
LA SOPPRESSIONE DELLE PROVINCE: UN PROBLEMA DAVVERO «ORIGINARIO»

di GIOVANNI GIOFFRÉ

Segretario comunale generale a r.

SOMMARIO: 1. - Cenni storici. 2. - I costi. 3. - Riorganizzare la P.A. 4. - Trasferimento delle competenze della Provincia a comuni e regioni. 5. - Possibili soluzioni. 6. - Sostenitori delle province. 7. - Abolizione delle province. 8. - Conclusioni.

1. - CENNI STORICI.

Dagli atti¹ dell'Assemblea costituente della Repubblica italiana, relativi alla seduta pomeridiana del 18 dicembre 1946, emerge che il testo definitivo elaborato dalla seconda Sottocommissione (titolare per l'ordinamento costituzionale della Repubblica), istituita in seno alla Commissione per la Costituzione, letto a margine di quella seduta dal suo presidente Umberto Terracini, all'art. 22 recitava testualmente: «Le regioni sono: Piemonte; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli; Liguria; Emilia-Appenninica; Emilia e Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Salento; Lucania; Calabria; Sicilia; Sardegna; Valle d'Aosta». Ma il testo coordinato dal comitato di redazione (c.d. comitato dei 18), distribuito prima della votazione finale in Assemblea, all'art. 131 invece recitava: «Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi e Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna». Dalla bozza sparirono dunque il Salento e l'Emilia Appenninica (Lunezia); la Lucania venne rinominata Basilicata; il Friuli e la Venezia Giulia furono invece accorpate, così come anche Abruzzi e Molise. Quest'ultima otterrà l'autonomia solo nel 1963 (legge costituzionale 27 dicembre 1963, n. 3).

¹ In «Banche dati a carattere parlamentare» della Camera dei deputati contenenti i documenti relativi alla discussione in Aula del Progetto di Costituzione, così come sono presentati nell'opera a cura del SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei deputati, Roma, 1970, voll. I-V.

Nasceva così formalmente un'altra tipologia di «Ente territoriale intermedio» - più ampio - oltre quelle più piccole già esistenti: Provincia e Comune.

Nello Stato preunitario, invece, nel settore dell'Amministrazione periferica, il 23 ottobre 1859 il Ministro dell'interno del Regno di Sardegna Urbano Rattazzi, orientandosi decisamente in direzione del modello napoleonico, emanò il regio decreto n. 3702² che disegnava radicalmente la geografia amministrativa dell'intero Stato sabauda, ponendo le basi dell'organizzazione comunale e provinciale dell'Italia unita. Il provvedimento definiva con esattezza l'amministrazione locale del Regno di Sardegna che, sul modello francese, venne suddiviso in province, circondari, mandamenti e comuni. Le antiche province del Regno, di limitata estensione, erano ridotte a circondari, riuniti nelle nuove province spesso coincidenti con le divisioni o governi del Regno sabauda.

Nel Comune, soppressi i vicesindaci e il Consiglio delegato, si istituì una Giunta, eletta annualmente in seno al Consiglio, che diveniva il vero organo esecutivo, mentre il ruolo del Sindaco, di nomina regia, si riduceva di importanza fino a divenire quello di *primus inter pares* e una serie di complesse regole sottoponeva le deliberazioni degli organi municipali al controllo delle autorità superiori. La Provincia, a sua volta, era formata da un Consiglio elettivo e da una deputazione provinciale eletta annualmente fra i suoi membri, presieduta e convocata da un Governatore³. Questo funzionario, che costituisce una significativa tappa nella evoluzione dell'istituto prefettizio italiano, dipendeva dal Ministro degli interni, rappresentava il potere esecutivo nella Provincia, soprintendeva alla amministrazione e alla pubblica sicurezza, aveva facoltà di disporre della forza pubblica e di richiedere l'intervento dell'esercito. Egli era coadiuvato dagli intendenti preposti ai circondari⁴.

La figura del Governatore, poi Prefetto, era chiaramente di derivazione francese, sul modello dei prefetti di dipartimento napoleonici, ma sostanzialmente differente: mentre la forma era uguale, ovvero una figura totalmente egemone sulla Provincia quale diretto rappresentante del Governo, nella pratica i poteri del Prefetto piemontese erano circoscritti all'ordine pubblico, quindi ai compiti precipi del Ministero dell'interno.

Dopo l'unificazione del 1861, l'ordinamento di questo decreto venne poi esteso a tutta l'Italia con la legge 20 marzo 1865, n. 2248 (allegato A); si parlò allora criticamente di «piemontesizzazione». Successivamente, con l'avvento dello «Stato fascista» le norme sull'amministrazione periferica del Regno trovarono una certa sistematicità con

² Altrimenti detta legge Rattazzi, realizzata grazie ai poteri straordinari concessi all'Esecutivo (Governo La Marmora – Regno di Sardegna), a causa della guerra, con la legge 25 aprile 1859, n. 3345.

³ Successivamente rinominato «Prefetto» col regio decreto 9 ottobre 1961, n. 250.

⁴ MARIA ROSA DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime al fascismo*, Giappichelli, Torino, 2007.

l'approvazione del testo unico del 1934 (R.D. 3 marzo 1934, n. 383), emanato successivamente alle precedenti riforme del 1926 e 1928 inerenti rispettivamente le amministrazioni comunali e provinciali.

Proseguendo in questa nostra disamina storica, le nostre attuali province, come le regioni, furono anch'esse previste (o meglio, in questo caso, riconfermate) dalla Costituzione sin dal suo nascere secondo la formulazione dell'art. 114 che nella stesura originaria, elaborata dalla citata seconda Sottocommissione, era così concepito: «La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni» e «Le Province sono circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale»; per divenire invece nella stesura finale: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni». A seguito della c.d. riforma del titolo V del 2001 (legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), il novellato art. 114 afferma oggi che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», per aggiungere poi che «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

Eppure, ci sembra che il loro ruolo sia praticamente in discussione sin dalla nascita dello Stato unitario; ricordiamo che già sul finire del XIX secolo Crispi ne stigmatizzò la funzione. Un problema per così dire «originario» sin dall'unità d'Italia.

In particolare va chiarito che originariamente la Provincia era intesa non già come Ente locale autonomo ma semplicemente come un circondario territoriale con al centro le prefetture e i cui confini distavano da esse «due giornate di cavallo». A suo tempo evidentemente, furono istituite per pura esigenza di ordine pubblico.

Taluni parlamentari sostengono, a loro giudizio, che le province non potrebbero essere soppresse, giustificando tale loro assunto con argomentazioni alquanto deboli e secondo le quali i cittadini, in tale ipotetica eventualità, si ritroverebbero loro malgrado ad avere quale unico riferimento la Regione o il proprio «comunello», magari di montagna. Altri invece sostengono che in tal modo verrebbero frustrate irrimediabilmente le reali possibilità per i cittadini di interloquire agevolmente con l'eventuale nuovo referente-Presidente di Regione. Argomentazioni, queste, agevolmente superabili anche in considerazione del fatto che gli «affari ordinari e correnti» sono da sempre svolti da dirigenti e funzionari all'uopo delegati dalle amministrazioni regionali ed è a questi ed ai loro uffici che, in caso di necessità, ci si dovrà magari rivolgere.

A nostro sommo avviso sosteniamo, invece, che si possa fare a meno proprio della «politica provinciale». Ovviamente per procedere alla totale soppressione delle

province occorre iniziare dalla revisione della Carta costituzionale.

È appena il caso di sottolineare che il provvedimento di soppressione delle province non riguarderebbe le province autonome di Trento e Bolzano che insieme costituiscono la regione Trentino-Alto Adige. Infatti tali province sono dotate di poteri (anche legislativi) corrispondenti a quelli di una Regione (da taluni considerate province a «statuto speciale») esautorando ampiamente il sovraordinato ruolo regionale.

Durante il Governo Berlusconi-IV, dopo che il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in ottemperanza ai conseguenti «accordi politici» sopraggiunti nel febbrile periodo di efficacia del predetto decreto, ha fatto registrare l'ennesimo passo indietro della politica sull'argomento, sopprimendo in esso le norme sulla sbandierata razionalizzazione del numero delle province (ad es. la soppressione di quelle con popolazione inferiore a 300.000 abitanti), il Consiglio dei ministri nella seduta dell'8 settembre 2011, probabilmente anche sotto la spinta delle istanze già precedentemente manifestate dalla Banca Centrale Europea⁵, ha deliberato l'approvazione di un disegno di legge costituzionale recante «Soppressione di enti intermedi» nel quale, sancendo definitivamente la soppressione di tutte le province, si demanda alle leggi regionali, da adottare previa intesa con i rispettivi Consigli delle autonomie locali di cui all'art. 123 della Costituzione, l'istituzione sugli interi territori regionali di forme associative fra i comuni per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta nonché la definizione degli organi, delle funzioni e della legislazione elettorale.

Ci appaiono invece – anche se di un certo interesse – quasi come norme poste a «tutela» dell'attesa per la loro definitiva soppressione (*iter* di modifica costituzionale), quelle recentemente introdotte, a pochi giorni dall'insediamento del successivo Governo Monti, con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che discostandosi decisamente dalla mancata razionalizzazione sopra richiamata, si prefiggono «solo» l'obiettivo di ridurre i costi mantenendone però invariato il numero.

2. - I COSTI.

A questo punto una domanda è d'obbligo: quanto ci costano? Sul punto i pareri sono discordi ma tutti concordano in un, più o meno, sostanzioso risparmio. Sembra infatti che

⁵ Lettera della Banca Centrale Europea al Governo italiano: «... *There is a need for a strong commitment to abolish or consolidate some intermediary administrative layers (such as the provinces).... Frankfurt/Rome, 5 August 2011. Mario Draghi, Jean-Claude Trichet*».

l'ammontare complessivo di questo, derivante dalla «soppressione delle province», secondo un'indagine Eurispes, sarebbe di circa dieci miliardi di euro all'anno.

Sul punto si può citare anche il dato fornito da Confesercenti. L'associazione infatti ipotizza che il risparmio che potrebbe essere conseguito ammonterebbe a circa sette miliardi di euro annuali mentre quello calcolato dall'Unione delle Province d'Italia (U.P.I.) sarebbe addirittura più cospicuo e sarebbe cioè pari a circa dodici miliardi di euro all'anno.

Secondo il parere dell'allora Viceministro dell'economia Giuseppe Vegas il quale, in linea di principio, era favorevole alla soppressione degli enti di cui si discute, il risparmio non sarebbe dell'ordine di miliardi di euro ma «soltanto» di circa cinquecento milioni di euro annuali; le altre spese, ivi comprese quelle per il personale, continuerebbero ad esserci. Al tal proposito, pensiamo di dover dissentire. Con il passaggio delle relative risorse umane alle regioni, ai comuni e, perché no, anche alle amministrazioni centrali, come ad esempio quella giudiziaria che, come notoriamente si sa, è da sempre in sofferenza per una «genetica» carenza di personale, il risparmio sarebbe completo e la spesa non più reiterabile negli anni a venire.

Inoltre, il personale proveniente dalle sopresse province potrebbe essere utilizzato nei vari enti dislocati sul territorio delle medesime o nell'ambito del territorio regionale di appartenenza, senza contare poi la reale utilità che si ricaverebbe dall'assorbimento di personale e professionalità già formate, sicuramente in termini di abilità p. es. nel procedimento amministrativo, di esperienza ed utilità nei settori di propria competenza e via così discorrendo; in particolare i comuni, dal canto loro, vedrebbero risolti tutti i loro problemi di carenze di organico, tenuto conto delle forti restrizioni alle assunzioni previste dalla legislazione più recente, alleviando così la «sete» di personale dovuta al blocco del *turn over*.

I comuni infatti, attraverso uno spirito di associazionismo o di unione, secondo quanto inserito nella riforma delle autonomie locali avvenuta con la legge 8 giugno 1990, n. 142 prima, ed ora con il D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.), potrebbero sicuramente attendere agli stessi servizi e compiti attribuiti alle province con i medesimi trasferimenti statali e regionali attualmente previsti per le amministrazioni provinciali. È appena il caso di dire che la questione è un po' complessa ed investe anche le funzioni delle regioni.

Inoltre, a noi appare decisamente indicativo del fattore «costi» il fatto che le recenti norme⁶ riguardanti le province, siano state inserite proprio in un provvedimento che lo

⁶ Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214: «Art. 23 - *Riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province.* - 1-13. *Omissis.*
14. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei

stesso proponente⁷, durante la relativa presentazione alla stampa, ha evidentemente – e forse non a torto – voluto ribattezzare «salva Italia».

3. - RIORGANIZZARE LA P.A.

L'abolizione delle province dovrebbe essere un primo atto concreto di risanamento economico ed organizzativo per ridurre la spesa pubblica. D'altronde la traduzione del passo della già citata lettera della Banca Centrale Europea è significativa a riguardo: «...C'è l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le province)...»⁸.

Come già chiarito, le province a suo tempo furono immaginate non come enti locali ma come semplici circoscrizioni prefettizie estese quanto basta ad un corriere «a cavallo» per percorrere la distanza tra la sede prefettizia e il confine del territorio di competenza da sopprimere nel 1970 all'indomani dell'istituzione delle Regioni⁹ (riferendoci qui, evidentemente, alle norme di attuazione dell'VIII^a delle «disposizioni transitorie e finali» della Costituzione) avvenuta però con molto ritardo rispetto al dettato costituzionale del 1948.

A ben vedere, la Provincia, in verità, è stata in discussione sin dalla sua istituzione,

limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

15. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.

16. Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.

17. Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16.

18. Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato.

19. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.

20. Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorso i termini di cui al primo periodo e al secondo periodo, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17.

20-bis. Le regioni a statuto speciale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Le medesime disposizioni non trovano applicazione per le Province Autonome di Trento e di Bolzano.

21. I Comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa.

22. La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b) della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni.»

⁷ Presidente del Consiglio dei Ministri Sen. Mario Monti.

⁸ *Supra* nota 5.

⁹ GIAN ANTONIO STELLA, *Le province degli ipocriti*, in «Corriere della Sera.it», 2011, disponibile su http://www.corriere.it/editoriali/11_luglio_06/stella_province_ipocriti_3080db6e-a78f-11e0-80dd-8681c9f51334.shtml (data di accesso: 23 dicembre 2011): «Soppresse già alla Costituente dalla Commissione dei 75, ma resuscitate dall'Assemblea in attesa delle Regioni, le Province avevano quella data di scadenza: il 1970. Ma quando le Regioni arrivarono, Ugo La Malfa invocò inutilmente la soppressione dei "doppioni": il Parlamento decise di aspettare il consolidamento dei nuovi enti. Campa cavallo....».

avvenuta, dopo l'Unità d'Italia, con la legge n. 2248/1865 che estendeva l'istituto, già presente nel Regno sardo-piemontese. Cioè la Provincia veniva considerata un'entità artificiale e già conosciamo il pensiero di Crispi. Più avanti, Emilio Caldara (sindaco di Milano dal 1914 al 1920) quando era segretario dell'Associazione nazionale dei comuni, nei primi anni del XX secolo, avrebbe considerato le province, di cui ne auspicava l'eliminazione, «enti buoni solo per i manicomi e per le strade» che avrebbero potuto essere facilmente sostituiti «da consorzi tra comuni e da aziende consorziali». Questa opinione era ampiamente diffusa.

In estrema sintesi, è ormai inevitabile cominciare a pensare ad un nuovo progetto che preveda una diversa articolazione delle aree intermedie. Non va qui sottaciuto infatti il problema dell'equilibrio tra costi e benefici; mentre sono ben visibili i primi, si fa fatica ad «intravedere» i secondi.

Con la soppressione delle province si centrerebbe un obiettivo tutt'altro che secondario traducibile in un sistema sicuramente più funzionale che comunque andrebbe in direzione della semplificazione amministrativa, senza contare che verrebbe disarmato, ove vi fosse, il sistema delle «clientele» e scongiurato il pericolo di «appannamento» della trasparenza; fattori che, non di rado, tengono banco nei telegiornali e nelle prime pagine dei quotidiani.

Ovviamente l'abolizione delle province deve necessariamente passare per un necessario riordino delle competenze territoriali.

4. - TRASFERIMENTO DELLE COMPETENZE DELLA PROVINCIA A COMUNI E REGIONI.

A riguardo si fa osservare che prima ancora dello Stato (inteso come istituzione distinta dalla società), delle province e quindi delle regioni, i comuni, o in epoca molto più risalente, le «tribù» intese come comunità territoriali stanziali (p. es. le antiche comunità villaggio preciviche e poi quelle protourbane), erano già esistenti quando ancora era da formarsi persino la realtà più ampia della Città-Stato che a lungo avrebbe poi rappresentato il modello-tipo di governo territoriale. Anche da ciò, l'antico legame che unisce il cittadino ed il proprio Comune; ne hanno una certa idea coloro che per svariati motivi sono costretti ad «emigrare» altrove ad esempio per motivi di lavoro o di studio; spesso senza fare più ritorno se non per brevi periodi: ferie o vacanze estive, festività particolari o in altre in determinate circostanze. Continuando ad argomentare poi, si può

inoltre facilmente asserire che la «visibilità» propria dei presidenti delle province è molto esigua se raffrontata a quella dei presidenti di Regione o addirittura a quella dei sindaci.

Ci chiediamo quindi quali siano i reali motivi che spingano la politica (ahinoi, praticamente tutta!), in talune circostanze, a non riporre la fiducia dovuta proprio ai comuni; sul punto ci sembra assai singolare la tesi secondo la quale i comuni non sarebbero in grado di gestire il proprio territorio in relazione a servizi sovracomunali (magari mediante il ricorso alle associazioni o alle unioni di comuni con uffici e strutture condivise).

Ci sembra quindi logico supporre che i sindaci potrebbero tutelare i propri territori, in molto certamente più efficace di altri rappresentanti pubblici anche se sovraordinati, valorizzando la laboriosità e le ricchezze delle rispettive comunità.

Secondo il disposto degli artt. 19 e 20 del D.L.vo n. 267/2000, alcune funzioni svolte dalle province sono già affidate ad altri organismi come nel caso delle autorità d'ambito territoriale ottimale idriche e dello smaltimento dei rifiuti. Secondo il decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, gli Ambiti Territoriali Ottimali (A.T.O.) sarebbero dovuti essere soppressi entro il marzo 2011 e le relative funzioni si sarebbero dovute attribuire nuovamente alle regioni, il cui ruolo, lo ricordiamo, è stato di gran lunga potenziato con la c.d. riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. La tematica è ancora in evoluzione.

5. - POSSIBILI SOLUZIONI.

Le funzioni che le province esercitano attualmente riguardano diversi settori tra i quali è preponderante quello dell'ambiente. A riguardo le province operano «di concerto» con regioni e comuni. In particolare si occupano di viabilità, di trasporti, di controllo delle acque di scarico, di tutela delle risorse idriche ed energetiche, di gestione dei rifiuti, di inquinamento atmosferico ed acustico, di caccia, di pesca e di agricoltura. Ebbene, tutto ciò di cui si è appena argomentato potrebbe essere utilmente e proficuamente svolto anche da associazioni intercomunali. Ad ogni buon conto, tanto per fare un esempio, la gestione delle strade provinciali potrebbe essere restituita all'Anas S.p.A. (società per azioni avente quale socio unico, lo ricordiamo, il Ministero dell'economia); le problematiche relative al ciclo dei rifiuti potrebbero tranquillamente essere allocate tra le competenze regionali e la relativa gestione essere quindi affidata ai comuni; *idem* per le funzioni legate alle risorse

idriche ed energetiche.

Ed anche l'edilizia scolastica potrebbe rientrare tranquillamente tra le competenze del Comune territorialmente competente con una pianificazione regionale di risorse e così via discorrendo.

È stato altresì sostenuto che con l'abolizione delle province si assisterebbe ad un ulteriore accentramento regionale a scapito della collettività, la quale non percepirebbe (a ragione) la giusta «vicinanza» dell'Ente Regione. Non è propriamente così. Riteniamo che le unioni o le associazioni di comuni potrebbero molto più efficacemente svolgere il ruolo che è loro proprio di «gestori dei servizi» di interesse della collettività, tenuto conto soprattutto della più immediata «prossimità» di questi enti ai loro cittadini.

È facile supporre che anche la burocrazia diverrebbe meno ingessata se i responsabili dei procedimenti amministrativi ed i cittadini-utenti risiedessero nel medesimo Comune. È bene dunque che le competenze, i servizi ed il lavoro dei dirigenti e dei funzionari vengano svolti sotto l'occhio vigile dei cittadini. Questa riforma renderebbe l'Amministrazione più efficiente e ridurrebbe gli sprechi per rispondere meglio ai bisogni dei cittadini.

Naturalmente ciò comporterebbe l'attribuzione ai comuni di maggiori poteri, una serie dei quali di interesse sovracomunale, come le strade già di competenza provinciale e fino al limite del proprio territorio; l'istruzione; la formazione e le politiche dello sviluppo. L'alternativa potrebbe essere quella dei liberi consorzi, cioè: gruppi di comuni che, omogenei nel territorio, vadano a costituire, un consorzio tra loro, libero, nel senso cioè che i comuni potranno aderirvi liberamente per mettere insieme la gestione di tante politiche. Ovviamente va doverosamente detto che la riforma non prevederebbe la scomparsa repentina dei presidenti, degli assessori e dei consiglieri provinciali, ma una volta discussa e approvata, entrerebbe in vigore alla scadenza naturale delle varie consiliature. Man mano poi che i dipendenti pubblici delle soppresse province, risultassero in numero superiore al fabbisogno, una volta collocati in pensione non sarebbero sostituiti; quelli invece che residuerebbero verrebbero quindi riqualificati ed essendo in numero comunque inferiore, inciderebbero sulla spesa pubblica complessiva in misura minore, rendendo perfino disponibili anche risorse per il territorio.

6. - SOSTENITORI DELLE PROVINCE.

Nel D.L. n. 138/2011 (come già ricordato, modificato poi sul punto in sede di conversione legislativa) come condizione per il mantenimento delle province si era sostenuto che le stesse dovessero avere almeno un certo numero di abitanti (in quel progetto si è parlato ad es. di 300.000 abitanti). Ma con una più attenta analisi, potremmo però affermare che già la loro attività non è particolarmente visibile con l'esiguo numero di abitanti che talune province si ritrovano ad avere; è certo che la loro attività risulterebbe più visibile e più efficace aumentando il numero degli abitanti per poter continuare a sopravvivere? Orbene, a nostro modo di vedere non è con le macro province che i cittadini vedrebbero accolte le loro istanze e risolti i loro problemi. Il ragionamento va ribaltato. Pensiamo che la soluzione potrebbe essere tranquillamente quella di dare vita ad un nuovo assetto istituzionale che non contempra le province, utilizzando ad esempio le oramai collaudate «conferenze dei sindaci», organismi a cui i primi cittadini ricorrono con molta frequenza, magari dotati di enti strumentali ed attribuendo le funzioni e i risparmi derivanti dalla soppressione delle province alle sottese unioni di comuni. Con ciò forse finalmente daremmo vita ad un vero sistema di semplificazione istituzionale.

Pensiamo, e l'esperienza lo dimostra, che proprio l'istituzione di associazioni di comuni in quanto maggiormente radicati sul territorio, a differenza delle province, sarebbero in grado di accogliere le istanze presentate dai cittadini e quindi di risolvere i relativi problemi sicuramente in maniera più incisiva e veloce. Sul punto, nel mentre va rammentato che esistono ventotto province con una popolazione inferiore a 250.000 abitanti, non va sottaciuto che tanti livelli decisionali finiscono con la produzione di un eccessivo numero di regole, una certa confusione circa la distribuzione delle funzioni, senza contare i costi che ovviamente sono a carico dei contribuenti tenuto conto anche del ricorso all'indebitamento.

7. - ABOLIZIONE DELLE PROVINCE.

L'U.P.I. naturalmente molto si duole delle scelte operate dal Governo con la deliberazione del disegno di legge costituzionale sulla soppressione delle province. Tale d.d.l. è molto fumoso sulle conseguenze organizzative derivanti dalla soppressione delle province: non una parola (tranne affermare laconicamente all'art. 3, comma 2, che «L'unione di comuni succede alla Provincia in ogni rapporto giuridico, anche di lavoro, esistente alla data di soppressione di ciascuna provincia») sul subentro nei loro patrimoni,

debiti, crediti, immobili, contratti, convenzioni, accordi di programma; nulla su come e dove destinare il personale, niente su come rivedere le competenze assegnate, in ossequio al principio di decentramento e sussidiarietà, da Stato o regioni, assolutamente assente una tempistica, un *modus operandi*.

È stato anche sostenuto che la cancellazione le province provocherebbe una certa confusione nei cittadini. A noi però non sembra. Intanto la cancellazione delle province comporterebbe una fase di «rodaggio» che consentirebbe ai cittadini di «assuefarsi» alla modifica della Carta costituzionale. Oggi i comuni sono più che pronti; ci sono delle risorse nel loro interno, come abbiamo già detto, veramente preziose che non aspettano altro che la politica li valorizzi.

È stato pure detto, da parte di taluna politica, che la soppressione delle province non sarebbe praticabile in quanto esse svolgerebbero una funzione «di irrinunciabile presidio democratico» in territori in cui la lotta per il rispetto delle legalità è quotidiana. Nessuno ce ne voglia, ma questo ruolo di resistenza ad oltranza per il rispetto della legalità, nella stragrande maggioranza dei casi, se lo sono piuttosto conquistato i sindaci di quei territori, poiché meglio di tutti hanno il polso e la cifra della situazione.

Sovente la Provincia, contrariamente a quanto ci si aspetterebbe, è invece distante dai cittadini; appare sempre più spesso come un Ente che «se ne sta per i fatti suoi» e ultimamente ciò si manifesta in maniera più marcata distinguendosi più per le lotte intestine dei partiti che non per il reale interessamento al loro territorio. Quanto precede non può che destare una certa «tristezza» se si pensa poi che questi enti – sebbene con le dovute differenze tra le varie epoche – esistono ormai da qualche secolo.

È da talmente tanti anni che si sente dire che le province dovrebbero essere espunte dalla Carta costituzionale che ad oggi ci saremmo aspettati un segno più tangibile della volontà concreta di eliminazione delle stesse (da più parti sbandierata), ma così non è stato. Purtroppo, troppi sono gli interessi in gioco, troppe le nomine connesse ad incarichi in enti e società pubbliche e parecchi i quattrini da distribuire, per rinunciare senza battere ciglio a 110 province. Tuttavia la soppressione di queste costituirebbe un fatto concreto della capacità della classe politica di rispondere alla «supplica» di credibilità e affidabilità che si eleva a gran voce dalla popolazione tutta, in un momento in cui proprio a quest'ultima viene richiesto «coattivamente» sempre in misura maggiore di sostenere la crisi del sistema economico e finanziario (...e probabilmente anche politico) del nostro Paese.

Alcuni sostengono che, d.d.l. costituzionale a parte, con l'introduzione del

federalismo alcune province non reggerebbero comunque; sicuramente subirebbero la bancarotta con tutte le logiche conseguenze. Quindi in quella sede si renderebbe ancor più necessario procedere alla loro soppressione. Non condividiamo una tale ipotesi; la riforma complessiva di ammodernamento e snellimento dello Stato deve essere veloce e spedita e non è possibile aspettare che taluni enti «decotti» e sommersi dai loro debiti alzino «bandiera bianca». Una rapida approvazione del d.d.l. costituzionale in parola sarebbe quindi la cosa più auspicabile.

Comunque la si guardi oggi, è chiaro che non si potrebbe ulteriormente accettare che la Provincia rappresenti un ulteriore livello di governo che invece di semplificare la vita ai cittadini la vada a complicare. Coerentemente, forse è anche questo l'intendimento del citato D.L. n. 201/2011, coordinato con la legge di conversione n. 214/2011, quando all'art. 23, comma 14, sancisce che: «Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Sul punto, il costituzionalista Achille Chiappetti, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico all'Università «Sapienza» di Roma, assicura: «basterebbero pochi mesi e le competenze delle province verrebbero assegnate ai comuni e alle regioni. Se ci fosse una seria volontà politica si potrebbe procedere».

Temiamo però, non esserci una reale intenzione di procedere alla loro soppressione [il d.d.l. costituzionale in questione non è ancora giunto in Parlamento in quanto inviato alla Conferenza Unificata per il prescritto parere preventivo ma da questa, ad oggi (febbraio 2012), non ancora reso; basta analizzare poi le argomentazioni¹⁰ sull'argomento – ovviamente contrarie – depositate dall'U.P.I. in quella sede, per il tramite dei propri rappresentanti; inoltre in quanto di natura costituzionale sarà soggetto al relativo complesso *iter* di approvazione con tutte le incognite che ciò comporta, ivi compresi i sempre in agguato pericoli di «insabbiamento parlamentare»]; infine, anche il citato provvedimento Monti¹¹ demanda a non meglio precisate future leggi statali e regionali, nonché a successivi accordi intercomunali, l'attuazione e le modalità effettive del contenimento dei costi in esso richiamati], pertanto, a nostro avviso, si continueranno ad eleggere consiglieri e presidenti provinciali, i quali poi provvederanno a nominare assessori; si continuerà a spendere risorse per le elezioni, per mantenere le auto di servizio e non solo quelle «blu» (quando non se ne acquistano di nuove!); seguiranno le spese per

¹⁰ Ordine del Giorno dell'Assemblea dei Presidenti di Provincia, dei Presidenti dei consigli provinciali e del Consiglio direttivo dell'U.P.I. riuniti a Roma il 15 settembre 2011, così come risultante dal verbale n. 18/11 (all. 3) relativo agli atti della Conferenza Unificata nella seduta del 27 ottobre 2011: «...sottolineando l'assoluta contrarietà rispetto al percorso di riforma costituzionale avviato dal Governo senza il minimo coinvolgimento delle Province...».

¹¹ *Supra* nota 6.

gli uffici stampa e varie. Un risparmio consistente e soprattutto «politicamente corretto» deriverebbe infatti dalla riduzione degli apparati politici e delle connesse spese di *staff* e di rappresentanza degli organi istituzionali provinciali, senza considerare poi il risparmio che si conseguirebbe con le risorse che si «destinano» per la locazione di locali ed uffici utilizzati dalla politica.

Sul punto va detto che la creazione di nuove strutture pubbliche non ha conosciuto sosta; sempre più spesso è stata favorita la istituzione di enti dove «allocare» personaggi della politica che nelle varie tornate elettorali «non ce l'hanno fatta» e questo con grave appesantimento del sistema pubblico complessivamente considerato.

Per quanto riguarda poi l'esigenza di garantire un'interfaccia istituzionale tra i comuni e la Regione e la programmazione generale dei servizi sovracomunali si potrebbe poi ricorrere alla istituzione di consorzi obbligatori di comuni con un'assemblea dei sindaci scelti tra quelli eletti nel territorio. Altra possibilità potrebbe essere quella di affidare le funzioni di che trattasi al Consiglio delle autonomie locali che è previsto in ogni Regione. Il Consiglio delle autonomie locali è un organo previsto dalla nostra Costituzione che, all'art. 123, impegna le regioni a prevederne l'istituzione nel proprio statuto. Esso è composto dai rappresentanti degli enti locali. Ha funzioni consultive ed è finalizzato al coordinamento fra la Regione e il suo sistema di enti locali¹². Il tutto senza prevedere costi aggiuntivi.

Saremmo quasi «tentati» dal pensare che la scelta e la volontà dei politici di avere una Provincia sul proprio territorio sia dettata piuttosto dalla consapevolezza che dietro di essa sopraggiungano inevitabilmente una Prefettura, una Questura, un Tribunale, le varie agenzie statali, *etc.* È come se in qualche modo in Italia si soffrisse della «sindrome dello scranno».

8. - CONCLUSIONI.

A nostro modo di vedere quel che occorrerebbe rivedere riguarda se mai le inutili diramazioni statali, le consulenze milionarie, i cosiddetti enti inutili che rimangono abbarbicati alla cosa pubblica più tenacemente dell'edera. Sarebbe opportuno che i servizi fossero riportati all'interno dello Stato, delle regioni e dei comuni realizzando con ciò significativi risparmi, il tutto condito da correttezza amministrativa e trasparenza con buona pace dell'art. 97 della Costituzione sul «buon andamento e l'imparzialità

¹² Art. 123, quarto comma, Cost.: «In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

dell'amministrazione».

I vari livelli di governo previsti dall'attuale formulazione della nostra Carta costituzionale si traducono in centinaia di consigli provinciali, di giunte, di prefetture, di questure, *etc.*, per il cui mantenimento occorrono parecchie risorse che invece potrebbero essere risparmiate, in gran parte, includendo tra queste anche le spese elettorali, trasferendo le loro funzioni ai cosiddetti enti minori i «comuni» o maggiori le «regioni».

Certamente l'abolizione delle province comporterebbe un risparmio sicuramente non stratosferico, ma comunque sempre un risparmio. Un abbassamento in proporzione dei costi della politica; considerato che altrove, purtroppo, questi non si riescono proprio ad abbassare: vedi, ad es., l'art. 10, della legge della Regione Lazio 23 dicembre 2011, n. 19 in tema di soppressione degli assegni vitalizi ai «futuri» membri del Consiglio regionale, ma chiaramente confermati invece per i consiglieri, ed ora anche per gli «assessori» regionali, in carica o cessati dal mandato nella IX legislatura regionale¹³.

Tuttavia, mentre si parla di crisi, si bloccano invece le rivalutazioni delle pensioni, gli aumenti di stipendio ai lavoratori pubblici, si dilaziona la corresponsione dei trattamenti di fine rapporto pubblici e via discorrendo. Che dire?! Parafrasando una celeberrima frase di quel grande maestro anche di vita che fu Antonio De Curtis, altrimenti noto come Totò, così facendo «la politica toma toma, quatta quatta...si aumenta l'appannaggio...alla faccia!!!».

GIOVANNI GIOFFRÉ

¹³ Legge della Regione Lazio 23 dicembre 2011, n. 19: «Art. 10 – *Disposizioni varie.* - 1. *Omissis.*

2. Per i consiglieri regionali e gli assessori in carica o cessati dal mandato nella IX legislatura regionale si applicano le disposizioni di cui alla L.R. n. 19/1995 e successive modifiche.

3. Le indennità di cui all'articolo 2, comma 1, della L.R. n. 19/1995 e all'articolo 1, comma 1, della legge regionale 18 marzo 1996, n. 10 (Determinazione della diaria a titolo di rimborso spese per i consiglieri regionali del Lazio e modifiche alla L.R. 5 aprile 1988, n. 19, alla L.R. 27 febbraio 1991, n. 10 e alla L.R. 2 maggio 1995, n. 19) e successive modifiche, sono fissate alla data del 30 novembre 2011 e sono indicizzate annualmente sulla base della variazione del costo della vita accertato dall'ISTAT.

4. L'adeguamento ISTAT di cui al comma 3 è sospeso per tutta la durata dell'intera IX legislatura regionale.
5-15. *Omissis*».