



## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

**d'iniziativa dei senatori BELISARIO, PARDI, LI GOTTI, ASTORE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, GIAMBRONE, LANNUTTI, MASCITELLI, PEDICA e RUSSO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 DICEMBRE 2008**

**Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133  
della Costituzione, in materia di soppressione delle province**

ONOREVOLI SENATORI. – La riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, approvata con legge costituzionale 11 gennaio 2001, n. 1, ha ribadito il mantenimento della provincia quale ente intermedio tra comune e regione, accanto alla città metropolitana, la quale rappresenta, dunque, l'unica innovazione strutturale di rilievo nel sistema degli enti locali a decorrere dall'unità d'Italia.

Eppure, sin dalla nascita della Repubblica molte voci della dottrina, della politica, del mondo del lavoro e della società civile si sono interrogate sull'opportunità di mantenere le province e hanno evidenziato la loro inadeguatezza rispetto alle esigenze di una razionale organizzazione del sistema del decentramento.

Nel 2008 le province in Italia raggiungono il numero di 108; ben 12 nuove province sono state istituite nell'arco di 13 anni tra il 1992 e il 2005. La creazione delle ultime dodici province ha interessato solo il 6 per cento dei comuni italiani, ma, contemporaneamente, il numero delle province è aumentato di quasi il 13 per cento. Questa tendenza alla frammentazione amministrativa-territoriale non sembra essersi fermata: al contrario, nelle ultime legislature sono state presentati vari disegni di legge finalizzati a istituire nuove province.

Non sono state dunque tratte sino in fondo le conseguenze delle riflessioni a più riprese fatte in merito al mantenimento delle province, con riferimento, in particolare, alla loro giustificazione storica, al loro ruolo nel processo decisionale, derivante anche dalla confusione nell'allocazione delle competenze, al principio di rappresentanza, al rapporto tra costi e benefici.

Come è noto, infatti, le province nascono dall'alto, quali circoscrizioni prefettizie, con un territorio commisurato al tempo percorso da un messo a cavallo dal confine alla sede prefettizia. Non c'è dunque alcun legame con il bacino di utenza ideale per l'erogazione e il coordinamento dei servizi, nonché per l'espressione della rappresentanza, cui dovrebbe essere commisurato l'assetto degli enti locali alla luce della visione complessiva che la Costituzione ha del sistema del decentramento.

Le province non sono radicate storicamente, diversamente dai comuni, circa i quali, al più, ci si può interrogare sull'opportunità di favorirne l'aggregazione.

Nel processo decisionale, le province rappresentano poi un passaggio in più, e anche dalla prospettiva della scienza politica, l'aggregazione di interessi a livello provinciale si sovrappone e duplica, moltiplica altre fasi per la risoluzione dei problemi. Gli interessi sono infatti già mediati, oltre che a livello politico attraverso partiti, *lobby* e associazioni, a livello istituzionale per il tramite degli organi comunali, di comunità montana (ove esistente), di altre forme associative, di regione. Risulta paradossale che per svolgere funzioni prevalentemente di coordinamento si mantenga un ulteriore livello di governo, e che l'apparato provinciale sia reputato del pari indispensabile al fine di svolgere le (non numerose) funzioni amministrative di livello sovra comunale, per le quali il principio di sussidiarietà suggerisca di devolvere l'attuazione a livello maggiore del comune.

Attualmente poi, secondo quanto disposto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le funzioni più im-

portanti delle province riguardano la difesa del suolo e delle risorse idriche, la viabilità, la caccia e la pesca, l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale e compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado e artistica, compresa l'edilizia scolastica. Si tratta, come si vede, di funzioni che vengono già svolte a livello interprovinciale o regionale (come nel caso degli ambiti territoriali ottimali idrici e per lo smaltimento dei rifiuti) o che possono essere meglio svolte dalle città metropolitane, quando saranno costituite, e dalle regioni, il cui ruolo è stato potenziato con la citata riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

In termini di rappresentanza, nonostante il sistema elettorale introdotto con le riforme degli ultimi anni, volto a favorire un collegamento diretto tra corpo elettorale e presidente della provincia, la «visibilità» di quest'ultimo resta alquanto scarsa, rispetto al presidente della regione, e incommensurabilmente più ridotta di quella del sindaco. A livello provinciale, l'introduzione dell'elezione diretta non ha determinato il rafforzamento di un rapporto virtuoso tra rappresentanza e responsabilità, che invece si percepisce nitidamente per il sindaco e il presidente di regione, trattandosi in questi casi di enti con competenze definite, il cui esercizio ha ricadute dirette sulla rispettiva cittadinanza, e il cui adempimento (corretto o scorretto, buono o cattivo esso sia stato) comporta appunto l'attivazione della responsabilità politica.

La frattura tra rappresentanza e responsabilità (e il generale diffuso disinteresse della gente per le province) è eclatantemente percepita dal corpo elettorale, come dimostrano le statistiche relative alla partecipazione al voto nella tornata amministrativa del 27-28 maggio 2007. Mentre ben il 73,95 per cento degli aventi diritto al voto ha partecipato alle votazioni per le elezioni comunali, solo il 58,08 per cento ha preso parte a quelle provinciali (fonte: Ministero dell'interno,

*www.interno.it*). Si consideri, altresì, che la percentuale delle elezioni provinciali risulta enfatizzata per eccesso, giacché in molte province si votava contemporaneamente per le elezioni comunali, e proprio questa circostanza ha sollecitato molti cittadini a partecipare anche alle elezioni provinciali.

La provincia, insomma, continua ad apparire, come sempre è stata, un ente lontano dalla gente e dall'elettorato, il quale non percepisce il nesso tra fiducia concessa, *leadership* provinciale e ritorno in termini di servizi e, quindi, di responsabilità.

In sostanza, quindi, il presente disegno di legge costituzionale muove da un'esigenza di semplificazione del quadro istituzionale che è innanzi tutto percepita dalla stragrande maggioranza della popolazione.

Se poi si affronta la questione in termini di costi, va rilevato che in media, tra entrate tributarie, trasferimenti ed entrate extratributarie, ogni italiano spende per le province in media quasi 160 euro ogni dodici mesi. Un cifra che negli ultimi cinque anni è aumentata del 15 per cento. Ad incidere sono soprattutto una tassa che esiste solo in Italia, ossia l'Imposta provinciale di trascrizione (Ipt), cresciuta del 22 per cento tra il 2002 e il 2007, e la quota dell'Rc auto, che nello stesso arco di tempo è lievitata del 28 per cento. Va segnalato poi che le province costano di più al Centro: 178,49 euro a ciascun cittadino. Seguono quelle del Nord Ovest, con 164,34 euro *pro capite*, e quelle del Nord Est (164,30 euro). Va meglio, nonostante il caso della Basilicata (a cui le province costano oltre 240 euro l'anno), nel Mezzogiorno, dove i cittadini pagano 143,21 euro a testa. Al Centro, subito dopo la Toscana, le province costano tanto anche ai marchigiani (214,27 euro *pro capite*) e umbri (204,23 euro). Al nord ovest, invece, le province piemontesi (205 euro *pro capite*) e le liguri (192 euro) sono le più costose. A livello di ripartizione geografica, il valore più basso delle entrate correnti *pro capite* si registra nel Mezzogiorno, segnatamente

nelle province di Puglia (115,70 euro), Sicilia (121,90) e Sardegna (133,16).

I trasferimenti di risorse finanziarie alle province sono incrementati significativamente nel biennio 2001-2002, e ciò è accaduto in corrispondenza dell'attribuzione alle amministrazioni provinciali di alcune (limitate) competenze in materia di gestione del mercato del lavoro e delle strade *ex* Anas. Complessivamente, nel 2005 le entrate raggiungevano i 16 miliardi di euro, mentre le uscite si attestavano a 16,5 miliardi di euro. Le conseguenze nefaste della moltiplicazione delle province sono esaurientemente esemplificate dal caso sardo, che, negli ultimi anni, ha conosciuto un'incredibile proliferazione di tali enti. Nel solo 2005, infatti, sono state create ben quattro nuove province (Carbonia Iglesias, Ogliastra, Medio Campidano e Olbia Tempio).

A fronte dei costi complessivi delle province, l'esborso per i 4.200 rappresentanti provinciali, pari a 115,3 milioni di euro, di-

venta quasi irrisorio. Ebbene però ricordare che ogni figura politica provinciale ha il suo costo: il *range* è compreso tra i 62.000 euro l'anno di un Presidente di Giunta e i 21.000 di un Consigliere provinciale. In media ogni politico ha un costo di 27.000,4 euro.

L'abolizione delle province, oltre che consentire la realizzazione di un assetto politico istituzionale più lineare e sicuramente più funzionale, permetterebbe quindi un enorme risparmio per le casse dello Stato, e costituirebbe per i cittadini un chiaro segnale di volontà di riformare la «macchina amministrativa», a vantaggio della semplificazione di un sistema che sia efficiente, e, soprattutto, meno dispendioso. Da ultimo, l'accorciamento della catena decisionale costituirebbe senza dubbio un decisivo deterrente contro corruzioni e clientele. In questo quadro, l'abolizione delle province diventa più che mai il simbolo di un forte e coerente impegno nei confronti del Paese.

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

---

### Art. 1.

*(Modifica della rubrica del titolo V della parte seconda della Costituzione)*

1. La rubrica del titolo V della parte seconda della Costituzione è sostituita dalla seguente: «Le regioni e i comuni».

### Art. 2.

*(Modifiche all'articolo 114 della Costituzione)*

1. 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.

### Art. 3.

*(Modifiche all'articolo 117 della Costituzione)*

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

*a)* al secondo comma, lettera *p)*, la parola: «, Province» è soppressa:

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

## Art. 4.

*(Modifiche all'articolo 118  
della Costituzione)*

1. 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, la parola: «, Province» è soppressa.

## Art. 5.

*(Modifiche all'articolo 119  
della Costituzione)*

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

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

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

c) al quinto comma, la parola: «Province,» è soppressa;

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

## Art. 6.

*(Modifica all'articolo 120  
della Costituzione)*

1. All'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, le parole: «, delle Province» sono soppresse.

## Art. 7.

*(Modifiche all'articolo 132, secondo comma, della Costituzione)*

1. All'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) le parole: «della Provincia o delle Province interessate e» sono soppresse;
- b) le parole: «Province e» sono sostituite dalla seguente: «i».

## Art. 8.

*(Abrogazione del primo comma dell'articolo 133 della Costituzione)*

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

## Art. 9.

*(Disposizioni transitorie)*

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, la legge regola il passaggio delle funzioni delle province alle regioni o ai comuni, nonché quello dei beni di proprietà e del personale dipendente delle province medesime ai suddetti enti.

