



**RIUNIONE DEL 18 dicembre 2013**

**PROCESSO VERBALE**

**Presidenza del Presidente Romoli**

<b>Comune di Gorizia</b> Ettore Romoli, Sindaco	<i>presente</i>	<b>Comune di Cordenons</b> Cesare De Benedet, Assessore	<i>presente</i>
<b>Provincia di Trieste</b> Vittorio Zollia, Assessore	<i>presente</i>	<b>Comune di Prata di Pordenone</b> Dorino Favot, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Provincia di Gorizia</b> Gennaro Falanga, Presidente del Consiglio	<i>presente</i>	<b>Comune di Roveredo in Piano</b> Sergio Bergnach, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Provincia di Pordenone</b> Alessandro Ciriani, Presidente	<i>presente</i>	<b>Comune di Muggia</b> Nerio Nesladek, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Provincia di Udine</b> Elisa Battaglia, Assessore	<i>presente</i>	<b>Comune di Artegna</b> Adriano Merluzzi, Vice Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Pordenone</b> Claudio Pedrotti, Sindaco	<i>assente</i>	<b>Comune di Sauris</b> Stefano Lucchini, Sindaco	<i>assente</i>
<b>Comune di Trieste</b> Laura Famulari, Assessore	<i>presente</i>	<b>Comune di Tarvisio</b> Renato Carlanoni, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Udine</b> Furio Honsell, Sindaco	<i>presente</i>	<b>Comune di Cervignano del Friuli</b> Gianluigi Savino, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Medea</b> Alberto Bergamin, Sindaco	<i>presente</i>	<b>Comune di Cividale del Friuli</b> Mario Strazzolini, Assessore	<i>presente</i>
<b>Comune di Monfalcone</b> Silvia Altran, Sindaco	<i>assente</i>	<b>Comune di Ragogna</b> Mirco Daffarra, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Maniago</b> Cesare Monea, Assessore	<i>presente</i>	<b>Comune di Santa Maria La Longa</b> Igor Treleani, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Montereale Valcellina</b> Pieromano Anselmi, Sindaco	<i>presente</i>		

### **Sono intervenuti alla riunione:**

**Paolo Panontin**, Assessore regionale alla funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, delegato alla Protezione civile

**Antonella Manca**, Direttore centrale funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme

**Annamaria Pecile**, Direttore del Servizio elettorale della Direzione centrale funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme

**Gianfranco Spagnul**, Direttore del Servizio affari istituzionali e locali, polizia locale e sicurezza della Direzione centrale funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme

### **Ordine del giorno:**

1. Comunicazioni del Presidente.
2. Approvazione del verbale della seduta del 27 novembre 2013.
3. Intesa sulla deliberazione della Giunta regionale n. 2125 del 16 novembre 2013 concernente lo schema di disegno di legge avente ad oggetto "Disciplina delle elezioni provinciali".
4. Illustrazione della proposta di Legge nazionale "Modifiche alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia) in materia di enti locali e di elettorato passivo alle elezioni regionali".
5. Designazione di un componente del consiglio di amministrazione dell'Agenzie regional pe lenghe furlane (ARLeF – Agenzia regionale per la lingua friulana) ai sensi del comma 67 dell'art. 6 della LR 4/2001, come sostituito dall'art. 27 della LR 18/2013.

*Il **Presidente Romoli** verificata la sussistenza del numero legale apre la seduta alle ore 14.53.*

### **PUNTO 1**

Sul **punto 1** all'ordine del giorno nessuna comunicazione del Presidente.

Si passa quindi al **punto 2** all'ordine del giorno

### **PUNTO 2**

Il Presidente Romoli introduce il **punto 2** all'ordine del giorno relativo all'approvazione del verbale della seduta del Consiglio delle autonomie locali del 27 novembre 2013.

In assenza di osservazioni, il verbale si considera approvato a termini di Regolamento.

### **PUNTO 3**

Si passa quindi alla discussione del **punto 3** all'ordine del giorno. Il Consiglio delle autonomie locali adotta la seguente deliberazione.

**OGGETTO: Intesa sulla deliberazione della Giunta regionale n. 2125 del 16 novembre 2013 concernente lo schema di disegno di legge avente ad oggetto "Disciplina delle elezioni provinciali". (Deliberazione n. 41/2013).**

### **Presidenza del Presidente Romoli**

<b>Comune di Gorizia</b> Ettore Romoli, Sindaco	<i>presente</i>	<b>Comune di Cordenons</b> Cesare De Benedet, Assessore	<i>presente</i>
<b>Provincia di Trieste</b> Vittorio Zollia, Assessore	<i>presente</i>	<b>Comune di Prata di Pordenone</b> Dorino Favot, Sindaco	<i>presente</i>

<b>Provincia di Gorizia</b> Gennaro Falanga, Presidente del Consiglio	<i>presente</i>	<b>Comune di Roveredo in Piano</b> Sergio Bergnach, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Provincia di Pordenone</b> Alessandro Ciriani, Presidente	<i>presente</i>	<b>Comune di Muggia</b> Nerio Nesladek, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Provincia di Udine</b> Elisa Battaglia, Assessore	<i>presente</i>	<b>Comune di Artegna</b> Adriano Merluzzi, Vice Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Pordenone</b> Claudio Pedrotti, Sindaco	<i>assente</i>	<b>Comune di Sauris</b> Stefano Lucchini, Sindaco	<i>assente</i>
<b>Comune di Trieste</b> Laura Famulari, Assessore	<i>presente</i>	<b>Comune di Tarvisio</b> Renato Carlantoni, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Udine</b> Furio Honsell, Sindaco	<i>presente</i>	<b>Comune di Cervignano del Friuli</b> Gianluigi Savino, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Medea</b> Alberto Bergamin, Sindaco	<i>presente</i>	<b>Comune di Cividale del Friuli</b> Mario Strazzolini, Assessore	<i>presente</i>
<b>Comune di Monfalcone</b> Silvia Altran, Sindaco	<i>assente</i>	<b>Comune di Ragogna</b> Mirco Daffarra, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Maniago</b> Cesare Monea, Assessore	<i>presente</i>	<b>Comune di Santa Maria La Longa</b> Igor Treleani, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Montereale Valcellina</b> Pieromano Anselmi, Sindaco	<i>presente</i>		

N. 41/17/2013

### Il Consiglio delle autonomie locali

**Vista** la legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1 e s.m.i., recante “Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia” che ha istituito il Consiglio delle autonomie locali e ne ha disciplinato le funzioni e le competenze;

**Visto** il vigente Regolamento per il funzionamento e l’organizzazione del Consiglio delle autonomie locali, approvato con propria deliberazione n. 9 del 28.02.2011 (pubblicato sul BUR n. 11 del 16.03.2011);

**Visto** il testo dello schema del disegno di legge avente ad oggetto “Disciplina delle elezioni provinciali” approvato dalla Giunta regionale in via preliminare con deliberazione n. 2125 del 16 novembre 2013;

**Preso atto** che il provvedimento è stato esaminato in via preliminare dalla I Commissione del Consiglio delle autonomie locali nella seduta del 5 dicembre 2013;

**Sentito** l’intervento dell’Assessore regionale Paolo **Panontin** il quale ha illustrato sinteticamente i contenuti dello schema di disegno di legge soffermandosi sugli aspetti più rilevanti dello stesso;

**Udito** l’intervento del **Coordinatore della I Commissione** Honsell, il quale ha rinviato al verbale della seduta (**Allegato 1**) per le osservazioni emerse dal dibattito intercorso in quanto, in esito allo stesso, non è stato possibile formulare una posizione condivisa a causa della divergente valutazione dell’atto in esame dovuta a motivazioni non di carattere tecnico-giuridico bensì prettamente politiche; ha peraltro sottolineato l’intervento del Sindaco di Maniago relativo all’opportunità di introdurre ulteriori criteri per l’elezione dei componenti dei collegi provinciali in modo da conferire ai comuni montani una adeguata rappresentanza;

**Considerato** che nel corso della seduta sono state formulate le seguenti osservazioni:

Il **Presidente della Provincia di Pordenone** ricorda come le Province e l’Upi siano intervenuti in più occasioni e in maniera puntuale sulla tematica concernente la riforma delle Province. Rifacendosi a quanto diffusamente espresso durante la seduta della I Commissione ne riassume i punti salienti sottolineando come, dietro la riforma del sistema elettorale, in realtà si celi la modifica dell’architettura istituzionale della Regione. In proposito reputa singolare che il fatto di far perdere un livello di sovranità ai cittadini venga veicolato come una grande conquista. Evidenzia inoltre alcune criticità del sistema elettorale prefigurato, sia con riferimento alla molteplicità delle possibili candidature e alla inevitabile formazione di maggioranze politiche, che al fatto che, essendo tale sistema basato sul criterio della popolazione, si potranno verificare disparità in ordine alla rappresentanza,

particolarmente dei piccoli comuni. Le scelte di area vasta devono invece essere il prodotto di tutto il territorio su cui si riverberano, non di una parte di esso.

Rileva inoltre alcune lacune quali, ad esempio, la mancata previsione di cosa potrebbe succedere in caso di parità di voti dei candidati ed altre con riferimento alla procedura della surroga.

Ribadisce che le Province non sono contrarie ad un processo riformatore che le coinvolga, ma nel provvedimento sottoposto all'esame non si intravede alcun disegno complessivo di riforma e, peraltro, nella reazione illustrativa al medesimo si citano, come elementi di forza, provvedimenti che sono palesemente incostituzionali. Inoltre non viene data risposta ai tre interrogativi fondamentali che devono soggiacere a qualsiasi programma di riforma: 1) chi fa che cosa; 2) chi fa che cosa meglio e 3) chi fa che cosa meglio spendendo meno e alla richiesta di disporre dei dati comparativi, degli studi, delle proiezioni sull'impatto della riforma.

I processi riformatori pertanto devono essere completi e risultano corretti solo se corrispondono a miglioramenti dei servizi per la comunità e risparmi di spesa e non se nascono come risposta demagogica alle proteste della piazza; peraltro non devono partire da dove fa più comodo, ma da dove risulta più utile. Inoltre sottolinea la difficoltà e l'incongruenza che verrebbe a determinarsi all'interno della Regione con la contemporanea vigenza di due ordinamenti: uno che prevede la provincia di Pordenone come un sistema di governo di secondo grado e le altre Province, invece, con il sistema attuale. Se ciò che prevale è la motivazione politica di impedire il voto alla provincia di Pordenone ciò va detto con chiarezza.

Evidenzia che il nodo cruciale dell'intera tematica riguarda il trasferimento delle funzioni attualmente in capo alle province, rilevando che quelle più importanti da esse esercitate come ad esempio viabilità, sistema scolastico, pianificazione ecc, proprio perché sono funzioni di area vasta, non sono parcellizzabili e pertanto non saranno attribuite ai Comuni, neppure in forma associata, ma dovranno essere assunte dalla Regione che dovrà pertanto svolgere funzioni che non le sono proprie. Ammonisce quindi i Sindaci circa il fatto che il passaggio delle funzioni alla Regione implicherà per l'impossibilità di incidere sulle scelte di area vasta in quanto non sarà più possibile decidere a livello locale.

Ricorda, inoltre, che proprio di recente il Tar Sardegna ha sollevato la questione di legittimità costituzionale riguardo ai provvedimenti della Regione Sardegna relativi al riordino delle Province di quella Regione.

Infine deposita un documento (**Allegato 2** al verbale), riassuntivo delle posizioni comuni di tutte le quattro Province della Regione.

**L'Assessore della Provincia di Trieste** ricorda che la Provincia rappresentata non è mai stata contraria ad un processo di riforma anzi, lo ha anche sostenuto; sottolinea tuttavia come il sistema adottato risulti palesemente incostituzionale in quanto si sarebbe dovuto, preliminarmente, cambiare le norme dello Statuto e quindi successivamente provvedere di conseguenza atteso anche che le norme vigenti della Costituzione attribuiscono all'Ente Provincia un'equiordinazione nei confronti degli altri enti costitutivi della Repubblica. Pertanto, sul provvedimento proposto e sulla procedura adottata, non può che esprimere il proprio voto contrario e ricorda che questa legge, qualora approvata, non potrà che essere portata davanti alla Corte Costituzionale;

Il **Sindaco del Comune di Ragogna**, nel preannunciare il proprio voto negativo si riporta a quanto espresso durante la seduta della I Commissione ribadendo come non siano comprensibili le motivazioni sottese al superamento delle Province stante che, qualsiasi progetto di riforma deve determinare migliori servizi ed una diminuzione dei costi. Ritene sarebbe preferibile aspettare le determinazioni dello Stato e poi agire di conseguenza ma, poichè la decisione politica è già stata presa, è evidente che la responsabilità ricadrà su chi ha effettuato la scelta. Sottolinea nuovamente come il provvedimento in esame sia volto ad anticipare la legge nazionale, creando un'ulteriore frattura tra gli amministratori locali, come già avvenuto in occasione della decisione relativa al secondo mandato dei sindaci decisione che invece si allineava a quanto già stabilito a livello statale e reputa preoccupante la scelta di procedere senza disporre ancora di un disegno complessivo circa l'attribuzione delle funzioni,.

Il **Sindaco del Comune di Roveredo in Piano** conferma la posizione già espressa durante la seduta della I Commissione riassumendo i contenuti del suo intervento. In particolare sottolinea che il problema fondamentale del percorso di riforma è quello di trovare una soluzione relativamente al trasferimento delle funzioni mentre il provvedimento in esame riguarda solamente le modalità di elezione, scelta effettuata al fine di dare un segnale alla popolazione circa il fatto che il percorso risulta irreversibile. Sottolinea il rischio e le incertezze che verranno generate dalla contemporaneità di due ordinamenti giuridici diversi all'interno della stessa Regione, con la

Provincia di Pordenone quale ente e elettivo di secondo grado e le altre di primo. Ritiene sarebbe opportuno un disegno organico complessivo al fine di evitare di aggiungere ulteriore incertezza circa l'esercizio delle funzioni istituzionali degli enti in un momento come questo che vede il territorio delle Provincia di Pordenone caratterizzato da una profonda crisi economica, delle imprese, in cui bisogna garantire i livelli essenziali dei servizi. Per tutti questi motivi esprimerà un voto negativo;

Il **Sindaco del Comune di Muggia** concorda con alcuni dubbi e perplessità espresse negli interventi precedenti, tuttavia ritiene che un processo di riforma comporti dei rischi fisiologici che vanno necessariamente corsi, per cui preannuncia il proprio voto favorevole. Rappresenta quindi la situazione relativa alla zone di appartenenza evidenziando alcune caratteristiche dell'area provinciale triestina, in particolare la presenza di una forte minoranza slovena, che richiede un'attenta azione di tutela e il ruolo propositivo che l'area si propone di avere con riferimento all'attività di collaborazione transfrontaliera, evidenziando sul punto la necessità in futuro di un coordinamento delle funzioni di ex area vasta. Tali realtà comunali sono infatti attori molto importanti del dialogo transfrontaliero e svolgono un ruolo che non può essere svolto dalla città di Trieste. Raccomanda pertanto alta attenzione relativamente alle peculiarità di tale area;

Il **Sindaco del Comune di Udine** preannuncia il proprio voto favorevole in quanto ritiene lo stesso coerente con il dibattito finora svolto e con quanto sta accadendo a livello nazionale, pur esprimendo, a propria volta, alcune perplessità in ordine alla tematica sostanziale relativa all'esercizio delle funzioni e alla loro allocazione. Ritiene pertanto che il voto favorevole rappresenti anche, in questo senso, un'apertura di credito nei confronti dell'amministrazione regionale e chiede che, riguardo al tema del trasferimento e della gestione delle funzioni ci sia un forte coinvolgimento sia dell'Anci sia del Consiglio delle autonomie locali quale organo istituzionale rappresentativo delle autonomie locali. Ritiene positivo che sia stato iniziato il processo di riforma in quanto, nell'attesa di formulare una riforma perfetta si rischia soltanto che rimanga tutto inalterato. Poiché "il meglio è nemico del bene" esprime pertanto il proprio apprezzamento per il passo in avanti compiuto dall'Amministrazione regionale.

Il **Sindaco del Comune di Cervignano del Friuli** preannuncia il proprio voto favorevole in considerazione del fatto che risulta necessario andare verso il superamento delle province e quindi, pur essendo il provvedimento in esame solo l'inizio di un percorso più ampio, sia apprezzabile lo sforzo dell'Amministrazione regionale e la coerenza politica con quanto dichiarato in campagna elettorale. I successivi provvedimenti permetteranno poi il raggiungimento degli obiettivi che vengono richiesti dai cittadini.

Il **Sindaco del Comune di Medea** si riporta alle valutazioni già espresse in sede di I Commissione e chiede che nel prosieguo dell'iter del provvedimento, prima della sua approvazione definitiva, vengano approfondite, almeno per quanto riguarda la provincia di Gorizia, le disposizioni concernenti la suddivisione dei collegi. In particolare evidenzia il tema relativo alla rappresentanza della minoranza slovena chiedendo se, per quanto riguarda il collegio, sia necessario conservare la contiguità territoriale o se sia possibile includere nel collegio anche il Comune di san Floriano al fine di dare omogeneità alla rappresentanza.

L'**Assessore del Comune di Cividale** esprime l'avviso che il processo di riforma debba iniziare da una riduzione della spesa pubblica in particolare prevedendo la fusione dei Comuni più piccoli per giungere ad aggregazioni non inferiori alla soglia di 30.000 abitanti, tranne per i Comuni montani per i quali eventualmente si potrebbe prevedere una soglia inferiore, facendo così coincidere tali forme di aggregazione comunale con gli "ex mandamenti". Ritiene pertanto che la regione debba incentivare maggiormente questo percorso di fusione dei Comuni e, solo successivamente, provvedere all'eliminazione delle Province. Solo così, infatti, i Comuni potranno sostenere l'esercizio delle funzioni dell'area vasta.

Il **Sindaco del Comune di Tarvisio** nel riconoscere la necessità di una riforma complessiva del sistema Regione-autonomie locali ritiene tuttavia che l'accelerazione impressa susciti qualche perplessità, come evidenziato negli interventi precedenti, e riporta altresì l'esempio della Regione Siciliana dove ancora sussistono situazioni di indeterminazione riguardo all'esercizio delle funzioni prima facenti capo alle Province. Per quanto riguarda il trasferimento delle funzioni attualmente esercitate dagli enti di area vasta, sottolinea il rischio di un neocentralismo regionale. Evidenzia inoltre alcune criticità con riferimento alla rappresentanza dei collegi così come delineata nel disegno di legge in esame in particolare per quanto riguarda i Comuni montani e le minoranze linguistiche ivi presenti e che pertanto vadano affrontate le conseguenze derivanti fatto che le zone più disagiate risultano sempre quelle più marginali perché avranno meno rappresentanti nonostante il numero elevato dei

Comuni. Chiede quindi maggiore disponibilità al confronto da parte dell'Amministrazione regionale con riferimento alla tematica concernente l'attribuzione delle funzioni che, ad oggi non risulta ancora delineata. Per i motivi esposti, preannuncia il proprio voto contrario.

**Il Presidente del Consiglio provinciale di Gorizia** si richiama alle motivazioni della sentenza della Corte Costituzionale sulla dichiarazione di illegittimità delle norme statali in materia di riforma delle Province, al fine di sostenere che anche le norme regionali che si intendono approvare rientrano nei medesimi profili di illegittimità costituzionale. Sottolinea quindi l'aspetto politico della questione evidenziando che in questo momento storico poiché risulta necessario "versare del sangue, l'unico che può essere versato, per ora, è quello delle Province". La classe politica infatti non sa affrontare i veri problemi, gravi ed urgenti e non riesce a dialogare su questi con l'opinione pubblica. Rileva come questa proposta di riforma elettorale serva esclusivamente ad evitare di mandare al voto la provincia di Pordenone così come, a livello nazionale, si sta cercando di evitare il voto per le cinquantasei Province illegittimamente commissariate da oltre un anno. Ricorda che le Province non si sono mai sottratte ad un'ipotesi di riforma progettata però con i tempi adeguati e rispettosa dei principi dell'articolo 5 della Costituzione sul decentramento delle competenze. Sottolinea che sia la Corte Costituzionale che la Corte dei conti e un considerevole numero di costituzionalisti affermano che si sta imboccando una strada sbagliata e ritiene che la soluzione proposta non sia quella che viene chiesta dai cittadini. Ribadisce pertanto la necessità di sviluppare la riforma con una diversa tempistica e modalità.

**Il Sindaco del Comune di Santa Maria La Longa** si dichiara d'accordo con le osservazioni fin qui espresse e ribadisce l'incompletezza del disegno di riforma che manca soprattutto di uno studio relativo all'impatto che esso produrrà. Ritiene pertanto che si stia procedendo alla cieca, specialmente per quanto concerne il ruolo che avranno i Sindaci nel gestire le funzioni in questa fase transitoria e i problemi che la redistribuzione di funzioni potrebbe determinare. Pertanto quindi il proprio voto contrario;

**Il Sindaco del Comune di Prata di Pordenone** ritiene che vi siano due profili di criticità non risolti. Uno formale che riguarda la presunta incostituzionalità dell'impianto normativo che si propone e anche uno di tipo ordinamentale dovuto al fatto il regime transitorio sarà caratterizzato dalla provincia di Pordenone espressa con modalità elettiva di secondo grado mentre le altre tre province della regione rimarrebbero fondate sul sistema di elezione diretta. Inoltre sottolinea le problematiche scaturenti dalle disposizioni riguardanti l'istituto della surroga così come previsto all'interno del disegno di legge, le quali andrebbero approfondite. Per quanto riguarda il profilo sostanziale evidenzia le problematiche afferenti al ruolo, ancora non delineato, che i sindaci saranno chiamati a ricoprire nell'esercizio delle funzioni attualmente in capo alla Provincia di Pordenone, specialmente in una fase come questa caratterizzata dalla drastica riduzione dei trasferimenti agli Enti locali. Esprime quindi il proprio accordo con le osservazioni formulate dal Presidente della Provincia di Pordenone in quanto la riforma, così come prospettata non pare poter conseguire l'obiettivo di apportare maggiore efficienza e, per i motivi illustrati, preannuncia il proprio voto contrario;

**Il Sindaco del Comune di Montebelluna** ricorda che il Consiglio delle autonomie locali aveva espresso il proprio orientamento favorevole sulle linee guida di riforma del Sistema delle autonomie locali illustrato in una seduta precedente e il provvedimento oggi in esame risulta essere solo un tassello del più ampio progetto di riforma. Sotto il profilo della rappresentanza ritiene che non ci sia un particolare squilibrio rispetto al sistema attuale pur ribadendo l'opportunità che le zone più disagiate vengano tenute nella debita considerazione. Infine ritiene che la riforma oggetto di esame rappresenti un passo in avanti rispetto alla riforma più generale dell'ordinamento delle autonomie locali.

**Udita** la replica dell'**Assessore Panontin** il quale fornisce alcune delucidazioni circa il meccanismo della rappresentanza così come delineato nel testo in esame evidenziando che, nel prosieguo dell'iter legislativo, verranno condotti degli approfondimenti al fine di valutare la possibilità di apportare correttivi in ordine alla maggiore rappresentatività dell'area montana.

Ribadisce che l'esame odierno è incentrato esclusivamente sulle modalità di elezione delle Province le quali, peraltro non vengono soppresse, mentre per quanto riguarda gli altri aspetti concernenti i contenuti della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, essi sono già stati in sintesi riportati nelle linee guida e pertanto il programma seguirà gli step ivi delineati che prevedono la predisposizione di norme puntuali e successive. Contesta pertanto l'affermazione che non ci sia un disegno complessivo ribadendo invece che esso risulta ben presente e che la riforma elettorale è la prima tappa cui seguirà la modifica delle disposizioni dello Statuto e

quindi la parte della riforma concernente le aggregazioni dei comuni che è già in fase di stesura. Ritiene superflue le preoccupazioni dei Comuni se non altro perché, facendo parte dell'amministrazione provinciale, finché questa esisterà, ne verificheranno l'attività. In conclusione ribadisce di attenersi al programma indicato nelle linee guida. Per quanto riguarda la problematica relativa alle fusioni, anche se ritiene che il tema non sia attinente all'ordine del giorno, comunica di averlo ben presente e che si provvederà a trovare delle soluzioni che facilitino tali processi. Per quanto invece riguarda la questione relativa alla minoranza slovena specifica che è stata scelta una soluzione che prevede collegi molto piccoli, proprio per garantire la rappresentanza di questa minoranza; tuttavia, qualora il sistema fosse perfezionabile a seguito di maggiori approfondimenti, si procederà conseguentemente.

**Ritenuto** quindi di porre in votazione l'intesa sullo schema del disegno di legge avente ad oggetto "Disciplina delle elezioni provinciali" approvato dalla Giunta regionale in via preliminare con deliberazione n. 2125 del 16 novembre 2013;

**Preso atto** che la votazione ha fornito il seguente risultato:

Presenti: 20;

Favorevoli: 7;

Contrari: 12 (Comuni di Cividale del Friuli, Cordenons, Maniago, Prata di Pordenone, Ragogna, Roveredo in Piano, Santa Maria La Longa, Tarvisio e Province di Gorizia, Pordenone, Trieste, Udine);

Astenuti: 1 (Comune di Gorizia);

A maggioranza assoluta

#### **non esprime l'intesa**

sullo schema del disegno di legge avente ad oggetto "Disciplina delle elezioni provinciali" approvato dalla Giunta regionale in via preliminare con deliberazione n. 2125 del 16 novembre 2013.

#### **PUNTO 4**

Il **Presidente Romoli** cede quindi la parola all'Assessore Panontin per l'illustrazione del punto 4 all'ordine del giorno.

L'**Assessore Panontin** spiega che la proposta di legge nazionale è composta da 8 articoli, i primi sette attengono alle modifiche da apportare allo statuto della Regione per espungere dal testo dello Statuto stesso il riferimento alle province nell'ottica del loro superamento. Con l'occasione è parso anche opportuno modificare la norma statutaria che prevede l'età minima per l'elezione a consigliere regionale, abbassando la soglia dal compimento dei 25 anni a quello della maggiore età, anche per favorire il rinnovamento della rappresentanza politica. Importante risulta in particolare l'articolo 8 della proposta di legge, che contiene disposizioni transitorie che demandano alla legge regionale l'individuazione della decorrenza della soppressione delle province ed il trasferimento delle loro funzioni ai comuni o alla regione, nonché la disciplina della successione dei rapporti giuridici non esauriti.

Con la norma transitoria si prevede quindi che, dopo la riforma dello Statuto, sia la legge ordinaria regione a stabilire il termine per azzerare la struttura dell'ente intermedio in un'unica data. Si prevede inoltre che le province, per quanto oggetto della prevista soppressione, continuino ad essere disciplinate dalla normativa previgente. Il testo sostanzialmente tiene conto degli impegni politici e programmatici che l'Amministrazione regionale, la Giunta regionale e la maggioranza hanno assunto in sede elettorale prima e in sede di dichiarazioni programmatiche in aula.

#### **PUNTO 5**

*(Alle ore 16.15 esce Famulari).*

*(Alle ore 16.16 escono Nesladek, Favot, Bergnach, Treleani, e Battaglia).*

Si passa quindi alla discussione del **punto 5** all'ordine del giorno. Il Consiglio delle autonomie locali adotta la seguente deliberazione.

**OGGETTO: Designazione di un componente del consiglio di amministrazione dell'Agenzie regional pe lenghe furlane (ARLeF – Agenzia regionale per la lingua friulana) ai sensi del comma 67 dell'art. 6 della LR 4/2001, come sostituito dall'art. 27 della LR 18/2013. (Deliberazione n. 42/2013).**

### Presidenza del Presidente Romoli

<b>Comune di Gorizia</b> Ettore Romoli, Sindaco	<i>presente</i>	<b>Comune di Cordenons</b> Cesare De Benedet, Assessore	<i>presente</i>
<b>Provincia di Trieste</b> Vittorio Zollia, Assessore	<i>assente</i>	<b>Comune di Prata di Pordenone</b> Dorino Favot, Sindaco	<i>assente</i>
<b>Provincia di Gorizia</b> Gennaro Falanga, Presidente del Consiglio	<i>presente</i>	<b>Comune di Roveredo in Piano</b> Sergio Bergnach, Sindaco	<i>assente</i>
<b>Provincia di Pordenone</b> Alessandro Ciriani, Presidente	<i>presente</i>	<b>Comune di Muggia</b> Nerio Nesladek, Sindaco	<i>assente</i>
<b>Provincia di Udine</b> Elisa Battaglia, Assessore	<i>assente</i>	<b>Comune di Artegna</b> Adriano Merluzzi, Vice Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Pordenone</b> Claudio Pedrotti, Sindaco	<i>assente</i>	<b>Comune di Sauris</b> Stefano Lucchini, Sindaco	<i>assente</i>
<b>Comune di Trieste</b> Laura Famulari, Assessore	<i>assente</i>	<b>Comune di Tarvisio</b> Renato Carlantoni, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Udine</b> Furio Honsell, Sindaco	<i>presente</i>	<b>Comune di Cervignano del Friuli</b> Gianluigi Savino, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Medea</b> Alberto Bergamin, Sindaco	<i>presente</i>	<b>Comune di Cividale del Friuli</b> Mario Strazzolini, Assessore	<i>presente</i>
<b>Comune di Monfalcone</b> Silvia Altran, Sindaco	<i>assente</i>	<b>Comune di Ragogna</b> Mirco Daffarra, Sindaco	<i>presente</i>
<b>Comune di Maniago</b> Cesare Monea, Assessore	<i>presente</i>	<b>Comune di Santa Maria La Longa</b> Igor Treleani, Sindaco	<i>assente</i>
<b>Comune di Montereale Valcellina</b> Pieromano Anselmi, Sindaco	<i>presente</i>		

N. 42/17/2013

### Il Consiglio delle autonomie locali

**Vista** la legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1 e s.m.i., recante "Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia" che ha istituito il Consiglio delle autonomie locali e ne ha disciplinato le funzioni e le competenze;

**Visto** il vigente Regolamento per il funzionamento e l'organizzazione del Consiglio delle autonomie locali, approvato con propria deliberazione n. 9 del 28.02.2011 (pubblicato sul BUR n. 11 del 16.03.2011);

**Visto** l'articolo 6 della legge regionale 4/2001, come da ultimo modificato dall'articolo 27, comma 67, della legge regionale 18/2013, il quale attribuisce al Consiglio delle autonomie locali la designazione di un componente nel Consiglio di Amministrazione dell'ARLEF;

**Sentito** l'intervento del Presidente Romoli il quale, in merito al testo della disposizione legislativa comunica che lo stesso risulta di difficile interpretazione e non è coordinato con la legge regionale 1/2006 istitutiva del CAL, disponendo che la designazione sia effettuata soltanto dai componenti del Consiglio delle autonomie locali << rappresentanti degli enti locali ricompresi nell'area di tutela della legge 15 dicembre 1999, n. 482 >> con esclusione, quindi, dal voto, dei rappresentanti dei Comuni di Trieste, Muggia, Prata di Pordenone e Roveredo in Piano e della Provincia di Trieste;

**Preso atto** della nota prot. 899 del 16 dicembre 2012, da parte dell'ANCI con la quale si esprime il proprio gradimento in accordo con l'UPI sul nominativo di Geremia Gomboso, Sindaco di Lestizza, per la designazione a componente del Consiglio di Amministrazione dell'ARLEF;

**Preso atto** che non ci sono ulteriori proposte di candidatura;



**Ritenuto** di porre in votazione la designazione di Geremia Gomboso, Sindaco di Lestizza, quale componente del Consiglio di Amministrazione dell'ARLEF;

**Preso atto** che la votazione ha fornito il seguente risultato:

Presenti: 13;

Favorevoli: 13;

Contrari: 0;

Astenuti: 0;

All'unanimità

**DELIBERA**

di designare Geremia Gomboso, Sindaco di Lestizza, quale componente del Consiglio di Amministrazione dell'ARLEF.

*La seduta ha termine alle ore 16.18.*

Il Responsabile della verbalizzazione  
F.to Anna D'Angelo

Il Presidente  
F.to Ettore Romoli

APPROVATO NELLA SEDUTA DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI DEL 28 GENNAIO 2014.

# ALLEGATO 1



*Direzione centrale funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme  
Sede di Udine*

## **Consiglio delle autonomie locali**

### **I commissione**

*Assetti istituzionali e ordinamentali delle autonomie,  
affari istituzionali del Consiglio, personale, istruzione e cultura*

### **Riunione n. 5 del 5 dicembre 2013 – ore 15.30**

Sono presenti: il **Coordinatore della I Commissione Furio Honsell**, Sindaco del Comune di Udine, **Gennaro Falanga**, Presidente del Consiglio della Provincia di Gorizia, **Alessandro Ciriani**, Presidente della Provincia di Pordenone, **Igor Dolenc**, Vice Presidente della Provincia di Trieste, **Fabrizio Pitton**, Presidente del Consiglio della Provincia di Udine, **Aldo Daici**, Sindaco del Comune di Artegna, **Cesare De Benedet**, Assessore del Comune di Cordenons, **Andrea Carli**, Sindaco del Comune di Maniago, **Alberto Bergamin**, Sindaco del Comune di Medea, **Pieromano Anselmi**, Sindaco del Comune di Montereale Valcellina, **Mirco Daffarra**, Sindaco del Comune di Ragogna.

Partecipano alla riunione: **Paolo Panontin**, Assessore alla funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, delegato alla protezione civile, **Antonella Manca**, Direttore centrale funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, **Annamaria Pecile**, Direttore del Servizio elettorale della Direzione centrale funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, **Gianfranco Spagnul**, Direttore del Servizio affari istituzionali e locali, polizia locale e sicurezza della Direzione centrale funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, **Sergio Bergnach**, Sindaco del Comune di Roveredo in Piano, **Mariella Maricchiolo**, Responsabile della P.O. Elettorale, Circoscrizioni e Coordinamento Amministrativo del Comune di Trieste, **Gianfranco Mauri**, Responsabile della U.O. Demografico-Statistica del Comune di Cividale del Friuli, **Patrizia Mauro**, Dirigente dei Servizi Demografici del Comune di Pordenone.

Per discutere i seguenti punti all'ordine del giorno:

1. Approfondimenti sulla deliberazione della Giunta regionale n. 2125 del 16 novembre 2013 concernente lo schema di disegno di legge avente ad oggetto "Disciplina delle elezioni provinciali".
2. Illustrazione della proposta di Legge nazionale "Modifiche alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia) in materia di enti locali e di elettorato passivo alle elezioni regionali".

*La seduta della Commissione inizia alle ore 15.50.*

### **PUNTO 1**

Il Coordinatore **Honsell** introduce l'argomento della seduta odierna.

L'**Assessore regionale Panontin** illustra lo schema di disegno di legge approvato in via preliminare dalla Giunta regionale. Sottolinea che lo stesso si colloca nel solco tracciato dalla Linee guida per la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali e, come era già stato anticipato, il programma prosegue il suo iter: dopo l'approvazione del testo unico in materia di elezioni comunali si interviene ora con le disposizioni in materia di elezioni provinciali.

## ALLEGATO 1

Evidenza che la peculiarità di maggiore rilievo è la previsione di una elezione di 2° grado per gli organi delle Province da parte di sindaci e consiglieri comunali; inoltre riferisce che tale modalità è prevista anche nel c.d. ddl Delrio a livello statale e, dopo le ultime modifiche allo stesso, la modalità prefigurata nel ddl regionale è molto simile a quanto si prevede anche a livello statale.

Ricorda che sulla modalità di elezione di 2° grado per le Province la Corte Costituzionale non si è espressa nel merito, per cui da questo punto di vista, al momento, non vi è alcuna preclusione; ricorda altresì che sono stati fatti gli opportuni approfondimenti giuridici specialmente analizzando la dottrina, la quale sul punto risulta non univoca; essendo molti costituzionalisti e giuristi a favore della modalità di elezione di 2° grado ed altri contrari. Illustra quindi sinteticamente il contenuto dell'articolato del disegno di legge.

La Dirigente del Servizio elettorale **Pecile** aggiunge alcune osservazioni di carattere tecnico relative al ddl in esame evidenziando che il sistema delineato è un sistema di tipo maggioritario di elezione per collegi. La scelta adottata è stata quella di effettuare un intervento minimale prevedendo alcune norme specifiche e rinviando, per quanto non previsto, al T.U. degli enti locali. Inoltre il ddl disciplina esclusivamente la materia elettorale mentre per quanto riguarda le funzioni delle Province e il riparto di competenza tra gli organi delle stesse, quindi la forma di governo, la situazione rimane quella attualmente vigente.

Dopo l'illustrazione del provvedimento il Coordinatore apre il dibattito.

Interviene il Presidente della **Provincia di Pordenone** il quale sottolinea come in questa sede non si discuta solo della legge elettorale ma sia necessario, evitando qualsiasi infingimento, entrare nel merito della questione e pertanto evidenziare che i provvedimenti in esame incidono sul futuro assetto istituzionale della nostra Regione e delle Province in particolare. Questi provvedimenti seguono la scia, assolutamente poco tecnica e poco istituzionale, ma invece molto politica e propria di tutti gli schieramenti politici, che vede come capro espiatorio di ogni male le Province; quindi oggi la politica risulta orientata, con un indirizzo censurabile, a fare le riforme non perché servono, analizzando il merito delle riforme, ma per dare dei segnali, nella speranza demagogica che, una volta abolite le Province, i cittadini si sentano più vicini ai consiglieri regionali o ai parlamentari, per il solo fatto di aver abolito l'ente di area vasta.

Ritiene che il dibattito sull'argomento si stia indirizzando su binari sbagliati e invita i componenti della Commissione a fare un'analisi attenta e a non inseguire i lanci giornalistici. Sulla questione oggi in esame vi è una abbondante produzione di documentazione come pure sul tema dei costi delle Province e sulla conseguente ripercussione che avrebbe una loro abolizione; esiste una interessantissima relazione della Corte dei conti, audita dalla competente Commissione parlamentare in sede di esame del ddl Delrio, (di cui chiede di poter distribuire copia) la quale esplicita alcune questioni che meritano di essere affrontate. Innanzitutto rispetto alla spesa pubblica, nel suo insieme, la parte relativa alle Province è minuscola e, quindi, per incidere sui costi e sull'efficienza del sistema, bisognerebbe indirizzare l'attenzione su altri settori di maggior peso e consistenza.

Il ddl di riforma elettorale non può essere letto disgiuntamente dal ddl di riforma dello Statuto speciale. Nella reazione illustrativa si citano, come elementi di forza, provvedimenti che sono palesemente incostituzionali perché già stati dichiarati tali. Se la Costituzione è la stella polare e il punto invalicabile del nostro ordinamento giuridico, non può essere tirata da una parte o dall'altra a proprio piacimento.

A titolo di esempio, non si può citare il decreto Monti che è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale e quindi non può essere neppure preso a precedente; allo stesso modo non si possono menzionare altri provvedimenti che possono essere dichiarati incostituzionali o che sicuramente saranno impugnati di fronte alla Corte costituzionale da alcune Regioni, come ad es. il ddl Delrio; pertanto non si possono usare come elementi di forza per giustificare il provvedimento, elementi che in realtà sono di debolezza.

Sempre nella relazione illustrativa si dice che la scelta operata non palesa alcun dubbio sulla praticabilità a Costituzione vigente. Questa affermazione è del tutto opinabile e discutibile perché non vi è alcun dubbio che la soppressione delle Province nella nostra Regione presuppone almeno la "decostituzionalizzazione" a livello nazionale: ammettendo, in ipotesi, che anche la modifica statutaria sia legittima (ed anche questo è discutibile) essa non può anticipare la modifica della Costituzione, ma semmai deve essere ad essa successiva; e poiché questo iter non è assolutamente certo, bisognerebbe essere cauti ed attendere che dalla Costituzione vengano tolte le Province. Inoltre si afferma che le forme elettive di 2° grado non spezzano il legame con le comunità interessate, ma se così è allora si può affermare che anche l'elezione del Presidente della Regione possa avvenire con modalità di 2° grado, magari dai sindaci, estendendo così il modello anche in altre sedi. Viene annunciato che

## ALLEGATO 1

si vogliono superare le Province ma, in realtà, esse non vengono affatto superate. Innanzitutto siamo di fronte ad ordinamento nel quale, almeno temporaneamente una Provincia verrà trasformata in ente di 2° grado e tre Province continueranno con l'ordinamento precedente. In secondo luogo la Provincia di Pordenone, ente di 2° grado, rimane con le stesse identiche competenze, con la differenza che vengono tolti 4 consiglieri, ma rimangono comunque Presidente e Giunta, che vengono addirittura retribuiti. Ci si pone dunque la domanda di quale sia il superamento dell'Ente provincia, se continua ad esistere una Provincia con dei consiglieri, sia pure di 2° grado, con un Presidente ed una Giunta retribuiti.

Altrettanto grave è la parte finale della Relazione, dove si ammette, con una certa leggerezza, di essere di fronte non ad una riforma, ma ad una non – riforma. Infatti si afferma che la riforma si limita a disciplinare gli aspetti essenziali; cioè si dice, in sostanza, che innanzitutto si eliminano le Province, per dare un segnale politico e poi tutto il resto si vedrà in seguito. Non vi è un minimo studio comparativo sui costi, sull'efficienza dei servizi, sulla ripercussione della manovra sul destino delle competenze ecc... che giustifichi questa operazione. Con riferimento alle famose tre domande che le Province hanno ripetutamente posto e precisamente: 1) chi fa che cosa; 2) chi fa che cosa meglio e 3) chi fa che cosa meglio spendendo meno e di avere dei dati comparativi, degli studi, delle proiezioni sull'impatto della riforma, non sono state fornite risposte.

Il nuovo organismo come delineato dal ddl elettorale risulta eletto da tutti i consiglieri comunali e dai sindaci in carica in quel momento; chiunque può candidarsi basta che raccolga l'esiguo numero di 5 colleghi per la candidatura nello stesso collegio; quindi, ipoteticamente, si potranno avere decine di liste e di candidati per il ruolo di consigliere provinciale. Sottolinea inoltre che il Consiglio provinciale dura in carica 5 anni e quindi sorge un problema: i Comuni non vanno al voto tutti nello stesso arco temporale bensì in periodo differenti, conseguentemente potrebbe succedere che il consigliere provinciale, o il presidente o un assessore non sia rieletto nel proprio comune e quindi si dovrebbe provvedere alla surroga con il primo dei non eletti nel collegio. Al di là di ciò poiché nel ddl è prevista la surroga, non si tiene conto del dato politico: si dice che questo sistema non crea maggioranze politiche, ma è evidente che non è così perché esse si creeranno per l'elezione del Presidente e per la nomina degli Assessori; si creeranno, viceversa, maggioranze politiche e maggioranze territoriali. E queste maggioranze omogenee politicamente potrebbero cambiare ad ogni tornata elettorale, mettendo così in discussione la legittimità del Presidente ad occupare quel posto e lo stesso dicasi per gli Assessori. Insomma si riproduce lo stesso caos e lo stesso meccanismo già visto per le Comunità montane.

Non solo, ma se si esaurisce la lista dei primi non eletti, bisogna convocare l'assemblea di collegio e rifare le elezioni. Tutto questo meccanismo solo per eliminare tre assessori provinciali; forse conviene fare qualcosa di diverso. Ma se le funzioni provinciali rimangono, perché l'ente Provincia non viene soppresso, e se le stesse sono diverse da quelle comunali, proprio perché sono funzioni di area vasta, a che titolo tali funzioni dovrebbero essere esercitate da delegati degli amministratori comunali, al di fuori di un chiaro e diretto rapporto di rappresentanza? Con quale legittimità queste persone potrebbero rappresentare gli interessi dei cittadini che votano dei consiglieri comunali, che a loro volta vanno poi a fare i consiglieri provinciali? Come si svolge il diritto del cittadino al controllo diretto nei confronti dell'amministratore, atteso che la Provincia rimane, ma di fatto si modifica solo la sua composizione?

Risulta interessante, poi, l'analisi del provvedimento di riforma elettorale collegandolo con quello di modifica statutaria e con le Linee guida di riforma dell'ordinamento degli enti locali perché, su una problematica molto importante che ha animato anche il dibattito con i sindaci, nulla si dice sul trasferimento ai Comuni di compiti e funzioni attualmente in capo alle Province. Anzi, come evidenziato in numerosi convegni e studi, è stato rimarcato come i Comuni già oggi facciano fatica a seguire le loro stesse competenze e di conseguenza le funzioni provinciali dovranno necessariamente passare almeno "temporaneamente" alla Regione, in attesa di forme obbligatorie di associazioni di Comuni. Peccato tuttavia che in questo caso la "temporaneità" rischierebbe di diventare "eternità" e ciò per due ragioni. In primo luogo si richiama l'esperienza della legge regionale 24/2006, che ha trasferito 52 competenze alle Province; quella legge prevedeva anche il trasferimento delle risorse alle Province per lo svolgimento delle funzioni e un rimborso per l'esercizio delle funzioni delegate, giustificando, al contempo, la manovra per il comparto unico. In realtà la L. R. 24/2006 è stata tradita perché le funzioni sono state trasferite, ma sono diminuiti progressivamente i trasferimenti e non è mai stata assegnata alcuna risorsa per lo svolgimento delle funzioni delegate, integralmente finanziate dagli enti provinciali. Il secondo aspetto riguarda il fatto che le funzioni provinciali non sono suddivisibili o parcellizzabili neppure prevedendo associazioni

## ALLEGATO 1

comunali, ad es. pianificazione, viabilità, edilizia scolastica e indirizzi per le scuole superiori, centri per l'impiego e politiche del lavoro, caccia e pesca, la motorizzazione civile ecc.

Nel quadro delineato non c'è nessuna risposta sul passaggio delle funzioni: le Province restano così come sono; ciò induce a pensare che vi sia un disegno per cui la Regione diventa ancora più robusta e più forte. Essendo quelle esercitate dalle Province, funzioni di area vasta e quindi, in qualche modo, condizionanti anche le decisioni dei singoli Comuni, non si capisce perché non si debbano riconoscere queste funzioni ad un ente che già esiste, mantenendo e semmai arricchendo di funzioni questi enti; invece prevedere un organismo la cui funzionalità è del tutto indeterminata e che dal testo non si riesce a definire, calpesta il principio di sussidiarietà. Inoltre le funzioni di area vasta non hanno un perimetro definito: quando si parla di acqua, rifiuti, lavoro o viabilità non è sufficiente una associazione di Comuni ma ci vorrà una "associazione dell'associazione di Comuni" perché su certe materie ci deve essere una cabina di compensazione dei vari interessi territoriali.

La vera domanda è quindi: invece di creare tutto questo caos non è meglio pensare a come ottimizzare compiti e funzioni di enti che già esistono e si chiamano Province?

Un'ulteriore considerazione: questa è una riforma che rischia di tornare a danno dei Comuni ed in particolare di quelli più piccoli perché potrebbero contare molto poco rispetto ai costituenti enti o associazioni intercomunali. Infatti, paradossalmente, proprio per il fatto che scelte strategiche di area vasta verranno adottate in seno ad enti associativi comunali, è verosimile che questi enti procederanno a maggioranza e non certo all'unanimità e quindi è evidente che chi è più piccolo potrebbe essere meno rappresentato o, comunque, che una decisione potrebbe essere sbilanciata a favore di determinati Comuni o di determinate aree territoriali. Questo problema si ritrova sicuramente nel ddl di riforma elettorale giacché prevede che il numero di seggi di consigliere sia assegnato a ciascun collegio in base alla popolazione e quindi i collegi con popolazione inferiore saranno meno forti e meno rappresentati di quelli più popolosi.

Risulta grave anche l'affermazione, riportata in diverse occasioni, che la riforma potrà portare almeno inizialmente ad un parziale aumento dei costi poiché questo non è certo il momento adatto; sottolinea che sia la Corte dei conti nazionale che quella europea proibiscono operazioni che potenzialmente possano portare ad un aumento di spesa.

L'ultima osservazione riguarda il ddl di riforma statutaria perché sarebbe necessario avere qualche chiarimento sull'articolo 8 il quale impone che, alla data di entrata in vigore della legge di modifica dello Statuto, sono soppresse tutte le Province; non si penserà mica di eliminare, attraverso la modifica statutaria, enti che sono stati democraticamente eletti e che sono ancora effettivi? Inoltre il comma 2 dello stesso articolo 8 specifica che una legge determinerà il passaggio di competenze dalle Province ai Comuni o alla Regione però nulla si dice sul come, con quali costi, con quali parametri, che cosa succederà del personale e quali saranno le ripercussioni.

Reputa che tutti questi dubbi e perplessità debbano trovare almeno un chiarimento prima della seduta di votazione del CAL; si ritiene infatti necessario avere delle informazioni più esaurienti rispetto a quanto finora avvenuto.

Il **Coordinatore Honsell** ricorda che il problema che rimane aperto è quello del trasferimento delle funzioni, tuttavia sottolinea che all'esame della Commissione vi è solo il tema riguardante la riforma elettorale delle Province e ritiene che il lungo e articolato intervento del Presidente della Provincia di Pordenone meriti subito una replica da parte dell'Assessore Panontin cui cede la parola.

L'**Assessore regionale Panontin** afferma di volersi attenere all'ordine del giorno e quindi all'esame del ddl di riforma elettorale delle Province. Evidenzia che il ddl elettorale ha un obiettivo preciso: quello di disciplinare in maniera diversa la forma di elezione dell'ente Provincia da ora in avanti. Le funzioni delle Province rimangono, al momento, invariate in quanto il ddl in esame non disciplina la materia relativa alla disciplina delle funzioni; quest'ultima e il trasferimento o la ricollocazione delle funzioni ai Comuni o ai Comuni associati o, in via residuale, alla Regione sarà oggetto di una successiva disciplina, come ormai a tutti noto e come è stato chiaramente indicato nelle Linee guida. In esse alcune prime indicazioni di massima vengono già fornite; non c'è una disciplina completa, e non poteva neppure esserci in quella fase, e ciò è stato ripetutamente affermato in più occasioni: convegni, incontri con l'Associazione di categoria delle Province, al CAL ecc.. Nella seduta odierna è in discussione il ddl per le elezioni di 2° grado delle Province e poi, in via collaborativa, sarà illustrato il progetto di legge nazionale di modifica statutaria, di cui i primi 7 articoli si limitano, sostanzialmente, ad elidere la parola

## ALLEGATO 1

Provincia dal testo dello Statuto, mentre l'articolo 8 è una disposizione transitoria. Il contenuto dell'articolo 8, che inevitabilmente dovrà passare al vaglio del Parlamento, è importante perché al comma 1 prevede che le Province esistenti alla data di entrata in vigore della legge costituzionale sono soppresse dalla data stabilita con legge regionale e al comma 2 prevede che sia la legge regionale a disciplinare il trasferimento delle funzioni, la successione nei rapporti giuridici e lo scioglimento anticipato degli organi delle Province contestualmente alla loro soppressione.

Quindi si chiede al Parlamento la facoltà, con la copertura di una legge costituzionale, di disciplinare con legge regionale i termini di entrata in vigore della riforma ovvero di prevedere un tempo diverso da quello di entrata in vigore della legge costituzionale di riforma dello Statuto per poter attuare tutti quei processi di ridefinizione delle funzioni sulla base delle competenze comunali, o comunali associate o regionali secondo quanto sarà necessario. Quello appena illustrato non sarà un processo lento, è evidentemente un processo complesso che dovrà passare per una lunga fase di preparazione, la quale è in parte determinata dalla necessità di arrivare alla riforma costituzionale dello Statuto ed impegnerà, probabilmente, tutto il 2014; e poi, se sarà necessario, occorrerà un tempo congruo per portare a termine il processo. Ritiene che ci debba essere un momento in cui "cala la ghigliottina" proprio perché non può esserci una parte del territorio governata da una Provincia e, viceversa, una parte del territorio non governata da una Provincia. Ci deve essere un momento in cui non vi è più la presenza delle Province, ma solo dei Comuni e della Regione.

Il comma 3, dell'articolo 8, prevede che, fino a quando non saranno soppresse, le Province continueranno ad essere disciplinate dalla normativa previgente. Pertanto, con una azione progressiva di avvicinamento a questo obiettivo, il cui percorso è lungo e non dipende soltanto dal Consiglio regionale o dall'Amministrazione regionale in carica, ma anche dal Parlamento, si prevede che le Province continuino a mantenere le loro funzioni, ma prevedendo che il metodo di elezione avvenga con una modalità di 2° grado.

Si ritiene che questo sia un modo per raggiungere l'obiettivo finale e quindi la conclusione del percorso per cui saranno i Comuni a governare l'area vasta della provincia attuale, passando progressivamente per la fase in cui saranno riallocate le funzioni provinciali verso i Comuni stessi – il più possibile – altre invece, per la loro complessità, non potranno essere trasferite ai Comuni ma dovranno essere gestite a livello regionale. Di ciò esprime chiara consapevolezza non temendo l'accusa di neo – centralismo regionale, che ritiene ormai anacronistica, in quanto bisogna tener conto che la Regione ha una popolazione di un milione e 200 mila abitanti, quindi all'incirca come la Provincia di Brescia o una parte di una grande città; conseguentemente si tratta di una Regione con dimensioni tali da consentire una gestione unitaria di alcune funzioni. A titolo meramente esemplificativo e come riflessione personale cita le funzioni relative al lavoro e ai centri per l'impiego e la viabilità, sottolineando che il passaggio di funzioni avverrà, comunque, in attuazione al principio costituzionale di adeguatezza. Ribadisce tuttavia che questa odierna non è la sede in cui affrontare questa tematica; oggi si deve esaminare il meccanismo elettorale con la previsione di una elezione di 2° grado e su questo tema conferma la propria disponibilità a registrare eventuali osservazioni e proposte.

Quindi nel prosieguo del dibattito emergono ulteriori osservazioni.

Il Sindaco del **Comune di Medea**, Alberto Bergamin, ricorda che, a livello nazionale, il ddl Delrio è stato confermato, la Regione sta quindi sviluppando un progetto di riorganizzazione degli enti locali in coerenza con le linee politiche nazionali. Il compito a cui i rappresentanti territoriali sono chiamati a contribuire è l'individuazione di modalità di attuazione della riforma il più possibile condivise, a prescindere dalle proprie opinioni in merito alla soppressione delle Province che, tra l'altro, era parte del programma elettorale della Presidente Serracchiani. Le difficoltà dovute al difficile periodo che stiamo attraversando hanno spinto la Giunta regionale ad indicare le modalità che intende utilizzare per il superamento dell'ente provincia e, nel contempo, a chiedere ai rappresentanti degli enti locali di contribuire alla definizione di questa riorganizzazione. Il sindaco Bergamin ritiene che la suddivisione del territorio regionale in province crei impedimenti burocratici e difformità giuridiche che ostacolano le attività in ambito sanitario, scolastico, nella gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e nell'ambito dei trasporti.

La Giunta si sta adoperando quindi per definire un nuovo modello di organizzazione regionale basato sul binomio Regione/Comuni, nella convinzione che l'eliminazione delle Province servirà a semplificare ed a rafforzare il sistema della governance territoriale, riportando a livello centrale la gestione delle politiche che interessano tutta la regione. Questa riforma quindi non deve essere intesa come punitiva nei confronti degli enti provinciali, ma

## ALLEGATO 1

come un provvedimento necessario per sostenere l'economia e lo sviluppo del Friuli Venezia Giulia. E' inoltre necessario agire con determinazione ed in tempi celeri perché, già da qualche tempo, circolano proposte volte a sopprimere le regioni salvaguardando le province; la Giunta deve perciò poter contare sull'appoggio dei rappresentanti territoriali per portare avanti la riorganizzazione prevista nel disegno di legge ed, eventualmente, chiedere anche ai cittadini di esprimere la loro opinione in modo diretto attraverso un referendum. Noi rappresentanti locali possiamo non condividere gli strumenti giuridici che la Giunta ha intenzione di utilizzare per approvare la riforma, ma è chiaro che gli obiettivi della stessa vanno sostenuti perché finalizzati alla semplificazione ed al miglioramento complessivo del sistema regionale.

Il Sindaco del **Comune di Maniago**, Andrea Carli, interviene partendo da quanto espresso precedentemente dal Presidente della Provincia di Pordenone e dall'Assessore Panontin in merito alle minoranze regionali. Il riordino del sistema organizzativo del Friuli Venezia Giulia dovrebbe prevedere forme di tutela soprattutto nei confronti dei comuni montani che però, in questo disegno di legge, non vengono adeguatamente rappresentati. Dal testo si evince che, per quanto concerne il pordenonese, all'interno dei collegi provinciali saranno tre i consiglieri espressi dai Comuni montani su un totale di 20. Una rappresentanza così ridotta non potrà manifestare adeguatamente i bisogni e le esigenze dei cittadini risiedenti nei tanti piccoli centri che compongono il territorio montano. Il Sindaco Carli suggerisce quindi di valutare l'opportunità di introdurre ulteriori criteri per l'elezione dei componenti dei collegi provinciali, in modo da conferire ai Comuni montani un'adeguata rappresentanza.

L'**Assessore Panontin** risponde spiegando che, sebbene la rappresentanza della popolazione montana sia ridotta, l'attribuzione dei seggi all'interno dei collegi provinciali avviene secondo un sistema basato sulla popolazione residente nei vari territori. Comprende comunque la richiesta e le motivazioni espresse dal Sindaco Carli e ne terrà nota.

Il Sindaco del **Comune di Roveredo in Piano**, Sergio Bergnach, ricorda che le disposizioni previste da questo disegno di legge sono state indicate dalla Presidente Serracchiani nel suo programma elettorale. L'aggregazione tra Comuni è uno dei principali obiettivi della legislatura ma, per conseguire questo risultato, è necessario chiarire fin da subito le modalità ed i tempi della riforma. Evidenzia che il prossimo anno la Provincia di Pordenone andrà alle elezioni ma, se la Giunta deciderà di applicare le disposizioni previste dal disegno di legge già in questa occasione, si verificherà la situazione per cui in regione ci sarà una Provincia ente di secondo grado e tre Province elette direttamente dai cittadini. Considerando poi che nel 2014 il ddl Delrio potrebbe essere non approvato alla luce delle recenti sentenze della Corte costituzionale o nell'ipotesi di elezioni nazionali anticipate, sarebbe opportuno che la Giunta regionale decidesse di stabilire una data comune su tutto il territorio regionale per l'entrata in vigore del provvedimento che trasforma le Province in enti di secondo livello.

Il Presidente del Consiglio Provinciale della **Provincia di Gorizia**, Gennaro Falanga: spiega come risulti poco comprensibile capire l'obiettivo che si intende raggiungere in quanto la riforma in esame sta nascendo con dei presupposti completamente sbagliati. Il rispetto dell'articolo 5 della Costituzione induce a riflettere, in quanto esso risulta in contrasto con quelli che sono gli obiettivi della Giunta regionale. Tra i principi contenuti nell'articolo 5 vi è infatti anche quello di favorire il decentramento. Al Sindaco di Medea, il quale si sente oppresso dai vincoli perimetrali delle Province, ricorda che già oggi esistono molteplici strumenti, quali ad esempio le unioni di Comuni o gli accordi di programma che permettono ai Comuni di organizzarsi come vogliono, bypassando il problema lamentato, semplicemente sulla base di un'appartenenza territoriale che può anche essere trasversale ai territori provinciali. Esistono quindi le regole e anche gli strumenti, quello che serve è la voglia, la volontà e la maturità politico amministrativa perché spesso, nella forma mentis dei sindaci, si trova un condizionamento mentale per cui non si riesce a uscire dal proprio perimetro comunale. Ed in tutto ciò non interferiscono certo le Province. Si rivolge quindi direttamente all'Assessore Panontin per sottolineare come sia necessario cambiare le cose quando queste non funzionano bene. Il presupposto per iniziare un processo di trasformazione delle Province, cui le Province stesse peraltro non si sottraggono, dovrebbe quindi essere il fatto che tali enti non funzionano. Ricorda che la Presidente Serracchiani in visita alla Provincia di Gorizia ha affermato che il processo di superamento delle Province finirà per coinvolgere anche quella goriziana che funziona bene. Sarebbe peraltro opportuno che ciò che si ritiene non funzioni nelle Province, indistintamente, venga reso manifesto, anche per permettere, eventualmente, di sanare la carenza. Inoltre, quando vengono individuate le cose che non funzionano, è necessario anche rendere noto a chi passerà la competenza e se tale soggetto sarà in grado di

## ALLEGATO 1

svolgere meglio la funzione ed a quali costi, sulla base di dati economici. Se non si entra in questo ordine di idee, sarà difficile trovare la collaborazione da parte delle Province in un processo di cambiamento in quanto tale processo non deve prevedere soggetti passivi, ma solo soggetti attivi e coinvolti. Gli amministratori tutti, indistintamente sono caratterizzati dal senso di responsabilità, nessuno vuole ostacolare una riforma per principio. Esprime sia da amministratore che da semplice cittadino la forte convinzione che il metodo scelto sia del tutto sbagliato affermando che se gli obiettivi sono di carattere politico allora la politica che effettua tali scelte se ne assume la responsabilità.

L'**Assessore Panontin** sottolinea che si tratta di una discussione politica priva di senso in quanto, come già ampiamente dibattuto in svariate occasioni d'incontro, le decisioni in oggetto discendono dal mandato che la Giunta e la maggioranza hanno avuto dai propri elettori. Evidenzia, peraltro, che il metodo scelto è correttissimo ed è stato ampiamente illustrato. Sono state infatti presentate le linee guida e indicato il percorso che si struttura in diversi disegni di legge. Ricorda che la seduta odierna concerne l'illustrazione del disegno di legge elettorale e reputa che le osservazioni debbano essere ad esso circoscritte.

Il Presidente della **Provincia di Pordenone**, Ciriani, ritiene che, se non è possibile discutere della riforma nel suo complesso, allora non ha senso proseguire con la seduta della Commissione.

**Falanga** specifica di non mettere in discussione il metodo utilizzato in sé considerato, ma la legittimità di ciò che viene fatto. Ribadisce che un percorso di riforme condiviso non deve prevedere soggetti passivi come sono al momento le Province. Sottolinea, inoltre, come il programma elettorale, che peraltro ha sostenuto, recava l'ipotesi del superamento delle Province, ipotizzando che fosse una tematica su cui discutere con pari diritti e pari dignità. Questo è ciò che si rivendica, pertanto non si configura un problema politico.

**Honsell** osserva che alla domanda su "chi sta superando le Province" la risposta sia: "il Sistema paese", in quanto in tutta Italia si assiste al loro commissariamento.

Il Presidente del Consiglio della **Provincia di Gorizia**, Gennaro Falanga, replica che lo si sta facendo con un decreto incostituzionale.

**Honsell** chiede se con la formula della modificazione del meccanismo elettorale venga superata l'obiezione di incostituzionalità oppure si presta ancora il fianco a tale rischio.

L'**Assessore Panontin** replica che, su questa tematica, come pure su altre quali sull'opinabilità della scelta e l'aumento dei costi- all'inizio della riforma si potrebbero determinare dei costi aggiuntivi prima dei risparmi che previsti a regime- la Corte Costituzionale non si è pronunciata in maniera chiara, ma si è solo espressa sull'illegittimità dei commissariamenti delle Province.

Il Direttore del Servizio elettorale **Pecile** precisa che la Corte si è pronunciata sulla impossibilità di procedere ad una riforma complessiva attraverso lo strumento del decreto legge. Non si è quindi pronunciata sui commissariamenti, ma sulle due riforme successive attuate con decreto legge. Ha pertanto bocciato lo strumento utilizzato, ma non si è pronunciata sul merito.

L'**Assessore Panontin** sottolinea che, pertanto, la Corte non ha fissato un principio di incostituzionalità del commissariamento e non si è espressa nel merito della possibilità di trasformare le Province in enti di secondo grado. Per quanto concerne la dottrina, con riferimento alla possibilità di effettuare questa trasformazione, ci sono numerosi costituzionalisti, tra cui i "saggi" individuati dal Governo che reputano che sia possibile prevedere un'elezione di secondo grado per la Provincia, mentre altri sono di diverso avviso. E' comunque ovvio ritenere che ci saranno dei ricorsi e quando la Corte si esprimerà, se ne prenderà atto.

**Falanga** ritiene che sarebbe, pertanto, preferibile attendere la riforma della Costituzione.

L'**Assessore Panontin** si dichiara di diverso avviso

Il Sindaco del **Comune di Ragogna** ritiene che non siano comprensibili le motivazioni sottese al superamento delle Province. Sottolinea come il provvedimento in esame sia volto ad anticipare la legge nazionale, creando un'ulteriore frattura tra gli amministratori locali, come già avvenuto in occasione della decisione relativa al secondo mandato dei sindaci. Reputa non condivisibile anche alla scelta di voler disciplinare una questione importante come l'attribuzione delle funzioni con norme che vedranno la luce solo successivamente. Ritiene



## ALLEGATO 1

sarebbe preferibile aspettare le determinazioni dello Stato e poi agire di conseguenza; diversamente, se la decisione politica è già stata presa, è evidente che la responsabilità politica ricadrà su chi ha effettuato la scelta.

Il Vice Presidente della **Provincia di Trieste**, Dolenz, dichiara di non comprendere perché, posto che evidentemente la scelta è già stata fatta, invece di ricorrere a meccanismi indiretti come la legge elettorale, non si persegua la strada maestra ovvero la modificazione dello Statuto regionale, prevedendo una norma transitoria relativa alla decadenza contemporanea di tutte le Province a Statuto modificato, per poi partire con un'idea nuova invece di esacerbare la discussione. Spiega che la Provincia di Trieste è collaborativa e rispettosa di una scelta politica che è improntata ad una diversa ingegneria amministrativa ma ritiene che si debba seguire un percorso chiaro con la modificazione dello statuto. Nel corso dell'iter sarà possibile discutere su quale sia la migliore articolazione futura anche alla luce del fatto che il meccanismo di percezione dell'ente Provincia è complesso. E' pertanto necessaria sul punto una discussione pacata a cui le Province stesse sono ben disponibili, anche alla luce delle competenze di gestione maturate in materia di area vasta. Ribadisce, in conclusione, di ritenere incomprensibile il motivo per cui si è preferito modificare il meccanismo elettorale.

L'**Assessore Panontin** replica che la legge elettorale costituisce una tappa del percorso di avvicinamento al progetto. Questo progetto è noto e delineato però ha dei tempi fisiologici che si verrebbero ad intrecciare con il disallineamento delle date relative alle elezioni dirette nelle Province della Regione. Tale disallineamento, senza la modifica alla legge elettorale, in esame, determinerebbe una rincorsa senza fine che potrebbe minare il compimento della riforma. L'avvicinamento prevede quindi di portare il governo della Provincia quale ente di secondo grado in capo alle amministrazioni comunali. Con i Comuni verranno quindi effettuati, già da gennaio, tutti gli approfondimenti del caso, nell'ottica di portare a settembre in Consiglio regionale la legge regionale relativa alle forme di aggregazione. Un percorso improntato quindi alla massima chiarezza.

Il Funzionario **Comune di Trieste** con riferimento all'articolo 13 del ddl in esame chiede perché sia stata scelta la giornata di domenica per le elezioni. Trattandosi di un procedimento elettivo di II grado si potrebbe forse scegliere un giorno lavorativo al fine di risparmiare sui costi del personale degli Uffici.

L'**Assessore Panontin** replica che sul punto verrà condotto un approfondimento eventualmente ipotizzando di prevedere un'estensione dell'orario.

Il Presidente della **Provincia di Pordenone**, Luca Ciriani, con riferimento all'affermazione che sia il Sistema Paese ad aver superato le Province ricorda che, nell'attuale momento storico, i cittadini sono sottoposti ad un continuo bombardamento mediatico avente ad oggetto le province stesse.

Il **Coordinatore Honsell** spiega di aver inteso sottolineare il fatto che nel resto dell'Italia sono già in atto i percorsi di commissariamento.

Il Presidente della **Provincia di Pordenone**, Luca Ciriani, riprende la parola per sottolineare come alcune questioni di fondo non siano state nemmeno toccate. Prima fra tutte, la pretesa di confinare la discussione relativa al testo in esame, cosiddetto "ammazza province", solamente al profilo tecnico concernente il meccanismo elettorale. Inoltre, se ciò che si ipotizza pro futuro è un rapporto diretto tra Regione e Comuni non costituisce una positiva premessa il fatto che l'assessore, ancora una volta, come già avvenuto in occasione del disegno di legge relativo al terzo mandato dei sindaci, faccia capire che il Consiglio delle autonomie locali non conta nulla relativamente alle decisioni prese. Sottolinea pertanto che, se la scelta relativa alle Province risulta dettata da ragioni meramente politiche e non istituzionali, il tempo dedicato alla discussione odierna poteva venire tranquillamente risparmiato.

Invita tuttavia a riflettere sulla questione concernente la legittimità costituzionale. Ricorda infatti che Bassanini, citato dall'Assessore, è lo stesso giurista che ha suggerito una mediazione sul decreto Delrio proponendo di eleggere direttamente i presidenti delle Province mettendo i sindaci a fare i consiglieri. Inoltre, già il fatto che i costituzionalisti siano divisi circa il futuro dell'ente Provincia implica che qualsiasi passaggio non avverrà all'insegna della tranquillità ma che questa operazione sarà invece oggetto di una "guerra". La Regione inoltre intende precedere ciò che invece bisognerebbe aspettare.

Anche la modifica dello Statuto regionale peraltro, non potrà comportare l'elisione della parola "Province" dalla Costituzione. Si aprirà quindi un dibattito anche sul fatto che la modifica dello Statuto non potrà comprimere le Province fino a farle scomparire. Con riferimento al dibattito precedentemente intercorso sul punto sottolinea

## ALLEGATO 1

che la Corte Costituzionale non si è ancora espressa, poiché ancora non esiste la materia del contendere relativamente alla questione del secondo grado. A suo avviso la Giunta regionale dà quindi per certo che tutto andrà come pianificato, senza attendere la presentazione del ricorso. Sarebbe opportuno un atteggiamento più cauto invece di costruire un meccanismo che avrà come unica conseguenza la compressione del momento democratico, mantenendo le Province con stesse funzioni e compiti, eliminando però il presidente eletto direttamente.

Rimarca, inoltre come, al solito, non sia stata spesa una sola parola circa le conseguenze di queste operazioni in termini di funzioni e di attività dei Comuni. Chiede quindi che queste ipotesi, se formulate, vengano rese note e suffragate da dati, anche se risulta evidente che ancora non sono state sviluppate. L'affermazione inoltre che la Regione è troppo piccola per mantenere le Province cozza, di fatto, contro il dato concreto quando, ad esempio, l'Assessore alla viabilità si troverà a dover gestire contemporaneamente tutto il territorio. Chiede quindi che vengano fornite certezze circa il fatto che non verranno create Agenzie per lo svolgimento dei compiti che attualmente fanno capo alle Province cosa che sarebbe reputata intollerabile. Ricorda poi che esiste la legge regionale 18/2005 che impedisce lo scambio diretto di domanda e offerta di lavoro tra le Province di regioni diverse e dalla quale basterebbe eliminare la parola "residente" per realizzare già una grande riforma.

Al Sindaco di Medea, il quale ricorda continuamente le politiche ed i programmi elettorali, replica che quello di cui si dibatte concerne un piano completamente diverso ovvero quello delle riforme istituzionali e delle conseguenze che esse comportano; ed il fatto che, al momento, non vengono fornite risposte. Ad esempio non è dato sapere se le fasi procedurali siano fasi ordinate o se il doppio ordinamento sarà destinato a durare in eterno. Conclude il suo intervento affermando che ritiene che il dibattito si stia svolgendo su un piano di assoluta superficialità e che i perimetri provinciali non costituiscono affatto un ostacolo. La discussione dovrebbe invece avvenire sulla base della parametrizzazione dei costi della riforma e sarebbe pertanto opportuno predisporre un'attività di benchmarking anche per controllare se il passaggio di funzioni debba avvenire in capo alla regione e non piuttosto mantenerle in capo all'ente di area vasta poiché i Comuni si stanno privando delle grandi scelte strategiche di area vasta per passarle, senza colpo ferire, alla regione.

Il **Coordinatore Honsell** ritiene che il tema delle funzioni costituisca un aspetto fondamentale in quanto le problematiche di cogestione del territorio risultano particolarmente complesse e pertanto la riforma in materia deve essere profonda. Reputa peraltro che la soluzione proposta dalla Giunta regionale costituisca, in un certo, senso l'"uovo di Colombo" perché, attraverso una modifica del meccanismo elettorale, l'intero sistema viene obbligato ad affrontare la tematica relativa al percorso da intraprendere con riferimento alle integrazioni ed alle semplificazioni da perseguire; percorso che, altrimenti, non avrebbe mai inizio. Si considera pertanto il passaggio proposto, che va nella direzione di quanto già accade nel resto del Paese, come necessario, comprendendo peraltro il grande sacrificio che esso comporta per coloro che hanno creduto nell'istituzione della Provincia e che hanno lavorato benissimo.

Il Presidente della **Provincia di Pordenone** sottolinea che il percorso di riforma non è per nulla indicato e che non risulta accettabile la disomogeneità provocata dal prevedere una Provincia di secondo grado e le altre tre di primo.

Il **Coordinatore Honsell** ritiene che la gradualità sia dovuta alla transizione del sistema. Poiché la principale necessità dell'attuale momento storico è quella superare finalmente la criticità costituita dalla frammentazione del Sistema la quale alla fine genera disparità quanto proposto risulta appropriato.

Il Presidente della **Provincia di Pordenone** ribadisce che le riforme vanno fatte in maniera diversa, non senza presentare dati e comparazioni e sottolinea che il "killeraggio politico" è cosa diversa dal dibattito sulle istituzioni. Nello specifico si provvederà solamente a trasformare la provincia di Pordenone in ente di secondo grado, senza prospettive che vadano oltre. Ricorda come i rappresentanti delle Province abbiano chiesto per mesi un confronto serio all'Assessore, senza aver, ad oggi, ottenuto alcuna risposta. L'ente provincia, peraltro, continuerà ad esistere ma non la voteranno più i cittadini a scapito della democrazia.

Il **Coordinatore Honsell** replica che quello che si vuole risolvere è l'annoso problema della frammentazione che affligge il Paese e pertanto è una questione di deficit di coordinamento.

Il Presidente della **Provincia di Pordenone** ribadisce la necessità di "giocare a carte scoperte" e pertanto rinnova all'Assessore la richiesta di rendere conoscibile la riforma organica nel suo complesso. Sottolinea inoltre il

## ALLEGATO 1

paradosso costituito dal fatto che, nel momento in cui si eliminano le Province, si mantengono però intatte le agenzie, gli enti intermedi.

Il **Coordinatore Honsell**, in assenza di altri interventi ritiene la discussione sul punto esaurita e comunica che in essa deve ritenersi assorbita anche la discussione relativa al punto 2 all'ordine del giorno.

La Commissione concorda.

*La seduta della Commissione termina alle ore 17.37.*

Il Funzionario verbalizzante  
Anna D'Angelo

Il Coordinatore  
Furio Honsell

**Oggetto: Intesa sulla deliberazione della Giunta regionale n. 2125 del 16 novembre 2013 concernente lo schema del disegno di legge regionale avente ad oggetto "Disciplina delle elezioni provinciali"**

**OSSERVAZIONI  
DELLE PROVINCE DI GORIZIA, PORDENONE, TRIESTE E UDINE**

**presentate al Consiglio delle Autonomie Locali nella seduta del 18 dicembre 2013**

---

Il disegno di legge regionale in esame costituisce il primo passo di un complessivo progetto di riforma volto a semplificare – come descritto nelle ‘Linee guida per il riordino del sistema Regione – Autonomie Locali’, di recente presentate dalla Giunta regionale – vari aspetti dell’assetto e dell’ordinamento degli enti locali del Friuli-Venezia Giulia, sopprimendo l’ente Provincia.

Tale disegno, in particolare, interviene sul solo sistema elettorale delle Province, in attesa della modifica dello Statuto speciale volta ad eliminare i riferimenti alla Provincia in esso contenuti (Proposta di Legge nazionale n. 1, delibera di Giunta n. 2124 del 16 novembre 2013), e della conseguente soppressione delle Province del Friuli Venezia Giulia ad opera di una successiva legge regionale.

L'intenzione espressa dalla Giunta regionale, nella relazione illustrativa, è dichiaratamente quella di “anticipare” la decostituzionalizzazione e la soppressione delle Province con la loro trasformazione da enti direttamente rappresentativi delle collettività locali in enti a rappresentanza “indiretta”, o di secondo grado.

Si tratta, pertanto, di un *iter* riformatore che nella sostanza appare simile a quello sviluppato a livello nazionale, che si articola in un disegno di legge ordinaria volto a riformare in senso analogo il sistema delle autonomie locali (disegno di legge AC 1542 - "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni"), e ad eliminare dalla Costituzione italiana i riferimenti alle Province (disegno di legge costituzionale AC n. 1543 - "Soppressione di enti intermedi").

Il disegno di legge in esame prevede che il Consiglio provinciale sia eletto da un corpo elettorale intermedio composto da tutti i sindaci e da tutti i consiglieri comunali, (rappresentanza di secondo grado). Il Consiglio provinciale, a sua volta, è chiamato ad eleggere il Presidente della Provincia ed i componenti della Giunta provinciale (rappresentanza di terzo grado).

Le Province di Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine intendono richiamare l'attenzione sui dubbi di possibile illegittimità costituzionale del disegno di legge regionale nella misura in cui prevede, a Costituzione ed a Statuto speciale - ancora - invariati, il superamento dell'elezione diretta del Presidente della Provincia e dei consiglieri provinciali da parte delle collettività locali.

Che questo sia l'aspetto maggiormente controverso è confermato, peraltro, dalla stessa relazione illustrativa, ove si ricorda il "vivace dibattito dottrinale tra coloro che ritengono ammissibile un sistema di elezione di secondo grado per un ente, quale la provincia, definito dall'art. 114 della Costituzione come 'costitutivo' della Repubblica, e coloro che invece lo ritengono incostituzionale".

La Giunta regionale aderisce, ovviamente, alla prima linea interpretativa ed offre una motivazione di tale scelta, per quanto sintetica: "la dottrina ha evidenziato che i meccanismi di investitura indiretta non spezzano il legame con le comunità interessate e pertanto rientrano indubbiamente tra le forme di elezione di tipo democratico. Ciò, a maggior ragione, se, come previsto nel presente disegno di legge l'elettorato attivo e passivo vengono riconosciuti non solamente ai sindaci, ma anche ai consiglieri comunali".

L'interpretazione cui la relazione introduttiva (ed il disegno di legge in esame) si conforma è sostenuta, in dottrina, dal rilievo in base al quale il nuovo testo dell'art. 114 Cost., nell'elencare gli enti costitutivi della Repubblica, non avrebbe in realtà inteso parificarli completamente. Nulla si opporrebbe, pertanto, al prevedere che la Provincia

operi come ente rappresentativo di secondo grado, differentemente da quanto accade per Comuni e Regioni.

**In senso contrario, le Province di Pordenone, Gorizia, Trieste e Udine ritengono debba notarsi quanto segue.**

1. Che gli enti elencati nell'art. 114 Cost., e componenti la Repubblica, non siano uguali e del tutto comparabili, è cosa ovvia: ciascuno ha poteri e funzioni peculiari che lo distinguono dagli altri. E non potrebbe essere diversamente, se si considera il diverso ruolo di ciascuno nell'ordinamento giuridico, necessaria ed opportuna conseguenza dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Ma ogni componente della Repubblica è autonomo ed ha pari dignità costituzionale rispetto agli altri: il che significa, secondo l'interpretazione prevalente, che ciascuno non può essere sminuito rispetto agli altri, privandolo delle funzioni essenziali o riducendolo ad inferiore gerarchico, obbligato a sottostare alle decisioni altrui.

L'autonomia di cui ragiona l'art. 114, a maggior ragione se intesa alla luce dei principi di cui agli artt. 1 e 5 Cost., è dunque politica, prima ancora che amministrativa: consiste in altri termini nella capacità di delineare, nell'esercizio delle funzioni attribuite, finalità d'azione e scelte strategiche indipendenti, capaci di incidere sulla vita delle collettività locali: scelte da attuare, poi, grazie all'attività amministrativa propriamente intesa. Senza autonomia politica, nel senso appena precisato, non esiste vera autonomia, ma mera sudditanza alle decisioni altrui.

L'autonomia politica, per essere pienamente compatibile con il principio democratico, non può che andare di pari passo con la responsabilità politica. La quale presuppone un rapporto di rappresentanza (anch'essa politica) tra elettori ed eletti in virtù del quale i primi, attraverso il voto, possano far ricadere sui secondi la loro insoddisfazione, ed orientare diversamente le future scelte strategiche. Le autonomie locali di cui ragiona l'art. 5 Cost. sono, innanzitutto, le comunità locali: gli enti rappresentativi (le Province, nel caso di specie) esistono in funzione delle (e per le) comunità locali, e non viceversa.

Se si tiene presente il collegamento tra i concetti appena delineati (funzioni proprie dell'ente – autonomia politica – responsabilità politica – rappresentanza politica) si riesce

a cogliere perché appaia difficilmente compatibile con la declinazione democratica del principio autonomistico l'elezione di secondo grado delle Province, nel senso delineato dai disegni di legge di cui si sta discutendo (sia nazionale che regionale), a regole costituzionali invariate.

Il meccanismo elettorale di secondo grado (quando non addirittura di terzo), per come viene prospettato nello schema del disegno di legge in esame, finisce infatti per rendere molto – troppo – labile il legame di rappresentanza e di responsabilità tra la cittadinanza/comunità provinciale e gli organi politici di governo della Provincia. Questi ultimi operano, in sostanza, quali delegati dei consiglieri provinciali, a loro volta delegati dei sindaci e dei consiglieri comunali dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia: in che modo è concepibile, a queste condizioni, un reale controllo democratico, da parte di elettori chiamati ad esprimere il loro voto esclusivamente a livello comunale, sull'indirizzo politico definito dagli organi di vertice della Provincia (Presidente e Giunta)?

Cosa, questa, tanto più grave se si considera che le funzioni provinciali vengono per il momento mantenute integre, avendo il disegno di legge regionale "Disciplina delle elezioni provinciali" ad oggetto esclusivamente la forma di governo delle Province.

Se le funzioni provinciali rimangono, se sono diverse da quelle comunali e ad esse sovraordinate (proprio perché di area vasta), a quale titolo tali funzioni dovrebbero essere svolte da delegati degli amministratori comunali scelti tra i medesimi, al di fuori di un chiaro e diretto rapporto di rappresentanza/responsabilità politica con la cittadinanza/collettività locale di riferimento?

In definitiva, sino a che le Province esisteranno come enti autonomi costituzionalmente garantiti ed avranno funzioni proprie, la loro trasformazione in enti a legittimazione democratica indiretta, espressione degli amministratori comunali, suscita seri dubbi di compatibilità con gli artt. 1, 5 e 114 Cost. Dubbi che, ovviamente, si estendono al disegno di legge regionale in esame ove si rammenti che le disposizioni costituzionali appena ricordate costituiscono senz'altro principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica: principi che devono, dunque, essere rispettati anche nello svolgimento della potestà legislativa regionale primaria, ai sensi dell'art. 4 del vigente Statuto speciale.

2. Il fatto che il disegno di legge in commento riguardi esclusivamente il sistema elettorale e la forma di governo delle Province non esime dal ricordare, perlomeno in via

di estrema sintesi, i profili problematici che emergono – anche – dal complessivo disegno riformatore delle autonomie locali definito dalla Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, quale viene delineandosi anche sulla base della proposta di legge nazionale n. 1/2013 (di modifica dello Statuto), e delle ‘Linee guida per il riordino del sistema Regione – Autonomie locali’.

a) E' in primo luogo criticabile, per quanto sin qui considerato, la decisione di intervenire con legge ordinaria in modo incisivo sulla forma di governo di un ente costitutivo della Repubblica, la cui autonomia ha trovato ulteriore riconoscimento nel riformato art. 114 Cost., prima di aver riformato o comunque meglio definito i caratteri essenziali di tale ente a livello costituzionale.

La motivazione espressa dalla Giunta regionale nella relazione illustrativa <sup>(1)</sup> (che riecheggia quella manifestata dal legislatore nazionale) non è giustificabile dal punto di vista giuridico-costituzionale: la riforma della copertura costituzionale di un ente costitutivo della Repubblica non può essere “anticipata” da una legge ordinaria che incide in modo decisivo sull'autonomia politica di tale ente, pena la totale vanificazione della garanzia costituzionale medesima.

b) E' discussa la stessa legittimità costituzionale della decostituzionalizzazione/soppressione delle Province, alla luce della qualificazione come principio supremo dell'art. 5 Cost., e della preesistenza rispetto all'ordinamento repubblicano di comunità locali di area vasta (prima) e di corrispondenti enti rappresentativi (poi). Il che non significa, ovviamente, che l'attuale ordinamento delle autonomie locali sia del tutto immodificabile: esso può certamente essere riformato nei suoi fondamenti costituzionali, ma solo ragionevolmente, tenendo conto delle implicazioni di sistema, che travalicano il titolo V, parte II della Costituzione.

c) In ogni caso, non pare esservi dubbio sul fatto che la soppressione dell'ente Provincia in Friuli-Venezia Giulia presupponga la precedente decostituzionalizzazione a

---

1) “I cittadini del Friuli Venezia Giulia, e in particolare quelli della Provincia di Pordenone, non comprenderebbero l'azione di governo di una Regione che, da un lato, si pone come obiettivo il superamento delle province e muove dei passi concreti in questa direzione e, dall'altro, contemporaneamente, continua a chiamare gli elettori ad eleggere gli organi provinciali”.



livello nazionale: sempre a patto che essa sia possibile e legittima: la modifica dello Statuto speciale non può anticipare la modifica della Costituzione italiana, ma la deve seguire.

d) La soppressione delle Province, per come viene prospettata a livello regionale, suscita molteplici dubbi (di legittimità e di merito costituzionale) che hanno a che vedere con la ragionevolezza e la congruità della riforma del sistema delle autonomie locali (sindacabili alla luce del significato ampio dell'art. 3 Cost. fatto proprio dalla giurisprudenza costituzionale ormai consolidata), e che è bene non sottovalutare, già da ora. Questi sembrano essere i rilievi principali.

d.1) Si vogliono sopprimere le Province, ma contemporaneamente si ammette la necessità di enti di area vasta dotati di funzioni intermedie tra i Comuni e la Regione. Ora, poiché per tradizione culturale, storica, sociale ed economica gli enti di area vasta nell'ordinamento italiano sono proprio le Province, non si comprende per quale motivo la riforma degli enti locali debba passare attraverso la loro soppressione e la creazione di nuove figure istituzionali ancora non ben definite. Non sarebbe preferibile ottimizzare i compiti e le funzioni delle Province, che già esistono? Entra in gioco, evidentemente, il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., declinato nelle due accezioni della efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

d.2) Il ventilato motivo della soppressione delle Province consisterebbe nella possibile riduzione della spesa pubblica. Ma si tratta di risparmi tutti da dimostrare (anche a livello nazionale), in ogni caso relativamente modesti e riguardanti il solo apparato istituzionale. E, soprattutto, questi risparmi rischiano di essere superati dalle inefficienze e dalle conseguenti spese che potrebbero caratterizzare il nuovo sistema degli enti locali specie nella fase transitoria, a maggior ragione se mal strutturato. La questione - ritengono le Province - merita particolare approfondimento: meglio sopprimere le Province, o meglio riorganizzarle e ridefinirne i compiti rispetto a Comuni, Regioni ed altri enti intermedi? Anche sotto questo profilo, le implicazioni relative al buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.) non possono essere ignorate.

d.3) L'attribuzione delle funzioni provinciali a forme associative di Comuni ed alla Regione lascia perplessi. Se le funzioni di area vasta sono *naturaliter* sovracomunali, difficilmente forme associative tra Comuni possono essere il luogo più idoneo per il loro esercizio; quindi, se si ammette l'esistenza di funzioni di area vasta, sovraordinate rispetto a quelle comunali e capaci di condizionarle, tali funzioni non possono che essere svolte da un ente diverso rispetto ai Comuni, proprio alla luce del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.). L'attribuzione delle funzioni provinciali alla Regione, del resto, avverrebbe al prezzo di un'ulteriore, eccessiva "amministrativizzazione" della Regione, e di un "neocentralismo" regionale che rischia di allontanare ancor più i Comuni dalle decisioni politico/strategiche di area vasta: la soppressione dell'ente intermedio potrebbe tornare a danno dei Comuni stessi. Pure in questa prospettiva, ogni riallocazione di funzioni tra Comuni, area vasta e Regione dovrebbe avere come obiettivo nel medio-lungo termine l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.).

d.4) Vanno considerate con attenzione le possibili ricadute del disegno di riforma sin qui ricordato per le amministrazioni comunali. Tali ricadute potranno essere compiutamente valutate, in realtà, solo alla luce della disciplina che sarà puntualmente predisposta in attuazione delle 'Linee guida'. Qualche considerazione può essere svolta, tuttavia, già da ora.

La conseguenza più immediata del disegno di legge regionale che riforma il sistema elettorale e la forma di governo delle Province è rappresentato, per il momento, più che altro dagli oneri ulteriori che ricadranno sui Comuni per l'elezione del Consiglio provinciale; oneri di carattere organizzativo (artt. 15-25), ed economico (art. 29). A ciò si aggiunge, ovviamente, il carico di lavoro derivante dalle funzioni di consigliere provinciale, assessore, presidente, che dovranno essere portate innanzi unitamente alle funzioni di amministratore comunale.

Si è già evidenziato, inoltre, come la soppressione dell'ente intermedio rischi di tornare a danno dei Comuni stessi. In particolare, dei Comuni più piccoli, che potrebbero trovarsi a "contare" assai poco negli istituendi enti associativi intercomunali. Paradossalmente, proprio il fatto che determinate scelte strategiche sovracomunali vengano adottate in seno ad enti associativi comunali – che certo non procederanno

all'unanimità ma, inevitabilmente e legittimamente, a maggioranza – potrebbe condurre a decisioni sbilanciate in favore di determinati territori comunali, a danno di altri.

Questo possibile effetto, peraltro, è quasi sicuramente rinvenibile anche nel disegno di legge in commento, se si considera che il numero di seggi di consigliere provinciale è assegnato a ciascun collegio in base alla popolazione. I collegi con popolazione ridotta conteranno meno, dunque, dei collegi con popolazione più ampia (2).

Questa è una conseguenza inevitabile di qualsiasi sistema elettorale che cerchi di stabilire un legame tra popolazione residente e rappresentanza istituzionale, ma nel sistema elettorale di secondo livello definito dal disegno di legge in esame assume connotazioni particolari: il peso specifico del voto degli amministratori comunali – anche se numerosi – dei territori meno popolati sarà particolarmente modesto (proprio perché il numero dei consiglieri provinciali eleggibili da ciascun collegio non dipende dal numero di amministratori comunali che partecipano alla votazione, ma dalla popolazione residente).

L'effetto del disegno di legge in commento è, dunque, da un lato quello di allontanare la popolazione dall'effettivo controllo democratico sulle decisioni politiche e sulle scelte strategiche deliberate dagli organi provinciali; e, dall'altro, quello di attribuire maggiore importanza agli amministratori comunali dei territori più densamente popolati.

---

2 ) E' sufficiente osservare la tabella pubblicata nella relazione accompagnatoria, in sede di commento all'art. 11 del disegno di legge regionale, per cogliere il diverso "peso" dei collegi elettorali provinciali.