

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 118

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CIRIELLI, LUCASELLI**

Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle regioni e delle province e di costituzione di trentasei nuove regioni

*Presentata il 23 marzo 2018*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'affollamento istituzionale, generato da una distorta e « generosa » interpretazione del principio del pluralismo istituzionale affermato dall'articolo 5 della Costituzione, ha determinato una costante frantumazione delle articolazioni funzionali (comunità montane e collinari, centri per l'impiego, distretti industriali, aree di sviluppo industriale, ambiti territoriali ottimali e altri) e amministrative (circondari, circoscrizioni comunali), senza che siano state ricondotte a omogeneità da un coerente disegno unitario del sistema autonomistico.

Ad accentuare ancora di più tale tendenza hanno significativamente contribuito la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione e la legislazione ordinaria conseguente, che hanno valorizzato quale unico aggregante territoriale la dimensione

demografica, trascurando totalmente nel processo di riassetto funzionale e amministrativo gli aspetti storici, economici, sociali e di morfologia fisica territoriale (montagne, bacini idrografici e altro).

Con la riforma costituzionale del 2001, inoltre, lo Stato ha conservato competenza legislativa su un numero limitato e tassativo di materie riguardanti gli enti territoriali (legislazione elettorale, organi e funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane), spettando per il resto alla competenza legislativa regionale: *a)* attribuire ai comuni ulteriori funzioni amministrative; *b)* disciplinare gli ambiti territoriali minimi cui condizionare l'attribuzione di funzioni; *c)* disciplinare le forme associative e di cooperazione (comunità montane, unioni di comuni, convenzioni, consorzi, uffici comuni, delega di

funzioni a comuni più grandi e altro); *d*) promuovere politiche di fusione tra municipalità di dimensione modesta.

Ma il cosiddetto « regionalismo differenziato » ha generato una proliferazione di enti territoriali intermedi a « geometria variabile », appesantendo ulteriormente l'iperterritorializzazione della maglia amministrativa, con frequenti sovrapposizioni di competenze territoriali e con moltiplicazione delle disfunzioni della pubblica amministrazione, tali da rendere difficoltosa la garanzia di *standard* adeguati e finanche minimi dei servizi.

In definitiva, nonostante una riscrittura complessiva del sistema delle autonomie (e forse proprio a causa di tale riforma di rango costituzionale, risalente al 2001 e i cui esiti di segno negativo appaiono ormai in tutta la loro evidenza), emerge con drammaticità la mancanza di un disegno sistemico su cui fondare una progettualità territoriale (e amministrativa) capace di esprimere una visione coerente per il futuro, efficacemente capace di cogliere i bisogni del corpo sociale.

La presente proposta di legge, pertanto, mira a creare – secondo le indicazioni fornite dalla Società geografica italiana – una riarticolazione territoriale politico-amministrativa che preveda, in sostituzione delle attuali province e degli attuali confini regionali, 36 nuove regioni, nell'ottica di farle divenire – secondo canoni di adeguatezza e di proporzionalità – i centri propulsori della gestione amministrativa della cosa pubblica.

Si elencano le regioni, partendo da nord-ovest e finendo con le isole:

1) *Del Tanaro* (polarità urbane: Alessandria; comunità territoriali: Alessandria, Casale, Asti, Alba, Fossano, Saluzzo, Cuneo, Mondovì);

2) *Torino* (area metropolitana: Torino; comunità territoriali: Pinerolese, Ivrea);

3) *Valle D'Aosta* (Aosta, Saint Vincent, Courmayeur);

4) *Valsesia* (polarità urbane: Novara; comunità territoriali: Novara, Vercelli, Biella, Borgosesia, Borgomanero, Verbania Domo-dossola Crescentino);

5) *Milano* (area metropolitana: Milano; comunità territoriali: Pavia, Vigevano, Tortona, Novi Ligure, Busto Arsizio);

6) *Insubria* (polarità urbane: Bergamo; comunità territoriali: Bergamo, Sesto Calende, Como, Lecco, Chiavenna, Varese, Sondrio, Bormio, Edolo);

7) *Liguria* (area metropolitana: Genova; comunità territoriali: Ventimiglia, Sanremo, Savona, Imperia, Albenga, Finale, Cairo Montenotte, Chiavari);

8) *Padania occidentale* (polarità urbane: Piacenza, Parma; comunità territoriali: Piacenza, Parma, Cremona, Lodi, Crema, Fiorenzuola-Fidenza);

9) *Del Garda* (polarità urbane: Brescia, Verona; comunità territoriali: Brescia, Verona, Mantova, Legnago);

10) *Padania orientale* (polarità urbane: Ferrara; comunità territoriali: Ferrara, Rovigo, Adria, Comacchio, Argenta);

11) *Trentino* (polarità urbane: Trento; comunità territoriali: Trento, Rovereto, Cles, Tione, Cavalese, Arco, Feltre, Agordo, Belluno, Cortina);

12) *Alto Adige* (polarità urbane: Bolzano; comunità territoriali: Bolzano, Merano, Bressanone, Brunico);

13) *Veneto* (area metropolitana: Venezia; polarità urbane: Padova, Vicenza; comunità territoriali: Padova, Vicenza, Treviso, Belluno, Schio, Bassano del Grappa, Castelfranco, Montebelluna, Conegliano, Feltre, Agordo, Cortina, Portogruaro);

14) *Friuli* (area metropolitana: Trieste; polarità urbane: Udine; comunità territoriali: Udine, Pordenone, Gorizia, Tolmezzo);

15) *Emilia* (area metropolitana: Bologna; polarità urbane: Modena, Reggio Emilia; comunità territoriali: Modena, Reggio Emilia, Carpi, Sassuolo, Castelnuovo Monti, Pavullo, Mirandola);

16) *Romagna* (polarità urbane: Ravenna, Rimini, Forlì, Cesena; comunità territoriali: Imola, Faenza, Lugo, Forlì, Cesena e Rimini);

17) *Tirrenia* (polarità urbane: Livorno, La Spezia; comunità territoriali: La Spezia, Massa-Carrara, Aulla, Barga, Viareggio, Pisa, Lucca, Volterra, Cecina, Piombino, Porto Ferraio);

18) *Firenze* (area metropolitana: Firenze; polarità urbane: Prato, Arezzo; comunità territoriali: Empoli, Montecatini, Pistoia, Prato, Arezzo, Bibbiena, Borgo San Sepolcro);

19) *Etruria* (comunità territoriali: Siena, Grosseto, Viterbo, Poggibonsi, Follonica, Orbetello, Manciano, Pitigliano, San Quirico, Montepulciano, Castel del Piano, Civitavecchia);

20) *Umbria* (polarità urbane: Perugia, Terni; comunità territoriali: Perugia, Terni, Città di Castello, Gubbio, Assisi, Gualdo Tadino, Foligno, Norcia, Spoleto, Orvieto, Todi, Rieti);

21) *Marche* (polarità urbane: Ancona, Pesaro; comunità territoriali: Ancona, Pesaro, Fano, Senigallia, Jesi, Fabriano, Urbino, Macerata, Ascoli Piceno, Fermo, San Severino, Recanati, Camerino, Civitanova, San Benedetto);

22) *Roma Capitale* (area metropolitana: Roma);

23) *Ciociaria* (polarità urbane: Latina; comunità territoriali: Latina, Frosinone, Isernia, Terracina, Sora, Cassino, Formia);

24) *Abruzzo* (polarità urbane: Pescara; comunità territoriali: L'Aquila, Pescara, Teramo, Avezzano, Sulmona, Giulianova, Ateessa, Castel di Sangro, Vasto);

25) *Napoletano* (area metropolitana: Napoli; comunità territoriali: Caserta, Piedimonte Matese);

26) *Campania* (polarità urbane: Salerno; comunità territoriali: Salerno, Avellino, Amalfi, Sala Consilina, Sapri, Vallo della Lucania, Avellino, Sant'Angelo dei Lombardi);

27) *Daunia* (polarità urbane: Foggia; comunità territoriali: Termoli, Campobasso, San Severo, Vieste, San Giovanni Rotondo,

Manfredonia, Cerignola, Benevento, Ariano Irpino, Circello);

28) *Puglia* (area metropolitana: Bari; polarità urbane: Barletta, Andria; comunità territoriali: Barletta, Altamura, Monopoli);

29) *Salento* (polarità urbane: Lecce, Taranto; comunità territoriali: Lecce, Taranto, Fasano, Brindisi, Otranto, Casarano);

30) *Basilicata* (comunità territoriali: Melfi, Potenza, Matera, Moliterno, Pisticci, Policoro, Lauria);

31) *Calabria* (polarità urbane: Catanzaro; comunità territoriali: Cosenza, Catanzaro, Vibo Valentia, Crotona, Castrovillari, Praia a mare, Cassano allo Ionio, Paola, Rossano, Petilia Policastro, Lametia, Soverato);

32) *Dello Stretto* (area metropolitana: Reggio Calabria, Messina; comunità territoriali: Reggio Calabria, Messina, Gioia Tauro, Locri, Patti-Capo d'Orlando);

33) *Sicilia ionica* (area metropolitana: Catania; polarità urbane: Siracusa; comunità territoriali: Siracusa, Noto, Caltagirone, Enna, Nicosia, Gela, Ragusa);

34) *Sicilia occidentale* (area metropolitana: Palermo; comunità territoriali: Trapani, Castelvetro, Corleone, Cefalù, Sciacca, Agrigento, Caltanissetta);

35) *Sardegna settentrionale* (polarità urbane: Sassari; comunità territoriali: Sassari, Tempio Pausania, Arzachena, Olbia, Siniscola, Nuoro, Macomer);

36) *Sardegna meridionale* (area metropolitana: Cagliari; comunità territoriali: Oristano, Carbonia, Lanusei, Muravera).

Il punto di partenza è duplice: il diffuso riconoscimento dell'inefficienza dell'attuale assetto politico-amministrativo e la considerazione che tale inefficienza non deriva soltanto da carenze organizzative e legislative, ma anche (e soprattutto) da una configurazione geo-politica dell'assetto dei poteri pubblici fonte di diseconomie e di ostacoli ai processi di crescita, a fronte

della stringente necessità di rispondere alle autorevoli sollecitazioni europee verso un contenimento della spesa pubblica degli enti territoriali che erano state all'origine dell'intervento attuato con i decreti-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

La costruzione di un assetto più razionale, dove il sistema delle autonomie si coniughi efficacemente con le ragioni della semplificazione e della deburocratizzazione, implica, infatti, una modernizzazione complessiva del nostro assetto istituzionale decentrato, da attuare anche alla luce dei molti limiti emersi in oltre dieci anni di esperienza di conflittualità e di deresponsabilizzazione diffusa che sono conseguiti all'entrata in vigore della riforma del titolo V.

Nello specifico, con la presente proposta di legge costituzionale si prevede l'abolizione delle province, con la soppressione della dizione « Province » dai diversi articoli della Costituzione che disciplinano questo ente territoriale: le province, pertanto, non sarebbero più un ente territoriale costituzionalmente necessario.

Con una norma transitoria si prevede che le province siano soppresse entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, affidando alla legge statale la funzione di definire un insieme di criteri e di requisiti generali in base ai quali lo Stato e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, devono individuare le forme e le modalità di esercizio delle funzioni oggi spettanti costituzionalmente alle province.

Questa tecnica normativa consente, all'interno di un quadro generale di riferimento, di prevedere forme flessibili e differenziate di organizzazione delle funzioni di area vasta esercitate dalle province.

Tale soluzione è apparsa la più adeguata in un contesto come il nostro, caratterizzato da una tale varietà di situazioni che potrebbe rendere inefficace, e probabilmente neanche conveniente dal punto di vista economico, una decisione uniforme.

Segnatamente, la prevalenza, in alcune aree territoriali, di comuni cosiddetti « polvere » evidenzia come le funzioni di area vasta non potrebbero essere efficacemente svolte ricorrendo a semplici forme associative tra questi stessi comuni, con il rischio di rendere ingestibile il sistema dei servizi territoriali.

In altre realtà regionali, caratterizzate invece da una generalità di comuni medio-grandi e strutturati, il modello dell'associazionismo comunale potrebbe rappresentare, al contrario, una soluzione senz'altro efficace.

In un caso o nell'altro bisognerà comunque considerare l'opportunità di evitare forme di neo centralismo regionale o la proliferazione di ulteriori enti o agenzie regionali che possano rivelarsi meno funzionali dell'ente provincia di cui si prevede la soppressione.

Per quanto riguarda le città metropolitane, la scelta adottata è quella di rimettere alla legge statale la definizione delle funzioni, delle modalità di finanziamento e dell'ordinamento, rimediando quindi a quella ventennale inerzia che, per diversi motivi, ha portato al fallimento della scelta di demandare alla legge regionale la loro istituzione.

Attraverso le modifiche all'articolo 114 della Costituzione, la città metropolitana è configurata come ente di governo delle aree metropolitane, in conformità all'opzione di fondo che era stata alla base anche degli interventi normativi degli ultimi anni (in particolare l'articolo 23 della legge n. 42 del 2009, ora abrogato e confluito nell'articolo 18 del citato decreto-legge n. 95 del 2012).

Sotto un altro aspetto, si è voluta abolire ogni forma di specialità regionale, con la conseguente abrogazione dell'articolo 116 della Costituzione. Le regioni a statuto speciale sono sorte, infatti, in ragione di particolari contingenze storiche e socio-culturali che oggi si ritengono superate, non essendo più giustificabile una così diversa e privilegiata distribuzione delle risorse rispetto alle regioni a statuto ordinario.

Si è poi ridefinito l'istituto del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo

comma, della Costituzione: a tutela di istanze unitarie, consistenti nel mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa dell'Unione europea, nel pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica e nella necessità di tutelare l'unità giuridica o economica e, in particolare, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sarà « lo Stato » e non più « il Governo », a potersi sostituire alle regioni e agli enti locali nell'esercizio delle funzioni, non solo di natura amministrativa, ma anche di natura legislativa: ovviamente, sempre e comunque nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Infine, è stato modificato l'articolo 122 della Costituzione, demandando alla legge

statale il compito di disciplinare il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, oltre alla composizione e alla durata degli organi elettivi.

Nella consapevolezza dell'esigenza di una riforma organica del titolo V della parte seconda della Costituzione che riguardi tutti, dallo Stato alle regioni alle province e ai comuni, la proposta di legge costituzionale vuole aprire la strada per un rinnovamento generale che passi attraverso un'ampia discussione parlamentare, un proficuo dibattito con il mondo accademico e produttivo del nostro Paese e, ovviamente, un confronto aperto con tutti gli enti locali.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

## ART. 1.

*(Soppressione delle Province).*

1. Sono abolite le Province.
2. All'articolo 114 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: « dalle Province, » sono soppresse;

b) al secondo comma, le parole: « le Province, » sono soppresse;

c) è aggiunto, in fine, il seguente comma:  
« La legge dello Stato definisce le funzioni, le modalità di finanziamento e l'ordinamento delle Città metropolitane, ente di governo delle aree metropolitane. ».

## ART. 2.

*(Modifiche alla Costituzione).*

1. L'articolo 116 della Costituzione è abrogato.

2. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, lettera p), le parole: « , Province » sono soppresse;

b) al quinto comma, le parole: « e le Province autonome di Trento e Bolzano » sono soppresse;

c) al sesto comma, le parole: « , le Province » sono soppresse.

3. All'articolo 118 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, la parola: « Province, » è soppressa;

b) al secondo comma, le parole: « , le Province » sono soppresse;

c) al quarto comma, le parole: « , Province » sono soppresse.

4. All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: « le Province, » sono soppresse;

b) al secondo comma, le parole: « le Province, » sono soppresse;

c) al quarto comma, le parole: « alle Province, » sono soppresse;

d) al quinto comma, le parole: « Province, » sono soppresse;

e) al sesto comma, le parole: « le Province, » sono soppresse.

5. All'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole: « Il Governo » sono sostituite dalle seguenti: « Lo Stato »;

b) le parole: « , delle Province » sono soppresse.

6. All'articolo 122, primo comma, della Costituzione, le parole: « della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge » sono soppresse.

7. All'articolo 132 della Costituzione, il secondo comma è sostituito dal seguente: « Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra ».

8. All'articolo 133 della Costituzione, il primo comma è abrogato.

9. La rubrica del titolo V della parte seconda della Costituzione è sostituita dalla seguente: « Le Regioni e i Comuni ».

## ART. 3.

*(Costituzione delle nuove Regioni).*

1. L'articolo 131 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 131. — Sono costituite le seguenti Regioni: Del Tanaro, Torino, Valle d'Aosta, Valsesia, Milano, Insubria, Liguria, Padania occidentale, Del Garda, Padania orientale, Trentino, Alto Adige, Veneto, Friuli, Emilia, Romagna, Tirrenia, Firenze, Etruria, Umbria, Marche, Roma Capitale, Ciociaria, Abruzzo, Napoletano, Campania, Daunia, Puglia, Salento, Basilicata, Calabria, Dello Stretto, Sicilia ionica, Sicilia occidentale, Sardegna settentrionale, Sardegna meridionale ».

## ART. 4.

*(Norme transitorie).*

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale le province sono soppresse e, sulla base di criteri e dei requisiti generali definiti con legge dello Stato, sono individuate dallo Stato e dalle regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, le forme e le modalità di esercizio delle relative funzioni.

