

Provincia e città metropolitane (28/02/2014)

Relatore: avv. Gianpaolo Iaselli

Ringrazio l' Istituto Superiore di Scienze Religiose e per esso il suo direttore Don Nicola Lombardi infaticabile organizzatore dei corsi che l'Istituto tiene su argomenti di grande attualità, per avermi voluto tra i relatori del corso di formazione dell'anno corrente. L'oggetto della conversazione di questa sera riguarda la Provincia e le città Metropolitane, un tema sospeso tra passato e futuro, tra un ente che dopo essere sopravvissuto per oltre duemila anni alle vicissitudini della storia viene oggi messo in discussione tanto che da parte di molti se ne canta, a torto e poi vedremo il perché, il "de profundis" e le città metropolitane di cui si parla da oltre un ventennio (previste peraltro nel dettato costituzionale nel titolo V ed il primo riferimento è nell' art. 114 e poi nei successivi) ma che stentano a decollare e ciò a causa della lentezza della politica che sembra quasi ingessata quando è chiamata a dare risposte forti alle necessità dei tempi che mutano. L' attuale momento politico, non privo di forti fibrillazioni, sembra cada nel momento propizio per affrontare il tema ineludibile e non rinviabile delle riforme e delle Istituzioni e della Costituzione , avuto riguardo al titolo V della stessa (dall' art. 114 all' art.133). L' auspicio è , quindi, che finalmente si abbia il necessario coraggio, non disgiunto da un sussulto di dignità della classe politica, nell' affrontare con determinazione assoluta quelle riforme che un Paese quale l' Italia attende da troppi anni ed i cui rinvii hanno reso vetusta e fuori dai tempi l' attuale organizzazione dello Stato e delle sue articolazioni territoriali.

Fatta questa premessa, sulla quale torneremo più avanti, dobbiamo necessariamente parlare della Provincia (non mancando di intrattenerci più avanti, sia pure brevemente, su quella che è stata l' origine e la storia di Terra di Lavoro) per quello che storicamente e non solo ha rappresentato, e nella macchina amministrativa dello stato, e come articolazione territoriale cerniera fra comuni e stato fino al 1970, data di inizio dell' Istituto Regionale, e per quello che dovrebbe essere la sua configurazione dopo l' approvazione del disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati il 21/12/2013 ed ora al vaglio del Senato.

La provincia ha in origine presso i Romani il significato di " competenza , sfera di influenza" con riferimento ai magistrati rivestiti di imperium: si dice così provincia consularis o praetoria il campo entro cui si svolgono e sono contenute le attribuzioni del console o del pretore. Quando dei due pretori l' uno è destinato a giudizi fra cittadini (praetor urbanus) l' altro a quelli in cui almeno una delle parti è uno straniero (praetor peregrinus), la competenza del primo si chiama provincia urbana, quella dell' altro provincia peregrina: tale uso della parola si continua fino agli ultimi tempi della repubblica, trovandosene esempi anche in Cicerone.

A poco a poco, invece, il vecchio significato cede il posto ad uno nuovo che è del resto derivato dal primo. Infatti quando, acquisito il possesso della Sicilia ,il Senato decise di nominare per il governo di essa un nuovo pretore(siamo nel 227 a.c.), questo fu detto praetor Siciliae e la sua sfera di competenza provincia Sicilia; lo stesso avvenne dopo l' acquisizione a Roma della Sardegna e della Spagna. D'altro canto, poiché normalmente i consoli erano destinati al comando di un esercito fuori d' Italia , la provincia Consularis finì con l'essere la zona di territorio entro cui si esercitava il potere dei consoli stessi , cioè il comando militare ed il governo amministrativo e giudiziario che ne derivava. Pertanto, e veniamo alla prima definizione di articolazione territoriale, provincia si disse il territorio, grande o piccolo,determinato nei suoi confini ,ma anche talvolta, di estensione non ben

definita in cui, fuori dei confini d' Italia, si esplicava il potere militare, amministrativo e giudiziario di un magistrato rivestito di imperium. Ed è a questo punto che il secondo significato col tempo manda nel dimenticatoio il primo e con il regolarsi del governo provinciale ed il precisarsi dei limiti territoriali di ciascuno di questi governi, finisce con il divenire sinonimo di circoscrizione territoriale ed amministrativa. Ora non sarò qui a tediarvi sui successivi passaggi che vi furono circa le competenze delle province ma sin dai romani oltre ad esistere il concetto di provincia come articolazione territoriale incomincia a nascere la provincia con proprio ordinamento. Sin dai tempi dell' Imperatore Augusto , Roma lascia che le Province siano dotate di assemblee e tali assemblee, che all' inizio avevano funzioni di carattere religioso (si riunivano annualmente intorno al tempio o all' altare dedicato al culto di Roma o di Augusto), con l' andare del tempo assumono sempre più chiara la connotazione e funzione politica; infatti, nel corso delle assemblee, i rappresentanti di città e dei popoli della provincia espongono a mezzo di una ambasceria (legatio) all' imperatore stesso i problemi e gli speciali bisogni della provincia , muovono accuse al governatore o gli decretano onori; l' assemblea provinciale , come si vede, di fatto assume il carattere di organo rappresentativo dei popoli ed in qualche caso anche di controllo dell' attività del governatore nominato da Roma.

Nell' impero romano le province assumono via via un'importanza sempre più marcata , tanto che anche in Italia nel periodo di Diocleziano il territorio venne suddiviso in sette circoscrizioni ognuna delle quali comprendeva una o due delle antiche regioni augustee. Solo la città di Roma, con un esteso circondario, era sottoposta ad una giurisdizione speciale ed indipendente. Senza dilungarmi oltre, come si vede, l' istituto della Provincia anche in epoca romana subì varie trasformazioni ma rimase saldo il criterio di suddividere l' impero in Province dotate di una certa autonomia , tanto che continuarono ad avere la loro assemblea; alla riscossione delle imposte ed alla amministrazione delle finanze provvedevano i comites largitionum.(Funzionari imperiali addetti alla riscossione di tributi che potrebbero essere equiparati agli attuali funzionari dell' Agenzia delle Entrate).

La circoscrizione provinciale rimane ancora viva nel medio-evo e viene presa successivamente a modello , sia pure con caratteristiche diverse già nel XIII e XIV secolo nello stato pontificio e successivamente anche in Piemonte , che dal XVI secolo abbandona la suddivisione territoriale in comuni per passare a quella provinciale modellandosi in larga misura su quella della monarchia francese ove il territorio era stato suddiviso in un certo numero di grandi signorie e ciascuna di queste aveva dato vita ad un vigoroso particolarismo regionale con parlamento e stati provinciali, consuetudini proprie ed ordinamento di governo. Sarebbe troppo lungo ora analizzare l' evoluzione della Provincia nei secoli e, quindi, debbo per necessità espositive procedere per sintesi , altrimenti sottrarrei troppo tempo alla vostra pazienza e finirei per parlare poco della Provincia dall' Unità d' Italia ad oggi.

Storicamente è noto che la legge comunale e provinciale del 1865 non fu accolta con favore e non tanto per la ambigua e difettosa regolazione dell' Istituzione Provincia quanto per come furono ridistribuite le singole province sul territorio nazionale. Infatti i criteri di identificazione delle singole province (e , quindi delle identità territoriali) crearono squilibri rispetto alle dimensioni e consistenze delle stesse. Si rilevava già allora che la Provincia si presentava come un ente di scarsa vitalità bisognoso di essere rinvigorito. Con la riforma del 1888 (l. del 30/12 n.5865) veniva istituita in ogni Provincia una G.P.A., composta dal Prefetto , da due consiglieri di Prefettura e da quattro membri eletti dal consiglio provinciale . In effetti, il controllo governativo sugli atti della Provincia sostituiva di fatto le precedenti attribuzioni della Deputazione Provinciale. Nello stesso tempo però cadeva la presidenza “ di diritto” della deputazione provinciale al Prefetto e la connessa titolarità della rappresentanza della Provincia ; l' una e l' altra competenza passano al Presidente della Deputazione Provinciale. La riforma del 1888 venne trasfusa nel t.u. della legge comunale provinciale del 10/02/1889 n.5291. Tale sistema di controllo sugli atti amministrativi è quello che è

poi , di fatto, rimasto in vigore fino al 1970 , data di insediamento dei primi Consigli Regionali, passando anche attraverso il t.u. del 1915 e del 1934. Si può , quindi, tranquillamente affermare che ancora oggi si può risalire a quella antica legge (10/02/1889 e successive modificazioni) per individuare l' essenza e la giusta connotazione della Provincia Italiana. E dal 1915 la Provincia è stato l' Ente intermedio tra stato e comuni con competenze e funzioni di grande rilevanza. Durante il fascismo fu abolito il Consiglio provinciale , organo deliberante, fu abolita la deputazione provinciale e relativa presidenza elette dal primo, e si sono ad essi sostituiti il preside, di nomina regia, organo attivo e deliberante ed un rettorato, che, a differenza della consulta municipale, ha vere funzioni deliberative e non consultive. La figura del prefetto assume importanza centrale per il potere di controllo che esercita sugli atti del preside o del rettorato , controllo che oltre che amministrativo diventa politico dipendendo strettamente dal Ministero degli Interni e per essere la stessa figura del prefetto di forte caratterizzazione politica. Per quanto riguarda la nostra Provincia , essa, fu soppressa dal fascismo il 2/01/1927 e Caserta capoluogo divenne Provincia di Napoli. Quella che era stata una delle più estese province d' Italia (191 comuni e 5268 Km quadrati di territorio) fu smembrata ed il suo territorio passò alle Province di Napoli, Frosinone, Roma , Benevento, Campobasso e successivamente Latina (Littoria). L' 11/6/del 1945 con decreto luogotenenziale veniva ricostituita in dimensioni molto più ridotte la Provincia di Caserta con 100 comuni , poi divenuti 104, ed un' estensione territoriale pari a 2639 chilometri quadrati. Il primo settembre del 1945 fu la data di insediamento della deputazione provinciale che resse le sorti della Provincia fino al 26/05/1952 data delle prime consultazioni provinciali del dopo guerra.

Prima di passare al capitolo della soppressione delle province e della istituzione delle città metropolitane ritengo opportuno fare qualche considerazione su quella che storicamente è stata la nostra Provincia dall' Unità d' Italia ad oggi. Terra di Lavoro nel ricordo dei viaggiatori stranieri tra il settecento e l' ottocento era descritta come il Paradiso terrestre per la feracità delle sue terre , per le bellezze naturali per la ricchezza del suo patrimonio culturale, artistico ed architettonico, una terra si diceva baciata dalla buona sorte. In origine prima di affermarsi del toponimo "terra di lavoro" la regione era identificata con il nome di "Liburia". Questo potrebbe derivare dal nome di un' antica popolazione quella dei "Leborini". Secondo un' altra versione , invece , l' origine del nome Liburia è da individuarsi nel gentilizio "Libor" probabilmente divenuto Labor per un errore di trascrizione per una distorsione fonetica. Tralascio per brevità di indicare le varie tappe che portarono all' attuale denominazione ed arriviamo alla stesura delle carte geografiche che tra il 1500 ed il 1700 riportano l' indicazione "Terra laboris olim Campania felix", ove felix sta ad indicare proprio la fertilità del territorio. Detta denominazione ha indicato nei secoli territori sempre più vasti tanto da comprendere oltre la Campania anche parte del Lazio e del Molise. Ma torniamo a quella che era la provincia di Terra di Lavoro dopo l' unità d' Italia. Il censimento del 1863 rilevò che i 187 comuni rimasti alla Provincia di Caserta avevano un popolazione di 653.464 abitanti. La Provincia venne suddivisa in 41 mandamenti raggruppati in cinque circondari (Caserta-Nola-Gaeta-Sora e Piedimonte Matese). La prima decurtazione di territori della Provincia avvenne proprio nel 1861 e si completò , poi nel 1863 con la perdita di alcuni territori a favore della Provincia di Campobasso (alta valle del Volturno - Venafro) e di Benevento(valle Caudina e Telesina) ma ciò nonostante la Provincia di Caserta rimaneva tra le più estese del Regno. La situazione della provincia, quindi, all' indomani dell' unificazione, dopo la battaglia del Volturno (1- 2 Ottobre del 1860) ed il successivo plebiscito del 21/10 successivo era la seguente: Terra di Lavoro era una Provincia a prevalente economia agraria e , nello stesso tempo, con un indice di industrializzazione che era il più elevato delle province meridionali. La produzione agricola, favorita anche dalle bonifiche dei bacini e del Volturno e del Liri, era costituita innanzi tutto da cereali, poi dal cotone, lino, canapa, ulivo, vigna ed agrumi, ed in seguito tabacco e pomodoro.

L' apparato industriale era rappresentato da numerosi opifici per la lavorazione della lana innanzi tutto nella valle del Liri, ma anche a Piedimonte d' Alife , dalla lavorazione della carta nel distretto

di Sora , dalla lavorazione del cotone a Piedimonte ed a Caserta e dall' industria serica, come ben sappiamo a San Leucio. Fiorente era anche l' industria della concia delle pelli a Santa Maria C.V., la fonderia di Atina, le ferriere di Teano e di Isola Liri , le manifatture delle corde di canapa,l' industria molitoria sparsa un po' dovunque, nonché tre cantori navali a Gaeta. Purtroppo, gran parte di queste industrie, dopo l' unificazione, per cause varie come la concorrenza delle industrie del Nord, l' unificazione delle tariffe doganali, il libero scambismo ed altre cause, entrarono in grande crisi e molto di esse purtroppo scomparvero. In seguito alla grave crisi economica che seguì, cominciò nella Provincia di Caserta il fenomeno emigratorio, tanto è vero che dal 1876 al 1900 emigrano da Terra di Lavoro 95813 persone, per la maggior parte contadini, dirette principalmente verso le Americhe.

Dopo l' Unità la Provincia di Caserta affrontò anche il grave problema dell' analfabetismo che in Terra di lavoro raggiungeva l' 88% contro la media nazionale del 74%, con l' incremento di scuole di ogni grado, tra cui l' Istituto Agrario di Caserta, l' Istituto professionale di Arpino, la scuola d' Arte presso il S. Lorenzo di Aversa, così che nel 1871 la nostra Provincia era ad uno dei primo posti tra le Province meridionali per indice di scolarità. Dal 1873 sul territorio provinciale si diffuse la presenza di banche Popolari e Cooperative la cui politica creditizia purtroppo più che il ceto meno abbiente favorì gruppi di potere e la piccola borghesia di recente sviluppo. Nel 1877 Caserta ebbe una Filiale del Banco di Napoli. Antesignana fu però la Banca Popolare di Caiazzo. Va detto che agli inizi del 1900 la nostra provincia ebbe una ripresa sia economica che come miglioramento delle condizioni generali di vita. Terra di lavoro contribuì con il sacrificio di tanti giovani sia alla guerra di Libia che successivamente alla Grande Guerra. Dal 1922 l' avvento del fascismo piuttosto che valorizzare la Provincia di Terra di Lavoro tese a mortificarla fino a decretarne la soppressione il 2/01/27 per , come disse il Duce, dare a Napoli il suo respiro territoriale, considerando, quindi, Caserta ricadente nell' area metropolitana di Napoli. La Provincia ha sede nella città capoluogo e da essa ne prende il nome .

Il capoluogo è sede, poi, della Prefettura e di tutti gli organi periferici dello Stato e di tutti gli enti di rilevanza provinciale. La Provincia anche dopo l' entrata in vigore della Costituzione Repubblicana il primo gennaio del 1948 e fino al 1970, data dell' insediamento dei primi consigli regionali democraticamente eletti nelle consultazioni che si tennero quell' anno, continua ad avere una notevole importanza ed assorbe in sé quasi tutte le competenze che nel titolo quinto della Costituzione erano attribuite alle istituende Regioni. Il Consiglio provinciale proprio per la delicatezza delle funzioni attribuite era chiamato Parlamentino così come i consiglieri deputati provinciali e ciò per marcare l' importanza delle funzioni attribuite alla provincia. La Provincia , in effetti, si occupava di tutte le materie che sarebbero diventate di competenza regionale. La sanità, i trasporti, l' istruzione, i lavori pubblici sia per quanto riguarda l' intera rete delle strade provinciali che per quanto riguarda l' edilizia economica e popolare, l' assistenza , l' agricoltura ed altre funzioni di non secondaria importanza furono ,di fatto, di competenza delle province , si ripete, fino al 1970. E proprio nel periodo che va dal 1945 al 1970 che le Province hanno vissuto il periodo di massima visibilità esercitando l' azione amministrativa in maniera concreta perché venivano espletate tutte quelle funzioni che lo Stato aveva , di fatto , delegate, ponendosi come ente territoriale intermedio tra lo stesso stato ed i comuni. Con l' entrata in funzione dell' Istituto Regionale le Province hanno via via perso tutte quelle funzioni di supplenza che avevano esercitate nelle more dell' avvento delle Regioni e , quindi, iniziò il dibattito protrattosi per quaranta anni sulla utilità dell' Istituzione provinciale e , se non era il caso di procedere ad una profonda revisione della Provincia e delle sue funzioni così come concepita nella carta costituzionale. L' avvento della Regione portò come prima conseguenza la decadenza delle Giunte Provinciali Amministrative rette dai Prefetti e che avevano il compito del controllo di legittimità e di merito degli atti amministrativi dei comuni e della provincia ed alle G.P. A. subentrarono i comitati regionali di controllo e sugli atti del comune che della provincia. Tale strumento di controllo era di nomina politica e fino alla riforma del titolo V della costituzione del 2001(legge costituzionale del 18/10/2001) che ne ha

previsto la loro abolizione ha esercitato le sue funzioni in maniera non sempre coerente e conforme alle disposizioni di legge e lo dico per esperienza fatta personalmente sia come amministratore comunale che provinciale. In effetti, la loro istituzione era stata prevista dalla Legge del 10/02/1953 n.62- c.d. legge Scelba - in attuazione dell' art.130 della Costituzione, i CORECO iniziarono ad operare nel 1971 quando fu operativo l' ordinamento regionale. L' Istituto forse scontava la forte valenza politica che nelle G.P.A. era invece molto sfumata perché a presiederle era il Prefetto quale massima autorità periferica dello Stato.

Ma veniamo ora all' attualità e cioè al disegno di legge costituzionale già approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 21/12/13 ed ora , ripeto, al vaglio del Senato.

La fretta , come sempre cattiva consigliera, indusse il Governo Monti ad emettere due decreti legge (il n. 201 del 2011 e quello n. 95 del 2012) con i quali si andava a modificare profondamente l' assetto delle province e si decretava l' istituzione delle città metropolitane. I suddetti decreti legge furono travolti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 220 del 2013 che pronunciò la illegittimità dello strumento del decreto legge configurato nell' art.77 della carta costituzionale come “atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità ed urgenza”, non utilizzabile, quindi, per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate” in conclusione la Corte rilevò”come non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto – legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure strettamente organizzative.” Per i suddetti rilievi il Governo Letta ha seguito la strada maestra del disegno di legge costituzionale che prevede la riforma degli enti locali così come previsti allo stato dalla Costituzione (artt.114 - 133) con l' istituzione delle città metropolitane , la ridefinizione delle province e delle loro funzioni, la fusione di comuni (altro argomento sul quale varrebbe la pena soffermarsi anche se non rientra nel tema specifico assegnatomi). L' approccio all' argomento non è semplice perché sulla ridefinizione del ruolo delle province e sulla istituzione delle Città metropolitane vi è stato un ultraventennale dibattito che ha visto impegnati i Governi della c.d. Prima Repubblica a partire dal 1970 anno delle prime consultazioni regionali. I miei coetanei ricorderanno che il primo intervento sulla necessità di intervenire sulla soppressioni delle province fu di Giorgio La Malfa ma non incontrò il favore delle maggiori forze politiche dell' epoca. La maggior parte dei partiti riteneva prematuro parlare di soppressione delle province e vi era un forte interesse politico al mantenimento della Istituzione Provincia legato al fatto di non alterare equilibri politici laddove la soppressione delle Province avrebbe turbato assetti interni perché una intera categoria di amministratori locali si sarebbe trovata priva di qualsiasi funzione. Dal 1990 , poi, si sviluppa il dibattito politico sulla riforma degli enti locali con l' approvazione della 142/90 e successivamente della 241/90 aggiornata fino al 2012 che incominciavano a ridisegnare l' assetto degli enti locali con la riforma anche del sistema di voto con la elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia, con l' approvazione degli statuti da parte di comuni e province e con la previsione della istituzione delle città metropolitane. Dal 1990, come si vede, sono trascorsi oltre venti anni per arrivare alla riforma del titolo V della Costituzione attualmente in discussione al Senato. Tutto quanto detto sta a significare come il processo di revisione costituzionale sia stato lento e non al passo con i tempi. Ora, se è vero che la nostra Costituzione è tra le più belle al mondo per quanto riguarda i principi di ordine generale ed universale , è pur vero che per quanto concerne il Titolo V fu figlia dei tempi e di compromessi all' epoca inevitabili , atteso che il paese veniva fuori dal ventennio fascista e da una guerra che aveva lacerato il tessuto sociale ed economico. E fu da quelle macerie materiali e morali che i costituenti dovettero ripartire cercando il giusto equilibrio tra le forze politiche maggiormente rappresentative (la componente cattolica, la comunista , la socialista e la liberale). Il sistema del bilanciamento dei poteri e dei contrappesi si rese necessario proprio per i tempi che il Paese viveva. Oggi, indubbiamente lo scenario politico , economico e sociale dell' Italia è cambiato e dopo sessantasei anni dall' entrata in vigore della Costituzione si avverte l' esigenza di modernizzare ed adeguare ai tempi nuovi l' impalcatura delle articolazioni

territoriali dello Stato. Il Disegno di Legge sopra citato sembra volere rispondere alle mutate esigenze peraltro non più rinviabili. L'attuale Parlamento gioca la sua residua credibilità proprio per il profondo processo riformatore cui è chiamato a rispondere con decisioni rapide che debbono rendere snella ed efficace la macchina amministrativa. (richiamo all'attuale Governo ed ai suoi impegni in materia)

Le città metropolitane previste sono 9 (Milano, Torino, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria) e poi vi è Roma Capitale con normativa ad hoc. Il territorio della città metropolitana coincide con quello della omonima provincia. Possono essere costituite altre città metropolitane, con la procedura dell'art.133 della costituzione primo comma (che statuisce che il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni), nelle province con popolazione superiore ad un milione di abitanti, su iniziativa del comune capoluogo e di altri comuni che complessivamente rappresentino almeno 500 mila abitanti. Gli organi della città metropolitana sono il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana. Il Sindaco metropolitano è il Sindaco del comune capoluogo. Il Consiglio metropolitano è composto dal Sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (da 24 a 12). E' organo elettivo di secondo grado e dura in carica 5 anni; hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci ed i consiglieri dei comuni della città metropolitana. Lo statuto può comunque prevedere l'elezione diretta a suffragio universale del sindaco e del consiglio metropolitano, previa approvazione della legge statale sul sistema elettorale e previa articolazione del comune capoluogo in più comuni o, nelle città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, in zone dotate di autonomia amministrativa..

Il consiglio è organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi ed approva ed adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano; ha altresì potere di proposta dello statuto e dei poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio.

La conferenza metropolitana è composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci della città metropolitana. E' competente per l'adozione dello statuto ed ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuire altri poteri propositivi e consultivi.

L'incarico di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana è svolto a titolo gratuito.

Sono altresì definiti i contenuti dello statuto, che disciplina, tra l'altro, i rapporti tra i comuni e la città metropolitana per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune.

Alle città metropolitane sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordini delle funzioni metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province nonché le seguenti funzioni fondamentali proprie :a) piano strategico del territorio metropolitano; b) pianificazione territoriale generale; c) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento di sviluppo economico e sociale; f) sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Per la prima istituzione delle città metropolitane, che avviene alla data di entrata in vigore della legge, è delineato un procedimento piuttosto articolato. E' previsto un periodo transitorio prima del definitivo subentro alla provincia, destinato a concludersi entro il 1° Novembre 2014 (?) con l'elezione del consiglio metropolitano; entro due mesi dall'insediamento del consiglio è approvato lo statuto definitivo. Nel periodo transitorio opera un comitato istitutivo di quattro membri (sindaco

del comune capoluogo, presidente della provincia o commissario, presidente della regione e sindaco di uno degli altri comuni) ed è eletta una conferenza statutaria.

L' intervento sulle province.

Il disegno di legge approvato dalla Camera individua i seguenti organi della provincia: il presidente della provincia, il consiglio provinciale e l' assemblea dei sindaci. Il riparto di competenze è analogo a quello fissato per gli organi della città metropolitana.

Il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia e resta in carica quattro anni; sono eleggibili i sindaci il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data delle elezioni.

Il consiglio provinciale è composto dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (da 16 a 10). Il consiglio provinciale è organo elettivo di secondo grado e dura in carica 2 anni; hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci ed i consiglieri dei comuni della provincia.

L' assemblea dei sindaci è composta dai sindaci dei comuni della provincia. Anche in tal caso, l' incarico di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell' assemblea dei sindaci è svolto a titolo gratuito.

Le funzioni fondamentali delle province sono le seguenti: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché valorizzazione dell' ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali; c) programmazione provinciale della rete scolastica; d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. La provincia può altresì, d' intesa con i comuni, provvedere alla gestione dell' edilizia scolastica con riferimento alle scuole secondarie di secondo grado.

E veniamo alle ragioni sociali, economiche ed urbanistiche che giustificano l' istituzione delle città metropolitane.

Una analisi compiuta dell' istituto delle città metropolitane non può prescindere dalle ragioni storiche che ne giustificano anzi ne impongono la previsione e la disciplina. Il fenomeno socio-economico è senz' altro quello della evoluzione storica degli insediamenti urbani che, dalla configurazione tradizionale della città-murata (ad alta densità abitativa) distinta dal contado (a bassa densità abitativa), si è modificata nel moderno assetto della città di fatto, diffusa, che si articola sul territorio senza soluzione di continuità tra la città centroide, la periferia, le comunità abitative conurbate e le concentrazioni limitrofe e collegate. L' istituzione delle città metropolitane risponde ad un duplice ordine di esigenze: a) superare le discrasie tra organizzazione amministrativa ed estensione di fatto della città, b) predisporre strumenti di governo adeguati all' amministrazione di realtà territoriali particolarmente complesse, quali quelle metropolitane.

Come già detto, l' istituto delle città metropolitane è stato protagonista di una tormentata storia legislativa (coronata da insuccessi) e costituisce il più macroscopico e calzante esempio delle difficoltà del nostro Paese di modernizzarsi, tramite strategiche riforme istituzionali che in altri ordinamenti sono state già acquisite da tempo.

Ora tralasciando quanto avvenuto nel ventennio di sterili discussioni dal 1990 ad oggi, possiamo senz' altro affermare che, salvo fatti impreveduti ed imprevedibili, in un arco di tempo abbastanza

ragionevole e, comunque , non superiore ai due anni da oggi le città metropolitane dovranno vedere la luce insieme con la mutata funzione delle province che verranno denominate enti di area vasta (o di secondo livello).

Le mie considerazioni su tutto quanto previsto dal disegno di legge costituzionale sulla riforma degli enti locali sono sicuramente positive. Già all'epoca della mia esperienza di amministratore provinciale (1985-1991) si avvertiva l'esigenza con l'approvazione del piano socio-economico e territoriale della Provincia di Caserta di suddividere la Provincia in zone omogenee (l'alto casertano, il litorale domitico, l'area aversana e la conurbazione casertana). Si iniziò a discutere della conurbazione casertana, della città continua che andava da Capua a Santa Maria Vico con un comprensorio di oltre trecentomila abitanti e con la necessità di creare una rete di infrastrutture che rendesse più veloce il sistema delle comunicazioni e della mobilità sia su ferro che su gomma. Si incominciò a comprendere che era giunto il momento di abbandonare sterili campanilismi e ragionare in un'ottica comprensoriale. La classe politica dell'epoca comprese che era necessario per la sopravvivenza di Terra di Lavoro che il piano socio-economico ne esaltasse le specificità e creasse un territorio con proprie identità tali da allontanare il pericolo di finire con il gravitare in maniera subalterna nel territorio dell'area metropolitana di Napoli. Non dimentichiamo che Caserta capoluogo dista in linea d'aria meno di 20 chilometri dal capoluogo della Regione. Ricordo come già allora si dibatteva sul come i problemi di Napoli e della sua area metropolitana, che aveva ed ha una densità abitativa tra le più alte d'Europa, finissero con il riversarsi sul territorio della Provincia di Caserta e ciò anche per alcune scelte di delocalizzazione volute dalla Regione. Vorrei ricordare come esempio le realizzazioni di grandi centri commerciali al confine tra le province di Caserta e Napoli che pur rappresentando occasioni di notevoli investimenti, d'altro canto hanno occupato terreni cosiddetti "dei sette raccolti" dove vi era una economia agricola ancora fiorente. Voglio ricordare, a tal riguardo, che già in sede di discussione e di approvazione del piano socio-economico e territoriale della Provincia di Caserta nel lontano 1987 testualmente recitava "non si è disponibili ad ipotesi di riequilibrio regionale basate solo su spostamenti di popolazione senza delocalizzazione di funzioni produttive forti". In altri termini già allora si temeva la delocalizzazione di funzioni secondarie nella area posta a sud della provincia di Caserta facendo ricadere la stessa, di fatto, nell'area metropolitana di Napoli. Iniziò allora la forte richiesta della classe politica casertana di fare in modo che la seconda università di Napoli fosse localizzata a Caserta e non a Napoli cosa che avvenne agli inizi degli anni novanta. Ritengo che la istituzione della Città metropolitana di Napoli che coinciderà con il territorio della intera Provincia di Napoli possa contribuire a risolvere antichi problemi del capoluogo individuando nel territorio metropolitano le aree omogenee di sviluppo sia per quanto attiene l'economia (penso a Bagnoli futura ed all'immensa area di Napoli Est) sia per quanto riguarda un più ordinato sviluppo urbanistico, sia per la valorizzazione dell'immenso patrimonio artistico, culturale e storico della Provincia di Napoli. Tutto ciò dovrebbe allontanare il pericolo di delocalizzazioni non gradite nella Provincia di Caserta. Bisogna tenere distinti e distanti i problemi dell'area metropolitana di Napoli dalla conurbazione casertana forte di identità e connotazioni ben precise. Ritengo, quindi, che la istituzione della Città Metropolitana di Napoli che, ripeto, si identificherà con il territorio della Provincia di Napoli allontanerà i timori più che giustificati che una parte della Provincia di Caserta possa essere compressa dalla eccessiva vicinanza a Napoli. Nel contempo la soppressione della Provincia di Caserta o per meglio dire la sua trasformazione in ente di secondo livello o "ente territoriale di area vasta" porterà i nuovi amministratori provinciali ad interessarsi innanzi tutto della pianificazione territoriale di coordinamento che dovrebbe presiedere all'ordinato sviluppo del territorio di competenza. Non sono tra coloro che ritengono che dall'attuale riforma le Province escano completamente svuotate di contenuto. Non dimentichiamo che le Regioni hanno dovuto delegare alcune materie alle Province, pur riservandosi l'attività di controllo, quali l'agricoltura, l'urbanistica ed i trasporti che sono materie di importanza decisiva per i territori provinciali. Ritengo, quindi, che anche con la istituzione delle città metropolitane e con la trasformazione delle province,

le stesse possano svolgere ancora il ruolo di ente intermedio tra Regione e Comuni. Assisteremo sicuramente allo snellimento della Provincia sia nelle attribuzioni che nella macchina burocratica , tanto che i dipendenti della Provincia saranno ricollocati nelle altre amministrazioni periferiche e la stessa gratuità di mandato degli amministratori provinciali nello svolgimento delle proprie funzioni è dovuta al fatto che gli stessi sono già amministratori comunali e , quindi, percettori di indennità di carica. Bisogna dire che la disciplina definitiva sia su Città metropolitane che su Province qualificate come “enti di area vasta” è ancora in itinere e che ulteriori modifiche potrebbero intervenire anche se ciò non è auspicabile perché porterebbe ulteriori ritardi nell’ approvazione definitiva della legge costituzionale ora all’ esame del Senato. Va detto che l’ attuale Presidente del Consiglio nel discorso sulla fiducia alle Camere ha più volte ribadito la necessità di accelerare le riforme ed in particolare quella della trasformazione del Senato che rappresenterà il superamento del bicameralismo perfetto e del titolo V della Costituzione per cui potremmo avere le riforme in tempi brevi. Accanto alla riforme del Senato della Repubblica e degli Enti locali va sicuramente affrontato il nodo dell’ eccesso di burocrazia che rallenta il processo di crescita dell’ economia e talvolta scoraggia gli investitori sia italiani che stranieri. Anche su questo punto pare che il nuovo governo voglia intervenire con decisione ed abbattere lacci , laccioli e vincoli della burocrazia.

Mi è stato chiesto anche di parlare della mia personale esperienza quale amministratore provinciale. E’ stata una esperienza sicuramente positiva, per certi versi entusiasmante, e ricca di risultati concreti che completò quella precedente come amministratore del Comune di Caserta. Va detto che stiamo parlando di un periodo storico fortemente caratterizzato dalla presenza dei partiti che intervenivano anche nelle scelte di carattere amministrativo. La contrapposizione tra i partiti di maggioranza ed opposizione era ancora forte ed i partiti esercitavano una notevole influenza anche sulle scelte di carattere squisitamente amministrativo. L’ opposizione svolgeva il suo ruolo di controllo democratico in maniera vigorosa ed i dibattiti nelle assemblee elettive sempre seguiti da folto pubblico finivano sempre con lo sfociare in considerazioni di carattere politico. A ciò si deve aggiungere che la Giunta , come organo esecutivo, aveva poteri molto limitati e la sua capacità di spesa era di L. 7.500.000 per ogni atto deliberativo. Tutti gli impegni di spesa eccedenti la predetta somma erano sottoposti al vaglio del Consiglio Provinciale e successivamente a quello del CO. RE. Co. con tutti i limiti di cui ho prima parlato. Il Consiglio provinciale era, quindi, convocato con cadenza mensile e vi erano interminabili sedute perché su ogni atto deliberativo della Giunta vi erano numerosi interventi di consiglieri di maggioranza ed opposizione. Le delibere , una volta approvate dal Consiglio, erano inviate come detto, al CORECO per il controllo di legittimità e di merito. Come si vede un sistema di controlli macchinoso e che rallentava non di poco l’ attività amministrativa. Va detto, però, che , poi, si passò da un eccesso all’ altro e con la riforma del 1990 e poi del 2001 e l’ abolizione dei controlli, così come precedentemente concepiti, si diede un enorme potere alle Giunte (organo esecutivo) svuotando di contenuto il Consiglio che rappresentava, comunque, la massima espressione di democrazia partecipata. Oggi le Giunte non hanno limiti di spesa ed il Consiglio interviene solo per l’ approvazione del Bilancio ed in materia urbanistica . Noto che molte volte il Consiglio (convocato dal Presidente dell’ Assemblea), che è organo distinto dal Presidente o Sindaco, è convocato per discutere ordini del giorno o interrogazioni ed interpellanze. Ho fatto questa premessa per dire come diversa fosse negli anni della mia esperienza amministrativa l’ intera legislazione che regolava il funzionamento delle assemblee elettive.

Prima come vice – presidente con delega al bilancio ed alla programmazione e poi come Presidente ho avuto la possibilità di vedere realizzate importanti opere quali il completamento della Piscina Olimpionica a Caserta, l’ Auditorium sempre a Caserta, il finanziamento per il completamento del secondo lotto dell’ ITIS Giordani, il rifacimento di gran parte della rete stradale della provincia attraverso il finanziamento ottenuto con i Fondi Europei di Sviluppo Regionale, il piano di edilizia scolastica con i finanziamenti ottenuti dalla legge Falcucci (allora ministro della P.I.) ed infine nel

1987 l' approvazione definitiva del P.R.G. della Città di Caserta purtroppo allo stato dopo ventisette anni ancor in vigore e mi auguro ancora per poco (è auspicabile in tempi rapidi l' approvazione del PUC da parte del Comune di Caserta). Ho citato alla rinfusa quelli che a mia memoria mi sono sembrati i fatti concreti allora realizzati. La nostra è certamente una provincia difficile con enormi problemi di carattere ambientale, occupazionale e di criminalità organizzata, problemi che richiedono risposte forti e soluzioni non più rinviabili.

Ed è per questi motivi che nell' avviarmi alla conclusione (e senza citare dati statistici preoccupanti per la nostra provincia per i settori che ho elencato) debbo rivolgere un caloroso invito alle nuove generazioni di non disertare l' impegno politico ed amministrativo perché saranno loro chiamate a risolvere annosi problemi che affliggono le nostre comunità . Ricordo loro che questa provincia che nelle lettere dei viaggiatori stranieri, ripeto, era addirittura paragonata al paradiso terrestre oggi viene definita "terra dei fuochi" o " mala terra" ed allora l' impegno della nuova classe dirigente sarà quello di raccogliere la sfida ricca di enormi difficoltà ma in pari tempo esaltante e fare in modo che la voglia di concretezza e la voglia di apprendere tipica dei giovani siano messi al servizio della collettività. Certo, l' impegno politico non deve rappresentare una professione ma piuttosto deve essere vissuta come testimonianza di impegno civile nella serena consapevolezza che nessuno è buono per tutte le stagioni e che arriva il momento del passaggio di testimone da vivere con estrema serenità.

La nostra Provincia, nonostante gli sfregi perpetrati al suo territorio soprattutto nell' ultimo ventennio, rimane un territorio ricchissimo di opportunità; basti pensare all' immenso patrimonio culturale, artistico, architettonico, paesaggistico, e per finire all'artigianato, al comparto agricolo-zootecnico ed eno-gastronomico che hanno punte di eccellenza apprezzate ben oltre i confini della Provincia, ed è meritevole dell' impegno delle nuove generazioni.

Bisognerà, a mio avviso, pensare ad un nuovo modello di sviluppo di quella che negli anni sessanta fu definita la Brianza del Sud con un comparto industriale per l' epoca di tutto rilievo nel settore chimico, delle comunicazioni e della elettronica .Oggi viviamo la fase post-industriale e le nuove opportunità di crescita e di occupazione, nonostante le difficoltà derivanti dall' inquinamento ambientale e dalla criminalità organizzata che non contribuiscono a favorire nuove forme di investimento, vanno ricercate nel terziario avanzato e nello sviluppo del turismo e dell' agricoltura sia nel comparto zoo-tecnico che eno-gastronomico.

Va ancora detto e concludo che l' attuale momento politico sembra voglia risvegliare l' interesse per la politica tanto, mi auguro, da sconfiggere il clima diffuso di malessere e sfiducia che sfocia nell' antipolitica. Il governo in carica da pochi giorni è caratterizzato da un forte presenza giovanile con una età media di 47 anni ed un Presidente del Consiglio di 39, al quale al di là delle convinzioni politiche di ciascuno, vanno riconosciuti energia, entusiasmo e passione. E siccome sulle maggiori testate giornalistiche si parla di ultima spiaggia, di ultima possibilità della politica di riscattarsi, penso che l' impegno del Governo vada sostenuto perché non è in gioco la sua sopravvivenza, ma quella dell' Italia tutta. Viviamo, quindi , una stagione sicuramente difficile che richiede uno sforzo non comune e , non penso di dire cosa lontana dalla realtà ,affermando che tale sforzo deve essere pari a quello che animò le forze politiche dopo la Liberazione. Si apre ,quindi, una nuova stagione costituente. Se ciò non dovesse avvenire si correrebbe il rischio della deriva populista con le conseguenze che ben conosciamo. Ed allora ai giovani voglio dire che è arrivato il momento dell' impegno diretto nelle istituzioni e l' auspicio è che con la forza degli anni verdi sappiano affrontare e superare l' enorme mole di problemi antichi e nuovi che il mondo globalizzato ci pone.

