

Qualche ulteriore riflessione sul “nodo delle Province”

(in vista della discussione di Astrid del 6 novembre 2013)

di Francesco Merloni

Sommario: 1. Sulla incostituzionalità di leggi ordinarie che a Costituzione vigente svuotino le Province delle funzioni o trasformino i loro organi in indirettamente elettivi. 2. Sulla incostituzionalità di una soppressione o «decostituzionalizzazione» delle Province con legge costituzionale non motivata dalla loro inutilità, per assenza di funzioni di area vasta o per la loro attribuibilità ad altri livelli di governo. 3. Sul mancato rispetto della Carta delle autonomie locali di una soppressione o deconstituzionalizzazione non motivata delle Province. 4. Sull'adeguamento delle attuali province alle funzioni di area vasta loro attribuite. 5. Per un rilancio della dimensione provinciale di governo.

1. Sulla incostituzionalità di leggi ordinarie che a Costituzione vigente svuotino le Province delle funzioni o trasformino i loro organi in indirettamente elettivi.

Un corretta applicazione del principio di sussidiarietà dell'art. 118 Cost, conduce all'individuazione delle funzioni comunali e, quando non siano attribuibili ai Comuni, di funzioni da attribuire a superiori livelli di governo.

E' noto che questa operazione, rifondativa dell'intero assetto del sistema amministrativo e costituzionale italiano, non è ancora avvenuta, per ragioni e sviluppi istituzionali ben noti. Così come è evidente che un'organica rilettura dal basso delle funzioni amministrative è cosa diversa dalla semplice conferma dell'attuale distribuzione, storica, delle funzioni tra i diversi livelli di governo.

Si dovrebbero individuare in tal modo le funzioni denominate “**di area vasta**” che sono, quindi, nel nostro ordinamento, le funzioni non attribuibili ai Comuni. Queste funzioni sono individuate non tanto in applicazione di un criterio dimensionale, ma in rapporto alle loro **caratteristiche intrinseche, al loro contenuto.**

Nel nostro ordinamento le funzioni comunali restano a livello comunale. L'esistenza di problemi dimensionali non comporta lo spostamento della funzione comunale ad un superiore livello di governo, ma semmai il raggiungimento di un'adeguata dimensione territoriale (10.000 o 20.000 abitanti) da parte dei Comuni, attraverso processi di associazione tra Comuni e di agglomerazione dei loro territori in Comuni di maggiori dimensioni. Ma queste nuove e, si spera, più efficaci amministrazioni comunali sono organizzate per lo svolgimento di funzioni comunali, non per lo svolgimento di funzioni di area vasta, non comunali.

Nell'ordinamento vigente le funzioni di area vasta sono naturalmente attribuite all'esistente livello di governo locale, la Provincia, ente locale di secondo livello ad autonomia costituzionalmente garantita (statutaria, normativa, finanziaria).

A Costituzione vigente è illegittima ogni significativa sottrazione alle Province di funzioni corrispondenti al carattere di area vasta. Non solo per il necessario rispetto dell'autonomia di un livello di governo ancora riconosciuto in Costituzione, ma per la difficile attribuzione delle funzioni di area vasta ad altri livelli di governo: i Comuni per la ragione prima esposta (le funzioni non sono comunali, ma necessariamente da esercitare ad un livello di governo superiore); la Regione per non "amministrativizzare" troppo un ente votato alla legislazione e alla programmazione e per non vedere riprodotta, nella veste di un ufficio periferico della regione, una dimensione di area vasta sostanzialmente corrispondente alla Provincia. In presenza della Provincia, cioè, non si possono istituire enti decentrati regionali di livello provinciale: si tratterebbe di un aggiramento del rispetto dell'autonomia delle Province.

A Costituzione vigente è illegittima anche la modifica della forma di governo delle Province, in particolare la trasformazione dell'elezione degli organi da diretta ad indiretta. La illegittimità non deriva da un astratto rispetto della forma di governo esistente, ma dal carattere delle funzioni attribuite. Se la Provincia deve svolgere funzioni non attribuibili ai Comuni, perché si tratta di funzioni che richiedono poteri di coordinamento e di risoluzione di conflitti di interessi tra Comuni, la Provincia non può essere trasformata, attraverso una diversa articolazione dei suoi organi, in un ente locale "a derivazione", o "in controllo" dei Comuni (si pensi all'ipotesi di un esecutivo provinciale costituito dai Sindaci di quel territorio) o, peggio, in un ente di tipo associativo tra Comuni. Si deve ribadire: non si tratta qui di solo di considerare del tutto inefficace la soluzione (perché essa condanna l'esercizio di funzioni di area vasta ad una continua negoziazione tra Comuni, dall'esito quasi sempre infausto), ma di affermarne l'intrinseca contraddizione con la necessaria diretta responsabilità davanti ai cittadini nell'esercizio di funzioni di area vasta.

2. Sulla incostituzionalità di una soppressione o «decostituzionalizzazione» delle Province con legge costituzionale non motivata dalla loro inutilità, per assenza di funzioni di area vasta o per la loro attribuibilità ad altri livelli di governo.

Il ragionamento seguito per valutare la legittimità di leggi ordinarie che svuotino le Province di funzioni o trasformino in indiretto, a derivazione comunale, il sistema di elezione dei loro organi può essere esteso anche a considerare l'esistenza di eventuali limiti, costituzionali o di rispetto di trattati internazionali, che impediscano di compiere le stesse operazioni con legge costituzionale? La mia opinione è sicuramente positiva.

Non si tratta di affermare una assoluta intangibilità delle Province fondata sul debole argomento della loro attuale previsione e del loro attuale carattere costitutivo della Repubblica (art.114) o sul necessario rispetto dell'art. 5 inteso come principio di non modificabilità dell'attuale assetto dei livelli di governo.

Si tratta di affermare che una operazione indubbiamente di **grande rilevanza costituzionale** quale la soppressione di uno dei livelli costitutivi della Repubblica deve avvenire sulla base di un **ragionamento, di una dimostrazione di ragionevolezza e di proporzionalità della misura**. Qui sì che il richiamo all'art. 5 è coerente: solo se si dimostra la inutilità di un livello di governo finora previsto in Costituzione si può procedere alla sua soppressione.

Se ci si muove sul piano della dimostrazione ragionata gli argomenti già esposti possono essere richiamati a sostegno della tesi della illegittimità della soppressione delle Province. Se si sono individuate le funzioni di area vasta come funzioni di necessaria cura di interessi di territori di dimensioni ben superiori a quella comunale (si ipotizzano dimensioni comunque superiori ai 300.000 abitanti); se quelle funzioni sono svolte in gran parte nei confronti dei Comuni, tutte le soluzioni, anche costituzionali, che preludano all'attribuzione di queste funzioni ai Comuni o direttamente (le funzioni finora pacificamente considerate di area vasta vengono in tal modo immotivatamente "derubricate" a funzioni comunali) o indirettamente (le funzioni restano svolte ad una dimensione di area vasta, ma da parte di un ente "a derivazione" comunale) sono da ritenersi non ragionevoli e quindi illegittime.

L'attribuzione di queste funzioni alle Regioni non è, in astratto, irragionevole: si tratta di un livello di governo sicuramente non comunale e sicuramente di area vasta. L'attribuzione di queste funzioni alle Regioni è, però, possibile a condizione di dimostrare che le Regioni, con i loro organi di governo, siano in condizione di svolgerle senza trasformarsi in enti diversi dalla previsione costituzionale che ha sempre cercato di evitare (nel vecchio art. 118 Cost. con la necessaria delega o con la previsione di funzioni di interesse esclusivamente locale; nel nuovo art. 118 con la sussidiarietà) un esercizio regionale di un numero elevato di funzioni amministrative. L'attribuzione di queste funzioni alle Regioni è, poi, possibile a condizione che le Regioni (soprattutto le Regioni di dimensione molto ampia, con un elevato numero di abitanti e con un elevato numero di Comuni) non le attribuiscono successivamente ad enti regionali o ad uffici decentrati regionali di livello provinciale. Questa sarebbe una indiretta dimostrazione della dimensione necessariamente provinciale di quelle funzioni; di qui la illegittimità di una loro sottrazione ad un esistente livello di governo politicamente responsabile davanti ai cittadini.

Se l'area vasta ottimale per l'esercizio di funzioni non attribuibili ai Comuni è in realtà proprio coincidente con la dimensione provinciale ne risultano immotivate sia la soppressione, sia la decostituzionalizzazione. Quest'ultima, infatti, si risolve nella possibilità per le Regioni di ricercare soluzioni organizzative differenziate per lo svolgimento delle funzioni di area vasta ad un livello che però resta coincidente con la Provincia. Ma l'apertura ad una differenziazione è, in questo caso, in contrasto con l'esigenza che sta al fondamento della distinzione, di carattere generale, tra funzioni di prossimità e funzioni di area vasta. Se, tra le funzioni fondamentali locali, vi sono funzioni di area vasta non comunali e si tratta di funzioni non regionali, non vi è alternativa alla loro attribuzione ad un livello di governo **reso necessario dalla Costituzione e dalla legge statale**, cioè alle attuali Province.

3. Sul mancato rispetto della Carta delle autonomie locali di una soppressione o decostituzionalizzazione non motivata delle Province.

La Carta europea delle autonomie locali del Consiglio d'Europa è un trattato internazionale sottoscritto e ratificato dall'Italia. Esso ha quindi, effetti obbligatori ed effetti diretti.

Quanto agli effetti obbligatori l'Italia si impegna al rispetto delle disposizioni della Carta, tra i quali qui rilevano: 1) il principio di sussidiarietà (art. 4, comma 3), che va letto insieme al principio per cui gli enti locali devono poter svolgere "una parte importante di affari pubblici" (art. 3, comma 1); 2) il principio di una distribuzione delle funzioni che deve avvenire "tenuto conto **dell'ampiezza e della natura**" delle funzioni (art. 4, comma 3); 3) Il principio che vuole le funzioni attribuite come **funzioni proprie** (quelle delegate dall'alto devono essere un'eccezione); 4) il principio di corrispondenza, ai diversi livelli di governo, tra funzioni proprie e la **diretta elettività** degli organi di governo (art. 3, comma 2).

Per quanto detto una soppressione immotivata delle Province costituisce sicuramente una violazione da parte dell'Italia della Carta. Il Congresso dei poteri locali nella sua **Raccomandazione n. 337 (2013)**, adottata ancora prima della sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale, ha già espressamente rilevato la violazione della Carta operata dalla legislazione allora vigente, violazione di cui l'Italia deve rispondere di fronte al Consiglio d'Europa e ai suoi organi: «Il Congresso constata tuttavia con rammarico:

a. il mancato rispetto del diritto degli enti locali di amministrare sotto la loro responsabilità una parte importante degli affari pubblici, conformemente all'articolo 3.1 della Carta;

b. che il **principio dell'elezione diretta degli organi provinciali è rimesso in discussione**, con l'introduzione di elezioni indirette per le province, nell'ambito della riforma attuale (Articolo 3.2 della Carta)».

Quanto agli effetti diretti la Carta costituisce un limite all'esercizio della funzione legislativa, statale e regionale (art.117, comma 1). Le norme della Carta, poi, in analogia con quanto deciso dalla Corte costituzionale con riferimento ad altri trattati internazionali (in particolare la CEDU), sono da considerarsi come norme interposte, di rango superiore a quello della legge ordinaria, e in ogni caso come norme di riferimento per la Corte costituzionale nei suoi giudizi di legittimità delle leggi (ordinarie e costituzionali).

La Carta europea rafforza tutti gli elementi qui esposti, anche quello relativo alla elezione degli organi. Significativo in questa direzione il caso delle *Diputaciones* spagnole, elette in secondo grado dai consiglieri dei comuni compresi nel territorio provinciale. Poiché l'elezione indiretta degli organi è in apparente contrasto con la richiamata disposizione della Carta (art. 3, comma 2) la Spagna, in sede di ratifica, ha fatto riserva sull'applicazione di quella disposizione, ma il Congresso, anche nel rapporto predisposto nella sua ultima visita di monitoring (2013), ha sottolineato come nel caso spagnolo non vi sia un contrasto con la Carta perché: «The *Diputaciones*, though a separate level of government, do indeed possess a distinct legal personality, and **actually fulfil only responsibilities established** by the law (at national and regional levels) **assigned to the municipal level**. In a way, the second tier system is justified by the fact that the *Diputaciones* are not a direct expression of a territory's population, but of its municipalities». Il fatto che le *Diputaciones* svolgano **solo funzioni comunali giustifica il sistema indiretto della elezione** dei loro organi. Diversa sarebbe stata la posizione del Congresso se le *Diputaciones* si vedessero attribuire funzioni proprie, diverse da quelle comunali. Si noti, en passant, che il carattere esclusivamente comunale delle funzioni provinciali in Spagna sposta sulle *Comunidades autónomas* la gran parte di quelle che noi consideriamo funzioni di area vasta (con tutte le relative conseguenze).

4. Sull'adeguamento delle attuali province alle funzioni di area vasta loro attribuite.

La necessaria conferma di un livello di governo locale, direttamente elettivo, responsabile e autonomo (dal punto di vista normativo, e finanziario) non significa affatto la conferma dell'attuale configurazione delle Province. La legge statale può utilmente intervenire sul loro territorio e sui loro organi di governo.

a) Territorio

La proliferazione del numero delle Province non è avvenuta sicuramente in rapporto a valutazioni corrette sul necessario rapporto tra carattere delle funzioni e dimensione territoriale del loro esercizio. Occorre una revisione complessiva che, però, non può che partire dalla preventiva individuazione del territorio delle Città metropolitana (la cui istituzione è questa sì una sicura e assoluta priorità). Mentre nelle Città metropolitane la Provincia scompare, perché assorbita da un ente di governo che svolge funzioni di area vasta e funzioni comunali che nell'area richiedono particolari forme di integrazione che ne impongono lo spostamento dai Comuni al livello metropolitano, nel restante territorio le Province svolgono appieno il loro ruolo di enti di area vasta. Si tratta, quindi di conoscere quale sia questo restante territorio (si pensi a tutte le zone di vecchie province capoluogo non comprese nelle nuove Città metropolitane) e di procedere ad una sua riorganizzazione razionale.

A questo fine l'art. 133, comma 1, della Costituzione si rivela del tutto inadatto, ancorato com'è ad un'iniziativa comunale. La disposizione va riscritta, rapidamente, per dare alla Regione un ruolo di proposta, ai Comuni un ruolo solo consultivo e allo Stato un compito di decisione finale (che permette anche politiche organiche e sistematiche di revisione).

b) Organi di governo

La diretta elettività degli organi, cioè la loro investitura da parte della popolazione e non dei Comuni compresi nel territorio provinciale riguarda, anche alla luce delle disposizioni della Carta europea delle autonomie locali, sicuramente l'assemblea provinciale, ma non necessariamente l'esecutivo, che ben può essere eletto dalla stessa assemblea.

La legge statale può sicuramente ridurre il numero di consiglieri provinciali e stabilire il sistema elettorale più idoneo per unire rappresentatività delle popolazioni e necessario distacco dagli interessi comunali, a condizione che il numero non sia così irrisorio da comprometterne totalmente la funzionalità.

5. Per un rilancio della dimensione provinciale di governo.

Va da sé che la conferma delle Province invece di avvenire, come sempre finora, in modo stanco e rassegnato, dovrebbe essere considerata come una irripetibile occasione per riorganizzare a quel livello una serie di funzioni strategiche per garantire l'efficacia la funzionalità, la legalità e l'imparzialità dell'intero sistema amministrativo.

Qualche esempio: a) la riorganizzazione delle funzioni ad elevato contenuto tecnico, al servizio dell'intero sistema e in particolare dei Comuni: funzioni conoscitive superiori, funzioni di progettazione, funzioni di aggiudicazione di contratti; b) funzioni di assistenza amministrativa (si pensi al reclutamento organizzato di nuovo personale qualificato, si pensi alla formazione); c) funzioni di garanzia della legalità e di lotta alla corruzione.

Per tutte queste funzioni il livello provinciale si presenta come il più adatto alla costruzione di amministrazioni efficaci e democraticamente responsabili.