



ABROGAZIONE O RAZIONALIZZAZIONE DELLE PROVINCE?

di

Beniamino Caravita di Toritto

(Professore Ordinario di diritto pubblico, Università "La Sapienza", Roma)

20 settembre 2006

Il recente dibattito estivo sulla abolizione delle Province non tiene - clamorosamente - conto di un dato cruciale, se non risolutivo: del fatto, cioè, che le Province sono un livello istituzionale riconosciuto in Costituzione, la quale, dopo la riforma del 2001 (confermata, peraltro, da due voti referendari nel 2001 e nel 2006), prevede esplicitamente che *"la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"* (art. 114, comma 1), che *"Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni sono enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione"* (art. 114, comma 2), che *"i Comuni, le Province e le Città Metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale"* (art. 118, comma 2) e, ancora, che *"i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa"* (art. 119, comma 1).

Abolire le Province, insomma, non è possibile con un tratto di penna, ma nemmeno con una semplice legge ordinaria: richiede - sotto il profilo delle fonti - una legge di revisione costituzionale che riordini complessivamente l'architettura istituzionale italiana, intervenendo in profondità sul testo costituzionale.

Né è vero ciò che talvolta si è superficialmente affermato, cioè che la pluralità dei livelli istituzionali sia una caratteristica tutta e solo italiana. In Germania, al di sotto dei Laender (e da questi disciplinati) vi sono Comuni e circondari; in Francia, al di sopra di municipalità (oltre trentamila) e dipartimenti, vi sono le Regioni (anche in Francia!); in Spagna, egualmente abbiamo Comuni, Province e Comunità autonome; e, pur nella diversità delle esperienze, una molteplicità di livelli amministrativi si hanno anche in Regno Unito,

Stati Uniti, Canada, ecc. E, d'altra parte, è ben noto che la gran parte degli oltre ottomila Comuni italiani, in ragione delle piccole dimensioni (circa settemila Comuni, pari all'86,33% del totale, sono al di sotto dei diecimila abitanti e solo 129 sono al di sopra dei cinquantamila) non sono in grado di svolgere tutti i servizi per i quali è richiesta una dimensione territoriale più ampia.

Così come è stato impostato, il dibattito pare dunque uno dei classici tormentoni estivi italiani, in cui c'è sempre qualcuno che gioca a fare la proposta più forte: ma, proprio per come è stato impostato, è facile prevedere che la discussione non andrà (non potrà andare) da nessuna parte. E ciò non solo per la forza di conservazione dei ceti politici che si sono insediati nelle strutture provinciali (dato comunque non irrilevante se si vuole avanzare una proposta che abbia gambe per camminare: e un esame comparativo appena approfondito mostra come il livello della presidenza provinciale sia elemento di un *cursus honorum* - a salire o a scendere! - non sottovalutabile nella vicenda politica italiana).

Se non si vuole solo colpire la fantasia degli interlocutori, bisogna lavorare non già per l'abolizione delle Province, bensì per una loro più efficace collocazione nel panorama istituzionale e per una più efficiente organizzazione del loro ruolo e delle loro funzioni: nella "pausa di riflessione" che pare inevitabilmente prospettarsi a livello di riforme costituzionale dopo l'esito del referendum del giugno 2006, il lavoro deve essere svolto a livello subcostituzionale, operando per quell'attuazione della legge cost. 3 del 2001, che nella legislatura 2001-2006 Governo e Parlamento non sono riusciti ad effettuare.

Vediamo allora qualche linea di possibile attività. L'art. 114, comma 1, Cost., afferma che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato, ma non impone la compresenza di tutti i livelli istituzionali sul medesimo territorio: e siccome il livello statale non è sopprimibile, le Regioni sono direttamente elencate in Costituzione e ai Comuni sono costituzionalmente garantite le funzioni amministrative di base, la distribuzione territoriale di Province e Città metropolitane appare più modulabile. Iniziamo subito a porre il principio che Province e Città metropolitane non possono e non devono coesistere: dove viene istituita la Città metropolitana (ed è opportuno che si proceda in questa direzione, giacché i problemi delle aree metropolitane hanno una loro specificità), la Provincia non ha più senso di esistere; ma in tale situazione anche i Comuni (specie quello coincidente con il Comune principale) possono trasformarsi in aggregazioni subcittadine (rimane invero il problema di come riorganizzare il territorio in quelle Province molto più ampie della possibile area metropolitana). E, ancora, partendo dall'osservazione conseguente al ragionamento appena svolto per cui la citazione

costituzionale non significa necessità della presenza dell'ente, ci si potrebbe chiedere se le Province debbano essere mantenute anche in quelle Regioni, che, per l'ampiezza del territorio e il numero degli abitanti, ben potrebbero vedere le funzioni tipicamente provinciali attribuite direttamente al livello regionale ovvero ai Comuni superiori ad un certo numero di abitanti. Si noti, però, che anche seguendo questa argomentazione, le Province non potrebbero essere sostituite da aggregazioni sovracomunali diversamente organizzate. Argomenti simili pare possano essere utilizzati anche per le Regioni a Statuto speciale, non sembrando sufficiente, di per sé solo, l'argomento del livello costituzionale dello Statuto speciale: invero, l'art. 114, comma 1, sembra assurgere a livello di principio costituzionale, che non può essere derogata nemmeno da una fonte costituzionale, a meno che non vi siano peculiari ragioni che giustificano l'abbandono del modello istituzionale disegnato nell'art. 114, comma 1, vale a dire nella prima disposizione del Titolo della Costituzione dedicata al tessuto autonomistico della nostra Repubblica.

Le Province, poi, come i Comuni, le Città metropolitane, le Regioni sono, ai sensi dell'art. 114, comma 2, Cost., enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Ciò impedisce la costruzione della Provincia come ente di secondo grado (e quindi la riduzione della politicità dell'ente), ma ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p, la legislazione statale può modulare sistema elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali delle Province.

E' questo allora lo strumento per costruire una nuova e più funzionale collocazione delle Province. Lavorando sulle funzioni fondamentali delle Province, si possono esaltare gli aspetti di coordinamento territoriale e le funzioni di coordinamento dei Comuni, specie di quelli piccoli e montani. Lavorando su sistema elettorale e organi di governo, si possono individuare quelle modalità organizzative che impediscano una eccessiva politicizzazione del livello provinciale e una proliferazione di personale politico. Lavorando poi sull'attuazione dell'art. 119, si può costruire un sistema in cui risorse e funzioni delle Province siano congruamente e razionalmente collegati, anche sulla base del principio di differenziazione (per cui gli enti dello stesso tipo non debbono essere necessariamente egualmente organizzati e titolari delle medesime funzioni). Lavorando sul principio di differenziazione, come sancito nell'art. 118 Cost., si possono distribuire le funzioni in maniera diversa a seconda delle realtà territoriali comprese in ciascuna Provincia. Lavorando infine sul principio di sussidiarietà, si possono modulare diversamente le funzioni distribuendole tra soggetti pubblici e soggetti privati.

L'occasione è a portata di mano: il Testo Unico degli Enti Locali è, oggi, dopo la

riforma costituzionale del 2001, obsoleto; vi è ormai la comune consapevolezza (v. da ultimo il documento pubblicato nel n. 15 del 2006 di federalismi.it) che vada non già riscritto in versione aggiornata, bensì abrogato e sostituito da una legge di attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p: realisticamente, questo pare il compito a cui sono chiamati Parlamento e Governo in questa legislatura, e non già ad una teorica discussione sull'abolizione delle Province.