

A proposito del numero dei parlamentari e dell'abolizione delle province

di Francesco Mauro

Le proposte di diminuzione del numero dei parlamentari e delle altre cariche elettive, nonché di abolizione delle province e diminuzione di altre strutture di governo locale interessano l'opinione pubblica anche indipendentemente dall'entità dei risparmi di spesa conseguibili. Probabilmente l'obiettivo di molti cittadini è la riduzione delle dimensioni pletoriche e foriere di inefficienza della classe politica. Per contro, nel dibattito che si è sviluppato, molti politici hanno sostenuto la necessità di accettare come giustificati i "costi della politica" o anche i "costi della democrazia".

In questo quadro, l'informazione fornita dai mezzi di comunicazione o dagli stessi politici sembra scarsa e di bassa qualità. Solo qualche giornale, tra cui il "Corriere della Sera" del 20 agosto 2011, ha fornito informazioni solide e verificabili, concernenti il numero comparato dei parlamentari in vari paesi, riprese dall'"Economist" dell'aprile 2011. Partiamo da qui per ricostruire le dimensioni più ampie dell'"eccesso di Stato" e di burocrazia.

Un quadro comparato del numero dei parlamentari. Su 23 paesi presi in considerazione, il numero più alto di parlamentari si riscontra nella Repubblica Popolare Cinese (2.987, riguardanti la sola Assemblea del Popolo, che è un organo unico) e nel Regno Unito (1.477), seguito subito dopo dall'Italia (945, riguardanti la somma del Senato e della Camera). Per la verità, la quasi totalità dei paesi considerati è stato analizzato in base alla somma delle due camere (la Cina costituisce un'eccezione). Il campione è abbastanza rappresentativo: 3 paesi del continente americano, 6 europei, 4 africani, e 10 asiatici; per altro verso: 8 sono paesi OECD, 4 sono BRIC, ed 11 in via di sviluppo; per un altro verso ancora: vi sono i quattro maggiori (per popolazione e reddito) paesi della UE (Germania, Francia, Regno Unito, e Italia), alcune repubbliche federali (USA, Messico, Brasile, Nigeria, India), e stati a regimi diversi (dalle repubbliche parlamentari alla repubblica popolare a partito unico).

L'anomalia italiana sembra confermata: tolta la Cina ed il Regno Unito, solo due paesi esibiscono un numero complessivo di parlamentari superiore a 800 (Italia con 945, più 6 senatori a vita, e Francia con 920), tre paesi ne hanno tra 700 e 800 (India, Egitto, Giappone), un gran numero si assesta tra 290 (Iran) e 700. Spiccano per "morigeratezza", a fronte delle loro dimensioni e ruolo geopolitico, gli Stati Uniti (535 in totale).

Chi scrive si è impegnato a fare qualche calcolo più approfondito, ottenendo dei risultati che indicano come la posizione dell'Italia sia ancor più anomala di quanto non sia già apparente. Per prima cosa, il dato di 1.477

parlamentari per il Regno Unito riguarda – caso unico - sia la Camera dei Comuni (646) che la Camera dei Lord (538 nominati a vita e 92 ereditari): solamente che questi ultimi hanno solo funzioni consultive e costituiscono una sede di dibattito senza poteri legislativi: e così il Regno Unito, con i soli Comuni, rientra nella norma, con un numero simile alla Camera italiana.

La situazione peggiora se si rapporta il numero dei parlamentari alla popolazione: l'Italia, per la Camera, ha un deputato ogni circa 95.000 abitanti, mentre la Cina ne ha 1 ogni 415,000 (per l'assemblea unica), il Regno Unito un valore simile all'Italia, e Francia e Germania un po' di più (tra 100.000 e 110.000); gli altri paesi maggiori hanno in genere valori ben più alti (USA 1 parlamentare ogni 650,000); per trovare valori bassi, ossia rappresentazione di gruppi più ristretti di popolazione, bisogna andare nei paesi piccoli o con bassa popolazione (ad esempio, Israele e Nuova Zelanda, fra 30.000 e 60.000, che però hanno una camera unica). Per il Senato, l'Italia ha un senatore ogni 190.000 abitanti circa, la Francia 1 ogni 200.000, la Germania 1 ogni 900.000, gli USA 2 per stato (quindi 100 in totale); in genere, laddove una camera alta esiste, con l'eccezione di Italia e Spagna, i valori di popolazione rappresentata per il senato sono alti (ad esempio, Messico, Spagna, India, Giappone).

Ma non basta. In pratica, nessuno dei paesi europei comparabili e dei paesi più importanti ha un bicameralismo perfetto: ad esempio, in USA, Messico, Germania, India, il senato è federale, cioè rappresenta gli stati (in Germania e India è inoltre eletto in qualche maniera dalle assemblee degli stati e non con voto popolare); in Francia, il senato ha funzioni limitate ed è eletto indirettamente da un collegio elettorale ristretto di funzionari e notabili; il bicameralismo perfetto o quasi c'è solo in Italia, in Spagna (dove però i senatori sono in parte designati dalle comunità autonome) o in Giappone (dove i senatori sono molto meno).

Insomma, l'Italia appare molto anomala, ed è l'unica, fra questo gruppo di paesi, ad essere una repubblica parlamentare, che è una forma istituzionale invece tipica in genere di paesi ben più piccoli, che spesso hanno peraltro una sola camera.

Una riduzione considerevole del numero dei parlamentari ed una distinzione delle funzioni tra le due camere (introduzione del senato delle regioni) sembrerebbero quindi opportune e giustificate. L'obiezione che, nel caso di un'evoluzione delle leggi elettorali per un sistema maggioritario uninominale (la cosiddetta "rivoluzione americana") come in USA e nel Regno Unito), sarebbe opportuno avere un numero alto di parlamentari (soprattutto alla Camera), per facilitare i rapporti dell'eletto con l'elettorato, non regge se si osserva che negli USA i deputati (rappresentanti) sono solo 435 (per oltre 300 milioni di abitanti) ed i senatori addirittura soltanto 100.

Tabella 1: Parliaments and Members of Parliament: a comparison

TABLE 1. PARLIAMENTS AND MEMBERS OF PARLIAMENT: A COMPARISON

Country	Higher chamber	Type of higher chamber	Number of members	6/7	Lower chamber	N of members	N of seats (6/7)	Members	average grand per nation
Austria	Senate	Indirect	19	1/19	House	19	1/19	38	1/19
Belgium	Senate	Indirect	57	1/57	House	213	1/213	270	1/270
Brazil	Senate	Indirect	21	1/21	House	308	1/308	329	1/329
Canada	Senate	Indirect	105	1/105	House	308	1/308	329	1/329
France	Senate	Indirect	330	1/330	House	577	1/577	907	1/907
Germany	Senate	Indirect	69	1/69	House	999	1/999	1068	1/1068
Greece	Senate	Indirect	54	1/54	House	364	1/364	418	1/418
India	Senate	Indirect	120	1/120	House	543	1/543	663	1/663
Italy	Senate	Indirect	154	1/154	House	630	1/630	784	1/784
Japan	Senate	Indirect	120	1/120	House	465	1/465	585	1/585
Spain	Senate	Indirect	108	1/108	House	504	1/504	612	1/612
USA	Senate	Indirect	100	1/100	House	435	1/435	535	1/535

(Tabella ingrandita a fine testo)

La questione delle regioni. L'Italia ha 20 regioni, di cui 5 autonome (Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna) ed una di queste (Trentino-Alto Adige) suddivisa in un 2 province autonome (Trento, Bolzano/Bozen). Diverse regioni sono piccole: Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Marche, Molise, Basilicata, a cui vanno aggiunte le due province autonome (hanno tutte meno di 10.000 kmq di superficie).

Si dice comunemente che le regioni rappresentino le identità collegate agli stati pre-unitari, ma così non è. Il testo presentato nel 1947 all'Assemblea costituente, proveniente dal lavoro in commissione, comprendeva le

regioni attuali ma con Abruzzo e Molise e con Friuli e Venezia Giulia separate, e con in più il Salento, e con la Basilicata denominata Lucania; dal dibattito era inoltre emersa la proposta di una regione Lunezia (approssimativamente le province di La Spezia, Massa-Carrara, Lucca, Piacenza, Parma, Reggio Emilia e Mantova, vagamente reminiscenze del ducato di Parma). Dal "coordinamento" del testo prima della votazione finale emerse poi la lista attuale, con Friuli e Venezia Giulia (quel che ne restava dopo la guerra) accorpate, Abruzzo e Molise accorpate (il Molise poi separato dal 1963), Salento e Lunezia cancellate, Lucania denominata Basilicata.

Anche la discendenza territoriale-culturale dagli stati pre-unitari è relativa. La Valle d'Aosta non era separata dal Piemonte durante il Regno d'Italia; ed inoltre lo stato pre-unitario del regno di Sardegna-Piemonte comprendeva anche la Liguria (e ovviamente Sardegna e Piemonte, oltre a Nizza e Savoia cedute alla Francia).

La Lombardia e il Veneto (Venezia Euganea) corrispondevano abbastanza al territorio austriaco (Regno del Lombardo-Veneto), ma la posizione di Mantova era diversa; il Trentino-Alto Adige (allora chiamato Venezia Tridentina) venne annesso dopo la I Guerra Mondiale, e la situazione alla frontiera orientale era del tutto diversa (con presenza del cosiddetto Friuli Veneto). L'Emilia-Romagna è poi una regione del tutto artificiale, dato che Bologna e la Romagna appartenevano allo Stato della Chiesa, mentre i ducati di Modena e di Parma erano indipendenti (quest'ultimo comprendente parti di Liguria e Toscana). I principati di Lucca e Piombino vennero annessi al granducato di Toscana solo nel 1847. Le "regioni" (legazioni) dello Stato della Chiesa erano: Romagne (plurale, compresa Bologna), Marche, Umbria (compresa Rieti), Marittima e Campagna (con capitale Velletri e con gli exclave di Benevento e Pontecorvo), Roma (compreso Orvieto).

Con l'Unità d'Italia (decreto Minghetti, 1860), fu creata l'Emilia e Romagna, Gubbio passò dalle Marche all'Umbria; dopo la presa di Roma (1870), Rieti passò al Lazio. Il Regno delle Due Sicilie non aveva regioni o equivalenti, ma solo province: di cui 4 corrispondenti alla futura Campania, 3 all'Abruzzo (gli Abruzzi), 1 al Molise, 1 alla Basilicata, 3 alla Puglia (le Puglie), 3 alla Calabria, e 7 al di là del Faro, ossia in Sicilia; le province comprendevano 76 distretti e 651 circondari.

E' di un qualche interesse rivisitare la suddivisione amministrativa napoleonica per le parti d'Italia annesse all'Impero Francese (decreti nel 1801, 1805, 1808, 1809, terminata nel 1814), disegnata sul modello dell'articolazione rivoluzionaria francese in dipartimenti (comprese, in certi casi, le tipiche denominazioni basate sui fiumi ed i corpi d'acqua). Sorprendentemente, i due dipartimenti della parte meridionale dello Stato della Chiesa rassomigliano alle regioni odierne: Tevere (corrispondente al Lazio, con capitale Roma) e Trasimeno (Umbria compresa Rieti); il dipartimento del Taro corrisponde poi al ducato di Parma; ma la Toscana presenta dipartimenti che corrispondono a grosse province: Arno (il nord), Mediterraneo (la costa), Ombrone (il sud); la Liguria ha anche tre dipartimenti, ridotti poi a due (Genova e Appennini), ed il Piemonte addirittura sei (Po, Stura, Marengo, Sesia, Tanaro, Dora), ma ovviamente non raggruppati in una regione.

Comunque, tornando alle regioni dello stato unitario, con il Regno d'Italia, l'articolazione amministrativa è basata sulle province (1861), ove è presente il prefetto; per un periodo le province vengono chiamate "compartimenti", poi il termine passa alle regioni (ancora oggi si chiamano compartimenti le aree regionali delle ferrovie o delle strade). Le province (vedi sotto) vengono riordinate nel 1866, 1870, 1920, 1924, a seguito delle annessioni dei territori irredenti, il loro numero integrato ulteriormente nel 1927, 1934 (Littoria, poi Latina), 1935, e finalmente nel 1941 con l'annessione della Dalmazia (Spalato e Cattaro) e di Lubiana. In tutto questo periodo, le regioni o compartimenti esistono, ma sono solo delle unità statistiche e descrizioni geografiche. Nel 1943, alla caduta del fascismo, i "compartimenti" sono: Piemonte (con 7 province compresa Aosta), Liguria (4 province), Lombardia (9 province), Venezia Tridentina (Trento e Bolzano), Venezia Euganea (8 province compresa Udine), Venezia Giulia (Gorizia, Trieste, Istria, Carnaro, Zara), Emilia (8 province comprese quelle della Romagna), Toscana (9 province), Marche (4 province), Umbria (2 province), Lazio (5 province), Abruzzi e Molise (5 province), Campania (4 province, manca Caserta), Puglia (5 province), Lucania (2 province), Calabrie (3 province), Sicilia (9 province), Sardegna (3 province); vi sono poi la Slovenia italiana (una provincia, cioè Lubiana) e la Province Libiche (4 province).

Da questa lista, quindi, alla cui origine sono considerazioni pratiche e non propriamente storico-culturali o economico-politiche, nasce l'individuazione costituzionale delle regioni, peraltro differenziate tra autonome e non, e quelle autonome con livelli di autonomia diversi; il quadro precedente è modificato essenzialmente solo dalle sequele della II Guerra Mondiale: la separazione (ed il bilinguismo) della Valle d'Aosta (in risposta

ai tentativi francesi di annessione) e la costituzione del Friuli-Venezia Giulia (a seguito della penetrazione jugoslava).

L'individuazione delle regioni verrà messa in discussione più volte, soprattutto dopo l'istituzione delle regioni a statuto ordinario nel 1970, con un molto ritardato adempimento costituzionale. Vanno ricordati, a tal proposito soprattutto lo studio della Fondazione Agnelli del 1991, che proponeva 12 "meso-regioni" sulla base di affinità culturali, evoluzione storica e legami economici (compresa l'autosufficienza finanziaria):

- Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria (tranne la provincia de La Spezia),
- Lombardia,
- Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia,
- Emilia e Romagna, più La Spezia
- Toscana, più Perugia
- Marche, Abruzzo, Molise
- Lazio, più Terni
- Campania, più Potenza
- Puglia, più Matera
- Calabria
- Sicilia
- Sardegna.

In varianti successive, la proposta poteva arrivare ad 8 "macro-regioni" più la provincia autonoma di Bolzano.

Queste proposte vennero viste come alternativa alla proposta del Prof. Gianfranco Miglio (1990, allora della Lega Nord) che ipotizzava tre super-regioni: Padania (Nord), Etruria (Italia centrale), Mediterranea (Sud), più le 5 regioni autonome (nelle diverse varianti, risultava talvolta dubbia la posizione di Toscana, Umbria e Marche). Di tutte queste proposte non se ne è fatto nulla, ma appare chiaro, anche alla luce del recente dibattito sul federalismo, che, almeno per il momento, il livello sub-nazionale di interesse sia rappresentato dalle regioni.

L'evoluzione delle province. Nella arco di tempo fra l'istituzione del Regno d'Italia (1861) e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1948), il livello fondamentale di suddivisione amministrativa, in uno stato centralistico e centralizzato di modello vicino a quello francese (decreto Rattazzi, 1859), è stato la provincia, che prevedeva una serie di livelli subordinati (circondari, mandamenti, comuni), ed era strettamente controllata dal potere centrale tramite un governatore (poi chiamato prefetto); il centralismo iniziale fu poi rafforzato dalla legge Lanza (1865).

L'evoluzione del numero delle province è un fenomeno complesso, come indicato da il quadro qui sotto riportato (ripreso e modificato da http://it.wikipedia.org/wiki/Lista_delle_province_italiane#Elenco_delle_...):

- Nel 1861, all'istituzione del Regno d'Italia, le province erano solamente 59, dato che il territorio nazionale non comprendeva le attuali regioni del Veneto (più la città di Mantova e la parte dell'omonima provincia posta a sinistra del fiume Mincio ed a destra del fiume Po), del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige (che erano ancora sotto il dominio dello stato asburgico) e del Lazio (che era rimasto allo Stato Pontificio); invece, furono riordinati nelle nuove province dello stato italiano il circondario di Rieti, allora in provincia di

Perugia (già parte dello Stato Pontificio), il circondario di Cittaducale in provincia dell'Aquila, ed i circondari di Gaeta e Sora in provincia di Terra di Lavoro, che facevano parte del Regno delle Due Sicilie (anch'esso annesso a seguito dell'invasione dei Mille di Garibaldi e delle truppe sarde). Le 59 province all'incirca corrispondevano: ai dipartimenti napoleonici per Piemonte, Emilia e Romagna, Toscana e Stato della Chiesa; alle province asburgiche per la Lombardia; ed alle province borboniche per il Regno delle Due Sicilie.

- Nel 1866, a seguito della III guerra d'indipendenza, vennero annessi i territori del Veneto (incluso il Friuli) e del Mantovano, precedentemente appartenenti all'Impero Austriaco, con l'inglobamento delle 9 province asburgiche di Belluno, Mantova, >Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona, Vicenza e Udine.

- Nel 1870, a seguito dell'annessione della futura capitale, venne istituita la provincia di Roma (allora, momentaneamente, unica provincia del Lazio), portando il numero complessivo delle province nel Regno a 69.

- Nel 1920, a seguito della I Guerra Mondiale, conclusasi con l'annessione della Venezia Tridentina (fino al Brennero, oggi province autonome di Trento e Bolzano) e della Venezia Giulia (da Trieste a tutta l'Istria, esclusa Fiume destinata a essere territorio libero, ma compresa l'enclave di Zara in Dalmazia), viene istituita la provincia di Trento.

- Nel 1923, vengono istituite le tre province di Spezia, di Trieste e dello Ionio (futura di Taranto), mentre la provincia di Porto Maurizio viene ridenominata provincia di Imperia (con la città di Imperia creata dalla fusione di Porto Maurizio con Oneglia); già nel 1921, la provincia di Terra di Lavoro era stata ridenominata provincia di Caserta.

- Nel 1924, vengono inoltre istituite le province di Fiume (dopo l'"avventura fiumana" di D'Annunzio e svariate peripezie, annessa all'Italia per trattato), Pola e Zara, portando il numero delle province a 76.

- Nel 1927, come effetto del Regio decreto legislativo n. 1/1927 del 3 gennaio 1927 sul "Riordinamento delle circoscrizioni provinciali", si ha l'istituzione di ben 17 province (Aosta, Vercelli, Varese, Savona, Gorizia, Pistoia, Pescara, Rieti, Terni, Viterbo, Frosinone, Brindisi, Matera, Ragusa, Castrogiovanni, Nuoro) e la soppressione della provincia di Caserta. Da notare che Umbria, Lazio e Lucania cessano di essere regioni con un'unica provincia, con il Lazio che passa da una a quattro province. Nello stesso anno, vengono soppressi i circondari che costituivano i livelli sub-provinciali sedi di sottoprefettura e tribunale (ma questi ultimi verranno mantenuti in alcune città non capoluogo di provincia). Nello stesso anno, Castrogiovanni viene ridenominata Enna e Girgenti diviene Agrigento.

- Nel 1930, Spezia diviene La Spezia e la provincia di Fiume ridenominata provincia del Carnaro, mentre nel 1931 Bari delle Puglie diviene Bari.

- Altre integrazioni si hanno nel 1934 con la nuova provincia di Littoria (oggi Latina), città di fondazione, e nel 1935 con la separazione della provincia di Asti. Nel 1939, la provincia di Aquila degli Abruzzi diviene provincia de L'Aquila, e nel 1940 la provincia del Friuli viene ridenominata provincia di Udine, e la provincia di Pola diviene Istria. Non vengono qui considerate le province d'oltremare.

- Nel 1941, a seguito dell'occupazione della Jugoslavia, la provincia di Zara (ampliata) entra a far parte del Governatorato della Dalmazia (comprendente le province di Zara, Spalato – con città importanti come Sebenico e Traù - e Cattaro), mentre nella parte centrale dell'attuale Slovenia viene istituita la Provincia "con ordinamento autonomo" di Lubiana. Queste modifiche portano le province sotto il regime a 98.

- Alla fine della II Guerra Mondiale, nel 1945, la provincia di Aosta viene rinominata Valle d'Aosta, Littoria cambia nome in Latina, e viene reistituita la provincia, già soppressa, di Caserta. Nel 1946, alla Provincia di Massa e Carrara (rinominata Apuania nel 1938) viene dato, durante la luogotenenza di Umberto II di Savoia, il nuovo nome di provincia di Massa-Carrara, fissandone il capoluogo in Massa. Nel 1947, l'Italia perde, con il Trattato di Parigi, le province dell'Istria, del Carnaro e la Dalmazia, nonché considerevole parte del territorio di quella di Gorizia e tutta la provincia di Trieste, mentre parte della stessa provincia di Trieste (zona A del Territorio Libero) viene occupata dalle forze britanniche. Vengono anche subito alcuni ritocchi di confine a beneficio della Francia. Alla nascita della Repubblica, l'Italia ha un totale di 91 province effettive.

- Nel 1948, la provincia della Valle d'Aosta viene soppressa e ne vengono trasferite le competenze alla neonata regione a statuto speciale, mentre con lo Statuto della Regione Siciliana (1946), le circoscrizioni provinciali siciliane vengono soppresse e sostituite da liberi consorzi comunali, denominati "province regionali" con successiva legge regionale n. 9 del 1986.
- La situazione rimane immutata per oltre trenta anni, fatte salve la ridenominazione, nel 1951, della provincia dello Ionio in provincia di Taranto e il rientro in Italia, nel 1954, della provincia di Trieste (molto ridotta in territorio).
- Dopo un lungo intervallo, nel 1968 viene istituita la provincia di Pordenone (Friuli), cui seguono nel 1970 quella di Isernia (Molise) e nel 1974 quella di Oristano (Sardegna), per un totale di 95 province (inclusa la Regione Valle d'Aosta).
- L'incremento diviene più sostanzioso nel 1992 con la creazione di ben 8 province: Verbano-Cusio-Ossola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone, Vibo Valentia, mentre Forlì viene rinominata Forlì-Cesena.
- Nel 2001, la Regione a statuto speciale della Sardegna istituisce 4 province, divenute operative nel 2005: Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano, e Carbonia-Iglesias, in un quadro normative non ancora del tutto chiarito; mentre nel 2004, il Parlamento ha istituito le 3 province di Monza e Brianza (Lombardia), di Fermo (Marche), e di Barletta-Andria-Trani (Puglia), che sono divenute operative nel 2009, portando il numero complessivo delle province geografiche a 110.
- Nel 2009, annullando il Regio decreto del 1938 e il decreto Luogotenenziale del 1946, la provincia di Massa-Carrara ha ripreso l'originaria denominazione di provincia di Massa e Carrara.

Nonostante tutti i discorsi da parte di politici e commentatori sul ruolo chiave delle regioni e sul superamento graduale delle province, la corsa verso la richiesta di nuove province è apparsa inarrestabile. Si passa da 56 proposte nella XIII legislatura (tra cui Avezzano e Sulmona, 5 nuove province ciascuna in Calabria, Campania e Lazio, 7 in Lombardia e Puglia) a 45 nella XV (molte ripresentate). Nell'attuale legislatura, è stata avviata la valutazione delle proposte per: Valcamonica in Lombardia, Gela in Sicilia, e Lanciano-Vasto-Ortona in Abruzzo.

Evoluzione nel tempo del numero delle province:

	1861	1866	1870	1924	1927	1935	1941	1954	1974	1992	2004
Piemonte	5	5	5	5	7	8	8	7	7	8	8
V. d'Aosta								1	1	1	1
Lombardia	6	7	7	7	8	8	8	8	8	10	12
Veneto (V. Euganea)		8	8	8	8	8	8	7	7	7	7
Venezia Tridentina				1	2	2	2				
Trento								1	1	1	1
Bolzano								1	1	1	1
Venezia Giulia				3	4	4	3				
Dalmazia							3				
Slovenia							1				
Friuli-V.G.								3	4	4	4
Liguria	1	2	3	3	4	4	4	4	4	4	4
Emilia e Romagna	8	8	8	8	8	8	8	8	8	9	9
Toscana	8	8	8	8	9	9	9	9	9	10	10
Marche	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5
Umbria	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Lazio			1	1	4	5	5	5	5	5	5
Abruzzi e Molise	4	4	4	5	5	5	5				
Abruzzo								4	4	4	4
Molise								1	2	2	2
Campania	4	4	4	5	4	4	4	5	5	5	5
Puglia	3	3	3	4	5	5	5	5	5	5	6
Lucania (Basilicata)	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Calabria	3	3	3	3	3	3	3	3	3	5	5
Sicilia	7	7	7	7	9	9	9	9	9	9	9
Sardegna	2	2	2	2	3	3	3	3	4	4	8
TOTALE	57	67	69	76	91	93	96	92	95	102	110

*Evoluzione nel tempo del numero delle province
(Tabella ingrandita a fine testo)*

Il totale delle province italiane (110) è quindi superiore all'attuale totale dei dipartimenti in Francia (96, senza contare i 5 dipartimenti d'oltremare) – il paese a suo tempo preso a modello - nonostante che la Francia abbia un numero leggermente più alto di abitanti ed una superficie che si avvicina al doppio di quella italiana.

I dati indicano chiaramente come la tendenza reale in Italia sia stata quella di continuare ad aumentare il numero e confermare la permanenza delle province, nonostante il dettato costituzionale a favore di un'impostazione regionalistica e gli impegni in senso federalista. La scelta di fatto portata avanti in favore delle province sembra confermare, da una parte, l'intenzione della classe politica e degli esponenti locali di continuare a utilizzare come terreno di intervento e di competizione il livello locale e, dall'altra, la contraddizione tra tale livello ed il livello regionale. Si aggiunga a tutto ciò la contraddizione secondaria tra la provincia e l'area metropolitana, laddove applicabile, che continua a non essere realizzata nonostante la legislazione e le promesse.

Il problema delle regioni. Un recente contributo de "LAVOCE" del 13 luglio 2012 propone le regioni come sede di accorpamento delle province. In realtà, esistono anche proposte alternative e pareri pro e contro, che riguardano anche l'accorpamento di alcune regioni. La scelta è quindi complicata e merita comunque che una piena informazione venga messa a disposizione dei decisori e della pubblica opinione e che la questione venga apertamente dibattuta.

Si assume nel presente contributo che sia un obiettivo corretto ed opportuno – e non ci sono dubbi che così si sia schierata l'opinione pubblica salvo localismi schierati a difesa di istituzioni in bilico – arrivare ad una diminuzione dei livelli di governo locale - regioni, province (o in certi casi le città metropolitana), comuni – riducendoli ad un numero di due o anche di uno. Non è facile, a questo scopo, scegliere fra le diverse soluzioni e districarsi tra le diverse esigenze; ma si ritiene utile e corretto procedere ad una ricognizione degli aspetti positivi e negativi di ciascuno degli enti locali candidati.

Per quel che riguarda la regione, va ricordato che giuridicamente esistono due tipi di regioni: a statuto ordinario (dal 1970) ed a statuto speciale (create tra il 1945 e il 1948, salvo il Friuli – Venezia Giulia nel 1963), alcune caratterizzate da una maggiore autonomia. Tutte le regioni approvano in autonomia uno statuto che contiene le regole fondamentali dell'organizzazione (autonomia statutaria); per le regioni a statuto speciale, lo statuto è emanato dal Parlamento con legge costituzionale. La regione è organizzata sulla base di un Consiglio regionale, eletto direttamente dai cittadini, che ha il compito di emanare le leggi regionali; ed una Giunta regionale, organo esecutivo della regione, composto da un presidente ed alcuni assessori. Il presidente della giunta è il presidente della regione (detto impropriamente "governatore"); ha il compito di rappresentare politicamente e giuridicamente la regione e di dirigere le funzioni amministrative delegate dello stato. A seguito della riforma costituzionale entrata in vigore nel 2001, il potere legislativo della regione è stato notevolmente potenziato riconoscendo alle regioni una competenza legislativa generale.

1A. Regione, aspetti positivi:

- in posizione privilegiata in quanto livello più alto di ente locale secondo la Costituzione in vigore;
- in possesso di una esperienza amministrativa consolidata;
- spesso di dimensioni simili a quelle dell'ente locale di primo livello in altri paesi europei (i "lander" o stati federati della Germania, le "comunità" della Spagna, oppure le "regioni" francesi).

1B. Regione, aspetti negativi:

- in svariati casi, secondo alcuni osservatori, non ha dato buona prova di efficienza;
- forti disparità fra di loro per dimensioni territoriali e di popolazione; non corrispondono neanche agli stati indipendenti pre-unitari (ma il possibile legame con le Regioni Augustee andrebbe indagato);

- istituite soltanto nel secondo dopoguerra (nel periodo precedente né le autorità che rispondevano allo stato centrale né cariche elettive esistevano a livello regionale, che veniva utilizzato solo come raggruppamento statistico);
- gli stessi confini delle regioni non avevano elementi basati su un passato consolidato, ed erano stati a causa di ciò ritoccati nel 1923 e 1927);
- ulteriori complicazioni causate dalla differenza fra regioni a statuto speciale e ordinario;
- il territorio regionale nei suoi confini non solo non corrisponde ad una precisa tradizione storico-culturale, ma neanche, nella maggioranza dei casi, ad un bacino oro-idrografico determinato o comunque ad profilo territoriale ben determinato .

Alla luce di questa difficile connotazione e correlazione delle regioni, appare meritorio appare il lavoro svolto da tecnici ed esperti al fine di proporre una ristrutturazione dell'organizzazione regionale in modo da renderla simile, ad esempio, a quella tedesca. Si tratta di un obiettivo non facile che si è articolato su due filoni principali per quel che riguarda numero e dimensioni:

(a) una proposta di razionalizzazione che vede l'accorpamento delle piccole regioni (cfr. progetto della Fondazione Agnelli), che darebbe un risultato simile al seguente:

1. Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria tranne la provincia di La Spezia;
2. Lombardia;
3. Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia;
4. Emilia-Romagna, provincia di La Spezia;
5. Toscana, provincia di Perugia;
6. Marche, Abruzzo, Molise;
7. Lazio, provincia di Terni;
8. Campania, provincia di Potenza;
9. Puglia, provincia di Matera;
10. Calabria;
11. Sicilia;
12. Sardegna;

(da alcune parti si prevede che questa operazione di "traslazione" possa essere portata avanti da un "governo di tecnici");

(b) un progetto, portato avanti tra l'altro dalla Lega, di creazione di tre stati confederati, secondo lo schema:

- Nord = Padania,
- Centro = Etruria,
- Sud = Mediterranea,

ed eventualmente una sopravvivenza delle regioni a statuto speciale (soprattutto la provincia di Bolzano). Oppure, secondo uno schema simile, ma con 5 regioni: Italia settentrionale, centrale, meridionale, Sicilia, Sardegna.

La provincia e il comune sono regolati dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000. Essi sono enti locali autonomi che rappresentano la propria comunità, curandone gli interessi e promovendone e coordinandone lo sviluppo; si governano in base ad uno statuto che sono chiamati ad emanare. Essi possono adottare regolamenti di loro competenza, dettare norme in materia di organizzazione e funzionamento delle istituzioni, degli organismi di partecipazione, degli organi e degli uffici; sono titolari di funzioni proprie secondo il principio di sussidiarietà. Al comune spetta l'amministrazione di tutte le materie, con l'eccezione delle funzioni affidate a province e regioni, e tutte le funzioni che riguardano la popolazione e il territorio comunale. Il comune è quindi, a tutt'oggi, l'unità di base del sistema centralizzato dello stato italiano lungo la sequenza di livelli

amministrativi: provincia/circondario/mandamento/comune, in parte ispirata alla sequenza borbonica provincia/distretti/circondari/comuni (in 15 province peninsulari e 7 province siciliane), che sarebbe nel secondo dopoguerra diventata la sequenza regione/provincia/comune.

2A. Provincia, aspetti positivi:

- entità di tradizione consolidata: la maggior parte almeno di epoca napoleonica fra il 1792 e il 1815, alcune ancora più antiche come quelle dello Stato Pontificio (prima del 1792 e nel periodo 1815-1870 quando divennero "delegazioni) e del Regno delle Due Sicilie, altre risalenti alla fondazione del Regno d'Italia nel 1861;
- presenza di alti funzionari dello stato (prefetti, questori, etc.);
- corrispondente e rafforzata dalla rete delle Camere di Commercio;
- dimensioni che consentono una notevole partecipazione dei cittadini;
- sostituibile in certi casi con l'area metropolitana senza problemi dimensionali;
- territorialmente omogenea e spesso corrispondente ad una "piccole regioni" (ad esempio, nel Lazio: Campagna Romana, Tuscia Laziale, Pianura Pontina, Ciociaria, Reatino-Cicolano);
- dimensioni simili alla contea, suddivisione amministrativa di lunga storia presente in molti paesi fra cui i paesi anglo-sassoni;
- riferimento ad una città capoluogo di provincia e riconoscimento, anche nominativo, della rilevanza della città.

Questo problema del riconoscimento della città e del ruolo urbano è importante in Italia dove ci sono "le cento città" e le tradizioni di comuni e signorie, mentre, ad esempio in Germania, un problema analogo è stato risolto creando 2 città-stato, Brema e Amburgo (in origine, erano 5-6).

2B. Provincia, aspetti negativi:

- non corrisponde alla tendenza europea in favore della regione;
- negli ultimi tempi, hanno subito un evidente calo di importanza;
- possono diventare numericamente una pleora.

1A. Comune, aspetti positivi:

- esistenza lunga, anche lunghissima e storicamente assai rilevante;
- strutture consolidate nel tempo;
- riconosciuto e utilizzato dalla popolazione.

1B. Comune, aspetti negativi:

- numero estremamente alto (oggi più di 8.000 comuni, nel 1861 erano circa 7.100; in dimensioni vanno dai 1.285 km² di Roma ai 0,15 km² di Fiera di Primiero in provincia di Trento, come numero di abitanti dai 2.778.000 di Roma ai 33 di Pedesina in provincia di Sondrio, i comuni con più di 100.000 abitanti definiti come "grandi città" sono 47, altri 154 fra 40.000 e 100.000 abitanti, circa 7.000 comuni hanno meno di 10.000 abitanti ciascuno e coprono i 2/3 del territorio nazionale); l'utilizzazione dei comuni comporterebbe un'operazione di accorpamento e di formazione di consorzi estremamente complicata.

In alcuni paesi di cultura anglo-sassone, solo centri abitati di una certa dimensione o di un certo sviluppo economico vengono "incorporati" per iniziativa di un comitato promotore per essere riconosciuti come città

(town, city, borough, ecc.); la parte rimanente di territorio viene considerata "non-incorporata" e amministrata direttamente dalla contea, ossia dall'equivalente della provincia, che è caratterizzata da ruoli esecutivi elettivi ma dall'assenza di assemblee decisionali e organi legislativi (tranne che nel Regno Unito)

Su piano politico italiano, non è più chiaro se le intenzioni del governo, e dello stesso Parlamento, riguardino (in ordine di tempo della presentazione delle proposte): (a) l'abolizione delle province; (b) il diradamento numerico; (c) il diradamento delle funzioni (ad esempio, mantenere solo ambiente e trasporti); (d) la riduzione del numero con collegato l'accorpamento; (e) il riordino.

Al tempo stesso, sono depositate numerose richieste di modifiche dei confini regionali con passaggio di comuni da una regione all'altra: specialmente per il passaggio dalla Campania a Basilicata, Molise e Puglia; dal Lazio alla Campania, Toscana e Umbria; dalla Liguria a Piemonte e Toscana, dal Piemonte alla Liguria e Valle d'Aosta, dal Veneto al Friuli – Venezia Giulia e Trentino – Alto Adige, in quest'ultimo caso chiaramente sotto l'attrazione dei vantaggi esistenti nelle regioni a statuto speciale. Ci sono anche casi di richiesta di istituzione di nuove regioni: la già citata Lunezia, il Sannio (formato dal Molise e dalle province di Benevento e Avellino provenienti dalla Campania), il Molisannio (Molise e provincia di Benevento), la Moldaunia (Molise e provincia di Foggia), la riunificazione di Abruzzo e Molise, la Marca Adriatica (Marche, Abruzzo, Molise), il Salento, la Silenia (Benevento, Avellino e Salerno), il Triveneto riunificato, ecc.

Esistono altresì numerose questioni confinarie, fra cui le principali: il Portogruarese, in parte di lingua friulana, che aspira al passaggio da Veneto a Friuli; l'area ladina del Cadore che ha richiesto più volte il passaggio al Trentino – Alto Adige, a cui una volta apparteneva; la zona oggi laziale di Cittaducale e Amatrice oscillante tra il Lazio (Rieti), le Marche (Ascoli Piceno) e l'Abruzzo (L'Aquila); la formazione Grande Lucania con il passaggio del Cilento e Vallo di Diano alla Basilicata; ecc. Ma, nonostante numerosi referendum, l'iter completato è stato solamente uno: il passaggio dell'Alta Val Marecchia dalle Marche all'Emilia – Romagna).

Il quadro europeo. Questa situazione complessa ed in parte confusa può essere affrontata, oltre che in termini politici, riguardanti soprattutto il livello e le modalità del federalismo e dell'autonomia degli enti locali, in termini pratici e operativi. Il dato storico e la tradizione amministrativa indicano abbastanza chiaramente come l'ente locale di riferimento potrebbe essere la provincia. D'altro canto, questa indicazione si scontra con l'eccessivo numero di enti che ne risulterebbe e con il contrasto che emergerebbe rispetto alla situazione europea. Quest'ultima può essere così schematizzata:

Regno Unito (monarchia costituzionale plurinazionale):

Struttura amministrativa tradizionale (non paragonabile ad altri paesi, secondo un modello non-costituzionale ma regolato da leggi e consuetudini):

- 4 nazioni (Inghilterra, Galles, Scozia, Irlanda del Nord);
- contee, poi differenziate (in Inghilterra e Galles) in contee, distretti (compresi distretti metropolitani e London "borough") e "parish" (ossia "parrocchie", in Galles dette "community"), con strutture di governo elettive e competenze variabili; in Scozia vi sono regioni e distretti, ed in Irlanda del Nord distretti.

Nel 1994, sulla scorta di tendenze europee, vengono creati in Inghilterra 10 (poi 9, compresa la Grande Londra) uffici regionali per aree già individuate in precedenza (1949) sulla base di definizioni statistiche senza implicazioni storico-culturali. Quindi, fino al 2011, sono esistite istituzioni regionali, secondo varie ipotesi di funzionamento e competenze, ma mai in quanto organi di governo con autorità proveniente da elezione popolare diretta; poi, queste strutture non sono state più riattivate, e le competenze restituite al governo centrale o alle autorità locali tradizionali. Le regioni rimangono come entità statistica e ai fini dell'applicazione di alcuni programmi europei (regioni NUTS 1, "nomenclatura delle unità territoriali a fini statistici", primo livello sub-nazionale secondo il Trattato di Maastricht).

Dopo il 1997, secondo il principio della "devoluzione", sono stati istituiti per le nazioni diverse dall'Inghilterra: una assemblea scozzese (per istruzione, sanità, ambiente, cultura, agricoltura), una assemblea gallese (con bilinguismo), un governo autonomo locale per l'Irlanda del Nord (processo di pace); è attivo un movimento per l'istituzione di un'assemblea della Cornovaglia.

Inghilterra:

100 contee/distretti, superficie media 1.300 km², popolazione media 500.000.

9 regioni, superficie media 1.450 km², popolazione media 550.000.

Galles:

22 distretti unitari, superficie media 950 km², popolazione media 135.000.

Scozia:

28 distretti unitari, superficie media 2900 km², popolazione media 200.000.

Irlanda de Nord:

26 distretti unitari, superficie media 520 km², popolazione media 70.000.

Francia (repubblica presidenziale)

Struttura amministrativa tradizionale:

36.760 comuni, organizzazione istituzionale elettiva di base, competente per la distribuzione dei servizi e in controllo (se superiore ai 2.000 abitanti) delle relative risorse finanziarie.

96 dipartimenti, più 5 d'oltremare, istituiti durante la Rivoluzione nel 1790, inizialmente 83, fino a 130 nel 1809 con il Primo Impero, poi 86, 89 con l'annessione di Nizza e Savoia, vari ritocchi fino al numero attuale; guidato da un consiglio generale e un presidente, agisce come mediatore della società locale e assiste i comuni; il capoluogo è sede del prefetto e delle articolazioni locali del governo centrale.

Dal 1986, 21 regioni (in territorio metropolitano) a pieno titolo, con consiglio regionale elettivo e presidente del consiglio, dotate anche di un consiglio economico e sociale, espressione di un regionalismo funzionale di tipo amministrativo e tecnocratico, ma non di tipo federalista.

Dipartimento: superficie media 5.650 km², popolazione media 637.000.

Regione: superficie media: 24.700 km², popolazione media 2.900.000.

Spagna (monarchia costituzionale)

Struttura amministrativa tradizionale:

50 province organizzate in 14 regioni (dello stato franchista, ma che affondano le radici nei regni della Riconquista e nel sorgere di uno statomultinazionale).

(Regni tradizionali della corona di Spagna: Castiglia, Leon, Aragona, Navarra, Granada, Mallorca, Toledo, Siviglia, Valencia, Cordova, Menorca, Murcia, Galizia, Asturie, Jaen, Algarves, Algeciras, Gibraltar, Canarias, ed inoltre Due Sicilie, Gerusalemme, Sardegna, Corsica, Indie occidentali e orientali; contee di Roussillon, Cerdanya, Barcellona, Girona, Osonia, Besalù, Cavadonga; signorie di Biscaglia, Molina).

Dal 1978, 17 comunità autonome (di cui 4 con un livello più alto di autonomia) e 2 territori (enclave nord-africane) che comprendono una o più province (tradizionali), che non sono però in rapporto di subordinazione, con consigli provinciali eletti in secondo grado dai consiglieri comunali.

Provincia: superficie media: 6.100 km², popolazione media 900.000.

Comunità: superficie media: 18.000 km², popolazione media 2.650.000.

Germania (repubblica federale)

Struttura amministrativa:

Länder, stati componenti frutto delle modificazioni dovute alle due guerre mondiali ed al regime di occupazione dei principali stati storici, dapprima 11 (legge fondamentale del 1949), comprese le due città-stato, nella Repubblica federale (Germania Ovest), poi passati ad un totale di 16 dopo la riunificazione con la DDR (Germania est) nel 1990. Competenza esclusiva dei Länder: diritto comunale, settori dell'ambiente, istruzione primaria e secondaria; competenze concorrenti: diritto civile e penale, giustizia, nazionalità, diritto economico e del lavoro, previdenza sociale. Accanto alla Dieta federale eletta a suffragio universale (Bundestag) una "camera delle regioni" (Consiglio Federale, Bundesrat) eletta dai consiglieri dei Länder. Ad un livello più basso, i Länder sono organizzati in Gemeinden (comuni), che non ricoprono però tutto il territorio, e in Kreis (comprensori) che amministrano il restante territorio ed hanno anche alcune competenze integrate territoriali sui Gemeinden che però non sono subordinati.

Länder: superficie media 22.300 km², popolazione media 5.100.000.

Quadro riepilogativo della struttura amministrativa degli stati membri dell'Unione Europea ai

vari livelli subordinati al livello nazionale (i livelli non segnati in grassetto sono livelli tipicamente statistico-burocratici imposti dalla UE; il primo livello NUTS è quello che la UE richiede per gli adempimenti statistici e per alcune azioni programmatiche; sono indicate le diverse terminologie):

<i>Stato membro</i>	<i>NUTS</i>	<i>Regioni e simili</i>	<i>Province e simili</i>	<i>Comuni o altro</i>
Austria	Austria Est	3 stati federati	distretti o statutarstadte	Municipalità
	Austria Sud	2 stati federati		
	Austria Ovest	4 stati federati		
Belgio	Brussels	(comunità)	Capitale	comuni
	Reg. Fiandre	(comunità)	5 province	comuni
	Reg. Vallonia	(comunità)	5 province	comuni
Bulgaria	Severna Iztochna	4 entità	27 distretti	264 municipi
	Yugozapdna YT	2 entità		
Cipro	Cipro			
Ceca, Rep.	Ceca, Rep.	8 entità	14 province	
Germania	Baden Wurttem.		4 distretti	Gemeinden /Kreis
	Baviera		7 distretti	
	Berlino		1 distretto	
	Brandenburg		2 distretti	
	Brema		1 distretto	
	Amburgo		1 distretto	
	Hessen		3 distretti	
	Meckelnburg V.		2 distretti	
	Bassa Sassonia		4 distretti	
	Nord Reno- Wes.		5 distretti	
	Renania- Palatin.		3 distretti	
	Sarre		1 distretto	
	Sassonia		3 distretti	
	Sassonia- Anhalt		1 distretto	
	Schleswig H.		1 distretto	
	Thuringia		1 distretto	
Danimarca	Danimarca	5 regioni		
Estonia	Estonia			
Finlandia	Finlandia	5 regioni	24 province	
	Aland	Aland	3 province	
Francia	Ile-de-France	Ile-de-France	96 dipartimenti	36.700 comuni
	Bacino di Parigi	6 regioni		
	Nord-Pas-de-C.	Nord-Pas-de-C.		
	Est	3 regioni		
	Ovest	3 regioni		
	Sud-Ovest	3 regioni		
	Centro East	2 regioni		
	Mediterraneo	3 regioni		
Grecia	Nord Grecia	4 regioni	20 nomoi	
	Grecia Centrale	5 regioni	22 nomoi	
	Attica	Attica	Attica	
	Egeo e Creta	3 regioni	9 nomoi	
Irlanda	Irlanda	3 regioni	4 province	27 contee

Questi dati comparati indicano che il primo livello (NUTS) appare chiaramente poco collegato alla reale esperienza dei paesi europei; il livello più utilizzato oscilla, da paese a paese secondo le tradizioni e le condizioni locali, fra il secondo livello (in linea di massima la "regione") e il terzo livello (in linea di massimo la "provincia" o la "contea"), quest'ultimo forse il più radicato nell'esperienza di governo locale. Segue poi un livello locale spesso collegato al concetto di comune, soprattutto nei paesi che hanno costruito nei secoli una tale entità.

Dopo questa ricognizione sui livelli di tipo amministrativo, è doveroso ricordare i tentativi portati avanti al fine di identificare dei livelli corrispondenti ai bacini naturali, ossia ad aree caratterizzati da un patrimonio geografico, climatico, geologico, biogeografico, paesaggistico, ecosistemico e culturale (ad esempio, vallate o sistemi collinari o altipiani). Questi bacini talvolta corrispondono alle "piccole regioni" tradizionali e naturali (esempi italiani: Val d'Ossola, Brianza, Valtellina, Val Camonica, Val Pusteria, Val Sugana, Cadore, Carnia, Polesine, Lomellina, Oltrepò Pavese, Langhe, Monferrato, Lunigiana, Garfagnana, Versilia, Mugello, Casentino, Chianti, Val d'Orcia, Montefeltro, Val Nerina, Piceno, Maremma Toscana, Tuscia Laziale, Cicolano, Ciociaria, Campagna Romana, Pianura Pontina, Marsica, Sibaritide, Agro Nocerino-Sarnese, Cilento e Vallo di Diano, Gargano, Capitanata, Murge, Salento, Marchesato, Locride, Val di Noto, Val Demone, Val di Mazara, le tante "piccole regioni" ed i giudicati della Sardegna), altre volte ai territori governati da autorità di bacino,

comunità montane, ecc. L'esperienza insegna però che ben raramente queste entità corrispondono ad entità amministrative quali la provincia.

Alcune indicazioni. Trarre delle indicazioni coerenti ed applicabili da questo complesso di dati ed esperienze non è un'operazione triviale. Molte osservazioni, anche in sede europea, sembrano in favore dell'istituzione provincia/contea come livello di governo locale più appropriato per una serie di ragioni, principalmente il valore e l'esperienza storica accumulate ed il grado di riconoscimento da parte della cittadinanza. Questa posizione farebbe pensare all'ipotesi italiana di abolizione delle province come ad un errore. D'altro canto, la dimensione regionale presenta numerosi vantaggi, collegati all'evoluzione degli enti locali nei vari paesi ed ai comportamenti permessi da questa situazione. E' anche da tener presente che *"Esiste una soglia demografica sotto la quale vengono a mancare i presupposti per una reale autonomia finanziaria"*. E ancora: *"La trasformazione dello stato italiano in direzione di un neoregionalismo o del federalismo è coerente con la nostra coscienza storica quegli obiettivi furono ben concepiti durante il Risorgimento: non solo da Carlo Cattaneo, ma anche da un padre dell'unità d'Italia come il conte Cavour, che nella fase costituente sostenne il decentramento, l'autonomia dei nuovi territori"*. (Marcello Pacini, Fondazione Agnelli, 1992). Dulcis in fundo, gli iter costituzionali per smantellare il ruolo privilegiato delle regioni appaiono pressochè impraticabili in tempi utili, per non parlare dei costi. Le indicazioni che se ne traggono sono quindi le seguenti:

- scelta dell'opzione rappresentata dalle regioni e miglior definizione del loro ruolo e delle modalità di funzionamento;
- diminuzione tendenziale del numero delle regioni mediante accorpamenti allo scopo sia di eliminare l'attuale eccesso di frammentazione che di portare il secondo livello ad una posizione simile al primo, riunificando di fatto NUTS e regioni;
- riduzione drastica del numero delle province stabilito secondo criteri collegati alle scelte precedenti;
- utilizzo ad hoc delle istituzioni diverse, in possesso di autonomia e attive in settori chiave per il decentramento e il federalismo (camere di commercio, università, fondazioni, consorzi, ecc.);
- monitoraggio continuo dell'evolversi degli enti locali ed identificazione/diffusione delle migliori pratiche.

In altre parole, il problema da porre correttamente non è se incidere eliminando le province oppure le regioni, ma intervenendo parzialmente su entrambe in modo vigoroso e correlato; senza dimenticare che il problema si estende al livello più di base, cioè ai comuni per i quali è ovviamente chiaro quanto sia necessario un processo di sfrondamento e semplificazione (tramite accorpamenti o consorzi) e forse anche di razionalizzazione territoriale.

Operare un taglio preferenziale potrebbe essere non solo difficile dal punto di vista procedurale ma anche in termini di efficacia del provvedimento. E' opportuno un intervento intelligente e integrato, sulla linea degli obiettivi sopra delineati. Questi obiettivi potrebbero avere valore europeo. *"... le collettività territoriali, coscienti degli adattamenti ai quali è necessario pervenire ... possono contribuire a(la) ... costruzione di un'Europa politicamente unita"* (Jacques Delors).

Appendice: Schema dei sistemi istituzionali di governo di alcuni paesi

United States	Presidential federal republic,
	President elected by electoral colleges following state elections or electoral primaries,
	Two-party system (with mid-term elections),
	Senate and house elected by majority vote in uninominal colleges (2 per state in senate, quasi-proportional in house),
	States with governor, senate, house of representative,
	Counties with elected officers, contain cities and unincorporated areas.
Mexico	Presidential federal republic,
	President elected by majority popular vote,
	Quasi two-party system,
	Senate per college winner takes 2 other takes 1, house 300 uninominal 200 proportional with largest remainder,
	States with governor, states, house of representative.
New Zealand	Parliamentary monarchy (with prime minister),
	Governor general representing the Queen of Great Britain,
	Multi-party system with two main parties,
	House with 51 elected proportionally for parties 62 uninominal 7 reserved to Maoris,
	11 regions governed by elected councils, 7 by unitary authorities.
United Kingdom	Parliamentary monarchy (with prime minister),
	Essentially centralized state without a regional organization but with relevance given to the "nations",
	Queen Elisabeth II,
	House of Lords with 538 nominated for life and 92 hereditary (no legislative power),
	Three-party system plus national parties,
	House of Commons elected by majority vote in uninominal colleges,
	Scottish Parliament (largest powers), Welsh Assembly, Northern Ireland Assembly, London Assembly,
	Local authorities with local elections (metropolitan counties, unitary districts, counties).
Francia	Presidential (unitary) republic (with prime minister),
	Typically centralistic state even if with levels of local power,
	President elected by two-turn run-off,
	Senate elected indirectly by 150,000 great electors (national and local officials),
	House elected by uninominal majority two-turn system,
	Multi-party system with two main parties,
	21+1 regions (with professional representation), 96 departments, 342 arrondissements, 3,883 cantons, 36,569 communes +730 associated communes (3 communes divided in municipal arrondissements) but with inter-communal structures: strong

Nell'Unione Europea, 2 stati membri sono repubbliche federali (Austria e Germania), 2 sono monarchie costituzionali con un certo livello di federalismo basato sull'esistenza di "nazioni" (Regno Unito) o sulla larga autonomia concessa alle comunità (Spagna) pur essendo il sistema di governo comunque centralizzato, 1 è una monarchia costituzionale in trasformazione in senso federale (Belgio) ed 1 uno stato unitario in teoria federale (Cipro), 1 è una repubblica presidenziale (Francia), 16 repubbliche parlamentari (Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Italia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria) e 4 monarchie costituzionali (Danimarca, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia). Vi è poi 1 repubblica presidenziale (Croazia) il cui accesso è stato deciso ma deve essere ancora ratificato da alcuni stati membri.

Bibliografia e sitologia

AA.VV. *Atlante Storico-Politico del Lazio*. Laterza, Bari, 1996.

Bertarelli, L.V. *Guida d'Italia del Touring Club Italiano*. TCI, Milano, 1923.

Calendario Atlante De Agostini. Istituto Geografico De Agostini, Novara, edizioni del 1942 al 2011.

Bracalini, P. La Padania? L'ha inventata la Fondazione Agnelli. *Il Giornale*, 25 giugno 2010.

CENSIS (a cura di). *Autonomie con l'Europa: Città e Regioni verso l'Integrazione Europea*. 7ª edizione, Franco Angeli, Milano, 2008.

Ciccarelli, R. (a cura di). I dipartimenti francesi d'Italia. In: *Il Postalista* (Monticini, R., direttore), www.ilpostalista.it/sp_fr.htm.

Coppola, P. *Geografia Politica delle Regioni Italiane*. Giulio Einaudi, Torino, 1997.

Decembrini, E. Progetti di regionalismo in Italia alla vigilia dell'avvento del fascismo: La posizione del Partito Popolare Italiano. Tesi di laurea, Università degli Studi di Roma – Tre, 1999.

De Gennaro, R. Venti regioni sono troppe, facciamone dodici. *La Repubblica*. 3 dicembre 1992.

Fondazione Agnelli. Riforma dello Stato e Pluralismo Sociale in Italia. Paper 08, In: Fondazione Agnelli. *Otto Anni di Attività: 1993-2000*. Fondazione Agnelli, Torino, 2001.

Galliussi, D. Regionalismo e federalismo in Italia e in Germania: Due modelli a confronto e profili di cooperazione transfrontaliera. Tesi di laurea, Università degli Studi di Roma – Tre, 2004.

Legge sull'amministrazione comunale e provinciale (All. A della legge 20 marzo 1865, n. 2248 per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia),^[1] annotata da Serpieri, A., e continuata da Saredo, G., e da Berghoën, A., *Unione Tipografica-editrice*, Torino, 1884, ripresa da Open Library, 20 marzo 2010.

Losio, G. Progetto 100 città, le 100 regioni d'Europa, macro-regioni europee. www.losio.com/rue/Federalismo.html. 8 luglio 2010.

Miatello, A. Il federalismo amministrativo in Germania, Svizzera e Stati Uniti d'America. Relazione per il convegno "Fisco Lavoro Sviluppo", Conegliano Veneto, 1998, www.br3nn0s.org/federalismo/miatello.htm.

Miglio, G. *Una Costituzione per i Prossimi Trent'anni. Intervista sulla Terza Repubblica*. Laterza, Rome-Bari, 1990.

Moto proprio della Santità di Nostro Signore Pio VII in data de' luglio 1816 sulla organizzazione dell'amministrazione pubblica. 1816.

Oliveri, L. Se le Regioni inglobano le Province. www.lavoce.info/articoli/-istituzioni_federalismo/, 13 luglio 2012.

Pacini, M. Rileggendo le riflessioni della Fondazione Agnelli: Movimento geoeconomico, principio di sussidiarietà e dimensioni sub-nazionali del governo. In: Veronesi, A. (a cura di), *Federalismo Visto da un Padano*, www.br3nn0s.org/federalismo/fondagn.htm, 12 gennaio 2003.

Rizzo, S. Il taglio impossibile delle Province tra ribellioni, cavilli e rinvii. *Corriere della Sera*, 13 agosto 2012.

Rossi, E. *Gli Stati Uniti d'Europa*. Ristampa anastatica dell'edizione originale del 1944 (Pistone, S., a cura di), CELID, Torino, 2004.

Unione Comuni Italiani per cambiare Regione. I confini regionali più discussi. 28 giugno 2012. www.comunichecambianoregione.org/

Unione Europea. Overview maps of the NUTS and the statistical Regions of Europe. web.archive.org/web/20100531085537/http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/pngmaps/eu1. 15 agosto 2012.

Veronesi, A. (a cura di). Federalismo visto da un padano: Perché parlare di federalismo ora? www.br3nn0s.org/federalismo/index.htm. 12 gennaio 2003.

Wikimedia. Confini delle Province e dei Distretti del Regno delle Due Sicilie. 13 aprile 2011. it.wikipedia.org/wiki/File:Province_duosiciliane.png.

TABLE 1. PARLIAMENTS AND MEMBERS OF PARLIAMENT: A COMPARISON

<i>Country</i>	<i>Higher chamber</i>	<i>Type of higher chamber</i>	<i>Number of senators</i>	<i>x/y</i>	<i>Lower chamber</i>	<i>N. of representatives</i>	<i>1/inhab (1/H+L)</i>	<i>subunits</i>	<i>average popul. per subunit</i>
United States	Senate	federal	100	2/state	House	435	1/647,000	50 states (3,141) counties	6,020,000
Mexico	Senate	federal	128	4/state	House	500	1/212,000	32 states	3,226,000
New Zealand	-	-	-	-	House	121	1/33,209	18 regions	264,000
United Kingdom	Lords	Consultative function	538+92 (life+hereditary)		Commons	646	1/94,000	4 nations (177 counties/other)	341,000
France	Senate	from great electors	331	1/201,000	Assembly	577	1/111,000	21 regions + Corsica (96 departments)	2,913,000
Germany	Bundesrat	Federal (lander-designed)	69	1/898,000	Bundestag	614	1/101,000	16 states (lander)	5,145,000
Spain	Senate	perfect	264+56 (elected+comunid)		Congress (Cortes)	350	1/116,000 (1/66,000)	17 communities (former 50 provinces)	2,650,000
Israel	-	-	-	-	Knesset	120	1/59,000	6 districts	1.286,000
India	Council	Federal (designed)	233	1/416,000	P. House	543	1/1.895,000	28 states (nested subdivisions)	37,700,000
China	-	-	-	-	P. Assem	2979	1/417,000	31 provinces/reg. (nested subdivisions)	41,742,000
Japan	High	perfect	242	1/529,000	House (Diet)	460	1/278.000 (1/127,000)	49 prefectures	2,612,000
Italy	Senate	perfect	315	1/189,500	House	630	1/94,800 (1/63,000)	20 regions (110 provinces)	2,980,000 542,000

Evoluzione nel tempo del numero delle province:

	1861	1866	1870	1924	1927	1935	1941	1954	1974	1992	2004
Piemonte	5	5	5	5	7	8	8	7	7	8	8
V. d'Aosta								1	1	1	1
Lombardia	6	7	7	7	8	8	8	8	8	10	12
Veneto (V. Euganea)		8	8	8	8	8	8	7	7	7	7
Venezia Tridentina				1	2	2	2				
Trento								1	1	1	1
Bolzano								1	1	1	1
Venezia Giulia				3	4	4	3				
Dalmazia							3				
Slovenia							1				
Friuli-V.G.								3	4	4	4
Liguria	1	2	3	3	4	4	4	4	4	4	4
Emilia e Romagna	8	8	8	8	8	8	8	8	8	9	9
Toscana	8	8	8	8	9	9	9	9	9	10	10
Marche	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5
Umbria	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Lazio			1	1	4	5	5	5	5	5	5
Abruzzi e Molise	4	4	4	5	5	5	5				
Abruzzo								4	4	4	4
Molise								1	2	2	2
Campania	4	4	4	5	4	4	4	5	5	5	5
Puglia	3	3	3	4	5	5	5	5	5	5	6
Lucania (Basilicata)	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Calabria	3	3	3	3	3	3	3	3	3	5	5
Sicilia	7	7	7	7	9	9	9	9	9	9	9
Sardegna	2	2	2	2	3	3	3	3	4	4	8
TOTALE	57	67	69	76	91	93	96	92	95	102	110