

Brevi considerazioni su province e altri enti “intermedi” o di area vasta

di Mauro Renna

Pubblicato in “ASTRID – Rassegna” n. 36 del 2006

1. Sulla necessità costituzionale e sui caratteri delle province

In base alla Costituzione è sicuramente vero che anche le province costituiscono l'ordinamento repubblicano.

Non mi sembra vero però che le stesse, così come le città metropolitane, debbano esistere in ogni regione, né che abbiano pari dignità costituzionale rispetto a regioni e comuni, a dispetto di quanto è affermato nell'art. 114 della Costituzione.

Di fatto le province non sono mai esistite in ogni regione, perché nella Valle d'Aosta non ci sono mai state. Parimenti non è certo prevista l'esistenza in ogni regione delle città metropolitane, che pur figurano nell'art. 114 accanto a comuni e regioni, in una condizione di equiordinazione solo apparente. D'altra parte ancora, nella Costituzione, tra gli enti territoriali soltanto le regioni sono individuate e hanno un nome (art. 131); per la fusione di regioni e la creazione di nuove regioni occorre una legge costituzionale particolarmente rinforzata (art. 132, primo comma), mentre la materia dell'istituzione – nonché presumibilmente, nel silenzio normativo, della fusione o soppressione – di province nell'ambito di una regione a statuto ordinario è rimessa dall'art. 133, primo comma, a «leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione». Sulla creazione delle città metropolitane la Costituzione omette addirittura di fornire alcuna prescrizione.

Di fronte a questo quadro normativo non si vede quindi perché, innanzitutto, non si possa pensare di procedere “a Costituzione invariata” all’eliminazione delle province in alcune regioni, segnatamente nelle regioni più piccole, come ad esempio la Basilicata e il Molise, traendo spunto dal modello valdostano (naturalmente allo scopo occorrerebbe sentire le regioni interessate, per rispettare il disposto dell’art. 133, primo comma, Cost.; e pure i comuni dovrebbero essere sentiti anziché assumere l’iniziativa come testualmente dispone la norma costituzionale, visto che si tratterebbe di sopprimere anziché di istituire province).

Si ponga attenzione al fatto che, in base al nuovo art. 117 Cost., l’espressione «leggi della Repubblica» impiegata dall’art. 133 potrebbe essere interpretata, di per sé, nel senso di legislazione alternativamente statale o regionale; nel caso di specie, tuttavia, non sembrano sussistere alternative alla competenza legislativa statale, sia perché diversamente non avrebbe senso la previsione che sia sentita la regione interessata figurante nel primo comma dell’art. 133, sia perché al secondo comma del medesimo articolo il Costituente, nel distinguere nettamente la fattispecie ivi disciplinata da quella disciplinata al comma precedente, ha disposto, impiegando ben altra espressione, che la regione, sentite le popolazioni coinvolte, può «con sue leggi» istituire nel proprio territorio nuovi comuni.

A Costituzione invariata, l’ipotizzata eliminazione delle province all’interno di alcune regioni a statuto ordinario dovrebbe dunque avvenire con legge statale; mentre, a meno che non si ritenga possibile in proposito una delega statale di potestà normativa alle regioni, servirebbe una modifica dell’art. 133, primo comma, Cost. per consentire, in una prospettiva maggiormente “federalista”, che detta scelta sia effettuata con legge regionale da ciascuna regione, ovviamente sempre in collaborazione con i comuni coinvolti.

Sia che la proposta avanzata possa avere un seguito sia che non possa averlo, occorrerebbe poi almeno realizzare un brusco arresto o una vera e propria inversione di tendenza rispetto al preoccupante e crescente fenomeno della proliferazione delle province iniziato ormai da diversi anni. È chiaro, tuttavia, che sia la via dell’eliminazione delle province in alcune regioni sia quella della fusione di alcune province di piccola o media dimensione sono strade destinate a doversi confrontare con la volontà delle popolazioni, giacché,

in nome del principio autonomistico, esse non sembrano percorribili se non acquisendo un consenso “dal basso” (per quanto, com’è a tutti noto, le province non abbiano particolari connotati di radicamento territoriale, specialmente in confronto ai comuni).

Si diceva sopra però che le province, al pari delle città metropolitane, non sembrano avere uguale rango costituzionale rispetto a regioni e comuni; basti considerare al riguardo che esse, per un verso – tolto il caso eccezionale delle province autonome di Trento e Bolzano – non hanno la potestà legislativa delle regioni e che, per altro verso, quanto alle funzioni amministrative non sono certo investite del ruolo assolutamente centrale che è assegnato ai comuni dall’art. 118, primo comma, della Costituzione. Si conferma, sotto entrambi gli aspetti evidenziati, il ruolo di “ente intermedio” rivestito dalla provincia, a dispetto, come sempre si diceva, della formale ma soltanto apparente equiordinazione della stessa e delle città metropolitane agli altri enti territoriali della Repubblica.

Ebbene, se è corretto ciò che si è sostenuto, non si vede dunque perché la legislazione statale, nel disciplinare gli organi di governo e la legislazione elettorale dei comuni, delle province e delle città metropolitane ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione, dovrebbe configurare non solo i comuni, ma pure le province – e le città metropolitane – come enti direttamente rappresentativi delle proprie comunità di riferimento, mediante l’elezione popolare dei loro consigli e dei loro presidenti.

Non si vede perché, in altri termini, non sarebbe possibile, sempre “a Costituzione invariata”, concepire le province, insieme alle città metropolitane – alternative alle province stesse laddove costituite – come enti rappresentativi di secondo grado, espressioni cioè della rappresentatività diretta e di primo grado dei comuni, sul modello delle comunità montane (*contra*, si v. l’appunto di G. Meloni del 10 luglio u.s.).

In tal modo, se anche non si riuscisse a diminuire i costi dell’amministrazione mediante l’eliminazione o la fusione di province, si potrebbero diminuire almeno i costi della politica riducendo i livelli di rappresentanza, che appaiono oggi sicuramente eccessivi.

Va osservato che in questa maniera alle province non verrebbe sottratto il carattere di enti a fini generali e che, d’altra parte, con l’attuazione del

principio di sussidiarietà le funzioni amministrative provinciali si stanno vieppiù riducendo a funzioni di natura tecnica, se si eccettuano alcune funzioni di pianificazione, in particolare quelle di pianificazione territoriale e ambientale.

2. Sul rapporto tra la province e gli altri enti intermedi o di area vasta

Una volta ridisegnate le province come enti associativi di secondo livello, mi pare che dovrebbe razionalmente derivarne il divieto per ciascun comune di partecipare a più di un ente associativo a fini generali, ossia a più di un ente territoriale intermedio o di area vasta; divieto che parrebbe imponibile con legge statale sempre ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione.

Ciò vuol dire, in concreto, che la presenza di una comunità montana (ove questa non sia trasformabile in un macro-comune) – così come quella di una città metropolitana – dovrebbe essere concepita dalla legge quale alternativa, in ciascun ambito territoriale, alla presenza di una provincia (è noto, del resto, come le comunità montane siano rimaste schiacciate finora dalla presenza ingombrante delle funzioni amministrative provinciali nel loro territorio).

Si potrebbe, a tal punto, persino ribattezzare col nome di province sia le comunità montane che le città metropolitane (invero per ribattezzare col nome di province – per es. “province metropolitane” – le città metropolitane occorrerebbe una modifica costituzionale, dato che la Costituzione tiene distinti questi due generi di enti); l'intero territorio nazionale, in ogni caso, potrebbe essere suddiviso in ambiti territoriali di associazionismo intercomunale dimensionati anche assai variamente (così da risolvere, peraltro, pure i problemi del decentramento provinciale), in modo differenziato e adeguato alla reale dimensione dei diversi interessi locali di area vasta, corrispondenti ai differenti contesti socio-economici considerati (oltre alle zone montane, si considerino le aree industriali oppure, all'estremo opposto, i territori accomunati da una vocazione turistica omogenea); e a ciascun comune, per debellare le numerose sovrapposizioni funzionali che affliggono il nostro sistema amministrativo, potrebbe essere imposto di appartenere esclusivamente a un'associazione intercomunale a fini generali scelta dal comune medesimo

(ossia una provincia, una città metropolitana o una comunità montana in ipotesi denominata “provincia montana”).

Anche gli enti parco, sia statali sia regionali – che in realtà non sono molto dissimili da enti a fini generali – dovrebbero essere compresi in questa opera di riorganizzazione del sistema dell’amministrazione di area vasta; sicché a ciascun comune non dovrebbe essere consentito di appartenere contemporaneamente a una provincia e a un ente parco, così come a una comunità montana e a un ente parco.

Un simile ridisegno del sistema degli enti intermedi dovrebbe infine coinvolgere pure l’associazionismo di settore il quale, ove si risolva nella creazione a scopi specifici di nuove strutture costituenti finanche nuove persone giuridiche (si pensi alle autorità d’ambito per la gestione dei rifiuti), dovrebbe essere guardato con un certo sospetto e, pertanto, valutato con estremo rigore.

Il ridisegno delle circoscrizioni dei nuovi enti associativi intercomunali nei quali, seguendo la prospettiva qui adottata, potrebbero essere trasformate le province dovrebbe infatti avvenire – sempre e comunque “dal basso” – in maniera razionale e tenendo conto della generalità delle funzioni e dei servizi di interesse delle collettività coinvolte, in modo da rendere davvero residuale e marginale la possibilità di forme associative di settore “pesanti” come la costituzione di persone giuridiche partecipate esclusivamente da comuni (quali, segnatamente, i consorzi intercomunali e le società di capitali totalmente partecipate da comuni).

Il ridisegno prospettato dovrebbe quindi sortire l’effetto non soltanto di rendere l’amministrazione più efficiente, ma pure, come auspicato da Giampaolo Rossi, di migliorare il «funzionamento del sistema democratico, che ha fra i suoi requisiti essenziali quello della imputabilità delle responsabilità (impossibile in un contesto troppo complesso)» (così l’appunto di G. Rossi, *La semplificazione delle istituzioni*).

E se anche per tener conto di queste esigenze e di peculiari aggregazioni di interessi la dimensione di diverse province dovesse rimpicciolirsi e il numero delle province dovesse aumentare, ciò non sarebbe contraddittorio rispetto a quanto esposto sopra criticando l’attuale fenomeno di proliferazione e moltiplicazione delle province: da una parte, infatti, una volta trasformate le province in enti associativi di secondo grado, non si avrebbe più

una nociva moltiplicazione dei centri di potere politico e dei relativi costi; dall'altra, per le ragioni che si sono spiegate, un'ulteriore proliferazione di siffatte nuove province – pure nelle regioni più piccole – potrebbe essere il prezzo da pagare per ottenere la soppressione di una serie indubbiamente più popolata e sempre meno tollerabile di enti pubblici intermedi, costituiti a fini sia generali che di settore.

Rovesciando il ragionamento, in base alle osservazioni formulate in questo appunto, si potrebbe anzi dire che è proprio l'attuale fenomeno di proliferazione e connesso rimpicciolimento delle province a suggerire la soluzione della trasformazione dell'ente provincia in un ente territoriale di secondo livello, pur sempre rigorosamente a fini generali.

Va osservato, in ultimo, come la proposta di riforma avanzata, per le ragioni che sono state illustrate, potrebbe compiersi nel suo complesso senza la necessità di modifiche costituzionali; ciò non significa, tuttavia, che alcune modifiche della Costituzione non sarebbero opportune, perché queste renderebbero più agevole l'intero percorso di riforma qui delineato.

In particolare, potrebbe rivelarsi opportuna una modifica dell'art. 133, primo comma, Cost. (v. *retro* par. 1), finalizzata soprattutto a coordinare il testo di questa disposizione con quello degli artt. 117, commi secondo, lett. *p*), terzo e quarto, e 118, commi primo e secondo, che la precedono, allo scopo precipuo di precisare e calibrare adeguatamente il rapporto che deve intercorrere tra la legislazione statale e la legislazione regionale nel ridisegno istituzionale dell'amministrazione di area vasta.

Il percorso di riforma proposto, infatti, coinvolge l'esercizio di competenze legislative che sono tra loro intrecciate, ma che in base alle attuali norme costituzionali sono allocate irrazionalmente su piani diversi: la competenza legislativa in materia di istituzione, delimitazione e modificazione delle province andrebbe quindi ricongiunta, in capo alle regioni a statuto ordinario (come accade nelle regioni a statuto speciale), con le competenze legislative alle stesse riconosciute in materia di associazionismo intercomunale e di allocazione delle funzioni amministrative, in modo da permettere la realizzazione – sempre nel rispetto delle disposizioni legislative statali vincolanti per le regioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. (v. sopra) – non solo di una sensibile differenziazione dimensionale tra province e province

(se previste) all'interno di ciascuna regione, ma anche di una certa diversificazione di compiuti modelli organizzativi e funzionali di area vasta, semplificati e più o meno flessibili, tra regione e regione.

In conclusione, nella prospettiva accolta in questo appunto una modifica dell'art. 133, primo comma, della Costituzione consentirebbe di "semplificare", dal punto di vista degli strumenti normativi utilizzabili e dei rapporti tra questi, l'opera di "semplificazione" dell'amministrazione di area vasta finalizzata a realizzare in ciascun ambito territoriale un unico livello di governo intermedio e di secondo grado.