

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 14,25.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

**Audizione del sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione
Aldo Brancher**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche relative alla istituzione di nuove province, l'audizione del sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione Aldo Brancher, che ringrazio per la sua presenza ed al quale do immediatamente la parola.

ALDO BRANCHER, *Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione*. Il primo comma dell'articolo 133 della Costituzione prevede che il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province, nell'ambito di una regione, siano stabiliti con legge della Repubblica, su iniziativa dei comuni, sentita la stessa regione. La legge di revisione costituzionale del Titolo V

della parte seconda della Costituzione non ha modificato l'articolo 133, che resta il riferimento normativo principale in materia di istituzione di nuove province. Anche l'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, nella nuova formulazione mantiene in capo allo Stato la potestà legislativa in materia di legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (lettera p).

Dal punto di vista attuativo, l'articolo 21 del testo unico sugli enti locali ha ulteriormente circoscritto la portata della disposizione costituzionale in esame. In particolare, sono stati dettati una serie di criteri destinati a garantire un adeguato grado di rappresentatività alla proposta dei comuni, titolari del diritto di iniziativa ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione, nonché ad indirizzare i promotori nella formulazione della proposta ed il legislatore statale nella sua valutazione.

Sotto il primo profilo si prevede che la proposta sia approvata dalla maggioranza dei comuni dell'area interessata che rappresentino comunque la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa.

Quanto ai criteri di carattere oggettivo, essi mirano a garantire in primo luogo che la revisione dei confini provinciali sia fondata su una effettiva omogeneità territoriale e socio economica, in secondo luogo che il nuovo ente sia in grado di esercitare le relative funzioni di programmazione ed infine che la modifica territoriale non determini, possibilmente, duplicazioni organizzative e funzionali delle amministrazioni periferiche dello Stato.

A completamento della procedura « rinforzata » sopra descritta, lo stesso articolo 21 del testo unico degli enti locali

stabilisce, infine, che le regioni emanino norme volte a promuovere e coordinare le iniziative dei comuni dirette alla revisione delle circoscrizioni provinciali ed alla istituzione delle nuove province.

Al momento, sette regioni a statuto ordinario hanno dettato una disciplina legislativa in materia, con particolare riferimento ai requisiti concernenti la rappresentatività dei comuni interessati e alle modalità di esercizio dell'iniziativa comunale. L'articolo 133 della Costituzione, che contiene una riserva assoluta di legge, si riferisce ovviamente a quei cambiamenti che rimangono interni al territorio della medesima regione.

La disposizione costituzionale, per quanto risalente al testo originario del 1948, contiene già una prima concreta manifestazione del principio di sussidiarietà. In collegamento con l'articolo 5 della Costituzione, si prevede infatti che le leggi della Repubblica, istitutive di nuove province, debbano essere precedute dall'iniziativa dei comuni e dal parere della regione. In tal modo se la riserva di legge, svolgendo la sua funzione tradizionale, serve ad impedire che la materia sia disciplinata da organi diversi dal Parlamento nazionale, si esclude altresì che la legislazione conseguente possa essere prodotta senza il previo intervento dei livelli territoriali sottostanti.

All'interno di questo imprescindibile intervento dei livelli di governo maggiormente coinvolti (comune e regione) si attesta dunque il principio fondamentale di autonomia per cui la « Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali » e « adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento » (articolo 5 della Costituzione).

In questa direzione, l'intervento delle autonomie locali non consiste in un generico coinvolgimento, ma costituisce testimonianza di una vera e propria forma di garanzia, che discende dall'articolo 5 della Costituzione.

Parte integrante di tale garanzia è che la decisione finale spetti al Parlamento della Repubblica, nella sua funzione di arbitro dell'equilibrio fra Stato, regioni, province e comuni.

Funzione, questa, che soprattutto a seguito della modifica dell'articolo 114 della Costituzione apportata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 — consistente nell'introduzione del nuovo concetto, dell'equiordinazione, di rilevante portata innovativa — assume rilievo fondamentale nell'assetto istituzionale e nell'equilibrio tra i diversi livelli di Governo.

Muovendo da tale ultima considerazione, si dovrà procedere verso la definizione di un nuovo concetto di provincia, che potrebbe utilmente collocarsi in questo innovativo contesto costituzionale, ricorrendo alla struttura e la funzione stesse della provincia attuale, quale forma di aggregazione territoriale intermedia.

In alcuni casi, frutto dell'esperienza e dell'osservazione diretta, emerge infatti la netta esigenza di attribuire autonoma dignità ad alcune realtà territoriali che si contraddistinguono, per diverse ragioni, rispetto al territorio di cui fanno attualmente parte.

Si debbono dunque salutare con favore quelle proposte dirette a dare adeguato riconoscimento ad aree di particolare interesse sotto il profilo economico, sociale e culturale, dotate di una specifica individualità.

Tra i principali elementi sintomatici, riferibili all'esigenza di istituire nuovi organismi provinciali, possono richiamarsi, a titolo esemplificativo: l'unitarietà ed omogeneità storica, sociale, culturale ed economica dei territori interessati, ossia la caratterizzazione e la particolare storia delle popolazioni interessate, anche sotto il profilo economico-industriale; l'importanza economica e la solidità della relativa struttura produttiva; la tendenza a creare vere e proprie reti industriali sulla falsariga dell'esperienza dei cosiddetti distretti; la significatività dei dati statistici e demografici; la localizzazione, nel territorio in-

teressato, di importanti uffici e strutture statali, giudiziarie, scolastiche, universitarie e sanitarie, nonché di importanti associazioni industriali; la presenza di notevoli ed attrezzati servizi pubblici; la densità abitativa, edilizia e industriale; la presenza sul territorio di rilevanti iniziative promozionali, culturali e sportive — la vita socio-culturale evidenzia, infatti, interessanti aspetti dinamici che contribuiscono a definire con carattere di specificità il relativo circondario —; la presenza di beni culturali, monumentali e artistici di fondamentale importanza, nonché di beni ambientali e paesaggistici di notevole spessore, tali anche da consentire uno sviluppo significativo del settore turistico-alberghiero.

La costituzione di nuove province potrebbe inoltre risolvere alcuni problemi connessi ad esempio alla viabilità stradale, che richiedono interventi specifici sul territorio, sganciati da realtà ad esse non assimilabili per struttura e complessità intrinseca. Questo elemento, unitamente ai singoli indici sintomatici sopraevidenziati, costituisce espressione dell'oggettivo bisogno della popolazione di un vero ed articolato sistema di autonomia e decentramento amministrativo.

Un sistema, dunque, in cui esista un livello di governo competente per la cura dei meccanismi dello sviluppo, in grado di utilizzare le risorse che l'area della nuova provincia esprime in ogni settore dell'attività economica, dall'agricoltura all'industria, dall'artigianato al turismo, dai beni monumentali e artistici a quelli ambientali e naturali, dai trasporti alla formazione professionale.

Un livello di governo soprattutto efficiente per un territorio in trasformazione, che sia soggetto attivo nei processi di programmazione regionale ed indirizzi generali dell'assetto del territorio.

In questa direzione, l'istituzione della nuova provincia consentirebbe inoltre un mutamento e un rafforzamento istituzio-

nale delle autonomie locali, in funzione di una spesa regionale più selettiva, programmata e tempestiva.

L'istituzione delle nuove province, in definitiva, deve sottintendere la presenza di condizioni indispensabili per accrescere l'efficienza di un'area che deve migliorare e aumentare i propri livelli di competitività.

Nel momento in cui l'ente provincia sta assumendo compiti sempre più attivi nella programmazione è indispensabile avere, infatti, un ambito omogeneo che, per dimensione, ampiezza, entità demografica e attività produttive esistenti, possa consentire una programmazione dello sviluppo capace di razionalizzare l'organizzazione interna del distretto e favorire armonicamente lo sviluppo economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale.

Il rispetto dei parametri minimi di carattere normativo rappresenta uno dei vincoli per l'istituzione di nuove province, a cui si accompagna quello, fondamentale, relativo alla tenuta del sistema finanziario nel suo complesso, considerato che l'istituzione di nuovi soggetti provinciali comporta ovviamente l'impiego di considerevoli oneri per le casse del settore pubblico. Si potrà valutare con attenzione anche la possibilità di adottare soluzioni organizzative volte a favorire la snellezza degli apparati e non la pura e semplice duplicazione delle strutture.

All'introduzione di nuove province, pertanto, deve corrispondere un effettivo beneficio in termini di organizzazione e funzionamento dell'area territoriale interessata, che compensi l'eventuale spesa aggiuntiva che si registrerà in prima battuta.

In tali ipotesi, sulle quali si dovrà giocoforza riflettere, appare chiaro che si dovrà diversamente mirare al miglioramento, al consolidamento istituzionale e, in particolare, alla qualità della *governance* delle strutture istituzionali esistenti; obiettivo che deve essere comunque tenuto ben presente attraverso il potenziamento

degli strumenti di coordinamento tra istituzioni, nonché della capacità delle società locali di dotarsi di adeguati sistemi di rappresentazione degli interessi.

È il caso, ad esempio, degli strumenti attualmente offerti dalla normativa vigente in materia di enti locali, tra cui il modello dei consorzi, delle unioni intercomunali, delle convenzioni e degli accordi di programma, senza dimenticare altri modelli, come l'intesa tra comuni e l'azione coordinata tra regioni ed enti locali per iniziative di cooperazione strutturale e funzionale.

Il disegno di legge costituzionale n. 2544 di riforma di alcune disposizioni della parte seconda della Costituzione, presentato dal Governo al Senato, non incide sulla dimensione provinciale né, tantomeno, sul procedimento istitutivo delineato dall'articolo 133 della Costituzione.

Nel complesso, si ritiene che l'istituzione di nuove province possa essere guardata con favore laddove siano soddisfatti i parametri indicati e le compatibilità finanziarie del sistema.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Brancher per il suo intervento. Do ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

PAOLO RUSSO. Ringrazio il sottosegretario, non solo per l'interpretazione autentica dal punto di vista normativo, che ci consente di delineare un quadro anche rispetto al percorso intrapreso (che finora si è rivelato particolarmente accidentato quando non incerto) per addivenire all'istituzione di nuove province, ma anche per la valutazione critica che egli ha espresso in merito all'istituzione di nuove province.

Tuttavia, mi permetto di sollecitare il Governo ad intraprendere un'ulteriore riflessione, ovviamente di tipo critico poiché vi sono alcune regioni, come per esempio la Toscana, dove si hanno dieci province, o la Campania dove ce ne sono cinque, con un rapporto invertito per numero di abi-

tanti. Sarei grato al Governo se valutasse l'ipotesi di riflettere anche sulla qualità della vita, dei servizi, della *governance*. Ho citato due regioni a caso, ma potrei portare altri esempi di analogo tenore dal punto di vista della sproporzione dei parametri finora misurati.

Insomma, nell'apprezzare l'indicazione e le informazioni che il Governo ci ha utilmente presentato, mi permetto di sollecitare, anche su questo fronte, una sorta di perequazione non finalizzata, per così dire, a nuove forme di assistenzialismo, bensì atta a misurare se realmente — così come immagino — l'istituzione di nuove province (pur con tutte le opportune indicazioni che ho ascoltato e senza la necessità di orpelli e apparati burocratici superflui), non rappresenti di per sé un elemento positivo per le opportunità di sviluppo d'area. Mi domando cioè se l'investimento dato dall'istituzione di nuove province non rappresenti di per sé una forma alternativa per creare migliori condizioni di vivibilità e di sviluppo per i territori in questione. In questo senso, apprezzo la relazione della sottosegretario Brancher.

GIULIO SCHMIDT. Mi associo alle osservazioni del collega Paolo Russo, aggiungendo che il sottosegretario ha sottolineato molto bene la cosiddetta « legge rinforzata » per quanto riguarda le province (cioè, l'iniziativa dei comuni, il parere dei consigli regionali e infine il Parlamento). Quindi, da un certo punto di vista, non dico che sia un atto dovuto ma, comunque, è un atto già preparato nel rispetto dell'articolo 5 della Costituzione, in cui si afferma che la Repubblica promuove le autonomie locali e adegua la propria legislazione alle esigenze di queste ultime.

Nel discorso del sottosegretario ho intravisto — mi si permetta il termine — una vera e propria riforma-rivoluzione, con i dovuti tempi e le dovute scansioni, del concetto funzionale, organizzativo e architettonico-territoriale nel nostro paese, e

ritengo che ciò possa portare ad un vero e proprio ammodernamento della gestione territoriale nel nostro paese.

D'altra parte, non è un caso che paesi fortemente federalisti, come la Germania, abbiano province, corrispondenti alle nostre, di dimensione media vicina ai 128 mila abitanti e un numero di province nettamente superiore (più del doppio) rispetto all'Italia.

Ciò sta a significare che, laddove vi è un'omogeneità e una forte compattezza economico-industriale storicamente definita, il controllo e il valore della provincia nell'organizzare i propri comuni è certa-

mente il presupposto per un'ottima *governance*.

PRESIDENTE. Non essendovi altri interventi, ringrazio il sottosegretario e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 7 novembre 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO