



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore BENEDETTI VALENTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 OTTOBRE 2008

Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132, 133
e all'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione,
per la soppressione delle Province

ONOREVOLI SENATORI. – Le ragioni che inducono a concretizzare, con le necessarie modifiche al testo costituzionale e poi, di conseguenza, alle leggi ordinarie, la soppressione dell'ente provincia, sono molteplici. Ma sono anche ben note, per essere state oggetto di un annoso dibattito, che risulta abbastanza superfluo riepilogare, nelle argomentazioni favorevoli e contrarie, all'attenzione di lettori tanto qualificati quanto sono i membri del Parlamento.

Basterà, in questa sede, ricordare che tali ragioni possono essere sintetizzate in tre principali.

1) La soppressione delle province è uno dei primi punti del programma con cui l'attuale coalizione di Governo si è presentata agli elettori della primavera 2008, sollecitando il consenso. Si tratta quindi di dare pronta e seria attuazione a questo impegno, importante e qualificante, al pari di quanto si sta facendo o si intende fare rispetto ad altri impegni elettorali: non tutti i quali – com'è inevitabile – suscitano lo stesso livello di entusiasmo nelle varie componenti politiche, ma che nondimeno devono trovare tutti applicazione, sia per la correttezza del rapporto democratico con gli elettori, sia per la attualizzazione della sinergia politica tra gli alleati di governo.

2) Al di là del pur importante scadenza del programma, la soppressione dell'ente provincia risponde ad una esigenza diffusa e profonda dell'ordinamento istituzionale, avvertita ormai dalla larga maggioranza dell'opinione pubblica.

L'imperativo è quello di dar luogo ad una coraggiosa semplificazione della complessa trama dei livelli di governo, che nel tempo ha avviluppato l'amministrazione locale, i

servizi, gli strumenti, l'uso delle risorse e, in definitiva, gli interessi reali delle comunità locali.

Da questo punto di vista, sarebbe teoricamente avvincente e tutt'altro che ozioso rivisitare il dibattito sull'istituto della regione e sulle prove che esso ha fornito di sé da quando, nel 1970, esso trovò attuazione. Perché, solo per dirla franca, se uno si convincesse che le regioni non hanno segnato un'epoca positiva nella vita italiana e entrasse nell'ordine di idee di abolirle, allora riacquisterebbe senso attuale concepire un ente provincia, pensato in maniera nuovissima, territorialmente dilatato, investito di funzioni assai rimodulate nel governo del territorio e nel raccordo tra Stato centrale e «città» o comuni.

Come pure, all'inverso, se si guardasse – in uno scenario europeo – a regioni diminuite nel numero, rafforzate e deputate ad aree vaste ed omogenee da governare, allora ben si potrebbe attingere alla identità consolidata dei nostri territori, concependo in ogni regione una giusta quantità di «capoluoghi» comprensoriali (qualcosa «meno» che province), idonei, non gravati da strutture aggiuntive, a svolgere un articolato ruolo aggregativo per i servizi associati.

Ma poiché l'una e l'altra impostazione sembrano, al momento, relegate nello spazio della dottrina, giova muoversi in quello più prosaico ma concreto dell'attuabilità.

A differenza del comune, che tutti riconosciamo livello di governo sentito come reale, percepibile, accessibile, identitario, dai cittadini, la provincia appare irrimediabilmente priva di questi caratteri. Poche sono le competenze specifiche della provincia che il cittadino ha presenti; per le sue necessità, è l'ultimo ente a cui gli vien fatto di rivolgersi;

nessun tributo viene avvertito come balzello fastidioso e poco giustificato quanto quelli imposti dalla provincia; si è restii a riconoscere una sovraordinazione amministrativa della provincia al comune nei settori che possono incidere su diritti e interessi reali; le stesse deleghe concesse dalla regione alle province non risultano alla generalità dei cittadini, né hanno sancito un successo apprezzabile di operatività e semplificazione, quando addirittura non hanno peggiorato la situazione. Non è nostra intenzione, diciamo, svolgere una inutile requisitoria, invero sommaria, contro le province: esse nascono da una previsione costituzionale, hanno cercato di dar conto di se stesse in molti casi, comunque hanno detto una parola nell'interlocuzione democratica tra i poli istituzionali finché questa non si è risolta in un avvistamento sostanzialmente improduttivo di benefici per gli utenti. Ma oggi i termini della questione sono improrogabili.

È facile constatare che la provincia è percepita, da gran tempo, non tanto come un ente esplicatore di propria autonoma missione, quanto essenzialmente come una dimensione territoriale del decentramento degli enti, dei servizi, delle autorità statali. In altri termini, per i cittadini, ha evocato l'esistenza e (quando c'è stata) l'operatività delle prefetture e questure, dei provveditorati d'ogni settore, dei comandi, della sede della Banca d'Italia, degli ispettorati, delle camere di commercio e via lungamente elencando. Di talché anche le organizzazioni private, come partiti, sindacati, associazioni di categoria, eccetera, si sono date - quasi sempre - un livello di coordinamento o rappresentanza provinciale, pedissequamente disegnato sulla provincia amministrativa. Uno schema che solo in questi ultimi anni sta subendo sfrangiature e varianti, a dimostrazione ulteriore che le organizzazioni stentano a trovare nuovi modelli ma prendono atto del superato formalismo dello *standard* provinciale.

E grande (talvolta intenzionale!) è la confusione che si fa, nei dibattiti, tra queste due

fisionomie - quella di ente amministrativo autonomo e quella di dimensione periferica delle amministrazioni statali - per recuperare una valenza di «ente intermedio tra regione e comune» che resta, però, sempre più improbabile e auto-referenziale!

La soppressione delle province - che ovviamente deve riguardare tutte le province, per una precisa scelta di sistema, non soltanto alcune province o, come talvolta si sente dire, solo quelle inerenti alle «città metropolitane» - eliminerà queste fuorvianti confusioni, determinando un drastico alleggerimento del reticolo amministrativo territoriale.

Si aprirà, per contro, un ampio spazio alle aggregazioni spontanee dei comuni per la gestione dei servizi nelle forme consortili o nelle altre che si vorranno dare, senza necessità e, se mai, con divieto che tali aggregazioni comportino la creazione di ulteriori enti, strutture, superfetazioni, livelli istituzionali surrettizi. La logica è quella di attivare uno specifico e decisamente libero «federalismo delle città», ripartendo cioè dalle comunità storiche originarie e incoraggiandone l'evoluzione verso nuove cooperazioni, o perfino fusioni volontarie e incentivate, ma esonerandosi da una sovrastruttura istituzionale che è, tutto sommato, imposta e non erogatrice di apprezzabili utilità o servizi aggiuntivi.

3) La rinuncia all'ente provincia si prospetta, poi, come un formidabile fattore di riduzione della spesa pubblica non adeguatamente produttiva. Per le ragioni dianzi richiamate, non è seriamente invocabile un pur necessario «costo della democrazia»: la rappresentanza locale *in primis*, quella nazionale per i grandi scenari, quella regionale per le politiche locali d'area vasta, soddisfano abbondantemente le esigenze di proiezione democratica della volontà popolare; mentre l'ambito provinciale, francamente, non sembra offrire un riferimento decifrabile alla dimensione del mandato rappresentativo e dell'autogoverno.

I tempi che viviamo - e che vivranno le prossime generazioni - impongono non blandi interventi di disciplina della spesa pubblica o misure puramente esemplari o di facciata nel senso della moralizzazione, ma formidabili provvedimenti strutturali che prosciughino la spesa e il debito pubblico in misura massiccia. Fuori di siffatti provvedimenti, è ingannare noi stessi e il popolo, pensare di riassorbire l'indecoroso debito pubblico italiano in un lasso d'anni ragionevole e non creare le condizioni per la sua ridilatazione! Non solo, ma l'inevitabile austerità che l'Italia, nel contesto europeo, si imporrà, non deve abbattersi sul livello dei servizi reali, né penalizzare oltremodo i consumi, individuali e collettivi, ma piuttosto tradursi in un cospicuo e selettivo dimagrimento delle strutture istituzionali, dei «centri di spesa» politica, diciamo pure del «costo del regime», anche senza voler dare al termine alcun significato torvo o necessariamente perverso. I «tagli», in altre parole, sono inevitabili; ma devono essere di quelli che incidono molto pesantemente sui «luoghi» e meccanismi di formazione del passivo, mentre dovrebbero rispettare i «poli» erogatori di servizi prossimali all'utente, che possono pure avere significativi ma accettabili costi.

In quest'ottica, il venir meno del sistema delle province è foriero di enormi risparmi, da più parti calcolati in cifre da capogiro, che sarebbero già molto appetibili se solo se ne ottenesse la metà!

È di tutta evidenza che sarebbe necessario un periodo di transizione, neppure lunghissimo, per attuare il trasferimento delle residue funzioni, delle consistenze strumentali, degli adattamenti normativi e organizzativi, oltre che per la importante opera di ricollocazione del personale, doverosamente ispirata a criteri di efficienza della Pubblica amministrazione da armonizzare con le comprensibili condizioni individuali. Ma questa è la complessa problematica che una società matura sa affrontare con gradualità e sag-

gezza, quando si incammina verso grandi riforme di struttura dettate dalla modernizzazione e condizionanti del proprio futuro.

Ci sembra opportuno, da ultimo, segnalare l'assoluta necessità di uscire dal vicolo cieco delle clamorose contraddizioni in cui il sistema-Paese si sta cacciando, con riferimento al ruolo delle province. Si è parlato di risparmi e di diminuire numero e consistenza degli enti e intanto si sono venute istituendo nuove province senza alcun criterio che non fossero le pressioni locali meglio sponsorizzate. In alcune regioni a statuto speciale ci si è abbandonati addirittura ad una inflazione, che lascia facilmente presagire il decadimento dell'istituto; a meno che (ma non sembra) si voglia dar luogo a quelle entità comprensoriali di cui sopra parlavamo, nel qual caso però si farebbe meglio a cambiare terminologia. Si assume come programma la sparizione delle province e intanto si ridisegna il sistema delle autonomie impositive e della «finanza federalistica» includendovi la provincia e per tal via consolidandone l'esistenza con poteri di prelievo e di spesa!

Peggio ancora, con burocratica pigrizia progettuale, si elaborano ristrutturazioni di servizi, anche primari, accentrandoli nei capoluoghi di provincia, con contestuale penalizzazione delle altre città. Sicché nessuno ha più diritto ad esprimere snobisticamente meraviglia se tutte le nostre medio-piccole ma significative città italiane chiedono di diventare province. Se lasciamo intendere, infatti, che solo le comunità capoluogo avranno diritto ad un tribunale, ad un ospedale, a buoni istituti scolastici, a congrue agenzie di servizi pubblici e via dicendo, quale municipalità o gruppo di municipalità collegate non vorrà essere provincia, piuttosto che scadere a borgo periferico privo di ciò che oggi giorno fa la qualità urbana della vita? Ecco perché sopra, parlando dei risparmi necessari, dicevamo che essi vanno perseguiti con coraggiosa potatura degli enti politico-amministrativi, non con l'eliminazione dei

poli erogatori dei servizi primari in nome di poco dimostrate «economie di scala». E, per restare nel tema, questo può voler dire appunto: niente più province, niente più comunità montane senza montanità, incentivazione delle fusioni comunali, e invece preservazione e valorizzazione di ospedali, uffici giudiziari, aziende servizi, istituti scolastici, e così via.

L'articolato della proposta è tanto semplice per quanto sostanzioso. Nel suo articolo 1, quello di preta modificazione del testo costituzionale, provvede all'abrogazione di tutti i passaggi in cui è menzionato l'istituto della provincia.

Negli articoli successivi sono disciplinate le procedure conseguenti, proprie dell'adattamento del sistema istituzionale all'ipotizzata riforma. Si prospetta un anno come tempo

assegnato per l'attuazione dei trapassi di funzioni, che Stato e regioni devono attuare sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Nello stesso termine, vanno attuati il trasferimento del personale, quello dei beni, delle risorse e dei rapporti giuridici, nonché la ridisciplina delle competenze finanziarie.

Di grandissima importanza è la previsione che non vi sia un «vuoto» nell'esistenza e nella funzionalità delle articolazioni locali dello Stato nelle varie sue branche. Esse (s'intende soltanto quelle che assumono come riferimento il territorio delle province) restano in essere e con piena funzionalità – com'è logico – fino agli atti di modifica normativa e organizzativa con cui lo Stato le riconfigurerà alla stregua del nuovo, risultante, assetto istituzionale.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 114 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

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

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

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

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

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

3. All'articolo 118 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, la parola: «Province,» è soppressa;

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

c) al quarto comma, la parola: «, Province» è soppressa.

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

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

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

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

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

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

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

a) le parole: «della Provincia o delle Province interessate e» sono soppresse;

b) le parole: «Province e» sono sostituite dalla seguente: «i».

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

8. Nella rubrica del titolo V della parte seconda della Costituzione, le parole: «le Province,» sono soppresse.

9. Alla VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali» sono soppresse;

b) al secondo comma, le parole: «alle Province ed» sono soppresse.

Art. 2.

1. Gli organi politici ed amministrativi delle province cessano da ogni funzione entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

2. Entro il termine di cui al comma 1, lo Stato e le regioni a statuto ordinario e ad autonomia speciale, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire alle città metropolitane, ove costituite, ed ai comuni le funzioni e i compiti amministrativi esercitati dalle province alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

3. Entro il termine di cui al comma 1, lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono:

a) al trasferimento del personale degli enti soppressi, secondo i principi di economicità ed efficienza di impiego, conservando al medesimo personale le posizioni giuridiche

ed economiche in atto al momento del trasferimento;

b) al trasferimento, agli enti destinatari delle funzioni degli enti soppressi, dei beni e delle risorse finanziarie, strumentali e organizzative, nonché alla successione nei rispettivi rapporti giuridici e finanziari;

c) a ridefinire, anche in via transitoria, la normativa relativa ai tributi, alle partecipazioni, ai canoni e ad ogni altra entrata assegnata dalla legge o comunque spettante agli enti soppressi.

Art. 3.

1. Le articolazioni amministrative ed organizzative dello Stato, degli enti pubblici e delle amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, che assumono come riferimento delle loro competenze il territorio delle sopresse province, rimangono in essere ed in funzione fino all'attuazione delle disposizioni di legge statale volte a ridisciplinare l'assetto.