



La Provincia nel processo di riforma istituzionale

La discussione sulle Province si innesta nel più ampio dibattito che riguarda:

- a) "l'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, nonché delle funzioni proprie ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione" prevista dalla cosiddetta "Carta o Codice delle Autonomie (AS 1464);
- b) lo "schema di disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sul federalismo fiscale" approvato dal Consiglio dei Ministri del 28 giugno 2007;
- c) i cosiddetti "costi della politica".

A ciò si aggiunge, da un lato, l'attribuzione esplicita di pari dignità costituzionale prevista dall'articolo 114 della costituzione: "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"; dall'altro, la possibile realizzazione di un neo centralismo regionale che gli enti locali avvertono come pericoloso e poco rispettoso dei principi di autonomia e di sussidiarietà. Atteggiamento che però traspare da proposte e/o dichiarazioni dei Governatori regionali.

Dato che le Città metropolitane non sono ancora state istituite, tra gli enti di rilievo costituzionale la Provincia costituisce l'anello più debole e quindi l'ente colpito dalle maggiori critiche e che si minaccia di abolire. Debolezza che deriva dal numero delle Province (104) in confronto al numero dei Comuni e che consente a questi ultimi, anche dal punto di vista mediatico, una difesa più efficace delle loro prerogative. Del resto anche la non ancora istituita Città metropolitana ha numerosi sostenitori mentre, così come ipotizzata nei disegni di legge, appare il vero ente non necessario.

Invece, le Province hanno profonde ragioni storiche e, nel corso degli anni, hanno acquisito numerose funzioni e competenze che andrebbero ulteriormente rafforzate.

Di fatto, probabilmente solo chi non ha alcuna esperienza amministrativa negli enti locali, può sottovalutarne il ruolo.

Quel ruolo di coordinamento che è previsto dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs 267/2000), quel ruolo di governo di area vasta che le Province hanno saputo guadagnarsi nel corso degli anni e, soprattutto, quella naturale funzione di ente intermedio tra Regione e Comuni.

Infatti, non sarebbe possibile creare un collegamento diretto tra Regione e Comuni basato su criteri di equità. E, soprattutto, come si è tentato più volte di inserire in numerosi disegni di legge, senza la Provincia si andrebbe a istituire un rapporto diretto, non tra Regione e Comuni, ma tra Stato e Comuni creando un collegamento che allontanerebbe la realizzazione di un serio federalismo istituzionale.

Non bisogna poi sottovalutare le materie che attualmente sono di competenza provinciale e, soprattutto, l'entità delle risorse che le Province investono nell'edilizia scolastica, nella viabilità, nelle infrastrutture, nella formazione professionale, solo per fare alcuni esempi.

La Provincia è l'ente intermedio che meglio può gestire la programmazione territoriale con una visione più ampia rispetto a quella dei singoli Comuni.

In passato, è spesso mancata una seria legislazione regionale che affidasse alle Province competenze e risorse, e non come invece è accaduto, semplici deleghe legate a limitati trasferimenti regionali.

A tale proposito si condividono le richieste volte ad ottenere che alle Province siano attribuite funzioni e competenze "uniformi" sul territorio nazionale. Nel senso che si chiede che alle Province siano attribuite le competenze che complessivamente le singole regioni già attribuiscono a tali enti. E, in funzione di tali competenze, devono essere riconosciute alle Province le risorse necessarie.

Si condividono anche le proposte relative all'eliminazione degli organismi quali Ato, Bacini, Agenzie (anche regionali), consorzi, ecc., al fine di riportare alle Province i compiti di coordinamento che la legge già attribuisce loro.

Sarebbe inoltre opportuno attribuire alle Province il ruolo di coordinamento dei comuni montani che, parallelamente ad un intervento legislativo di riordino delle comunità montane, dovrebbe ridisegnare l'intera materia.

In questo modo si interverrebbe anche sui costi della politica (di cui tanto si discute in questo periodo) attraverso l'eliminazione di cda, direttori, consulenti, ecc.

Su questo ultimo tema, le proposte relative alla diminuzione del numero di consiglieri o di assessori provinciali o riguardanti un taglio delle indennità non risolvono la questione.

Innanzitutto, perché sono ben altri i costi della politica e poi perché una seria riflessione sui costi dovrebbe partire da una seria comparazione riguardante, per ogni Comune e Provincia, non solo il quadro demografico e territoriale, ma anche il bilancio di previsione e il bilancio consuntivo, le somme investite, il numero dei dipendenti, la quantità e la qualità delle competenze esercitate.

Inoltre, il legislatore dovrebbe finalmente premiare gli enti virtuosi evitando, ad esempio di modificare ogni anno le regole relative al patto di stabilità e le conseguenze derivanti dalla mancata osservanza del patto. Un governo serio non dovrebbe impedire agli enti di utilizzare le proprie risorse e quindi l'avanzo di amministrazione.

Riteniamo perciò che le Province, così come riconosciuto dalla Costituzione, non possano essere eliminate ma siano necessarie per potere applicare in maniera corretta ed efficace il principio di sussidiarietà.

E' bene sottolineare che, nel nostro ordinamento istituzionale, le Province possono essere paragonate ai Cantoni Svizzeri, sia per le caratteristiche demografiche sia per le peculiarità socio – economiche che esprimono. E, in questo senso, rappresentano uno degli elementi su cui costruire le corrette relazioni in una realtà federale.

Tra i provvedimenti che attualmente sono all'attenzione dell'opinione pubblica e dell'attività parlamentare, meritano alcune osservazioni il disegno di legge (AS 1464) che prevede la delega al "Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001" e il disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 giugno 2007 recante "Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

Si esprimono serie perplessità su entrambi i provvedimenti, ai quali ci si riferisce come al “Codice o Carta delle Autonomie” e al “Federalismo fiscale” .

Innanzitutto, manca un coordinamento tra le due proposte che dovrebbero invece essere dirette ad una semplificazione e ad un aggiornamento della normativa relativa agli enti locali.

Nel primo caso, occorre evidenziare che la cosiddetta “Carta delle autonomie” vedrà la luce tra alcuni anni, dato che la “Carta” riunirà e coordinerà tutte le disposizioni statali risultanti dall’attuazione delle deleghe.

Ma, in particolare, si esprime contrarietà rispetto ad alcune disposizioni.

Ad esempio, nel riconoscere all’autonomia statutaria dei comuni la possibilità di attribuire ai cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea che siano titolari di carta di soggiorno, l’elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi delle circoscrizioni comunali (art. 2, comma 4, lettera h)); nelle disposizioni relative alla istituzione delle città metropolitane (art. 3); nella disciplina dell’ordinamento di Roma capitale, alla quale sono assicurate le risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni da essa esercitate ed è attribuito un potere regolamentare anche in deroga a specifiche disposizioni legislative (art. 5); nella revisione delle circoscrizioni delle province e nella conseguente revisione degli ambiti territoriali degli uffici decentrati dello Stato (art. 7).

Tra l’altro, quest’ultimo disegno, era contenuto già nella prima versione della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006) ed era stato stralciato per la forte opposizione manifestata dalle autonomie locali.

Per quanto riguarda il cosiddetto “Federalismo fiscale” la critica è ancora più profonda.

Innanzitutto, per federalismo fiscale si intende la possibilità che le risorse rimangano al territorio che le ha prodotte e non, come nella proposta del Governo, la possibilità che possano essere istituiti nuovi tributi e nuove addizionali. In questo modo infatti, si realizza una doppia e maggiore tassazione senza alcuna diminuzione del prelievo fiscale a carico dei cittadini.

Inoltre, la proposta del Governo non prevede una seria politica premiante per gli enti virtuosi; stabilisce che il fondo perequativo debba assicurare l’integrale finanziamento del normale svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali e quindi, di tutte le funzioni amministrative; assicura a Roma capitale specifiche (e ulteriori) quote di tributi erariali.

In definitiva, le iniziative del Governo Prodi sono frutto di mediazioni, di compromessi e di una logica centralista che danneggia il corretto equilibrio che dovrebbe esistere nelle relazioni tra enti costituzionalmente riconosciuti.

E, in questo quadro si nota la mancanza di una seria prospettiva federalista.

Dott.ssa Maria Piera Pastore

Milano, 2 luglio 2007