diversi. Per un breve *excursus* storico, si ricorda che l'istituto prefettizio ebbe origine in Francia con Napoleone, il quale sostituì gli intendenti con i prefetti. In Italia vi furono alcuni fattori fondamentali in virtù dei quali la figura del prefetto acquisì forza. Il primo fattore fu l'unione in capo alla stessa persona della carica di Ministro dell'interno e di Presidente del Consiglio dei ministri; l'unione delle due cariche manteneva così una visione centrale dello Stato nei confronti delle autonomie, nonché un controllo politico di ogni parte del territorio dello Stato attraverso questi inviati. Se tuttavia la figura del prefetto ha un suo ruolo in una società in cui non si è compiuto o raggiunto un decentramento della pubblica amministrazione che definisca chiaramente la linea di demarcazione tra

compiti e funzioni dell'amministrazione statale e compiti e funzioni dell'amministrazione locale, il prefetto facilmente si individua come il referente-supervisore dell'amministrazione centrale dello Stato nella singola provincia. Ma il divenire della storia e le riforme che si sono avute nella pubblica amministrazione portano cambiamenti che non possono essere ignorati. Gli effetti dei provvedimenti legislativi di riforma del biennio 1990-1991 e del 1997 e quelli degli anni duemila hanno toccato solamente i segmenti terminali dell'organizzazione dello Stato, non evidenziando una linea strategica stabilmente orientata, ma agendo con la tecnica della sommatoria e della sovrapposizione di compiti e di funzioni, creando un sistema complesso e confuso. Come conseguenza di tali riforme al prefetto non è stato diminuito l'attribuito ruolo di garante e di protettore della funzionalità complessiva del quadro istituzionale della provincia; non è stato tenuto conto che per ottenere una vera autonomia amministrativa è doveroso attribuire alle amministrazioni locali la pertinenza delle scelte strategiche tecniche e politiche di rilevanza locale. Per questa ragione in un'ottica di riforma dello Stato in senso federale, ovvero di distinzione tra le attribuzioni in capo allo Stato, alle regioni e agli altri enti locali, il prefetto è una figura della pubblica amministrazione che deve necessariamente essere abolita. In conclusione, la minaccia del terrorismo di matrice fondamentalista islamica che colpisce obiettivi di rilevanza locale impone di decentralizzare a livello territoriale gli interventi di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza sfruttando la conoscenza capillare del territorio che appartiene agli amministratori locali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Elezione diretta del presidente della provincia e del consiglio provinciale)

1. Il presidente della provincia e i consiglieri provinciali sono eletti a suffragio universale diretto attraverso il sistema elettorale previsto dagli articoli 74 e 75 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. All'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, i commi da 56 a 78 sono abrogati.

Art. 2.

(Elezione diretta del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano)

1. Il sindaco metropolitano e il consiglio metropolitano sono eletti a suffragio universale diretto attraverso il medesimo sistema elettorale previsto per le province di cui all'articolo 1.

2. All'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, i commi 19 e 22 e i commi da 25 a 39 sono abrogati.

Art. 3.

(Indennità del presidente della provincia, del sindaco metropolitano, dei consiglieri provinciali e dei consiglieri metropolitani)

1. L'indennità spettante al presidente della provincia e al sindaco metropolitano non può superare quella del sindaco del comune capoluogo della stessa provincia.

2. I consiglieri provinciali e metropolitani hanno diritto di percepire un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni. In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un sesto dell'indennità massima prevista per il rispettivo presidente o sindaco metropolitano.

Art. 4.

*(Delega al Governo in materia di uffici
periferici dello Stato)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti il riordino e la razionalizzazione degli uffici periferici dello Stato, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) contenimento della spesa pubblica;
b) rispetto di quanto disposto dall'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, e dai piani operativi previsti da disposizioni attuative del medesimo articolo 74;

c) individuazione delle amministrazioni escluse dal riordino, in correlazione con il perseguimento di specifiche finalità di interesse generale che giustifichino, anche in considerazione di peculiarità ordinamentali, il mantenimento delle relative strutture periferiche;

d) revisione della circoscrizione provinciale quale ambito territoriale di competenza delle prefetture – uffici territoriali del Governo, con conseguente individuazione di un nuovo ambito territoriale ottimale, coincidente con la circoscrizione regionale, e localizzazione della sede della prefettura nel capoluogo della regione;

e) riordino delle funzioni delle prefetture – uffici territoriali del Governo in chiave di semplificazione e razionalizzazione

delle attività in essere, con conseguente trasferimento delle medesime al presidente della regione, ai presidenti di provincia, ai sindaci, alle questure e alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;

f) mantenimento in capo alle prefetture – uffici territoriali del Governo delle funzioni che attengono al coordinamento, in ambito sovraprovinciale, delle attribuzioni svolte dalle questure in materia di ordine pubblico e sicurezza;

g) mantenimento in capo alle prefetture – uffici territoriali del Governo delle risorse umane, finanziarie e strumentali che risultano funzionali allo svolgimento delle attività di coordinamento di cui alla lettera *f)*; trasferimento delle ulteriori risorse umane, finanziarie e strumentali agli enti e organi di governo cui, ai sensi della lettera *e)*, sono conferite le relative funzioni;

h) riordino delle strutture dell'amministrazione periferica dello Stato diverse dalle prefetture – uffici territoriali del Governo, fatte salve quelle amministrazioni che, in correlazione con il perseguimento di specifiche finalità di interesse generale, anche in considerazione di peculiarità ordinamentali, giustificano il mantenimento delle relative strutture periferiche;

i) accorpamento, nell'ambito della prefettura – ufficio territoriale del Governo, come riordinata ai sensi della lettera *d)*, delle strutture dell'amministrazione periferica dello Stato di cui alla lettera *h)*;

l) garanzia, nell'ambito del riordino di cui alla lettera *h)*, della concentrazione dei servizi comuni e delle funzioni strumentali da esercitare unitariamente, assicurando un'articolazione organizzativa e funzionale atta a valorizzare le specificità professionali, con particolare riguardo alle competenze di tipo tecnico;

m) mantenimento dei ruoli di provenienza per il personale delle strutture periferiche trasferite alla prefettura – ufficio territoriale del Governo e della disciplina vigente per il reclutamento e per l'accesso ai sud-

detti ruoli, nonché mantenimento della dipendenza funzionale della prefettura – ufficio territoriale del Governo o di sue articolazioni dai Ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri competenti per materia. Gli schemi dei decreti, previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Decorso il termine per l'espressione dei pareri, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

3. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

