

Sì alle Province, ma con compiti precisi

di Cesare Pinelli

Caro direttore, la questione dell'utilità delle Province si trascina dai tempi della Costituente, ma ha avuto da un anno a questa parte un'accelerazione improvvisa nel dibattito mediatico e politico, e una prima risposta legislativa nel decreto-legge «salva Italia», convertito in l. n. 214 del 2011. La vicenda pone le domande seguenti. Abbiamo bisogno di un ente intermedio fra Comune e Regione? Se ne abbiamo bisogno, le Province che abbiamo finora conosciuto servono agli obiettivi che attribuiamo a questo ente? Se non è così, la nuova legge riesce a raggiungerli? E come possiamo arrivare a una soluzione soddisfacente anche dal punto di vista costituzionale?

Che un ente intermedio sia necessario, non dipende dal fatto che le Province sono comprese fra gli enti territoriali di cui si compone la Repubblica dalla Costituzione, che si può in proposito modificare senza strappi. Dipende dal fatto che funzioni di area vasta quale la pianificazione urbanistica o della rete di trasporti non possono essere lasciate ai Comuni né in molti casi alle Regioni. È una considerazione, più che tecnica, di buonsenso, se solo pensiamo alla dimensione dei territori che tutti abbiamo in mente.

Il guaio è che le nostre Province non servono soltanto a questi obiettivi. Le loro funzioni vanno oltre quelle di area vasta (a cominciare dall'edilizia scolastica degli istituti superiori e dalla cultura), con relativi assessorati, strutture e personale amministrativo che sprecano tempo e denaro pubblico. E soprattutto le Province si sono moltiplicate sempre più, senza la minima connessione con gli obiettivi di un ente intermedio. È così che è cresciuta la tentazione di gettare via il bambino con l'acqua sporca.

La nuova legge nasce in questo avvelenato contesto e in parte lo riflette. Consigli provinciali formati da non più di dieci componenti che, eletti dai consigli comunali, eleggono fra loro un Presidente, e soltanto «funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale» con «il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi» delle Province, con trasferimento ai Comuni o alla Regione delle altre loro funzioni (e del personale addetto) entro il 31 dicembre 2012.

La legge può costituire un buon punto d'avvio per quanto riguarda la struttura dell'ente e la composizione degli organi, perché trasformare le Province in enti di secondo grado rispetto ai Comuni con il meccanismo dell'elezione indiretta dei Consigli delle stesse consente loro di svolgere più efficacemente funzioni di area vasta, senza che la Costituzione ponga in proposito limiti insuperabili. Senonché le funzioni previste riguardano l'«indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni». Poiché non è pensabile che sindaci eletti a suffragio diretto accettino di farsi coordinare da Consigli i cui membri siano eletti da consiglieri comunali, è evidente a tutti che l'«indirizzo e coordinamento» è una scatola vuota. Tanto evidente da far sospettare che si intenda arrivare alla abolizione totale delle Province, col pessimo risultato di far svolgere funzioni di area vasta ad enti che dovrebbero imporle ad altri enti o non attrezzati allo scopo.

Se invece assumiamo che l'ente intermedio serva a svolgere poche e ben definite funzioni che altri enti non possono svolgere, è facile disboscare tutto il resto, in modo che almeno in ambito locale e regionale ogni ente sia titolare esclusivo di determinate funzioni. Intorno a questo nucleo (conferma della soluzione della nuova legge per struttura e composizione e indicazione esplicita e tassativa delle funzioni proprie dell'ente intermedio) si può costruire una disciplina semplice, da approvare con legge apposita, o meglio ancora da inserire nel Codice delle autonomie in corso di approvazione in Parlamento.

Rimane la questione del numero delle Province. L'articolo 133 della Costituzione, che richiede per variarlo una procedura rafforzata (una legge statale adottata su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione), da una parte non ha impedito la proliferazione delle Province, dall'altra rende molto difficile ridurle. Quasi tutti i progetti di legge di revisione costituzionale presentati alle Camere prevedono allo scopo una soglia minima di abitanti (fra trecentomila e cinquecentomila a seconda dei progetti) per ogni Provincia, la cui istituzione, soppressione o modifica delle circoscrizioni è affidata alla legge regionale. Per evitare la proliferazione mi sembra inevitabile inserire il limite in Costituzione, poiché la rimessione alla legge potrebbe dar luogo più facilmente a riforme in senso estensivo. D'altra parte la soglia sarebbe congruente, di nuovo, con l'obiettivo di affidare a un ente intermedio le funzioni di area vasta. E una volta stabilito, l'attribuzione alla legge regionale (che semplificherebbe i passaggi procedurali attualmente previsti) non pone a repentaglio l'obiettivo della drastica riduzione del numero.

Resterebbero però escluse le Regioni a statuto speciale, responsabili più ancora delle altre della proliferazione incontrollata delle Province. Per far valere la soglia anche nei loro confronti, occorrerebbe esplicitare nel testo costituzionale che essa è riferita «a tutto il territorio nazionale», secondo quanto previsto per altri fini dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), in ordine ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.