

Soppressione delle province e cattivo federalismo

di Silvio Gambino

Devo confessarlo, il dibattito recente e quello in corso sulla soppressione delle province e, tanto per cominciare, di quelle con popolazione inferiore ai 200.000 abitanti, dimostra una incoerenza di fondo del legislatore statale, soprattutto quando lo stesso si inerpica a sostenerne le ragioni sulla base di una ispirazione federalistica. Il lettore provi a leggere le dichiarazioni odierne di Bossi sul punto. C'è poi un secondo argomento che pare altrettanto non convincente ed è quello del presunto risparmio che la soppressione dell'ente provinciale ovvero solo di alcune province comporterebbe. E' un buon argomento ma riguarda tutte le province e non solo alcune di esse. I tagli ai 'costi della politica' dovrebbero essere generalizzati a tutto il sistema autonomistico e agli apparati del governo centrale. Ci limiteremo in questa sede al solo discorso giuridico-costituzionale.

Attese le previsioni costituzionali vigenti (che fra poco richiameremo), la questione da porsi è di sapere se sia o meno nella disponibilità del legislatore statale la soppressione delle province, avvalendosi della sola legge ordinaria; in secondo luogo, se lo stesso legislatore possa individuare nell'art. 133 della Costituzione una norma di copertura per legittimare la soppressione solo di alcune province, potendo in ogni caso lo stesso, come prescrive la richiamata disposizione, mutare le circoscrizioni provinciali e istituire nuove province nell'ambito di una regione (*su iniziativa dei comuni e sentita la regione*, con legge ordinaria). La limitata questione che ci poniamo, pertanto, è di mero diritto costituzionale; la verifica della bontà delle argomentazioni che proporremo risiede nella giustiziabilità della garanzia all'esistenza delle province nella ipotesi soppressiva (dell'ente provincia o solo di alcune di esse). In verità, c'è un problema all'interno del problema appena evocato. La Costituzione consente un ricorso alla Corte costituzionale mediato dalla richiesta del Consiglio delle autonomie. Tuttavia, come sanno i calabresi, la precedente maggioranza in Consiglio regionale, pur disponendo di un testo di legge ad hoc, si è ben guardato a suo tempo dal darvi attuazione, evitando di istituire un importante soggetto di consultazione e di partecipazione dell'intero sistema autonomistico regionale.

Cosa dice dunque la Costituzione al riguardo, soprattutto alla luce delle riforme del 1999-2001? In breve, ci dice che le province sono soggetti costitutivi necessari nel quadro della nuova architettura costituzionale, che aggiunge ai precedenti soggetti anche la Città metropolitana. Il sistema autonomistico viene inoltre dotato di una particolare forza normativa direttamente fondata sui principi costituzionali e non più sulla legge, come avveniva nel testo costituzionale del 1948. Ne consegue che il Testo Unico sugli Enti Locali dovrà essere radicalmente riscritto alla luce della previsione contenuta nell'art. 117, II comma, lettera p (Carta delle autonomie, ora in corso di approvazione parlamentare). Quest'ultima riconosce ai comuni, alle province e alle città metropolitane tutte le competenze necessarie per provvedere alle necessità delle rispettive comunità amministrate, fatte salve le sole funzioni fondamentali, la legislazione elettorale e gli organi di governo del sistema autonomistico, che restano ancorati nella competenza legislativa dello Stato. C'è una sola disposizione che parrebbe ostare alla necessità dell'ente provinciale ed è l'art. 118, I comma, della Costituzione, secondo il quale le funzioni amministrative sono attribuite principalmente ai comuni, salvo che esigenze di esercizio adeguato e unitario delle stesse non ne suggeriscano l'allocazione ad un livello superiore (sussidiarietà verticale). Ma una simile, pur comprensibile, valutazione

imporrebbe che non l'argomento dei costi bensì quello dell'adeguatezza, della differenziazione e della sussidiarietà dovrebbe sovvenire a motivare la scelta soppressiva di una provincia. Come nel disegno di legge sulle autonomie non avviene, nel senso che nessuna proposta legislativa del Governo invoca tali principi costituzionali né richiede l'attivazione di procedure di leale collaborazione istituzionale. Tali principi invocano in particolare la responsabilità e la competenza delle regioni nel farsi carico della definizione delle modalità più adeguate all'esercizio delle funzioni e con esse alla piena soddisfazione delle aspettative di beni e servizi da parte dei cittadini nell'ambito delle amministrazioni locali.

Ne consegue pertanto che la tesi governativa di procedere alla soppressione di alcune province soltanto nell'ottica del fare cassa non risulta ragionevole se non adeguatamente motivata nel quadro di una rivisitazione sistematica della mappa territoriale delle funzioni e del loro esercizio ottimale a livello provinciale e regionale. Se così non è, non solo non si realizzano economie di scala ma si determinano evidenti disparità fra province, lasciando ragionevolmente ipotizzare l'esistenza di ragioni politiche (anche locali) alla base della scelta.