



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori PASTORE, COMINCIOLI, DE GREGORIO,
SARO, POSSA, GAMBA, VALENTINO, MENARDI, POLI BORTONE,
CIARRAPICO, RAMPONI, CASTRO, ASCIUTTI, FASANO,
D’AMBROSIO LETTIERI, AMORUSO, BUTTI, BALBONI, LAURO,
VICARI, AMATO, SANTINI, BATTAGLIA, BALDINI, CARRARA,
SPADONI URBANI, VICECONTE, PALMIZIO, VETRELLA,
RIZZOTTI e DE LILLO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 DICEMBRE 2008

Modifiche alla Costituzione per l’abolizione delle province e l’istituzione dei controlli di legittimità sugli atti delle regioni e degli enti locali

ONOREVOLI SENATORI. - La provincia, come istituzione territoriale, affonda le sue radici nella Francia post rivoluzionaria e si propaga nell'ordinamento italiano mediante l'articolo 74 dello Statuto del Regno. Fin da allora, la provincia ha posseduto due elementi fondamentali: è stata un ibrido tra potere statale (prefetto e prefettura) da un lato, e rappresentanza locale (presidente e consiglio provinciale) dall'altro; i caratteri tipici di ente locale (autarchia, autonomia, autogoverno), per quanto oscillanti, non hanno mai raggiunto l'estensione e l'intensità politico-amministrativa che rendano indispensabile una tale istituzione. Il processo di democratizzazione della provincia, nel periodo statutario prefascista, si ampliò e perfezionò; ma nel periodo fascista, il pendolo oscillò in senso opposto e la provincia tornò ad essere una mera circoscrizione amministrativa, un ente servente, meno che ausiliario dello Stato.

È singolare che, mentre la provincia cercava di trovare un proprio *ubi consistam* nell'assetto statutario, già prima che la Carta Albertina compisse un cinquantennio si alzarono voci per chiedere che la provincia fosse abolita in quanto ente inutile. Usualmente viene poco, o affatto, evidenziato mentre invece deve essere sottolineato che nel progetto di Costituzione, approntato dal «Comitato di redazione» o «Comitato dei 18», la provincia come ente locale non era affatto contemplata. Il testo (articolo 107 del progetto) era il seguente: «La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni. Le Province sono circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale». Tale testo uscì dal dibattito in seno alla seconda Sottocommissione (ordinamento costituzionale

della Repubblica), dove prevalse l'opinione autorevolissima di Luigi Einaudi e Costantino Mortati, i quali, sebbene con differenti motivazioni, convinsero i colleghi ad abolire la provincia. Questo stesso testo fu fatto proprio dalla «Commissione per la Costituzione» o «Commissione dei 75» e così presentato all'Assemblea Costituente, che il 27 giugno 1947, dopo aver discusso vari emendamenti a riguardo, mise ai voti separatamente gli enti nei quali ripartì la Repubblica, approvando l'articolo 107 nella formula coordinata in Assemblea da Meuccio Ruini, presidente della «Commissione dei 75». L'articolo 107 del progetto, così emendato, divenne poi l'articolo 114 della Costituzione: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», sostituito nel 2001 dal testo in vigore secondo cui: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».

Bisogna rilevare in proposito che i lavori preparatori dell'articolo 114 della Costituzione nel testo del 1949 dimostrano due fatti. Il primo è che la reintroduzione in Assemblea dell'ente provincia fu dovuto politicamente alle proteste dei capoluoghi sposate da taluni costituenti (però le altre cittadine delle varie province mugugnanti non mostravano in genere disapprovazione). Il secondo è che la soppressione della provincia si basava su argomentazioni incontestabili (prima fra tutte l'incongruenza con la novità regionalistica), mentre il loro mantenimento in

vita fu motivato con argomentazioni fragili, in sostanza riconducibili alla conservazione dello *status quo*. Il presidente Ruini con acume, non disgiunto da una vena profetica, osservò nella sua relazione al progetto: «L'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione è nell'ordinamento strutturale dello Stato, su basi di autonomia; e può aver portata decisiva per la storia del Paese. Il Comune: unità primordiale; la Regione: zona intermedia ed indispensabile tra Nazione e i Comuni». Le Province non sono né l'una cosa, né l'altra; né un ente storico, né un ente indispensabile.

Il salvataggio costituzionale della provincia nel 1948 e l'attuazione dell'ordinamento regionale nel 1970 hanno prodotto un paradosso. Con l'entrata in funzione delle regioni ordinarie era ragionevole attendersi una frenata se non il blocco della crescita delle province. Invece è accaduto il contrario. Più le regioni si consolidavano ed accrescevano fino alla soglia del cosiddetto federalismo, più le province proliferavano. L'istituzione di nuove province ha determinato, a sua volta, una sorta di paradosso nell'iniziativa legislativa mirante a creare *ex novo* ancora altre province. E così quello spazio istituzionale tra regione e comune è venuto sempre più a restringersi per la moltiplicazione di enti intermedi spesso disegnati a tavolino. Se è vero che gli enti locali sono «società naturali»; se è vero che, come ricordò Ruini citando Stuart Mill, nelle autonomie locali si ha un «ingrandimento della persona umana»; se è vero che «senza istituzioni locali una nazione può darsi un governo libero, ma non lo spirito della libertà», è inevitabile la conclusione che la provincia non appare né una società naturale, bensì, per così dire, artificiale, né una palestra di libertà, ma una istituzione asfittica ed evanescente, occupata principalmente a barcamenarsi tra regione e comune, se non, del tutto, semplicemente a sopravvivere. E non è questione, come pure è stato detto da molti abolizionisti, che il governo provinciale ha scarsissima «visibilità».

Qui non è questione d'immagine, ma di sostanza. Se neppure l'elezione diretta, sebbene a doppio turno, del presidente, ha conferito alla provincia un apprezzabile «peso democratico» vuol senz'altro dire che essa non ha «peso politico» *tout court*. D'altro canto, la quantità e qualità delle disposizioni costituzionali sulle province dimostrano che essa appartiene alla Costituzione ma non ne è parte essenziale: può esserci e non esserci senza che la struttura ordinamentale ne risenta minimamente. Dunque non esistono ragioni sostanziali, ontologiche, che giustifichino la sopravvivenza delle province e meno che mai la loro propagazione sul territorio nazionale. Tanto basterebbe a far pendere nettamente la bilancia contro di esse. Ma esistono pure molte altre ragioni di diversa natura che combinate con i tre fattori emersi negli ultimi lustri, cioè: unificazione europea, esplosione dell'indebitamento e del fiscalismo, globalizzazione dell'economia, impongono, più che suggerire, la soppressione delle province esistenti ed il divieto d'istituirne di nuove.

Tali ragioni sono essenzialmente di tre tipi: finanziarie, funzionali, etiche.

Quanto alle ragioni finanziarie il costo delle province, sia in valore assoluto sia in termini di costo-benefici, ha raggiunto livelli elevatissimi. Le stesse stime attestano che approssimativamente i tre quarti dei bilanci sono assorbiti dalle spese correnti e quindi solo un quarto circa dei bilanci viene utilizzato per gli investimenti. Il costo delle province assorbe, grosso modo, il 3 per cento della spesa pubblica totale. Ma la verità, probabilmente, è ancora più amara perché è difficile quantificare spese ed indebitamenti extrabilancio o sapientemente mascherati nelle pieghe dei documenti contabili. La conclusione è una sola: anche se le province fossero un modello ideale, l'Italia non se le potrebbe più permettere in tempi di profonda crisi, con un prodotto interno lordo (PIL) stagnante e un debito pubblico colossale. Né si può sostenere che il problema si risolverebbe

attribuendo ad esse la completa autonomia finanziaria, perché le tasse, alla fine, sono sempre i contribuenti a pagarle, a prescindere dall'ente che le incamera.

Quanto alle ragioni funzionali, valgono almeno due considerazioni. La prima è che, sebbene certe attribuzioni provinciali non possano essere cancellate, possono tuttavia essere distribuite più utilmente tra regioni e comuni, e ovviamente aree metropolitane, quanto meno, secondo il principio di sussidiarietà. La seconda è che il livello politico-provinciale costituisce un eccesso istituzionale rispetto alle caratteristiche e al numero delle attribuzioni stesse, molte delle quali, è davvero il caso di sottolinearlo, sono di natura tale da poter essere esercitate da semplici funzionari (personale burocratico), senza la necessità di preporsi rappresentanti eletti (personale politico). Insomma sarebbe meglio affidarle alla responsabilità amministrativa, anziché alla responsabilità politica.

Quanto alle ragioni etiche, esse sono sotto gli occhi di tutti e non le vede solo chi non le vuole vedere. L'Italia ha l'urgenza non più eludibile di ridurre l'abbondanza dei rappresentanti, a tutti i livelli. La classe politica deve dimostrare con i fatti di essere capace di autofinanziarsi, cedendo i posti occupati inutilmente. Questa è una necessità principalmente morale, che consiste nel praticare, non predicare l'etica pubblica.

Non ci si occupa delle province previste negli statuti delle regioni ad autonomia differenziata, alle quali si estendono le censure sin qui espresse in via generale; detti statuti sono stati approvati con leggi costituzionali, sono sì modificabili con legge costituzionale ma solo a seguito di procedure particolari e differenziate che comportano la presentazione di disegni di legge autonomi e distinti da quello in esame.

Il presente disegno di legge si propone quattro scopi: eliminare l'ente provincia dall'assetto istituzionale, cancellando la parola, il concetto, l'istituto dalla Costituzione; sop-

primere le province esistenti; introdurre controlli di legittimità sugli atti delle regioni, dei comuni, delle città metropolitane e dagli altri enti locali; regolare la fase transitoria successiva alla soppressione delle attuali province. L'articolo 1 provvede al primo ed al secondo degli scopi suddetti. L'articolo 4 disciplina la sorte delle province nel periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore della legge abrogatrice ed il trasferimento delle funzioni, del personale e dei mezzi delle soppresse province alle regioni, alle città metropolitane, ai comuni. Stabilisce pertanto che le province cessino *ipso iure* da ogni funzione e si trasformino in mere associazioni tra comuni amministrati dall'assemblea dei sindaci; che quindi lo Stato e le regioni, con proprie leggi e provvedimenti secondo le rispettive competenze, entro il termine perentorio di un anno dalla data di entrata in vigore del presente disegno di legge costituzionale, attribuiscono agli enti prescelti le funzioni, il personale e i mezzi delle soppresse province, contemperando le esigenze e le richieste degli enti assegnatari sulla base dei principi di sussidiarietà, economicità, leale collaborazione; che nel successivo termine di sei mesi i Ministri competenti e i presidenti delle regioni provvedano con propri decreti ad attuare le disposizioni statali e regionali emendate a riguardo; che il Governo, decorso tale ultimo termine, eserciti i poteri sostitutivi ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione. L'articolo 3 prevede il controllo di legittimità sugli atti amministrativi delle regioni, dei comuni, delle città metropolitane e degli altri enti locali; controllo che la riforma costituzionale del 2001 aveva improvvisamente soppresso. Tale disposizione, a differenza di quella abrogata, affida ad un organo di esclusiva estrazione regionale, anziché come prima allo Stato, il controllo in forma decentrata delle legittimità degli atti amministrativi delle regioni, demandando alla legge nazionale la disciplina uniforme

del controllo stesso. Un organo della regione, costituito nei modi stabiliti dalla legge statale, è chiamato ad esercitare il

controllo di legittimità sugli atti amministrativi dei comuni, delle città metropolitane e degli altri enti locali.

DISEGNO DI LEGGE

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. L'articolo 133, primo comma, della Costituzione, è abrogato.

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

Art. 2.

1. All'articolo 133 della Costituzione è aggiunto il seguente comma:

«La legge statale disciplina l'esercizio in forma associata delle funzioni dei Comuni sulla base dei principi stabiliti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione».

Art. 3.

1. All'articolo 125 della Costituzione sono premessi i seguenti commi:

«Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo nominato collegialmente dalle Regioni, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge statale.

Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti dalla legge statale, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti dei Comuni, delle Città metropolitane e degli altri enti locali».

Art. 4.

1. Alle disposizioni transitorie e finali della Costituzione è aggiunta la seguente:

«XVIII-bis. - Le Province cessano da ogni funzione alla data di entrata in vigore della legge costituzionale che le sopprime.

Entro il termine perentorio di un anno da tale data, lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, con proprie leggi e provvedimenti attribuiscono agli enti prescelti le funzioni, il personale, i mezzi delle sopresse province, contemperando le esigenze e le richieste degli enti assegnatari sulla base dei principi di sussidiarietà, economicità, economicità, leale collaborazione.

Nel successivo termine perentorio di sei mesi i ministri competenti e i presidenti delle Regioni provvedono con propri decreti ad attuare le disposizioni statali e regionali adottate a riguardo. Decorso tale termine, il Governo esercita i poteri sostitutivi ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

Sino all'attuazione dei commi secondo e terzo, le Province sono trasformate in semplici associazioni tra i Comuni compresi nella circoscrizione provinciale, amministrate dall'assemblea dei sindaci secondo le norme sulle unioni di Comuni».