



**SOPPRESSIONE DI PROVINCE E MANOVRA FINANZIARIA.
PROFILI POLITICI, COSTITUZIONALI, SOCIALI E STORICI DI UN ERRORE
SVENTATO**

di

Federica Fabrizzi

*(Dottoranda di ricerca in Teoria dello Stato ed istituzioni politiche comparate,
Università di Roma “La Sapienza”)*

2 giugno 2010

La vicenda assolutamente paradossale alla quale si è assistito nel corso degli ultimi giorni in merito alla questione della soppressione delle cosiddette mini-province - soppressione che era contenuta nella prima stesura della manovra finanziaria del governo e che è stata successivamente eliminata dal provvedimento - merita di essere analizzata perché palesa molti dei profili sulla base dei quali occorrerebbe ripensare completamente il tema dell'abolizione dell'ente locale intermedio ed impostarlo in modo totalmente diverso da quanto non si stia facendo.

1. Le cronache raccontano che nella prima bozza di manovra economica, annunciata dopo la riunione del Consiglio dei ministri che si è tenuta lo scorso 25 maggio, tra i vari provvedimenti a carico degli enti territoriali, vi sarebbe stata anche la previsione della soppressione delle Province con un numero di abitanti inferiori ai 220 mila, eccezion fatta per quelle che confinano con Stati esteri e per quelle delle Regioni a Statuto speciale. Sulla base di tali scarse indicazioni, gli organi di informazione si sono subito attivati per individuare quali enti effettivamente ricadessero sotto questa fattispecie, fornendo elenchi non sempre concordi, soprattutto a causa del fatto che l'esecutivo non aveva specificato, in quella prima

fase, se la soglia dei 220 mila abitanti si sarebbe dovuta ricavare dai dati dell'ultimo censimento ovvero dai dati Istat aggiornati al 2009. Quando già cominciavano a giungere dichiarazioni di fuoco dei presidenti delle province "sopprimende", da parte dello stesso ministro del Tesoro arrivavano le prime smentite, nonostante il sito del ministero continuasse a riportare tra le misure approvate in Consiglio dei ministri anche la soppressione di alcune province. Il 27 maggio (ovvero a poco più di 24 ore dall'annuncio dell'approvazione manovra) alcuni organi di stampa pubblicavano la bozza del testo del decreto del governo, la quale, all'art. 5, commi 12-17, riportava:

12. Sono soppresse le Province la cui popolazione residente risulti, sulla base delle rilevazioni dell'Istituto nazionale di statistica al 1° gennaio 2009, inferiore a duecentoventimila abitanti.

13. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, i Comuni già ricompresi nelle circoscrizioni delle Province soppresse assumono, secondo le procedure previste dall'articolo 21, comma 3, lettera d), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'iniziativa concernente la propria aggregazione alla circoscrizione provinciale di una nuova Provincia o delle Province non soppresse nell'ambito della medesima Regione, ferma restando l'integrità del territorio comunale.

14. Il rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, di cui all'articolo 10 della legge 5 giugno 2003, n. 131, predispone le necessarie forme di coordinamento al fine di garantire che le iniziative dei comuni di cui al comma 13 siano adottate in conformità al principio di continuità territoriale.

15. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, con il Ministro per le Riforme per il federalismo, con il Ministro per la Semplificazione normativa e con il Ministro per i rapporti con le Regioni, previa intesa con la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, alla nuova determinazione delle circoscrizioni provinciali ai sensi del presente articolo, sulla base dell'iniziativa dei Comuni di cui al comma 13 e sentita la Regione interessata.

16. Entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 15, sono adottati uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo la procedura prevista al comma 15,

con i quali sono trasferiti i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative della Provincia soppressa alla Provincia o alle Province di aggregazione di cui al comma 2.

17. I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui ai commi 15 e 16 producono effetti a decorrere dalla data di cessazione degli organi elettivi delle Province di cui al comma 12.

Il presente articolo non si applica alle province delle Regioni a statuto speciale e a quelle direttamente confinanti con altri Stati.

Poche ore dopo la diffusione di questo testo, il presidente dell'Upi, Giuseppe Castiglione prima, e poi lo stesso Silvio Berlusconi smentivano che nel decreto fosse presente alcuna norma concernente le province.

Effettivamente il decreto, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 31 maggio dopo aver superato il vaglio del Presidente della Repubblica, non contempla più alcuna previsione in merito alla soppressione di province.

La questione, stando ad alcune dichiarazioni di esponenti dalla maggioranza, sarebbe stata rinviata ad una sede più appropriata, ossia alla discussione della Carta delle autonomie che è attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera.

L'esecutivo ha dunque fatto un passo indietro e, rispetto all'avventata decisione di affrontare l'argomento tramite un articolo di un decreto legge in materia finanziaria, la maggioranza sembra essere ritornata, almeno sul piano procedimentale, a quella che era la posizione già emersa nel corso dei lavori parlamentari; nel maggio 2009 era stata avviata, infatti, la discussione in Commissione Affari Costituzionali alla Camera delle proposte di legge costituzionali volte ad abolire l'ente provincia¹, ma nel mese di ottobre era stata approvata una questione sospensiva, anche a seguito della presentazione da parte del Governo del disegno di legge recante *“Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati”*. In considerazione del fatto che la discussione sul ruolo delle province si riteneva dovesse essere contenuta in un più ampio ragionamento sul sistema degli enti locali territoriali, che riguardasse anche l'individuazione e l'allocatione delle funzioni fondamentali ex art. 117, comma 2, lettera p) e il riordino di tutto il sistema delle autonomie

¹ Per un'analisi dei lavori parlamentari sia consentito il rinvio a Federica Fabrizzi, *L'eliminazione delle province: più dubbi che certezze. Note a margine dei lavori parlamentari*, in *federalismi.it* n. 17/2009.

locali, si era valutato opportuno spostare a quella sede la discussione sull'eventuale riordino delle circoscrizioni provinciali.

In realtà, a coloro che avevano seguito i lavori parlamentari su questo argomento non era sfuggito che, al fondo della discussione, vi erano degli evidenti contrasti tra le varie forze parlamentari che, in maniera del tutto trasversale agli schieramenti, si dividevano profondamente sulla questione. Se infatti da una parte l'Idv ha fatto della questione dell'abolizione delle province una sua convinta battaglia, insieme all'Udc di Casini, contrario, ma senza troppa convinzione, si è detto in Commissione alla Camera il Pd, mentre assolutamente contrari sono sempre stati i rappresentanti della Lega che, forte del potere contrattuale acquisito all'interno della coalizione di governo, era riuscita a portare sulle proprie posizioni anche l'ondivago Pdl².

2. L'improvvisa riemersione del fenomeno carsico "abolizione delle province"³, e la sua altrettanto improvvisa sparizione nell'ambito della manovra finanziaria, deve portare ad una serie di osservazioni critiche, la prima delle quali non può che riguardare l'aspetto più propriamente politico. La cronaca degli avvenimenti rende evidente, infatti, che l'esecutivo si è trovato schiacciato tra la totale avversione espressa della Lega all'ipotesi di abolire le Province⁴, il pressing dei cosiddetti 'finiani' che insistono invece sulla necessità del taglio totale⁵, e la tentazione di approvare un provvedimento che raccoglierebbe il consenso di una parte, probabilmente ampia, dell'opinione pubblica⁶.

La miscela di questi tre elementi deve aver portato alla introduzione nella manovra della previsione della parziale soppressione, nella sua versione originaria, quella in cui, fissata la soglia a 220 mila abitanti, venivano poi fatte salve non solo le province appartenenti a Regioni a Statuto speciale (le quali hanno competenza legislativa esclusiva in materia), ma altresì le province confinanti con Stati esteri. A conti fatti, le province che sarebbero

²Nel corso della campagna elettorale 2008 numerosi esponenti del partito di maggioranza, e lo stesso Berlusconi, avevano dichiarato che l'abolizione delle province sarebbe stato uno degli obiettivi del nuovo governo; poco più di un mese fa, però, il presidente dell'Upi, Giuseppe Castiglione, poteva dichiarare con soddisfazione in una nota Ansa di "apprezzare il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi per le parole espresse che mettono la parola 'fine' all'assurdo dibattito che continua a sollevarsi intorno alle Province"; quella mattina, infatti, il Presidente del Consiglio aveva dichiarato alla direzione nazionale del Pdl: "nel programma c'è scritto che aboliremo le Province inutili, cioè quelle che ricadono sulle città metropolitane, come ad esempio nel caso di Roma o Milano, ma abbiamo fatto un calcolo e abolendo le Province si risparmiano solo 200 milioni, perché tutto passa poi alle Regioni a livello di personale o competenze".

³ Per una ricostruzione storica dei tentativi di modifica e di soppressione dell'ente provincia in età repubblicana sia consentito il rinvio a F. Fabrizzi, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dall'Assemblea costituente ad oggi*, in *federalismi.it* n. 23/2008.

⁴ Il leader leghista Bossi ha parlato di "guerra civile" se si fosse toccata la provincia di Bergamo.

⁵ Il Secolo d'Italia del 27 maggio ha pubblicato un appello al ministro Tremonti ed ha lanciato una raccolta di firme tra i parlamentari del Pdl.

⁶ Significativamente il giornale Libero il 26 maggio titolava in prima pagina a nove colonne, "Evviva: via 16 province".

effettivamente rientrate tra quelle da sopprimere sarebbero state 9: si sarebbero infatti salvate Ogliastra, Medio Campidano, Carbonia Iglesias, Olbia, Oristano, Nuoro, Enna, Gorizia, Aosta (tutte con popolazione inferiori alla soglia, ma facenti parte di Regioni a Statuto speciale), e sarebbero invece state eliminate Biella, Fermo, Vibo Valentia, Crotona, Isernia, Matera ma anche Massa Carrara ed Ascoli Piceno, nonché Rieti. Nonostante il ridotto numero di abitanti, ma in virtù del fatto che sono confinanti con Stati esteri, si sarebbero salvate Vercelli, Sondrio e Belluno; una tale eccezione faceva emergere in modo abbastanza palese come nella stesura del provvedimento, più che di motivazioni di ordine giuridico si fosse dovuto tener conto di motivazioni di tipo politico: è chiaro che quella eccezione era il frutto della mediazione con il partito di Umberto Bossi, che avrebbe in tal modo salvato alcune ‘sue’ province.

Nell'impostare la questione esclusivamente come ‘slogan propagandistico’, il pericolo al quale l'esecutivo è andato incontro è stato quello di dover fronteggiare le richieste di questa o quella posizione di potere e di trovarsi a raccogliere alla fine più dissensi che consensi. Delle due, infatti, l'una: o il governo aveva valutato che l'abolizione delle province (di tutte le province) avrebbe portato degli effettivi vantaggi in termini di risparmio della spesa pubblica (e ciò non sembra) ed allora conseguentemente e coraggiosamente avrebbe dovuto decidere di eliminare l'ente territoriale (si analizzerà poi la problematica del procedimento legislativo corretto per farlo), ovvero si è valutato che l'abolizione delle province non risolverebbe molto e, soprattutto, che la questione non può e non deve essere ridotta ad un mero problema di costi⁷, ed allora non aveva alcun senso colpire solo alcune realtà. Anche perché a quel punto la scelta dei criteri avrebbe prestato il fianco, come effettivamente si è verificato, a critiche di ogni genere, in primo luogo proprio in riferimento alla scelta del limite a 220 mila abitanti⁸ che consentiva, per un soffio, la sopravvivenza di Asti (alla cui guida c'è la parlamentare del Pdl Maria Teresa Armosino) ed Imperia, giornalmisticamente definita “feudo” di Claudio Scajola.

E' chiaro che intervenire in tale materia costituisce, dal punto di vista politico, un terreno assai scivoloso; ma proprio per questo pensare di farlo attraverso l'articolo di un

⁷ Come peraltro ampiamente sottolineato dalla dottrina più attenta. Si vedano in proposito le audizioni tenute nell'ambito dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione Affari costituzionali della Camera nella seduta del 30 luglio 2009.

⁸ Il parametro del numero di abitanti minimo è presente nel Tuel, che all'art. 21, comma 3, lettera e) statuisce che “di norma la popolazione delle province risultanti dalla modificazioni territoriali non deve essere inferiore a 200 mila abitanti”; tale indicazione demografica, però, è stata spesso disattesa. Peraltro, lo stesso art. 21, comma 3, alla lettera b) afferma che “ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale”. Il criterio per ridefinire le circoscrizioni provinciali potrebbe quindi non necessariamente essere quello demografico ma, ad esempio, quello della estensione territoriale.

decreto legge, peraltro in materia finanziaria, senza che vi sia stata una seppure minima condivisione o spiegazione dei criteri discrezionali adottati, rischiava di essere un *boomerang* ed il governo si è visto costretto a fare marcia indietro.

3. Peraltro la questione è molto complessa e delicata non solo dal punto di vista politico, ma altresì se si passa a valutarne i profili costituzionali.

Come noto, il novellato art. 114 Cost, al comma 1, ha introdotto un principio che unanimemente in dottrina viene identificato come “equiordinazione” tra gli enti territoriali, dove per enti territoriali si devono intendere i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato che, proprio a partire dalla legge costituzionale 3/2001, “costituiscono” la Repubblica.

Il sistema che si è delineato dopo la riforma del Titolo V è dunque basato – come è stato ampiamente scritto - sul policentrismo, su di un pluralismo istituzionale nel quale tutti i soggetti sono dotati di pari dignità costituzionale e devono relazionarsi tra di loro – lo ha ribadito più volte la giurisprudenza costituzionale – sulla base del principio di leale collaborazione.

Inoltre, la “comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare” degli enti locali territoriali come dello Stato, cui fa riferimento la sent. 106/2002 della Corte costituzionale, deve far propendere per un riconoscimento agli enti in questione di una natura giuridica che certamente non può limitarsi a quella di mero decentramento amministrativo statale.

Per quanto concerne in particolare le Province, occorre poi ricordare quanto affermato sempre dalla Corte nella sent. 230/2001, di pochi mesi antecedente l’entrata in vigore della riforma del Titolo V: “la provincia ha ormai perso la sua originaria prevalente matrice di circoscrizione dell’amministrazione decentrata del Ministero dell’interno per assumere la natura essenziale di ente espressivo di una delle dimensioni del sistema dell’autonomia locale tracciato dalla Costituzione”.

Stante, pertanto, questo quadro di riferimento, le Province godono di una copertura costituzionale che postula l’approvazione di una legge di revisione costituzionale per eliminarle dall’ordinamento. Dove per “eliminare”, però, si deve intendere probabilmente l’abolizione dell’ente in quanto tale e non la soppressione di singole Province⁹.

Se infatti si ragiona in termini di soppressione di alcune Province, come faceva l’articolo 5 del decreto del governo nella sua prima stesura, quello che accade altro non è, in

⁹ Ma, ragionando per paradossi, sarebbe costituzionalmente legittima una legge od un atto avente forza di legge che sopprimesse tutte le Province tranne una?

realtà, che un intervento di modifica del territorio delle circoscrizioni provinciali esistenti. A ben vedere, infatti, qualora si dovesse sopprimere una provincia – cosa che in tutta la storia dell’Italia unita si è realizzata una sola volta¹⁰ - si verificherebbe un fenomeno simile a quello che si ha quando viene istituita una nuova provincia – evenienza che invece si è verificata come noto assai di frequente. Nell’un caso come nell’altro, infatti, un gruppo di comuni viene “staccato” dalla provincia di appartenenza per confluire in un’altra provincia, istituenda o già esistente che sia. La già citata sent. 230/2001, con la quale la Consulta ritenne legittima la legge della Regione Sardegna che istituiva quattro nuove Province, conferma questa impostazione nel momento in cui afferma che nella potestà riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale di legiferare in via esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, rientra non solo la “mera organizzazione” degli enti territoriali, e la eventuale modifica delle circoscrizioni provinciali, ma anche la loro istituzione.

Un’ ulteriore conferma si trova anche in quello che era il testo originario dell’art. 5 del decreto, laddove, al comma 13, si diceva che i comuni ricompresi nella circoscrizione delle province soppresse avrebbe dovuto assumere l’iniziativa per la propria aggregazione “alla circoscrizione provinciale di una *nuova Provincia* o delle Province non soppresse nell’ambito della medesima Regione”: evidentemente l’esecutivo immaginava come possibile, contestualmente alla soppressione di una circoscrizione, la creazione di una nuova provincia, risultato della fusione di due circoscrizioni preesistenti (ad esempio, veniva soppressa la provincia di Isernia e si formava la “nuova” provincia di Campobasso-Isernia).

Un provvedimento volto a sopprimere alcune Province dovrebbe dunque far riferimento, oltre che all’art. 114 Cost., ad un altro parametro costituzionale, ossia l’art. 133, Cost. che, al primo comma, stabilisce che “il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell’ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione”. Consolidata dottrina ritiene che la fonte costituzionalmente abilitata ad intervenire sia la legge dello Stato, ma che l’azione di promozione per raccogliere l’iniziativa dei comuni al fine di istituire una nuova provincia o modificare la circoscrizione territoriale di una già esistente (prevista dall’art. 21 del TUEL) rientri nella potestà esclusiva delle Regioni, *ex art.* 117, comma 4, Cost¹¹.

¹⁰ Si trattava della provincia di Terra del Lavoro (Caserta) che venne soppressa da Mussolini con un Regio Decreto del 1927.

¹¹ A titolo esemplificativo si veda la legge della Regione Lombardia n. 29/2006, “Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali”, che agli artt. dal 15 al 21 disciplina proprio l’iniziativa in materia di istituzione di nuove province e di revisione delle circoscrizioni provinciali

Da una lettura neppure troppo approfondita del provvedimento così come era circolato nella prima stesura, è facile concludere che, sulla base di quanto appena detto, si sarebbe potuto delineare un profilo di incostituzionalità, in quanto il procedimento previsto poteva ritenersi lesivo della potestà legislativa regionale in materia.

Questo aspetto dovrà, peraltro, essere tenuto in debita considerazione anche nel momento in cui la questione si dovesse riproporre nel corso della discussione della Carta delle autonomie. Qualsiasi sia, infatti, la sede nella quale si dovesse giungere alla ridefinizione delle circoscrizioni provinciali, tale obiettivo non potrà essere raggiunto se non trovando gli opportuni raccordi tra tutti i soggetti istituzionali interessati, in piena applicazione di quel principio di leale collaborazione postulato dall'art. 114, comma 1, Cost.

4. Passati in rassegna i profili politici e quelli costituzionali, sia consentito infine anche un accenno all'aspetto sociale e storico sotteso all'eventuale approvazione di un provvedimento quale quello che si era prospettato.

Sopprimere una Provincia non significa solamente eliminare un Presidente ed un Consiglio provinciale (cosa che, tra l'altro, sulla base del decreto si sarebbe verificata solamente alla fine della legislatura in corso). Significa andare ad incidere su di un tessuto sociale, economico ed anche culturale che in alcuni casi è ormai consolidato. La provincia di Matera – nell'elenco delle “sacrificate” - è stata istituita nel 1927, con quello stesso Regio decreto con il quale Mussolini soppresse la provincia di Caserta, sembra pentendosene immediatamente dopo; Matera ha dunque una storia di ormai 83 anni. Lo stesso dicasi per la provincia di Rieti che ha fatto della sua indipendenza da Perugia prima e da Roma poi una delle battaglie più sentite della storia amministrativa della penisola. Massa Carrara è addirittura ricompresa nell'elenco delle 59 province già esistenti al momento dell'unità d'Italia, nel 1861 (si chiamava allora Apuania), ed anche la provincia di Ascoli Piceno passò dall'appartenenza allo Stato pontificio al Regno d'Italia mantenendo i propri confini. E' evidente che la soppressione di una di queste realtà citate non può essere messa sullo stesso piano di quella, ad esempio, della provincia di Vibo Valentia o di Biella, istituite nel 1992, o di Fermo, istituita nel 2004.

Se si vuole effettivamente rendere le province - realtà assai meno artificiali di quello che si vuol far credere – realmente efficienti, il punto di partenza non può essere la soppressione di una perché con pochi abitanti o di un'altra perché, ad esempio, troppo ridotto il suo territorio; il punto di partenza deve essere la definizione chiara delle funzioni dell'ente locale di area vasta che, come accade in altre realtà europee, è livello intermedio necessario ed utile se “sfruttato” adeguatamente.

