

**LE PROVINCE IN EUROPA**

**Le previsioni costituzionali**

*Roma, 28 aprile 2014*

**Premessa**

Nel preambolo della Carta Europea delle Autonomie locali si enuncia che “le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico”.

Questo assunto trova piena rispondenza in ciascuno degli stati membri dell’Unione Europea, che hanno costruito la propria impalcatura istituzionale secondo il sistema della multilevel governance.

Gli enti intermedi sono infatti una realtà presente e viva, sono previste e tutelate dalle Costituzioni, oggi nell’ Europa a ventisette: in tutti gli stati partner dell’Italia in Europa il sistema istituzionale è costruito su tre livelli di governo, Regioni Province e Comuni, o gode di protezione Costituzionale

E’ a partire da queste premesse e dalla congruità con la dimensione europea che l’Italia deve avviare il processo di riforma delle istituzioni del Paese, poiché queste basi rappresentano la chiave di lettura obbligata di un percorso di riorganizzazione territoriale nazionale che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, voglia realmente porsi in sintonia sia con i principi della Costituzione italiana, che con il sistema di democrazia partecipata dal basso disegnata dalle istituzioni comunitarie.

Ciò è tanto più vero a seguito della ratifica da parte dell’Italia della Carta europea delle autonomie locali, che, nel 1990, ha scelto di adottarne tutte le disposizioni, senza riserve o condizioni.

Vale la pena sottolineare poi che, proprio a seguito dell’adozione della Carta, anche il nostro Paese è soggetto a periodiche visite di monitoraggio del Congresso d’Europa, che predispone rapporti sulla situazione della democrazia locale e assicura, in particolare, che i principi della Carta europea delle autonomie locali vengano attivati e rispettati nel tempo.

Le schede che seguono illustrano più nel dettaglio le “garanzie” costituzionali relative all’ente intermedio in diversi Paesi europei, quali Francia, Germania, Spagna e Belgio.

**Francia**

La Francia è ritenuta da sempre un Paese fortemente centralizzato, segnato dai caratteri di unità e di indivisibilità, che fin dal XVIII secolo sono entrate a far parte del patrimonio costituzionale del popolo francese. Il sistema di governo subnazionale francese è caratterizzato da una notevole frammentazione: in Francia ci sono infatti 36.763 comuni (4.082 con meno di cento abitanti e solo 36 con più di 100.000 abitanti), cento dipartimenti e 26 regioni (quattro dipartimenti e quattro regioni nei territori d’Oltremare).

Le collettività territoriali trovano il loro fondamento in Costituzione, nelle disposizioni contenute nel titolo XII, intitolato *“Des colletticvités territoriales*”, (artt. 72-76). Esse sono espressamente previste dall’art. 72, come riformato dalla legge del 28.03.2003: *«le collettività territoriali della Repubblica sono i comuni, i dipartimenti, le regioni, le collettività a statuto particolare e le collettività d’oltremare di cui all’articolo 74”.*

Al terzo comma l’art. 72 afferma che *«queste collettività si amministrano liberamente tramite dei consigli eletti»*. Le collettività territoriali francesi, pur non avendo competenze legislative, dispongono di un’organizzazione specifica e di proprie attribuzioni, disciplinate dal [*Code général des collectivités territoriales (CGCT)*](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20120518). Ogni collettività territoriale è dotata di un’assemblea deliberante *(conseil)*, composta da membri eletti a suffragio universale diretto, e di un governo locale (diverso per forma a seconda del tipo di collettività), i cui componenti e/o il capo sono eletti in secondo grado dai *conseillers*.

Sotto il profilo normativo la Costituzione stabilisce anche il principio della sufficienza finanziaria degli enti territoriali e rinvia al legislatore la fissazione delle regole fiscali concernenti le collettività territoriali (art. 34 ).

L’art. 72-2 Cost., introdotto dalla riforma costituzionale del 2003, dopo aver stabilito il principio dell’autonomia finanziaria delle collettività territoriale fissa quattro importanti principi, per i quali:

a) *le collettività* “possono ricevere tutti o parte dei proventi derivanti da imposizioni fiscali di qualsiasi natura. Possono, con legge, essere autorizzate a fissarne la base imponibile e

le aliquote entro i limiti stabiliti dalla legge stessa”;

b) “Il gettito fiscale e le altre risorse proprie delle collettività territoriali rappresentano, per ogni categoria di collettività, una parte determinante dell’insieme delle loro risorse. La legge organica fissa le condizioni alle quali tale norma trova attuazione”;

c) “I trasferimenti di competenze tra Stato e collettività territoriali sono accompagnati dall’attribuzione di risorse equivalenti a quelle che erano stabilite per il loro esercizio. La creazione o estensione di competenze la cui conseguenza sia quella di aumentare le spese delle collettività territoriali è accompagnata dalle risorse stabilite dalla legge”;

d) “La legge prevede meccanismi di perequazione destinati a favorire l’eguaglianza tra

le collettività territoriali”.

Le più recenti riformi delle collettività territoriali hanno previsto una nuova organizzazione del territorio francese con la creazione di nuove strutture locali in sostituzione di collettività territoriali preesistenti, attraverso un meccanismo che facilita la fusione di comuni, la creazione di poli metropolitani, la formazione di nuovi comuni derivanti dalla fusione di comuni appartenenti ad una stessa struttura intercomunale, l’accorpamento di regioni o di dipartimenti su base volontaria. E’ stata inoltre specificamente istituita ([*Loi n. 2010-597*](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022308227&dateTexte) del 3 giugno 2010) una nuova collettività territoriale, il Grand Paris, che riunisce l’agglomerato urbano di Parigi e l’Île de France.

**Germania**

In Germania, l’autonomia amministrativa degli enti territoriali minori rappresenta, tradizionalmente, un principio cardine dell’ordinamento costituzionale.

L’attuale territorio federale, suddiviso in 16 *Länder*, comprende 12.432 comuni (*Gemeinde*), 107 città non appartenenti ad alcun distretto (*kreisfreie Stätdte*, o *Stadtkreise* nel Baden-Württemberg), e che possono considerarsi esse stesse un distretto, e 295 distretti (*Landkreise*/*Kreise*), per un totale di 402 *Kreise* (enti territoriali intermedi tra il *Land* e il comune, i cui organi sono eletti direttamente dalla popolazione).

Città-distretto e distretti rurali rappresentano il secondo livello del governo territoriale, equivalente alla Provincia.

Il diritto degli enti locali – secondo la tradizione federale – rientra nella competenza legislativa esclusiva dei *Länder*. Tuttavia, le fonti che devono disciplinare i modelli di organizzazione degli enti locali sottostanno ormai ad un fondamento preciso nella Costituzione federale.

La base giuridica primaria dell’autonomia locale è rappresentata, infatti, dall’art. 28 della Legge Fondamentale, il quale, sul presupposto della competenza dei *Länder*, fissa il fondamento della democrazia locale, secondo i principi *dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale* previsti dalla Costituzione. A questi fini si dispone che «*Nei Länder, nei distretti e nei comuni il popolo deve avere una rappresentanza sorta da elezioni generali, immediate, libere, uguali e segrete.* (…)»

La costituzione istituisce anche una riserva di competenza a favore delle autonomie locali,

che opera nei confronti delle leggi dei *Länder*, per la quale «*ai comuni deve essere garantito il diritto di regolare sotto la propria responsabilità e nei limiti delle leggi tutti gli affari della comunità locale*» e che la medesima garanzia, concernente *il diritto di autoamministrazione*, spetta *anche ai distretti, nell’ambito dei loro compiti, stabiliti dalla legge*.

La Costituzione federale impone anche alle leggi regionali di assicurare l’autonomia finanziaria («*La garanzia dell’autonomia amministrativa si estende anche alle basi della propria responsabilità finanziaria*»).

Non esiste un principio di competenza generale a favore degli enti locali in materia di organizzazione, tuttavia il rispetto del principio di autoamministrazione vieta l’emanazione di disposizioni legislative tali da compromettere l’autonomia locale in materia di organizzazione.

**Spagna**

Lo Stato spagnolo è organizzato territorialmente in 17 *Comunidades Autónomas*, che rappresentano il livello regionale, 50 province (*Provincias*) e 8.112 comuni (*Municipios*).

La costituzione stabilisce che ”lo Stato si organizza territorialmente in municipi, in province e nelle comunità autonome che si costituiscano e che tali entità godono di autonomia per la gestione dei rispettivi interessi” (art. 137).

Per quanto riguarda in particolare la provincia, la Costituzione la definisce come «entità locale con propria personalità giuridica, costituita dal raggruppamento di più municipi, e ripartizione territoriale per lo svolgimento delle attività statali» (art. 141). Governo e amministrazione autonoma della provincia sono affidati alla deputazione provinciale (*Diputación Provincial).*

La centralità della provincia nell’ordinamento spagnolo è stata altresì riconosciuta dal Tribunale costituzionale, che ha ritenuto la provincia “ente locale di formazione obbligatoria”.

La Costituzione assicura alle “province d’importanza storica” la possibilità di accedere all’autogoverno e di costituirsi in Comunità autonoma (art. 143.1).

Per quanto concerne l’organizzazione provinciale, l’art. 141.2 CE stabilisce solo che le province sono aggregazioni di comuni rette, salvi i regimi speciali di alcune province, dalla

deputazione (*Diputacion provincial*).

La deputazione è composta da diversi organi: il Presidente della deputazione, il Pleno, i vicepresidenti, e la Commissione di governo, che è eletta dall’assemblea.

La Deputazione è un organo rappresentativo dei consigli comunali eletti nel territorio provinciale, composto da un numero di membri compreso tra 25 e 51 a secondo dell’entità della popolazione residente nella provincia. Quindi, le province sono rappresentate da assemblee elettive (*corporation provincial*), di secondo grado (art. 202-206 LO. 5/1985), i cui deputati (*diputados)* sono eletti tra i consiglieri designati da ciascuna delle suddivisioni provinciali, denominate *Partidos judiciales*, che sono le circoscrizioni elettorali.

Il presidente della provincia è eletto dal consiglio provinciale.

**Belgio**

Il Belgio è nato nel 1830 come stato unitario ma attraverso successive riforme costituzionali si è trasformato, dal 1994, in uno stato federale. É diviso in tre regioni (le Fiandre, la Vallonia e la regione di Bruxelles-capitale), tre gruppi linguistici (fiammingo, francese e una minoranza di lingua tedesca in Vallonia), dieci province (*Provinces*) (cinque nelle Fiandre e cinque in Vallonia) e 589 comuni. Ciascuno dei tre livelli di governo esercita competenze proprie ed è legittimato da elezioni dirette a suffragio universale con le quali vengono elette le assemblee rappresentative, ovvero i parlamenti federali (o regionali), i consigli provinciali e i consigli comunali.

La Costituzione del Belgio elenca espressamente tutte le Province all’art. 5[[1]](#footnote-1), e contestualmente sancisce che solo con legge si può dividere il territorio in un maggiore numero di province. L’art.6 stabilisce che le suddivisioni delle province sono stabilite con legge e l’art. 7 ribadisce che i confini delle province possono essere cambiati o rettificati soltanto in forza di una legge.

Le istituzioni provinciali sono poi specificamente trattate nel Capitolo VII, che tratta delle Istituzioni Provinciali e Comunali.

All’art. 162 si prevede in particolare:

1. l‘elezione diretta dei membri dei consigli provinciali;

2. l‘attribuzione ai consigli provinciali di tutto ciò che è d’interesse provinciale

3. la decentralizzazione delle attribuzioni verso le istituzioni provinciali e comunali.

La costituzione stabilisce quindi che le province hanno competenza su tutte le questioni di «importanza provinciale» escluse le competenze che la legge attribuisce espressamente ad altri livelli di governo. Ma la definizione di ciò che ha «importanza provinciale» è sempre rimasta piuttosto vaga, e di conseguenza ha frenato lo sviluppo delle iniziative e della capacità di governo della provincia.

Dopo il 1998 la competenza sui governi locali è passata alle regioni, a norma di costituzione, il governo federale mantiene però il diritto di stabilire gli ambiti di *policy* in cui le province possono operare.

1. “Art. 5

   La Regione vallona comprende le seguenti province: Bramante vallone, Hainaut, Liegi, Lussemburgo e Namur.

   La Regione fiamminga comprende le seguenti province: Anversa, Brabante fiammingo, Fiandra occidentale, Fiandra orientale e Limburgo. [↑](#footnote-ref-1)