



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano,
comunitario e comparato

IL PROBLEMA È IL METODO
BREVISSIME CONSIDERAZIONI IN TEMA DI RIFORMA DELLE PROVINCE (E NON SOLO)*

di

Federica Fabrizzi

*(Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università telematica Uninettuno – UTIU)*

10 luglio 2013

I fatti sono noti. Martedì 2 luglio 2013, la Corte costituzionale discuteva in udienza pubblica, a distanza di più di un anno dal ricorso presentato da 8 regioni, la legittimità costituzionale degli artt. 23 del d.l. 201/2011 e 17 e 18 del d.l. 95/2012 con i quali il Governo Monti aveva inteso riformare il ruolo e le funzioni delle province nell'ordinamento; il giorno dopo, mercoledì 3 luglio, un comunicato stampa pubblicato dal Palazzo della Consulta rendeva noto che i giudici in camera di consiglio avevano accolto i ricorsi per violazione dell'art. 77 Cost., essendo lo strumento normativo del decreto legge “non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate”; neppure 48 ore dopo, venerdì 5 luglio, una riunione del Consiglio dei Ministri deliberava l'approvazione di un disegno di legge costituzionale, composto di soli 3 articoli volti sostanzialmente ad eliminare l'ente dall'ordinamento: secondo quanto specificato in una nota di Palazzo Chigi “si prevede la soppressione delle Province entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge costituzionale”. Chi scrive ha in più occasioni espresso il proprio parere in merito all'opportunità del mantenimento in vita delle province, alla irrazionalità di una loro eliminazione *tout court* ed ai motivi storici, sociali, nonché politici che dovrebbero spingere il legislatore piuttosto ad

* Contributo richiesto dalla Direzione.

un'opera di razionalizzazione e ad una chiara e definitiva individuazione ed allocazione di funzioni in capo all'ente di area vasta esistente, con la conseguente eliminazione di tutti gli altri enti strumentali che nel corso degli anni ad esso si sono sostituiti e/o sovrapposti¹. Peraltro, ben più autorevole dottrina ha più volte sottolineato la necessità di un ente intermedio tra la Regione ed il Comune, ricordando che una struttura su tre livelli è presente nella maggior parte degli ordinamenti a noi vicini, ha più volte ribadito come l'eliminazione dell'ente non possa significare l'eliminazione delle funzioni (che qualcuno dovrà comunque svolgere), ha fatto presente che gli sbandierati risparmi non sarebbero poi così consistenti (e di questo dovrebbe essere cosciente anche il presidente del consiglio Enrico Letta che, nel presentare in conferenza stampa il ddl costituzionale, si è affrettato a dire che nessun dipendente delle province perderà il proprio posto di lavoro).

Non è dunque rispetto al merito del ddl che si avvia ad essere presentato alle Camere che ci si intende soffermare. E' invece al problema di metodo, che la tempistica poco sopra ricordata evidentemente solleva, che è importante a questo punto porre mente.

Due le questioni di fondo che la mossa dell'esecutivo solleva.

La prima. Dopo aver tanto aspettato la pronuncia della Corte costituzionale, non era forse il caso di attendere ancora qualche giorno, aspettare il deposito della sentenza e leggere le argomentazioni, verosimilmente ampie ed articolate, con cui il giudice relatore supporterà la decisione presa? Perché potrà anche darsi il caso che la Corte abbia ritenuto che la violazione dell'art. 77 assorba tutte le altre censure nel merito, ma non si può escludere che la sentenza dica anche qualcos'altro rispetto alla collocazione costituzionale dell'ente provincia nell'ordinamento ed allora tanto valeva leggerla prima di intervenire. Peraltro se – come si potrebbe sostenere – l'abolizione delle province era nel programma illustrato alle Camere dal Presidente del Consiglio, nulla impediva all'esecutivo di approvare il ddl costituzionale un minuto prima della pronuncia della Corte, piuttosto che un minuto dopo.

Ma qui scatta la seconda obiezione. Era parso di capire che le riforme costituzionali - necessarie, urgenti, assolutamente importanti per rimettere in carreggiata il Paese – fossero giustamente considerate di rilevanza tale da richiedere l'avvio di un procedimento di revisione complessiva, anche parzialmente in deroga alla procedura di cui all'art. 138 Cost., procedimento che prevede, oltre ad una tempistica certa e più rapida, prima l'istituzione di una commissione di "saggi", chiamati a fornire al Parlamento soluzioni tecniche possibili, e poi l'insediamento di una commissione bicamerale per l'indispensabile vaglio politico e per la

¹ Sia consentito il rinvio a F. Fabrizzi, *La provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2012.

scelta finale tra l'una ipotesi e l'altra. I temi oggetto della fase istruttoria assegnata ai 44 esperti sono stati esplicitamente individuati (e sono stati anche motivo di scontro politico) e tra questi compare, senza ombra di dubbio, la riforma del Titolo V.

Ora, quale è la *ratio* della presentazione di un ddl costituzionale come quello licenziato dal Consiglio dei ministri, che all'art. 1 riscrive l'art. 114 cost., eliminando dall'elenco degli enti costitutivi della Repubblica le province, ed all'art. 2 prevede l'espunzione della parola "province" dal testo costituzionale tutte le volte che ricorre (quasi una *damnatio memoriae*.....)? Quello delle province – se non si vuole indulgere a semplicistiche ricostruzioni giornalistiche – può mai essere solamente un problema di eliminazione di un nome? Non è piuttosto una tematica, certamente rilevante, certamente ormai da affrontare seriamente e non più rinviabile, ma indubabilmente da rivedere alla luce dell'intero assetto del Titolo V? E perché allora non "approfittare" della pronuncia della Corte per ulteriormente legittimare l'investitura della Commissione dei saggi anche su questo aspetto? Anche perché sarebbe davvero un *non sense* quello per cui si eliminano dalla Costituzione le province, che esistono da oltre 150 anni, e non si toccano le città metropolitane, che non esistono!

A pensare male, si potrebbe ritenere che la spinta ad un'iniziativa di questo tipo sia stata – ancora una volta – una spinta mediatica; certamente la procedura appena suggerita non avrebbe comportato l'apertura di telegiornali ed il rilievo giornalistico che invece la notizia ha avuto. (Ci sarebbe qui da aprire un'ampia parentesi sulla approssimazione con cui vengono fornite all'opinione pubblica, per forza di cose incompetente dei tecnicismi, le informazioni. Quanti hanno compreso che il Consiglio dei ministri ha solamente approvato un disegno di legge – e dunque in sostanza ha solamente avviato un iter che chissà che destino avrà - senza aver preso alcuna misura concreta? Quanti hanno saputo che la riduzione del numero delle province con il famoso accorpamento approvato nell'autunno scorso non è stato bocciato dalla Consulta, ma non era andato in porto perché non è mai stato convertito in legge il decreto che lo prevedeva? Ma questa è un'altra storia...).

La sensazione è che ci sia evidentemente un problema di metodo e che le mancate riforme (delle province, certamente, ma il discorso si può applicare a tanti altri casi) siano drammaticamente il frutto di una incapacità ormai diffusa della politica di affrontare i problemi con un approccio organico e di sistema, dopo aver disaminato le questioni a fondo ed avendo vagliato pro e contro.

In tema di province, il disegno del costituente del 1947 aveva una sua *ratio*, una sua logica interna; lo si comprendeva dalla formulazione dell'art. 114 Cost., dalla presenza dell'art. 128 Cost. affiancato dall'art. 129 Cost., dalla complessiva lettura del Titolo V. I successivi

interventi, solamente proposti o effettivamente realizzati, sono stati molto meno organici ed assai meno bilanciati.

Il procedimento di revisione in corso è certamente un procedimento complesso; il disegno di legge costituzionale n. 813, frutto dell'indirizzo parlamentare scaturito dall'approvazione di due mozioni in data 29 maggio 2013, prevede, infatti, la costituzione di un Comitato parlamentare bicamerale paritetico, composto da venti senatori e venti deputati, nominati tra i membri delle due Commissioni Affari costituzionali e presieduto dai due presidenti delle stesse Commissioni, cui viene assegnata la funzione referente "esclusiva" rispetto a quei disegni di legge costituzionali che il governo presenterà all'esito dei lavori della Commissione di saggi. Peraltro l'approvazione finale spetta in ogni caso al Parlamento ed, inoltre, anche se le leggi costituzionali dovessero essere approvate con la maggioranza qualificata dei 2/3, si potrebbe comunque dar luogo a referendum popolare. A fronte di un iter così articolato, l'auspicio è che tutti concentrino le energie per far in modo che, per ciascun Titolo da riformare, scaturisca un disegno organico e coerente da portare a compimento. Altrimenti, il fallimento rischia di essere di nuovo dietro l'angolo.