

Le ragioni per tenere in vita le Province *

di Guido Clemente di San Luca

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La necessità della legge costituzionale per abolire le Province. 3. I limiti che la legge costituzionale deve comunque rispettare. 4. I contenuti politico-istituzionali che si vorrebbero dare alla legge costituzionale: le funzioni di area vasta ed i soggetti più idonei a svolgerle. 5. La indiscutibile esigenza di ‘razionalizzazione’ delle attuali Province. 6. La questione della procedura istituzionale per la razionalizzazione: a chi spetta il compito e con quale strumento giuridico. 7. La questione dei contenuti politico-istituzionali cui ispirare la razionalizzazione: le funzioni e i confini territoriali delle Province.

1. Premessa

Pochi mesi fa, in un contributo pubblicato su *Federalismi.it*, provavo ad illustrare le ragioni che si oppongono all’abolizione delle Province, distinguendole sotto due profili: quello propriamente giuridico-istituzionale e quello sostanziale.

Sotto il profilo *giuridico*, dopo la sentenza della Corte costituzionale 220/2013, non è più dubitabile che è necessario riformare la Carta, sia per abolire le Province, sia per modificare le loro circoscrizioni territoriali con procedure che eludano il dettato dell’art. 133 Cost.

E su questa strada si è incamminato il Governo in carica con il Disegno di legge costituzionale presentato alla Camera il 20 agosto con il n. 1543, il quale – diversamente da altri – si limita ad eliminare radicalmente dal testo della Costituzione vigente la parola ‘Province’ ovunque se ne faccia parola, senza alcun altra modificazione dell’impianto autonomistico previsto dalla Carta.

Nella relazione di accompagnamento, peraltro, si dichiara che «le ragioni dell’autonomia locale» vanno «**coniugate** con quelle della semplificazione e dell’efficienza», così sembrando che le prime non si vogliano superare, né trascurare.

D’altra parte, nella relazione si legge anche che «l’esigenza di razionalizzare la spesa pubblica» va soddisfatta «intervenedo sull’attuale **pletora di enti**, agenzie e organismi» che siano «rivolti comunque allo svolgimento di **funzioni di governo di area vasta**», con ciò riconoscendo (non implicitamente), sia che vi sono “*funzioni di governo di area vasta*”, sia che una parte significativa del mal funzionamento del sistema attualmente in vigore vada attribuita alla “*pletora di enti*” istituzionali all’uopo creati inutilmente, salvo che per soddisfare ‘impropri’ interessi partitici locali.

Nella stessa direzione si muove, in linea di massima, la Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013, che dedica al tema una decina di righe dalle quali sembra inferirsi una (almeno prevalente) tendenza conforme all’orientamento del Governo.

* Versione scritta, riveduta e corretta, dell’intervento al Seminario LUISS del 24 settembre 2013.

Da quanto ho appena sintetizzato si possono ricavare alcune conclusioni che mi paiono difficilmente controvertibili ed altre che invece sembrano opinabili dipendendo dal convincimento politico-istituzionale che sortirà al dibattito in corso.

Mi limiterò perciò ad offrire un piccolo contributo volto a suggerire un logico svolgimento del percorso che si deve seguire.

2. La necessità della legge costituzionale per abolire le Province

Per abolire le Province ci vuole una legge costituzionale, non basta la legge ordinaria. Lo ha chiarito – come ricordavo – la sentenza della Corte 220/2013.

Anche se la Consulta si è limitata ad affermare che non sia utilizzabile allo scopo il decreto-legge, dal ragionamento che essa svolge sembra doversi inferire che sia necessaria una legge costituzionale, non solo per abolire le Province, ma anche per modificare la procedura di rivisitazione dei loro confini territoriali.

3. I limiti che la legge costituzionale deve comunque rispettare

Comunque, la legge costituzionale non può toccare la Prima Parte della Carta, e dunque deve essere coerente con i Principi fondamentali che la innervano.

Per quel che qui interessa, la legge costituzionale non può disporre in modo da violare, da un lato, i principi di *democrazia* e *sovranità popolare* e, dall'altro, quello di *riconoscimento delle autonomie locali* (come 'valore' della Repubblica, e dunque prima e più che una mera 'formula organizzatoria', qual è il decentramento).

Ciò significa che, se si vuole restare dentro la Costituzione non modificabile, difficilmente si può ipotizzare un modello istituzionale che propugni l'assegnazione di compiti 'territoriali' a soggetti 'tecnici' scollegati dall'istanza autonomistica, privi di esponenzialità popolare elettiva, almeno di secondo grado.

In definitiva, nulla vieta che la Costituzione venga modificata. Ma un siffatto processo richiede di rimeditare *funditus* le modalità per meglio tradurre in assetto normativo un principio/valore fondamentale (quello predicato dall'art. 5), il quale segna inconfondibilmente la forma repubblicana, forma che, stante l'art. 139, «non può essere oggetto di revisione costituzionale», e dunque non sembra poter essere rimessa in gioco (a meno di non auspicare una rottura dell'ordine costituito).

4. I contenuti politico-istituzionali che si vorrebbero dare alla legge costituzionale: le funzioni di area vasta ed i soggetti più idonei a svolgerle

D'altra parte, prima di abolire le Province con una legge costituzionale, ci si deve interrogare sul piano sostanziale, ponendosi le seguenti tre domande:

a) esistono funzioni di area vasta, sovracomunale ma infraregionale? Non mi pare se ne dubiti. Fra Regione e Comuni, invero, un livello di governo intermedio è considerato indispensabile – non solo dai giuristi, ma anche – dagli studiosi di urbanistica e di economia, al fine di risolvere la questione della dimensione geografica ‘ottimale’ per la resa dei servizi pubblici locali.

In altre parole, non appare revocabile in dubbio che l'inscindibile nesso fra *funzione* e *struttura* impone di tenere insieme nella riflessione, da un lato, la questione delle funzioni proprie di un ente territoriale, e, dall'altro, la questione della dimensione (e perciò degli effettivi confini) della circoscrizione geografica dell'ente, in modo che risulti, in conseguenza, adeguata allo svolgimento delle sue funzioni.

b) e quali sono le funzioni di area vasta? Non solo quelle di programmazione e di coordinamento delle istanze comunali di riferimento rese indispensabili dalla imprescindibile necessità di uno snodo programmatico fra Regione e Comuni (non c'è bisogno di ricordare la rilevanza centrale della funzione di programmazione nel sistema di governo regionale e delle autonomie locali). Ve ne sono anche altre, quelle di gestione di alcuni specifici servizi che, per economia di scala, vanno resi ad un livello sovracomunale ma infraregionale.

Deve restare chiaro, peraltro, che il centro dell'attività amministrativa gestionale, anche eventualmente eccedente il livello comunale (ma non di area vasta), deve essere costituito dai Comuni, i quali, per una più proficua gestione dei servizi, dovrebbero ricorrere alle diverse ‘formule’ consentite (intese, gestioni comuni, associazioni, ecc.), anche se caratterizzate in senso mono-funzionale (e cioè per un singolo servizio). La scelta di gestione compiuta dai Comuni deve restare intangibile fintanto che, nel caso di inattività, la Provincia, in esercizio di sussidiarietà, azioni i poteri sostitutivi.

c) le funzioni di area vasta possono essere svolte dalla Regione o dai Comuni associati? Sembra doversi decisamente escludere che possano esserlo quelle di programmazione e di coordinamento delle istanze comunali. Qualcuno ritiene che quelle di gestione dei servizi di area vasta, invece, ben potrebbero essere assunte o dalla Regione o dai Comuni in associazione fra loro, anche se si avanzano forti dubbi sulla reale efficacia di una tale soluzione.

Se dunque – come sembra si ritenga abbastanza diffusamente (se non pacificamente) – le funzioni in parola non sono ‘produttivamente’ attribuibili alla Regione o ai Comuni associati, ci si deve chiedere ulteriormente se possano essere assegnate ad un soggetto ‘tecnico-burocratico’ e non ‘politico-rappresentativo’.

La risposta – anche stando a quanto si legge nella stessa relazione al d.d.l. costituzionale del Governo, e soprattutto alla lettura largamente condivisa dell’impianto democratico-autonomistico della Repubblica consacrato dalla Carta – appare evidente: è no!

Ma allora, se deve essere ‘politico-rappresentativo’ – come a me pare difficilmente discutibile – che senso ha abolire le Province?

5. La indiscutibile esigenza di ‘razionalizzazione’ delle attuali Province

Il fatto che non si debbano abolire le Province, peraltro, non significa che esse non debbano essere ‘razionalizzate’, rivisitandosene il numero ed i confini territoriali.

Non appare più discutibile che si debba porre rimedio alla degenerazione della ‘politica’ ed alla questione morale, da un lato, ed a quella dell’eccesso di ‘municipalismo’, dall’altro.

La questione, quindi, diventa un’altra, quella della razionalizzazione delle Province esistenti, questione che si articola a sua volta in due: quella delle procedure per operare la razionalizzazione, e quella dei contenuti politico-istituzionali da dare ad essa.

6. La questione della procedura istituzionale per la razionalizzazione: a chi spetta il compito e con quale strumento giuridico

La questione procedurale richiede di rispondere a due domande:

a) chi deve compiere l’opera di razionalizzazione: lo Stato o le Regioni?

A me pare che, ragionevolmente, allo Stato debba spettare la fissazione di alcune stringenti regole di principio, ed a ciascuna Regione la loro attuazione in base alle diverse specificità dei territori.

b) quale ‘strumento’ giuridico va adoperato: la legge statale o la legge regionale?

Alla seconda domanda si deve rispondere in maniera coerente con quanto appena detto: alla legge statale tocca la fissazione delle regole di principio; alla legge regionale la loro attuazione concreta.

Naturalmente questa soluzione richiede comunque una previa legge costituzionale che ridefinisca le attribuzioni legislative di Stato e Regioni nella materia *de qua*.

7. La questione dei contenuti politico-istituzionali cui ispirare la razionalizzazione: le funzioni e i confini territoriali delle Province

La questione, infine, dei ‘contenuti politico-istituzionali’ – o, se si preferisce, del merito politico-istituzionale – richiede di rispondere ad altre due domande:

a) cosa devono fare quelle Province che vanno mantenute?

Io credo che debbano fare quello per cui ha senso che esistano: anzitutto, partecipare alla procedura della programmazione regionale, svolgendo l’indispensabile ruolo di coordinamento delle istanze dei Comuni insistenti sul suo territorio; in secondo luogo, controllare, in esercizio di sussidiarietà, che sia efficace la realizzazione dei compiti dei Comuni, propri o ad essi conferiti; infine, gestire direttamente soltanto i pochi, ma essenziali, servizi di area vasta (si pensi, ad esempio, alla gestione dei rifiuti).

b) come si deve razionalizzare? quanto ampi devono essere i confini del loro territorio minimo? vanno definiti soltanto in base al numero degli abitanti, o anche delle caratteristiche geografico-economiche del territorio?

A me pare logico e ragionevole combinare i due criteri. Non basta quello del numero di abitanti; esso andrebbe integrato dall’altro – le specificità geografico-economiche del territorio – in sede di concreta attuazione del processo a livello regionale.

Sembra quasi superfluo concludere che occorre circoscrivere il rischio che le Regioni, investite di un tale delicatissimo compito, si lascino guidare nelle scelte da ‘nocivi’ – anzi letali – eccessi di municipalismo. A tal fine appare indispensabile che la legge statale di principio ponga rigorosi ed inderogabili limiti di spesa.

Se è vero che i costi abnormi vanno drasticamente ridotti, però, non si può, come si suol dire, ‘buttar via il bambino con l’acqua sporca’¹.

¹ Sulle Province, anche per la relativa bibliografia, si v. il recente libro di F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell’ente locale più discusso*, Jovene, Napoli, 2012.