SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1384)

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori SPADOLINI, VENANZETTI e PINTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 SETTEMBRE 1978

Soppressione dell'Ente autonomo territoriale provincia: modifica degli articoli 114, 118, 119, 128, 132, 133 e della VIII disposizione di attuazione della Costituzione; abrogazione dell'articolo 129 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — È dall'ormai lontano 1965 che il nostro partito ha proposto, con iniziative multiformi e ricorrenti, il riesame del dettato costituzionale per l'abolizione della provincia in quanto ente autarchico territoriale.

L'iniziativa divenne più pressante negli anni dal 1968 al 1970 in concomitanza con la predisposizione degli strumenti legislativi per il varo dell'ordinamento regionale, culminando in una riunione dei rappresentanti dei gruppi regionalisti promossa dal Gruppo parlamentare repubblicano della Camera e tenutasi il 21 gennaio 1970. Fu successivamente ripresa in più occasioni e portata nella stessa sede parlamentare nel corso della discussione del provvedimento per l'istituzione dei consigli circoscrizionali, nel marzo-aprile 1976, con la proposizione da parte dei Gruppi parlamentari repubblicani e l'approvazione da parte delle Camere di un ordine del giorno che conteneva l'invito al Governo « ad approfondire in quale relazione, con riferimento alle mutate realtà locali e alle esigenze di nuove, diverse strutture subregionali (comprensori, comunità montane, ecc.) si ponga la funzione della provincia quale ente territoriale ». Infine, l'iniziativa è stata decisamente rilanciata in sede politica nei mesi più recenti, incontrando consensi crescenti ed espliciti fra le più cospicue forze politiche e nello stesso programma dell'attuale Governo, che fanno ritenere maturata la concreta possibilità di procedere alla necessaria revisione costituzionale.

La proposta traeva origine da una catena di constatazioni negative sul ruolo istitu-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2-3-4

zionale ed amministrativo dell'ente provincia così riassumibili:

ha scarsissime competenze, e per di più tutte ricadenti fra quelle previste dall'articolo 117 della Costituzione per le Regioni;

è superata sia come base territoriale per lo svolgimento di certi servizi che si estendono al di fuori della circoscrizione provinciale, sia come base provinciale per la cura di interessi locali che superino l'ambito del territorio comunale e la cui localizzazione non coincide necessariamente con l'ambito provinciale;

ha una struttura rigida e burocratica ed una funzione autarchica che non gli consentono di essere ente intermedio tra Regione e comune, nè ai fini della cura di interessi politico-amministrativi locali nè come organo di programmazione economico-territoriale;

ha un costo di funzionamento sproporzionato sia rispetto ai compiti istituzionali cui deve adempiere, sia nella comparazione con il costo-rendimento delle altre strutture autonomistiche, atteso che un paese sovraccarico da costi per strutture pubbliche non può assolutamente permettersi strutture di pura autoalimentazione, che pertanto vanno rapidamente tagliate.

A ciò venivano fatte seguire alcune facili previsioni:

che con la nascita delle Regioni si sarebbe rischiato duplicazione di apparati e quindi di costi, e contrasti di competenze, con conseguente appesantimento burocratico ed irrigidamento della stessa funzione partecipativa, propria dell'istituzione autonomistica;

che l'organizzazione provinciale non sarebbe stata in grado, per la sua stessa struttura, di svolgere neanche il ruolo assegnatole dall'articolo 118 della Costituzione, di supporto operativo della Regione;

che la questione dell'ente intermedio tra Regione e comune si sarebbe risolta al di là dell'articolazione provinciale, attraverso forme consortili a carattere comprensoriale — sub o infraprovinciali — di aree territoriali ad economia omogenea.

La recente storia politico-istituzionale del nostro Paese ha ingigantito quelle constatazioni e confermato quelle previsioni. È ormai generalizzata la tendenza da parte delle Regioni a porre in essere a livello locale strutture organizzate di varia natura, ma tutte definite come comprensori: il che è la prova che le strutture intermedie fra comune e Regione non possono identificarsi con le attuali province. Per controprova, gli ultimi — spesso non accademici — fautori del salvataggio dell'ente provincia, propongono una radicale riforma dell'istituto e non casualmente hanno chiesto per essa frammenti di funzioni delegate nell'applicazione della legge 22 luglio 1975, n. 382.

Accanto ai comprensori sono nate o stanno per nascere altre strutture subregionali (come la comunità montana) ed altri enti locali di carattere monofunzionale (come i distretti scolastici e le unità sanitarie locali).

Ora, di fronte a queste significative ma disorganiche iniziative, ed in attesa di una legge quadro del Parlamento che definisca caratteristiche, funzioni e finalità dei comprensori, con le necessarie modificazioni delle leggi sull'autonomia comunale e provinciale e sulle comunità montane, crediamo essenziale ed urgente dare esito alla ormai generalmente recepita opportunità di abolire l'ente provincia. Ciò varrà ad evitare il definitivo cristallizzarsi di enti destinati a sovrapporsi a quelli provinciali, anzichè a sostituirli, e renderà possibile l'utilizzazione di strutture e personale delle province per l'istituzione e l'organizzazione dei comprensori, scongiurando una ricaduta nell'errore che fu fatto al momento della costituzione dell'ente Regione e delle sue strutture organizzative.

D'altra parte le motivazioni di tale opportunità sembrano, oggi, universalmente condivise. Si sottolinea il carattere vasto e disomogeneo del territorio provinciale, disegnato sulla base di criteri storico-politici; si evidenzia il carattere settoriale degli interventi dell'ente provincia; si denuncia la significativa incomunicabilità fra le assem-

blee comunali e quelle provinciali, entrambe elettive; in generale, si riconosce che la provincia non è ente idoneo a risolvere i problemi dell'organizzazione territoriale locale, meno che mai in chiave di programmazione, e che essa non costituisce il punto di aggregazione degli interessi di una collettività, nè l'occasione per una loro considerazione unitaria con riferimento ad un dato territorio. Sotto altro profilo si acquisisce consapevolezza che la trasformazione della provincia mantenendo il modulo dell'ente-territorio, cioè di un nuovo ente locale a fini generali che dovrebbe effettuare tutte le scelte nelle quali si esprime la carica di politicità di una collettività al di sopra dei comuni e dei quartieri, non appare corrispondente alle esigenze di una società moderna, in quanto conserverebbe la inettitudine a svolgerne in modo soddisfacente funzioni di tipo programmatorio e premerebbe pesantemente sull'autonomia comunale, generando duplicazione e sovrapposizione di compiti e conflittualità esasperate (e — nel caso che le province dovessero crescere di numero — una possibile pretesa dello Stato di moltiplicare i propri organi periferici a livello provinciale).

Tali considerazioni hanno per conseguenza che la scelta migliore è quella di procedere alla pura e semplice eliminazione dell'ente provincia senza prevedere, a livello costituzionale, una struttura di tipo diverso in sua vece. Questa scelta garantisce infatti una opportuna elasticità nell'ordinamento istituzionale-autonomistico, perchè non esclude affatto che possano esistere altri enti locali di tipo comunitario oltre alla Regione e al comune, ma esclude soltanto che a questi venga attribuita una dignità costituzionale.

Si intende sottolineare inoltre che il presente disegno di legge comporta la soppressione del solo ente provincia, non di tutte le circoscrizioni territoriali a livello provinciale che sono legate all'attuale realtà dell'organizzazione pubblica statale.

A questo riguardo, tuttavia, giova ulteriormente notare che la soppressione dell'articolo 129 della Costituzione elimina la occasione di qualsiasi riferimento ad una presunta base costituzionale di questa realtà, e quindi il presupposto per una giustificazione a livello costituzionale del permanere di strutture periferiche statali nell'ordinamento italiano che, nelle materie di competenza in senso lato locale, potrebbero fornire l'alibi per un'alternativa agli enti autonomi locali e l'occasione per un ulteriore mantenimento o progresso del sistema binario di organizzazione amministrativa.

Alla luce di quanto si è esposto si osserva che nell'articolato la soppressione della provincia è globale, nel senso che non prevede di introdurre, almeno a livello costituzionale, un ente sostitutivo di essa che sia assimilabile alla Regione o al comune nella rappresentanza politica degli interessi di una collettività.

Da ciò discendono gli emendamenti meramente soppressivi alla Costituzione, che si traducono anche nella proposta soppressione di un intero articolo, l'articolo 129, non troppo significativo quanto ai precetti positivi che contiene, ma in parte ostativo ad una maggiore e sempre più essenziale libertà e flessibilità dell'intero ordinamento locale.

Naturalmente resta fuori dell'articolato del presente disegno di legge, ma sottesa alla revisione costituzionale allorchè essa risulti acquisita, la definizione dei problemi di ordine politico organizzativo ed amministrativo (quali i trasferimenti di funzioni, strutture e personale ex provinciali), che rimangono affidati alla approvazione di provvedimenti legislativi di natura ordinaria.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

L'ente autonomo territoriale provincia è soppresso.

Art. 2.

L'articolo 114 della Costituzione è così modificato:

« La Repubblica si riparte in Regioni e comuni ».

Art. 3.

Gli articoli 118, 119, 128, 132, 133 e la VIII disposizione di attuazione della Costituzione sono modificati con la soppressione delle parole « Le province ».

Il primo comma dell'articolo 133 è abrogato.

Art. 4.

L'articolo 118, terzo comma, della Costituzione è così modificato:

« La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole ai comuni e ad altri enti locali ».

Art. 5.

L'articolo 129 della Costituzione è abrogato.