

PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
(AFFARI COSTITUZIONALI)

Audizione sul Testo unificato del Disegno di Legge costituzionale

C. 976 cost. Consiglio regionale Friuli-Venezia Giulia recante “Modifiche alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia”

prof. Leopoldo Coen – Professore associato di Diritto amministrativo nell’Università di Udine

1. I contenuti del Disegno di Legge costituzionale

Il Disegno di legge C. 976 cost. intende reintrodurre nella Regione Friuli Venezia Giulia un livello di governo intermedio tra la Regione e i comuni, nell’ottica, come viene più volte espressamente dichiarato nella relazione al Ddl, di ripristinare le province, abolite solo pochi anni or sono dalla legge costituzionale n. 1 del 2016. Per la verità, l’articolato proposto non menziona mai la provincia, ma indica quale livello di governo intermedio l’ente di area vasta, generando con ciò una notevole ambiguità in merito alla natura e al ruolo del soggetto istituzionale che si vuole disciplinare e ipotecendo seriamente i risultati che si afferma di voler conseguire in termini di efficienza ed efficacia dell’azione politico – amministrativa.

In sintesi, come si legge nella relazione al Ddl, posto il fine di i) razionalizzare i livelli del governo locale; ii) fondare questa riforma tenendo conto, nella configurazione dei nuovi (?) enti di area vasta, delle peculiarità economiche, culturali, sociali, linguistiche e geografiche dei diversi contesti territoriali, iii) valorizzare il livello di governo intermedio, appare chiaro, per quanto si dirà, che il ripristino delle province, soprattutto se considerate nell’ottica di “parte integrante della storia istituzionale della regione” (ivi), riferendosi così nemmeno implicitamente alle “province storiche”, in realtà promette di generare più problemi di quanti si dice di voler risolvere.

Nel dettaglio, il dettato normativo interviene a ridisegnare l’articolazione del sistema complessivo degli enti locali del Friuli Venezia Giulia.

Nella nuova formulazione, conseguente all’eventuale approvazione del Ddl, il testo dello Statuto verrebbe modificato nel modo seguente:

Articolo 7

La Regione provvede con legge:

- 1) all’approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti consuntivi;
 - 2) alla contrattazione dei mutui ed alla emissione dei prestiti indicati nell’articolo 52;
 - 3) all’istituzione di nuovi Comuni, anche in forma di Città metropolitane, ed alla modificazione della loro circoscrizione e denominazione, intese le popolazioni interessate.
- 3 bis) all’istituzione di nuovi enti di area vasta e alla modificazione della loro circoscrizione e denominazione, intese le popolazioni interessate.**

Articolo 11

I Comuni, anche nella forma di Città metropolitane, sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. **Gli enti di area vasta sono titolari di funzioni amministrative proprie, individuate con legge regionale, e di quelle conferite con legge regionale.**

In attuazione dei principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione, la legge regionale disciplina le forme, anche obbligatorie, di esercizio associato delle funzioni comunali.

La Regione assicura i finanziamenti per l'esercizio delle funzioni conferite.

Articolo 54

Allo scopo di adeguare le finanze dei Comuni, anche nella forma di Città metropolitane, e degli enti di area vasta al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, il Consiglio regionale può assegnare ad essi annualmente una quota delle entrate della Regione

Articolo 59

L'ordinamento degli enti locali della Regione si basa sui Comuni, anche nella forma di Città metropolitane, e su enti di area vasta a elezione diretta, quali enti autonomi obbligatori con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione e dal presente Statuto.

1 bis La legge regionale disciplina la prima istituzione, le circoscrizioni e, anche con modalità differenziate, le funzioni, la forma di governo e le modalità di elezione degli organi degli enti di area vasta.

Ulteriori disposizioni, su cui tuttavia non ci si soffermerà, determinano in misura fissa il numero dei consiglieri regionali e infine abrogano norme ormai divenute obsolete a seguito dell'applicazione della cosiddetta "clausola di maggior favore" prevista dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La Regione Friuli Venezia Giulia, come è noto, già attualmente è legittimata a disciplinare l'ordinamento degli enti locali in base all'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, che ha modificato l'originario articolo 4 dello Statuto speciale. Competenza legislativa di tipo esclusivo, che la Regione ha già esercitato più volte in passato, conseguendo peraltro risultati piuttosto deludenti, tant'è che l'attuale disegno di riforma del testo statutario sembra voler gettare le basi per una serie di misure, da attuare con legge, volte a superare i fallimenti del passato. Il problema è che, qualora venissero effettivamente poste in essere queste misure, il sistema politico – amministrativo regionale e locale risulterebbe invece gravato da un ulteriore livello di governo di cui non sono chiari né il ruolo, né le funzioni e che, per quanto è dato leggere nel testo dell'articolato, non scioglie alcun nodo per quanto riguarda questi due aspetti ma, anzi, sembra reggersi su una serie di ambiguità non risolte.

Si cercherà di darne conto di seguito, raccogliendo il ragionamento in tre punti: il primo relativo alla distinzione che va tenuta ferma tra la nozione di "ente intermedio", al quale appartiene la provincia, e quella di "ente di area vasta" che, viceversa, le è del tutto estranea, per non dire antitetica; il secondo punto riguarda la mancata chiarezza del Ddl in merito al ruolo e quindi al tipo di funzioni che si vuole attribuire a questo livello di governo e come questo si leghi alla scelta del modello di government; il terzo punto è volto a illustrare in estrema sintesi come questo disegno riformatore si ponga in contrasto con le dinamiche che i territori già esprimono autonomamente e rischi, perciò, di comprometterne le possibilità di sviluppo.

2. I "modelli": l'ente intermedio vs. l'area vasta

In breve, come numerosi studi in argomento hanno illustrato, l'amministrazione locale può essere strutturata adottando due modelli radicalmente diversi: uno di tipo "tradizionale", largamente diffuso, e uno, corrispondente al principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, di cui all'articolo 118 Cost. Il primo modello è quello tradizionale. Esso muove dai principi di globalità e di esclusività delle funzioni amministrative, oltre che da quello di necessità dell'ente locale e della sua organizzazione su base gerarchica. Tutto il territorio regionale è diviso per enti locali di diverso livello, per cui ogni punto del territorio deve appartenere a tanti enti quanti sono i livelli previsti: tra questi enti tutte le funzioni vanno

ripartite senza residui, stabilendo tendenzialmente per ognuno di essi una competenza esclusiva per gruppi omogenei di funzioni; i necessari raccordi tra gli enti sono fondati sulla gerarchia, per cui il maggiore prevale sul minore sia in fase di programmazione, sia in quella di verifica, controllo e, nel caso, di sostituzione.

Questo modello regge coerentemente sino al punto in cui non entri in discussione l'adeguatezza dimensionale degli enti, che è un presupposto dell'eguaglianza che, in principio, deve esistere tra le funzioni di tutti gli enti dello stesso livello. L'inadeguatezza, si badi, può essere di tipo organizzativo, di tipo politico o di tipo funzionale. Nei primi due casi, la risposta coerente con il modello è l'avocazione al centro, cioè la devoluzione della competenza all'ente maggiore. L'inadeguatezza di tipo funzionale, puntando l'attenzione sui risultati dell'azione amministrativa, mette invece in crisi il modello. Ed è a questo punto che si propongono figure organizzative (l'ente intermedio) che incontrano difficoltà ad inserirsi nel sistema degli enti perché si sovrappongono a quelli già esistenti. Corrispondono anch'essi alla logica della devoluzione verso il centro e perciò tendono a sostituirsi ai comuni di dimensioni minori e a porsi in conflitto con quelli di grandezza maggiore.

Il modello "sussidiario", alternativo a quello precedente, muove da presupposti e secondo logiche completamente diversi e, come si vedrà, non conciliabili con quelli che ispirano il modello tradizionale.

La sussidiarietà, infatti, obbliga a "pensare per politiche e obiettivi", ma questo metodo di governo rischia di scontrarsi con un sistema che, per quanto non sia più organizzato su basi gerarchiche, è tuttavia costruito su meccanismi di riparto delle competenze distribuite per circoscrizioni amministrative predefinite, ossia per "classi" di enti definiti in astratto, quindi sulla base di un modello "tradizionale" di amministrazione.

Questo modello muove invece dalla concezione dell'amministrazione regionale e quella locale come un sistema unitario e coerente, in cui siano chiaramente differenziati i ruoli dei soggetti amministrativi e accuratamente eliminate le sovrapposizioni e le interferenze, ma non puntando sull'elencazione di materie e competenze, se non nella misura minima consentita, bensì valorizzando le sedi istituzionali e gli strumenti di tipo consensuale con cui regolare i reciproci rapporti, secondo una logica del tutto diversa perciò da quella cui si ispira il modello tradizionale, di cui si sono appena illustrate le linee di fondo.

I presupposti su cui si basa il secondo modello (innovativo) si ritrovano nei principi di parzialità (in opposizione alla globalità), coordinamento (in opposizione alla esclusività), eventualità e parità. Le figure organizzative sorgono solo là dove esistono i problemi da risolvere; non pretendono di assorbire tutte le funzioni amministrative che corrispondono alla scala territoriale, ma soltanto quelle che servono a risolvere i problemi individuati; tendono a stabilire rapporti di collaborazione paritaria, non di superiorità gerarchica, con gli altri enti. Questo modello organizzativo regge soltanto qualora l'amministrazione non si muova in un'ottica di mera legalità, ma altresì, ed unitamente a questa, di perseguimento di obiettivi: è perciò tendenzialmente estraneo alla tradizione dell'amministrazione italiana, che al problema dell'azione per obiettivi ha generalmente risposto con l'istituzione di enti pubblici strumentali.

Ed è quindi che a tale proposito può risultare utile appoggiarsi alla nozione, per la verità a volte abusata, di area vasta, per indicare la dimensione entro cui le politiche territoriali possono esprimere la migliore efficacia ed efficienza possibile.

La nozione di area vasta è stata spesso utilizzata nei contesti più diversi, assumendo così significati fortemente eterogenei. Ciò dipende in parte dal potere evocativo esercitato da questa espressione, ma anche dal fatto che del suo uso si sono appropriati studiosi di discipline diverse, che spesso faticano a comunicare tra loro. In questa sede, perciò, anziché riproporne l'ennesima definizione, fondandola sull'individuazione dei suoi elementi strutturali, conviene piuttosto esaminarne gli aspetti funzionali. Ciò al fine di rendere meglio i tratti caratteristici che la contraddistinguono, rispetto a quelli che presiedono alle logiche legate alle circoscrizioni territoriali, cui si ricollegano tipicamente le diverse categorie di enti. L'area

vasta deve essere intesa infatti come una dimensione territoriale che non coincide necessariamente col novero degli enti locali territoriali già noti, ma che anzi tende a distinguersi da essi proprio perché estranea a questa tipologia di enti.

In tale accezione, l'area vasta non corrisponde a circoscrizioni amministrative già esistenti e definite in via legislativa, ma è viceversa il risultato dell'individuazione dei territori interessati alla realizzazione di un progetto o di un complesso di progetti condivisi. La logica con cui si definisce la dimensione territoriale dell'area vasta è perciò assai simile a quella che informa la sussidiarietà, mentre è antitetica a quella invalsa per determinare le competenze proprie degli enti locali. Secondo l'approccio tradizionale, come è noto, si è sempre cercato di individuare quali fossero le competenze più "appropriate" rispetto al tipo di ente di volta in volta preso in esame, si trattasse del comune o della provincia, ritagliando di conseguenza specifici "segmenti" di competenze per attribuirli alla categoria cui ogni ente locale appartiene. Per questa ragione si producono perciò disposizioni normative che elencano le competenze rispettivamente del comune, in quanto tipo di ente, considerato in astratto, e della provincia, altrettanto astrattamente considerata. Si è sempre proceduto, cioè, dalla categoria di ente, senza nemmeno considerare in concreto la dimensione di ogni circoscrizione, all'individuazione delle competenze da attribuire.

Per definire l'ampiezza dell'area vasta questo criterio non può funzionare, proprio perché la delimitazione dei confini rappresenta il *risultato* e non la *premesse* dell'operazione di attribuzione dei compiti da assolvere. Tracciare i confini dell'area vasta obbliga ad operare secondo una logica esattamente opposta a quella tradizionale: muovere dall'elaborazione di un progetto condiviso, per procedere all'individuazione dei soggetti che ne sono interessati e perciò all'identificazione della relativa circoscrizione territoriale. Va da sé che il nucleo costitutivo della base territoriale dell'area vasta non possa che essere il comune: più comuni, anche di dimensioni ridotte, i quali, ponendo in essere politiche progettuali condivise, si organizzano e si aggregano tra loro al fine di realizzare alcuni obiettivi concreti. Sono l'entità e le caratteristiche del progetto messo in campo che definiscono, perciò, la circoscrizione dell'area e non l'ampiezza di una circoscrizione già predefinita o, peggio, la categoria di appartenenza dell'ente locale a determinarne i compiti.

L'area vasta è infatti una tipica dimensione progettuale: essa segue lo sviluppo spontaneo dell'organizzazione territoriale, cercando di aumentarne il grado di razionalità e di efficienza. Nessuna città e nessuna realtà economica si è sviluppata in Italia seguendo le circoscrizioni di competenza degli enti locali: non avrebbe senso perciò cercare di registrare di continuo queste circoscrizioni per adeguarle allo sviluppo. L'opzione alternativa alla "entificazione" dell'area vasta – cioè alla istituzione di soggetti pubblici intermedi – è di concepirla come una dimensione dell'esercizio di poteri decisionali, prima ancora che dell'esercizio di funzioni amministrative. La considerazione di un sistema insediativo (ma le stesse osservazioni si possono ripetere per tutte le altre "unità progettuali" che si decida di prendere in considerazione) comporta essenzialmente il coordinamento dei programmi degli enti che vi sono compresi, per tutto ciò che riguarda la localizzazione e il dimensionamento dei servizi, degli impianti e delle infrastrutture; non tocca invece il problema delle ordinarie attività amministrative. Ciò significa, per esempio, che i comuni che ricadono nel sistema non potranno decidere da soli dove sviluppare l'edilizia abitativa o dove costruire l'impianto sportivo, o di che grandezza realizzarlo; ma resteranno nella competenza dei comuni (salvo siano talmente "polverizzati" da non riuscire a farlo) tutte le funzioni relative alle attività di carattere meramente gestionale e ripetitivo quali, ad esempio, il rilascio di autorizzazioni non implicanti valutazioni complesse, adempimenti di attività a carattere del tutto vincolato, e così via, salva in ogni caso e impregiudicata la facoltà di questi di promuovere la realizzazione di economie di scala, mettendo in comune risorse e organizzazione, mediante l'attivazione di forme consensuali di coordinamento.

In conclusione, questa impostazione muove perciò da due premesse: che le funzioni da trasferire ai diversi enti siano individuate con la massima distinzione per tipi di funzione anziché per materia; che non tutte le funzioni debbano essere allocate per legge, ossia attribuite ad un tipo di ente locale, “entificandole” una volta per tutte, ma che a questi fini possano essere impiegati anche atti di programmazione e moduli consensuali.

Si tratta dunque di porsi nei confronti della costruzione di un sistema degli enti locali sulla base di una scelta che deve essere compiuta a priori e che si opera assumendo in via esclusiva o uno o l’altro di due modelli di amministrazione dei territori, confrontandosi, per l’appunto, con due ipotesi di lavoro antitetiche, che obbediscono a logiche difficilmente conciliabili e che il Ddl in esame tende invece a confondere, determinando così le premesse di un ulteriore fallimento nella costruzione di un sistema amministrativo nella sua fase di attuazione e quindi in quella operativa.

3. Le funzioni, il ruolo e gli organi di governo

Questo punto procede perciò secondo le linee del percorso appena indicato: partendo dalla considerazione di quale debba essere il *ruolo* assegnato al livello di governo intermedio, dipendente in larga misura dall’individuazione delle *funzioni* da attribuirgli e, infine, solo una volta stabilito quanto precede, siano quindi determinati forma, organi e sistema di governo.

Il Ddl in esame invece sembra preoccuparsi innanzitutto dell’elezione diretta degli organi di governo, forse al fine (non dichiarato) di superare il limite posto dalla legge 56/2014, che ha previsto l’elezione di secondo grado per le province e le città metropolitane, qualificata dalla Corte costituzionale (sent. 168/2018) “legge di grande riforma economico – sociale” e quindi limite che opera anche nei confronti delle regioni speciali nell’esercizio della loro potestà legislativa di tipo esclusivo. Si lasciano peraltro del tutto indefiniti e nel vago sia il ruolo, sia le funzioni che si intenderebbe assegnare questo livello di governo.

Con l’intenzione di contenere questo intervento nei limiti prefissati, è possibile operare una distinzione tra le funzioni di carattere eminentemente tecnico – burocratico, sia di tipo ripetitivo e standardizzato, sia implicanti attività via via più complesse ma che, non per questo, mutano natura, e le attività che in qualche misura risultano essere espressione di un indirizzo politico. Appare, così, chiaro che solo nel secondo caso si pone il problema di determinare il sistema di designazione degli organi politici dell’ente, mentre nel primo caso il soggetto pubblico assume la veste (svolge il ruolo) di ente “di servizio” nei confronti di un certo numero di comuni per tutto ciò che esorbita la loro dimensione organizzativa. A tale proposito, perciò, il problema dell’esistenza stessa di organi rappresentativi nemmeno si pone, perché sono i comuni che si avvalgono della tecnostruttura di servizio a determinarsi in tal senso.

Gli enti di secondo livello potrebbero dunque svolgere una funzione di supporto nella redazione degli strumenti di pianificazione e governo del territorio per i comuni che non sono dotati di un ufficio tecnico adeguato, provvedere alla gestione del patrimonio immobiliare di più comuni, provvedendo alla loro valorizzazione ed efficientamento, gestire le procedura ad evidenza pubblica nella scelta del contraente dell’amministrazione (molto interessante, al riguardo, la soluzione organizzativa adottata della Provincia di Bolzano), redigere e amministrare la progettazione europea e così via.

Trattandosi di una struttura tecnico – burocratica di livello sovracomunale, al servizio di un certo numero di enti locali, risulta evidente come la questione della rappresentanza politica nemmeno si ponga. Il rapporto, basato sull’istituto della delegazione amministrativa intersoggettiva (istituto assai noto e largamente utilizzato da tempo), si costituisce tra il comune (sede dell’elaborazione dell’indirizzo politico e perciò rappresentativo) e gli uffici dell’ente intermedio.

Questa soluzione è già peraltro operativa nel Friuli Venezia Giulia che conosce gli enti di decentramento regionale (EDR), istituiti appunto per ricoprire questo ruolo, ai quali converrebbe porre mano per definirne meglio le competenze e per dotarli delle risorse necessarie, collegandoli nella definizione delle rispettive circoscrizioni ad aree sufficientemente omogenee.

È altrettanto evidente che, in questo caso, la nozione di “area vasta” sia del tutto fuori luogo.

Se, invece, si vuole conferire all’ente di secondo livello il ruolo di soggetto di area vasta allora, ma solo in questo caso, si deve affrontare anche la questione della disciplina degli organi di governo politico – rappresentativo.

La scelta, a tale proposito, deve essere per l’elezione di secondo grado e non certo per quella diretta. Questo non solo per eventuali motivi di illegittimità costituzionale della legge regionale in materia, ma innanzitutto per ragioni di ordine logico – sistematico.

Un ente intermedio, a prescindere dalle funzioni e dalle risorse che dovessero essergli attribuiti, i cui organi di governo fossero eletti direttamente dalla popolazione dell’area, sarebbe portatore di un indirizzo politico “proprio”. D’altro canto è proprio questa la funzione cui assolve l’elezione diretta degli organi di governo.

Dunque il risultato che si produrrebbe, se questa soluzione dovesse essere adottata, sarebbe quella di espropriare i comuni di dimensioni minori della titolarità e dell’esercizio di una serie di funzioni, enti di prossimità che vedrebbero così allocare altrove decisioni, appunto politiche, altrimenti assunte in sede locale, mortificandone l’autonomia.

Allo stesso tempo gli enti intermedi (di area vasta?) si porrebbero in competizione con i centri di dimensioni maggiori i quali, a pieno titolo, rivendicano un ruolo di rilievo a partire dal proporsi, non a caso, quali interlocutori diretti del governo regionale.

La scelta dell’elezione diretta degli organi di governo trascina con sé l’ulteriore problema dell’individuazione delle funzioni “proprie” da dover attribuite all’ente. Sono note, in proposito, le difficoltà che ha posto l’interpretazione dell’articolo 118 della Costituzione sin dal momento dell’entrata in vigore della riforma. Stabilire ciò che a ogni livello di governo, e soprattutto a quello locale, si debba considerare “funzione propria”, senza svilire il principio di differenziazione, corollario della sussidiarietà, è un’impresa difficile. La soluzione che si è affermata come più credibile, vuole che siano individuate come “proprie” quelle funzioni essenziali a garantire al livello locale il rispetto del principio di eguaglianza per tutto ciò che riguarda il livello per così dire “minimo” dei diritti. Soluzione credibile, se si tratta del livello di governo più prossimo alla persona, ossia il comune, ma che risulta non pertinente rispetto al livello intermedio. Il carattere delle funzioni proprie finirebbe così per ritrovarsi, proprio per rispetto del principio di eguaglianza, nella uniformità di funzioni che verrebbero attribuite a ciascun ente intermedio, a prescindere dalle caratteristiche che lo contraddistinguono e lo differenzino dagli altri. Esattamente il contrario di ciò che pretende il principio di sussidiarietà.

In definitiva, se l’ente intermedio vuole caratterizzarsi quale ente di area vasta, titolare di un proprio indirizzo politico, questo non può che essere il risultato della convergenza su progetti condivisi dei comuni appartenenti alla sua circoscrizione. Il sistema di designazione degli organi politici non potrà dunque essere che quello dell’elezione di secondo grado. A queste condizioni, il modello risulterà così coerente con le funzioni che gli si vorranno attribuire e, soprattutto, sul ruolo che sarà chiamato a svolgere.

4. Ente intermedio e dinamiche locali

Ulteriori brevi considerazioni si possono svolgere in merito all’impatto che questo progetto di riforma potrà determinare nelle dinamiche che si stanno sviluppando nei territori del Friuli Venezia Giulia.

Se, infatti, come si trae dalle dichiarazioni di diversi attori politici, l'idea è quella di riesumare le province "storiche", l'esito della riforma sull'assetto organizzativo complessivo dell'amministrazione regionale e locale sarà particolarmente negativo, portando un sistema che già necessita di un'importante operazione di manutenzione straordinaria a "griappare" a causa della sua stessa complicazione (da non confondere con la complessità), con tutti gli effetti negativi che un'amministrazione disfunzionale causa a persone e imprese. Nell'area di Trieste il ruolo trainante è esercitato, come è noto, dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale, che opera in sinergia con l'area monfalconese, appartenente alla Provincia di Gorizia nell'epoca precedente l'abolizione delle province. Gorizia, a sua volta, è da tempo proiettata a sviluppare relazioni transfrontaliere di area vasta con i comuni contermini di Nova Goriza e Šemeter-Vrtojba, designati collettivamente "Capitale Europea della Cultura 2025" e con cui ha costituito da tempo un GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale). Le aree del c.d. "Friuli storico" sono alquanto eterogenee tra loro, tant'è che mostrano vocazioni piuttosto diversificate: l'asse nord-sud vede legati tra loro la zona portuale di San Giorgio di Nogaro, la città di Udine e l'area manifatturiera a nord di Udine, punto di partenza del corridoio Adriatico – Baltico. Il Pordenonese si pone come cerniera e ponte logistico tra il porto di Trieste e il Veneto, con cui da tempo immemorabile intrattiene rapporti molto stretti. La montagna, infine, manifesta problematiche e esigenze del tutto particolari, che richiedono progetti altrettanto specifici. Queste dinamiche di collaborazione sovracomunale si sono sviluppate, appunto, in modo totalmente indipendente dalle circoscrizioni amministrative classiche, grazie a strumenti non necessariamente di natura legislativa e, verrebbe a dire, anche grazie all'assenza di enti intermedi quali le province e in cui, peraltro, i meccanismi esistenti della rappresentanza politica hanno dimostrato di funzionare. Dinamiche eterogenee, del tutto particolari perché legate, queste sì, alle caratteristiche e alla storia dei luoghi, rispetto alle quali solo la Regione può svolgere un ruolo credibile di regia e che possono essere governate a livello locale da un ente di area vasta, ma solo se elettivo di II grado e rispetto alle quali le "nuove" province si porrebbero come corpi estranei.

Come si legghi con tutto questo il progetto di (re)istituire le province è davvero difficile da comprendere.

Prof. Leopoldo Coen