

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**VI LEGISLATURA**

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**

**per le questioni regionali**

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI MODELLI ORGANIZZATI-  
TIVI PER IL RIORDINAMENTO DEGLI UFFICI CENTRALI  
E PERIFERICI DELLO STATO**

**Resoconto stenografico**

---

**8ª SEDUTA**

**GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1973**

---

**Presidenza del Presidente senatore OLIVA**

---

## INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 187, 189, 191 e <i>passim</i>	ZIANTONI . . . . .	Pag. 187, 189, 196 e <i>passim</i>
GALLONI . . . . .	.195, 200	BALLATORE . . . . .	.194, 201
GAVA, ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione . . . . .	.194, 199	NARDI . . . . .	.190, 191, 203
MODICA . . . . .	.196, 197, 198 e <i>passim</i>	OLIVI . . . . .	.193, 199
		TASSINARI . . . . .	.192, 201, 202

*Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il presidente dell'Unione delle provincie d'Italia Violenzio Ziantoni e i membri del Comitato direttivo dell'UPI Vincenzo Nardi, Marcello Olivi, Rosario Ballatore e Luigi Tassinari.*

*La seduta ha inizio alle ore 9,40.*

**S C U T A R I**, *deputato, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

**P R E S I D E N T E**. Nell'aprire la seduta, pongo un saluto come sempre cordiale al Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione, senatore Gava, il quale ha dimostrato un costante interesse a questi nostri dialoghi e ricerche; e saluto gli ospiti, che sono oggi il Presidente ed i Consiglieri della Unione delle provincie d'Italia, alla cui audizione è riservata questa seduta.

Credo di dover accennare al tema dell'indagine, anche se sono certo che i nostri graditi ospiti già ne sono a conoscenza. Anche loro sono ovviamente interessati alla nostra problematica, per il fatto che non solo la Costituzione, ma gli statuti stessi delle Regioni a statuto ordinario hanno previsto che l'esercizio delle funzioni amministrative sia prevalentemente — o addirittura sistematicamente, per alcune Regioni — esercitato attraverso la delega delle funzioni stesse agli enti locali, fra i quali evidentemente al primo posto sono province e comuni, per la particolare posizione che la Costituzione ha loro assegnato, non solo prevedendoli come ripartizioni territoriali di base, ma anche garantendone la tutela entro la loro sfera di azione, tanto che anche in sede di attuazione regionale è stato poi sempre ribadito il concetto di una tutela degli enti locali nei confronti delle stesse Regioni, pur nell'esercizio di funzioni relative a materie che a queste ultime sono attribuite dalla Costituzione. Uno degli istituti più problematici in questo senso è appunto quello della delega, per la quale questa Commissione ha più volte potuto rilevare l'equivoco del contenuto,

che in questo caso non può essere civilistico, bensì deve essere riportato alla sfera pubblicistica; delega che già presenta difficoltà di interpretazione nei rapporti tra Stato e Regioni e che, se portata di peso nei rapporti tra Regioni da un lato, provincie e comuni dall'altro, senza idonee garanzie di stabilità, introdurrebbe nel sistema della pubblica Amministrazione un fattore di precarietà tale da annullare ogni prospettiva di razionale ordinamento del Paese; a parte l'ostacolo che deriverebbe da una interpretazione appunto civilistica dell'istituto della delega, per la quale le funzioni delegate dallo Stato alle Regioni non potrebbero essere poi subdelegate agli enti locali.

Questo non è che uno dei temi che io desidero ricordare loro, per sapere se le nostre preoccupazioni nella ricerca della migliore attuazione regionale e, in generale, di un migliore sistema di decentramento amministrativo istituzionale coincidono con le preoccupazioni delle provincie italiane. Naturalmente vi sono i riflessi sugli enti locali di tutte le altre questioni che ci interessano e che fanno capo alla necessità di un riordino dei Ministeri, inizialmente previsto in contemporanea con il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni. Tale previsione non si è potuta attuare per varie ragioni; ma la necessità del riordino resta, ed anzi diventa sempre più urgente quanto più il tempo passa, col pericolo della cristallizzazione di una situazione che invece cristallizzata non deve essere.

Non voglio a questo punto aggiungere altro, per lasciare tutto il tempo disponibile alla esposizione dei nostri ospiti di questa mattina.

Do la parola al consigliere Ziantoni, presidente della Unione delle provincie d'Italia.

**Z I A N T O N I**. Ringrazio il Presidente e la Commissione che ci hanno convocato per trattare un argomento tanto importante, che ha preoccupato per molto tempo anche l'Unione provincie, e colgo l'occasione per esprimere un auspicio, e cioè che questi contatti tra le Commissioni parlamentari e le organizzazioni che rappresentano gli enti locali a livello nazionale siano più

frequenti. Tali contatti oggi si sono fatti sempre più rari, con conseguenti incomprensioni tra Parlamento, Amministrazione statale ed enti locali. Ringrazio anche perchè il tema che è offerto alla nostra meditazione e considerazione è veramente importante: una verifica delle nostre tesi con le impostazioni che vengono date ad altri livelli, ed è un fatto che indubbiamente porterà a risultati positivi.

Il problema del riordinamento della pubblica Amministrazione in conseguenza del trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni interessa notevolmente anche le province. Ci rendiamo perfettamente conto che il problema non è tecnico, ma è fondamentalmente politico.

Mi sia consentita, a questo punto, una premessa: è ovvio che il riordinamento della Amministrazione centrale dello Stato presuppone il riordinamento degli enti locali (oltre che naturalmente quello della macchina burocratica statale alla periferia); ma tale riordinamento a sua volta presuppone quello della finanza locale delle Amministrazioni stesse. Ora, noi siamo d'accordo con la posizione assunta dalle Regioni sul bilancio dello Stato e i rapporti che si debbono in proposito stabilire tra Stato e Regioni; e siamo del pari fermamente convinti che la legge adottata lo scorso anno sul ripianamento dei passivi degli enti locali è assolutamente insoddisfacente, perchè non garantisce l'autonomia degli enti locali, nè consente ad essi di far fronte alle esigenze delle collettività amministrate. Si aggiunga che lo strumento del « fondo di risanamento », quale che sia stato il suo motivo ispiratore, a nostro avviso presenta gravissimi difetti, che abbiamo illustrato in più di una circostanza e che riproponiamo sinteticamente questa mattina alla Commissione.

Anzitutto, il fondo di risanamento sembra ignorare del tutto l'istituzione delle Regioni e il loro ruolo; in secondo luogo, la conclamata metodologia programmatrice rischia di ridursi ad un'affermazione retorica, non potendo il consiglio di amministrazione del fondo programmare il risanamento finanziario e lo sviluppo economico degli enti locali secondo una politica globale; in terzo luogo,

i dieci anni previsti rappresentano forse uno spazio di tempo eccessivo rispetto alla durata in carica dei consessi elettivi e all'ordinario tempo di programmazione, che è in entrambi i casi di un quinquennio.

Fatta questa premessa di carattere generale, posso trattare sinteticamente il tema proposto, che dal nostro angolo visuale, assume particolare interesse per quanto concerne le deleghe. Esso si aggancia ai due problemi sollevati, in primo luogo in relazione alla posizione assunta dalle Regioni nei confronti del Governo per quanto riguarda i bilanci, e in secondo luogo al problema del risanamento dei bilanci stessi.

Le province — considerazione che mi pare assiomatica — debbono avere i mezzi per poter espletare le funzioni che sono chiamate a svolgere: va precisato, a questo punto, che tali funzioni non coincidono puntualmente con quelle descritte nella legge comunale e provinciale. Se infatti le province si fossero limitate allo stretto necessario, imposto ad esse dal legislatore, esse non lamenterebbero bilanci in spareggio. In altri termini, se ci fossimo limitati a mantenere le strade provinciali o a curare i malati di mente e a far fronte agli adempimenti d'obbligo per le scuole e l'istruzione tecnica o scientifica, avremmo comodamente chiuso in pareggio i bilanci e non avremmo avuto le necessità finanziarie attuali. Ma la forza delle cose va ben al di là dei comandi di leggi, che mostrano senza ombra di dubbio di essere superate (e ciò è bene spiegabile dall'età che esse hanno: infatti le norme che disciplinano la provincia sono più o meno le stesse dal 1889). Le province hanno dovuto — per rispondere alla domanda che saliva dalle collettività amministrate — farsi carico di una serie di problemi, che spaziavano all'urbanistica, ai trasporti, alla agricoltura, al turismo, al risanamento igienico sanitario, allo sport. Tutte cose, come si vede, che non sono contemplate dalle leggi come argomenti specifici di cui si debbano occupare le province. Le richieste che venivano dalle popolazioni amministrate, però, presentavano dei caratteri di tale urgenza e tali erano i vuoti esistenti nell'ordinamento statuale, che, se non ci fossero sta-

te le provincie, sarebbe mancata la possibilità di poter dare una risposta reale. In sostanza abbiamo intrapreso una serie di iniziative, avvalendoci delle spese facoltative per investimenti che hanno appesantito i nostri bilanci, portandoli al disavanzo.

L'istituzione delle Regioni ha costituito un grosso fatto nuovo. Il tema che ci si propone questa mattina e che abbiamo sollevato in convegni e dibattiti comporta proprio il problema della razionalizzazione di questo tipo di interventi, che le provincie attuano, attraverso un preciso riferimento legislativo. E le deleghe costituiscono appunto un primo passo verso tale razionalizzazione, beninteso quando saranno passate dallo stadio di progetto a quello di realtà concreta.

Ci preoccupa, certo, il problema sollevato dal Presidente della Commissione dal punto di vista giuridico, circa la possibilità per le Regioni di delegare ciò che è stato loro delegato. Noi però non vogliamo trattare la questione da un punto di vista giuridico, ma essenzialmente da un punto di vista politico. Ci rifacciamo allo spirito della legge istitutiva delle Regioni, a quel principio di decentramento amministrativo che lo Stato ha voluto realizzare nel momento in cui ha istituito le Regioni, per dare possibilità di partecipazione, ai vari livelli, alle decisioni e alle risoluzioni dei problemi che interessano la collettività amministrata; a nostro avviso non ci sono quindi problemi giuridici che possano ostacolare forme di deleghe. Tali problemi infatti, ove effettivamente rappresentino un ostacolo obiettivamente non superabile in altri modi, possono trovare la loro soluzione in adeguate modifiche normative.

Voi siete i parlamentari eletti dal popolo: in tale veste potete approvare opportune leggi per poter risolvere il problema tecnico-giuridico, che non può interessare noi in questo momento, in cui ci presentiamo a voi in veste di politici. Non a caso nella vostra garbata lettera di invito ci avete fatto presente che desideravate colloquiare con i politici, vale a dire con i rappresentanti delle amministrazioni provinciali, e non con i tecnici e i funzionari. Per questo abbiamo

accettato l'invito e sottolineato favorevolmente la posizione assunta dalla Commissione, perchè il problema a nostro avviso è e resta politico. Occorre definire al più presto tutte le questioni inerenti alla delega dallo Stato alle Regioni e da queste ultime agli enti locali, evitando il ripetersi meccanico di quella posizione conflittuale che abbiamo visto determinarsi tra Regioni e Stato e che non desideriamo affatto si riproponga fra enti locali e Regione.

Dobbiamo poi far notare che la questione delle deleghe è stata finora trattata nelle diverse Regioni in modo differente, tanto che in alcune si trova ad uno stadio più avanzato di risoluzione (è una constatazione, non solleva problemi di principio), in altre in uno stadio meno avanzato. In alcune Regioni si è già discusso sui destinatari e sulla qualità delle deleghe, mentre in altre il problema deve ancora essere affrontato.

Riteniamo che questo confronto indiretto, tramite la Commissione da lei presieduta, signor Presidente, con le Regioni e con i comuni possa poi portare ad un confronto diretto fra i quattro partecipanti (comuni, provincie, Regioni, Stato) della vita politica e amministrativa del Paese, fra i quali si deve raggiungere una certa sintonia. Si potrebbe dire che in questa staffetta « 4 per 100 »...

**P R E S I D E N T E .** Speriamo che non ci tocchi di fare gli arbitri!

**Z I A N T O N I .** Voi fate parte della staffetta come ultimi frazionisti!

Questa staffetta dovrebbe diventare un fatto unitario, dal momento che il risultato interessa tutti i partecipanti alla gara.

Mi preme ribadire ancora in questa occasione che le provincie, per le loro dimensioni e caratteristiche, si sono trovate nella condizione di intervenire più agevolmente e con maggiore rapidità nel fronteggiare problemi che non erano di loro competenza; lo hanno fatto per responsabilità morale, oltrechè politica. La provincia infatti è diventata il punto di riferimento costante e necessario per una serie di iniziative e situazioni che si vengono a creare nell'ambito ammini-

strativo territoriale di sua competenza e delle quali si deve necessariamente prendere cura. Oggi non è infrequente il caso che la provincia debba interessarsi, infatti, della risoluzione di vertenze sindacali, di crisi aziendali, nonchè dei problemi connessi allo sviluppo turistico e a quello economico delle zone amministrare.

A questo punto entrebbe in ballo un discorso diverso, che abbiamo fatto a suo tempo e che, anche nello spirito dell'auspicio iniziale, desidereremmo riproporre in sede parlamentare in termini concreti. Tale discorso riguarda gli Enti provinciali per il turismo e le Camere di commercio. Noi riteniamo infatti che spetti alla provincia il coordinare questi importanti settori.

La mia vuole essere una esposizione di problemi, l'inizio di un dialogo che dia la possibilità ai colleghi di poter intervenire per chiarire alcuni aspetti delle varie tematiche alle quali mi sono riferito e per dare la possibilità a lor signori di poter porre delle domande su aspetti che sono poco chiari o che richiedono un necessario approfondimento.

*N A R D I*. Una brevissima appendice a quanto è stato detto dal collega Ziantoni, in riferimento al bilancio dello Stato, al fondo di risanamento e alla giusta preoccupazione del dilatarsi della situazione debitoria degli enti locali in genere, delle province in particolare.

Il collega Ziantoni ha già detto sinteticamente quali sono i motivi di questa dilatazione: vuoti legislativi ed istituzionali hanno determinato e richiesto l'intervento dell'ente provincia in settori che non rientrano nelle sue competenze istituzionali. Ha ragione quando egli dice che, se ci fossimo attenuti alle competenze istituzionali, i nostri bilanci, nella maggior parte, non sarebbero oggi in dissesto. Posso portare in questa sede la mia esperienza non soltanto di amministratore, ma anche di membro della Commissione centrale per la finanza locale. Ahimè, è una esperienza dolorosa: posso testimoniare che gli enti locali — non soltanto le province — che hanno cercato di andare incontro alle insorgenti esigenze del-

le popolazioni amministrare hanno visto via via ingrossare il loro debito.

Vi sono province che riescono ancora a contenere i propri disavanzi, ma o si tratta di enti che hanno alte medie capitarie, per quanto riguarda le entrate, o sostanzialmente continuano oggi a fare, nell'anno 1973, ciò che facevano quaranta anni fa.

Questa asserzione è confortata anche dai dati — insospettabili — del Ministero dell'interno: si tratta di dati ufficiali, rilevati da una ricerca statistica che è stata iniziata qualche mese fa e che ci ha permesso di pervenire ad una conoscenza più precisa di situazioni che prima avevamo soltanto sospettato o conoscevamo molto approssimativamente.

Posso dire che l'indebitamento globale dei comuni è di 10.650 miliardi, quello delle province di 2.159. Le spese di investimento per le province rappresentano una quota notevolissima del loro indebitamento: 805 miliardi su 2.159.

A differenza di quelli dei comuni, per i quali le spese d'investimento su 10.650 sono invece rappresentate da 3.817.

Mi riferisco alle situazioni degli enti deficitari, non avendo il Ministero dell'interno fino a questo momento la possibilità di compiere lo stesso esame sui bilanci degli enti non deficitari, per ovvi motivi. Da ciò si evince come effettivamente le province si siano prodotte in uno sforzo notevolissimo in direzione di spese di investimento.

Inoltre, anche per quanto attiene alle spese cosiddette correnti, c'è da dire qualcosa. In primo luogo, che cosa sono. Evidentemente non sono soltanto le spese del personale, perchè il pensiero, quando si parla di spese correnti, va a quelle del personale. Ciò non è esatto; c'è da pensare, ad esempio, in quale misura si ripercuotono gli oneri relativi alle anticipazioni di cassa, all'ammortamento di mutui sulle stesse spese correnti: quindi, è giusto quello che il presidente Ziantoni diceva circa il *deficit* delle province, che è aumentato in conseguenza di questa espansione; in conseguenza cioè dello spazio che hanno dovuto occupare necessariamente, spazio che non era istituzionalmente legislativamente coperto. Ma c'è da fare

un'altra riflessione che ritengo abbia un suo valore. Sempre per le Province deficitarie le entrate *pro capite* si sono mantenute in Italia sulla media di 10.086 lire (anno 1972), mentre le spese sono salite ad una media di 17.919 lire. E tutti sanno che le entrate delle province sono sempre state rigide, e che su di esse non si è potuta fare una politica qualsiasi di incremento, trattandosi di compartecipazioni. D'ora in avanti sarà così anche per i comuni, in conseguenza della nuova legge fiscale ma per le province è stato sempre così. Conseguentemente, mentre si è avuto un incremento di spesa non si è riscontrato un corrispondente, e nemmeno un sensibile, aumento per quanto riguarda le entrate.

Ed anche questo fattore non può non aver giocato sulla situazione debitoria, deficitaria delle province stesse.

C'è ancora un'altra riflessione che ritengo dovrebbe essere fatta: ed è quella relativa ad un avanzamento di carattere generale dei disavanzi degli enti locali. Parlo degli enti locali e non delle sole province perchè la situazione veramente difficile in cui ci troviamo è dovuta a cause quanto mai complesse. Basti pensare a quello che è stato il disavanzo economico e, quindi, ai mutui autorizzati a ripiano dello stesso nel 1972; ebbene, la situazione relativamente al 1973 si sta paurosamente aggravando. Si pensi che soltanto per dieci comuni (ed esattamente Roma, Napoli, Genova, Palermo, Bologna, Firenze, Venezia, Catania, Bari e Messina) sono stati autorizzati mutui a pareggio del disavanzo economico per un totale del 49,15 per cento di tutti i mutui autorizzati. E possiamo avere così una visione di quella che è la situazione debitoria degli enti locali.

**P R E S I D E N T E .** La materia è indubbiamente indicativa di una crisi che in qualche modo dobbiamo tener presente nel quadro generale. Però, a parte la considerazione dei comuni (di cui sentiremo i rappresentanti), per le province questa prospettiva della situazione contabile può avere un riflesso sulla nostra indagine in quanto porti ad identificare quali sono i settori

di spese facoltative delle province che potrebbero agevolmente o razionalmente essere riassorbiti dalle competenze statali o, in particolare, da quelle regionali. Tali settori, attraverso l'impiego della delega, potrebbero essere così trasferiti dal campo della facoltatività (che può essere sempre opinabile e contestabile) a quello di una struttura organizzativa normale, che sappia soddisfare a tutte le esigenze civili, senza più dover ricorrere alla facoltatività degli enti locali per fare ciò che lo Stato dovrebbe fare e non fa.

Se crede, perciò, di poterci dare un ragguaglio concreto in proposito, io lo riterrei utile; e lo dico anche per gli altri membri della delegazione.

**N A R D I .** Dare una risposta precisa e documentata importerebbe compiere una indagine più accurata che possiamo senz'altro effettuare.

Adesso, però, non sono in condizione di esprimermi. Dovremmo partire da una ricerca sulle spese facoltative che si sono andate via via facendo in relazione alla insorgenza di queste esigenze, di questi nuovi bisogni. E vedere, appunto, come i bilanci delle stesse province potrebbero essere risanati in conseguenza di un assorbimento delle funzioni e delle spese relative da parte di altri enti.

Parlo di assorbimento di funzioni e assorbimento anche della spesa, perchè molte di queste, rientranti per esempio nelle competenze istituzionali delle Regioni attraverso le deleghe, potrebbero, come attività, essere espletate o continuare ad essere espletate dalle province; ma per quanto riguarda le spese, potrebbe esserci una assunzione di oneri da parte delle stesse Regioni. Mi pare possa dirsi, ad esempio, che siamo passati attraverso due fasi: una prima fase, quella dei vuoti legislativi e dei vuoti istituzionali che ha richiesto l'impegno delle Province nel senso già descritto ed illustrato; una seconda fase, quella conseguente all'attuazione dell'ordinamento regionale e, nella quale, si sono verificate in sostanza due situazioni diverse. Nella prima, gli enti locali — in modo particolare le province — sono

stati praticamente ignorati dalle Regioni. Conseguentemente, molti enti locali non sono entrati nella nuova fase derivante dall'ordinamento regionale. L'altra situazione è determinata invece da quelle Regioni che non ignorano affatto gli enti locali e, in modo particolare, le province, e che, pur nell'assenza delle deleghe, procedono già al conferimento di incarichi, che importano o la continuazione di una spesa o, addirittura, l'assunzione di nuove spese da parte delle province per poter espletare una funzione nuova che sarà domani legalizzata, normalizzata attraverso la delega. In effetti, però, le province già la esercitano.

A tal proposito posso citare l'esperienza toscana, della mia Regione, dove da due anni a questa parte il lavoro delle province è aumentato considerevolmente; esse svolgono già funzioni ed attività che non possono — e non potranno — non connettersi a deleghe vere e proprie, che verranno date in futuro. Si può citare qualche esempio: il presidente Ziantoni rammentava alcuni interventi nel settore dell'industria e dell'occupazione. Si può ricordare inoltre per questi ultimi giorni l'opera svolta nel settore del traffico a seguito delle limitazioni nei consumi energetici. Sono state le province che hanno organizzato i piani relativi al traffico domenicale.

Concludo sull'argomento, ritornando alla differenziazione fatta in precedenza. Vi sono in sostanza Regioni che anche in questo modo preannunciano la loro intenzione di formalizzare, con apposite deleghe, funzioni che le province esercitano già o che ancora non esercitano. Vi sono invece Regioni — a quanto mi consta — che non hanno per contro ancora affrontato il problema, indipendentemente dall'aspetto giuridico della questione che lei, onorevole Presidente, opportunamente ci richiamava. Ad ogni modo, ripeto, possiamo anche farci carico di una indagine nel senso da lei indicato.

**T A S S I N A R I.** Desidererei aggiungere qualche breve considerazione, soprattutto partendo da alcune osservazioni preliminari fatte dal presidente Ziantoni ed in

riferimento anche all'ultima parte dell'intervento del collega Nardi, successiva alla precisazione del signor Presidente. Non è un mistero che nel quadro dell'ordinamento delle autonomie la questione delle province è sempre all'ordine del giorno, e perfino ci si chiede se esse debbano esistere o meno.

**P R E S I D E N T E.** Lei certamente ricorderà che le province furono salvate *in extremis*, in sede costituzionale, a seguito di un congresso tenutosi a Firenze, al tempo del presidente Donatini.

**T A S S I N A R I.** Esatto. I miei colleghi hanno presentato un quadro in cui la questione della riforma di questo ente viene fuori con estrema evidenza. Vi è per esempio il problema dei compiti di istituto e di quelli aggiuntivi, i compiti cioè che sono nati dalla pratica quotidiana. I *deficit* di cui parlava Nardi denunciano infatti, in gran parte, l'espandersi degli interventi in settori che non sono strettamente connessi con i compiti di istituto della provincia.

Emerge, dicevo, la necessità di procedere ad una riforma.

Noi avvertiamo infatti in modo — mi si consenta il termine — drammatico la condizione di questo ente, che eroga interventi di natura settoriale, che si muove in modo settoriale sul territorio, là dove invece la domanda sociale pone problemi che sono connessi con una rappresentanza globale degli interessi della comunità provinciale. Si potrebbero, in proposito, citare parecchi esempi, oltre a quelli indicati dai colleghi che mi hanno preceduto. Una prima riflessione induce a dire che molti degli attuali compiti settoriali devono essere restituiti ai comuni.

Vi sono però altri compiti — coordinamento, sviluppo economico, assetto territoriale su aree più vaste — che potremmo definire di natura orizzontale anzichè settoriale, e che sembrerebbero dover far parte di una nuova provincia. È questo forse il punto centrale della questione, la perdita dell'intervento settoriale e l'acquisizione di un potere — anticipabile certamente per delega

— che non presenti più tale settorializzazione, ma che si muova invece, come competenza, sull'intero territorio.

Questo è il dibattito nel quale, anche in prima persona, come amministratori provinciali, siamo impegnati e al quale credo che la Commissione non possa non essere, in qualche modo, interessata. Non possiamo ulteriormente rimanere in un limbo siffatto, con i poteri che sono a noi propri ed ai quali si aggiungono gli altri di cui si è parlato.

A mio avviso, nella questione della provincia, troviamo uno dei nodi da sciogliere per quanto riguarda la riforma per un migliore assetto delle autonomie.

È questa la considerazione in margine che desideravo fare e che mi semba tocchi uno dei punti fondamentali. In tal modo, si può superare anche un discorso che può essere in qualche misura elegante ma poco produttivo, sia sul terreno politico sia su quello amministrativo: se cioè vi debbono o non vi debbono essere le province. La nostra esperienza ha avvertito la necessità di un ente intermedio fra i comuni, le loro aggregazioni e la Regione; ente che però non può essere l'attuale provincia.

**P R E S I D E N T E.** Avremo occasione di tornare in seguito sull'argomento. Do la parola all'onorevole Olivi, membro del comitato direttivo dell'Unione province.

**O L I V I.** Vorrei sottolineare quanto detto da Tassinari. Del resto, sono argomenti di cui da tanti anni parliamo...

**P R E S I D E N T E.** Adesso, però, in una nuova prospettiva concreta.

**O L I V I** ...e che il Presidente della Commissione conosce bene. Questa tuttavia mi sembra una occasione irripetibile per operare concretamente in merito a un riordino della pubblica Amministrazione, a una riforma dello Stato, il quale non può evidentemente essere concepito esclusivamente come un apparato burocratico e centrale, bensì deve essere visto come un complesso

articolato ai vari livelli. Ora, è chiaro che il problema del completamento del trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, che investe tutta la tematica delle competenze e delle funzioni degli enti minori, in tanto può essere compiutamente affrontato e risolto in quanto si affronti decisamente e coraggiosamente, per quanto riguarda gli enti locali, il tema particolare delle province.

Diciamo chiaramente, a questo punto, che occorra sia risolto definitivamente il tema dell'esistenza della provincia, ben sapendo che dal punto di vista formale occorre una riforma della Costituzione per abolire l'ente provincia, ma che la provincia come circoscrizione territoriale non può, di fatto, essere eliminata. Si pone allora la problematica relativa alle funzioni e alle competenze delle province che, come ha giustamente detto Tassinari, così come sono non possono soddisfare. Occorre che proprio in occasione della definizione del contenuto pubblicistico della delega dallo Stato alla Regione e di riflesso dalla Regione alla provincia e agli enti minori, si fondi nuovamente la provincia.

Infatti, per riordinare veramente la pubblica Amministrazione, occorre fare un discorso nuovo e compiuto in tema di funzioni e di competenze della provincia, altrimenti si aggrava la situazione non soltanto sul piano generale dello Stato, ma anche su quello particolare dei vari settori sui quali la provincia stessa è chiamata ad operare. Io credo che le province e l'UPI non difendano affatto le proprie competenze; anzi, certe competenze settoriali non desideriamo mantenerle. Già il collega Tassinari ha accennato al fatto che alcune di esse possono essere restituite ai comuni, altre possono essere ritenute di esclusiva competenza delle Regioni (quelle dotate di certe dimensioni) senza necessità di una sub-delega alle province.

Il fatto importante è che la provincia riacquisti la sua funzione, che gli deriva dalla rappresentanza generale degli interessi provinciali attraverso il momento democratico; non è quindi la rappresentanza di un settore o di un settore nel settore, come av-

viene nel campo dell'istruzione o della sanità, ma la rappresentanza degli interessi della provincia. È alla provincia, quindi, che debbono rifarsi e attribuirsi tutte quelle competenze e funzioni che oggi purtroppo sono frastagliate nell'interno stesso del perimetro in cui l'ente opera.

**BALLATORE.** Mi pare che l'argomento sul quale hanno posto l'accento il collega Tassinari e l'onorevole Olivi, sulla concezione della provincia da inserire nell'ordinamento dello Stato, sia da tenere nel massimo conto.

È stato detto poc'anzi che l'esistenza della provincia fu conservata in *extremis*, dopo un convegno tenuto a Firenze. La provincia è però consacrata nella Carta costituzionale, quindi è superato il problema se deve o non deve continuare ad esistere. Non si può parlare di soppressione di un ente garantito e previsto dalla Carta costituzionale. Piuttosto questo ente intermedio deve avere una sua funzione ben precisa: non mi pare che la provincia possa essere ancora considerata come nel passato, dalla fine dell'ottocento ai tempi più recenti, ma deve acquistare una propria fisionomia, in modo da rispondere ancor meglio di quanto non ha fatto fino a questo momento alle esigenze di una comunità provinciale, che guarda a questa istituzione come ad un riferimento ormai consolidato.

Occorre tener presente che anche l'istituzione dell'organizzazione periferica dello Stato guarda alla dimensione provinciale per la ripartizione dei servizi, a cominciare dai Provveditorati agli studi e dalle Prefetture, per andare agli Ispettorati dell'agricoltura e al Genio civile. Mi pare quindi che la sopravvivenza della provincia sia diventato un fatto reale, al quale fanno riferimento le comunità provinciali. Non c'è dubbio che essa va modificata. Io ho vissuto un'esperienza in proposito nella Regione siciliana.

**PRESIDENTE.** È stata l'esperienza riguardante l'abolizione e la trasformazione in consorzio?

**BALLATORE.** L'esigenza di un ente intermedio è sempre avvertita anche in una Regione a statuto speciale, quale la Sicilia. Lo statuto regionale prevede la costituzione dei liberi consorzi fra i comuni. Una volta costituiti i liberi consorzi, essi acquistano il nome di provincie regionali, secondo l'ordinamento degli enti locali della Regione siciliana. Tali consorzi evidentemente debbono rispondere a determinati requisiti di popolazione, di continuità di territorio e di interessi. In pratica questi consorzi non si realizzano, perchè sorgono difficoltà da parte delle stesse comunità. Se dovessimo affidare la costituzione di essi alla base, alle comunità cittadine, forse assisteremmo alle dimostrazioni e alle occupazioni di una volta, perchè gli appetiti dei grossi centri della Sicilia determinerebbero caos e confusione.

È assodato comunque che anche nel suddetto statuto regionale, che risale al 1947, è stata avvertita la necessità della presenza di un ente locale tra la Regione — costituita allora con legge speciale costituzionale dello Stato — e la base, rappresentata dall'ente comune.

Il principio dell'esistenza delle provincie non può essere messo in discussione: tutto sta a organizzarle, in modo che possano soddisfare meglio le esigenze delle popolazioni. A prescindere dalla denominazione, è comunque indispensabile un ente intermedio locale, che possa rispondere alle aspettative e alle esigenze delle popolazioni.

**GAVA, ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione.** Vorrei un chiarimento. Ho sentito il presidente Tassinari e altri affermare che la riforma della provincia potrebbe essere in un certo senso anticipata con la devoluzione di deleghe di competenze proprie delle Regioni, salvo poi istituzionalizzare in attribuzioni vere e proprie della provincia ciò che oggi dovrebbe formare oggetto di delega. È questo il pensiero delle provincie?

In altri termini le provincie chiedono che ciò che può essere dato oggi per delega

venga dato come attribuzione propria delle provincie stesse?

Questo è un punto fondamentale.

**Z I A N T O N I.** Il problema non si può esaurire in questi termini.

La delega deve avere la funzione di anticipare una riforma che deve pur venire. Di fronte al frammentarismo delle iniziative che le provincie prendono, senza nessun tipo di coordinamento, di fronte a siffatti tentativi di superare la mitologia delle competenze per arrivare a definire in modo soddisfacente le funzioni della provincia, la delega costituisce un primo passo (alcune Regioni hanno risposto in senso positivo a questo discorso).

Se il problema della delega viene affrontato in maniera adeguata e razionale, costituisce un passo importante verso l'obiettivo, ancor più importante, rappresentato dalla riforma della legge sulle autonomie locali.

**P R E S I D E N T E.** A questo punto, però, sorge un interrogativo. Chi fa la riforma della provincia in questo senso? La fa ogni Regione attraverso l'attribuzione delle sue competenze, oppure la fa lo Stato in modo uniforme? È evidente che, nel fatto stesso della loro istituzione, le Regioni portano una semente non casuale di varietà. Ogni Regione può (e quindi, nel disegno costituzionale, deve) essere diversa e, conseguentemente, può risolvere gli stessi problemi diversamente da quanto fanno le altre Regioni: anche se, in ultima analisi, si ricercherà da tutte un modello che possa essere riconosciuto il migliore in base alla esperienza.

Viceversa, per quanto attiene agli enti locali, l'orientamento sarà necessariamente quello di un diretto intervento dello Stato che, per ovvie ragioni, ci darà un modello unico della provincia per tutto il territorio nazionale.

Esiste quindi una problematica di fondo che, logicamente, non pretendiamo di risolvere oggi, ma sulla quale desidereremmo sentire il parere degli illustri ospiti.

**Z I A N T O N I.** Abbiamo detto a suo tempo che la riforma delle autonomie dovrà realizzarsi attraverso una legge di principi. È chiaro che l'uniformità assoluta non potrà esistere, in quanto le Regioni hanno statuti diversi. Però una uniformità tendenziale a nostro avviso deve pur esserci.

**P R E S I D E N T E.** E perchè non di « competenze »? Lei ha sottolineato la differenza tra funzioni e competenze. La Costituzione, non a caso, prevede che anche nelle materie di competenza delle Regioni, per l'articolo 117 della Costituzione, lo Stato possa, per settori di interesse strettamente locali, attribuire competenze direttamente agli enti locali, tra cui certamente sono anche le provincie e non solo i comuni.

**G A L L O N I, deputato.** A mio avviso la delega non risolve il problema dell'autonomia degli enti locali. Esso può essere risolto solamente attraverso una legge nazionale di riforma della legge comunale e provinciale. La delega risolve quello che il presidente Ziantoni chiamava il problema di alcune funzioni; perchè la delega nasce in una visione del costituente che tende ad attribuire alle provincie ed ai comuni, oltre a quella ripartizione di compiti loro propri, altri compiti che rientrano nelle competenze proprie delle Regioni. Anzi, la Costituzione va ancora più in là e prevede che di norma, quindi di regola, la Regione non abbia strutture amministrative proprie ma si avvalga di quelle dei comuni e delle provincie.

La delega, perciò, che è un problema urgente, risolve l'organizzazione amministrativa delle Regioni attraverso l'uso di strumenti che già esistono e che possono essere potenziati nei comuni e nei consorzi dei comuni. Ciò perchè il problema, per quanto riguarda i comuni, si pone soprattutto in termini consortili, essendo difficile la configurazione di delega ai piccoli comuni e, quindi, nasce il problema della delega per alcune materie ai consorzi dei comuni e alle provincie. Le provincie, infatti, possono avere una visione generale dell'intera realtà, non divisa in comprensori. Per tutte quelle

materie amministrative comportanti un intervento omogeneo nell'ambito della provincia, perciò, lo strumento della delega risolve il problema dell'attuazione amministrativa e, quindi, dell'attività dell'autonomia: il problema, che va certamente affrontato, di quale sia lo spazio proprio della provincia in una nuova visione. Tale questione deve essere risolta inevitabilmente da una legge comunale e provinciale.

È certo — e questa tesi è stata da me sempre sostenuta — che l'esercizio della delega da parte della Regione aiuta ad aprire la strada per ritrovare i compiti e le funzioni proprie dei comuni e delle provincie, ma non risolve il problema di come si colloca compiutamente la provincia, di quale sia la competenza propria in cui si esprime la sua autonomia, del perchè la provincia sia composta da un corpo politico e non solo da uno tecnico. Se si trattasse, infatti, dell'esercizio di una delega non vi sarebbe bisogno del consiglio provinciale, basterebbero gli assessori provinciali! Anche perchè il consiglio provinciale in una certa misura viene scavalcato nell'esercizio della delega.

È vero che attraverso tale esercizio la provincia può avere una sua autonomia nel modo di attuazione della delega stessa; ma ciò non giustifica la struttura democratica della provincia. Tale struttura si giustifica in relazione a competenze autonome, cioè ad una autonomia della provincia. Ed è questo spazio che va ricercato ed individuato attraverso una legge dello Stato. A mio avviso, prima si devono esercitare da parte delle Regioni le deleghe e poi si deve creare una nuova legge provinciale e comunale; ritengo cioè che l'esercizio della delega anticipi o preceda la riforma: dovremmo cioè arrivare ad una vera riforma della legge comunale e provinciale solo quando avremo assestato la situazione, avremo visto come vengono esercitate le deleghe ed avremo individuato quali sono la competenza e l'autonomia proprie della provincia.

È questo un problema delicato: perchè è certo che se immaginiamo una struttura di comuni, di consorzi di comuni (che verranno senz'altro potenziati dall'esercizio della

delega) e di provincie, si tratta di individuare, nell'ambito territoriale della provincia, quale competenza e quale autonomia competono a quest'ultima. Mi pare che nell'intervento del presidente Tassinari fosse già indicato qualcosa in proposito. Ma la definizione di questo qualcosa, evidentemente, non può nascere dall'esercizio della delega, bensì da un intervento legislativo, da una nuova legge che possa essere (quadro o non) di riforma vera e propria delle legge provinciale e comunale...

**P R E S I D E N T E.** Debbo avvertire che, da parte delle Regioni, è stata viceversa prospettata la difficoltà di poter conferire le deleghe alle provincie ed ai comuni per l'ostacolo che verrebbe dall'attuale legge comunale e provinciale: e perciò appunto se ne è sollecitata una nuova.

**G A V A, ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione.** Mi sembra che, a prescindere da questa difficoltà, che è stata fatta presente dalle Regioni nelle sedute scorse, sia emerso un chiarimento da quanto detto dal senatore Galloni, nel senso che la provincia debba avere una propria autonomia, con proprie competenze e proprie funzioni; ma mi sembra, anche, che si sia chiarito che le funzioni che verranno delegate a seguito della riforma della legge provinciale e comunale non intaccano le competenze delle Regioni, che restano tali, per cui occorre, per l'autonomia delle provincie, ritrovare uno spazio residuo all'infuori e al di là delle competenze che costituzionalmente sono state attribuite alla Regione.

**M O D I C A, senatore.** Con l'udienza di questa mattina la nostra indagine fa un ulteriore passo avanti nell'approfondimento del carattere unitario che deve avere il disegno di riforma della pubblica Amministrazione. Questo non a caso avviene trattando dell'istituto della provincia, che non da oggi, ma da tempo, rappresenta un nodo abbastanza significativo dell'insieme dell'ordinamento, non soltanto delle autonomie locali

e delle Regioni, ma di tutto l'impianto della pubblica Amministrazione e dello Stato. Mi sembra importante che si affronti questa discussione non in termini di pura redistribuzione di funzioni, lasciando più o meno immutato l'assetto complessivo. Potrebbe apparire, da un certo tipo di rivendicazioni regionalistiche non sufficientemente approfondite, che si tratti di rivendicazioni puramente quantitative: lo spostamento cioè di compiti, poteri, e mezzi dello Stato — o dal suo bilancio — verso le Regioni, al di fuori di una visione organica e complessiva. Noi avvertiamo invece che l'istanza portata dai rappresentanti delle Regioni è di ordine generale, tendente a configurare una sorta di strategia comune del rinnovamento dello Stato, che coinvolga tutti i poteri, dai comuni fino al potere statale, cioè che è a mio avviso essenziale, perchè questo tipo di rinnovamento e di riforma, che presuppone una attuazione costituzionale, possa effettivamente procedere.

Se infatti dovesse mancare questa visione unitaria, se tutto si dovesse risolvere in una specie di competizione, di rivendicazione reciproca di potere tra Regione e Stato, tra Regione, provincia e comune, e via dicendo, si creerebbe una tale complicazione, anche nei rapporti politici e tra le forze disponibili per questo rinnovamento, che non ci porterebbe sicuramente a risultati positivi.

**P R E S I D E N T E.** E non dimentichiamo il povero cittadino, singolo e isolato!

**M O D I C A, senatore.** Ripeto, mi sembra molto importante questo procedimento, che tende a una visione strategica comune, all'interno della quale possa porsi il problema di scelte di priorità e di tempo. Io sono convinto, per esempio, che l'anticipazione, oggi realmente possibile, di questa riforma risiede nel rapido esercizio della delega delle funzioni amministrative regionali verso gli enti locali; e sono convinto, altresì, che quelle che si oppongono a tale delega non sono resistenze soltanto oggettive, ma sono anche

resistenze soggettive, legate a una concezione sbagliata delle funzioni regionali.

Ebbi occasione di interrogare tempo fa i rappresentanti della Regione Sicilia. Ne ebbi una risposta assolutamente insoddisfacente sulla questione del rapporto Regioni-enti locali. Ho avuto altresì modo di esaminare il bilancio di quella Regione, un bilancio cospicuo, di molte centinaia di miliardi. Ebbene, non più di cinque sono i miliardi che vengono spesi dalla Regione Sicilia attraverso gli enti locali. Tutto il resto è spesa diretta, amministrazione diretta della Regione. È chiaro che qui il disegno costituzionale è completamente travisato.

Vi è la necessità quindi di una visione organica, e in proposito la delega è il punto di rottura, di partenza. Naturalmente essa non è sufficiente, perchè non può essere esercitata in modo efficace se non viene riportata a una strategia che deve poi avere dei tempi successivi. Certo, la riforma della legge comunale e provinciale, che è essenziale, non può anticipare l'esercizio della delega, che invece può avvenire già oggi, subito.

Vorrei ora porre tre questioni, nel quadro di questa visione.

La prima questione riguarda la necessità di attribuire la massima organicità nel territorio, alle funzioni amministrative dell'ente locale di base, della rappresentanza più diretta e più vicina alle popolazioni, cioè il comune. Questo può significare, come già accennato dal presidente Tassinari, che anche alcune delle attuali funzioni delle province possono essere opportunamente trasferite ai comuni. Per esempio, egli ha accennato all'assurdo del settore sanitario, in cui la provincia si occupa del corpo umano dal torace in su, mentre il comune si occupa del resto! Un altro esempio può essere quello della scuola, in cui il concetto antico della separazione tra istruzione tecnica e istruzione classica tende ormai ad essere superato. Sono queste, quindi, funzioni che dovrebbero essere più logicamente attribuite all'ente locale di base.

La seconda questione attiene alle funzioni della provincia, da ricercare invece principalmente nel senso di un ruolo di programma-

zione economica e pianificazione territoriale su scala più ampia di quella comunale o intercomunale, politica, eventualmente anche finanziaria, a tutto il processo di aggregazione degli enti locali, per i molteplici servizi che si debbono svolgere, oggi sempre di più, in una dimensione che supera quella del singolo, e soprattutto del piccolo, comune. È negativo, per esempio, a mio parere, che nella legge istitutiva delle comunità montane non sia stata prevista alcuna funzione delle provincie, che invece avrebbero potuto utilmente concorrere a realizzare più efficacemente l'assetto delle comunità montane stesse. Su questo problema, siamo oggi di fronte a una spinta per la ricerca di un'altra dimensione intermedia tra Regione e comune diversa dalla provincia, a livello dei cosiddetti comprensori; ma se questa fosse la soluzione, si avrebbe da un lato un irriggimento dei compiti settoriali e superati delle attuali provincie e d'altro lato la nascita di un ulteriore ente che si andrebbe ad inserire tra comune e provincia, complicando ulteriormente la macchina dello Stato e le difficoltà per il cittadino.

Terzo e ultimo punto: per fare veramente della provincia un ente generale di promozione e di programmazione a livello territoriale, occorre porre dei problemi che toccano direttamente la gestione della intera macchina dello Stato, della pubblica Amministrazione a livello statale. Bisognerebbe infatti attuare radicalmente un processo di decentramento delle funzioni statali verso le Regioni, le provincie e i comuni, cioè praticamente tendere a liquidare ogni struttura periferica dello Stato e mettere quindi in discussione non la provincia come istituto elettivo, ma la provincia intesa come circoscrizione di decentramento dello Stato: l'altra faccia della provincia, cioè, è quella che dovrebbe essere messa in crisi da una linea di decentramento, cioè di smantellamento di una serie di propaggini periferiche dell'apparato statale, con trasferimento di queste funzioni a comuni, provincie e Regioni. Ciò richiederebbe anche il superamento dello stesso limite posto dalla Costitu-

zione alla possibilità di modificare il territorio provinciale, che è vincolata non a caso alla legge nazionale. Infatti la provincia è contemporaneamente le due cose. Per sciogliere questo vincolo provincia ente-autonomo provincia-circoscrizione statale, una soluzione sarebbe quella delle delega legislativa dello Stato alle Regioni, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, affinché, con le garanzie e prescrizioni fissate dalla legge dello Stato, la modifica delle circoscrizioni provinciali possa avvenire non più con legge dello Stato, ma con legge regionale. Ciò costituirebbe un elemento di dinamicità per tutto l'ordinamento, che consentirebbe di adeguare più rapidamente l'istituto provinciale alle nuove funzioni. Se non si scioglie questo vincolo, è molto difficile che il processo di rinnovamento possa procedere.

Sarebbe interessante che i rappresentanti delle provincie non soltanto tentassero di proporre un destino per l'ente provincia autonomo, ma contemporaneamente mettessero in discussione la sorte che deve avere parallelamente l'altra faccia della provincia come circoscrizione di decentramento statale.

**P R E S I D E N T E.** In altri termini il presidente della provincia dovrebbe diventare un ufficiale di governo, come il sindaco.

**Z I A N T O N I.** Ritorniamo alla legge del 1865.

**M O D I C A , senatore.** Nel modo come intendo la provincia, non ritorniamo al 1865 e il presidente della provincia non dovrebbe diventare ufficiale di governo, non avendo tale ente funzioni amministrative proprie; semmai tali funzioni dovrebbero essere attribuite al presidente della Regione.

**P R E S I D E N T E.** È difficile ipotizzare l'assenza dello Stato come tale a livello provinciale, se è già presente a livello regionale.

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

8° RESOCONTO STEN. (6 dicembre 1973)

**MODICA**, *senatore*. Ci sarebbe la prefettura spogliata di una parte delle sue competenze amministrative.

**GAVA**, *ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione*. Il senatore Modica parla di modifica di circoscrizioni provinciali, non di fusioni di provincie.

**PRESIDENTE**. La provincia è ora un'idea locale del potere statale.

Oltre a riformare la provincia in senso istituzionale, il senatore Modica, auspica che lo Stato rinunci all'articolazione provinciale della sua presenza, affidandola nel più largo modo possibile alla provincia come espressione istituzionale.

**GAVA**, *ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione*. Lo vieta l'articolo 133 della Costituzione.

**OLIVI**. Vorrei sapere dal senatore Modica se questa ipotesi di delega dello Stato alla Regione in materia di circoscrizioni provinciali non investa l'articolo 133 della Costituzione, che stabilisce una riserva della legge nazionale per il mutamento delle circoscrizioni provinciali e per l'istituzione di nuove provincie, previo parere delle Regioni medesime.

A mio avviso la proposta del senatore Modica implica una modifica costituzionale.

**MODICA**, *senatore*. Ciò non implica una revisione costituzionale, se si attua l'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che prevede una delega legislativa dello Stato alle Regioni nel senso di norme di attuazione. Ci può essere una legge dello Stato che fissi alcuni principi da rispettare per la modifica delle circoscrizioni provinciali e che deleghi l'attuazione pratica alla legge regionale.

**GAVA**, *Ministro per l'organizzazione della pubblica Amministrazione*. Dal punto di vista costituzionale c'è una riserva di legge statale.

**MODICA**, *senatore*. Ci può essere una legge di principi.

**PRESIDENTE**. L'articolo 133 parla di mutamento delle circoscrizioni provinciali e della istituzione di nuove provincie nell'ambito di una Regione.

Prego il presidente dell'Upi, Ziantoni, di rispondere alle domande poste dal senatore Modica.

**ZIANTONI**. Alle tre domande del senatore Modica mi sembra che vi sia una risposta implicita in ciò che abbiamo detto nel corso degli interventi sia io, sia i colleghi Tassinari, Olivi e Nardi, quando abbiamo parlato di organizzazione orizzontale e non più settoriale dei servizi provinciali, mi sembra che abbiamo risposto alla prima delle domande poste.

Quando il senatore Modica parla della funzione di ricerca della Provincia nella programmazione e pianificazione del territorio e dell'assistenza, non solo tecnica, al processo di aggregazione degli enti locali, abbiamo dato una risposta nel momento in cui abbiamo definito la Provincia come un ente generale e non speciale: come tale è un ente che abbraccia interessi connessi principalmente con la programmazione e la pianificazione del territorio.

L'assetto della pubblica Amministrazione rientra nel tema di questo incontro. È chiaro che anche lo Stato deve rivedere i propri modi di organizzazione, di fronte alla nuova realtà regionale e di fronte alla nuova realtà istituzionale della provincia, come è stata definita dal collega Tassinari.

Mi lascia sconcertato e perplesso la quarta domanda e debbo dire subito che sono d'accordo con quanto ha detto il collega Olivi. È passata come terza domanda, ma in realtà si è trattato della quarta domanda, con la quale è stata messa in discussione anche la definizione territoriale delle provincie, con conseguente possibilità di accorpamenti e di scorpori, in altri termini di definizione diversa delle competenze territoriali.

La preoccupazione, oltre a quella di carattere costituzionale, è un'altra: se il problema diventa ancora più grosso di quello che è,

rischiamo di parlarne ancora per molti anni, senza risolvere nulla.

Dovremmo procedere gradualmente. Concordo con quanto diceva prima l'onorevole Galloni. È difficile procedere contestualmente per cui dovremmo arrivare prima ad una definizione delle deleghe, che rappresentano il presupposto indispensabile per una vera riforma delle autonomie. Il Parlamento italiano non si è mai occupato, dall'unità d'Italia in poi, della riforma della legge comunale e provinciale, il che vuol dire che il problema è grande e di difficile soluzione. Se agganciamo il problema ad altri, che abbisognano di una soluzione immediata, rischiamo di rinviare il tutto, comprese le deleghe, a tempo indeterminato.

Sono d'accordo nel senso che si proceda gradualmente e che si definisca intanto il problema delle deleghe, con le osservazioni del senatore Modica e le precisazioni contenute nei nostri interventi. Ritengo opportuno altresì che si ponga mente al problema che ho accennato all'inizio e che non è stato ripreso — non credo per indifferenza della Commissione — relativo alla riforma della finanza locale.

Bisogna trovare i mezzi perchè le Regioni possano dare agli enti locali, oltre che le deleghe, anche i mezzi necessari per adempierle; e le Regioni debbono avere questi mezzi dallo Stato. Ecco perchè c'è stata quella mia dichiarazione di sostanziale solidarietà con le Regioni nel dialogo che hanno con lo Stato a proposito del bilancio.

Bisogna avere i mezzi per far fronte alle esigenze — desidero ribadirlo — altrimenti continueremo ad indebitarci e ad essere ingiustamente accusati di essere dei dilapidatori della spesa pubblica.

**P R E S I D E N T E .** Infatti io mi ero annotato una certa problematica che volevo proporvi: se far precedere la riforma della legge comunale e provinciale al conferimento delle deleghe, o invece procedere subito alle deleghe secondo il suggerimento dell'onorevole Galloni. Il pericolo sta nel fatto che in questo momento, se attuate subito, le deleghe minaccerebbero di essere troppo condizio-

nate dalla legge comunale e provinciale esistente, e potrebbero essere persino rifiutate dalle province, in quanto non siano assistite da una sufficiente attribuzione di fondi. Non c'è dubbio infatti, che, oggi come oggi, le deleghe potrebbero bensì essere studiate ed elaborate, però verrebbero offerte dalle Regioni — parlo ovviamente di quelle a statuto ordinario — con una dotazione di fondi molto modesta.

È vero che l'attuazione delle deleghe potrebbe anche convincere lo Stato a fare finalmente i conti, non puramente teorici, con la realtà della dimensione regionale, anche sulla dimensione pluripolarizzata delle province e dei comuni. Temo tuttavia che i tempi dell'austerità siano da prevedersi ancora troppo lunghi per poter impostare un disegno del genere.

Non so cosa pensi, in proposito, l'onorevole Galloni.

**G A L L O N I ,** *deputato.* Sono convinto che non sia necessaria una legge quadro per consentire alle Regioni di esercitare il loro potere amministrativo. Però non vi è dubbio che il sollecito esercizio delle deleghe da parte delle Regioni potrebbe essere facilitato da una politica nazionale in questo senso. Le Regioni rilevano giustamente che, a passaggio di competenze corrispondono inadeguati e inidonei passaggi di finanziamenti. Però, tutte le volte che le Regioni rivendicano aumenti o partecipazioni maggiori rispetto al bilancio dello Stato, e quindi un finanziamento maggiore, lo Stato potrebbe intanto contestare loro, se ci fosse una politica lungimirante a livello nazionale (e la mia preoccupazione è che i rapporti tra Stato e Regione si stiano deteriorando proprio nel conflitto sulle competenze), un aumento di finanziamento nella misura in cui le stesse non utilizzano tutte le strutture amministrative degli enti locali.

Ed allora è chiaro che lo Stato si farebbe carico anche di tutto il problema; e sull'argomento sarebbe opportuna un'indagine per definire in quale misura l'esercizio della delega, con l'attribuzione di nuove funzioni e compiti ai comuni ed alle province, ed il

passaggio dei finanziamenti, è in grado di risolvere anche la questione della crisi finanziaria dei comuni e delle province stesse.

Sono convinto che l'attuazione delle deleghe fatta in modo razionale dalle Regioni ai comuni e alle province, con l'attribuzione di nuovi compiti e relativi finanziamenti, consentirebbe agli apparati degli enti locali — che, come sappiamo, sono in larghissima misura deficitari soprattutto nell'Italia centro-meridionale (e i *deficit* nascono soprattutto dall'onere del personale), — anche attraverso una migliore utilizzazione del personale, di avviare un programma di risanamento anche delle loro finanze.

Nella misura in cui lo Stato aumenta i finanziamenti o concede alle Regioni i finanziamenti adeguati al trasferimento delle funzioni, lo Stato medesimo ha il compito di preoccuparsi anche, con azione di stimolo, di affrettare ed accelerare il processo delle deleghe: e ciò nella misura in cui esso si rende conto che attraverso questa strada si giunge anche ad una forma di risanamento delle finanze locali.

*BALLATORE*. Chiedo scusa ma sono costretto ad assentarmi. Devo infatti partecipare alla riunione del Comitato del fondo di risanamento al Ministero delle finanze.

*PRESIDENTE*. Mi rendo conto dell'importanza dell'impegno. A nome della Commissione e mio personale la ringrazio di aver aderito al nostro invito e di aver contribuito ai nostri lavori.

*TASSINARI*. Sono del parere che nell'unità fondamentale d'autonomia, cioè nel comune, debba essere concentrato in sostanza il massimo delle funzioni. Sono perfettamente d'accordo, quindi (e ci sono anche esperienze di questo tipo), nel delegare le funzioni nelle forme più varie, per esempio attraverso la formazione di consorzi dove gli strumenti delle province e dei comuni vengono riuniti come servizi. La tendenza perciò deve essere, a mio avviso, quella di togliere alle amministrazioni provinciali gli aspetti d'intervento settoriale, ed è logico che per

fare questo occorre anche una certa iniziativa da parte degli amministratori provinciali in tale direzione.

Per quanto riguarda la seconda domanda, credo che si possa cominciare ad individuare i nuovi compiti delle province in due interventi di natura orizzontale sul territorio: uno di programmazione-pianificazione e l'altro, che invito a non sottovalutare, di promozione dell'aggregazione comunale. È quest'ultima una delle cose più difficili del nostro Paese: l'aggregazione, il consorzio comunale, deve essere libero, spontaneo e non coatto come dal disposto della legge comunale e provinciale. La polverizzazione comunale oggi è tale che abbiamo bisogno di procedere con molta rapidità alla aggregazione.

E qui nasce il problema della minaccia effettiva di questo quarto livello, il comprensorio.

*PRESIDENTE*. Scusate se mi inserisco, ma vorrei ricordare anche qui che, nel colloquio con le Regioni, è stata espressa una lamentela per il fatto che, come si sono fatte le comunità montane, non si sia invece prevista la generalizzazione del concetto di comunità (o di comprensorio) in modo da coprire tutto il territorio della Regione, e quindi delle province, in modo che le regioni possano trovare un modello di riferimento comune alle zone montane e a quelle non montane. Dico questo per informazione.

*TASSINARI*. La questione però è molto più complessa e si riallaccia poi a quest'ultima domanda. Lei sa, onorevole Presidente, che di domande di istituzione di nuove province sul territorio nazionale ce ne sono molte; potremmo fare un lungo elenco: se ne sono aggiunte anche in questi ultimi tempi. Che significato hanno queste istanze, che hanno varia natura, che sono mosse — me ne rendo perfettamente conto — da sollecitazioni, le più varie? L'aspetto più genuino di queste istanze è che venga ottenuto un livello ottimale amministrativo; per cui il problema dell'aggregazione dei comuni diventa sempre più un problema di fondo. La provincia può svolgere una funzione seria

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

8° RESOCONTO STEN. (6 dicembre 1973)

in questo settore; questo è, a mio parere, un altro dei compiti nuovi che l'amministrazione provinciale può portare avanti.

Io sono però convinto di questo: se si vogliono evitare i timori del quarto livello, si potrebbe anche prevedere, nella ipotesi di una provincia riformata nel senso che dicevo (perdita dei poteri propri settoriali, acquisizione di questi nuovi poteri), che le 94 province italiane non siano poi una dimensione giusta, un numero giusto; che la provincia, se vuole essere veramente un ente intermedio, la si possa prevedere anche in un numero più ampio. Ma allora scattano i problemi del circondario. E secondo me ha ragione il senatore Modica: il circondario è superato. C'è qualche illustre studioso che si è divertito a dire che le province in Italia potrebbero essere anche trecento. Ora, non si tratta di tirare fuori cifre a caso, si tratta di capire che ci può essere una migliore presenza di questo ente intermedio sul nostro territorio. Ma allora va sganciato dalla provincia-circoscrizione territoriale. Perchè altrimenti, mi si consenta, tutte le volte che si mettesse in piedi una nuova provincia, significherebbe avere un prefetto, un questore, eccetera. Avremmo un tale rafforzamento, in una ipotesi di questo tipo, di articolazione periferica dello Stato che francamente non si dovrebbe accettare. Il problema della identificazione dell'amministrazione provinciale col territorio della circoscrizione c'è. Io sono in grado di capire che il problema implica tutta una serie di questioni di natura costituzionale; però, ripeto, il problema si pone con una certa forza.

In questa fase conviene, secondo me, per quanto riguarda le amministrazioni provinciali, battersi perchè vengano le deleghe dalla Regione. Queste deleghe in qualche modo prefigurino anche il nuovo potere proprio, come diceva l'onorevole Galloni, della provincia. Quindi non tutte: quelle che possono in qualche misura prefigurarle, anche nello spirito di una delega che diventi attività normale dell'ente...

**GALLONI**, *deputato*. Questo è fondamentale, perchè la delega non deve essere in-

tesa come precaria; è un'attribuzione in via permanente di funzioni.

**TASSINARI**. D'accordo. Su questo, dicevo, bisogna battersi. Un'altra questione, poi, è quella del controllo sugli atti dell'ente che ha ricevuto la delega...

**PRESIDENTE**. È la stessa questione, perchè se si tratta di delega, l'atto rimane giuridicamente atto della Regione, e allora va controllato come atto della Regione, anche se promana dall'ente locale.

**ZIANTONI**. Vorrei ricordare al senatore Oliva che in sede di commissione Sullo, quando si discusse quel progetto che poi non è più andato avanti, il problema fu molto dibattuto e i pareri non erano concordi.

**TASSINARI**. Da una parte vi è questo; dall'altra, per non giungere nelle amministrazioni provinciali a questa commatoria, a questo accumulo, fare il possibile perchè gli attuali poteri propri vadano ai comuni, nelle forme che naturalmente sono possibili, forme consortili, eccetera. Questo è, secondo me, l'indirizzo che si potrebbe seguire in una circostanza di questo tipo.

Certo, il problema della legge comunale e provinciale esiste, intesa, come ha detto il collega Ziantoni, come legge di principio che lasci poi largo (la parola è forse eccessiva, ma si tratta di intendersi) potere di autodeterminazione anche alla comunità.

**PRESIDENTE**. Potrebbe essere una di quelle leggi per le quali è previsto che, valendosi dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, venga conferito alle Regioni il potere di emanare le norme di attuazione.

Un'ultima annotazione (se mi è consentito) che si riallaccia all'inizio della vostra esposizione. Voi avete sottolineato la funzione, diciamo così, provvidenziale delle spese « facoltative », che in certo senso hanno consentito alle province (dati alcuni margini tradizionali di bilancio), di intervenire là dove o l'intervento dello Stato era affidato ad una le-

gislazione troppo lenta, o la potenzialità dei comuni non arrivava, o (comunque) vi era una necessità di intervento suppletivo per bisogni avvertiti dalla collettività provinciale: interventi di ordine sociale, ad esempio, di ordine viario, ed infatti alla base del nostro sistema autostradale c'è spesso l'iniziativa delle province. Nel nuovo auspicato assetto si rischia che questo margine di adattabilità dell'azione pubblica alle necessità locali vada perduto, perchè la Regione, essendo sì anche ente ampiamente locale, ma soprattutto ente partecipe della sovranità legislativa dello Stato, non ha poteri amministrativi facoltativi, ma solo poteri amministrativi corrispondenti a quelli legislativi: e siccome sono rigidi i poteri legislativi, sono rigidi anche i poteri amministrativi. Quindi, spese facoltative da parte della Regione non se ne potrebbero consentire, tanto è vero che alcune leggi regionali che hanno tentato di evadere dall'ambito costituzionale dell'articolo 117 sono state impugnate.

Comunque, il problema resta, e sinceramente credo che l'azione pubblica debba conservare un certo margine di discrezionalità, anche e soprattutto per poter fronteggiare la varietà delle esigenze contingenti.

Non so che cosa ne pensiate voi. In una nuova visione della provincia, che non avesse più poteri settoriali, ma che diventasse la delegata generale (diciamo così) dell'amministrazione regionale o statale in un determinato ambito territoriale, che cosa le resterebbe di risorse proprie da utilizzare anche facoltativamente? Le province in tanto conservano un certo margine di bilancio (e quindi una certa possibilità di intervento facoltativo) in quanto avevano determinate entrate proprie. E altrettanto dicasi per i comuni. Col nuovo regime tributario tutto questo non esiste più. È vero che lo Stato, nelle sue varie articolazioni (comprese Regioni, province e comuni) dovrebbe coprire tutto

l'arco delle necessità sociali; ma alla prova dei fatti sappiamo tutti quanto sia difficile arrivare tempestivamente a tutto!

*N A R D I*. Io vorrei dire che questa prospettiva non ci preoccupa, poichè noi pensiamo che gli interventi che sono stati operati in una determinata situazione, quella che abbiamo descritto, in una nuova sistemazione di carattere generale, in un nuovo assetto, dove queste deficienze più non si verificano, e quando la provincia sia quel nuovo ente che stamattina è stato delineato, questi interventi possono non essere più necessari.

Vorrei poi fare un'altra osservazione, che in qualche modo viene a liberarci da questa preoccupazione. Oggi gli enti che sono in condizione di operare questi interventi sono pochissimi. Non è più il tempo, senatore Oliva (mi riferisco all'epoca della sua milizia nell'UPI), in cui le province deficitarie erano soltanto una trentina in Italia. Adesso sono 81 (dati del 1972). Quindi, anche questi interventi sono legati alla possibilità di contrarre mutui a pareggio di bilancio. Allora il problema ritorna al bilancio dello Stato, al fondo risanamento, eccetera.

Ripeto: io non mi preoccuperei di questa prospettiva. Quei tempi felici sono ormai molto lontani.

*P R E S I D E N T E*. Ringrazio molto coloro che sono intervenuti a questa nostra riunione.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la seduta.

*La seduta termina alle ore 11,50.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*

DOTT. FRANCO BATTOCCHIO