



**UFFICIO LEGISLATIVO**  
**Prof. Avv. Nicola Coco**  
**Responsabile Nazionale**  
**Avv. Anna Veronica Tancredi (componente)**

Al Dipartimento dipendenti  
delle Province CSA

**Oggetto:** Incostituzionalità della Legge 7 aprile 2014, n. 56 (“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”) e del comma 418 della L.190/2014

### **1) Premessa**

Sotto il profilo cronologico, la L. 56/14 ha rappresentato un’anomalia (o se si preferisce, un prodigio) rispetto ai comuni criteri della produzione normativa di ogni sistema giuridico moderno, giacché ha anticipato una riforma della Carta costituzionale presupponendone la promulgazione in tempi più o meno brevi, anziché formarsi all’indomani dell’approvazione definitiva di quella.

L’esito negativo che ha avuto la consultazione referendaria, tra molti altri fattori politici ed istituzionali, ha, quindi, portato alla luce gli aspetti più problematici di un simile metodo o stile di legiferare il quale, privato del supporto principale della riforma del Titolo V della Costituzione inserito nel maxi-quesito sottoposto al vaglio popolare “confermativo”, diviene una sorta di albero senza radici la cui sopravvivenza autonoma è assai opinabile o, meglio, decisamente impossibile.

Invero, le ragioni ed i moventi di una simile operazione rivelatasi, poi, totalmente fallimentare riescono, a tutt’oggi, alquanto difficili da comprendere mancando,

purtroppo, un qualche interesse scientifico su tale argomento che finisce per influire, altrettanto negativamente, sulle scelte e sulle iniziative da intraprendere al fine di restituire un minimo di logica e di certezza del diritto ad una situazione di stallo le cui vittime non sono poche, né appartengono al mondo delle astrazioni giuridiche.

Infatti, se, da una parte, il taglio operato nei confronti delle risorse destinate ai servizi pubblici locali (a cominciare dal riscaldamento negli istituti scolastici arrivando allo stato di dissesto e pericolosità della rete viaria di competenza provinciale ed al controllo ambientale che svolgeva la polizia provinciale, ecc.) lede gravemente beni sociali quali la salute, la sicurezza, ecc., dall'altra, la prima ondata di esodazioni del personale addetto agli organi e uffici amministrativi delle Province, si è rapidamente trasformata in una tragedia collettiva per la metà dei dipendenti (20 mila su 43 mila stimati complessivamente), molti dei quali restano ancor oggi (dopo due anni) privi di una ricollocazione presso altri enti di "accoglienza".

Non di meno, è proprio la triste sorte toccata ai "provinciali" ad aver dimostrato, in tutta la sua incongruenza, irresponsabilità e superficialità, quello che sarebbe stato il destino dei dipendenti delle Regioni (vittime già votate ai licenziamenti di massa) ove la riforma Renzi-Boschi fosse stata approvata, poiché essa prevedeva la riduzione ad un terzo (da 31 a 10) delle funzioni istituzionalmente preesistenti nelle strutture e negli indotti regionali per un ammontare di lavoratori oscillanti tra le 400 mila a quasi un milione di unità.

## **2) Gli "indici" di incostituzionalità della normativa (fin'ora) vigente**

La L. 56/14 presenta anche altre anomalie: intanto, il suo articolato è stracolmo di date e di scadenze – tutte, attualmente, spirate – che scandiscono le rispettive entrate in vigore dei singoli disposti ivi contenuti, nonché di continui riferimenti alla prossima (o ritenuta tale) riforma del Titolo V preceduti dalla formula "In attesa di" (art. 1, quinto comma, art. 51, primo comma, ecc.).

Codesta particolarità consente, comunque, di configurare, alla pari di altre riforme del governo Renzi quale la legge elettorale ("Italicum"), un vero combinato disposto tra la normativa sulle Province, città metropolitane e unioni comunali e le modifiche alla Costituzione in cui, però, il rapporto di interdipendenza risulta invertito e sostanzialmente illegittimo in quanto, al momento del varo della legge ordinaria (o "legge Delrio") le Province vantavano integralmente ed intangibilmente tutte le loro

prerogative di organi costituzionali. Come oggi, del resto!

La sicumera dell'imminente cancellazione delle parole "province" e "provinciale" cui il Ddl. Boschi dedica alcuni specifici articoli a sottolinearne, anche simbolicamente, la soppressione ha condotto, però, l'impaziente legislatore – evidentemente sedotto dai trionfi delle approvazioni a colpi di voto di fiducia al governo – a soluzioni intempestive che, allo stato odierno, concorrono a condannare l'intero impianto della riforma, soprattutto per tre ordini di motivi: il primo, consiste nella prematura trasformazione degli organi provinciali (presidente e consiglio) in consessi di nominati anziché di eletti direttamente con suffragio popolare, mentre il secondo si evince dalla soppressione delle giunte (cioè, degli esecutivi provinciali) e della istituzione dell'assemblea dei sindaci quale struttura parallela al consiglio, con l'effetto di ingenerare, non in ultimo, una certa confusione di competenze deliberative, mentre la giunta è sostituita dal presidente.

Infine, il terzo fattore si identifica nella serie di procedure di liquidazione dei beni, del patrimonio e delle risorse "finanziarie, **umane**, strumentali e organizzative" godute, fin lì, dalle Province e che vanno trasferite agli "enti subentranti", ovvero, città metropolitane, comuni, unione di comuni e regioni.

Per quel che attiene al personale dipendente, l'art. 92 "garantisce" (!) la conservazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato fino alla loro scadenza naturale, tanto, in contemporanea, veniva approvato il Jobs Act e la "legge Madia" che si sarebbero incaricati di "giustiziare" i pregressi contratti di impiego attraverso le tutele (de-) crescenti e la riforma delle PP.AA.!

Non sfugge, tra l'altro, l'ipocrisia del prospettare un semplice transito dei "provinciali" agli enti subentranti (egualmente locali) laddove la realtà dei ricollocamenti denuncia l'assegnazione di quel personale ad organi di tutt'altra natura come, ad esempio, le cancellerie dei tribunali che non fanno parte del novero dei candidati alla successione delle province, ma sono a corto di uscieri, autisti e camminatori.

Quanto, poi, alle funzioni, l'art. 89, primo comma, si premunisce di incaricare Stato e regioni di operarne lo smembramento e la successiva redistribuzione.

Il termine di scadenza delle operazioni di dismissione in discorso veniva fissato a **sol**

tre mesi dall'entrata in vigore della legge Delrio, cioè il 7 luglio 2014 mentre, per le cariche di presidente e membri della giunta provinciali, l'art. 14 ne prevedeva il prolungamento fino al 31 dicembre dello stesso anno, in veste di gestione provvisoria ex art. 163, secondo comma T.U.E.L. (D.Lgs 267/2000).

Sull'intera trasformazione delle Province incombeva, peraltro, il mantra dell'Area Vasta che, però, nello stato confusionale in cui versavano i pur implacabili demolitori dell'istituzione provinciale, continuava a mantenersi di ardua comprensibilità perchè se, per un verso, l'art. 1, terzo comma, della legge enunciava che "Le province sono enti territoriali di area vasta" dall'altro, ciò contraddiceva le teorie iniziali che connotavano codesti enti non soltanto di ben diversa natura ed appartenenza (statale e non locale) ma, addirittura, condizionati alla scomparsa delle Province come tali e come, infatti, si proponeva esplicitamente di attuare la riforma Boschi-Renzi.

In conclusione, può agevolmente constatarsi come la legge Delrio (che qualche malevolo interpola con l'aggiunta di una lettera "i" nel mezzo) si fosse già spinta molto avanti nel ristrutturare o, secondo altri, stravolgere le Province riconfezionandole in armonia con quel modello di conventicola di nominati, cooptati e scambisti di cariche che, senza la ferma opposizione popolare, avrebbe dovuto applicarsi al nuovo Senato delle pseudo-autonomie. D'altronde, la categoricità della tempistica stabilita per condurre a completo compimento il percorso riformistico – tutto entro la fine del 2015, al massimo – è assai eloquente a dimostrare che ciò sia già accaduto e ben prima del 4 dicembre dell'anno successivo.

### **3) Rimedi e iniziative da adottarsi nel caso di specie**

Dal complesso degli elementi desunti dal testo della L. 56/14 si definiscono numerosi profili di illegittimità costituzionale delle relative disposizioni in rapporto ai diritti, alle posizioni giuridiche degli enti coinvolti ed alle prerogative che vanno unitariamente tutelati attraverso la cancellazione integrale di tale normativa.

Certamente, la soluzione politicamente e socialmente più auspicabile non potrebbe che individuarsi in un referendum abrogativo globale privo di quelle complicità linguistiche e concettuali già sperimentate con il quesito referendario del DdL. Renzi-Boschi e divenuto fonte di innumerevoli contrasti circa la sua illeggibilità caratterizzata – in sintonia con l'intero testo - da assemblaggi di materie e sciami di richiami, riferimenti e rinvii che hanno messo a dura prova anche i migliori costituzionalisti del Paese.

D'altro canto, seguendo anche in questo caso il metodo delle scatole cinesi e della strettissima interrelazione tra materie e disposizioni che si sorreggevano vicendevolmente, la legge Delrio non sembra in grado di isolare e, quindi, salvare alcuna delle norme che la compongono, per cui l'opzione referendaria prevarrebbe su ogni diversa impostazione restringendosi il quesito al semplice titolo (e numero) della legge stessa.

Più articolato, ovviamente, si presenta il percorso dell'adizione alla Consulta per sollevare l'evidente **conflitto di attribuzioni** tra Province e Stato, essendo le prime perfettamente abilitate (anche singolarmente) a richiedere al Giudice delle leggi la declaratoria di illegittimità costituzionale in toto o in parte qua delle disposizioni affette da gravi vizi di violazione di principi e regole fondamentali per l'ordinamento italiano.

Tra questi, possono enumerarsi i seguenti:

- a) Modifica di norme costituzionali mediante legge ordinaria (la più banale ma devastante motivazione a ricorrere alla Corte);
- b) Violazione del diritto di voto (art. 48 della Costituzione) derivante dall'instaurazione della nomina interna dei componenti degli organi provinciali;
- c) Violazione degli artt. 114 ss. della Costituzione relativamente ai compiti ed alle strutture provinciali;
- d) Violazione dell'art. 5 della Costituzione sulla protezione delle autonomie locali.

Una particolare attenzione va rivolta al recupero delle garanzie e delle forme contrattuali dei dipendenti per i quali va perseguito l'immediato reintegro presso gli uffici e dipartimenti provinciali annullando, contestualmente, i provvedimenti disciplinanti il loro trasferimento ad altri enti con ristoro dei danni materiali e morali eventualmente subiti a causa della L. 56/14, da porsi a carico dello Stato o, ricorrendone le condizioni, dei singoli responsabili governativi e parlamentari ovvero dei funzionari di alta amministrazione che, a vario titolo, vi abbiano concorso.

Infine, non va dimenticato che, partendo dalla legge Delrio il Legislatore ha varato una normativa ancor più penalizzante nei confronti delle Province e, in generale, degli EE.LL.

Infatti, la legge n. 56/14 ha inciso sull'assetto delle Province sotto il profilo organizzativo e sotto quello funzionale individuando le loro funzioni fondamentali (comma 85) e

stabilendo che le altre funzioni debbano essere riallocate dallo Stato e dalle Regioni in base all'art. 118 Cost. (comma 89), con conseguente passaggio delle risorse finanziarie e umane connesse alle funzioni trasferite (commi 92, 96, lett. a, e 97, lett. b).

Tuttavia, va rilevato che la citata L.56/14 aveva previsto un trasferimento di "blocchi" di funzioni e competenze comprensivi di patrimonio, personale e risorse finanziarie dall'ente provincia all'ente destinatario, in modo da conservare intatta la dotazione necessaria per gestirle.

Viceversa, si è determinata una scissione assoluta tra risorse umane e finanziarie ed esercizio delle risorse perché la legge 190/2014, comma 418 ha bloccato il percorso avviato dalla legge Delrio impedendo il passaggio delle risorse finanziarie e umane connesse alle funzioni trasferite.

Pertanto, successivamente o contestualmente alle azioni abrogative nei confronti della L. 56/14 dovranno intraprendersi urgenti iniziative finalizzate a cancellare l'art. 1, comma 418 della L. 190/2014 allo scopo di ripristinare le dovute erogazioni di risorse economiche agli enti destinatari, stante il rischio di una totale quanto devastante paralisi degli stessi.

In codesta prospettiva, l'Ufficio Legislativo sta verificando la sussistenza e la gravità dei vizi di costituzionalità di tale norma, verificando, altresì, le procedure previste dalla legge per la declaratoria di incostituzionalità delle suddette norme.

Roma, 13/12/2016

*La Segreteria Generale*

*L'Ufficio Legislativo*