

Ometto tutto ciò per arrivare direttamente alla posizione dei comuni e delle province nel Titolo V, come riscritto nel 2001. Sostanzialmente, nel 2001 si mantiene la tradizionale equiparazione tra comuni e province, ma si introducono due elementi di novità. Il primo è la città metropolitana, su cui non mi soffermo. Il secondo — questo va richiamato — è il principio di sussidiarietà, contenuto nell'articolo 118. Tale principio valorizza il ruolo del comune in un modo del tutto inesistente nel Titolo V precedente, che prevedeva davvero una totale equiparazione di comuni e province, salvo riguardo alla modifica delle circoscrizioni, aspetto questo che meriterebbe qualche parola, ma non in quest'occasione. L'articolo 118 dispone, infatti, che è il comune l'unico ente locale dotato di funzioni generali e che ad esso dovrebbero essere attribuite tutte le funzioni amministrative, salvo che non sia necessaria una gestione unitaria.

Da un lato, nel nuovo Titolo V si trova per la prima volta, mi sembra, nella nostra storia costituzionale, un segno di scardinamento della perfetta equiparazione. Dall'altro, però, bisognerebbe allargare un po' il discorso, perché ci troviamo a discutere non solo della soppressione o del mantenimento delle province, ma anche dell'insieme del sistema istituzionale e amministrativo italiano. Bisognerebbe considerarlo, dunque, nel quadro della forma di Stato disegnata dalla riforma del Titolo V.

Tale riforma delinea, come è noto, un modello di « federalismo all'italiana », basato sulla valorizzazione, da un lato, delle regioni come soggetti titolari della potestà legislativa e delle scelte politiche e, dall'altro, del ruolo dei comuni — si parla a volte di neomunicipalismo — in virtù del principio di sussidiarietà.

Ebbene, in questo quadro normativo ed entro questa forma di Stato — se ed entro si conviene che sia quella delineata dalla riforma costituzionale del 2001 — a me sembra che, in fin dei conti, la presenza delle province sia un retaggio del passato: un elemento che ci si è trascinati dietro perché è ormai parte della tradizione italiana, (e più in generale dei Paesi con

un'amministrazione di tipo francese — napoleonico —) la presenza di un ente intermedio dotato di autonomia costituzionalmente garantita, disciplinato da legge dello Stato, quanto a funzioni fondamentali, circoscrizioni, istituzione.

A me sembra che mantenere un ente così costituito che — lo ripeto — gode di un rapporto diretto e privilegiato con lo Stato (lo aveva nel 1865 e, prima ancora, nel Regno di Sardegna), non sia in piena armonia con la forma di Stato delineata dal nuovo Titolo V e, quindi, con la duplice valenza, da un lato più propriamente federale e dall'altro neomunicipale.

Detto questo, mi pare che non si possa negare la necessità di avere un ente intermedio, che svolga funzioni di area vasta. I disegni di legge costituzionale, nell'abrogare le province, prevedono disposizioni transitorie che attribuiscono a enti diversi le funzioni che venivano svolte dalle province. Abrogando questi enti, tuttavia, si apre uno spazio di azione alla regione. Non possiamo ignorare ciò, perché già oggi alla regione è riconosciuta la possibilità di disciplinare modelli associativi in potestà legislativa residuale (articolo 117, comma quarto, della Costituzione). In assenza delle province, la competenza regionale prevista nell'articolo 117, comma quarto, si espanderebbe ulteriormente, venendosi a muovere in uno spazio molto più ampio.

Se abolendo le province si apre questo spazio, per la legge regionale, di definire l'ente intermedio seguendo il modello di certi Stati federali — in cui soltanto il comune trova una garanzia nella Costituzione federale, mentre spetta agli Stati membri la disciplina dei livelli intermedi di governo — credo che dovremmo riflettere sulla necessità di prevedere, nella nostra Costituzione, alcuni paletti entro i quali la legislazione regionale deve muoversi.

A me sembra che il rischio, una volta ammesso che l'ente intermedio che svolge le funzioni di area vasta sia disciplinato dalla regione, il rischio non sia tanto quello di un neocentralismo regionale, ma proprio il contrario. Le regioni sono più

permeabili al localismo e, quindi, il rischio è quello della moltiplicazione degli enti intermedi. In fondo, è ciò che ha fatto la regione Sardegna con l'istituzione di nuove province, come veniva ricordato poco fa.

Mi sembra che potrebbero, per così dire, rientrare dalla finestra i problemi di ipertrofia degli enti locali che si vorrebbero risolvere attraverso la semplificazione dei livelli di governo che conseguirebbe dall'abolizione delle province. Lo ripeto, mi pare necessaria una norma costituzionale che orienti la potestà legislativa regionale. Segnalo due contenuti che ritengo importanti per una norma sull'ente intermedio che dovrebbe prendere il posto della provincia, e che dovrebbe essere disciplinato dalla legge regionale, posto che questa mi pare la scelta più consona rispetto alla forma di Stato segnata dalla riforma costituzionale del 2001. Da un lato, a livello procedurale, dovrebbe essere previsto un idoneo coinvolgimento dei comuni nella definizione degli enti intermedi; dall'altro, a livello sostanziale, dovrebbero essere introdotte norme che garantiscano un minimo di uniformità alle scelte regionali, nel senso di preservare la semplificazione ottenuta attraverso l'abolizione delle province; per esempio, imponendo un'elezione di secondo grado degli organi dell'ente intermedio a matrice regionale e introducendo alcuni requisiti minimi per evitare una proliferazione degli enti.

Ci sarebbero alcune considerazioni di maggiore dettaglio da svolgere sulle regioni a statuto speciale, sulla necessità di procedere nei loro confronti con appositi disegni di legge costituzionale, oppure sulle città metropolitane, ma rimando al testo che consegnerò alla presidenza.

ALDO LOIODICE, *Professore ordinario di diritto costituzionale*. Ringrazio il presidente e la Commissione per l'onore che mi è stato dato di essere ancora una volta qui e di poter portare il mio contributo. Anche io ho predisposto una nota scritta, che consegno alla Presidenza, per comodità della Commissione. Si tratta di una mia pubblicazione sul tema della provin-

cia, apparsa nella rivista *Civiltà Europea* diretta da Giuseppe Valditara dell'Università europea di Roma, in cui si propone un percorso ragionato e ragionevole di modifica dell'assetto degli enti locali, e non tanto di eliminazione *tout court* della provincia.

Svolgerò alcune brevi riflessioni, sebbene si tratti di un tema molto articolato, come emerge dagli interventi che mi hanno preceduto. Mi sono occupato sin dagli anni settanta di questo fenomeno carsico - come lo definiva la collega Groppi - e in una di quelle « emersioni », negli anni settanta, si studiava il problema del comprensorio, il comprensorio come ente di decentramento regionale, ma ente autonomo associativo dei comuni, con tutta una serie di proposte. Tuttavia, a distanza di circa quaranta anni, permangono gli stessi problemi. Una traccia di quella problematica esiste anche nei vostri lavori e in queste proposte, che in effetti mancano di alcuni aspetti, come è stato segnalato.

Ho cercato di cavalcare questa « tigre » dell'eliminazione delle province non tanto per esprimere la convinzione se eliminarle o meno, quanto per verificare una serie di aspetti che mi sembrano utili. La ragione di questa proposta non è tanto nella presunta inutilità delle province, quanto nel loro stato attuale e nelle conseguenze della loro eliminazione.

Le funzioni della provincia dovranno essere svolte da qualche altro ente. Allora, una volta eliminate le province, si rischia o l'accentramento regionale, come è stato già detto, o la dispersione comunale, laddove sono frammentati i comuni. Si tratta, però, di funzioni e compiti di dimensione sovracomunale. Non è un problema di facile soluzione appoggiare tali funzioni sui comuni. I comuni hanno diverse dimensioni e capacità, quindi mi pare che il problema si ponga.

Occorre evitare, dunque, atteggiamenti semplicistici che propongono un'eliminazione immediata delle province, ovvero il mantenimento dello stato attuale dalla cui situazione emerge questa necessità di introdurre un'innovazione costituzionale.

Sarebbe piuttosto proficuo avviare un processo riformatore che conduca alla modifica dello stato attuale della situazione, processo al cui termine l'eliminazione eventuale delle province diventerebbe un fatto naturale, direi quasi indolore.

È chiaro che, se si eliminano le province, si pone immediatamente il problema della fattibilità di questo intervento costituzionale. Lo ripeto, occorre disegnare il nuovo assetto delle competenze, se si eliminano le province. L'intervento costituzionale, però, non mi pare la sede idonea a dettagliare un processo di fattibilità nei suoi percorsi. Lo può avviare, ma deve lasciare alla sede legislativa la possibilità di giungere a un nuovo assetto.

Resta sempre il problema del livello intermedio, ossia la ricerca di un ente a cui attribuire le funzioni. Sorge il problema dell'incentivazione di livelli sovramunicipali associativi. Già negli anni '70 si pensava di incentivare i consorzi di comuni cui affidare le competenze sovramunicipali. Si è ipotizzato, all'epoca, il passaggio alle regioni di funzioni provinciali, con obbligo di istituire enti intermedi ai quali delegare i compiti di livello sovramunicipale. Insomma, di soluzioni se ne sono studiate moltissime. In applicazione del principio di sussidiarietà, peraltro, si potrebbero adottare tante altre iniziative, che già sono state ricordate.

Mi pare che si possa fare brevemente il punto sulla provincia, soffermandosi pochi minuti sul processo evolutivo e sullo stato attuale, elementi che rendono difficoltosa la sua eliminazione. Un'eliminazione non impossibile e nemmeno deprecabile, ma neanche auspicabile immediatamente: questo è il ragionamento che ho cercato di sviluppare nell'articolo che ho consegnato alla Presidenza.

In fondo, non è che le province — su questo il mio ragionamento può sembrare in dissenso con quello della collega Groppi, ma è di tipo diverso — non siano in armonia con la Costituzione. Io faccio un altro discorso, lasciando stare quello dell'armonia o meno, dal momento che il nuovo Titolo V presenta una serie di

disarmonie e direi, anzi, che la sua armonia è nell'essere disarmonico. Di questo, dunque, non mi preoccuperei tanto.

Tuttavia, comuni e province sono attualmente dotati di una copertura costituzionale, che conservano; rispetto all'ex articolo 128 hanno una consistenza e una dignità superiori. Anche il secondo comma dell'articolo 119 chiama in causa il potere autoregolamentare delle province, funzioni amministrative, autonomia finanziaria impositiva, insomma il cosiddetto federalismo fiscale. È inutile che vi trattenga su argomenti che sono stati ripetuti più volte.

La Carta costituzionale oggi considera la provincia una delle comunità nelle quali si inserisce il cittadino come persona partecipe delle decisioni da prendere. Quindi, Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni sono sullo stesso piano: un'utopia che ancora non si traduce in realtà, ma così è scritto. Nell'articolo 114 si legge: « La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato ».

Bisogna tener conto che, fino al 1990, c'è stata una logica di approccio alla provincia che solo in quell'anno comincia a cambiare. La provincia è stata, fino al 1990, l'ente disegnato dalla legge Rattazzi, che poi fu trasfusa nella legge comunale del 1865. Quell'ente aveva una struttura organizzativa idonea all'autogoverno, ma, quanto alle funzioni, aveva una tecnica legislativa piuttosto ambigua, che è stata utilizzata per tutto questo tempo: si distinguevano spese obbligatorie e spese facoltative e, sulla base delle spese, si individuavano le funzioni. Nelle spese facoltative rientravano anche i contributi di competenza sulla situazione della Cina. Fu così che alcuni consigli provinciali, anni fa, si occuparono anche della Cina!

Già nel 1800 sorgeva l'equivoco sulla natura della provincia, sul suo carattere naturale o artificiale, se la provincia dovesse concepirsi come associazione di comuni ovvero se le sue funzioni derivassero dalle esigenze e dai bisogni della comunità rappresentata. Un problema, questo, sem-

pre prospettato, mai risolto definitivamente e mai acquisito legislativamente a un livello di certezza.

Comunque, devo dire che la dottrina ha sempre ritenuto che le province fossero enti di tipo associativo di secondo grado a carattere generale, sostanzialmente come i comuni. Tuttavia, il legislatore ha sempre contraddetto, fino al 1990, questa convinzione della dottrina.

Con lo Stato totalitario, poi, si riorganizzarono le funzioni dell'ente, che furono trasfuse nel testo unico della legge comunale e provinciale, che è rimasta fino al 1990. In quel testo erano previste funzioni in materia di sanità, di igiene, di opere pubbliche, di educazione nazionale, di assistenza e beneficenza, ma la provincia non fu un ente a carattere generale.

Soltanto con la Costituzione del 1948 si ha un salto di qualità e nell'articolo 5 si individua un principio che legittima le province. In sostanza, la Costituzione ha messo in rilievo un meccanismo in cui la posizione della provincia è quella di un ente rappresentativo della collettività locale e non un ente di servizio intermedio. È un profilo che non può essere trascurato, tanto che negli anni Novanta questa posizione matura con la legge n. 142 del 1990, in cui, all'articolo 2, la provincia è definita «ente locale intermedio fra comune e regione», che «cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale».

In tal modo, la provincia viene riconosciuta come ente di governo locale a fini generali, per una collettività identificata nella sua individualità naturale. Insomma, la Costituzione del 1948 ha aperto una strada che ha incominciato a rendersi appena percepibile nel 1990 e che viene confermata nel 2000. E non so che cosa succederà nel Codice delle autonomie.

Non voglio trattenermi sulle funzioni della provincia, poiché è un aspetto che ci porterebbe via molto tempo. Tuttavia, osservo che tali funzioni sono diverse e molteplici e bisogna tenerne conto: sulla difesa del suolo, sulla prevenzione delle calamità, sui beni culturali, sulle risorse energetiche, sui trasporti e via dicendo.

Non le elenco tutte, ma non sono funzioni inutili; sono, bensì, funzioni necessarie, di dimensione sovracomunale e subregionale. Trasferirle tutte alla regione creerebbe un problema; lasciarle nella dispersione dei comuni significherebbe crearne un altro.

Quando ci fu la distribuzione a pioggia delle funzioni a tutti gli enti, con la riforma Bassanini, non si sapeva più a chi rivolgersi. Non voglio ricordarvi il problema dei poveri ambulanti, che non sapevano se rivolgersi alla questura o al comune per sapere se a Pasqua potevano vendere la propria merce, come tradizionalmente si faceva nel luogo di riferimento. Nessuno sapeva chi doveva autorizzarli e fioccano le contravvenzioni dei vigili urbani, che impedivano a questa gente di sopravvivere.

Sono questioni che possono sembrare ridicole, ma che hanno danneggiato diverse migliaia di operatori economici di piccolo livello. Sempre, quando si trasferiscono funzioni, ci sono conseguenze che determinano danni.

In questo caso, attuare una soppressione delle province senza tener conto di tutto questo significherebbe creare un altro disordine che potrebbe arrecare diversi danni, tanto più che la provincia adesso ha acquisito la caratterizzazione di ente con cosiddette funzioni libere, con programmazione eccetera. Insomma, una serie di elementi ci porta in direzione esattamente opposta all'eliminazione delle province.

Resta, tuttavia, un problema che richiede un approccio che tenga conto di alcuni aspetti. L'articolo 5 della Costituzione valorizza il principio autonomistico, quindi, tendenzialmente, ogni ente che attui tale principio non merita di essere soppresso, se contribuisce all'attuazione dello stesso, se non lo complica o non lo distorce.

Allora, se c'è una distorsione o una complicazione, bisogna eliminare la patologia, non l'ente che ne è vittima. Occorre, comunque, valorizzare il principio dell'aderenza dell'ente a una comunità di base e non di un modello astratto.

Il percorso che abbiamo tentato di ipotizzare - se ne è discusso in diverse

occasioni, anche in alcuni convegni — è quello di ravvisare una possibilità di eliminazione delle province attraverso l'attuazione della normativa sulle città metropolitane. La novità del nuovo Titolo V è l'inclusione delle città metropolitane.

Tale inclusione apre uno spiraglio totalmente nuovo proprio sulle province, perché il testo unico degli enti locali di cui al decreto legislativo n.267 del 2000., che individua come aree metropolitane « le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli » prevede anche « altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali (...) ». Insomma, si può allargare il numero delle città metropolitane, che sono destinate a sostituire comune e provincia.

Questa fattispecie nuova del Titolo V determina che, in corrispondenza dell'entrata in funzione delle medesime città metropolitane, si crei un meccanismo di incisione sulle province, che non può essere ignorato e da cui si può trarre profitto per ridisegnarle o per eliminarle. È questa la segnalazione che si immaginava di poter fare.

Il modello delle città metropolitane, ai sensi degli articoli 22 e 23 del citato testo unico del 2000, potrebbe essere esteso ad altre aree e si avrebbe una vasta parte del territorio italiano senza le province. Senza riforma costituzionale, avremmo una metà del territorio italiano e più della metà della popolazione senza le province; l'altra metà porrebbe il problema di un disegno nuovo della provincia.

Innanzitutto, per le città metropolitane si pone il problema della procedura per l'istituzione delle stesse, che prevede attualmente l'iniziativa e la decisione degli enti locali, i quali però non partono e non concludono. Questa procedura, dunque, andrebbe modificata. Se si vogliono veramente le città metropolitane e se si vuole partire da lì per rinnovare l'assetto degli enti locali, l'iniziativa potrà essere locale, ma anche « d'ufficio », cioè dello Stato, che

per esigenze di pubblico interesse ritiene di doverle istituire. È necessario, dunque, che la possibilità di istituire le città metropolitane rientri nel potere del legislatore ordinario, qualora entro un certo termine i soggetti interessati non provvedano a farlo.

Per quanto riguarda le province che residuano in altra parte del territorio nazionale, sorge il problema di fondo delle modifiche legislative. Queste, però, non riguardano soltanto la provincia, dal momento che il problema è anche quello dei comuni.

I comuni pulviscolo o i grandi comuni diventano città metropolitane, ma restano una serie di piccoli comuni che non possono essere lasciati nella stessa condizione. In Puglia, ad esempio, vi è una varietà tale di situazioni da richiedere un ridisegno generale.

Se, dunque, si vuole dar luogo a un vero e proprio rinnovamento degli enti locali, non lo si può fare solo sulle province.

Mi sembra che questo possa essere un percorso utile da seguire. Se si ritiene di poterlo utilizzare e di fare un approfondimento in questa direzione, forse la soppressione delle province *tout court* adesso risulterebbe inopportuna.

ALESSANDRO PAJNO, *Presidente di sezione del Consiglio di Stato*. Anch'io desidero, come i colleghi e gli amici che mi hanno preceduto, ringraziare per questa opportunità che mi è stata offerta di tornare ad occuparmi in queste aule dei problemi delle autonomie locali.

La questione che oggi abbiamo di fronte è quella del tema della soppressione delle province. Come i colleghi hanno ricordato poc'anzi, si tratta di un tema che risale addirittura alla legge di unificazione del 1865 e che è stato presente anche nel dibattito costituzionale in Assemblea costituente.

Vorrei aggiungere alla notazione del costituzionalista il fatto che anche chi studiava il diritto pubblico, il diritto amministrativo si poneva esattamente lo stesso problema. Leggo queste parole che

sono tratte da un famoso saggio sulla provincia, che testimoniano come il problema fosse risalente: «Nessun ente in Italia fu mai tanto trascurato, nella letteratura giuridica e dottrinale, quanto la provincia. Probabilmente, questa è pure la ragione per cui nessun altro ente fu mai fatto segno a tante e così aspre censure quanto la provincia, né per alcun altro sorsero e si avvicendarono frequenti e disparate discordie di opinioni, così da ingenerare perfino il dubbio sulla necessità e sulla consistenza naturale e giuridica di esso nell'organismo statale. È noto infatti come spesso ancora oggi si senta invocare da autorevoli parlamentari e giuristi la soppressione della provincia come un ente burocraticamente ingombrante, difettoso, lento e claudicante nel suo funzionamento e che ostacola a un tempo l'autonomia comunale da una parte, il libero svolgimento dell'attività dello Stato dall'altra».

Queste parole potrebbero sembrare coeve alle iniziative legislative oggetto dell'audizione; sono invece tratte dal saggio sulla provincia e l'amministrazione dello Stato, contenuto nel *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* di Vittorio Emanuele Orlando, a dimostrazione che, come qualcuno ha già ricordato, i grandi problemi del diritto pubblico si ripropongono ciclicamente nelle vicende istituzionali del Paese. Nel 1935, data di pubblicazione del trattato di Orlando, il problema aveva una consistenza simile a quella attuale.

Vorrei fare alcune notazioni di metodo e altre più brevi notazioni di merito. Queste ultime sono volte più a identificare l'oggetto del problema, quindi a dare una risposta alla ragione stessa per cui la Commissione ha ritenuto oggi di convocarci, ovvero per avere un contributo nell'indicazione della via da seguire.

Per quanto riguarda le questioni di metodo, chi si pone il problema dell'abolizione delle province deve porsi necessariamente, a mio giudizio, alcune altre questioni che accompagnano tale problema. L'abolizione della provincia non ha un effetto puramente caducatorio, ma

cambia il quadro istituzionale. L'abolizione delle province porta con sé una serie di domande che riguardano come ridondi questo tipo di abolizione nel sistema del quadro istituzionale. Chi intende abolire le province dal quadro costituzionale deve necessariamente chiedersi che cosa intenda fare degli altri soggetti istituzionali previsti nell'ordinamento. L'abolizione delle province può infatti modificare il ruolo delle regioni e dei comuni e incidere, come è stato efficacemente ricordato dai colleghi che mi hanno preceduto, sulla questione delle città metropolitane.

Le proposte di legge oggi in discussione prevedono diverse norme transitorie, che devolvono le funzioni esercitate dalle province alle regioni o ai comuni. La devoluzione di queste funzioni alle regioni può modificarne ulteriormente il modo di operare, incrementandone il profilo di ente di gestione rispetto al profilo naturale di ente che esercita con lo Stato la potestà normativa e di ente di programmazione generale. Da questo punto di vista, quindi, l'abolizione delle province ridonda sulla configurazione delle regioni.

Con riferimento ai comuni, occorre partire dal dato che ci vede sostanzialmente secondi soltanto alla Francia per il numero di comuni; in Francia, infatti, esistono più di 35.000 comuni, mentre i comuni italiani sono circa 8.600. Il trasferimento di queste funzioni al sistema delle autonomie significa quindi anche una polverizzazione di queste funzioni all'interno del sistema delle autonomie locali, con un incremento di quella dispersione che spesso e con ragione è stata indicata come una delle grandi difficoltà del nostro sistema.

Se si vogliono abolire le province, è necessario porsi anche il problema di quale sia il rapporto di tale abolizione con le disposizioni contenute nell'articolo 118 della nostra Costituzione. È stata opportunamente ricordata la decisiva rilevanza del principio di sussidiarietà. Desidero sottolineare come accanto al principio di sussidiarietà l'articolo 118 indichi come principi fondamentali quelli di adeguatezza e di differenziazione, il primo dei

quali tende a dare massa critica alla qualità e quantità delle autonomie, mentre il secondo tende a predisporre un assetto organizzativo diverso in relazione alle diverse tipologie di funzioni.

Da questo punto di vista, l'eventuale abolizione delle province potrebbe ridondare sul modo in cui questi principi vengono applicati, perché potrebbe incrementare l'incapacità di conseguire un livello adeguato per l'esercizio di alcune funzioni o eliminare un assetto organizzativo che, in quanto legato all'area vasta, potrebbe essere più vocato a esercitare funzioni amministrative di un certo tipo.

Il problema si incrocia con alcune grandi questioni che il Parlamento sta esaminando o ha esaminato in questo periodo, in primo luogo con l'attuazione del federalismo fiscale. Occorre chiedersi in maniera puntuale e precisa quale possa essere la ricaduta istituzionale dell'abolizione delle province in un contesto normativo in cui il federalismo fiscale è diventato legge della repubblica e sono stati dettati criteri per la sua attuazione e per la redazione dei decreti delegati ed è stato fissato un elenco provvisorio di funzioni fondamentali dalle province.

Da una parte, quindi, la linea di tendenza che il Parlamento ha già espresso nel lodevole tentativo di dare attuazione al Titolo V della Costituzione in uno dei suoi capitoli fondamentali, il federalismo fiscale, è quella di indicare almeno provvisoriamente funzioni fondamentali delle province, dall'altra, è evidente che un processo di abolizione del sistema delle province rimescolerebbe le carte anche con riferimento al problema del federalismo fiscale.

La terza questione riguarda il ruolo dell'amministrazione statale. Si parla spesso di riforme istituzionali, che sono come i laboratori istituzionali in cui nulla si crea e nulla si distrugge. In realtà, le funzioni amministrative all'interno del sistema istituzionale sono un certo numero e si ridistribuiscono sui diversi livelli di Governo.

Dovremmo però porci anche il problema di che cosa succederebbe nell'abo-

lizione delle province in una condizione di estrema difficoltà con riferimento all'attuazione del Titolo V della Costituzione; è noto che il quadro ordinamentale ad esso legato non ha ancora trovato attuazione con riferimento alle funzioni amministrative in gran parte esercitate in periferia dall'amministrazione statale, in una logica che non è più quella del Titolo V e che evocherebbe scenari diversi.

Se consideriamo che storicamente, nella sua fase genetica e non più funzionale, la provincia è legata alla presenza dell'amministrazione statale, la sua abolizione pone molto chiaramente il problema del modo in cui l'amministrazione statale deve essere presente sul livello periferico. Per intraprendere questa strada, quindi, occorre avere una risposta adeguata per i problemi che, sul piano del metodo, ho cercato di identificare.

Per quanto riguarda le questioni di merito e l'identificazione del problema di fondo, dagli interventi degli esperti che mi hanno preceduto emerge chiaramente come il discorso fondamentale riguardi innanzitutto il problema della rilevanza dell'area vasta e del governo di area vasta.

La vera questione, nel quale si realizzano anche le duplicazioni e le difficoltà, verte sull'interrogativo se il governo di area vasta sia una necessità, ovvero si rilevi l'esigenza di un livello sovracomunale e intermedio fra il livello comunale e il livello dell'amministrazione regionale. Da questo punto di vista, la risposta formulata dal nostro ordinamento negli ultimi anni è chiaramente tesa al riconoscimento del valore dell'area vasta.

È stata ricordata la legge n. 142 del 1990, che all'articolo 19 contiene il catalogo delle funzioni delle province e che indica nella provincia il luogo di governo dell'area vasta. Questa scelta è stata fortemente incrementata dalla legge n. 59 del 1997 e dal decreto legislativo n. 112 del 1998, che hanno trasferito cospicue funzioni statali al sistema delle amministrazioni regionali, provinciali e locali, con l'ulteriore aggiunta che molte funzioni che originariamente avrebbero dovuto fare capo ai comuni sono state trasferite alle

province, perché sarebbero spettate ai comuni solo a condizione che si associassero per l'esercizio unitario, mentre questa associazione non ha avuto luogo. Di conseguenza, le province hanno ricevuto ulteriori funzioni di questo genere.

La rilevanza del livello dell'area vasta è resa evidente non soltanto dalla legislazione che riguarda la provincia, ma da tutta la legislazione sia statale che regionale in materia di ambiti territoriali ottimali. Attualmente, in base a disposizioni legislative statali o regionali, all'« area vasta » fanno riferimento diversi tipi di soggetti istituzionali: le province, le città metropolitane e diversi ambiti territoriali, che con diverse sigle sono previsti dalla legislazione statale o regionale con riferimento ai servizi ambientali, ai rifiuti, alle risorse idriche, ai servizi sociali, al turismo, alla caccia, alla rete scolastica, ai trasporti e ai beni culturali. Diversi ambiti sono già stati precisati dalla legge statale o regionale.

Dal punto di vista sovranazionale, in tutti i Paesi dell'Unione europea che superano i 7 milioni di abitanti esiste un livello intermedio fra il livello comunale e il livello dello Stato federale. Secondo dati che rilevano la situazione al 1° gennaio 2007, in Germania esistono 439 circoscrizioni, in Austria 35, in Bulgaria 28, in Spagna 52 province, in Francia 100 dipartimenti, in Grecia 51 circoscrizioni, in Ungheria 20 circoscrizioni, in Svezia 21 circoscrizioni, nel Regno Unito 133 circoscrizioni. In tutti questi Paesi europei, quindi, esiste un livello che supera il livello comunale, anche se è diversamente denominato e definito. La vera questione è non tanto quella dell'abolizione delle province, quanto quella della semplificazione del livello intermedio, allo scopo di eliminare le duplicazioni sull'intervento dell'area vasta.

L'intervento sulle province opera su questo ambito e suppone un intervento di natura costituzionale, come le leggi costituzionali che stiamo oggi esaminando, mentre per intervenire sul livello dell'area vasta è sufficiente un intervento di legislazione ordinaria.

Secondo il criterio della prossimità e della facilità giuridica, sarei tendenzialmente portato a preferire le vie più praticabili sul piano immediato. Da questo punto di vista, la via dell'intervento sull'area vasta per profili diversi dall'eliminazione della provincia, la via, cioè, dell'intervento legislativo sugli ambiti territoriali ottimali e per quello manutentivo sul sistema provinciale, che qui è stato ricordato più volte, mi sembra oggi certamente più facile. A questo si apprestava nella passata legislatura il disegno di legge Amato-Lanzillotta, conosciuto come Carta delle autonomie; disposizioni di questo genere erano contenute nelle leggi finanziarie del 2006 e del 2007 e miravano a intervenire, utilizzando la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, non tanto sul quadro istituzionale quanto sulla messa a disposizione della risorsa finanziaria nei confronti di questi organismi.

Nella presente legislatura, mi sembra che un'ottica assai vicina a questa si collochi il recente schema di disegno di legge, approvato in prima lettura dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministro per la semplificazione, Roberto Calderoli, di concerto con il Ministro dell'Interno, che riguarda anch'esso la cosiddetta Carta delle autonomie. Questa è la semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento. Anche lì, accanto a norme che identificano le funzioni fondamentali delle province, oltre che dei comuni, sono presenti disposizioni che per un verso intendono incidere sul sistema dei bacini imbriferi montani, delle comunità montane, dei soggetti istituzionali a livello locale, per altro verso tendono a favorire un processo di revisione delle circoscrizioni provinciali.

Ritengo opportuno perseguire questa strada, che può portare a risultati significativi in un tempo ragionevole. Devono essere anche effettuati alcuni approfondimenti di livello costituzionale, perché, con riferimento agli ambiti territoriali ottimali di competenza regionale, è dubbio che si possa ipotizzare una sorta di potere so-

stitutivo statale, ma sono possibili interventi sul piano del finanziamento, quindi del taglio della risorsa finanziaria.

Con riferimento al sistema della revisione delle circoscrizioni provinciali, considero necessaria una presa d'atto di un dato significativo. La revisione delle circoscrizioni provinciali non solo è opportuna, ma è anche diventata un'attività doverosa in presenza di una condizione nella quale la norma costituzionale che prevedeva che la provincia fosse ambito di decentramento statale è stata abrogata con il Titolo V. Non possiamo quindi ancora lasciare un ordinamento provinciale, che era stato concepito anche nell'ottica della previsione costituzionale della presenza degli uffici statali.

Oggi, quindi, la revisione delle circoscrizioni provinciali è una conseguenza necessaria con riferimento al mutamento del quadro costituzionale, che riguarda lo Stato. Anche nel disegno di legge Amato-Lanzillotta era inserita una norma di delega, che autorizzava il Governo a effettuare l'operazione di revisione attraverso un decreto delegato, con una scelta che trovava l'avallo della giurisprudenza della Corte costituzionale, che riconosceva le esigenze degli articoli 132 e 133 della Costituzione soddisfatte in sede di decreto delegato.

Oggi, un'iniziativa del genere dovrebbe accompagnarsi con un impegno parlamentare a non esaminare più disegni di legge che prevedano l'istituzione di nuove province, e del Governo a non collocare più uffici statali nell'ambito delle province già istituite. Secondo l'ordinamento vigente, tale esito oggi è assolutamente possibile, laddove, istituita una provincia, non devono necessariamente seguire le prefetture, le questure, i provveditorati agli studi.

Il comma 3 lettera f) dell'articolo 21 dell'attuale Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, pone fra i criteri direttivi per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province quello in forza del quale l'istituzione di nuove province non com-

porta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali dell'amministrazione dello Stato e degli altri enti pubblici. A livello dell'ordinamento vigente, quindi, esiste già uno strumento che consente una limitazione dell'ambito provinciale, qualora vi sia la volontà politica di realizzare questo programma.

Ritengo che l'intervento sugli ambiti territoriali ottimali che si può fare con legge ordinaria e la revisione delle circoscrizioni provinciali alla luce di questo problema possa sovvenire in modo adeguato alle esigenze di semplificazione sottese dalle attuali proposte di legge tendenti ad abolire le province. Dell'abolizione delle province si potrà parlare ugualmente, senza però che questo esenti da questa attività, che, in quanto già consentita dall'ordinamento vigente, deve necessariamente impegnare Governo e Parlamento.

NICOLÒ ZANON, *Professore ordinario di diritto costituzionale*. Mi unisco ai ringraziamenti alla Commissione. Quanto era importante rilevare è già stato detto nel corso degli interventi precedenti. Mi limiterò quindi a qualche brevissima considerazione di metodo, cercando di rispettare il più possibile la discrezionalità del legislatore, che in questo caso sarebbe addirittura un legislatore costituzionale. Non esprimerò giudizi sull'opportunità, ma cercherò di ragionare dentro la logica che questi progetti di legge sembrano mostrare.

Mi ricollego immediatamente alle considerazioni espresse dal consigliere Pajno, richiamando lo schema di disegno di legge sulla carta delle autonomie locali nella versione approvata in via preliminare il 15 luglio 2009 dal Consiglio dei ministri, che è stato inviato alla conferenza unificata per il necessario parere. Tale schema di disegno di legge conferma la presenza delle province e ne prevede una razionalizzazione attraverso alcuni decreti legislativi. In particolare, l'articolo 14 introduce tra i principi e criteri che il Governo dovrà seguire nei decreti legislativi la previsione della soppressione di province in base all'entità della popolazione di riferimento,

l'estensione del territorio di ciascuna provincia, il rapporto tra la popolazione e l'estensione del territorio. Il Governo potrà quindi decidere con decreti legislativi la soppressione solo di alcune province. Questo non preclude al legislatore costituzionale la possibilità di andare in altra direzione, ma è un elemento che deve tenere presente.

Le sei proposte di legge costituzionale si compongono nel loro corpo centrale di norme volte a sopprimere le parole « provincia » o « province » dagli articoli della Costituzione che le contengono. Non fanno solo questo, ma è banale evidenziare come per sopprimere le province non sia sufficiente un tratto di penna che elimini dal testo della Costituzione ogni riferimento, perché resterebbero in vigore tutte le leggi statali e regionali che disciplinano le province stesse o che conferiscono o delegano loro funzioni di carattere amministrativo.

In quasi tutti i progetti c'è una norma transitoria che dispone la cessazione delle funzioni disciplinandone anche il trasferimento ad altri enti delle province a un anno dall'entrata in vigore della legge costituzionale, ma come tecnica normativa sarebbe coerente inserire una norma che affermi esplicitamente la soppressione e abolizione delle province, come nel primo progetto del 1977. In questo modo, nessuno potrebbe affermare l'applicabilità delle altre leggi statali e regionali, che nel dettaglio si occupano di questo ente, perché in caso contrario si potrebbe anche sostenere che le province perdono il rango costituzionale, ma trovano comunque fondamento nelle norme di legge ordinaria.

Per quanto riguarda le norme transitorie contenute nelle proposte di legge in esame, si possono distinguere tre opzioni. La prima possibilità è che le funzioni esercitate dalle province siano trasferite direttamente alle regioni, che possono però delegarle ai comuni. Questo trasferimento può essere definitivo o valido sino all'adeguamento dell'ordinamento legislativo statale. La seconda opzione è che entro un anno dall'entrata in vigore della legge costituzionale una legge ordinaria statale regolerà il passaggio alle regioni e

ai comuni delle funzioni, dei beni e del personale delle province. La terza opzione è che sempre entro un anno dall'entrata in vigore della legge di revisione lo Stato e le regioni conferiranno — aggiungerei « con legge » — a città metropolitane e comuni le funzioni attualmente esercitate dalle province. Una delle proposte di legge prevede anche l'esercizio dei poteri sostitutivi, nel caso in cui la legge statale o regionale non intervenga nei termini.

Ci si potrebbe chiedere quale sia la soluzione più razionale o la migliore. Il legislatore costituzionale ha un ambito di libertà notevole, ma non sarebbe bene cristallizzare in Costituzione la scelta per cui, in caso di soppressione delle province, le funzioni vengono automaticamente trasferite alle regioni, quindi la soluzione A. Forse, sarebbe opportuno mantenere una certa armonia rispetto a quanto previsto da altre norme costituzionali, quali l'articolo 117 secondo comma, lettera *p*), permettendo che la legge ordinaria statale disciplini solo le funzioni fondamentali degli enti locali territoriali e lasciando spazio all'intervento della legislazione regionale.

Sembrerebbe razionale prevedere che una futura legge statale ordinaria di attuazione determini quale tra le funzioni fondamentali svolte dalle province debbano essere esercitate dalle regioni e quali dai comuni, mentre le singole leggi regionali provvederebbero al trasferimento delle funzioni non fondamentali e di quelle che le regioni avevano delegato alle province.

Considero opportuno soffermarmi sul rapporto fra province e città metropolitane. Qui, il riferimento va anche alla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, che all'articolo 23 disciplina norme transitorie per la prima istituzione delle città metropolitane. Naturalmente, il momento di vera istituzione sembra lontano nel tempo, perché sono necessari uno o più decreti legislativi ulteriori del Governo, ma il comma 8 prevede già che, a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana, la provincia di riferimento cessi di esistere e siano sop-

pressi tutti i relativi organi. L'articolo 4 dello schema di disegno di legge in materia di Carta delle autonomie prevede che tra le funzioni delle città metropolitane rientrino quelle spettanti alle province, elencate nell'articolo precedente.

La soppressione di alcune province è quindi già prevista dall'ordinamento vigente e avverrà automaticamente in alcune aree, con l'istituzione di città metropolitane che si sostituiranno nelle funzioni esercitate dalle province stesse. L'intervento legislativo da più parti richiesto in questa sede, volto a chiarire che province e città metropolitane sono assetti alternativi, nei fatti sembrerebbe già realizzato con la legge n. 42 del 2009.

L'ultimo punto è rappresentato da un aspetto interessante in un'ottica della riorganizzazione, alternativa a quella della semplice soppressione delle province. È già stata affrontata la possibilità che l'ente provinciale venga trasformato in ente di secondo grado e venga quindi amministrato da organi designati dai consigli comunali o dai sindaci dei territori. Questa eventualità è stata esplicitamente prevista in più occasioni nel corso dell'iter in Commissione delle proposte di legge.

Qualcuno ha sostenuto che con legge ordinaria non sarebbe possibile procedere a una trasformazione delle province in ente di secondo grado, anche se le ragioni non sono chiare. Sembra intendersi che l'autonomia costituzionalmente prevista ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione si nutra anche di una elezione diretta da parte delle corpo elettorale di riferimento.

È però opportuno chiedersi se il testo della Costituzione possa essere interpretato in questo modo. Ricorderei infatti una risalente decisione della Corte costituzionale, la n. 96 del 1968, riguardante una legge siciliana in materia di elezione dei consigli delle province. La Corte disse che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo, degli enti territoriali, è strumento essenziale dell'autonomia e che l'elettività di questi organi è principio generale dell'ordinamento. Chiari però che in linea di principio le elezioni di secondo grado non sono in antitesi con la natura

di ente autonomo, purché siano rispettati i principi desumibili dall'articolo 3 e dall'articolo 48.

Contestualmente, la Corte affermò: « non può ritenersi, invero, che quei principi non possano osservarsi anche in caso di elezioni di secondo grado E, conseguentemente, non può escludersi la possibilità di siffatte elezioni, che del resto sono provvedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato ». Questa affermazione suscitò la critica radicale di Leopoldo Elia, giacché la Corte sembrava sostenere che il Parlamento in seduta comune fosse un organo di secondo grado, incaricato di eleggere il capo dello Stato. La *ratio* della Corte era che nell'idea di elettività rientra anche l'elezione di secondo grado.

Mi sembra dunque che la possibilità di trasformare la provincia in un collegio di secondo grado non trovi ostacoli nel testo della Costituzione.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per il vostro contributo.

Dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione di rappresentanti del Coordinamento nazionale nuove province (CNNP).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di soppressione delle province, l'audizione di rappresentanti del Coordinamento nazionale nuove province (CNNP).

Do la parola agli auditi.

ATTILIO FRANCESCO SANTELLOCO, *Rappresentante del Coordinamento nazionale nuove province*. Desidero innanzitutto ringraziarla, signor presidente, per averci consentito come coordinamento di rappresentare la nostra posizione alla sua attenzione e a quella della Commissione.

Il nostro intervento si sostanzia in due momenti principali, il primo volto a una riflessione sul ruolo della provincia nel

contesto dell'attuale architettura istituzionale, il secondo volto a delineare le possibili prospettive di tale ente nell'ambito di un processo di fatto già avviato con la prossima attuazione del federalismo fiscale, a cui deve necessariamente corrispondere una contestuale e coerente attuazione di un federalismo istituzionale.

L'utilità delle province è una questione da sempre dibattuta sia a livello di dottrina che nel Parlamento, e già durante i lavori dell'Assemblea costituente esistevano orientamenti divergenti rispetto al ruolo delle province. Una forte ipotesi di soppressione fu avanzata al momento dell'istituzione delle regioni e momenti simili si sono registrati in altri delicati passaggi della nostra storia politica e istituzionale. Da questa serie di verifiche la provincia è però uscita indenne e anzi rafforzata nel suo ruolo di ente intermedio fra comune e regione.

Sebbene a seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, approvata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, oltre alla sua costituzionalizzazione al pari di città metropolitane e regioni, si sia vista riconoscere un considerevole numero di funzioni proprie di programmazione e di coordinamento territoriale, questo ente trova ancora una certa difficoltà a inquadrarsi in un razionale disegno del sistema dell'autonomia territoriale nel suo complesso, in bilico fra lo *status* di ente territoriale e di circoscrizione amministrativa periferica dello Stato.

Esso evidenzia inoltre forme di inadeguatezza nel rispondere in maniera efficace alle reali esigenze dei territori, anche per la frequente assenza di un legame diretto con un bacino di utenza di riferimento per l'erogazione del coordinamento dei servizi e per la difficoltà nel garantire piena rappresentanza istituzionale alle varie componenti sociali, culturali ed economiche in cui spesso si struttura un medesimo territorio provinciale. Spesso, infatti, non vi è omogeneità nell'ambito del medesimo territorio provinciale.

Riteniamo però che tali difficoltà non siano superabili attraverso la soppressione

*sic et simpliciter* della provincia, tanto più che gli stessi proponenti di questa iniziativa e rappresentanti di varie forze politiche riconoscono la necessità di identificare un ulteriore ente a cui affidare quelle funzioni di governo di area vasta e di gestione dell'erogazione dei cosiddetti « servizi a rete », che sia intermedio fra comuni e regioni. Tutti riconoscono che tali servizi non possono essere svolti in maniera efficace e soprattutto a un costo ottimizzato per la collettività né dei singoli comuni né dalle regioni.

Considero utile partire da un'analisi delle problematiche che sono causa di tali inefficienze, alla ricerca di soluzioni più strutturate, più equilibrate, che vadano viste all'interno di un riassetto complessivo del sistema delle autonomie territoriali. Fra queste cause annoveriamo l'eccessiva proliferazione di altri enti, agenzie, organismi a livello intermedio fra comuni e regione, che spesso creano duplicazione e sovrapposizione di ruoli con l'ente provincia in particolare. Per tale motivo, riteniamo doveroso procedere a una profonda opera di razionalizzazione e semplificazione del sistema amministrativo pubblico locale, facendo in modo che su un unico territorio vi sia un unico ente di livello intermedio, la provincia, che assomma in sé quelle funzioni di governo di area vasta e di gestione dei servizi a rete, eliminando quindi quegli elementi di debolezza insiti nell'organizzazione autonomistica attuale dello Stato rappresentata da un'eccessiva proliferazione di enti intermedi. Oltre a causare sovrapposizioni di ruoli e di responsabilità fra vari enti, questo induce a un'inefficienza nell'uso delle risorse pubbliche da destinare per altri scopi, a una ridotta trasparenza nei processi decisionali e a fenomeni di deresponsabilizzazione politica e istituzionale.

Per ovviare a tale problematica, proponiamo quindi la soppressione di tutti gli enti intermedi, comunque denominati, fra comuni e regioni. Contestualmente, le funzioni di tali enti devono essere riassegnate ai comuni, alle province, alle città metropolitane secondo i principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà.

Per quanto riguarda i segnali di inadeguatezza della provincia nello svolgimento delle proprie funzioni in riferimento al particolare contesto territoriale di rappresentanza delle collettività locali e di rappresentanza istituzionale del territorio, consideriamo utile la trasformazione delle province in enti associativi a fini generali di secondo grado, espressione cioè della rappresentatività diretta e di primo grado dei comuni con il consiglio provinciale costituito, secondo principi di rappresentatività e democraticità, dai sindaci dei comuni ricompresi nella stessa circoscrizione provinciale.

Questo processo di trasformazione che riteniamo possa avvenire a Costituzione invariata consentirebbe da un lato il mantenimento della provincia come elemento di equilibrio dell'architettura istituzionale dell'ordinamento repubblicano, dall'altro con la presenza diretta dei sindaci nell'ambito del consiglio provinciale si rafforzerebbe ulteriormente quel legame necessario fra ente provincia e popolazione rappresentata, con maggiori garanzie nel processo di corretto recepimento delle istanze dei territori perché riportate direttamente dai sindaci, e una conseguente riduzione dei tempi di risposta fra l'insorgenza, la manifestazione dell'esigenza delle popolazioni e la risposta che l'ente provvederà a dare.

Il processo di riordino istituzionale dell'ente provincia deve inoltre dare piena e concreta attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 44, secondo comma, della Costituzione circa le specificità dei territori montani, anche in forza dell'articolo III (220) del Trattato di Lisbona sulla Costituzione europea. Quest'ultimo articolo riconosce tali peculiarità e i disagi e gli aggravati di costi infrastrutturali sofferti da questi territori, e quindi la necessità di mettere in atto politiche di sviluppo e di valorizzazione non solo con fondi e leggi speciali per la montagna come avvenuto in passato, ma anche con interventi strutturali a livello amministrativo pubblico e istituzionali a livello locale.

Il nostro territorio presenta innumerevoli realtà di questo genere e, per dare

risposta alle legittime istanze di crescita e di sviluppo di questi territori, proponiamo di introdurre nelle disposizioni legislative attinenti l'organizzazione dello Stato a livello locale gli opportuni criteri di flessibilità atti a garantire, per contesti territoriali montani, coerentemente con quanto fatto per le città metropolitane, l'adattamento dell'apparato amministrativo pubblico a livello locale per rispondere alle diverse esigenze territoriali in riferimento a diversi contesti di riferimento.

Una provincia in area montana, connotata da una bassa densità demografica, da un'ampia estensione territoriale, da un'eccessiva polverizzazione delle municipalità, ha esigenze di governo e di sviluppo completamente diverse rispetto a un'area fortemente urbanizzata, economicamente più sviluppata.

Proponiamo dunque l'introduzione di questa norma con particolare riferimento alle realtà montane, facendo riferimento all'articolo 44 della Costituzione.

Le tre principali ipotesi di riforma sono tutte volte al raggiungimento di un più alto livello di economicità e di efficienza del sistema amministrativo di erogazione dei servizi pubblici del territorio, ed essendo accompagnate da una notevole deduzione dei costi, rappresentano il presupposto fondamentale per la realizzazione di un federalismo istituzionale sostenibile sul piano fiscale, finanziario e democratico grazie alla chiara imputabilità delle responsabilità.

Consideriamo indispensabile prevedere che le ipotesi di riforma dell'ente provincia siano inserite in un più ampio processo di riorganizzazione dell'assetto amministrativo pubblico dello Stato, a partire dall'attuazione della disposizione di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, in termini di identificazione e allocazione delle funzioni fondamentali ai vari enti locali. Tale allocazione deve avvenire secondo i principi di adeguatezza, sussidiarietà, differenziazione, concentrazione e contenimento dei costi, fondamentali principi ispiratori di qualunque ipotesi di riforma.

A fronte di questo intero complesso di provvedimenti di riforma dell'assetto amministrativo pubblico a livello locale, che proietterebbe la provincia come elemento fondamentale per dare effettività ai principi costituzionali sull'autonomia locale e per un'armonica e sostenibile attuazione del federalismo fiscale nel nostro Paese, diventa indispensabile — anche se assente nelle ultime bozze dei disegni di legge, mentre era presente nelle precedenti — procedere a una revisione su scala nazionale dell'attuale assetto delle circoscrizioni provinciali, volta a consentire una riarticolazione dell'apparato amministrativo pubblico dello Stato, che faccia riferimento ad ambiti territoriali realmente omogenei.

Questo costituisce il *fil rouge* del mio intervento. È infatti necessario fare riferimento a ambiti territoriali omogenei, perché possiamo realizzare la migliore riforma dei livelli di riorganizzazione dell'assetto amministrativo pubblico dello Stato, ma se l'ente provincia non si cala su ambiti territoriali realmente omogenei, i nostri obiettivi sono destinati a fallire. Gli ambiti territoriali omogenei sono connotati da una forte integrazione sociale, culturale ed economica, da una forte integrazione e omogeneità del tessuto economico e produttivo, da una forte condivisione di interessi e obiettivi strategici di sviluppo territoriale.

Consideriamo essenziale questo aspetto, vincolato a parametri di carattere demografico, strutturale, dimensionale con particolare attenzione alla specificità delle aree montane, tali da consentire un'efficace programmazione dello sviluppo, in grado di favorire forme di riequilibrio di carattere economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale.

Abbiamo allegato, nel testo della relazione consegnata alla Presidenza, una bozza di disegno di legge, che recepisce questi concetti e che sottoponiamo all'attenzione della presidenza e dei deputati interessati che vogliano farlo proprio e proporlo in abbinamento con lo schema di disegno di legge del ministro Calderoli, approvato il 15 luglio scorso in via preli-

minare dal Consiglio dei ministri in tema di riordino degli enti locali, di attuazione e di adozione del codice delle autonomie locali.

Rimaniamo a disposizione per ulteriori contributi alla revisione complessiva dell'organizzazione dello Stato in senso federalista, processo di importanza storica per il nostro Paese.

**RAFFAELE MAISTO**, *Rappresentante del Coordinamento nazionale nuove province*. Sono il presidente del Comitato provincia di Aversa, e sostituisco il dottor Casciaro assente per ragioni di salute.

Al sud siamo estremamente favorevoli all'abolizione degli enti intermedi, dalle comunità montane ai consorzi e alle Ato. A questo punto, come evidenziato dal collega Santellocco, il ruolo delle province deve essere rivisto e ridisegnato non solo alla luce di un territorio omogeneo in ciascuna provincia, ma anche — lo dico da uomo del sud — per il riequilibrio di alcune zone del sud con quelle centrosettentrionali.

In Campania, ad esempio, ci sono il 6 milioni di abitanti e 5 province, mentre la Toscana o l'Emilia Romagna con 3,5 milioni di abitanti hanno 10-11 province. Se la Campania avesse avuto 15 province, non avremmo avuto l'emergenza rifiuti a Napoli.

Desidero quindi sottolineare che per un riequilibrio di alcune zone del sud è necessario ridisegnare tutta la mappa delle province.

**PRESIDENTE**. Vi ringrazio per la collaborazione e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 18,10.**

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

**DOTT. GUGLIELMO ROMANO**

*Licenziato per la stampa  
il 14 ottobre 2009.*