

I motivi per i quali i bellunesi dovrebbero votare “no” al referendum sulla riforma costituzionale.

Sul contenuto della riforma costituzionale sono molte le considerazioni favorevoli e contrarie. Il BARD le ha attentamente valutate e con questo documento intende inserire nella discussione il punto di vista degli interessi delle comunità dolomitiche. Un punto di vista che nessuno s'è preso la briga di considerare. Vogliamo fornire ai nostri iscritti e lettori un breve premissa perché non tutti hanno avuto il tempo e la voglia di occuparsi di questa riforma costituzionale.

- 1) Il parlamento viene trasformato. La camera rimane uguale a prima con 630 deputati eletti, sarà l'unica a dare e togliere la fiducia al governo e a proporre e approvare le leggi ordinarie e i decreti. Il Senato sarà composto da 95 senatori (21 sindaci e 74 consiglieri regionali) più 5 senatori nominati dal capo dello Stato e avrà competenza legislativa solo su leggi costituzionali. In questo modo scompare la doppia approvazione delle leggi da parte della Camera e del Senato. Si pone il problema che i Senatori consiglieri regionali (scelti dagli elettori al momento della loro elezione al Consiglio regionale) e i sindaci decadrebbero dalla loro carica senatoriale quando cessa il loro mandato regionale o comunale. Così al Senato la maggioranza potrebbe cambiare più volte nel corso della stessa legislatura. La Camera eleggerà tre giudici costituzionali e il Senato due. Il presidente della repubblica sarà eletto solo da Senatori e deputati e non ci saranno più i rappresentanti regionali. Spariscono i senatori a vita che rimarranno in carica sette anni. Il presidente della Camera (e non più del Senato) sostituirà il Capo dello Stato in caso di suo impedimento, dimissioni o morte.
- 2) La riforma introduce limiti sui contenuti dei decreti legge (ora possibili solo in caso di necessità ed urgenza, ma utilizzati in modo abusivo innumerevoli volte) e impone ai regolamenti parlamentari di definire tempi certi per l'approvazione dei decreti legislativi del Governo (le leggi scritte dal Governo invece che dal Parlamento).
- 3) Viene riscritto l'art.117 della Costituzione che definisce le competenze dello Stato e delle Regioni. Lo Stato assume la completa competenza su energia, infrastrutture, protezione civile, inoltre lo Stato potrà legiferare anche sulle materie di competenza esclusiva delle regioni se lo richiede “l'unità giuridica ed economica della Repubblica e la tutela dell'interesse nazionale”.
- 4) Sono eliminate le province come enti locali dotati di autonomia regolamentare, finanziaria e amministrativa. Rimangono gli enti di area vasta la cui disciplina sarà decisa dalle Regioni.
- 5) E' abrogato il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

- 6) Viene introdotto il referendum propositivo per proporre leggi popolari.
- 7) Si elevano a 150 mila le firme necessarie per le leggi di iniziativa popolare (in luogo delle 50 mila previste ora).

Queste, in sintesi, le principali modifiche proposte. Ora vi proponiamo il nostro commento sulla proposta di riforma.

- A) La Costituzione dovrebbe sempre essere il frutto di un accordo tra parti in conflitto e non un testo imposto da una parte a tutte le altre. Questa modifica, come quella del 2001, è una riforma di una minoranza, approvata da un Parlamento eletto con una legge elettorale incostituzionale e di un Governo che non è l'esito di una competizione elettorale ma del peggiore trasformismo parlamentare.
- B) La "riforma" è un mix di interventi su diversi aspetti della Costituzione che scardinano il sistema politico istituzionale trasferendo potere concreto dal Parlamento al Governo e riducendo il rapporto di rappresentanza diretta ad un rapporto di sudditanza del parlamento alle proposte di legge del Governo. Interviene poi sulle competenze statali e regionali accentrando poteri allo stato e riducendo quelli regionali. Interviene su questioni poco rilevanti come l'abolizione del Cnel e le pone sullo stesso piano di altre molto rilevanti come l'eliminazione di un ente locale come la Provincia.
- C) La "riforma" dice di aver eliminato il bicameralismo e le Province per ridurre i costi della politica, ma i costi dell'uno e delle altre rimangono inalterati perché rimangono in vita gli organi, privati del potere precedente, ma con i loro centri di spesa sempre attivi.
- D) La "riforma" è un pasticcio con un testo legislativo complesso e incomprensibile, scritto malissimo, che innescherà più conflitti di quelli che dice di voler eliminare. Per fare un esempio ecco qua l'art.70: *"La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma"*. Una procedura legislativa complessa, che prevede leggi bicamerali, leggi monocamerali ma con possibilità di emendamenti da parte del Senato, differenziate a seconda che tali emendamenti possano essere respinti dalla Camera a maggioranza semplice o a maggioranza assoluta
- E) La "riforma" si coniuga con un sistema elettorale che prevede un ampio premio di maggioranza alla Camera per il partito che ottiene un voto in più degli altri, concentrando le funzioni legislative alla Camera, dove la forza di maggioranza godrà di un ampio vantaggio rispetto all'opposizione e anche in confronto agli elettori effettivamente

rappresentati, così si dà troppo potere al Governo e alla forza parlamentare che lo sostiene.

- F) La “riforma” riduce gli spazi di partecipazione, aumentando il numero di firme per presentare leggi di iniziativa popolare e portando a 800 mila le firme necessarie per in referendum abrogativo in cambio di una riduzione del quorum.

Queste le più rilevanti critiche alla “riforma” sul piano generale e di metodo. Ma la questione che più ci interessa è un'altra, questa riforma favorisce gli interessi dei bellunesi?

Per valutarla, da questo punto di vista, è necessaria una breve premessa. La questione centrale è se ci serve oppure no un'istituzione che dia adeguata rappresentanza agli interessi delle comunità dolomitiche. Noi riteniamo che questa sia indispensabile altrimenti le comunità non avrebbero più alcuna rappresentanza collettiva e dovrebbero tutelare i loro interessi in sede regionale da sole. Con quale esito è facilmente intuibile visto che la comunità più numerosa ha meno di 80 mila residenti e ed esprime in media meno di 45 mila voti. Questa istituzione c'è sempre stata nella storia repubblicana ed era la Provincia. Noi non siamo nostalgici conservatori dell'ente provincia sappiamo, però, che senza una rappresentanza adeguata le comunità bellunesi saranno in breve tempo dissolte. Perciò chiediamo che l'ente che raccoglie gli interessi delle comunità dolomitiche, comunque lo si chiami, sia un ente eletto a suffragio universale, dotato di sovranità, di adeguate risorse, competenze, funzioni e strutture amministrative. Se il lettore condivide questa nostra idea possiamo valutare il testo della “riforma” costituzionale. Essa è il compimento di un lungo percorso di riduzione dei poteri e delle risorse degli enti locali. Di tutti gli enti locali.

Il Parlamento Italiano ha con la legge 30 dicembre 1989, n. 439 ratificato la Convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985. (GU n.17 del 22-1-1990 - Suppl. Ordinario n.4). In questa Carta (d'ora in avanti denominata CEAL) vi sono contenuti i fondamenti e il concetto di autonomia locale descritti nel seguente modo:

Art. 2 Fondamento costituzionale e legale dell'autonomia locale.

Il principio dell'autonomia locale deve essere riconosciuto dalla legislazione interna, e, per quanto possibile, dalla Costituzione.

Art. 3 Concetto di autonomia locale

1. Per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici.

2. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. Detta disposizione non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge.

Tali principi sono in linea con il dettato della Costituzione italiana che afferma nei suoi principi fondativi:

Art. 5

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Nel titolo V della costituzione conferma un impianto istituzionale costruito intorno alle autonomie locali, poiché afferma senza ombra di dubbio nella sua:

Parte seconda, Ordinamento della Repubblica Titolo V Le Regioni, Le Province, I Comuni

Art. 114

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Tutto questo è contraddetto da recenti iniziative di legge ordinaria e di riforma Costituzionale che, su stimolo del Governo italiano, il Parlamento ha recentemente approvato e che negano alle comunità delle Regioni e delle Province italiane qualsiasi reale autonomia nell'esercizio delle loro funzioni. La prima di queste iniziative legislative è la Legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" (G.U. n. 81 del 7 aprile 2014), nella quale si determina che:

51. In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge.

52. Restano comunque ferme le funzioni delle regioni nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. Le regioni riconoscono alle province di cui al comma 3, secondo periodo, forme particolari di autonomia nelle materie di cui al predetto articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione.

53. Le norme di cui ai commi da 51 a 100 non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla regione Valle d'Aosta.

Quest'articolo viola il principio costituzionale di eguaglianza.

54. Sono organi delle province, di cui ai commi da 51 a 53, esclusivamente:

- a) il presidente della provincia;*
- b) il consiglio provinciale;*
- c) l'assemblea dei sindaci.*

Anche quest'articolo viola il principio di eguaglianza e l'art. 6, comma uno, della Carta UE delle autonomie locali, poiché l'iniziativa del legislatore non ha avuto il consenso degli enti provinciali così radicalmente modificati.

...omissis...

58. Il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia.

60. Sono eleggibili a presidente della provincia i sindaci della provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni.

Gli articoli 58 e 60 articolo violano il principio di eguaglianza perché esclude dall'elettorato passivo in modo arbitrario dei sindaci e l'art. 6 comma uno, della Carta UE delle autonomie locali, nel quale si afferma che:

1. Senza pregiudizio di norme più generali emanate dalla legge, le collettività locali devono poter definire esse stesse le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi, per adeguarle alle loro esigenze specifiche in modo tale da consentire un'amministrazione efficace.

...omissis...

69. Il consiglio provinciale è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia. Sono eleggibili a consigliere provinciale i sindaci e i consiglieri comunali in carica. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere provinciale.

Quest'articolo viola l'art. 3 comma 2 della Carta europea dell'autonomia locale, nella quale si afferma:

Articolo 3

Concetto di autonomia locale

1. Per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici.

2. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri **eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale**, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. Detta disposizione non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge.

...omissis...

L'osservazione sulla violazione è rafforzata dal fatto che i principi in materia elettorale elencati dalla Carta trovano riscontro anche nel "Codice di buone pratiche in materia elettorale", atto adottato dalla Commissione di Venezia il 18-19 ottobre 2002. Il Codice, le cui disposizioni sono ricognitive di "common principles of the European electoral heritage" e, in quanto tali, si riferiscono tanto alle elezioni locali e regionali quanto alle elezioni nazionali o federali, ha contribuito a chiarire non soltanto il significato dell'art. 3 comma 2 CEAL, ma serve anche da parametro di interpretazione della Convenzione nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (CorEDU). La Corte, pur non giudicando direttamente sulla violazione del Codice, si è espressa sulla violazione dell'art. 3 del Protocollo I. L'art. 3 del Protocollo I CEDU non assume il carattere dell'universalità e dell'elezione diretta, ma la CorEDU ha stabilito che "the common principles of the European constitutional heritage, which form the basis of any genuinely democratic society, frame the right to vote in terms of the possibility to cast a vote in universal, equal, free, secret and direct elections held at regular intervals". Visto che la Corte Costituzionale italiana prevede che tra gli obblighi internazionali dell'Italia vi sia anche quello "adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato (nel nostro caso la CEDU¹), nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione", ossia la Corte europea dei diritti dell'uomo (CorEDU), le norme del Protocollo I CEDU, interpretate alla luce del "Codice di buone pratiche in materia elettorale", il quale è a sua volta il precipitato dell'art. 3 § 2 CEAL, sono a tutti gli effetti riconosciute come norme interposte nei giudizi di costituzionalità ex art. 117 comma 1 della Costituzione Italiana.

¹ Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, Roma, 4.XI.1950

84. *Gli incarichi di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci sono esercitati a titolo gratuito. Restano a carico della provincia gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi di cui agli articoli 80, 84, 85 e 86 del testo unico. (Comma così modificato dall'art. 23, comma 1, legge n. 114 del 2014).*

Quest'articolo viola in modo evidente l'art. 7 comma 2 della Carta UE delle autonomie locali dove si afferma che:

*"1. Lo statuto dei rappresentanti eletti dalle collettività locali deve assicurare il libero esercizio del loro mandato.
2. Esso deve consentire un adeguato compenso finanziario delle spese derivanti dall'esercizio del loro mandato, nonché, se del caso, un compenso finanziario per i profitti persi, od una remunerazione per il lavoro svolto, nonché un'adeguata copertura sociale."*

L'inosservanza della Convenzione europea sulle autonomie locali non è solo legislativa ma anche economico-finanziaria. I trasferimenti finanziari dello Stato alle Province, dal 2010 al 2014, sono diminuiti da 1,135 miliardi di euro a 452 milioni con una riduzione del 60,17% del loro valore corrente. Questo, senza modificare le competenze da esercitare. Nello stesso periodo i trasferimenti dalle Regioni sono diminuiti da 2,827 miliardi di euro a 2,298 miliardi di euro con una riduzione del 18,72%. Gli ulteriori tagli previsti per il 2016 e 2017 sono di 1 miliardo nel 2015, 2 miliardi nel 2016 e 3 miliardi nel 2017.

Per la Provincia di Belluno, questa scelta del Governo centrale, attuata con diverse leggi finanziarie e documenti economico finanziari annuali², ha prodotto una riduzione dei trasferimenti di 22,811 milioni di euro e il totale dei trasferimenti/Statali e regionali) si è ridotto da 51,450 milioni euro a 22,895 milioni con una riduzione del 55%. E ciò riguarda un ente cui la legge 56/2014 assegna, in qualità di Provincia montana, l'esercizio di ulteriori funzioni fondamentali che sono definite all'art. 86:

"a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;

b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

La Provincia può altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive."

Si segnala inoltre che la legge di stabilità del 2015 impone alle Province dal 1° gennaio 2015 il taglio delle dotazioni organiche:

a) per le Province, in misura pari al 50% del costo della dotazione organica del personale di ruolo al 8 aprile 2014;

² Ci si riferisce ai Decreti legge del 31 maggio 2010, n. 78 Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. (GU n.125 del 31-5-2010 - Suppl. Ordinario n. 114), del 6 dicembre 2011, n. 201 Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici. (GU n.284 del 6-12-2011 - Suppl. Ordinario n. 251), del 6 luglio 2012, n. 95 Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini. (GU n.156 del 6-7-2012 Suppl. Ordinario n. 141) e del 24 aprile 2014, n. 66 Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. (GU n.95 del 24-4-2014), e la Legge 23 dicembre 2014, n. 190 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015). (GU n.300 del 29-12-2014 - Suppl. Ordinario n. 99).

b) per le Città metropolitane, in misura pari al 30% del costo della dotazione organica del personale di ruolo al 8 aprile 2014.³

La norma è stata poi modificata per la provincia di Belluno equiparando il provvedimento a quello previsto per le città metropolitane. In ogni caso, con una riduzione del 55% dei trasferimenti e del 30% del personale, la provincia di Belluno non riesce a coprire le spese correnti, non ha un centesimo per spese di investimento e si trova con 251 dipendenti che, in assenza di risorse che permettano all'ente di svolgere le proprie funzioni, non hanno attività amministrativa da svolgere, pur costando 8,848 milioni di euro l'anno.

Tutto ciò avviene in totale contrasto con l'art.9 della Carta europea dell'autonomia locale:

Art. 9 Risorse finanziarie delle collettività locali

- 1. Le collettività locali hanno diritto, nell'ambito della politica economica nazionale, a risorse proprie sufficienti, di cui possano disporre liberamente nell'esercizio delle loro competenze.*
- 2. Le risorse finanziarie delle collettività locali devono essere proporzionate alle competenze previste dalla Costituzione o dalla legge.*
- 3. Una parte almeno delle risorse finanziarie delle collettività locali **deve provenire da tasse e imposte locali** di cui esse hanno facoltà di stabilire il tasso nei limiti previsti dalla legge.*
- 4. I sistemi finanziari che sostengono le risorse di cui dispongono le collettività locali devono essere di natura sufficientemente diversificata ed evolutiva per consentire loro di seguire, in pratica, per quanto possibile, l'andamento reale dei costi di esercizio delle loro competenze.*
- 5. La tutela delle collettività locali finanziariamente più deboli richiede la messa in opera di procedure di perequazione finanziaria o di misure equivalenti, destinate a correggere gli effetti di una ripartizione impari di fonti potenziali di finanziamento, nonché degli oneri loro incombenti. Dette procedure o misure non devono diminuire la libertà di opzione delle collettività locali nel proprio settore di responsabilità.*
- 6. Le collettività locali dovranno essere opportunamente consultate per quanto riguarda le modalità dell'assegnazione, nei loro confronti, delle risorse nuovamente distribuite.*
- 7. Per quanto possibile, le sovvenzioni concesse alle collettività locali non dovranno essere destinate al finanziamento di progetti specifici. La concessione di sovvenzioni non deve pregiudicare la libertà fondamentale della politica delle collettività locali, nel proprio settore di competenza.*
- 8. Per finanziare le loro spese di investimento, le collettività locali devono poter avere accesso, in conformità alla legge, al mercato nazionale dei capitali.*

La questione delle risorse, in particolare quelle proprie derivanti da strumenti fiscali atti alla raccolta di tributi locali, non è questione da sottovalutare. Infatti, gli artt. 9 § 1, § 2 e § 3 CEAL, dispongono che le risorse finanziarie degli enti locali debbano essere commisurate ai compiti loro affidati dalla Costituzione e dalla legge, pena la violazione dell'autonomia locale nella sua declinazione finanziaria. Si tratta di disposizioni portatrici di un principio generale, l'autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali, già stabilito con sufficiente precisione agli artt. 119 comma 1, 2 e 5 della Costituzione italiana. Dal comma 1 e 2 si ricava che l'autonomia finanziaria di entrata degli enti territoriali si deve basare anche su tributi ed entrate proprie. A tale norma corrisponde quella dell'art. 9 § 3 CEAL, il quale impone che una parte delle risorse finanziarie degli enti locali debba provenire da tasse ed imposte proprie. Il comma 5, invece, prevede che le risorse degli enti territoriali - tanto quelle autonome, quanto quelle derivate - servano allo scopo di finanziarne integralmente le funzioni. Previsione che ricalca quella dell'art. 9 § 2 CEAL, il quale sancisce che le risorse finanziarie degli enti locali debbano essere "commisurate" (e "sufficienti", se si considera anche l'art. 9 § 1 CEAL)

³ Vedi commi 421-422-423 Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

alle funzioni esercitate. Il requisito costituzionale dell'integralità è, infatti, più ampio e tale da ricomprendere i criteri della adeguatezza o, almeno, della sufficienza.

L'intervento del Governo italiano sulle Province non si limita alla legislazione ordinaria, ma interviene con il recente Disegno di legge costituzionale n. 2613/B, approvato in prima lettura dal Parlamento, dove, all'art. 28, si prevede la modifica dell'art. 114 della Costituzione, sopprimendo il riferimento alle Province come enti costitutivi della Repubblica.

1. All'articolo 114 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo comma, le parole: «dalle Province,» sono soppresse;*
- b) al secondo comma, le parole: «le Province,» sono soppresse.*

All'art. 31, si prevede la cancellazione delle province dall'art. 118 della Costituzione, eliminandole come titolari di funzioni amministrative proprie.

1. All'articolo 118 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo comma, la parola: «Province,» è soppressa;*
- b) dopo il primo comma è inserito il seguente: «Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori»;*
- c) al secondo comma, le parole: «le Province» sono soppresse;*
- d) al terzo comma, le parole: «nella materia della tutela dei beni culturali» sono sostituite dalle seguenti: «in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici»;*
- e) al quarto comma, la parola: «Province» è soppressa.*

All'art. 32 si elimina ogni riferimento alle Province contenuto nell'art. 119 della Costituzione togliendo a questo ente la titolarità del diritto alla raccolta di risorse tributarie proprie e, contemporaneamente, le si priva del diritto alla proprietà di un patrimonio pubblico sottoposto alla loro esclusiva sovranità.

1. L'articolo 119 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 119. – I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti assicurano il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni, sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la

contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

Nel testo di riforma costituzionale approvato è completamente assente ogni riferimento agli Enti di area vasta che nella legge 56/2014 avrebbero dovuto sostituire le Province che in quella norma continuano a essere chiamate con il loro nome di Province.

Si assiste, quindi, al paradosso di una norma (la Legge 56/2014) che provvede al ridimensionamento delle funzioni delle Province, intervenendo sulle loro competenze, sul loro sistema elettorale, dimezzando i trasferimenti finanziari e il personale per poi approvare una legge costituzionale (D.L. Costituzionale n. 2613/B) che abolisce del tutto l'ente appena riformato. Al suo posto lascia in vita un ente, detto "di area vasta" che è, di fatto, un consorzio di Comuni, eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali, con le stesse competenze dell'ex Provincia, senza risorse economiche trasferite da Stato e Regione, privo di autonomia tributaria, spogliato del suo patrimonio e di metà dei suoi dipendenti. Si crea così un soggetto ibrido, di secondo grado, lasciandolo nella totale impotenza giuridica ed economica a operare, e destinato al fallimento finanziario e organizzativo. Questo contrasta in modo evidente con l'art. 6 della Carta europea dell'autonomia locale che afferma:

Art. 6 Adeguamento delle strutture e dei mezzi amministrativi alle missioni delle collettività locali.

1. Senza pregiudizio di norme più generali emanate dalla legge, le collettività locali devono poter definire esse stesse le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi, per adeguarle alle loro esigenze specifiche in modo tale da consentire un'amministrazione efficace.

Per le comunità della ex Provincia di Belluno questo significa rimanere prive di servizi essenziali come:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c) valorizzazione dei beni culturali;
- d) viabilità e trasporti, compresa la manutenzione delle strade e la loro pulizia durante la stagione invernale;
- e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
- f) caccia e pesca nelle acque interne;
- g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- h) servizi sanitari, d'igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Perdono inoltre i servizi relativi a:

- a) raccolta e coordinamento delle proposte dei comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale e ambientale della Regione;
- b) la determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;
- c) programmi pluriennali di sviluppo economico sia di carattere generale che settoriale.

Sono private anche del piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

- a) le diverse destinazioni del territorio;
- b) la localizzazione delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee d'intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico-forestale per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Tutto questo in totale contrasto con l'art. 4 della Carta europea dell'autonomia locale che afferma che:

2. *Le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità.*
3. *L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza **sulle autorità più vicine ai cittadini**. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia.*
4. *Le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali. Possono essere messe in causa o limitate da un'altra autorità, centrale o regionale, solamente nell'ambito della legge.*
5. *In caso di delega dei poteri da parte di un'autorità centrale o regionale, le collettività locali devono fruire, per quanto possibile, **della libertà di armonizzare l'esercizio delle loro funzioni alle condizioni locali**.*
6. *Le collettività locali dovranno essere consultate per quanto possibile, in tempo utile ed in maniera opportuna nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente.*

A questo proposito si segnala che il mantenimento di un livello di governo intermedio tra Comune e Regione sulla base di una considerazione di carattere ad un tempo geografico e demografico è già contenuto nei documenti del Congresso dei Poteri Locali e Regionali (CPLRE) dell'Unione Europea⁴: *“Given the geographical size and large populations of these countries, it may seem logical that they should have three tiers of local government” (§ 18)*. Il ragionamento pare essere quello in base al quale, in Stati dalla superficie estesa e dalla densità elevata, è l'ente locale intermedio a rappresentare il livello di governo ottimale per l'erogazione di quei servizi pubblici (come, ad esempio, lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e la rete idrica) e la localizzazione di quelle infrastrutture che, data la necessità di conseguire economie di scala, i Comuni non sarebbero in grado di gestire o realizzare autonomamente. Il rapporto, al § 79, indica infatti gli enti locali intermedi come il livello territoriale dimensionalmente *“better placed than other tiers to decide whether public services (such as health care or education) should be run by local institutions or, alternatively, delegated to outside authorities or private firms”*. In sostanza, pur non negando che la Carta *“does not prohibit the law from specifying the powers and responsibilities of local authorities and hence from modifying them”* (§ 91.1), il Congresso sembra ricondurne l'importanza precipua alle “funzioni di area vasta”, ossia a funzioni, tra le altre, di pianificazione e di programmazione di ambito inter e sovracomunale.

⁴ Vedi la Risoluzione del Parlamento europeo del 2003, sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea (2002/2141(INI)) e il Progetto di parere del Comitato delle regioni, “Il decentramento nell'unione europea e il ruolo delle autonomie locali e regionali nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'UE”, 100a sessione plenaria dell'11 e 12 aprile 2013 Relatore: Franz SCHAUSBERGER (AT/PPE) rappresentante del Land Salisburgo presso il Comitato delle Regioni.



In base al rapporto del Congresso, l'indefettibilità delle "funzioni di area vasta" si collega anche al rispetto del principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 4 § 3 CEAL, alla luce del quale deve essere improntata ogni riforma territoriale (§ 10 lettera b della raccomandazione), dal momento che *"it is difficult to see how responsibility for schools, social services or public highways could be devolved to authorities that are far removed from ordinary citizens"* (§ 77). E' lo stesso rapporto a ricordare, infatti, che il principio di sussidiarietà, così come definito dalla Carta, non esclude un trasferimento di funzioni amministrative o competenze a livelli di governo più lontani dal cittadino, se *"such a move could be justified in view of the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy"*. (§ 91).

Il contrasto esistente tra la legislazione italiana e la Carta europea dell'autonomia locale è stato creato dopo l'approvazione della Carta (15 ottobre 1985) e dopo la sua ratifica (30 dicembre 1989) ed è una palese violazione della Carta.

Il procedimento di controllo politico del Congresso dei Poteri Locali e Regionali sulle riforme degli enti locali intermedi negli Stati membri ha già prodotto, un procedimento di controllo politico in sede di Congresso dei Poteri Locali e Regionali, che è organo consultivo del Consiglio d'Europa, tra i cui compiti statutari rientra quello di: *"submit proposals to the Committee of Ministers in order to promote local and regional democracy"* (Art. 2 § 1 lett. b della risoluzione statutaria del Comitato dei Ministri n. 2/2011), nonché di preparare *"on a regular basis country-by-country reports on the situation of local and regional democracy in all member states ensure, in particular, that the principles of the European Charter of Local Self-Government are implemented"* (Art. 2 § 3 della risoluzione statutaria del Comitato dei Ministri n. 2/2011).

Ai sensi dell'art. 2 § 1 lett. b) della predetta risoluzione statutaria, il 31 maggio 2012 la Commissione governance del Congresso ha approvato in via preliminare una bozza di rapporto esplicativo del Comitato degli esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale (CEAL); al rapporto si sono aggiunte una proposta di raccomandazione e una proposta di risoluzione sulla situazione degli enti locali intermedi negli Stati membri del Consiglio d'Europa (Second Tier Local Authorities Intermediate Governance in Europe⁵), redatte con l'aiuto del Segretariato del Congresso.

I tre atti, che sono stati oggetto di discussione e successiva deliberazione nel corso della ventitreesima sessione plenaria del Congresso svoltasi il 16-18 ottobre 2012, nascono da una mozione volta a tutelare il ruolo degli enti locali intermedi, sottoscritta da dodici delegati del Congresso e discussa il 23 marzo 2011, nel corso della ventesima sessione plenaria. Prima di allora, come evidenziato dall'associazione delle province valtoni, *"congress initiatives(were) mainly directed towards municipalities, without the specific character of local intermediate authorities being taken into consideration"*.

Il Congresso, per consentire in tempi brevi di un atto di controllo politico, sui progetti di ridimensionamento dell'ente Provincia, raccolse il numero di firme necessarie tra i delegati per l'approvazione di una mozione ex art. 22 § 1 del regolamento interno allora in vigore, con la quale è fu avviato un procedimento sulla situazione degli enti locali intermedi negli Stati membri del Consiglio d'Europa. Tale procedimento avviato in sede di Commissione governance, non ha considerato solo la situazione italiana, ma ha scelto di comparare

⁵ Vedi il progetto di risoluzione della 23a SESSIONE PLENARIA, 28 agosto 2012, Il secondo livello del governo locale – i poteri locali intermedi in Europa, Commissione Governance, Relatore: Emilio VERRENGIA, Italia (L, PPE/CD) risoluzioni.

le situazioni nei diversi Stati per produrre un testo favorevole allo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

La mozione afferma che *“intermediate local authorities are essential political players in each member state; they constitute anchor bodies for EU citizens; and they have strategic role in the daily lives of all citizens”*, ed esprime preoccupazione *“about local government reform proposals in certain European countries that aim to eliminate intermediate level local authorities”*(§ 7); riconosce la funzione di mediazione presso i governi nazionali della CEPLI (European Confederation of Intermediate Local Authorities), *«a platform for cooperation and exchanges, serving the interests of its members and also of Europe by becoming recognised correspondent for national and European institutions “* (§ 1); infine, affida alla Commissione governance del Congresso il compito di preparare un rapporto sulla situazione degli enti locali intermedi, *“so as bring to the fore its powers and responsibilities and help make these authorities local action better known”* (§ 9.2).

Durante la ventiduesima sessione plenaria, svoltasi tra il 20 e il 22 marzo 2012, il Congresso ha ospitato un dibattito pubblico sul tema della mozione, intitolato *“Intermediate Levels of Government and Good Governance”*. In quella sede, i delegati hanno giudicato la riforma del Governo italiano, contenuta nel D.L. n. 201/2011, genericamente in violazione di alcuni principi contenuti nella Carta europea dell'autonomia locale (CEAL), senza tuttavia produrre un preciso riferimento normativo al riguardo. Intervistato sul tema della soppressione delle province il Presidente del Congresso, il britannico Keith Whitmore, valutò che la soppressione o il ridimensionamento delle Province fosse di per sé non conforme allo spirito della Carta, a meno che il popolo italiano non si fosse pronunciato in maniera favorevole. Affermazione che, in conformità alla seconda parte dell'art. 5 CEAL, pare sottendere la legittimità di decisioni degli Stati membri intese a sopprimere o a ridimensionare gli enti locali intermedi, nella misura in cui siano referendum popolari e non leggi regionali o dello Stato, a ratificarle. Mircea Cosma, presidente del Consiglio della Contea di Prahova (Romania) e membro del Comitato delle Regioni (CdR) dell'Unione Europea, intervenuto nella discussione in aula in qualità di relatore ospite del Congresso, ha ravvisato una carenza di coinvolgimento degli enti locali intermedi nei progetti di riforma nazionali che li hanno riguardati, in violazione dell'art. 4 § 6 e dell'art. 5 CEAL.

Per brevità si fa solo un rapido cenno alla questione, se la Carta europea dell'autonomia locale, dopo la sua ratifica, fosse o meno vincolante, e assumesse o no il rango di trattato internazionale nell'ambito dell'UE. La questione è risolta perché l'Italia, a differenza di altri Stati, si è impegnata a considerarsi pienamente vincolata, da tutte le disposizioni della Carta, con legge statale 30 dicembre 1989 n. 439, senza usare la disposizione dell'art. 12 CEAL, che consentiva a ciascuno Stato la facoltà di vincolarsi, al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, a venti paragrafi della Parte I della Carta e non a tutti.

Le discussioni in ambito CEAL proseguono fino al 2011 quando sei Regioni italiane a statuto ordinario (Piemonte, Lombardia, Veneto, Molise, Lazio e Campania) e da due Regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia e Sardegna) produssero dei ricorsi per illegittimità costituzionale contro l'art. 23 commi 14-21 del D.L. n. 201/2011.⁶

⁶ D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici. (GU n.284 del 6-12-2011 - Suppl. Ordinario n. 251) Entrata in vigore del provvedimento: 6/12/2011, ad eccezione dell'art. 4 che entra in vigore l'1/1/2012. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214 (in SO n.

Fatto importante perché è in questo decreto che si manifestarono, per la prima volta, le intenzioni di eliminare le Province dall'ordinamento italiano. La Corte costituzionale si esprime nel merito con sentenza n.220 del 3 luglio 2013 e:

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011;
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012;
- 3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011;

In questo modo demolisce il fondamento costituzionale degli articoli 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del DL 201 del 6 dicembre 2011 che sono poi inseriti, in dispregio della sentenza della Corte Costituzionale, nell'art. 1, dai commi 51 a 96 (la legge ha un unico articolo con 151 commi in barba alle buone pratiche suggerite dalla UE)⁷ nella legge 56/2014. Fatta salva la sovranità dei parlamenti nazionali di modificare le Carte Costituzionali va rilevato che:

- 1) la legge 56/2014 che demolisce le province riducendole a meri consorzi di comuni, è legge ordinaria e non aveva la potestà per agire su questa materia;
- 2) la legge 56/2014 laddove s'occupa delle province eredita gli stessi contenuti e talvolta pure la forma, cassata dalla sentenza 220/2013 della Corte costituzionale che giudicò illegittimi i provvedimenti ora oggetto della nostra contestazione;
- 3) Il testo del DL Costituzionale n. 2613/B che all'art.28 interviene sul testo costituzionale dell'art 114, al 31 sul 118, al 32 sul 119, è l'erede diretto ed immediato dell'articolato sulle province della legge 56/2014 (dove, all'art 11, che apre i provvedimenti sulle province, si dice esplicitamente che opera in attesa della riforma del titolo V della Costituzione, che ne è l'evidente completamento) che è figlio illegittimo degli articoli ricordati del DL 201/2011 colpito dalla sentenza di illegittimità costituzionale.

Così, le norme oggetto della nostra contestazione, nell'interesse delle Comunità dolomitiche bellunesi, non sono solo contrarie ai trattati europei ratificati, ma anche alla norma costituzionale vigente. E, cosa ancora peggiore, le ipotesi di modifica costituzionale approvate in prima istanza, nascono da strumenti normativi già colpiti da sentenza che li ha giudicati illegittimi.

Questo il quadro della situazione, sia pure tracciato in modo semplificato. Sulla base di queste valutazioni il BARD invita tutti i bellunesi a recarsi alle urne e votare NO alla "riforma" costituzionale citata. Essa affossa per sempre qualsiasi possibilità di avere un ente rappresentativo delle comunità dolomitiche e lascia il potere di riorganizzare il nostro territorio nelle mani della Regione Veneto. Se associate a questa situazione la spinta per favorire o forzare la fusione dei Comuni, per obbligare a società partecipate ad avere almeno 300

276, relativo alla G.U. 27/12/2011, n. 300).

⁷ Sulle buone pratiche legislative europee vedi: http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

Vedi anche: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Circolare 20 aprile 2001, n.10888, Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi.



mila utenti, per trasferire le funzioni amministrative alle Unioni dei Comuni, al dissesto finanziario dell'attuale Provincia, alla fusione delle camere di Commercio e alla chiusura delle sedi bellunesi degli enti pubblici periferici avrete un'immagine chiara delle buone ragioni per respingere questa riforma costituzionale

BARD Belluno