

VADEMECUM DEI POTERI LOCALI

Aboliamo la Contea, il Dipartimento, il Kreis, il Cantone, la “*Provincia*” Spagnola e la Provincia Italiana ?

Gualtiero Corsini

Sommario: 1. Governo Berlusconi. 2. Governo Monti. 3. La Provincia in generale. 4. La Provincia “Statale”. 5. La Provincia “Politica”. 6. Le Città Metropolitane. 7. Abrogazione della Città Metropolitane. 8. Comuni = Capoluoghi di Provincia. 9. Municipi = Municipi Urbani e Municipi (Comuni) Extra Urbani. 10. Corollario: Contemporaneità delle tornate elettorali. 11. Seconda fase. 12. Conclusioni. 13. Postfazione.

1. Governo Berlusconi.

Il Governo Berlusconi, in questa legislatura e per la prima volta, si è occupato realmente della questione dell’abolizione delle Province. I risultati conseguiti, per quanto non irrilevanti, non possono essere considerati sufficienti anche perché, in concreto, le Province non sono state abolite.

Il 29 aprile 2009 il Senato ha approvato definitivamente il disegno di legge delega sul federalismo fiscale dando parallelamente inizio al lungo cammino per la sua applicazione ipotetica.

Nel contesto di questa legge, si dispone altresì la soppressione delle Province ritenute inutili in base al numero degli abitanti, all’estensione territoriale e ai costi di gestione. Il numero dei consiglieri comunali per le città più grandi viene ridotto da 60 a 40 membri, quello dei consiglieri provinciali da 45 a 30. Saranno soppresse le circoscrizioni comunali eccezion fatta per le città che hanno più di 250.000 abitanti e per i Capoluoghi di Provincia.

La riduzione di costi conseguente a queste misure sarebbe di gran lunga inferiore a quella che si otterrebbe attraverso la completa abolizione delle Province, ed inoltre in queste misure non vi è alcun cenno alla riduzione della burocrazia locale. Al momento le Province non si sopprimono nonostante il pronunciamento favorevole di molti partiti che si erano impegnati ad abolirle anche attraverso specifiche proposte di legge.

La finanziaria rinvia al 2011 il taglio del 20% delle poltrone degli enti locali, ma, in compenso, in caso di elezioni, la riduzione degli assessori comunali e provinciali parte dal 2010.

Lo stato di avanzamento di questi provvedimenti non è noto, ma dovendo fare un’analisi storica è comunque opportuno cominciare da qui, consapevoli di aver perso un’occasione importante per verificare da subito la possibilità di esprimere una soluzione più compiuta avvicinandosi, per quanto possibile, a una decisione politicamente accettabile in grado di soddisfare le fame di riforme tempestive che la società esprime.

La gente comune si aspetta che si attui qualcosa nelle istituzioni locali espresse, impropriamente e superficialmente, nell'abolizione delle Province.

2. Governo Monti.

Il nuovo Presidente del Consiglio Monti, aveva annunciato, nelle prime dichiarazioni, che il problema dell'abolizione delle Province va risolto con una legge Ordinaria, invece che con una legge Costituzionale, come stabilito dal precedente governo.

Detto e fatto, la nuova legge ordinaria, Salva Italia, approvata il 27 dicembre, prevede che si aboliscano le giunte, e i consigli avranno al massimo 10 componenti che eleggeranno tra loro il presidente. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento dell'attività dei Comuni. Entro il 31 dicembre 2012 lo Stato e le Regioni provvedono a trasferire ai Comuni le funzioni delle Province.

Il provvedimento presenta degli aspetti molto positivi come ad esempio l'aver scelto la legge Ordinaria anziché la legge Costituzionale (che avrebbe voluto dire, di fatto, non procedere all'abolizione delle Province in questa legislatura), ma il risultato è insufficiente in quanto non si aboliscono le Province e il personale si trasferisce ai Comuni senza stabilire i criteri: ogni Regione e ogni Provincia farà come crede. Una confusione incredibile, si poteva essere più precisi. C'era una necessità di lanciare un segnale, ma la fretta non era consigliabile per un problema complesso.

Si poteva fare di più: una questione relativa al personale politico e amministrativo, che merita certo una fase di approfondimento, purché tempestivo. Si spera di non aspettare le successive elezioni politiche del 2013 per assumere delle nuove iniziative legislative che migliorino e completino i recenti provvedimenti. Il tempo è ridotto, ma c'è comunque la possibilità di ritocchi significativi.

In queste note si fa una ricognizione delle possibilità esistenti nella "*vexata quaestio*" delle Province, nelle situazioni più indovinate e felici, o al limite, anche più riduttive, anonime o burocratiche, che non sono sottovalutate, perché il Parlamento decide nel bene o nel male.

3. La Provincia in generale.

La mia ricerca è indubbiamente una sintesi perché il problema è complesso e diversificato, ma l'esame è abbastanza completo per ogni singola ipotesi di soluzione.

Questa analisi è altresì necessaria perché, generalmente, i rimedi non sono molto centrati e, in molti casi addirittura errati, per molti dei media (giornali, riviste e TV) e anche nelle proposte di legge. Altresì, l'indagine sarà accessibile a tutti e non indulge al gergo parlamentare, giuridico, burocratico o ideologico.

Il titolo dell'articolo non è una “*boutade*” ma serve a mostrare che l'abolizione della Province è di difficile realizzazione e rende necessarie alcune premesse ed alcune spiegazioni, ma la riforma delle Province è necessaria.

Le Contee, il Kreis, i Dipartimenti, i Cantoni, “*La Provincia*” e le altre aggregazioni locali per qualsiasi paese e, inevitabilmente, le Province italiane, sono centri urbani di dimensioni generalmente grandi o grandissime, costellati di centri extraurbani di importanza minore: grandi, medi, piccoli e piccolissimi.

L'importanza di queste entità è impostata su basi tradizionali assai solide, che risalgono alla notte dei tempi e, oggi, nella maggior parte dei casi, i consiglieri di questi enti sono democraticamente eletti.

Sono innumerevoli le caratteristiche che contraddistinguono ogni provincia l'una dall'altra. La principale è la “*geografia*”. Molto importanti sono i “*centri delle città e le vie di comunicazione*”, e si aggiungono molti altri aspetti da non sottovalutare come ad esempio il fattore umano: i dialetti, la lingua e, in definitiva, l'identità.

La delimitazione delle Province, lungi dall'essere stabilita aprioristicamente, venne calata nella realtà storica in modo da rispondere e corrispondere alle effettive basi tradizionali e sociali delle diverse aree geografiche. Altresì è forte la tendenza all'istituzione di un livello intermedio tra la Regione e il Comune; si tratta evidentemente di una risposta ad un'esigenza di coordinamento delle istanze locali che viene percepita ovunque e non va sminuito.

Per rendere semplice il discorso che si vorrà fare, si parlerà di Provincia *Statale* per indicare le istituzioni formate da dipendenti dello Stato, in primis la Prefettura, e Provincia *Politica* per indicare i rappresentanti politici eletti: il Presidente del Consiglio Provinciale, i Consiglieri della Provincia, i Sindaci, i Consiglieri Comunali e i Consigli dei Municipi, delle Circoscrizioni, dei Quartieri, e le *burocrazie rispettive*.

4. La Provincia “Statale”.

La Provincia (Statale) è un ente insostituibile del sistema territoriale e deve essere considerata una componente basilare dello Stato, un elemento strutturale il cui mantenimento viene ritenuto necessario per assicurare i principi costituzionali. La dimensione provinciale è radicata nella tradizione e nella cultura dei cittadini.

Dunque, la Provincia (Statale) resta *giuridicamente* una necessità. La Repubblica si articola in Regioni, Province e Comuni e la Provincia, sotto l'aspetto statale, è Costituzionalmente legittima. La Provincia *Statale* è un ottimo risultato per un equilibrio fra centralismo, (Stato e Provincia Statale), e decentramento (Regione, Provincia Politica e Comuni).

L'articolo 114 del titolo V della Costituzione recita: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". Lo Stato comprende anche le articolazioni periferiche, ossia la Provincia (Statale). La Provincia *Statale* resta inalterata con i suoi organi e le sue burocrazie organizzate dallo Stato, come stabilito nell'Ordinamento della Repubblica, anche se i suoi membri non sono eletti ma responsabili gerarchicamente.

Per la parte statale il Prefetto, è "*trait d'union*" tra Centro e Periferia dello Stato, nella veste di Fiduciario dello Stato, è la *summa* di innumerevoli compiti che direttamente o indirettamente si svolgono negli uffici periferici di ogni ministero, ma anche nelle imprese, nei sindacati, ecc., ed anche negli aspetti personali.

Per il Ministero dell' Interno, ad esempio, c'è il Questore e la Polizia di Stato e il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco; per il Ministro della Difesa c'è il Comando Provinciale dei Carabinieri; per il Ministero dell' Economia e delle Finanze c'è il Comandante Provinciale della Guardia di Finanza e le Agenzie, provinciali, del Territorio, eccetera.

Per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ci sono gli Uffici della Motorizzazione Civile organizzata prevalentemente su base provinciale; per il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali ci sono i nuclei Provinciali di polizia Ambientale e Forestale (NIPAF), e l'elenco non finisce qui; per farla breve, manca solo il Ministero degli Esteri !

La Provincia è una realtà socio-geografica che non può essere di punto in bianco annullata da una semplice legge. Non ci sono solo i Ministeri, ci sono gli enti Parastatali, ci sono le aggregazioni culturali, sindacali, imprenditoriali, e anche le aziende Sanitarie, le circoscrizioni Giudiziarie, senza trascurare le Diocesi, che fanno riferimento alla Provincia (salvo eccezioni) e non corrispondono al Comune o alla Regione.

Il territorio è organizzato su Province dello Stato e tutte le organizzazioni, anche non statali e non parastatali, fanno riferimento alla Provincia dello Stato. Un comune denominatore tradizionale e pratico, che capiscono tutti e che non si modificherà prevedibilmente.

Se il Parlamento deciderà che le Province Statali siano ugualmente abolite, allora ci sarà obbligatoriamente una norma costituzionale per la soppressione, ma ci sarà un' inutile perdita di tempo, per la doppia lettura del Parlamento, e la "gente" parlerà sempre della Provincia dello Stato in un senso chiaro e semplice, che non ammette valida contestazione. L' abolizione della Provincia dello Stato, per un aspetto di natura Ordinativa, non di principio, rischia di trasformarsi in un flop: insuccesso, fallimento!

Al limite, realizzando i convincimenti di Luigi Einaudi con "le prediche inutili", molte organizzazioni locali dello Stato e principalmente i Prefetti sono destinati a scomparire. Questa

ipotesi non è attuale perché la nazione non è veramente compiuta, e gli inutili e vani tentativi di separazione non sono superati del tutto, ma nel futuro molto lontano, eventualmente, ci sarà la possibilità di attuarli.

Viceversa, esiste la possibilità di ridurre il numero delle Province Statali (1), almeno per le ultime informate, poiché un centro di modesta rilevanza non giustifica un Prefetto e si accontenterà di un Vice Prefetto e di un Vice Questore con dei Gabinetti limitatissimi: anche la burocrazia statale è ridondante, le competenze risalgono principalmente al Ministero dell' Interno e gli altri Ministeri interessati.

5. La Provincia “Politica”.

Nel paragrafo della Provincia in Generale si è definita la Provincia Politica e l' articolo, d' ora in poi, si interessa di questa entità, che deve essere abolita. Il programma politico di molti partiti aveva un impegno preciso di abolire o, più verosimilmente, riformare le “Province Politiche” al più presto.

L' idea primaria e comune risale a due ministri (successiva nota 7), del passato governo: le Province Politiche saranno “svuotate” sostituendo il Presidente della Provincia (Politica), nella figura del Sindaco del Comune Capoluogo e inserendo i Comuni extraurbani nell' organizzazione del Capoluogo stesso.

Anche molti professori universitari sono dello stesso parere. Un esempio, tra gli altri, ci viene dal Prof. Antonio Calafati, che in suo libro (2), così si esprime: “l' unica riforma urgente è restituire senso alle città, permettendo loro di incorporare i comuni limitrofi con esse integrati. Dunque, il Comune centrale si espande e rende superflua la Provincia, oppure la Provincia diventa il nuovo livello di governo, e si sostituisce ai Comuni”.

Concordo integralmente, se la Provincia riconferma la Costituzionalità e chiarita la diarchia Provincia Politica e Capoluogo, che va eliminata, non ci sono problemi insuperabili. Se il Comune diventa il nuovo livello di Governo è opportuno che si riconfermi il concetto della Provincia Statale (Prefetto), e si organizza l' insieme del Comune Capoluogo e dei Comuni extraurbani.

I provvedimenti del Prof. Calafati sono equivalenti, ma ci occupiamo di una sola, la seconda: quella che comporta una compiuta soluzione strutturale, ma flessibile, e non implica una modifica Costituzionale anche nel futuro. La prima soluzione è illustrata nella Postfazione, al termine del testo, su una recentissima iniziativa del Ministro dell' Interno.

Questi pensieri, ed altri ancora nello stesso senso, sono lo spunto di queste note. Se l' idea si fa strada, si addiverrà ad una accelerazione di una vera riforma politica ed economica delle amministrazioni locali.

(1) Al limite, in Sardegna è motivata la Provincia Statale di Olbia, centro di comunicazione con il collegamento più vicino al continente, per le navi, per i cavi telefonici e ponti radio, con i traghetti per Civitavecchia e per la Corsica, l'aeroporto, la base navale, pur limitata, e per l'insediamento turistico di Porto Cervo e la Maddalena

(2) "Economia in cerca di città". La questione urbana in Italia (Donzelli editore).

Le cose essenziali sono due: i Consigli del nuovo ente che sostituisce, o meglio riforma, le Province Politiche e le sorti della Burocrazia delle stesse Province Politiche e dei Comuni Capoluoghi.

Tagliare la spesa pubblica nel settore provinciale significa, soprattutto, tagliare il numero dei Consiglieri e delle burocrazie connesse. C' erano 3.000 Consiglieri provinciali e i corrispondenti Presidenti e le burocrazie corrispettive e, all'incirca, ci sono abbondantemente molto più di 3.000 Consiglieri Comunali dei Comuni Capoluoghi e i corrispondenti Sindaci, e le burocrazie corrispondenti.

Ebbene gli organi amministrativi politici e burocratici delle Province ed i Comuni Capoluoghi delle Province, sono un doppione per le competenze per lo più convergenti o interconnesse e soprattutto, per il territorio su cui insistono. Il grasso c'è ed è consistente: incidere sostanzialmente nel sistema è una necessità irrinunciabile.

Le funzioni della ex Provincia dovrebbero essere assorbite dai Comuni Capoluoghi, che hanno una burocrazia simile, il che faciliterebbe peraltro l'integrazione delle funzioni della Provincia e del Comune Capoluogo. Compiti principali delle ex Province sono nelle voci Mobilità e Trasporti (3) e nell'Edilizia scolastica, che necessita di un valido coordinamento unitario, la soluzione è obbligata: il Comune Capoluogo .

Il territorio è lo stesso, non ci sarebbe bisogno di trasferimento di personale, e, almeno nella fase iniziale, non ci sarebbero problemi di infrastrutture, e si avrebbe un unico responsabile, il Sindaco del Comune capoluogo, come nelle città Metropolitane. Speriamo che la data del 31 dicembre, per il trasferimento delle funzioni, faciliti una soluzione siffatta, del buon senso!

6. Le Città Metropolitane.

Partiamo dalle Città Metropolitane, che sono un esempio ideale della "contaminatio" *Provincia Politica e Capoluoghi di Provincia*. E' un connubio favorevole, se è fatto bene.

I *Consiglieri*, per i Comuni più grandi, sono 60 e per il Consiglio Provinciale sono 45 e, proporzionalmente, i rapporti sono simili per i Comuni e per i Consigli Provinciali più piccoli. E' ragionevole che per le Città Metropolitane si scelga, all' incirca, la composizione dei Comuni Capoluoghi più grandi, corrispondente al 52,5 % del numero dei Consiglieri Provinciali e Comunali insieme (4): è un obiettivo possibile e anche il massimo che si potrà ragionevolmente fare.

(3) Principalmente i collegamenti dei Comuni extraurbani e alla località sede della Regione al Capoluogo.

(4) Al limite si potrebbe scendere a 55 col risparmio del 50 % dei Consiglieri.

Il risparmio è ragguardevole: immediata, per i Consiglieri e a medio termine, un ideale, del 50% per la Burocrazia, minimo 30% e massimo 40% (5), in base al principio dei cinque pensionati e, quattro o tre, o anche due, nuovi assunti per un lungo periodo da definire a seconda della situazione locale, e l'aiuto essenziale dell'informatica, dell'aumento della produttività.

Essenziale che il Governo stabilisca un limite per la Burocrazia, per esempio, inferiore alla media di tutte le Province e, separatamente, dei Comuni Capoluoghi, distinti dalle classi degli abitanti, sulla base del 2009.

Ci vorrà, per la Burocrazia, molte legislature per arrivare ad una soluzione equilibrata, pensiamo dieci anni, e anche più, anche perché ritarderà l'età del pensionamento e l'avvio dello sfollamento subirà un ritardo, ma il risultato finale sarà sensibile se la Politica nazionale saprà fare la sua parte.

La legge elettorale sarebbe uguale a quella delle Province, beninteso con una rappresentanza equilibrata, per i Municipi urbani e per i Comuni extraurbani.

Nel merito, Roma, Milano e i Comuni Capoluoghi delle diverse città Metropolitane avranno naturalmente un *Sindaco* di Roma, di Milano, eccetera.

La *Burocrazia* dei Comuni Capoluoghi delle Città Metropolitane è molto più robusta della burocrazia che fa capo al Consiglio Provinciale, che in pratica ha competenze ed esigenze ridotte. Ne discende che la burocrazia del Comune Capoluogo assorbirà la burocrazia della Provincia "Politica" e generalmente la sede storica.

La sede dei Comuni della città Capoluoghi è più importante della sede del Consiglio Provinciale, ed ha un evidente valore simbolico: a Roma, il Campidoglio; a Milano, il Palazzo Marino, e così via.

Il Sindaco delle Città Metropolitane, nella prima legislatura, avrà il compito principale di unire gradualmente le due burocrazie e l'assessore al personale della Città Metropolitana sarà deputato a risolvere il "piano industriale" della burocrazia come primo e principale punto della sua amministrazione; inoltre, c'è un'esigenza di coordinamento per le Città Metropolitane che abbracciano insieme i Municipi urbani e i Comuni extraurbani, e la soluzione sarà globale accentrando o decentrando a ragion veduta per i singoli enti interessati perché, in realtà, le condizioni locali saranno diversissime.

(5) La situazione locale è sì differenzia moltissimo per le Province e i Comuni Capoluoghi più grandi o più piccoli e molto per la buona amministrazione o per la pessima.

7. Abolizione delle Città Metropolitane.

L'istituzione della città metropolitana era prevista per nove aree metropolitane; a queste vanno aggiunte le aeree metropolitane riconosciute dalle regioni a statuto speciale, che sono sei, per un totale di quindici.

L'abolizione delle Province Politiche comporta una semplificazione per le città Metropolitane sopraindicate, e non per le altre città Capoluoghi di Provincia, che non sono città Metropolitane. La soluzione di questo problema è realizzabile in modo non molto complicato e coerente con la soluzione delle città Metropolitane stesse.

Confrontando il testo di un discreto Dizionario che descrive il **“Comune”** come un ente pubblico territoriale che amministra autonomamente un centro abitato e **“il territorio circostante”**, risulterà che il Comune e il territorio circostante dei Comuni Capoluoghi, non sono sostanzialmente diversi delle Città Metropolitane, salvo che per le dimensioni.

In breve, moltissimi capoluoghi di Provincia, che non sono le eventuali città Metropolitane, dispongono di circoscrizioni e quartieri democraticamente eletti (6), che sono realmente Municipi, e si fanno ufficialmente Municipi con un tratto di penna, salvo degli opportuni accorpamenti, se del caso.

Se ci sono Capoluoghi di Provincia (pochissimi), che non si dividono con una ripartizione successiva, c'è l'esigenza di istituire un singolo Municipio, con competenze più allargate dei Municipi urbani, ma per la burocrazia il risparmio economico, inevitabilmente, sarà più ridotto.

Fatte salve le situazioni sopraindicate, in sostanza, si avrebbe una soluzione semplice e logica: il Comune dei Capoluoghi di Provincia governa tutto il territorio, con l'insieme dei Comuni Extraurbani e dei Municipi urbani, con le previste autonomie, sulle base delle stesse regole delle città Metropolitane.

Se la soluzione sarà accettata, a questo punto le città Metropolitane diventano pleonastiche, strutture barocche estranee alle tradizioni italiane che si fondano, storicamente, nella Regione, nella Provincia e nel Comune. Le città Metropolitane sono inutili perché l'introduzione della Provincia Politica estesa per tutto il Paese rende la loro istituzione un doppione senza significato reale, un omaggio modernista o di sapore germanico o anglosassone. Roma e Milano, fortunatamente, non sono comparabili ad Amburgo, Londra o New York.

La Costituzione della Repubblica, nell'ultima versione, istituisce le Città Metropolitane, che in realtà ad oggi non sono ufficialmente costituite e pensiamo che la nuova Costituzione, che si introdurrà nella prossima legislatura cancellerà questo ente non pertinente: una stella cadente!

(6) Ad esempio il Comune di Rimini, Capoluogo di Provincia, ha poco più di 130.000 abitanti e si ripartisce in più quartieri.

Se invece, il Parlamento deciderà di conservare le città Metropolitane con la Costituzione in atto, vorrà dire che la Provincia Politica si costituirà con un Sindaco delle Città Metropolitane e contemporaneamente i Sindaci degli altri Comuni Capoluoghi di Provincia, costituiti con le stesse organizzazioni delle città Metropolitane senza la parola enfatica di metropoli.

In sintesi, la Provincia non si abolisce ma si trasforma, con sostanziali risparmi. In poche parole, si vedrà la Provincia Politica con un Sindaco del Capoluogo con circostanti Municipi urbani e i Comuni extraurbani, abbinata alla Provincia Statale con il Prefetto: connubio accettabile e conveniente.

8. Comuni = Capoluoghi di Provincia.

Il Sindaco di tutte le città Capoluogo delle Province Politiche costituisce una novità unica e importante, che semplifica la flessibilità dell'insieme col centro coordinatore (Capoluogo), e degli enti periferici (Comuni extraurbani e Municipi urbani).

Più in generale, il Sindaco dei Comuni Capoluogo (7) avrà il compito di aumentare o diminuire le competenze dei Comuni extraurbani e dei Municipi Urbani, a ragion veduta per centralizzare quel che è da centralizzare, tutto o in parte, e per accorpate i piccoli enti con la previsione di una soglia minima di abitanti per la sussistenza di uno staff amministrativo stabile ed esclusivo (soluzione tedesca), in accordo con la normativa per le autonomie locali da aggiornare.

In pratica si avrà, correntemente, un Sindaco di Roma o Milano, Varese o Agrigento, con il suo "Territorio Circostante", e Municipi urbani e Comuni extraurbani con la loro "Autonomia Amministrativa".

La Provincia Politica assumerà un assetto centralizzato motivato con un peculiare territorio, e giustificato per l'esigenza di non disperdere le risorse amministrative che oggi sono disperse tra i molteplici Comuni e Municipi senza un comune denominatore.

Ad esempio c'è la necessità di centralizzare l'informatica (esigenza imprescindibile), il Catasto, la raccolta dell'immondizia, la Polizia Municipale, eccetera. In particolare, ci si augurerebbe che il reclutamento e l'indispensabile formazione della Polizia Municipale, venga accentrato dal Sindaco dei Comuni Capoluogo, con annessa sala operativa ed un numero telefonico nazionale. Successivamente, il personale verrà assegnato ai singoli Comuni extraurbani e i Municipi urbani, alle dipendenze dai Sindaci rispettivi.

(7) L'ipotesi (Brunetta – Maroni), che il Consiglio del Comune Capoluogo di Provincia sia costituito nell'insieme del Sindaco del Capoluogo stesso e dei Sindaci dei Comuni del Territorio, è interessante, ma resta l'inconveniente delle Province che comprendono molti comuni, con numeri abitanti diversissimi, squilibrati per i diversissimi impegni dei

Comuni grandi e dei Comuni piccoli e piccolissimi. Meglio una rappresentanza elettiva con un solo Sindaco responsabile dei Comuni Capoluoghi..

Il problema, che va aggiornato per le nuove realizzazioni ordinarie, e va da sé che i Comuni Capoluogo si identificherebbero con le Province Politiche e toglierebbero il significato di “Autonome”, perché tutte le Province politiche saranno uguali salvo minime eccezioni per esigenze etniche.

In definitiva, la Provincia Politica affianca la Provincia Statale ed aumenta il più possibile l'economicità dell'Amministrazione locale, per il minimo numero di consiglieri e, gradualmente, per limitare al massimo la burocrazia periferica.

9. Municipi = Municipi Urbani e Municipi (Comuni) Extraurbani.

Si parla dei Municipi, che non sono menzionati dalla Costituzione e che devono necessariamente essere nominati per le novità intervenute nella legislazione degli enti locali in atto e futura

Nel contempo si sottopone un'idea molto stimolante per un nuovo assetto dei Comuni, molto più valido storicamente, che rende più semplici i futuri cambiamenti delle Province Politiche e che non modifica i tagli prospettati.

Le parole Comune e Municipio sono sinonimi e la Costituzione parla dei Comuni ma non dice nulla dei Municipi. **I Municipi erano città assoggettate ai Romani che mantenevano una loro autonomia amministrativa**, i Comuni vennero molto dopo, nel Medioevo.

Ora c'è una distinzione, perché nelle Città Metropolitane, che al momento non ci sono, sono compresi molti Comuni e molteplici *Municipi*, che ci sono.

Una nuova proposta sarebbe che la distinzione diventasse istituzionale, distinguendo i Comuni, che sarebbero le *Città Capoluogo*, e Municipi (ex Comuni) extraurbani con le cittadine ed i paesi nel territorio circostante del Capoluogo ed i Municipi urbani che sarebbero parti delle città Capoluogo.

In sintesi le Province Politiche saranno composte da circa 110 **Comuni** (Capoluogo) e dai circa 8000 e più **Municipi Urbani** e **Municipi Extraurbani** (ex Comuni): un paese ordinato! La Provincia sarebbe soltanto Statale, correlata naturalmente alla Provincia Politica.

D'altra parte, nella parte II della Costituzione che tratta l'Ordinamento della Repubblica, nel primo articolo del Titolo V° (articolo 114), si dice: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". Si vorrebbe, invece che l'articolo in questione, abrogasse, eventualmente, le parole "Città Metropolitane", confermasse le "Province", per la parte Statale, e includesse i "Municipi" (8).

(8) Nell' Ordinamento della Repubblica, prima dell'articolo 114, il Titolo V si intitola con la dicitura: LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI, ma non parla delle CITTA' METROPOLITANE, una dimenticanza ? Si augura che la rinnovata Costituzione dimentichi le Città Metropolitane e, invece, contempra le due parole: E MUNICIPI.

L'articolo 114 suonerebbe: *“La Repubblica è costituita da Comuni e Municipi, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato”*.

Si inserisce il termine di Municipio, che di fatto è una realtà, con i rappresentanti eletti democraticamente, ma, ad oggi, l'Ordinamento della Repubblica non ne fa parola. Collegare i Municipi al Comune, con due parole insieme (senza virgola!), non è senza significato, ma rende l'idea di una nuova realtà: Municipi extraurbani e urbani e Comuni Capoluogo, correlati vicendevolmente in un armonico risultato amministrativo.

La soluzione incontrerà una opposizione dei Comuni extraurbani, specie i più grandi, che non accetteranno facilmente il cambio di denominazione da Comune a Municipio, ma se la nuova Costituzione lo prevederà i dubbi saranno influenti.

Il cambio comporta spese insignificanti: la carte intestate e qualche targa, e se ci sarà, sul frontone dell'edificio l'intestazione del Comune. In realtà non ci saranno problemi, l'eventuale frontone simboleggia un ricordo storico. Invece non ci sono problemi significativi per dare il nome di Sindaco ai Municipi urbani.

10. Corollario: contemporaneità delle tornate elettorali.

I Sindaci e i Consigli dei Comuni Capoluogo, sono eletti contemporaneamente ai Presidenti dei Consigli ed i Consigli dei Municipi urbani (e anche Quartieri e Circoscrizioni), ma i Sindaci ed i Consigli dei Comuni extraurbani, sono eletti in parte con una tornata del Capoluogo e in parte in più tornate.

Non ci sono problemi di principio per continuare così, ma sarebbe più opportuno che si realizzasse una soluzione che consentisse alla volontà elettorale di esprimersi in una sola tornata per il Sindaco, per il Consiglio del Comune Capoluogo, per i Sindaci, per i Consigli dei Comuni Extraurbani (meglio Municipi) e per i Presidenti del Consiglio (meglio Sindaci) ed i Consigli dei Municipi Urbani.

La convenienza è opportuna, perché la nuova struttura della Provincia Politica, ipotizzata in questo scritto, con un Sindaco del Capoluogo che assorbe i compiti dell'ex Presidente del Consiglio Provinciale, assume una caratteristica di maggiore centralità e al tempo stesso assorbe anche il territorio circostante, come avviene, d'altronde al Comune, ad esempio, di Roma ed i suoi Municipi. Sarebbe improprio eleggere dei rappresentanti di una stessa Comunità Provinciale in periodi differenti con una possibile situazione politica diversa e con un eventuale cambio di indirizzi politici per alcuni Comuni in corso d'opera.

Ci vorrà una legge che imponga di eleggere tutti i rappresentanti nella stessa tornata amministrativa del Comune Capoluogo e dei Municipi urbani ed, insieme, in tutti i Comuni extraurbani (meglio Municipi), anche se non sono inseriti, inizialmente, nella tornata del Capoluogo.

Sarebbe possibile, ad esempio, che un Comune che ha eletto i suoi rappresentanti non oltre (circa) due anni, prima, per la tornata elettorale del Capoluogo prolunghi la rappresentanza fino alla tornata del Capoluogo stesso e che i Comuni che hanno eletto i suoi rappresentanti oltre (circa) due anni, dopo, nelle tornate del Capoluogo, indiranno anticipatamente nuove elezioni unitamente al Capoluogo stesso (9).

11. Seconda fase.

La prima legislazione amministrativa, a bocce ferme, “completterebbe” la riforma della Provincia Politica, ma comporta altri problemi rilevanti, e sono, principalmente, i confini delle Province Politiche e le ipotetiche nuove Province Politiche. Questioni che, ci si augura, saranno risolte alla prima legislatura, dopo le decisioni per il problema delle Province Politiche stesse, ed attuate, per la prima volta, nella seconda legislatura.

Generalmente le Province Politiche saranno coincidenti con le Province Statali se ci sono problemi particolari si risolveranno in sede centrale con il Ministero degli Interni, le Regioni e le Province Politiche interessati, ad esempio: cambio di un territorio da una Provincia e da un Comune da una Regione, dall'altra Regione (10).

Per le nuove Province Politiche, se c'è una Città che aspira ad annoverarsi in un nuovo Capoluogo, verifica le condizioni necessarie: geografiche, di comunicazioni, di capolinea degli autobus, di ferrovie vicinali, storiche e politiche e che comportino una nuova federazione degli imprenditori, dei sindacati, dei partiti e perché no, un vescovo, e, cosa più importante, se i Comuni extraurbani circostanti aderiscono (11).

(9) Il principio, se sarà attuato per legge, risulterebbe interessante per arrivare, eventualmente, alle elezioni amministrative contemporaneamente per tutta la nazione con una inevitabile valenza politica non temporalmente frammentata e disordinata.

(10) Esempio: il Montefeltro, con un referendum approvato dagli abitanti, passa dalle Marche alla Emilia Romagna e contestualmente dalla Provincia di Pesaro – Urbino, a Rimini. Il provvedimento non è esaustivo, manca il passaggio dei Comuni della alta valle del Conca, che appartiene alla Provincia di Pesaro – Urbino e che, geograficamente fa parte della Provincia di Rimini, come la bassa valle (la località più importante della valle del Conca, è Riccione).

(11) Oggi ci sono alcune situazioni simili, ad esempio la Provincia di Forlì – Cesena e per il futuro si possono fare altre ipotesi analoghe. Nel Centro, tra l'altro, si parla delle provincie statali, di Cassino per Frosinone, di Formia per Latina, di Sulmona e Avezzano per L'Aquila, Orvieto per Terni, e così via. Nel Nord Est c'è un esempio emblematico, che non sembra sia stato proposto: Merano e Bressanone, ma anche per Brunico e Vipiteno per la caratteristica alpine del territorio, per Bolzano.

Si farà un nuovo Comune Capoluogo e, sentita la Regione, il Parlamento approverà. La Provincia Statale comprenderà non un Comune Capoluogo, bensì due o, al massimo tre (12). Le spese burocratiche del nuovo ente, beninteso, sono a carico del nuovo Comune Capoluogo e dei Comuni (meglio Municipi) extraurbani e la prefettura si accontenterà di un Vice Prefetto e di un Vice Questore

Molte proposte di nuove Province sono state registrate in questa legislatura e molte nelle scorse legislature, ma non sempre le condizioni sarebbero sufficienti per realizzare una nuova amministrazione. Ci saranno le condizioni per discuterne nella seconda fase ma, certamente, il problema non sarebbe delle nuove Province ma, semmai, dei nuovi Comuni (Città Capoluogo).

13. Conclusioni.

L'articolo è ispirato ad un libro "Abolire le Province" (13), molto documentato includendo l'esempio Spagnolo, Inglese e Tedesco. Manca il modello Francese (Dipartimenti), e Svizzero (Cantoni), più determinanti per abolire o non abolire le Province, poiché il primo esempio si ispira più al centralismo mentre il secondo all'autonomia.

In sintesi, la proposta del libro è di superare le Province con gli enti locali "flessibili". L'ipotesi non convince: nel paese dei ricorsi, dei TAR, degli avvocati, andremmo a finire in poco tempo in un caos intricato e non trasparente e verrebbe a mancare l'indispensabile contraltare della Provincia Politica (Sindaco) e della Provincia Statale (Prefetto).

Nella proposta qui illustrata, invece, si esprime un diverso convincimento.

L'Ordinamento della Repubblica conta cinque "Titoli" (14), la soluzione dei problemi connessi è complessa e difficile, ma si risolverà, inizialmente con leggi ordinarie e successivamente, se necessario, con la riforma Costituzionale.

Il primo provvedimento che si prospetta concerne l'amministrazione locale, ossia il mantenimento di un livello intermedio tra la Regione e il Comune: le Province Politiche, una necessità irrinunciabile, realizzabile in un complesso, Comune Capoluogo, Municipi urbani e Comuni extraurbani (o Municipi extraurbani), inscindibili.

(12) Ragionevolmente, dopo tre Comuni Capoluoghi normalmente si verificano le condizioni di una nuova Provincia Statale..

(13) L'autore dell'articolo, per facilitare il suo lavoro, ha usato liberamente delle frasi e delle espressioni del libro "Abolire le Province", a cura di Silvio Boccalatte (editore Rubattino), ma con significati diversi.

(14) Il Parlamento; il Presidente della Repubblica; il Governo; la Magistratura; Le Regioni, le Province e i Comuni (auspicabilmente: e Municipi).

Se queste note saranno accolte favorevolmente, avremo un possibile ottimo risultato: cogliere l'essenza del problema nelle Amministrazioni Locali, non cambiare negligenzemente le denominazioni storicamente consolidate e, soprattutto, risparmiare sensibilmente nella politica (3.000 consiglieri provinciali), e nella burocrazia Provinciale e dei Comuni Capoluogo (50 % di riduzioni in circa 10 anni): gli effetti macroeconomici sono limitati, ma irrinunciabili.

In sintesi, seguire il principio di unificare i compiti dei Comuni Capoluoghi e dei Consigli Provinciali in tutto il territorio nazionale con i criteri delle Città Metropolitane senza che si pregiudichi la conferma, ovvero l'abolizione, delle Città Metropolitane.

Tutto il resto: le Città metropolitane, i Municipi, la contemporaneità delle legislature, e la seconda fase per i confini ed i trasferimenti di Province e Regioni, sono opzionali. Un'ipotesi che attende la verifica parlamentare, senza attendere una conferma Costituzionale che verrà di seguito, ma a ragion veduta.

14. Postfazione.

Meno di due mesi dall'approvazione del Decreto "Salva Italia", l'Unione delle Province Italiane ha proposto, a buon diritto, l'autoriduzione da 106 a 60 Province. Pochi giorni dopo il Ministro Cancellieri ha presentato al Consiglio dei ministri, per l'esame in via preliminare, una legge riferita alle sole Regioni a Statuto ordinario che aumenta il numero di consiglieri Provinciali a 16/12/10 secondo tre fasce di abitanti, e che sono eletti dai Sindaci e dai Consigli Comunali, con il meccanismo di secondo grado (citata nota 7).

I vantaggi della nuova legge prospettata sono molteplici: legge ordinaria, che è un buon vantaggio e i Consiglieri "effettivi" sono cancellati. Siamo partiti da circa 3.000 Consiglieri, attraverso il primo provvedimento Monti si passa a circa 1.000 Consiglieri e, infine, la legge proposta dal Ministro Cancellieri, riduce a "0" Consiglieri. Un ottimo risultato, poiché i circa 1.000 Consiglieri Provinciali, eletti dai Sindaci e dai Consigli Comunali, presteranno un servizio civile a titolo gratuito fatto salvo il rimborso spese (15).

Resta un grave inconveniente, giacché i Comuni di una Provincia Politica, si esprimono una maggioranza, che cambiano per le diverse tornate elettorali, e i Consiglieri Provinciali della stessa Provincia Politica ne esprime una di segno opposto, come è possibile ed anzi probabile.

(15) Si prospetta anche di unire l'Unione delle Province Italiane con l'Unione dei Comuni Italiani, ricompattarli per una Unione delle Province e Comuni Italiani, come unico modello di Poter locale, come ovvia conclusione degli elettori che sono i Comuni.

Le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni saranno instabile e non ci sarà un responsabile con cui rendere i conti (Il Presidente del Consiglio Provinciale, non è un Sindaco), si perde molto tempo per discorsi politicamente ininfluenti, fuori tema per il compito principale, quello dell'Amministrazione dei Comuni. Il provvedimento è inutile.

Intanto, l'abolizione delle Province, diventa, paradossalmente, ripristinare le Province: l'ultima segnale è la decisione di non commissionare le sei Province che si sarebbero dovute rinnovare nell'ultima tornata elettorale, ma nominando commissari gli attuali Presidenti dei Consigli Provinciali, di fatto, prorogandoli.

Queste iniziative assomigliano al principio delle approssimazione successive, ma confermano la necessità di assumere provvedimenti risolutivi, per chiudere definitivamente il problema, prima della fine della legislatura Monti, e nello stile Monti. La legge Costituzionale è un alibi per non cambiare nulla, come si è visto per troppi anni (16).

Mentre non si fa abbastanza per risolvere la questione principale: la citata diarchia, Provincia e Comune Capoluogo, già risolta per le Città Metropolitane e, auspicabilmente, con i restanti Comuni Capoluoghi e con i Sindaci responsabili. Gli effetti macroeconomici non sono rilevanti, ma sono sostenibili. Cominciare dal basso, più semplice, per passare allo Stato, alla Regioni, agli enti Parastatali, dall'alto, più complesso.

(16) Il prof. Augusto Barbera, in merito, dice : “mi chiedo, per esempio, se questa è una soluzione transitoria, in attesa della riforma Costituzionale, oppure rappresenta l'assetto definitivo”.