

Resoconto al convegno “La Provincia nel sistema amministrativo italiano dall’unità alla Repubblica” (Provincia di Torino, 11 novembre 2013)

di Nicola Dessì

A Torino, l’11 novembre 2013, si è tenuto un convegno intitolato “La Provincia nel sistema amministrativo italiano dall’unità alla Repubblica”, organizzato dalla Provincia di Torino. I relatori hanno affrontato il tema del ruolo dell’ente provinciale, con interventi di contenuto storico, antropologico e giuridico.

Mario Dogliani, Università di Torino, contesta in primo luogo la tesi per cui la Provincia sarebbe un ente “artificiale”: ad analoga conclusione, infatti, si dovrebbe giungere a proposito delle Regioni. A questo punto, espone due diverse tesi, entrambe sfavorevoli all’abolizione delle Province. La prima tesi sostiene l’illegittimità dell’abolizione delle Province, sia in via ordinaria, sia per mezzo di una legge costituzionale che elimini dalla Costituzione ogni riferimento ad esse. Il “riconoscimento” delle autonomie locali, sancito dall’art. 5 Cost., riguarda non tanto gli enti, quanto la rappresentanza politica delle comunità locali presenti nel loro territorio. Un secondo filone, invece, giustifica diversamente l’esistenza delle Province, facendo leva sui principi di ragionevolezza e proporzionalità. Esistono funzioni amministrative non classificabili né come funzioni di prossimità (comunali), né come funzioni connesse ai poteri legislativi delle Regioni: per esercitarle è necessario un ente intermedio, come le Province. Chi suggerisce, a tale scopo, l’utilizzo di uffici decentrati della Regione, cade in contraddizione, ammettendo l’esistenza di funzioni amministrative di “area vasta”, e dunque l’irragionevolezza di abolire un ente deputato al loro svolgimento. È opportuno che gli organi politici di questo ente non siano formati dai sindaci, o da rappresentanti dei Comuni: è irragionevole che esponenti dei Comuni si occupino di funzioni diverse da quelle di prossimità; inoltre, si rischia l’insorgenza di veti incrociati tra i Comuni. Viene citata la Carta europea dell’autonomia locale, sottoscritta anche dall’Italia: i Consigli o le Assemblee delle autonomie locali devono essere formate da membri eletti a suffragio universale.

Anna Mastromarino, Università di Torino, ritiene che l’elemento identitario e antropologico non sia sufficiente a mantenere in esistenza la Provincia: la Provincia ha ragione di esistere solo se si individuano funzioni che nessun altro ente può svolgere. A questo proposito è opportuna una riforma del decentramento di ampio respiro, che non coinvolga solo le Province, e che non sia condizionato né dalle decisioni sovranazionali né da logiche di tipo imprenditoriale. “Autonomia” non significa “sovrانيتà”, nessun ente territoriale può “fare da sé”; dunque, l’autonomia locale ha bisogno di un ordinamento che renda necessaria, per lo svolgimento delle funzioni, l’integrazione fra gli enti territoriali. Nel resto d’Europa le funzioni fondamentali degli Enti locali sono disciplinate non dallo Stato ma dalle Regioni.

Ettore Rotelli, Università di Bologna, dirige i lavori. Rotelli è stato Senatore della Repubblica nella XIII Legislatura, nel corso della quale era stata approvata la legge di revisione del Titolo V della Costituzione. L’ordine degli Enti territoriali sancito dall’art. 114 Cost., laddove i Comuni e le Province sono citati per primi, ha un valore concettuale: le Province assumono rilevanza in virtù del principio di sussidiarietà e della loro prossimità al cittadino, superiore rispetto alle Regioni. Serve una riforma delle autonomie locali che riduca numericamente Regioni, Province e Comuni. Rotelli non condivide la tesi dell’ “autonomia integrata” avanzata da Mastromarino: l’autonomia deve necessariamente comportare, per l’ente, pieni poteri nello svolgimento delle funzioni ad esso attribuite; ogni altra soluzione non è manifestazione di “autonomia”, ma di centralismo. Non c’è

alcun motivo di assegnare alle Regioni un ruolo di preminenza rispetto a Province e Comuni, tale da poterne disciplinare le funzioni.

Gli interventi di Dogliani e Mastromarino sembrano concentrarsi soprattutto sulla nozione di "funzione di area vasta" e, in generale, sulla necessità di individuare delle funzioni amministrative diverse rispetto a quelle attribuite ai Comuni e alle Regioni, funzioni che diventerebbero il fondamento dell'esistenza stessa delle Province.

In realtà, si può tentare un differente approccio alla questione, partendo non tanto da quali dovrebbero essere i tratti distintivi delle "funzioni di area vasta", quanto da quali siano i tratti distintivi dello stesso Ente provinciale. La presenza di un Ente intermedio fra Comuni e Stato può essere giustificata solo se si dimostra che l'Ente in questione presenta, per la sua natura, caratteristiche tanto peculiari da non poterne fare a meno. Rotelli, nel suo intervento, dà una possibile risposta: le Province, estendendosi su un ambito territoriale più ristretto rispetto alle Regioni, possono garantire l'esercizio della potestà amministrativa in una dimensione più vicina al cittadino e, di conseguenza, un'applicazione più incisiva del principio di sussidiarietà; al tempo stesso, essendo il loro ambito territoriale più ampio rispetto a quello dei Comuni, le Province possono esercitare funzioni diverse rispetto alle normali funzioni di prossimità, tradizionalmente attribuite ai Comuni. È dunque l'elemento giuridico del principio di sussidiarietà, e non l'elemento storico e sociologico dell'identità, il fondamento della Provincia.

Anche ammettendo questo assunto, però, la questione non sarebbe risolta. Una volta stabilito che, in ossequio al principio di sussidiarietà, sia preferibile esercitare alcune funzioni in un ambito territoriale di dimensioni intermedie fra quello regionale e quello comunale, resta da dimostrare che la loro esistenza comporti la necessità che queste siano svolte da un Ente autonomo, con propri organi e uffici, e non da uffici decentrati delle Regioni. Questa ipotesi può essere ritenuta valida, se si aderisce a una delle due tesi esposte da Dogliani. Poiché l'art. 5 Cost. riconosce le autonomie locali, nel senso di tutelare la comunità politica dei cittadini che vivono in un dato territorio, ne consegue che gli Enti che esercitano determinate funzioni amministrative non possono che farlo sotto l'egida di organi di indirizzo politico democraticamente eletti dai cittadini. È evidente che quest'ultimo requisito non sarebbe soddisfatto da uffici decentrati di un altro Ente, e neanche da un Ente i cui organi politici si qualificano come organi di "secondo livello" la cui formazione è sottratta alla volontà popolare.

ND