

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

## 109<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 9 MAGGIO 1984

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE,  
indi del vice presidente DELLA BRIOTTA

#### INDICE

##### COMMISSIONI PERMANENTI

Variazioni nella composizione . . . . . Pag. 3

CONGEDI E MISSIONI . . . . . 3

##### DISEGNI DI LEGGE

Discussione e approvazione della richiesta di  
dichiarazione d'urgenza, ai sensi dell'arti-  
colo 77, primo comma, del Regolamento,  
per il disegno di legge costituzionale n. 42:

PRESIDENTE . . . . .	3, 10
FILETTI (MSI-DN) . . . . .	9
GARIBALDI (PSI) . . . . .	9
GUALTIERI (PRI) . . . . .	7
MAFFIOLETTI (PCI) . . . . .	3
MANCINO (DC) . . . . .	6
SCHIETROMA (PSDI) . . . . .	10

Seguito della discussione e reelezione del di-  
segno di legge costituzionale:

« Soppressione dell'ente autonomo territo-  
riale Provincia: modifica degli articoli 114,  
118, 119, 128, 130, 132, 133 e della VIII di-  
sposizione transitoria e finale della Costi-

tuzione; abrogazione dell'articolo 129 del-  
la Costituzione » (444), d'iniziativa del se-  
natore Gualtieri e di altri senatori:

##### Approvazione di ordine del giorno:

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 44 e passim
BASTIANINI (PLI) . . . . .	50
BEORCHIA (DC) . . . . .	45, 46
BIGLIA (MSI-DN) . . . . .	52
COVI (PRI) . . . . .	22
DE CINQUE (DC) . . . . .	47
DE SABBATA (PCI) . . . . .	13
FERRARA SALUTE (PRI) . . . . .	10, 54
GUALTIERI (PRI) . . . . .	37, 45
MANCINO (DC), relatore . . . . .	33, 45, 46
SAPORITO (DC) . . . . .	26
SCALFARO, ministro dell'interno . . . . .	41
SCEVAROLLI (PSI) . . . . .	55
SCHIETROMA (PSDI) . . . . .	19
TARAMELLI (PCI) . . . . .	49

##### RICHIAMO AL REGOLAMENTO

PRESIDENTE . . . . .	38, 39, 40
BIGLIA (MSI-DN) . . . . .	38
MANCINO (DC) . . . . .	38
PISTOLESE (MSI-DN) . . . . .	38, 39



**Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE**

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

BEORCHIA, f.f. segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 18 aprile.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

**Congedi e missioni**

Sono in congedo i senatori: Diana, Novellini, Parrino, Tanga, Toros, Triglia, Vecchi, Vettori, Vitalone.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Accili, Cavaliere, Colajanni, Ferrari Aggradi, Gianotti, Giust, Masciadri, Mezzapesa, Milani Eliseo, Mitterdorfer, Palumbo, Pollidoro, Spitella, Vecchietti, a Strasburgo, per attività del Consiglio d'Europa;

D'Amelio, Flamigni, Segreto, in Sicilia, per attività della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia;

Scamarcio, per attività della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa.

**Commissioni permanenti,  
variazioni nella composizione**

PRESIDENTE. Su designazione del Gruppo socialdemocratico sono state apportate le seguenti variazioni alla composizione delle Commissioni permanenti:

6ª Commissione permanente: il senatore Conti Persini, già sostituito, in quanto membro del Governo, dal senatore Riva Dino, è sostituito dal senatore Pagani Maurizio;

10ª Commissione permanente: il senatore Riva Dino cessa di appartenervi; il senatore Sclavi entra a farne parte;

11ª Commissione permanente: il senatore Pagani Maurizio cessa di appartenervi; il senatore Riva Dino entra a farne parte;

12ª Commissione permanente: il senatore Sclavi cessa di appartenervi; il senatore Riva Dino entra a farne parte.

**Discussione e approvazione della richiesta di dichiarazione d'urgenza, ai sensi dell'articolo 77, primo comma, del Regolamento, per il disegno di legge n. 42**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della richiesta di dichiarazione d'urgenza ai sensi dell'articolo 77, primo comma, del Regolamento, per il disegno di legge costituzionale: « Modificazioni agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e agli articoli 12 e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 », d'iniziativa dei senatori Perna, Tedesco Tatò, Maffioletti, Martorelli, Ricci e Pieralli.

MAFFIOLETTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, il Gruppo comunista chiede l'adozione della procedura d'urgenza per il disegno di legge di riforma della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa.

Abbiamo sempre considerato la riforma di questa Commissione un banco di prova della questione morale. Quando, recentemente, il Parlamento in seduta comune si è riunito, abbiamo riproposto con forza la preminenza di tale riforma, pena l'abbandono da

parte nostra dei lavori di questa Commissione-mostro, divenuta una macchina per insabbiare i processi per responsabilità ministeriali.

Consideriamo assurda la sopravvivenza della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa, dato che nessuno la difende e a parole nessuno la vuole; tuttavia le forze di maggioranza la utilizzano per assicurarsi impunità e privilegi. Consideriamo tale sopravvivenza un elemento che strida con la difesa coerente dei principi democratici e riteniamo assurdo che permanga tale sistema di impunità. La riforma per noi, ma anche per la stragrande maggioranza dell'opinione pubblica, non significa però soltanto una revisione del procedimento che, con qualche accorgimento, mantenga la valutazione del reato nell'ambito dell'autoprotezione dei governanti. Infatti qualcuno intende in questo senso la riforma che cambia qualche meccanismo ma mantiene l'autodifesa, l'autoprotezione e la prevalenza della giustizia di partito. Invece noi intendiamo restituire il dominio del processo penale, che riguarda i ministri o gli *ex* ministri, all'autorità giudiziaria ordinaria, pur salvaguardando la funzione ministeriale dall'arbitrio, da intenti strumentali o persecutori.

Il disegno di legge per il quale chiediamo la dichiarazione di urgenza ai sensi dell'articolo 77, primo comma, del Regolamento rappresenta, secondo noi, una base certa per la definizione legislativa di un problema che costituisce il punto nodale per ricollegare le istituzioni al paese reale ed al sentimento popolare. Questo provvedimento, infatti, è uguale a quello che fu approvato dalla Commissione affari costituzionali nella precedente legislatura: cioè abbiamo riprodotto esattamente il testo che fu varato dalla Commissione ed abbiamo rinunciato alla presentazione di un nostro disegno di legge che pure era stato presentato alla Camera dei deputati insieme al disegno di legge, proposto dall'onorevole Martinazzoli, con il quale coincideva nelle grandi linee. Il Senato, nella scorsa legislatura, dopo un tormentato e lungo dibattito, formulò un testo che giunse faticosamente a varcare la soglia dell'Aula nel

maggio del 1982, ma che fu rinviato in Commissione ad opera della maggioranza.

Il relatore di allora, il senatore Bonifacio, nella sua replica sottolineò — e noi vogliamo ricordare questa considerazione — che quel provvedimento costituiva l'attuazione di un elemento del programma di Governo e ribadì come fosse unanime il giudizio negativo sull'attuale sistema di giustizia politica. Ora, comprenderete bene, onorevoli colleghi, che di fronte a questa constatazione — cioè che tutti dissentono dal meccanismo vigente, ma che nulla si produce in termini di innovazione legislativa — non possiamo che riproporre ancora con forza l'esigenza di passare dalle parole ai fatti.

Allora si rinviò la discussione a richiesta dei socialisti. Il senatore Gualtieri propose il rinvio in Commissione per riflettere sugli emendamenti. Questa riflessione, che era un modo per insabbiare il problema, è stata portata a compimento? Noi vogliamo che la questione venga messa alla prova di un confronto parlamentare serrato e crediamo che sia giunto il momento di passare al confronto su emendamenti e su proposte di legge.

Allora furono presentati emendamenti da socialisti e repubblicani; la stessa Democrazia cristiana si comportò in modo singolare perchè in Commissione approvò un testo, mentre in Aula presentò emendamenti che cambiavano, anche sostanzialmente, quel testo. Si giunse poi alla richiesta di rinvio in Commissione e quindi tutto decadde per la fine della legislatura. Noi, appena inaugurata questa legislatura, abbiamo subito ripresentato lo stesso testo ed abbiamo chiesto in Commissione che venisse adottato e che comunque venisse discussa la questione. Siamo costretti, oggi, di fronte a questa situazione di stallo, a chiedere che l'Aula solennemente si pronunci, e chiediamo che si definisca la riforma dell'Inquirente.

La maggioranza finora ha soltanto operato con il sistema solito del rinvio, della non insistenza. Gli stessi disegni di legge presentati non sono stati presi come un punto di onore, come un impegno di lavoro fattivo. Forse sono stati presentati per met-

tere a posto la coscienza, per mostrarli all'opinione pubblica.

Ebbene, su questo punto — lo diciamo con franchezza — noi vogliamo stimolare un sano decisionismo, considerando che il nostro testo non ci appartiene, ma è un testo unitario e aperto al confronto, alle proposte di modifica che comunque mantengano l'ispirazione fondamentale che è l'attribuzione della giurisdizione alla magistratura ordinaria, avversando il nostro ordinamento ogni idea di giustizia speciale. Deve cioè sanarsi una contraddizione, che il senatore Bonifacio mise lucidamente in risalto nella sua replica, un contrasto di fondo che costituisce una enormità dal punto di vista giuridico e della armonia dell'ordinamento, cioè che, mentre i ministri, sul piano sostanziale, sono soggetti alla legge penale ordinaria, sul piano procedurale essi godono di un diritto speciale che li sottrae alla garanzia, tra l'altro, del doppio grado di giurisdizione e all'applicazione coerente del diritto comune.

Deve considerarsi poi un'altra anormalità, cioè quella di un blocco temporaneo che, a causa di questo procedimento, si provoca nei lavori ordinari e costituzionalmente rilevanti della Corte costituzionale che viene paralizzata ogniquale volta si instaura il processo penale costituzionale.

Non manca — lo sappiamo — per quietare allarmi e difese contro gli errori dei giudici, sollevati nel seno della vecchia come della nuova maggioranza, la garanzia di un filtro parlamentare. Esso è previsto nel disegno di legge con l'autorizzazione a procedere, ma è limitato alla valutazione della sussistenza o meno dei preminenti interessi dello Stato nel fatto ipotizzato come reato.

Comunque con questo impianto, con queste caratteristiche fondamentali aperte ad un confronto serio, fattivo, bisogna andare alla decisione. Se si vuole riformare la Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa non basta più dirlo, occorre introdurre un sistema diverso che non lasci nelle mani dei partiti di Governo la supremazia nei confronti della magistratura, con

il perdurare di una piena discrezionalità di tipo giudiziario del potere politico che intacca i principi dello Stato di diritto.

Chi vuole mantenere in qualche modo questo dominio del « politico » sul processo penale lo deve dire e proporre alla luce del sole. Non consentiamo che il dissenso dal testo o da questi principi, che a parole sono stati a suo tempo conclamati e affermati nel provvedimento approvato dalla Commissione del Senato, si esprima in una forma anomala, nella forma dell'insabbiamento anziché in modo esplicito. Questo non è accettabile né per noi né per la dignità del Parlamento.

Chiediamo che questa riforma sia conclusa prima delle ferie estive. Non avalliamo in alcun modo il funzionamento della macchina che produce mostri giuridici e rinvii continui. Bisogna uscire dalla logica perversa per la quale su questo meccanismo domina il sistema dell'autoprotezione della classe politica. Per questo consideriamo urgente la riforma dell'immunità parlamentare.

Abbiamo proposto il rovesciamento degli attuali criteri, liberando così inizialmente l'attività processuale del giudice e conferendo, nei casi previsti dalla legge, al Parlamento il potere di sospensione del processo in caso di *fumus persecutionis* o di reato di opinione. Su questo punto, che costituisce un elemento essenziale per questo processo di moralizzazione, chiediamo non solo un voto, ma una pronuncia che significhi un impegno a concludere rapidamente.

Sappiamo che sono stati presentati in materia altri disegni di legge. La Democrazia cristiana ha presentato un proprio provvedimento, compiendo per certi aspetti un passo indietro rispetto al testo varato nella passata legislatura. Non conosciamo il testo del Partito repubblicano. Il Partito socialista sembra aver abbandonato la proposta avanzata nell'altra legislatura alla Camera, proposta volta ad attribuire al giudice ordinario la competenza per i processi per reati ministeriali. Ma tutte queste proposte configurano, in vario modo, un

giudice speciale e questo ci allarma, però di ciò bisogna subito discutere. Le soluzioni sono diverse e questo non giova ad una riforma nel senso prima da me delineato. Siamo pronti a discutere, bisogna farlo; siamo contrari fermamente e comunque a un ripristino in forme diverse della giustizia politica fino a configurare in certi casi una sorta di giustizia domestica o di giudice speciale.

Ricordiamo che la riforma dell'Inquirente non è un titolo, ma è un contenuto preciso di moralizzazione della vita pubblica. Questo tema non è stato enucleato a caso dai temi della riforma istituzionale affidati alla commissione Bozzi. Questo tema non è stato emarginato per mummicarlo, per isolarlo, perchè tale questione attiene alla vita e al rinnovamento delle istituzioni democratiche.

Ricordiamo gli impegni assunti. Vogliamo ricordare le parole pronunciate dall'onorevole Moro, oggi, 9 maggio, a sei anni di distanza dalla sua drammatica fine, dal suo atroce assassinio. L'Inquirente deve essere seppellita. La questione morale è alla base della riforma delle istituzioni ed è necessario lavorare per questa riforma al fine di dare nuovo credito alle istituzioni rappresentative.

Tutti siamo chiamati ad un impegno reale e fattivo. Non basta, cioè, presentare disegni di legge, formulare decaloghi, pur apprezzabili, che servono solo nelle occasioni elettorali o nei discorsi della domenica. Ha ragione, viste le recenti polemiche sui titoli personali di idoneità, a sollevare il problema della moralizzazione della vita pubblica chi sostiene che tutti sono coinvolti — e debbono a ciò impegnarsi — poichè non si tratta di un'area riservata a pochi eletti, ma si tratta del presupposto per il rinnovamento della vita pubblica. È lo stesso modo di essere della politica che deve cambiare. Non si possono far prevalere i rischi nè paventare prima di tutto e innanzitutto, sovrastando lo stesso interesse generale a ricondurre ogni processo al giudice naturale, l'invadenza o l'arbitrio dei giudici.

Onorevoli colleghi, se prima di tutto viene avanti la paura dell'invadenza e dell'arbitrio dei giudici, questa riforma non si farà mai. Noi chiediamo una pronuncia chiara per questo. Vogliamo che su questo terreno della legge si trovino garanzie e rimedi, ma non si arresti una elaborazione legislativa che ormai è urgente e deve giungere a compimento.

Si deve arrestare, semmai, la tendenza pericolosa a ribadire la separazione, su questo terreno, dei due ambiti distinti in conflitto latente: quello della giustizia e quello della politica. Perciò chiediamo che l'Assemblea si pronunci per l'urgenza, che non sia un voto formale, che i Gruppi, con il loro voto, esprimano anche l'impegno a passare a fatti conclusivi in sede legislativa per ridare certezza al diritto, finalmente, in un campo in cui questo vuol dire ridare fiducia e chiarezza di significati ai valori che sono alla base della democrazia repubblicana. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

MANCINO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MANCINO. Signor Presidente, sarò molto breve e — a nome del Gruppo della Democrazia cristiana — dichiaro di concordare sulla richiesta di dichiarazione d'urgenza per il disegno di legge costituzionale presentato dal senatore Perna e da altri senatori.

Invero desidero qui sottolineare che questo disegno di legge riproduce quasi integralmente l'originale disegno di legge che fu presentato, a nome del Gruppo della Democrazia cristiana, dal collega Martinazzoli, oggi Ministro di grazia e giustizia; ne abbiamo discusso per ben due legislature.

Il Gruppo della Democrazia cristiana sottolinea che non dipese da ritardi o da volontà di insabbiamento dello stesso Gruppo se il disegno di legge Martinazzoli, che pure venne istruito in Commissione affari costituzionali, tornò nella stessa Commissione dopo richieste di altri Gruppi politici. Peraltro c'è da sottolineare che, nelle more della discussione del disegno di legge Martinazzoli, altri Gruppi presentarono appositi dise-

gni di legge che erano in contrasto con il nostro o prevedevano una strategia diversa rispetto all'impianto che venne concordato con la convergenza in Commissione (voglio qui ricordarlo al collega Maffioletti) del Gruppo della Democrazia cristiana e di quello comunista.

Desidero qui ribadire che la questione è venuta immediatamente all'esame della 1ª Commissione affari costituzionali, presieduta dal collega Bonifacio, ed è stata anche assunta come impegno prioritario nell'ordine dei lavori della stessa Commissione. Nelle more, la Democrazia cristiana si è fatta carico del problema dei rapporti con le altre forze politiche. In sede di votazione della mozione per la costituzione della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, abbiamo anche noi convenuto sull'opportunità di tenere fuori la riforma dell'Inquirente dalla problematica della riforma istituzionale.

Assumendo anche noi la decisione, concordavamo in quel momento sulla maturità della questione rispetto all'impianto che era stato dato. Sia pure con alcune rettifiche, il Gruppo della Democrazia cristiana ha presentato un apposito disegno di legge. La questione principale non è il filtro puro e semplice, cui faceva riferimento il collega Maffioletti, del Parlamento; la questione principale, che incontrò profondi ostacoli fra le forze politiche e all'interno delle forze politiche, era quella di avere un filtro che fosse sostanziale, cioè vero, rispetto alla garanzia della funzione, senza nessuna copertura del Ministro rispetto alla consumazione di reati comuni.

Nessuno credo immagini più una sorta di immunità ministeriale rispetto alla consumazione del reato. Anche noi intendiamo ricondurre nei corretti binari il rapporto tra la politica e la giustizia, tenendo conto però che esistono all'interno del nostro ordinamento non soltanto il potere giudiziario, ma anche altri poteri che postulano garanzie nell'espletamento delle correlate attività.

Peraltro, il nostro disegno di legge prescinde completamente dalla Commissione inquirente e affida a « giudici naturali », con correttivi, una istruttoria condotta ad altissimo livello, che consenta al Parlamento di

prendere conoscenza del fatto e di dare il suo giudizio autorizzando o negando il prosieguo dell'indagine: non sarà più il Parlamento in seduta comune, ma la Camera di appartenenza del Ministro che venisse sottoposto a procedimento penale.

Il collega Maffioletti ha parlato di insabbiamento. Noi non abbiamo questa volontà anzi respingiamo un'accusa in questa direzione perchè siamo fermamente convinti che, dopo averlo dichiarato per tanti anni e per tante legislature, finalmente i Gruppi parlamentari prendono contezza della delicatezza della materia e prendono atto anche del giudizio complessivo da tutti espresso, secondo cui la riforma dell'Inquirente è ormai matura per essere sottoposta al giudizio delle Camere.

Noi non frapperemo ostacoli. Desideriamo però soltanto ricordare al collega Maffioletti che tutte le proposte hanno bisogno di una riflessione reciproca. Non esiste una proposta prioritaria che va approvata in assoluto e non esistono, quindi, posizioni pregiudiziali negative nei confronti delle proposte degli altri Gruppi politici. Abbiamo inteso offrire con il disegno di legge un contributo notevole anche grazie all'apporto del compianto senatore Sandulli, insieme al quale abbiamo elaborato quel testo che abbiamo presentato come Gruppo della Democrazia cristiana, con la mia firma, al giudizio del Parlamento.

Speriamo che le altre forze politiche concordino sulla dichiarazione di urgenza che è stata avanzata dal Gruppo comunista. Noi assicuriamo in sede di Commissione tutta la nostra collaborazione perchè davvero siano ricondotti nei corretti binari questi rapporti contrastanti tra politica e giustizia. (*Applausi dal centro*).

GUALTIERI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUALTIERI. Signor Presidente, noi repubblicani siamo del tutto d'accordo che la riforma dell'Inquirente, cioè l'eliminazione di questa forma inaccettabile di giustizia politica, abbia la più alta priorità nel Senato.

Per noi repubblicani questo è un punto essenziale del decalogo di moralizzazione della vita politica. Abbiamo presentato un disegno di legge che ricalca esattamente quello che avevamo presentato nella passata legislatura. Quindi, per conto nostro, siamo pronti a porre in calendario — ripeto — con la più alta priorità questo problema.

Intervengo solo, signor Presidente, perchè, nelle cose dette questa mattina dal collega Maffioletti sia per quanto è stato detto alla Camera dall'onorevole Spagnoli in rappresentanza del Gruppo comunista, trovo che è stata data della vicenda, come si concluse nella passata legislatura, una versione che è totalmente inaccettabile per quel che riguarda la verità. Dal resoconto stenografico della Camera risulta che l'onorevole Spagnoli, parlando della vicenda conclusasi al Senato con il rinvio in Commissione, ha fornito la versione secondo cui tutti i Gruppi furono d'accordo nell'accettare un determinato testo sul quale, giunto in Assemblea, emersero delle manovre controriformatrici: « Nel maggio 1982 il provvedimento, licenziato dalla Commissione, fu duramente contrastato in particolare dai socialisti che non solo presentarono emendamenti, ma chiesero una sospensione dell'*iter* di un testo che in realtà andava nello stesso senso di una proposta di legge presentata alla Camera dall'onorevole Casalnuovo. La sospensione durò 5 mesi e infine nella seduta del 20 ottobre 1982, la controriforma operò di nuovo con un cambio di consegne. Il testimone nella staffetta della corsa all'indietro venne consegnato infatti dai socialisti ai repubblicani e sarà il repubblicano Gualtieri, dopo pochi giorni dall'impegno assunto dal Presidente Spadolini di fare della riforma della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa uno dei punti del suo decalogo di Governo, ad affossare definitivamente per l'VIII legislatura il tentativo di riforma su cui pure per tre anni avevano lavorato insieme tutte le forze politiche. Questo avvenne con una richiesta di rinvio in Commissione del progetto di riforma, data la persistenza di dissensi all'interno della maggioranza ».

Questa è la versione che è stata data e che io ritengo essere del tutto falsa e non veritie-

ra. Devo dire innanzitutto che la vicenda interna non fu questa. È certamente vero che in Commissione si era realizzato un accordo su un testo, ma è altrettanto vero che quando questo testo fu esaminato dalla maggioranza tutti i Gruppi politici ne chiesero la modificazione, non altri gruppi politici, come ha detto il senatore Mancino, come se la Democrazia cristiana non fosse d'accordo. Il primo partito che chiese la modificazione per la inaccettabilità del testo fu la Democrazia cristiana, quando il suo rappresentante responsabile dell'ufficio che si occupava dei problemi dello Stato venne a chiedere una modificazione del testo dichiarando la indisponibilità del suo partito ad accettarlo; nella stessa riunione anche altre forze politiche avanzarono perplessità nell'accettare il testo della Commissione. A questo punto io fui incaricato, non a titolo personale, ma come rappresentante di tutte le forze di maggioranza di chiedere in Aula — ripeto non a nome del Gruppo repubblicano, ma di tutta la maggioranza — il rinvio. In effetti da solo non avrei avuto la forza per ottenere il rinvio di un provvedimento così importante. (*Interruzione del senatore Maffioletti*).

La mia precisazione va intesa nel senso che non è vero che i socialisti hanno passato a me il testimone, perchè qui non c'entrano nè socialisti, nè repubblicani, nè socialdemocratici: fummo tutti d'accordo come maggioranza nel chiedere una pausa di riflessione. Questa è la verità. (*Interruzione del senatore Bonazzi*). Posso anche rendere note quali furono le ragioni sulle quali si discusse a lungo. Come hanno detto anche i senatori Maffioletti e Mancino, il dissenso verteva su quale dovesse essere l'impianto, quale dovesse essere il filtro. Noi repubblicani eravamo favorevoli ad un grado alto ed unico di magistratura. Il progetto Martinazzoli e quello comunista — che furono dichiarati inaccettabili — lasciavano anche ai pretori la facoltà di intervento. Non si volle accettare questo, ripeto, da parte della maggioranza, non solo da parte di alcuni gruppi, soprattutto in un momento in cui alcuni giudicavano che la magistratura non sembrava avere un atteggiamento del tutto amichevole verso le forze politiche.



Questa è la verità. Precisato ciò, dichiaro di nuovo che siamo disponibili ad esaminare con la priorità assoluta i testi che sono ancora una volta in discussione nella 1ª Commissione, pronti a venire in Aula con un provvedimento possibilmente unificato perchè è nostra intenzione portare questo progetto ad un'approvazione rapida.

Detto ciò, ritengo di aver ristabilito per lo meno la verità storica in quest'Aula.

GARIBALDI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GARIBALDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il Gruppo socialista è ovviamente favorevole alla richiesta formulata dal Gruppo comunista perchè non vi è chi non veda l'esigenza, anche per tener fede ad un preciso impegno programmatico di questo Governo che è stato abbastanza esplicitamente enunciato, di andare ad una causa giurisdizionalizzazione del processo politico, togliendo al Parlamento funzioni che non gli sono proprie e cercando di ritrovare, ovviamente in una sintesi ragionevole che non sia ideologizzata al punto da non consentire la sintesi medesima, un modo di dare soluzione a questo problema che è soprattutto sentito dall'opinione pubblica la quale, contrariamente a quanto si crede, non è vero che dimentichi tutto in questo paese.

Conosciamo benissimo le vicende che hanno mobilitato il Parlamento e l'opinione pubblica intorno all'esigenza di andare a regolamentare in una maniera più esplicita, più chiara e più vicina al popolo — che è poi l'ispiratore di ogni decisione giurisdizionale, almeno nominalisticamente — il processo politico e quindi non dovremmo ulteriormente deludere questa aspettativa.

È chiaro altresì che non si può non essere d'accordo anche sulla richiesta di andare ad una modifica dell'istituto dell'immunità parlamentare. Tuttavia, penso che non si possa prescindere contestualmente dall'esigenza di sanzionare in termini formali, almeno su questo punto, la responsabilità del magistra-

to perchè vi sono molti motivi per pensare che esistano sempre meno quel distacco e quella serenità di giudizio che dovrebbero improntare una giustizia che sia tale da dare tranquillità a tutti.

Con questa, che non vuole certo essere una testimonianza o, men che meno, una rievocazione, ribadisco l'assenso pieno del Gruppo socialista a una sollecita trattazione dei testi che sono in Commissione auspicando una sintesi efficace che non rappresenta una vittoria per qualche « parte » o comunque un risultato ideologico ma una esigenza concreta e pratica che, per essere sostanzziata, deve trovare rapida realizzazione. Con questo auspicio ribadisco il nostro consenso alla richiesta formulata dal Gruppo comunista. (*Applausi dalla sinistra*).

FILETTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FILETTI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, la materia dei reati cosiddetti ministeriali ha dato spesso luogo a notevoli rilievi e critiche.

È stata avvertita la necessità di apportare sostanziali modifiche alla sua disciplina costituzionale e legislativa.

La Commissione inquirente è stata ritenuta, dall'opinione pubblica, come organo dispensatore di archiviazioni. La restituzione, totale o parziale, della giurisdizione al giudice ordinario per i predetti reati trova consensi in larghissima misura e nei vari Gruppi politici.

A prescindere pertanto dalla normativa così come prospettata nel disegno di legge n. 42, si appalesa necessario l'esame dei provvedimenti in via di urgenza, di quei provvedimenti sulla materia che meritano una trattazione contemporanea.

Si tratta di una nuova disciplina che serve a ripristinare criteri di moralizzazione e di vera giustizia.

A nome del mio Gruppo politico esprimo parere favorevole all'accoglimento della richiesta della dichiarazione di urgenza, auspicando che i disegni di legge disciplinanti la materia possano essere esami-

nati e licenziati rapidamente dalla Commissione competente e dall'Aula.

SCHIETROMA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCHIETROMA. Mi dichiaro anch'io favorevole alla richiesta di dichiarazione di urgenza per le ragioni che sono ben note.

PRESIDENTE. Metto ai voti la richiesta di dichiarazione di urgenza per il disegno di legge n. 42.

**È approvata.**

**Seguito della discussione e elezione del disegno di legge costituzionale:**

**« Soppressione dell'ente autonomo territoriale Provincia: modifica degli articoli 114, 118, 119, 128, 130, 132, 133 e della VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione; abrogazione dell'articolo 129 della Costituzione » (444), d'iniziativa del senatore Gualtieri e di altri senatori (Prima deliberazione).**

**Approvazione di ordine del giorno**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione, in prima deliberazione, del disegno di legge costituzionale n. 444.

Riprendiamo la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Ferrara Salute. Ne ha facoltà.

FERRARA SALUTE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, parlerò molto brevemente su questo disegno di legge presentato dal nostro Gruppo, che è stato già ampiamente illustrato sia nei suoi fondamenti teorici, sia nelle sue giustificazioni politiche che nelle sue giustificazioni amministrative, sia nei suoi precedenti storici (storico-parlamentari e storico-politici) dal collega Gualtieri, nostro capogruppo.

Mi limiterò, quindi, ad alcune osservazioni in parte legate al corso del dibattito ed in parte consistenti nel richiamare l'atten-

zione su alcuni aspetti apparentemente teorici ma, in realtà, di grande portata pratica in un momento in cui si parla tanto di riforme. Ma ogni volta che si intende, poi, proporre una riforma, la risposta è: « Voi non avete tenuto conto della realtà ».

Vorrei dire alle tante forze politiche che si ispirano a grandi tradizioni rinnovatrici del nostro paese che, se si tiene sempre conto della realtà, non dico che non si fanno le riforme, non si fanno le rivoluzioni, ma non si fa assolutamente niente, perchè la realtà è sempre tutta giustificata: se esiste vuol dire che deve essere così. Non vorrei ricordare che l'abate Sieyès diceva che i fatti gli erano indifferenti: la verità è che l'affermazione che le province sono come sono, e quindi è giustificato che siano così, può essere estesa anche alla mafia, alla camorra, ai mille errori e alle mille assurdità che nel nostro paese sussistono, compresa l'incompetenza.

Perciò, eliminato questo principio, diciamo che l'intelligente analisi fatta dal collega Mancino nella sua relazione negativa sul nostro progetto di legge rivela la natura centrale della posizione contraria al nostro disegno di legge, che è la natura di una giustificazione anche intelligente, ma fondamentalmente avvocatessa, di una realtà che viene accettata *a priori*, perchè non si intende metterla in discussione, e per la quale si trovano giustificazioni *a posteriori* e ragioni d'essere in strutture e in forme che devono essere ancora ricercate. Nulla regge della dotta e complessa analisi della relazione del collega Mancino se non si parte dal principio *a priori* e indimostrato che la provincia è, la provincia deve essere e non può non essere. Tutta la sua argomentazione è un insieme di raffinati ma — mi permetta, collega Mancino — non sempre raffinatissimi sofismi giuridico-sociologici.

Il problema è che la provincia risulta effettivamente un ente artificiale, a differenza della regione e del comune. Ad esempio, quando l'onorevole collega Mancino afferma che, qualora si voglia decostituzionalizzare e sopprimere la provincia, bisogna tener conto che si dovrebbe fare altrettanto

per il comune, vorrei fargli osservare che il comune, in ogni caso e quale che sia la posizione culturale, è uno di quegli enti che — dovendo chiarire il mio pensiero ad un cattolico, non trovo un esempio migliore — si possono considerare enti naturali. Si può sopprimere il *clan*, nella moderna legislazione questo è stato anche fatto, ma non si può sopprimere la famiglia. Allo stesso modo il comune ha, rispetto allo Stato moderno, caratteristiche che sono simili a quelle della famiglia. Poi si discuterà se la sua naturalità sia essenziale, primitiva o storica, ma è un dato di fatto che il nucleo abitato, che si autorganizza e che si dà una fisionomia, appartiene ad una radice storica talmente lontana da assomigliare ormai a quella dei fatti naturali, cosa che non si può dire certamente per le province del Regno d'Italia o della Repubblica italiana.

Tutti sanno come sono nate le province, esistono i verbali per dimostrare quando, come e dove sono state decise, sotto l'influenza di quali paesi e di quali culture, per quali finalità. Di conseguenza, se la provincia è un ente artificiale bisogna dimostrarne l'utilità, non l'inutilità. Sembra abbastanza evidente che la provincia sia contraddittoria con l'istituzione della regione e con una revisione, ma soprattutto con lo sviluppo dell'ente comune e delle sue forme consociative di vario tipo. A questo proposito vorrei aggiungere una notazione che forse in parte mi distingue anche, almeno nel linguaggio, dall'opinione generale del mio partito.

Credo che non vi sia bisogno di un ente intermedio tra il comune e la regione, in quanto gli enti intermedi hanno un senso solo in una struttura piramidale: figuriamoci poi tra il comune e lo Stato! Solo una struttura piramidale, quindi, giustifica l'ente intermedio che deve avere le stesse qualità dei due enti tra i quali si colloca; infatti qualora abbia una qualità, un'origine ed un senso diverso non sarebbe più un ente intermedio, bensì un altro ente le cui funzioni vengono ad essere distinte da quelle degli enti tra i quali si trova. Non voglio dire che se si concepisse — ed infatti que-

sto si è anche pensato — la provincia come ente intermedio tra comune e regione, nascerebbe poi il problema dell'ente intermedio tra provincia e regione, come di fatto è avvenuto. Ma si potrebbero costituzionalizzare i consorzi di province? Cerchiamo di evitare l'argomento del terzo uomo in materia perchè credo che anche il legislatore, anche il costituente dovrebbero rispettare un minimo di logica, in certi casi, ma soprattutto il politico dovrebbe fare questo se vuole che i suoi argomenti non appaiano chiaramente sofistici. Come sapete l'argomento del terzo uomo è un tipico sofisma.

Allora si tratta di giustificare l'esistenza della provincia. Questa non è un ente intermedio, perchè se lo fosse sarebbe inutile, se non lo fosse sarebbe un'altra cosa. Secondo noi la struttura ideale è quella che vede il comune e la regione da una parte ed il comune e lo Stato dall'altra, perchè anche la regione chiaramente non è concettualmente un ente intermedio tra il comune e lo Stato. In realtà, gli enti intermedi veri sono soltanto dei fatti formali: in sostanza non esistono perchè si tratta di radici diverse.

Il semplice fatto che siano tutti enti a carattere elettivo indica che non hanno un rapporto di questo genere tra loro.

Ma, a parte questo, il nostro ideale è: il comune e lo Stato da una parte, il comune e la regione dall'altra; tutte le altre strutture consociative, apparentemente intermedie, che possono essere necessarie, debbono essere strutture di livello comunale o subregionale, cioè debbono trarre la loro essenza, il loro significato dai poteri, dalle necessità e dalle possibilità di aggregazione del livello istituzionale comune, o dalla suddivisione e dal decentramento del livello istituzionale regione, o del livello istituzionale Stato.

È inutile ricordare che un ente, che funge da momento di decentramento di un altro ente non è subordinato all'ente rispetto al quale decentra; decentrare, infatti, non significa creare una struttura gerarchica. Pertanto, ricordando questo, dobbiamo dire che, nel momento in cui la Costituzione prevede che la provincia esercita funzioni di decentramento nei confronti della regio-

ne e dello Stato, con ciò stesso si riconosce che la provincia è, nella sua essenza, in realtà un ente statale, o un ente regionale.

Comunque sia, l'analisi di questi problemi indica la profonda inutilità di questo istituto, anzi la sua dannosità. Sarà anche vero che la provincia è una cosa reale, ma è altrettanto vero che non c'è alcun impiegato di provincia italiana che non sappia che sta in un ente inutile. Naturalmente ci vuole stare, è giusto che ci voglia stare, ma è anche giusto che tutti sappiano e che si dica agli italiani che si tratta di un ente che non si può per tante ragioni sopprimere, senza bisogno però di giustificarlo esteriormente con argomenti troppo sofisticati ed inutili. Diciamo piuttosto che dobbiamo andare, come tutti ormai ci stiamo orientando a fare, anche noi realisticamente, alla riforma di questo istituto, cioè alla nuova provincia.

La nuova provincia è un'ipotesi sulla quale abbiamo accettato di lavorare in comune perchè è inutile bloccare il Parlamento più del tempo necessario su una discussione che chiaramente appare conclusa, dal punto di vista numerico, per quanto riguarda il voto, mentre è importante il processo di elaborazione delle nuove autonomie e della nuova legislazione al quale noi repubblicani partecipiamo, non arrivando certamente per ultimi, e al quale comunque intendiamo dare il nostro contributo.

Quindi, da questo punto di vista, non vi sono più problemi. Esistono però da parte nostra due pregiudiziali di natura pratica e di principio. Una concerne l'impegno, nel momento in cui ci si assume il compito di iniziare questo itinerario di lavoro sui provvedimenti di riforma delle autonomie locali, di bloccare allo stato attuale tutte le richieste di costituzione di nuove province. È evidente, infatti, che le province che si costituissero ora verrebbero istituite secondo le norme attuali, per cui è completamente assurdo pensare alla creazione di un nuovo ente, se nel frattempo si genera una serie di nuovi enti territoriali di questo tipo, caratterizzati strutturalmente, logicamente e giuridicamente dalla vecchia concezione. Pertanto, niente nuove

province almeno per cinque anni e forse anche più.

In secondo luogo, la cosiddetta nuova provincia, a nostro avviso, si deve ispirare essenzialmente al modello comunale: deve nascere, cioè, come struttura di aggregazione dalle necessità e dai bisogni di strutture territoriali e sociali che comprendano più comuni.

Inoltre, noi non rinunceremo in futuro ad insistere, presso i colleghi di tutti i partiti che partecipino a questo grande lavoro di riforma, per richiamare la loro attenzione sulla pericolosità e sulla inutilità di mantenere la costituzionalizzazione dell'ente provincia. Come è già stato osservato in questo dibattito, l'ente provincia è previsto nella Costituzione per preoccupazioni che non hanno origine nella Costituzione stessa, preoccupazioni di recezione del vecchio sistema precostituzionale. In secondo luogo, tale pericolosità deriva dal fatto che la conservazione della costituzionalizzazione della provincia è fattore di rigidità. Molte cose andrebbero svincolate dal rigore costituzionale, che spesso rappresenta un elemento di falsa garanzia in quanto impedisce di prendere in considerazione istituti che assolverebbero molto meglio i compiti che la stessa Costituzione potrebbe prevedere, ma non prevede se non è modificata.

Abbiamo quindi di fronte due temi: blocco delle province, concezione della provincia come organo che nasce dalla necessità di un raccordo tra i comuni, in rapporto agli altri enti sorti nel frattempo e non previsti dalla Costituzione, quindi non considerata come ente intermedio in una struttura piramidale, anche se nuova, ma considerata come rispondente ai livelli dei comuni e delle regioni, tra i quali non ci sono rapporti di dipendenza, ma vi è diversa qualità delle funzioni. Inoltre, si potrebbe considerare in futuro, nell'ambito dell'elaborazione della legge ordinaria di riforma, una ipotesi teorica, una ipotesi di dibattito, che non va considerata oggi come un impegno, altrimenti insisteremmo per la votazione di questo nostro disegno di legge costituzionale: quella di valutare con molta attenzione l'eventualità di togliere dal dettato

costituzionale il riferimento alla provincia, pur conservando — come mi pare inevitabile — un certo aspetto provinciale dell'organizzazione autonomistica.

Questo dibattito ci è sembrato finora estremamente interessante perchè ha posto in rilievo lo sforzo compiuto in questi quaranta anni di Costituzione e di Repubblica per interpretare correttamente la Costituzione stessa, per giustificarne giuridicamente, teoricamente e sociologicamente le concrete manifestazioni e le trasformazioni avvenute in questi anni e lo sforzo operato, nella tradizione del diritto pubblico e nella moderna sociologia, per costruire puri e semplici cartelli artificiali a giustificazione di ciò che è, mentre per giustificare ciò che è e per dire che non si possono fare cambiamenti, perchè vi sono interessi che lo impediscono, tutto sommato, non occorre invocare continuamente elevatissimi principi di diritto pubblico i quali debbono giustificare realtà fondamentali e non debbono servire da argomenti per edificazioni *a posteriori* di realtà che fondamentali non sono.

Con questo spirito critico e polemico, ma al tempo stesso di superamento di una fase della nostra battaglia per l'abolizione delle province, al fine di addivenire ad una fase di incontro su una tematica necessariamente comune, nella quale manifesteremo le nostre specifiche preoccupazioni, termino il mio dire richiamando l'attenzione dei colleghi sul fatto che il Partito repubblicano si è sempre impegnato in queste cose, come i colleghi e gli amici degli altri partiti sanno, senza preoccupazioni di natura politica immediata nè interessi di altra natura.

Forse per questo, cioè per una certa concezione ideale della Costituzione nei suoi significati, il Partito repubblicano ha continuato ad esistere come un partito della Repubblica. (*Applausi dal centro-sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Sabbata. Ne ha facoltà.

DE SABBATA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che stiamo trattando un argomento molto importante per la vita del

nostro paese, un argomento per il quale si deve auspicare un'inversione di tendenza, perchè mi pare che questo sia il problema fondamentale intorno al quale ruotano questioni che hanno una valenza istituzionale e, come ha appena detto il collega Ferrara Salute secondo me non correttamente, avvocatessa. Sarebbe corretto se in questo si volesse indicare un limite, una possibilità, un pericolo; ma credo che dobbiamo renderci conto che, al di là di quelle che possono essere distinzioni piuttosto sottili fra istituti, terminologie, strutture, siamo di fronte al grande problema dell'attuazione delle autonomie, relativo ad un importante capitolo della Costituzione, cioè il titolo V, che caratterizza la Costituzione stessa, per il quale occorre compiere un passo in avanti decisivo e — come dicevo — un'inversione di tendenza.

Infatti in questi ultimi periodi la sorte delle autonomie, così come è stata gestita dalle maggioranze che si sono susseguite, non è stata molto positiva; anzi stiamo tuttora attraversando una fase di involuzione.

Quindi l'auspicio che può venire da questa parte, dal Gruppo comunista, è proprio quello che questa sia l'occasione per una inversione di tendenza, che si determini la volontà di arrivare ad una riforma delle autonomie nel senso di ammodernare le strutture del paese con una concezione ed una attuazione democratica. Che la provincia sia l'occasione per un dibattito che riguardi non solo la provincia stessa, ma le autonomie in senso generale, non sarebbe male.

Non voglio qui anticipare tutto quanto riguarda le autonomie, anche se è stato presentato un ordine del giorno da tutte le forze politiche democratiche che contiene la gran parte delle questioni che devono essere prese in esame e decise circa la riforma delle autonomie. Mi riferisco a questo documento toccando alcuni punti emergenti, ma credo che si debba rimanere nel tema dato dal disegno di legge che abbiamo in esame, per rinviare poi un dibattito più approfondito al momento in cui l'Aula sarà chiamata (dopo il lavoro della Commissione: anche in Commissione naturalmente questo dibattito dovrà svolgersi in modo ampio) a discutere il testo della riforma delle autonomie.

Dicevo: che la provincia sia l'occasione non è male, perchè sulla provincia il dibattito è stato lungo e acceso e le posizioni sono state varie. Questo mi sembra di dover dire soprattutto di fronte all'intervento del collega Gualtieri, che citava posizioni di varie personalità durante questo dibattito. Credo che non ci sia nulla da dover respingere rispetto alle dichiarazioni che dalle varie personalità a favore dell'abolizione della provincia sono state fatte.

Ma quando un dibattito si svolge con grande ampiezza e durata e quando ci si trova di fronte ad una realtà che è difficile mutare, il problema importante è quello di determinare questo mutamento nel senso positivo e per questo bisogna non incorrere negli schematismi e riaffermare che il problema fondamentale è l'autonomia. All'interno di questo problema dell'autonomia ciascuna forza politica ha sempre riconosciuto che vi è la necessità di una struttura connettiva tra il comune e la regione. L'autonomia si sostanzia, infatti, con il ruolo della regione, che ha determinato un fatto nuovo nella storia del nostro paese: il pluralismo delle fonti legislative, dei soggetti legiferanti. Questo fatto deve essere sviluppato e deve essere portato verso mete più alte di quanto fino ad oggi non si sia ottenuto.

Credo che tutta la struttura delle autonomie ha nella regione una novità rispetto alla struttura precedente dello Stato unitario italiano, la struttura pre-repubblicana, una novità che è fra quelle di maggior rilievo. Quindi, questa novità va spinta in avanti, va sviluppata. Il ruolo legislativo delle regioni va valorizzato insieme con il ruolo di sviluppo economico generale, di indicazione delle linee generali di orientamento di ciascuna regione.

Questo pluralismo, che ancora fa paura a vecchie concezioni, deve essere invece fortemente sviluppato, sempre nella conferma del carattere unitario del nostro Stato, in modo che le forze locali e regionali riescano a superare i limiti storici, gli squilibri drammatici e le difficoltà opposte ad uno sviluppo ordi-

nato che sempre le vecchie concezioni hanno determinato nel nostro paese.

Dunque, questo è il punto a cui è giunto il dibattito in modo, si può dire, unanime, tra tutti i partiti: tra la regione e il comune occorre una struttura intermedia. Ma qui subentra subito una problematica ampia. Se la provincia dovesse scomparire per far posto ai comprensori così come sono venuti sviluppandosi in varie zone del nostro paese, come organi di attuazione periferica dell'attività regionale, è chiaro che non avremmo compiuto nessun passo in avanti, ma un passo indietro. Avremmo riprodotto nella regione quell'accentramento che ha determinato tanti guasti nel nostro paese fino ad oggi, un accentramento che in qualche caso si è realizzato e non solo attraverso il comprensorio. Anche sull'attività dei comprensori va dato un giudizio vario e articolato a seconda di quanto non siano riusciti ad astrarsi, a liberarsi del loro carattere strutturale, essendo nati come strumenti organizzativi e periferici della regione.

Perciò se la provincia dovesse scomparire per far posto al comprensorio, nonostante questa scomparsa sia stata individuata da più parti come un punto di avanzamento (anche noi oggi non crediamo sia la peggiore delle soluzioni ma soltanto una soluzione non attuabile), avremmo fatto un passo all'indietro.

Qual è dunque il vero problema? Come riuscire a progredire se non fondando una nuova provincia? Qui siamo al cuore del problema dal quale non possiamo sfuggire. Nel documento che è stato presentato e che ha trovato l'accordo delle forze democratiche vi sono elementi che possono determinare un impegno positivo per il futuro, anche se è chiaro che non tutto è risolto e che la questione diventerà più concreta quando si determinerà il ruolo delle provincie. Infatti non si può non individuare ancora un'elasticità tale da richiedere una conferma ed una corretta attuazione dell'orientamento stesso

che emerge dall'ordine del giorno concordato che nel complesso è positivo.

Il problema dunque è quello di trasformare la provincia in una nuova provincia, facendo in modo che il termine «provincia» non inganni e non corrisponda alla volontà di mantenere le cose come stanno. A questo proposito vale la pena di riaffermare prima di tutto il ruolo del comune, che, come è stato detto dal collega Ferrara, è una aggregazione naturale. Ma è meglio evitare un ritorno al giusnaturalismo. Il comune è soprattutto un'aggregazione di base che ha una storia molto lunga non solo nel nostro paese, ma in tutta Europa. Questa è la prima differenza della provincia, che ha la stessa forza e caratteristica. La novità deve consistere nel fatto che non vi deve essere una concorrenza, una competizione tra provincia e comune, bensì lo svolgimento di un ruolo completamente diverso.

Il ruolo della città è stato grandissimo in tutta Europa per la formazione della stessa civiltà e ha determinato la nascita e lo sviluppo della democrazia, della civiltà moderna, dei diritti personali dei cittadini. Attraverso il comune, con il comune si è determinato tutto lo sviluppo dello cultura, della scienza e della tecnica che ha avuto il suo elemento essenziale nella aggregazione comunale. Questo è l'elemento fondamentale.

La provincia, soprattutto nel nostro paese, è nata con un tratto di penna tracciato da alcuni burocrati che dovevano suddividere il territorio nazionale in circoscrizioni. Se vogliamo, in qualche modo anche le varie regioni hanno avuto una nascita di questo tipo. Alcune hanno da tempi lontani elementi di coerenza e di coesione nel loro essere e nella loro storia altri no. Per queste ultime la nascita delle singole regioni ha determinato lo stimolo ad una formazione unitaria all'interno delle stesse regioni.

In ogni caso, comunque, l'unità, all'interno delle regioni, ha ricevuto una spinta in avanti attraverso la costituzione delle regioni in attuazione della Costituzione re-

pubblicana. Per la provincia non vi è stato nulla di tutto questo. Anche se si va a considerare la commistione tra autorità prefettizia e provincia che vi è stata in tutto il periodo della legislazione nazionale, si vede che la provincia ha avuto una nascita del tutto diversa e occasionale.

Oggi dunque dobbiamo trasformare questa provincia e ciò è possibile ma bisogna avere la volontà di farlo: trasformarla nel senso di liberarla da questa sua nascita non sana e inserirla nel contesto delle autonomie, di una struttura autonomistica, o, come è stato detto, di una Repubblica delle autonomie che riconosca le sue funzioni. Solo allora avremmo compiuto un passo in avanti. Voglio ricordare che nel lungo dibattito sulle province abbiamo avuto una legge siciliana che dispose la loro abolizione. Ma questa abolizione, nonostante la legge, per varie ragioni non ha avuto effetto e ha lasciato in grande misura le cose come stavano senza un utile risultato. Anche questo è un insegnamento per avvicinarsi al problema della provincia e per affrontarlo senza schematismi, ma tenendo conto che l'occasione di un progetto di legge di abolizione pone comunque il problema di un rinnovamento profondo della provincia stessa.

Credo che in questo senso abbiamo raggiunto un risultato importante; ma nel valutare il testo in esame voglio aggiungere che se dobbiamo rinnovare la provincia non è indispensabile passare attraverso la reiezione di tutto il progetto di legge. Infatti, per quello che riguarda l'articolo 129 della Costituzione, la cui abrogazione è prevista nell'articolo 5, il problema è molto diverso da quello dell'abrogazione della provincia. L'articolo 129 dice che le regioni, le province e i comuni sono anche circoscrizioni di decentramento amministrativo dello Stato. Credo che si possa anche abrogare questo articolo, perchè ciò non impedisce allo Stato di utilizzare le circoscrizioni come decentramento amministrativo; però non lo obbliga a farlo e in modo particolare, se domani dovessero sorgere nuove province — questione che è da considerare



con attenzione e da sottoporre ad un filtro temporale per ridurre la spinta non certo positiva che si manifesta attraverso un eccessivo numero di disegni di legge presentati di fronte al Parlamento — se domani, dicevo, anche dopo il filtro dovesse essere istituita una nuova provincia, non è obbligatorio che in essa siano presenti un nuovo prefetto, un nuovo provveditorato agli studi, un nuovo ufficio provinciale del tesoro, eccetera. Ciò, oltretutto, aggraverebbe i costi; questa stretta correlazione deve essere respinta. Sono quindi favorevole all'abrogazione dell'articolo 129 della Costituzione. Se in questo momento si volesse andare ad altre soluzioni chiedo che non si voti comunque contro l'abrogazione dell'articolo 129 perchè questo avrebbe un significato che andrebbe oltre la volontà di un largo schieramento di forze politiche. Infatti il voto contrario suonerebbe come la conferma di un principio che invece non ha ragione di esistere e che aveva una funzione all'epoca della Costituzione nel senso di favorire il decentramento burocratico come qualcosa che va aggiunto e coordinato con il decentramento politico, cioè con quello autonomistico. Questo significato, però, oggi è andato perduto e non ha bisogno di questa stretta correlazione, anzi essa può addirittura creare delle disfunzioni e degli esiti contrari al decentramento politico.

Su questo articolo è quindi più opportuno assumere un atteggiamento diverso rispetto a quello che si intende assumere per la restante parte del disegno di legge, il cui voto di reiezione concide però con un riconoscimento del rinnovamento della provincia contenuto nell'ordine del giorno presentato dalle diverse forze politiche.

Desidero ricordare la vecchia invettiva dell'onorevole Einaudi pronunciata dall'estero, e in maniera particolare la voglio ricordare ai colleghi liberali. Einaudi chiedeva l'abolizione del prefetto. Questa invettiva in realtà non ha avuto molto efficacia nei confronti del progetto governativo sulla riforma delle autonomie perchè in questo progetto la funzione del prefetto è ancora ampiamente ed eccessivamente prevista. Voglio però

ricordarla a sostegno della necessità di non insistere sulla conferma dell'articolo 129 della Costituzione. Il collega Einaudi sosteneva che non doveva rimanere in piedi neanche la stambergia del portiere. Fra questa invettiva, però, e la volontà di abrogazione dell'articolo 129 della Costituzione corre molto spazio. Si può quindi dare con tranquillità all'articolo 5 del progetto di legge repubblicano una sorte diversa dal resto del progetto stesso.

La provincia, quindi, deve essere una nuova provincia e deve essere l'unico ente intermedio di governo — e mi ispiro all'ordine del giorno — cioè ente di programmazione socio-economica e territoriale. È caduto un equivoco in merito alle parole « prevalentemente di programmazione socio-economica e territoriale ». Si trattava di un equivoco perchè l'espressione « prevalentemente » lascia aperta per la provincia la possibilità di avere anche altre funzioni di gestione che interferirebbero nell'attività dei comuni ed eventualmente delle loro associazioni; lascia inoltre aperta una strada al cui fondo vi è una prevalenza la cui valutazione è certamente molto difficile da fare e molto discutibile.

L'affermazione, invece, piena e chiara che la provincia è ente di programmazione socio-economica ha un grande rilievo perchè le funzioni che possono essere attribuite alla provincia sono soltanto quelle connesse alla predisposizione ed alla realizzazione dei programmi di sviluppo e del piano territoriale di coordinamento e, come è stabilito nei punti 2) e 3), in campi connessi e a sostegno dell'attività di programmazione e di tutela del territorio. Quindi la funzione di programmazione socio-economica non è la funzione prevalente, ma è la funzione essenziale, fondamentale e unica della provincia. Tutte le altre possono soltanto accedere. È opportuno ribadire questo concetto, che ad avviso del nostro Gruppo politico è importante, decisivo, in quanto si avverte in alcuni esponenti di altri Gruppi politici presenti in quest'Aula la volontà di fare della



provincia uno strumento più ampio nelle decisioni e nei poteri, che sottragga alcuni poteri ai comuni; questo non può certamente essere l'orientamento che scaturisce dal nostro dibattito, ma non è sicuramente l'orientamento del Gruppo comunista.

La provincia, se ne avremo la capacità, sarà nel futuro certamente più forte di quella odierna perchè avrà funzioni più decisive, nel campo però della programmazione socio-economica e territoriale, così come può e deve accadere tutte le volte che ad un soggetto vengano sottratti compiti minimi, ma gli vengano affidate funzioni di governo; infatti, si accresce la capacità della provincia di esercitare compiti di governo. Questo problema ne sollecita un altro, quello della autorità metropolitana; alcune situazioni particolari di interrelazioni estremamente forti suggeriscono di costituire un ente intermedio che, data la Costituzione, non può che essere la provincia, ma con una struttura diversa dalle altre. Credo che anche questa sia una dimostrazione di capacità di autonomia perchè il paese non è tutto uguale e non richiede dappertutto strutture analoghe. Una autorità metropolitana, che corrisponda cioè ad una provincia particolare per alcune zone di forte concentramento demografico, deve avere compiti ulteriori rispetto a quelli delle altre province ed esercitare le funzioni di coordinamento intercomunale in relazione alla pianificazione territoriale ed alla realizzazione e gestione di infrastrutture di servizi intercomunali dell'area metropolitana. Però, le aree metropolitane presenti nel nostro paese non sono tutte uguali: Roma, Milano e Napoli sono profondamente diverse e quindi bisogna lasciare spazio all'elasticità, rafforzare le municipalità, affidando loro alcune funzioni che sono proprie dei comuni e sostituendole alle forme di autogoverno che possono essere oggi solo parzialmente date alle circoscrizioni comunali: quindi le circoscrizioni comunali devono lasciare il posto a queste municipalità.

A questo punto qualcuno può pensare che i grandi comuni si troveranno sforniti di potere, ma credo che questo non avverrà: i comuni perderanno certamente alcuni poteri,

come la gestione di servizi che devono essere svolti su un piano intercomunale; perderanno fasci di carte per deliberazioni di scarsa importanza (rilevanti per comunità più ristrette come appunto devono essere le municipalità) che affogano il lavoro di giunta comunale e le rendono difficile una visione di governo della città; acquisteranno però — ecco il punto fondamentale — capacità di governo della città e risolveranno i loro problemi con una scelta che deve tener conto delle diverse zone, a meno che nei singoli casi non prevalga una volontà di smembramento, che rimane possibile. Occorre una autonomia, quindi, per le singole situazioni metropolitane ed il compito del legislatore è quello di predisporre gli strumenti essenziali per l'esercizio di tale autonomia. Credo che in questo senso noi potremo fornire un grosso servizio al paese e realizzare quella inversione di tendenza sulla quale intendo brevemente ritornare.

Il comune oggi è diverso; nell'ordine del giorno si dice: « rilevato che l'ordinamento formale delle autonomie locali resta subordinato al testo unico del 1934... » e potremmo aggiungere che il testo unico del 1934 è ancora, più o meno, quello del 1853. Si va quindi molto indietro nel tempo.

Questo, però, non impedisce di considerare il fatto che lo sviluppo delle autonomie, nonchè la reale capacità degli eletti democratici hanno determinato una trasformazione profonda del comune. Il comune di oggi infatti non è neanche paragonabile a quello del 1934 e direi che è andato avanti; le strutture richiedono con urgenza una riforma legislativa, ma hanno saputo comunque rompere il guscio — questo è di grande importanza — e noi dobbiamo, come legislatori, prendere atto, e lo facciamo con ritardo, di questa rottura e predisporre gli strumenti per favorire un ulteriore sviluppo. Mi pare che questo sia l'elemento essenziale e fondamentale.

I comuni hanno avuto il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 che ha loro attribuito molte funzioni; attorno ai comuni sono nate le regioni che nel 1934

non c'erano; la situazione è quindi profondamente cambiata.

Oggi si tratta di andare avanti e questo impegno noi assumiamo, mentre, rispetto ai risultati ottenuti nell'ultimo decennio, stiamo attraversando una fase di involuzione.

Desidero ricordare che il problema della autonomia politica e giuridica comunale si salda con quello dell'autonomia finanziaria. L'ordine del giorno se ne rende conto ed infatti dà alcune indicazioni, anche se largamente generiche, in questo modo riconoscendo l'importanza della connessione tra autonomia finanziaria ed autonomia politica.

Ebbene, proprio su questo terreno l'involuzione è stata grande. Negli anni '70 abbiamo avuto il riscatto dei comuni dai debiti che essi hanno gestito in un secolo di unità d'Italia e che in molti casi gestivano prima di essa. Vi sono comuni infatti che per tutto il corso dei 100 e più anni dell'unità d'Italia, ed anche prima, non hanno mai avuto un bilancio in pareggio tra risorse ordinarie e spese.

Ebbene, i bilanci in pareggio sono cominciati negli anni '70, tra il 1977 ed il 1980, con l'eliminazione del debito e con l'assicurazione delle condizioni finanziarie fondamentali di base per l'esercizio dell'attività comunale. Questa assicurazione e questo risultato cominciano ad essere insidiati da un torchio progressivo che rischia di far perdere di vista il principio del bilancio in pareggio. Il caso del decreto-legge per Napoli, che abbiamo all'ordine del giorno proprio in questi giorni, evidenzia i rischi cui si va incontro con una involuzione di questo genere. Intendo riferirmi al decreto-legge che dà mezzi di cassa al comune di Napoli date le sue condizioni di difficoltà.

Voglio fornire un quadro ancora più generale di questa involuzione e ricordare la crisi delle candidature cui siamo di fronte, che indirettamente viene presa in esame anche da questo disegno di legge, due ragioni fondamentali: la mancanza di un trat-

tamento dignitoso degli amministratori, che comprende la questione della struttura delle indennità che è stata risolta da questo ramo del Parlamento, ma non dall'altro, e il difficile rapporto con la magistratura, al quale gli amministratori si trovano esposti, problema questo di grossa rilevanza, che richiede interventi di riforma che auspico si colleghino alla riforma delle autonomie.

La crisi delle candidature va risolta prima delle elezioni del 1985. Il legislatore deve contribuire alla rimozione di questa crisi che è estremamente grave perchè è crisi del sistema democratico: infatti, se vi sono difficoltà a trovare i candidati per ricoprire le funzioni elettive dei comuni e delle province, ciò vuol dire che la democrazia attraversa un momento critico. Il legislatore allora si trova di fronte al problema di riformare le autonomie in modo da dare maggiore certezza e ampiezza alle funzioni dei comuni e in modo da confermare la sfera di autonomia del comune che deve rimanere tale anche di fronte alla magistratura.

Occorre ricordare che l'amministrazione è un campo che non può essere percorso tutto dall'intervento del magistrato. Quindi la riforma delle autonomie deve garantire il riconoscimento delle funzioni dei comuni e delle province nei confronti del magistrato e del potere centrale. Questo è un fine fondamentale. Rimangono poi la questione del trattamento giuridico ed economico e il problema del ritocco delle norme che presiedono all'attività del magistrato nei confronti della pubblica amministrazione.

In questo modo si può determinare una inversione di tendenza e a questo proposito sottolineo che esistono i sintomi per questa inversione di tendenza. Intanto costituisce uno di questi sintomi il fatto che oggi discutiamo sulla base di un orientamento aperto al contributo di tutte le forze politiche e democratiche al fine di pervenire a una importante riforma istituzionale, una riforma fondamentale, non secondaria rispetto a quella dei rapporti tra Parlamento e Gover-

no, nè meno importante della riforma del Parlamento stesso. Tale riforma, come peso e come segno dell'orientamento generale della Repubblica, si allinea con tutte le questioni affidate all'esame della Commissione presieduta dall'onorevole Bozzi. Su questa riforma è possibile il contributo di tutte le forze politiche democratiche, senza schemi di diversificazione tra maggioranza governativa e opposizione. Mi auguro che questa possibilità venga confermata nel dibattito sulla riforma delle autonomie.

In questo senso assegno grande importanza all'ordine del giorno che è stato presentato dai sei Gruppi parlamentari, al suo contenuto che non riguarda soltanto la provincia, ma riafferma il ruolo fondamentale del comune, prende in esame la questione dell'autorità metropolitana, riconosce una potestà statutaria autonoma, si richiama alla necessità di un'autonomia finanziaria, esamina la questione dei controlli come elemento essenziale e con un contenuto nuovo rispetto al testo di legge governativo. Quest'ultima questione denota inoltre la possibilità di compiere passi avanti ed esprime in fondo anche esigenze relativamente alle responsabilità degli amministratori, al rapporto tra Stato ed enti locali, richiamando alla potestà comunale anche l'esercizio della funzione sanitaria, che è un problema di grande attualità e peso politico che andava pur richiamato, perchè noi non camminiamo verso una riforma delle autonomie prescindendo dai problemi gravi ed emergenti che sono di fronte al paese, ma ci colleghiamo con questi problemi, con la realtà attuale.

Questo è il senso che vogliamo dare all'atteggiamento che assumiamo di fronte al disegno di legge n. 444, ma soprattutto il senso che vogliamo dare al rapporto, che vi è tra l'occasione offerta da questo disegno di legge e l'ordine del giorno che è stato presentato da sei Gruppi parlamentari, cioè il democratico cristiano, il comunista, il socialista, il socialista-democratico, il repubblicano e il liberale.

Questo è il segno più importante, non certo il modo come si vota sul disegno di legge n. 444. Il segno è quello di un rin-

novamento profondo che sia capace di rafforzare il carattere democratico della Costituzione italiana, riaffermare il pluralismo delle autonomie e portarci verso uno sviluppo che consenta il progresso economico e sociale della Repubblica italiana. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il senatore Schietroma. Ne ha facoltà.

**SCHIETROMA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, una cosa è certa, il difetto più grave, nel modo in cui si è proceduto sinora alla discussione per la definizione del quadro legislativo e istituzionale locale, è indubbiamente quello della mancanza di una visione unitaria che spesso ha consentito non solo provvedimenti e comportamenti divergenti, ma talvolta addirittura contrastanti.

Quanto alla provincia, che è prevista nella Costituzione quale livello intermedio essenziale di un sistema tripolare di autonomie e come il principale soggetto cui delegare la gran parte delle funzioni regionali, tutti sanno che essa ha conosciuto, di fatto, sino ad oggi, non certo per sua colpa, un ingiusto declino, che sembrava preludere addirittura alla sua soppressione.

Ente inutile, si è detto. Qualche collega in questo dibattito l'ha definita, non molto generosamente, addirittura un rudere; qualche altro illustre collega ha proposto di abolire questa provincia per farne *ex novo* un'altra. Noi rileviamo più semplicemente l'esigenza e l'urgenza di attuare finalmente il disegno costituzionale, che al riguardo è lineare, chiaro e assolutamente inequivoco.

Occorre realizzare un'inversione di tendenza, l'ha detto poco fa il collega De Sabata. Per il che la conclusione di questo nostro dibattito deve oggi consentire al provvedimento di riforma del governo locale di entrare finalmente nella sua fase conclusiva, sottolineando esplicitamente la importanza di questo ente intermedio, ponendolo tra l'altro correttamente proprio nel quadro di una più estesa ed adeguata

redistribuzione di funzioni generali di governo.

Non possiamo che salutare con soddisfazione questa prospettiva ed il proposito di conseguire tale risultato appare ancora più significativo in questo momento in cui la perdurante crisi — in ogni senso — nella quale ci dibattiamo richiede appunto di riqualificare in ogni settore e ad ogni livello l'azione dei pubblici poteri. Non vi è chi non veda come la causa determinante dei vuoti operativi, che purtroppo non di rado si verificano, appare sempre più connessa al grande ritardo nell'ammodernamento dell'amministrazione pubblica e dei pubblici apparati.

L'aumento di attenzione per la tematica istituzionale, registratosi in questi ultimi tempi, rappresenta infatti la presa di coscienza che la crisi economico-sociale ed in genere le situazioni di emergenza si inseriscono nei vuoti ed anzi li allargano. Ed il ricorso ad organi straordinari non può che costituire un momentaneo tampone, ma non certo un alibi permanente per le inadeguatezze degli organi ordinari che, al contrario, debbono essere essi stessi posti nella condizione di affrontare le emergenze, soprattutto quelle di grande portata, come è dimostrato — per fare un esempio proprio al riguardo delle più drammatiche emergenze — dalla perdurante esigenza di un sempre più efficiente, più adeguato e permanente supporto per il servizio di protezione civile.

Sotto questo aspetto (l'inadeguatezza, cioè, degli organi locali di fronte alle emergenze di ogni tipo), è davanti agli occhi di tutti lo scompenso tra l'esistenza di un organismo quale la provincia, espressione di collettività generale, ed il limitato arco di attribuzioni funzionali ad esso riconosciute. Questa gratuita sottoutilizzazione in un periodo in cui la risposta delle istituzioni alle esigenze sociali viene richiesta in modo sempre più pressante, rappresenta, a nostro avviso, ciò che si può definire una vera e propria grave smagliatura del nostro sistema.

Occorre riconoscere che fino ad ora, per la verità, pur nella scarsità delle funzio-

ni formalmente riconosciute, le province, nella varietà delle loro situazioni, non hanno mancato di inventiva e di iniziativa nel muoversi con dinamismo in settori socialmente utili, anche se negli ultimi anni si è determinata una maggiore vischiosità, causata sia da ben noti problemi di spesa che dalla incertezza sul riordino delle funzioni.

Ma non è da dimenticare la sensibilità dimostrata, fin dagli anni '60, dalle province proprio per la tematica della programmazione (e l'ordine del giorno che oggi presentiamo sottolinea appunto giustamente questa funzione per la provincia), allorché esse cercarono di inserirsi validamente nella articolazione del primo esperimento programmatico avviato nel nostro sistema, anche se soprattutto l'assenza di un referente regionale fece venir meno completamente, allora, questa possibilità.

Il rilancio della programmazione, intesa come corretta allocazione di risorse e coordinato agire dei pubblici poteri, costituisce tuttavia ancora oggi la chiave per superare quello scollamento delle singole istituzioni, che genera purtroppo quelle situazioni di impotenza da più parti constatate, discusse e lamentate.

E per la provincia in particolare la condizione di vera e propria incongrua separatezza rispetto agli altri enti di governo generale è stata certamente più vistosa, mantenendola, questa condizione di separatezza, davvero estraniata, si può ben dire, dai grossi filoni di dibattito sui sistemi amministrativi. Gli stessi studi sulle burocrazie locali sono stati nettamente inferiori a quelli relativi alle burocrazie statali.

Ora siamo però finalmente al punto in cui le province possono assumere — e ci auguriamo presto — un ruolo di programmazione e di gestione di servizi reali sul territorio.

Ed è proprio per questa occasione che anch'esse hanno compiuto utilmente accurate analisi sullo sviluppo del processo di delega delle funzioni regionali.

Tali analisi hanno costituito sempre occasione di riflessione sui problemi cui è andata incontro l'applicazione di questo istituto,

risultato finora non gratificante soprattutto per le province.

Tra i motivi, quello della adeguatezza delle strutture è stato sovente indicato come ostacolo ad un pieno dispiegarsi sia delle deleghe regionali che dell'ulteriore decentramento di funzioni statali da attuare per una piena applicazione dell'articolo 5 della Costituzione; decentramento che per la verità ha segnato il passo, come si suol dire, dopo la insufficiente esperienza dei decreti delegati emanati nella metà degli anni '50.

E non v'è dubbio che il grado di funzionalità, che, in buona sostanza, è efficienza sociale verso i cittadini utenti, è determinante per l'applicazione di qualunque ipotesi di arricchimento funzionale; senza di che si giustificano, o quantomeno si creano alibi, per quegli atteggiamenti di vischiosità, come dicevo, se non addirittura di indietro-ggiamento, che si concretano nell'accentramento sia da parte dello Stato che delle regioni, cui spetta invece il dovere di attuare davvero il disegno costituzionale.

Ma se unitario è il concetto di sviluppo economico, esso non può concepirsi ovviamente come una serie di segmenti affidati a centri di intervento che risultino non solo separati ma anche fortemente sperequati nella loro capacità di impatto economico-sociale.

Se quindi è indispensabile che il potere centrale mantenga, anche nello Stato delle autonomie, fondamentali funzioni di governo, ad esempio, dei flussi monetari e di indirizzo e coordinamento del complessivo meccanismo degli interventi, è altrettanto determinante che le autonomie rappresentino consistenti articolazioni dello Stato-ordinamento, per assicurarne una azione che sia sempre proporzionata e capillare.

L'esigenza infine di una presenza più decisiva nel nostro sistema da parte di organismi come le province, attraverso la loro piena riqualificazione, conduce certamente, e direi inevitabilmente, anche ad alcune conseguenze di tipo organizzativo.

È evidente infatti che occorre, sulla scorta anche delle pregevoli indagini che l'UPI ha avviato sulle strutture organizzative delle province, aprire processi di adeguamento

strutturale ed organizzativo che investano gli uffici ed il personale in termini non solo quantitativi ma anche e soprattutto qualitativi.

A questo fine il processo di revisione strutturale che i comuni hanno dovuto affrontare dopo il trasferimento di funzioni previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 per la verità non ha ancora potuto interessare in egual misura la provincia.

Difatti i piani di coordinamento previsti dalla più recente legislazione nell'ottica del contenimento della spesa corrente, sono stati utilizzati dalle province come occasione per impostare strutture più elastiche e conformi alla esigenza di supportare un ruolo di governo.

Ma indubbiamente soluzioni più significative sono apparse condizionate dalla mancata definizione del problema delle attribuzioni. Ora che le attribuzioni (che si prefigurano ormai a non lontana scadenza) implicheranno interventi nei settori organici del territorio, dello sviluppo economico e dei servizi sociali, si pone l'esigenza di un giusto incremento di una amministrazione davvero capace di elaborazione progettuale, sia in senso tecnico che amministrativo, quale viene richiesto ad un livello di governo locale con carattere generale.

Deve quindi prevedersi anche una riqualificazione dell'amministrazione — mi pare ovvio — sia nella capacità di acquisire dati che di fornirli, per quindi connettersi a un circuito circolare di informazioni tra i vari soggetti impegnati nei processi programmatici.

A questo dovrà accompagnarsi un diverso modo di render conto dell'azione svolta e dei servizi resi, instaurando criteri di responsabilità per i risultati conseguiti, anche a prescindere dal carattere formalmente esterno delle competenze della dirigenza amministrativa sui singoli provvedimenti, come previsto nell'amministrazione dello Stato.

Proprio per la dirigenza di governo locale infatti si possono, direi meglio, si debbono prevedere ruoli organizzativi finora non sufficientemente sviluppati.

E ben si potrebbe ipotizzare, in questo quadro, anche l'opportunità di un inserimento, con cicli seminariali brevi, della dirigenza provinciale nei circuiti formativi nazionali gestiti dalla scuola superiore dell'amministrazione pubblica e dagli organismi ad essa collegati. Mi parrebbe infatti utile che anche questa dirigenza partecipasse ad esperienze in comune con dirigenti statali, regionali e comunali, tenuto conto anche del fatto che i processi di programmazione, per il loro impatto sul territorio e sul sistema economico, rappresentano certamente un *continuum*, e cioè un fatto unico e continuo, a meglio sottolineare l'esigenza di un completo raccordo programmatico su tutto il territorio.

Questo scambio e questa integrazione di metodologie e di conoscenze può rivelarsi utile anche al fine di reperire elementi per una migliore messa a punto del necessario rapporto tra politici ed amministratori. Ma questo discorso, interessante anche l'organizzazione delle amministrazioni comunali, ci porterebbe molto lontano.

Ciò posto, è evidente che non siamo favorevoli alla soppressione della provincia che, con il disegno di legge di revisione costituzionale al nostro esame, i colleghi senatori repubblicani propongono, attraverso la cancellazione globale di questo ente dalla Carta costituzionale, senza prevedere una struttura di tipo diverso in sua vece. Secondo gli autorevoli colleghi proponenti, una scelta così fatta garantirebbe una opportuna elasticità dell'ordinamento istituzionale-autonomistico, perchè non escluderebbe affatto che possano esistere altri enti locali di tipo comunitario oltre alla regione e al comune. Ma è proprio l'esperienza delle varie associazioni intercomunali e quella dei cosiddetti comprensori che dimostra — diciamo noi, insieme ad altri colleghi che si sono espressi allo stesso modo — la debolezza di ogni ipotesi di ente intermedio che non abbia una completa configurazione istituzionale e una diretta rappresentatività. E proprio detta esperienza consente, infine, di affrontare in termini scientificamente più corretti, ove è necessario, gli ambiti territoriali, su cui si è dilungato molto e giustamente il senatore De Sabbata, in relazione a funzioni fonda-

mentali già da me ricordate come — ripeto in sintesi — la programmazione economica, la pianificazione territoriale intesa quale capacità di individuare le principali destinazioni di uso del territorio, la propulsione di un armonico sviluppo economico locale, la erogazione dei servizi sociali e così via.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, quale provincia dunque? È vero, non è una questione di nome ma di sostanza, ma come vedete noi non sottovalutiamo affatto le pregevoli analisi sulla insoddisfacente situazione del governo locale che i colleghi di parte repubblicana hanno condensato nella presentazione del disegno di legge n. 444 al nostro esame; anzi, partendo proprio da esse, riteniamo che si possa e si debba — ma nella perfetta attuazione del disegno costituzionale — irrobustire efficacemente il tessuto istituzionale, rendendolo finalmente capace di fornire risposte adeguate alle vecchie e nuove esigenze. Voteremo pertanto per l'ordine del giorno che sarà presentato anche a nostra firma.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Covi. Ne ha facoltà.

COVI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, è ormai da lungo tempo che il Partito repubblicano si è fatto sostenitore dell'esigenza di innovare l'ordinamento vigente delle autonomie locali in base a un disegno organico di riforma che tenga conto, per un verso, dei profondi mutamenti in atto nell'intero assetto istituzionale e, per altro verso, della nuova domanda politica, emergente nella collettività locale, di un tipo di governo e di amministrazione diversi dal passato e più aderenti ai nuovi bisogni della società.

In questo quadro il nostro Gruppo ha presentato a questa Assemblea due distinti disegni di legge dei quali uno propone un disegno organico di riforma delle autonomie nei suoi vari aspetti — istituzionale, gestionale, finanziario e degli strumenti operativi per l'espletamento dei servizi pubblici — e l'altro, coerentemente, la soppressione mediante legge costituzionale dell'ente autonomo provincia.

Queste due proposte rappresentano il punto di arrivo nello sforzo di elaborazione culturale che il nostro partito ed i suoi uomini migliori hanno portato avanti nel passato recente come in quello più lontano per ridisegnare, nello spirito della Costituzione, un ordinamento che superi le incongruenze attuali e garantisca una gestione del territorio rispettosa, ad un tempo, e delle diverse tradizioni e caratteristiche ambientali e della necessità di una razionalità di coordinamento al centro in vista di uno sviluppo civile, sociale ed economico ordinato ed equilibrato.

Non si tratta più, infatti, di affermare, sul piano dei principi, il primato della concezione autonomistica rispetto a quella centralizzatrice, perchè ormai le autonomie locali sono riconosciute come fondamentali ed anzi ad esse sono già state attribuite concretamente, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616, le funzioni che erano state loro assegnate dal costituente.

Quel che resta da fare oggi è completare l'opera non già secondo un'ottica settoriale, ma attraverso il coinvolgimento di tutte le forze politiche sul momento centrale della politica delle istituzioni, un passaggio obbligato per la trasformazione profonda delle strutture pubbliche.

In questo quadro va vista la nostra proposta sull'abolizione dell'ente provincia che qui stiamo discutendo. Essa è motivata dalla constatazione del suo carattere artificiale, frutto di una ripartizione del territorio operata dall'alto sulla base dell'astratta ri-

petizione, nel nostro ordinamento, del modello francese delle prefetture.

Sorte all'indomani dell'Unità dall'opera di riassetto organizzativo del nuovo Stato nazionale, timoroso verso libertà ritenute suscettibili di produrre effetti disagregatori e legate alla tradizione burocratico-accentratrice piemontese, le province non sono nate come prodotto spontaneo della vita sociale, malgrado in parte rispettassero quella serie di condizioni storiche, geografiche ed economiche che rappresentano il substrato naturale di una organizzazione della collettività.

Insieme troppo grandi e troppo piccole, esse non sono meno artificiali dal punto di vista funzionale: troppo piccole per i compiti di mero decentramento amministrativo di una certa importanza e troppo grandi rispetto agli interessi locali eccedenti i limiti del comune, ma pur sempre di respiro limitato, le province hanno sempre disposto di mezzi e di compiti scarsi e non sono mai riuscite a produrre, nella popolazione, la nascita di un sentimento di comune appartenenza ad uno stesso ambito culturale.

Difficile considerarle come entità intermedia ottimale tra regione e comune; suscita anche forti perplessità l'opportunità di classificare la provincia come ente autarchico territoriale e non piuttosto quale mera circoscrizione di decentramento amministrativo. Oltretutto, dopo l'entrata in vigore dell'ordinamento regionale, le loro competenze risultano largamente assorbite in quanto rientranti quasi completamente tra quelle previste dall'articolo 117 della Costituzione.

### Presidenza del vice presidente DELLA BRIOTTA

(Segue COVI). Data quindi la scarsità di radici che le province hanno nel contesto della collettività nazionale e considerato il loro ruolo definito in massima parte per competenza residuale, appare più che giustificata la proposta di abolirle per attri-

buire ad enti di nuova costituzione ed a struttura non rigida la funzione di mediazione dei due poli naturali della dialettica locale, vale a dire regione e comune.

Non è questo, onorevoli colleghi, un discorso nuovo, chè anzi ha origini abbastan-



za lontane nel tempo. Già all'indomani dell'unità nazionale, Mazzini identificava nella regione e nel comune le unità politico-amministrative fondamentali, insieme alla nazione sovrana, tra le quali andava divisa la gestione della cosa pubblica e successivamente lo stesso tipo di articolazione veniva riproposto da Alberto Mario ed ancora più esplicitamente da Libero Bovio.

Nè il problema sfuggì al costituente: nel progetto di Costituzione, illustrato da Belloni al 18° congresso del Partito repubblicano italiano nel febbraio del 1946, i comuni avrebbero dovuto godere della massima autonomia, soggetti soltanto alle norme generali di diritto pubblico e le regioni si sarebbero dovute costituire in enti di pieno diritto pubblico, sovrane nei loro limiti, mentre il livello provinciale non era neanche previsto. Questa impostazione influenzò notevolmente il dibattito in seno all'Assemblea costituente, tanto che nel testo proposto dalla Commissione dei 75 all'Assemblea — che accoglieva la soluzione proposta da Giovanni Conti — il titolo V era intitolato soltanto alle regioni ed ai comuni, mentre l'articolo 107 recitava: « La Repubblica si riparte in regioni e comuni. Le province sono circoscrizioni di decentramento statale e regionale ». Come è largamente noto, in Assemblea il testo fu poi modificato su iniziativa dell'onorevole Targetti e prese la forma attuale; ma l'opposizione fu molto larga e venne dalle più diverse parti politiche a dimostrazione ulteriore della fondatezza delle sue argomentazioni. Basti citare, ad esempio, l'opinione di uomini come Lussu e Einaudi, concordi nel ritenere l'ente provincia privo di ragion d'essere nell'ambito di un disegno istituzionale finalmente obbediente ai principi del decentramento e dell'autonomia. Ma alle vecchie perplessità riguardo al significato ed al ruolo dell'ente provincia nel quadro dell'ordinamento delle autonomie se ne aggiungono oggi di nuove legate alla esigenza di funzionalità e di attitudine a partecipare ai procedimenti di programmazione, divenuti fondamentali in una visione moderna degli enti locali.

In questo quadro, ciò di cui vi è bisogno non è un ente locale intermedio a fini generali, ma un organismo di raccordo fra la programmazione regionale a larghe maglie e l'attività gestionale dei comuni, i quali spesso hanno una dimensione troppo modesta per poter impostare correttamente anche un semplice programma attuativo. E d'altra parte attribuire a questo ente anche compiti di natura gestionale finirebbe per snaturare e porre in secondo piano la funzione programmatica e far perdere di vista i suoi obiettivi fondamentali. Di ciò fa fede la stessa esperienza regionale degli ultimi anni che ha trovato gli elementi di maggior debolezza laddove i compiti di legislazione e di programmazione sono stati sacrificati e assorbiti dalle preoccupazioni gestionali. Da questa impostazione discendono anche conseguenze relative al tipo di elezione che noi repubblicani riteniamo più idoneo per l'ente intermedio: ossia un'elezione di secondo grado da parte degli organismi comunali partecipanti, in modo che gli interessi primari da essi rappresentati trovino armonizzazione e coordinamento in un ambito territoriale più vasto.

Per queste ragioni, onorevoli colleghi, la nostra proposta per l'abolizione della provincia non può essere giudicata prescindendo dalle proposte da noi fatte in materia di ordinamento delle autonomie locali: la sua dimensione ne risulterebbe in qualche misura limitata ed il disegno complessivo scarsamente comprensibile. Onorevoli colleghi, noi proponiamo, in buona sostanza, di attribuire all'ente intermedio — in qualche misura sostitutivo della provincia anche se non di rango costituzionale — funzioni di coordinamento, programmazione e pianificazione del territorio. Quanto alla gestione dei servizi che i comuni non sono in grado di gestire singolarmente riteniamo debba essere prevista un'associazione obbligatoria dei comuni.

A completamento del disegno complessivo e per le aree metropolitane per le quali si rilevi la necessità di adottare un particolare ordinamento che abbracci sia i comuni capoluogo che quelli circostanti, il territorio dovrebbe essere suddiviso in muni-



cipalità cui affidare la gestione dei servizi alla persona e la realizzazione della partecipazione dei cittadini alla vita della comunità locale.

A proposito di ente intermedio, devo dire che va respinta l'insinuazione, contenuta nella relazione del senatore Mancino, secondo la quale, poichè da parte nostra si riconosce la necessità di un livello intermedio tra regione e comune, la proposta soppressiva della provincia rischia di rivelarsi meramente nominalistica.

Non è così, perchè nella nostra proposta sul riordinamento delle autonomie locali, l'ente intermedio, il comprensorio già previsto nel disegno di legge n. 1471 presentato nell'VIII legislatura dal nostro Gruppo senatoriale, è ente locale non territoriale, con puri e semplici compiti di programmazione economica, di coordinamento, di pianificazione e sviluppo del territorio e degli interventi pubblici territoriali, interventi che non vengono affatto gestiti con servizi propri, ma attraverso aziende speciali comprensoriali, o attraverso le associazioni dei comuni.

La provincia, così com'è, è invece ente autonomo territoriale con funzioni gestorie proprie o delegate e tali funzioni gestorie conserverebbe anche nella nuova versione, anche se arricchita della funzione di programmazione, così come appare sempre dalla relazione del senatore Mancino, o quanto meno dalla soluzione ivi ritenuta preferibile.

Si deve aggiungere poi che, se si vuole il mantenimento della provincia quale oggi è costituzionalmente prevista e nel contempo si riconosce che essa va arricchita di contenuto con l'attribuzione ad essa di funzioni di programmazione territoriale e socio-economica, appare pressochè fatale che si imporrà la necessità di ridisegnarne gli ambiti territoriali, non soltanto con riferimento alla previsione della provincia o delle aree metropolitane ma anche con riferimento all'esigenza dell'esistenza e congruità di detta programmazione da esplicarsi in situazioni socio-economiche quanto più possibile omogenee ed equilibrate, quali si esprimono in determinati ambiti territoriali,

con l'evidente pericolo — pericolo per lo meno secondo noi — di una proliferazione di province, d'altronde già preannunciata da una miriade di disegni di legge già presentati per la istituzione di nuove province. Ciò comporterà la parallela moltiplicazione di organi periferici dello Stato (non è forse questa la ragione stessa delle aspirazioni neoprovinciali?), fondata su quell'articolo 129 della Costituzione del quale pure chiediamo l'abrogazione per le ragioni esposte ieri dal senatore Gualtieri che qui non giova ripetere.

Questo contrasta con un'altra esigenza importante, quella cioè di un corretto rapporto tra autonomie locali ed organizzazione periferica dello Stato. Qui le tematiche fondamentali non sono quelle della dimensione delle circoscrizioni territoriali, ma quelle della individuazione di un modo corretto di coordinamento tra le varie attività degli organi statali e degli enti locali.

La massa dei compiti trasferiti dallo Stato alle regioni ed ai comuni è tale, infatti, che non si può più ragionare in termini di separazione di competenze tra enti svolgenti attività amministrative nei medesimi ambiti territoriali, ma in termini di coerenza globale dell'azione amministrativa. Sorge qui la questione delle prefetture e quella della definizione dei compiti del commissario di governo che vanno meglio configurati.

Il discorso, come si vede, si allarga, tanto che a noi appare essenziale che, quanto meno l'Assemblea, valuti un'eventuale proposta di stralcio dell'articolo 5 del nostro progetto per lasciare aperto il dibattito sulla questione che forse può trovare la convergenza di più Gruppi politici.

Dunque, la proposta da noi presentata appare e rappresenta solo un primo passo verso una razionalizzazione dell'ordinamento generale. Si tratterebbe di un primo passo necessario, anche se particolarmente impegnativo, perchè implicante una modifica costituzionale.

Finchè il campo non sarà sgombrato definitivamente dalle incrostazioni del passato, che nessuna ragione hanno ormai di essere, sarà difficile, a nostro avviso, affron-

tare in modo organico e coerente, non solo sul piano della astratta ragione giuridica, ma soprattutto su quello dell'evidenza dei fatti, il problema del riassetto istituzionale del disegno delle autonomie che poi è anche quello più generale dell'interesse pubblico quale espressione delle esigenze della collettività nazionale.

Tuttavia, i numeri, quali si delineano in quest'Aula, sono quelli che sono ed allora non resta a noi che affermare che, sulla base degli indirizzi enunciati, che restano radicati nella nostra coscienza, noi parteciperemo all'ulteriore svolgimento del dibattito sulle autonomie locali al fine di dare vita ad un sistema che preveda un assetto agile, veramente rispondente alle esigenze delle popolazioni e della gestione del territorio, evitando inutili appesantimenti burocratici, spese inutili e improduttive e contenendo il momento elettorale diretto esclusivamente alle regioni e ai comuni. (*Applausi dal centro-sinistra*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il senatore Saporito. Ne ha facoltà.

**SAPORITO.** Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, mi rifaccio a quanto hanno detto i colleghi del mio Gruppo sul disegno di legge costituzionale dei colleghi repubblicani. Mi rifaccio in particolare a quanto viene detto nella relazione del senatore Mancino.

Avevo detto in Commissione e ripeto in Aula che continuiamo a parlare di un organismo che non conosciamo, se, quando si parla di province, alcuni mettono la « i » e altri no. Forse si tratta di un fatto psicologico: non vogliamo riconoscere questo ente nei suoi contenuti e nel ruolo che ha avuto e che oggi ha nel nostro ordinamento costituzionale.

Il collega Covi nel suo pregevole intervento ha sostenuto, tra l'altro, che le province non hanno una storia, non hanno radici in una comunità reale, sentita e comunque differenziata.

Quando dico che sono campano, mi si chiede di che zona sono. Cerco di nascondere la mia origine dicendo solo il nome

della regione. Mi si incalza chiedendomi di dove vengo. Rispondo allora che sono salernitano. Mi si dice: pensavamo che tu fossi napoletano. Se applichiamo questo modo di sentire della gente ad altri casi, si potrebbe chiedere, per esempio, al ministro Scalfaro se è di Torino, di Vercelli o di Cuneo, operando distinzioni a seconda della sua provenienza. Ho voluto fare questi due esempi per dimostrare che, come partito, corriamo il pericolo di rispondere in maniera semplicistica.

Il Partito repubblicano sostiene con la storia la sua posizione a favore della soppressione della provincia. La Democrazia cristiana potrebbe rispondere, anch'essa con la storia e con la coerenza delle sue posizioni ormai consolidate, che siamo a favore della provincia, non di questa provincia, ma di un nuovo tipo di provincia, con un ruolo concreto e reale nel sistema costituzionale delle autonomie, nel senso che il cosiddetto ente intermedio non può essere solo ente di programmazione, ma deve essere ente di gestione di servizi nei quali la programmazione si esercita come dimensione di operatività.

Evidentemente, a prescindere da queste posizioni storiche del Partito repubblicano, che pure apprezziamo, vi sono motivazioni ideologiche in ordine a questo argomento. Dicevo in Commissione e ripeto in Aula che o ci facciamo prendere dalla tentazione di ideologicizzare il discorso oppure facciamo un discorso di tipo illuministico sulla provincia.

Chi gira l'Italia sa che alcune regioni hanno attuato una dimensione di programmazione; si tratta di enti non di gestione amministrativa, ma di programmazione. Chi sa queste cose sa anche che la maggior parte dei poteri previsti dall'articolo 118 della Costituzione non sono stati affidati ai comuni, ma alle province, laddove si tratta di compiti che richiedono l'attuazione programmatica degli interventi nel settore di cui si tratta.

Il discorso che fanno oggi i colleghi repubblicani l'avremmo potuto fare intorno agli anni '70, quando si trattò di istituire le regioni e di scegliere fra due strade: se preve-

dere una regione con prevalente funzione o dimensione amministrativa o una regione politica. In quella sede avremmo potuto fare una scelta per una regione amministrativa e allora in quel caso avremmo potuto sostenere che il livello sub-regionale, costituito dalla provincia, non aveva più significato.

Ma non facemmo questa scelta, bensì intendemmo la regione come ente di programmazione, di indirizzo, di legislazione, cioè come momento di un rapporto diverso tra la comunità nazionale e quella locale, assegnando alle province e ai comuni funzioni reali di esercizio del potere amministrativo.

Se, dunque, negli anni '70, quando abbiamo fatto quella scelta, e abbiamo voluto dare quella fisionomia alle regioni (avendo inteso dare contenuto alla disposizione costituzionale, nel senso di fare una regione non amministrativa) è chiaro che in questa scelta delle forze politiche c'è l'opzione per un sistema di autonomie locali così come è nel disegno costituzionale (ben messo in evidenza nella premessa dal relatore Mancino) e quindi con un'esigenza di un rilancio del sistema delle autonomie locali, come sta avvenendo da dieci anni a questa parte.

Anche quando dopo gli anni '70, dopo la delusione dei primi trasferimenti contenuti nei decreti delegati del 1972, quando andammo a ricercare momenti di completamento dell'ordinamento regionale, in base a orientamenti politici e a intuizioni dottrinarie, ci accorgemmo che allora nel decreto che si andava ad approvare per il completamento dei trasferimenti non soltanto dovevamo lavorare sul versante delle regioni, ma dovevamo intanto cominciare la grande opera di rafforzamento del sistema delle autonomie locali; perchè lì si giocava il destino del nostro paese, cioè nel sistema delle autonomie locali, che noi vedevamo come segmento di un potere che volevamo diffondere in un ordinamento pluralistico, in una società già di per sé pluralistica.

Fu definito così — e qualcuno l'ha ricordato — il decreto n. 616 del 1977, che, se noi analizziamo bene, da una parte esalta in qualche modo e precisa il ruolo delle regioni, soprattutto quando esamina e analizza

i compiti degli enti pubblici nazionali da regionalizzare, ma per altro verso rappresenta uno stimolo verso l'accrescimento del ruolo politico del sistema delle autonomie locali primarie, comuni e province, legate allo Stato e alla regione nella visione pluralistica da quell'articolo 11 del decreto n. 616, che molto spesso noi dimentichiamo, in quel circuito di programmazione in cui i tre sistemi, i tre segmenti dello Stato-comunità finiscono con il coordinarsi: Stato, regioni ed enti locali.

È vero che è coerente la posizione del Partito repubblicano, ma io vorrei che i colleghi repubblicani ci spiegassero meglio come è possibile sostenere l'esigenza di soppressione della provincia, così come prevista nel nostro ordinamento, con le diverse formule avanzate nella discussione, comunque tutte pericolose; infatti dire che manteniamo l'ente intermedio, ma lo facciamo uscire dal sistema costituzionale delle autonomie, lo de-costituzionalizziamo, così come viene proposto tanto dal senatore Gualtieri, quanto dal senatore Covi, oppure dire che lo sopprimiamo semplicemente, ma lo teniamo come dimensione di intervento, significa sostenere, con forme diverse, proposte rivolte allo stesso obiettivo.

Mi chiedo come sia possibile conciliare questa esigenza di soppressione o di eliminazione della provincia con l'altra che è stata una grande battaglia del Partito repubblicano: la programmazione. Avete ricordato La Malfa; ma ricordo anch'io le posizioni di La Malfa sulla programmazione, i convegni che si sono fatti — soprattutto nel Mezzogiorno — quando si trattava di definire il ruolo degli enti locali, del sistema di tutti gli enti locali rispetto alle esigenze di programmazione che negli anni tra il 1960 ed il 1970 andavano ad individuarsi nella nostra società come strumento per tentare uno sviluppo più coordinato del nostro paese.

Se pensiamo che ci può essere programmazione, possiamo accettare, rendere concreta l'esigenza di programmare gli interventi e lo sviluppo. Ma occorre considerare la distribuzione nel territorio dei poteri locali ed amministrativi che costituiscono l'altro Stato, l'altra faccia del nostro Stato unitario, in base

all'articolo 5 della Costituzione. In presenza di una tensione calante delle regioni e comunque di una tensione che non può essere rilanciata se non nel senso di fare della regione un organo di indirizzo e di legislazione, in presenza di comuni che sono alla disperata ricerca della dimensione ottimale organizzativa per gestire i moltissimi poteri che abbiamo loro assegnato — che assegniamo loro ogni giorno e che vogliamo loro assegnare ancora con la riforma delle autonomie locali — come è pensabile che possiamo mantenere ed assicurare una dimensione e contenuto programmatici alla azione delicata che vogliamo condurre a livello di territorio, a livello locale sopprimendo tra gli enti primari (perchè questo è il problema) un livello intermedio?

Pensiamo forse che i comuni possano programmare? Pensiamo che la regione, con la programmazione e con gli indirizzi che vuole dare, possa porre in essere interventi non verificabili a livello di ente intermedio sul vasto territorio regionale?

Ora, se teniamo conto di questa realtà, delle esigenze reali della comunità, dell'indirizzo che vogliamo dare alla regione nel senso di renderla un ente di legislazione e di orientamento per le comunità locali, quando andiamo a criticare le « non-deleghe » ai livelli sub-regionali da parte delle regioni e temiamo e constatiamo la riproposizione di un centralismo a livello regionale, dobbiamo rispondere a questa domanda: se le cose stanno così per il livello nazionale e per quello regionale, pensiamo di risolvere tutti i problemi delle comunità locali dando ai comuni la facoltà di programmare al di là del loro territorio? L'extraterritorialità dell'azione dei comuni a me sembra una cosa fuori della realtà.

Certo, nemmeno noi siamo per la provincia così com'è: vogliamo una provincia diversa, senza confondere la dimensione o la misura dell'intervento in tema di programmazione con compiti reali e vogliamo individuare una serie di compiti reali della nuova provincia, del nuovo ente intermedio, intervenendo laddove i settori si sono evoluti, laddove le esigenze sociali hanno sottolineato dei bisogni, delle necessità, come nei settori

dell'urbanistica, dell'edilizia, del traffico o della stessa sanità.

Consideriamo (ed una parte della dottrina lo sta ponendo in evidenza) che al tentativo di atomizzazione della nostra società corrisponde un fenomeno di crisi degli enti non primari, cioè di tutte quelle forme giuridiche del nostro ordinamento in cui alle scelte non corrisponde responsabilità politica. Critichiamo le USL: ma perchè le critichiamo? Perchè la gestione amministrativa delle USL può avere un controllo di carattere amministrativo-giuridico, ma non un controllo politico. Se le USL fossero elettte direttamente dai cittadini, probabilmente non si verificherebbero tutte le critiche e tutte le carenze che dobbiamo registrare.

Ora, chi ha studiato il processo di atomizzazione della società e anche delle nostre comunità a livello di territorio, ha concluso che un criterio per ridare responsabilità e slancio al sistema dei poteri locali è quello di mettere insieme responsabilità politica, consenso popolare e verifica di ordine politico: esaltazione, quindi, dei livelli primari. Così hanno detto alcuni studiosi ed alcuni uomini politici.

Se dobbiamo portare avanti un discorso serio sul rilancio del sistema delle autonomie locali, dobbiamo farlo sul versante degli enti primari. La Costituzione dice che la provincia è un ente primario: dobbiamo accettarlo come tale, essendo pericoloso ritornare a vecchie teorie e a vecchi orientamenti, che pure sono emersi nell'intervento del senatore Covi, allorquando ha parlato di una dimensione intermedia tra regione e comune, ma secondo esigenze effettive, cioè di un ente intermedio come proiezione dal basso, cioè dal comune, o dall'alto, cioè dalla regione. Si tratta in effetti di un orientamento della dottrina che già in altra sede fu respinto negli anni '70, quando anche altre forze politiche portarono avanti questa esigenza. Lo stesso Partito comunista — voglio ricordarlo — a proposito delle associazioni intercomunali e dei comprensori portò avanti questa tesi, pur prendendo poi atto che la realtà si era evoluta. Del resto gli stessi orientamenti che vanno emergendo vanno in direzione

contraria a quella concezione che fu sostenuta alcuni anni fa.

Voglio chiudere dicendo che dobbiamo guardare non illuministicamente a questo problema. Per questo diciamo no alla proposta del Partito repubblicano di abolizione delle province, ma non vorrei che i colleghi sostenitori della soppressione, nell'assumere questa posizione fossero influenzati da altri argomenti, quali quello del prefetto che merita molte considerazioni, ma non surrrettizie. Ho sentito emergere tale tema in questo dibattito ieri e oggi. Non vorrei che nel parlare del sistema delle autonomie locali, che è un problema di carattere costituzionale, ci facessimo fuorviare dall'amore o dall'odio che ci suscita l'istituto prefettizio. Dobbiamo infatti avere la capacità di elevarci al disopra delle nostre idee di parte; dobbiamo, quando si tratta di problemi costituzionali, andare al di là delle posizioni di parte per giungere ad una revisione del nostro ordinamento che sia all'altezza dei reali bisogni della odierna società.

Non vorrei quindi che nel proseguimento della discussione — lo dico soprattutto all'amico Mancino — contraessimo degli obblighi sul sistema delle autonomie locali. Non posso, per quanto ho detto prima, accettare alcuna norma che comporti la sospensione del procedimento di istituzione di nuove province. A parte il fatto che in questa direzione vi sono istanze di tutti i partiti politici, c'è anche il problema che, se vogliamo operare una riforma del governo locale con contenuti di grande novità, dobbiamo fare una previa azione di riequilibrio territoriale degli assetti istituzionali. Infatti non è possibile calare questa grande novità nel sistema attuale che rimarrebbe squilibrato per quanto riguarda i singoli territori. Quindi anche a prescindere dai criteri generali che saranno stabiliti dalla legge sulle autonomie locali, dobbiamo giungere alla definizione di un giusto riassetto territoriale.

Sono contrario ad ogni blocco ma favorevole alla fissazione di criteri oggettivi alla luce dei quali esaminare le proposte di legge presentate al Parlamento da tutte le parti politiche. Logicamente, alla luce di quanto ho detto, mi dichiaro contrario alla pro-

posta del senatore Gualtieri e del Gruppo repubblicano, riaffermando l'impegno anche personale per una azione concreta nell'ambito della riforma del governo locale che punti a un reale ruolo della provincia che, a mio giudizio, è ancora essenziale nel quadro del nostro ordinamento costituzionale. (*Applausi dal centro*).

**PRESIDENTE.** Avverto che è stato presentato il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

presa conoscenza dei risultati della discussione generale svoltasi finora in seno alla 1ª Commissione permanente sui disegni di legge per un nuovo ordinamento delle autonomie locali;

constatata la comune volontà di tutti i Gruppi parlamentari di giungere alla definizione di tale nuovo ordinamento in tempo utile perchè la sua attuazione possa essere avviata con le prossime elezioni amministrative generali del 1985;

considerato che tale adempimento costituisce, dopo quasi un quarantennio di vita dell'ordinamento repubblicano, un pressante obbligo costituzionale cui non ci si può ulteriormente sottrarre se si intende restare fedeli ai principi dell'autonomia e del decentramento posti nella suprema Carta della Repubblica;

rilevato che l'ordinamento formale delle autonomie locali resta subordinato al testo unico del 1934, largamente superato, e che lo stesso ordinamento di fatto, quale è stato costruito in molti anni di vita democratica del Paese, incontra ormai nella legislazione vigente limiti che ne ostacolano l'ulteriore evoluzione e gli impediscono di corrispondere adeguatamente ai bisogni di una società per tanti aspetti trasformata;

considerato che il nuovo ordinamento delle autonomie locali deve realizzare il raccordo con le Regioni, centri di programmazione e di coordinamento e fonti di una legislazione che in base ai principi di autonomia possa meglio aderire alle diverse condizioni socio-economiche e culturali di ogni parte del Paese;

rilevato per conseguenza che la legge della Repubblica deve dettare un insieme di norme di principio da cui esca con chiarezza il rilancio delle Regioni nel loro ruolo politico, normativo, programmatico; il più ampio decentramento democratico delle funzioni amministrative agli enti locali in modo sistematico e organico, con conseguente ristrutturazione e semplificazione dell'organizzazione regionale e pararegionale; la costruzione di reali processi di programmazione, regionale e infraregionale, secondo procedimenti ispirati a criteri di dialettica democratica tra i vari livelli; il pieno e corretto esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle Regioni, unitamente a un impegno per la promozione e il sostegno dei processi aggregativi e collaborativi dei Comuni; un nuovo ruolo della Provincia, quale unico ente intermedio fra Regione e Comuni,

indica nei seguenti punti le linee fondamentali del nuovo ordinamento dei poteri locali.

#### 1 Comune

Il Comune va considerato ente autonomo di base preposto alla rappresentanza e al governo degli interessi generali della comunità locale.

1.1 Le funzioni proprie del comune riguardano i settori organici dei servizi sociali e della cultura, dell'assetto ed utilizzazione del territorio, dello sviluppo economico nonché della polizia locale e amministrativa.

Le materie ricomprenderanno, in ogni caso, sistematicamente quelle attribuite dal decreto del Presidente della Repubblica 616 del 1977, dalle altre leggi vigenti.

1.2 I comuni esercitano ogni altra funzione loro attribuita o delegata da leggi statali o regionali.

1.3 I comuni, per il migliore assolvimento delle loro funzioni, possono dare vita a forme di intesa, collaborazione e convenzione tra di loro e tra di loro e le province.

1.3.1 In particolare, quando sia adottata la forma dell'associazione intercomunale, questa deve avere carattere volontario; i comuni devono, cioè, essere liberi di stabilire il livello ottimale di gestione dei loro servizi.

1.3.2 La legge della Repubblica, anche mediante l'affidamento alle regioni di leggi di attuazione può, in via eccezionale prevedere associazioni intercomunali obbligatorie per l'esercizio di servizi di rilevante interesse nazionale.

1.3.3 I comuni, singoli o associati, possono dare vita ad aziende pubbliche di servizi. Possono altresì dare vita a società e ad istituzioni.

Particolari forme di intesa, anche senza dare vita ad associazioni intercomunali, possono essere poste in essere per l'accesso del singolo comune ai servizi erogati dalle aziende pubbliche create da altri enti locali.

#### 1.3.4 Comunità Montane

Le comunità montane sono associazioni obbligatorie per legge dei Comuni montani individuati dalle Regioni sulla base di criteri fissati dal legislatore nazionale. Esse devono tendere a realizzare l'esercizio associato delle funzioni comunali e a favorire la fusione dei comuni.

1.4 Le circoscrizioni previste dalla legge n. 278 del 1976, che va opportunamente modificata, sono organismi di partecipazione, consultazione, gestione dei servizi di base e di esercizio delle funzioni delegate dal Comune.

1.4.1 I Comuni favoriscono libere forme associative di partecipazione dei cittadini alla vita amministrativa, i cui rapporti con l'ente locale sono disciplinati dal consiglio comunale.

#### 2 Provincia

La Provincia, ente unico intermedio di governo fra comune e regione, cura gli interessi della comunità provinciale e ne promuove lo sviluppo socio-economico.

2.1 Essa è ente di programmazione socio-economica e territoriale dell'area provinciale ed è titolare delle funzioni connesse alla predisposizione e alla realizzazione dei programmi di sviluppo e del piano territoriale di coordinamento.

Per l'esercizio di tali funzioni, la Provincia si avvale di risorse trasferite dallo Stato e dalla Regione.

2.2 La realizzazione dei programmi provinciali avviene normalmente attraverso i comuni, i quali sono assistiti dalla provincia sul piano tecnico finanziario.

2.3 La legge individuerà altre funzioni della provincia in campi connessi e a sostegno delle attività di programmazione e di tutela del territorio.

La Provincia esercita altresì funzioni delegate dalla Regione.

### 3 Autorità metropolitana

La legge prevederà il modello differenziato di governo locale nelle aree metropolitane. L'autorità metropolitana è l'unico ente intermedio tra comune e regione.

3.1 L'area metropolitana deve comprendere una città con popolazione superiore ai 500.000 abitanti ed un'area comprendente una popolazione non inferiore ad un milione di abitanti.

La estensione territoriale e la determinazione dell'area possono essere affidate alle Regioni, nell'ambito di criteri fissati dalla legge di riforma, sentiti i comuni e le Province interessati.

3.2 Le Autorità metropolitane esercitano, in aggiunta alle funzioni ordinariamente affidate alle Province, le funzioni di coordinamento intercomunale relativamente alla pianificazione territoriale e alla realizzazione e gestione di infrastrutture e servizi intercomunali dell'area metropolitana.

3.3 Il comune dell'area metropolitana con popolazione fino a 1.000.000 di abitanti può, quello con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti deve prevedere la istituzione di municipalità sostitutive di una o più circoscrizioni aventi organiche funzioni proprie del comune.

3.4 Alle municipalità vanno attribuite dal Comune funzioni organiche di autogoverno nei settori di cui al precedente punto 1.1 ed adeguate strutture di mezzi e di persone per il loro assolvimento.

3.5 Le Regioni, d'intesa con i comuni e le province interessate, possono individuare

altre aree ove, pur non raggiungendosi i limiti indicati al punto 3.1, si ravvisano caratteri straordinari di intensa concentrazione. In tali aree può essere prevista dai comuni la istituzione delle municipalità e forme particolari di coordinamento intercomunale.

### 4 Potestà statutaria

4.1 Ai comuni e alle province spetta l'autonomia statutaria come potestà originaria di autorganizzazione idonea a consentire l'adeguamento dei principi alle diverse situazioni locali, per quanto concerne l'organizzazione, il funzionamento degli organi, l'assetto dei servizi e degli uffici, la partecipazione popolare, il decentramento.

4.2 Gli organi del comune e della provincia sono: il Consiglio, la Giunta, il Sindaco o il Presidente.

4.3 Le norme dell'ordinamento dei poteri locali determineranno i criteri fondamentali di ripartizione delle competenze degli organi comunali e provinciali.

### 5 Autonomia finanziaria

5.1 Va assicurata agli enti locali l'autonomia finanziaria come condizione dell'autonomia politica costituzionalmente garantita.

5.2 Riconoscere agli enti locali un'ampia autonomia finanziaria nel rispetto del principio costituzionale del coordinamento della finanza pubblica garantendo, ad un tempo, certezza di risorse e responsabilità sia sul fronte dell'entrata che sul fronte della spesa.

5.3 Costruire un sistema di finanza locale fondato:

a) su trasferimenti erariali, a Comuni e Province, che tendano ad assicurare su tutto il territorio nazionale l'erogazione dei servizi indispensabili e che garantiscano la perequata distribuzione delle risorse soprattutto nelle aree meridionali;

b) sul riconoscimento di potestà impositiva autonoma non solo nel campo delle tasse e delle tariffe ma anche nel campo

delle imposte, mediante modifica dell'attuale sistema tributario;

c) su adeguati fondi per gli investimenti.

## 6 Controlli

6.1 Attribuire il controllo sugli atti degli enti locali territoriali e non, ad un organo della Regione (CO.RE.CO), prevedendo al fine di assicurarne sempre più la professionalità ed imparzialità, che esso sia costituito da componenti scelti dal Consiglio Regionale tra soggetti in possesso di specifici requisiti sia di lunga collaudata esperienza amministrativa sia di carattere professionale in materie giuridiche, economiche e finanziarie su terne designate dagli ordini e collegi professionali, dall'Università degli studi, dai Tar, dall'avvocatura distrettuale o dai Tribunali, dal Commissario del Governo tra funzionari direttivi dell'Amministrazione statale anche a riposo (prescrizione del fuori ruolo durante il mandato). Prevedere la presenza di almeno un funzionario direttivo fra quelli designati dal Commissario di Governo.

6.2 Limitare il controllo preventivo di legittimità e in alcuni casi di legittimità e di merito nella forma dell'invito al riesame a soli atti fondamentali per la vita dell'ente (statuti, regolamenti, bilanci, piante organiche, tributi, programmi e piani).

6.3 Il controllo sugli organi degli enti locali, territoriali e non, spetta allo Stato e va limitato alle esigenze di assicurare il funzionamento delle amministrazioni locali.

La legge della Repubblica definirà i principi fondamentali cui dovranno attenersi le leggi regionali, per regolare le procedure della programmazione in modo tale da renderne effettivi i soggetti le province ed i comuni, in concorso con le regioni e da assicurare forme di verifica dei risultati.

## 7 Servizi pubblici locali. Aziende pubbliche

7.1 I Comuni e le Province informano l'attività dei loro servizi pubblici a criteri di produttività, economicità ed efficienza.

7.2 Le aziende, riordinate da una organica legge nazionale, debbono rispondere ai caratteri dell'impresa pubblica di servizio, assicurando, mediante l'equilibrio dei ricavi e dei costi, il pareggio del bilancio.

Gli enti locali proprietari conferiscono il capitale di dotazione, determinano le finalità e gli indirizzi politico programmatici, approvano gli atti fondamentali, verificano i risultati anche attraverso la certificazione e provvedono alla copertura degli eventuali oneri sociali aggiuntivi.

7.3 La legge definisce, altresì, la piena autonomia finanziaria, funzionale, imprenditoriale e produttiva delle aziende, che sono amministrate da persone di comprovata professionalità, capacità manageriale e indipendenza nominate dagli organi deliberativi degli enti locali. Parte degli amministratori potranno essere scelti su indicazioni degli ordini professionali e delle categorie produttive.

## 8 Responsabilità degli amministratori

8.1 Previsione di norme che puntualizzano gli aspetti sostanziali e processuali del problema relativo alla responsabilità dell'ente locale e dei suoi amministratori per i danni arrecati a terzi, nonché degli amministratori verso l'ente stesso realizzando in maniera più adeguata il rispetto dell'articolo 28 della Costituzione.

8.2 La moltiplicazione delle azioni amministrative, l'affinamento dei controlli suggeriscono la riforma di alcune figure di reati contro la Pubblica Amministrazione (abuso di potere, interesse privato in atti di ufficio, omissione di atti di ufficio, peculato per distrazione), limitando la discrezionalità oggi consentita al giudice e considerando anche l'eventualità di trasformare alcune ipotesi più lievi in illeciti amministrativi, peraltro collegati con la previsione di forme più incisive di sospensione e di ineleggibilità di amministratori.

## 9 Rapporto Stato - Enti Locali

9.1 Il rapporto tra lo Stato e gli enti locali deve tener conto, da una parte, del



ruolo autonomo e sempre più incisivo che i cennati enti sono chiamati a svolgere nella vita del Paese, e, dall'altra, dell'esigenza che in sede periferica lo Stato, quale interlocutore degli enti locali e delle regioni, coordini le attività residue statali con quelle degli enti locali e delle regioni.

9.2 Prevedere una delega legislativa al Governo per la riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato secondo principi, criteri, modalità e tempi coerenti con l'ordinamento regionale ed il nuovo assetto delle autonomie locali attraverso la ristrutturazione degli uffici, dei servizi e degli enti periferici dello Stato e la definizione delle modalità del loro coordinamento (figura costituzionale del Commissario del Governo, definizione dei compiti delle prefetture).

#### 10 Funzione sanitaria

10.1 L'ordinamento del servizio sanitario va disciplinato nell'ambito del nuovo ordinamento delle autonomie.

10.2 Le funzioni socio-sanitarie sono esercitate, secondo quanto previsto dalla legge quadro nazionale e dalla conseguente normativa regionale, dai comuni che le gestiscono in modo singolo od associato, nelle forme previste dalla legge, ferma restando la responsabilità politica ed economica del comune.

9. 444. 1 MANCINO, DE SABBATA, SCHIETROMA, SCEVAROLLI, GUALTIERI, BASTIANINI

Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

MANCINO, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il rilievo dato al dibattito sul disegno di legge concernente la soppressione dell'ente provincia, avanzata dal Gruppo repubblicano, a parte la pregevolezza degli interventi degli addetti ai lavori, dà la misura di una non attuale sensibilità intorno al problema. Questo è stato rilevato anche nel corso di pregevoli interventi sui vari versanti propri del potere locale: da quello delle regioni, dove si registra una

caduta forte e verticale di tensione; da quello dei comuni a quello intermedio, una serie di argomenti pro e contro la conservazione della provincia, ha avuto organico riferimento anche con i lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Il dibattito è stato severo, anche se breve, responsabile sia da parte dei sostenitori della soppressione sia da parte dei sostenitori della conservazione della provincia. Tuttavia, la previsione di una convergenza su un documento unitario ha probabilmente privato il dibattito di quell'interesse, anche in termini di presenza, che spesso registriamo nelle Aule parlamentari.

Farò alcune considerazioni, anche perché successivamente dovremo illustrare, sia pure brevemente, un ordine del giorno, che abbiamo presentato e che reputiamo parallelo alla discussione sulla soppressione della provincia. Il nodo dell'ente intermedio, infatti, involge il problema di quale assetto organizzativo debba darsi agli interessi presenti in una fascia che, come ho detto, si allarga tra il livello primario del sistema autonomistico, cioè il comune, e il maggior ente autonomo territoriale, cioè la regione.

Se ne è dibattuto durante tutti gli anni '70: chi ha avuto anche esperienze regionali, sa che vi erano sollecitatori convinti della creazione del comprensorio come ente intermedio, sostituto di fatto dell'ente provincia e moderatori in dubbio che, probabilmente, sopprimere un ente garantito costituzionalmente non avrebbe arricchito la dialettica alla base, ma semmai l'avrebbe privata di un livello, che ha un ruolo da svolgere e una strategia da portare avanti nel non sempre pacifico rapporto tra comune e regione.

Gli stessi sostenitori accaniti — parlo soprattutto di studiosi del comprensorio — hanno dovuto prendere atto del fallimento di questo esperimento, che aveva pretese prevalentemente urbanistiche e, in qualche regione, urbanistico-territoriali ed era costituito da un corpo prevalentemente proiettato dalla parte dei comuni ed una testa, come dicevo in sede di Commissione affari costituzionali, sostanzialmente riempita di cervello regionale.

Dal punto di vista istituzionale — se mi si fa passare l'espressione — si tratta di un mostriciattolo funzionale all'interesse della regione e compressore degli interessi delle vere e proprie autonomie. Quando qualche regione ha tentato di riempire di contenuti funzionali il comprensorio, si è accorta che questo mal rispondeva alle esigenze di un armonico rapporto istituzionale.

Credo che una delle ragioni fondamentali della crisi di identità delle istituzioni sia da ricercarsi, prevalentemente, nel non avere, le forze politiche, valutato sufficientemente le implicazioni delle ardite riforme degli anni '70 — parlo soprattutto della riforma regionale — perchè, se sul versante centralista non si è pensato a come esercitare le funzioni di indirizzo e di coordinamento, e qualche volta anche di vincolo, nei confronti dell'istituto regionale quanto a programmazione e a pianificazione dello sviluppo, d'altra parte non si è voluto tener conto che avremmo impoverito la regione della sua funzione, prevalentemente politico-costituzionale, di ente di indirizzo e di legislazione se non avessimo accompagnato quella riforma con una riforma parallela dell'ordinamento delle autonomie — tenendo conto della funzione principale di un ente intermedio che finisce per essere necessario alla regione, alla realizzazione della sua politica e ai comuni quale punto di raccordo con un livello politico maggiormente esponentiale.

Tutto questo fa parte della dialettica in corso tra le forze politiche, del confronto tra le forze politiche all'interno della Commissione per le riforme istituzionali e quindi incide, sia pure in maniera non formale, sulla discussione in atto relativa alla riforma dell'ordinamento dei poteri locali.

Occorre dare un assetto definitivo al sistema complessivo delle istituzioni, tenendo conto del ruolo delle Camere (magari delle funzioni differenziate delle stesse Camere), del ruolo del Governo, dei necessari raccordi sul versante degli ordinamenti subnazionali.

Non sono portatore — anche per il ruolo che occupo in questa sede — di una posizione entusiastica *tout court* a favore del-

l'ente provincia, e questo lo dico soprattutto al collega Covi che ha voluto rilevare nella mia relazione critiche piuttosto forti al disegno di legge repubblicano, ma cercherò di rimanere relatore.

Nella relazione introduttiva mi sono preoccupato di far emergere i passaggi evolutivi soprattutto della dottrina prevalente, possiamo dire anche più autorevole, comprendendo tra i dottrinari anche un Roversi Monaco, che mi pare non appartenga, collega Covi, alla mia area politica.

Potrei citare tutta l'evoluzione che vi è stata in questa direzione e l'abbandono deciso del riferimento comprensoriale come risolutivo dei problemi di raccordo tra la funzione pianificatoria, economica e territoriale delle regioni e la funzione primaria dei comuni. L'ho fatto ieri anche con puntualità, se mi consentite la presunzione, e con una ricerca finalizzata, naturalmente, a far emergere il fatto che non ci si può attestare su posizioni vecchie, ritenendo che difendere ad ogni costo una bandiera significhi stare dalla parte della ragione: i vecchi combattenti, meglio i combattenti che invecchiano corrono il rischio d'essere patetici.

L'ente intermedio, come ente unico di raccordo tra il comune e la regione, o ha la natura ed il ruolo che abbiamo prefigurato nell'ordine del giorno oppure è meglio che venga soppresso: finiremmo così per dare ragione o ai repubblicani circa l'inutilità della provincia o ai sostenitori delle riforme istituzionali, secondo cui tutto andrebbe inquadrato in una strategia più generale, ricomprendendo, tra le riforme istituzionali di competenza della Commissione dei 41, anche il problema dell'assetto del potere locale.

Sono convinto che abbiamo fatto un buon lavoro, prendendo le mosse dal 1977, da quando abbiamo lasciato un vuoto operativo alla luce dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Infatti, allorchè, definendo i compiti dello Stato e degli altri livelli istituzionali, non ne abbiamo tratto tutte le conseguenze, abbiamo sempre immaginato la programmazione come una metodologia costante di riferimento per tutti i livelli istituzionali:

chi vi parla si è rifiutato di immaginare la programmazione come una materia a sé stante.

Tuttavia nell'articolo 11 avevamo anche previsto che lo Stato avrebbe avuto compiti di individuazione degli obiettivi e di indicazione di vincoli e di priorità, col concorso delle regioni, mentre queste ultime avrebbero realizzato la programmazione regionale, tenuto conto delle peculiarità territoriali e della specificità delle singole regioni sul territorio.

Queste regioni, forti di questo potere programmatico, devono gestire direttamente le azioni programmatiche, devono limitarsi ad elaborare un programma regionale di sviluppo (facendo riferimento agli altri livelli istituzionali per l'attuazione dello stesso) o, invece, si devono attrezzare in maniera tale che, elaborato il programma regionale di sviluppo, si possa attuare quest'ultimo attraverso strumenti propri della regione enti, aziende o agenzie che siano? Non diciamo forse tutti, onorevoli colleghi, che vi è stato uno snaturamento negli anni '80 del ruolo delle regioni? Non diciamo un po' tutti, concordemente, che le regioni, anziché essere enti di programmazione, di indirizzo e di coordinamento, oltre che di legislazione, si sono attrezzate con uffici plebei e strutture difficilmente in grado di convincere l'operatore regionale a realizzare l'istituto della delega e a dargli piena attuazione, impedendo, così facendo, agli altri livelli istituzionali di porre in essere le strategie della pianificazione e dello sviluppo su scala subregionale? Occorre che qualcuno elabori, dalle maglie meno strette della regione, i programmi di sviluppo riferiti ad un territorio meno vasto. Questa deve essere la funzione predominante della provincia, definita ente di governo con funzioni programmatiche dal punto di vista dello sviluppo e della pianificazione del territorio.

Ma, proprio perchè non si tratta di materia ma di metodologia di riferimento, la stessa programmazione affidata alle province, senza l'attribuzione delle funzioni strettamente collegate alla realizzazione del-

le azioni programmatiche riferite al programma provinciale di sviluppo, rischierebbe di rimanere un fatto astratto, una ipotesi di laboratorio.

Una provincia che non sia dotata di risorse e non goda di autonomia politica non aiuta la definizione di una programmazione organica all'interno del nostro paese, ma corre il rischio di essere soltanto un esperimento di laboratorio e quindi un ente del tutto inutile. Pertanto, se la provincia dovesse essere soltanto l'elaboratrice di un programma, che altri deve attuare, accederei alla tesi repubblicana della soppressione. Vi confesso che una provincia così concepita non è un ente intermedio, non ha un livello di governo, nè di autonomia, non ha l'autorità costituzionale necessaria per essere un ente di governo degli interessi provinciali.

È per questi motivi che mi permetto di dire che, pur apprezzando le fughe in avanti di alcuni colleghi anche del mio Gruppo, fors'anche del Gruppo socialista — la sua proposta è per l'allargamento delle funzioni — non sono il sostenitore dell'affidamento, comunque, di una serie di funzioni alle province. Ieri, discutendo tra i vari Gruppi politici, abbiamo delimitato il campo dell'intervento individuandolo in « tutto ciò che è connesso ad una funzione » — lo dico tra virgolette per evitare d'essere in contraddizione con quanto ho osservato poc'anzi — « di pianificazione del territorio e dello sviluppo ».

Pur avendo sottolineato nell'ordine del giorno problemi che riguardano il modo di essere dei comuni anche per la gestione di servizi che superano l'area comunale (parlo delle associazioni intercomunali volontarie, liberamente costituite dai comuni), rimane uno spazio di gestione che inevitabilmente deve spettare ad un grado superiore, non potendo essere riempito nè a livello comunale, nè a livello sovracomunale.

Un organismo che deve programmare o è in possesso di tutte le strutture necessarie, e quindi anche di una banca dei dati, o difficilmente programma (o programma

come le regioni che, in assenza di una programmazione nazionale finalizzata a determinati obiettivi, elencano le proprie esigenze che, sommate tra loro, spaventano giustamente il Ministro del tesoro e tutti coloro i quali hanno un minimo di responsabilità nell'assolvimento dei loro compiti istituzionali di Governo o di Parlamento).

Quante regioni, immediatamente dopo il 1977, onorevole ministro Scalfaro, hanno elaborato astratti programmi regionali di sviluppo, astratti perchè non collegati agli obiettivi nazionali, disarmonici perchè molte volte in contrasto con gli stessi obiettivi nazionali: mentre da una parte si andava verso la contrazione della spesa pubblica, dall'altra si assisteva ad un allargamento della maglia della stessa su scala regionale!

Ebbene, una programmazione che non abbia al centro lo Stato determinante sovrano di obiettivi, ma anche di vincoli e di priorità, una programmazione sganciata da un contesto di armonizzazioni istituzionali è astratta elaborazione di studiosi. Ne abbiamo fatti di esperimenti dal 1965 ad oggi; credo proprio che non ne dovremmo fare più. Ecco perchè credo che la stessa cultura politico-istituzionale, un tempo assai sensibile all'esperimento comprensoriale, nel riconoscere valido il modello tripolare adottato dal costituente per le autonomie territoriali, riconferma la propria favorevole attenzione alla provincia, anche se segnala la necessità della sua rifondazione.

Chi ha mai parlato dell'attuale provincia? Chi è contento delle funzioni settoriali, monosettoriali peraltro, dell'attuale provincia? Discutendo, oggi, sul disegno di legge costituzionale di soppressione della provincia, introduciamo nel dibattito l'esigenza che l'articolato preveda un ruolo diverso della provincia, un assetto nuovo della stessa, con funzioni strettamente collegate, nella programmazione, per l'attuazione dei programmi elaborati dalla provincia stessa, con l'attribuzione di altre funzioni non esercitabili nè a livello comunale nè a livello sovracomunale. Alcuni parlano dei trasporti, altri della viabilità, altri ancora della caccia e della pesca nelle acque interne, altri

della tutela del territorio e dell'ambiente: sono esemplificazioni.

Riteniamo di poter disseminare 8.000 centri di potere in un settore nevralgico per gli anni '80 — l'ambiente — tenendo conto di tutti gli ammodernamenti tecnologici ai quali va incontro la nostra attività produttiva? Possiamo pensare che 8.000 centri di potere possano rispondere ad esigenze di programmazione seria in tema di ecologia? Tutto questo vediamo attribuito con proprietà all'ente intermedio, senza sovraccaricarlo di funzioni, senza, cioè, nulla togliere ai comuni, enti di base del governo degli interessi locali e senza nulla togliere a quanto volontaristicamente i comuni pongono in essere attraverso aziende, agenzie, intese, collaborazioni varie, associazioni intercomunali. Lo spazio della provincia è quello che deriva dalla constatazione che altri non sono in grado di fare fronte a determinate esigenze, neppure attraverso una strategia di allargamento dell'area di intervento delle associazioni intercomunali. Si consideri quanto è successo in materia sanitaria, dove la gestione di un'area vasta in questo settore non ha risposto ad esigenze di funzionalità e di produttività nell'erogazione dei servizi. Questo ci dà l'idea dei limiti delle associazioni intercomunali nell'erogazione dei servizi.

Per quanto riguarda il controllo, credo, signor Ministro, che abbiamo fatto un buon lavoro: abbiamo prefigurato un controllo preventivo di legittimità ed eventualmente anche di merito su alcuni atti essenziali, snellendo così il lavoro dei comitati regionali di controllo e pervenendo ad un controllo rapido sulla base di criteri di obiettività e di imparzialità.

Quanti hanno invocato, nel periodo degli scandali in alcuni enti locali del nostro paese, l'imparzialità del controllo? Nel documento abbiamo detto che il controllo deve essere imparziale, ma, nella fedele interpretazione dell'articolo 130 della Costituzione, abbiamo anche sottolineato che è l'ente regione a dar vita ai comitati di controllo ed eventualmente alle loro sezioni attraverso una provvista tratta dai tribunali,

dai consigli degli ordini professionali, dai TAR, dall'Avvocatura dello Stato, dal commissario del Governo, utilizzando anche le esperienze degli amministratori, rendendo obbligatoria la sola presenza del funzionario a livello direttivo del Ministero dell'interno per l'esperienza che ha, per i collegamenti necessari che pur deve conservare nell'esercizio del controllo con la struttura centrale dello Stato.

Non vorrei dilungarmi ulteriormente; vorrei assicurare al collega Gualtieri, che me ne ha fatta specifica richiesta, che nella formulazione dell'articolato avremo anche una norma transitoria che consentirà una sorta di freno, diciamo anche di blocco della corsa affannosa verso le nuove province, tenendo pur sempre conto delle peculiarità di alcune aree: sarà opportuno porre condizioni e meccanismi tali e una *vacatio* che consentano una riflessione maggiore da parte delle forze politiche sulla congruità dell'articolazione del territorio provinciale, così come oggi è delineato nel nostro paese.

Abbiamo anche affidato, con delega, al Governo la parte essenziale, che probabilmente è quella che rende poi autorevole e prestigioso il disegno riformista. Senza una riforma dall'alto che guardi all'attività periferica dello Stato (vedi commissari di Governo ex articolo 124 della Costituzione), senza una riflessione sulla disciplina dell'istituto prefettizio, con i necessari collegamenti con le realtà provinciali che si sono dispiegate dall'indomani del dopoguerra fino ad oggi, sarà difficile dare pienezza di attuazione al disegno riformista delle autonomie.

Sappiamo che i livelli sono autonomi, che comuni e province godono di autonomia politica costituzionalmente garantita. Su ciò vi è stata convergenza da parte di tutte le forze politiche; ciascuna forza si è anche fatta carico di tutti i problemi di correlazione e di interferenze esistenti. C'è, forse, qualcosa rimasta molto generica nel documento quanto a definizione: è il problema, signor Ministro, delle comunità montane; sarà compito della Commissione di merito nella formulazione dell'articolato guardare

con attenzione a questa figura giuridica, che certo non può diventare un terzo ente: è e resta associazione intercomunale, avendo noi tutti pacificamente accettato che l'unico ente intermedio tra regione e comune debba essere e rimanere la « nuova provincia ».

Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito arricchendolo. Ringrazio i colleghi repubblicani che con la loro disponibilità hanno consentito una riflessione preliminare all'elaborazione della proposta da parte della Commissione affari costituzionali.

Non è stato un dibattito inutile, come è stato detto anche ieri sera e questa mattina. « Ieri al Parlamento » ha, infatti, detto che, mentre la Camera era intenta a trattare problemi di grande importanza, il Senato trattava questioni secondarie. Se parlare di nuova provincia significa affrontare una questione secondaria, ho l'impressione che davvero, mentre discutiamo di cose serie all'interno delle nostre Aule, coloro i quali dovrebbero informare e formare la pubblica opinione restano disattenti, cioè lontani dalla realtà istituzionale del paese. Volevo rilevare questo, dichiarandomi disponibile per ogni chiarimento sull'ordine del giorno che dovremo esaminare successivamente. (*Applausi dal centro e dalla sinistra. Congratulazioni*).

GUALTIERI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUALTIERI. Dobbiamo protestare per i servizi che la RAI ha riservato a questo dibattito. Dalla nostra sala stampa non è stato raccolto niente.

VOCE DALL'ESTREMA SINISTRA. Non si può obbligare nessuno a fare un servizio.

GUALTIERI. Si può obbligare. La RAI è un servizio pubblico.

PRESIDENTE. Esistono i bollettini ufficiali quando si devono dire obbligatoriamente le cose. Del resto, la stampa è libera.

**Richiamo al Regolamento**

BIGLIA. Domando di parlare per un richiamo al Regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BIGLIA. Il richiamo al Regolamento fa riferimento all'articolo 97, primo comma, che dichiara improponibili gli ordini del giorno che siano estranei all'oggetto della discussione.

A mio modo di vedere, l'ordine del giorno presentato a firma di esponenti di sei Gruppi parlamentari, che consta di tredici pagine, è improponibile perchè estraneo all'oggetto della discussione, in quanto è pertinente alla trattazione del disegno di legge n. 311 che riguarda la riforma delle autonomie locali. Infatti, quest'ordine del giorno tratta, in 10 punti, non solo dell'istituto della provincia, che è l'oggetto del disegno di legge n. 444, ma anche del comune, delle aree metropolitane, delle municipalità, dei controlli, della finanza locale, della responsabilità dei pubblici funzionari, dei rapporti tra Stato ed enti locali e della riforma sanitaria.

Sono tutti argomenti che sono stati esaminati nel corso della discussione. A mio modo di vedere, quindi rientra nella responsabilità inappellabile della Presidenza decidere se su questo ordine del giorno possa essere richiesto un voto consapevole da parte dell'Aula. È un ordine del giorno direi non pertinente, tranne che per quella parte che tratta della provincia e, caso strano, della provincia nel senso di ammetterla come ente territoriale autonomo proprio in contrasto con il disegno di legge n. 444.

Quello che è strano è che questo ordine del giorno è firmato anche dall'esponente del Gruppo che ha presentato il disegno di legge n. 444. Ma questa potrebbe essere una considerazione di merito.

Quello che è sufficiente in questa sede — e mi richiamo all'articolo 97, primo comma, del Regolamento, e quindi alla decisione inappellabile del Presidente — è far osservare che questo ordine del giorno di

tredici pagine pregiudica la discussione che dovremo fare sul disegno di legge di iniziativa governativa, n. 311, che attiene a tutta la materia del governo locale e non riguarda quindi specificatamente l'oggetto oggi in discussione.

PRESIDENTE. Ricordo che, ai sensi del secondo comma dell'articolo 92 del Regolamento, sul richiamo al Regolamento posso parlare un oratore contro ed uno a favore, per non più di dieci minuti ciascuno.

PISTOLESE. Domando di parlare a favore del richiamo al Regolamento. Prima però vorrei ascoltare l'intervento di chi parlerà contro, per spiegare l'assurdità di questo ordine del giorno: in dodici anni non ho mai visto una cosa del genere.

PRESIDENTE. Qualche senatore intende intervenire per parlare contro il richiamo al Regolamento?

MANCINO, *relatore*. Domando di parlare contro il richiamo al Regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MANCINO, *relatore*. Per notizia vorrei dire al collega Pistolese, anche se non ha rilevanza, che nella Conferenza dei Capigruppo all'unanimità si è convenuto di portare in Aula la questione della provincia e di collegare al disegno di legge di soppressione della stessa un ordine del giorno i cui contenuti andassero anche al di là dello stesso disegno di legge repubblicano.

PISTOLESE. Non è vero: era presente il collega Biglia.

MANCINO, *relatore*. Che non sia vero non lo può dire nè lei nè il collega Biglia. Ho detto che può non avere rilevanza perchè un richiamo al Regolamento può essere fatto indipendentemente da quello che si è concordato alla Conferenza dei Capigruppo. Ho voluto, per la storia, sottolineare che all'unanimità i Capigruppo hanno convenuto su questo.

Per quanto riguarda il richiamo, credo che sia irrituale, perchè, pur avendo allargato la materia in discussione, ci siamo collegati direttamente, non indirettamente, al disegno di legge di soppressione della provincia: coloro i quali voteranno contro la proposta di soppressione intendono sottolineare in un ordine del giorno perchè votano contro e che tipo di provincia intendono far emergere, tenuto conto non soltanto del disegno di legge costituzionale soppressivo, ma anche degli altri disegni di legge che sono stati presentati all'attenzione del Parlamento.

Non si tratta quindi di una materia estranea: non stiamo parlando del Vietnam, ma stiamo parlando degli enti locali.

PISTOLESE. Potete anche modificare il Parlamento!

MANCINO, *relatore*. Stiamo parlando degli enti locali e nell'ordine del giorno abbiamo precisato alcune strategie di movimento per la formulazione di un articolato che venga poi posto all'attenzione del Parlamento. Non si sottrae materia al Parlamento, ma semmai si chiede al Parlamento una collaborazione perchè la Commissione affari costituzionali, sulla scorta di un ordine del giorno che, stando anche alle firme, penso avrà una larga approvazione, possa avere lumi sufficienti per procedere ulteriormente.

Poichè il richiamo è stato fatto all'articolo 97, anche se secondo me andava fatto all'articolo 95, poichè i termini dell'ordine del giorno non sono estranei all'oggetto della discussione...

PISTOLESE. Sono sconvenienti.

MANCINO, *relatore*. L'ordine del giorno non è stato formulato neppure in termini sconvenienti, a meno che il senatore Pistolese non ne riscontri qualche traccia: sarei ben pronto a recepirne il rilievo e a suggerire delle modifiche.

Questo è quanto intendo dire parlando contro il richiamo al Regolamento fatto dai colleghi del Movimento sociale italiano. La

parola spetta comunque in maniera insindacabile al Presidente, che ricorderà quanto si convenne e potrà rilevare quanto sia strettamente connesso quest'ordine del giorno alla materia che è in discussione.

PISTOLESE. Domando di parlare a favore del richiamo al Regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PISTOLESE. Signor Presidente, volevo chiarire e dire che il senatore Biglia era presente alla Conferenza dei Capigruppo e conferma di non aver dato alcuna adesione ad un allargamento dell'oggetto.

PRESIDENTE. Sarà stato stabilito in una riunione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari precedente a quella a cui lei fa riferimento.

PISTOLESE. Questo non mi risulta, però potremmo controllarlo attraverso i verbali delle riunioni della Conferenza dei Capigruppo. Un dato però è certo: al di là di quello che ha deciso la Conferenza dei Capigruppo, a cui ci dobbiamo attenere disciplinatamente come abbiamo sempre fatto, non possiamo non riconoscere che questo ordine del giorno anticipa quella che doveva essere la grande riforma degli enti locali, una riforma che è ancora *in pectore*.

La Commissione affari costituzionali ha appena cominciato il proprio lavoro e noi andiamo ad approvare questo ordine del giorno che fortunatamente non reca la parola « impegna » ma dice: « indica i seguenti requisiti fondamentali ». Domando al signor Ministro, con la sua obiettività ed esperienza di giurista, se eventualmente non si sentirà legato a questi punti che costituiscono una serie di indicazioni. Si tratta di una riforma di ordine generale, mentre noi stavamo parlando semplicemente dell'ente provincia.

Si diceva, come programma, che bisognava respingere questa proposta di abolizione dell'ente provincia per dare via libera al dibattito sulla riforma degli enti locali ed improvvisamente in questa sede, attraverso un ordine del giorno di 13 pagine, che ab-

biamo letto soltanto cinque minuti fa, andiamo a vincolare il Parlamento. Per carità, nell'ordine del giorno vi sono cose su cui possiamo concordare ed altri punti su cui non concordiamo, ma il Parlamento non può essere vincolato da queste indicazioni come si vuol fare attraverso questo ordine del giorno.

Signor Ministro, lei ha un'esperienza maggiore della mia e credo che possa convenire sul fatto che non vi sono precedenti di ordini del giorno che addirittura entrano nel dettaglio. Si prevede, ad esempio, come debba essere determinata l'area metropolitana; lei sa quanti dibattiti vi sono stati su questo argomento, sulla provincia metropolitana, sul comune metropolitano, sulla volontà di realizzarli o meno, sul comprensorio, di cui si è parlato per due giorni, sulla finanza locale, che è stata improvvisamente inserita in un certo capitolo.

Vorrei leggere questi punti ai senatori che, probabilmente disattenti, non vi si soffermano, visto che hanno firmato l'ordine del giorno sul quale si dice che vi sia l'unanimità. Ma su che cosa, signor Ministro? Qual è l'unanimità su queste indicazioni? Vorrei leggere alcuni punti di questo ordine del giorno ma purtroppo il Regolamento mi vincola ad un termine di dieci minuti oltre il quale non posso andare, ma se lei li leggesse, con la sua coscienza di uomo onesto e preparato, dovrebbe dire che alcuni punti non li può accettare. Vi sono una serie di indicazioni che anticipano delle proposte del 2000 o che addirittura vanno in contrasto con l'ordinamento costituito.

Allora questo ordine del giorno esorbita, signor Presidente, dai limiti del dibattito. Si discuteva della provincia e invece andiamo a toccare i comuni, i loro poteri, i finanziamenti agli stessi, il collegamento tra lo Stato e gli enti locali, tra lo Stato e i comuni e le regioni, i poteri delle regioni e andiamo a creare un nuovo statuto e una nuova disciplina di tutti gli enti locali laddove vi è un disegno di legge presentato dal Governo sul quale si sta aprendo tranquillamente un dibattito.

Perchè fare queste anticipazioni? Quali ne sono le ragioni? Bastava la parte generale

dell'ordine del giorno, in cui si diceva che tutti erano d'accordo nel non sopprimere la provincia — poichè questo è il parere emerso da parte di tutti i Gruppi — e dare qualche indicazione sulla nuova provincia senza affrontare tutta la tematica sugli enti locali.

Signor Ministro, non vogliamo fare delle polemiche; siamo abituati a fare un'opposizione corretta però vi sono delle cose che fanno saltare sulla sedia. Se il Parlamento deve andare a discutere in cinque minuti tale ordine del giorno è chiaro che sarebbe preferibile illustrare l'ordine del giorno stesso. Signor Presidente, lei deve far illustrare tale ordine del giorno e i relatori debbono fare ciò punto per punto; il Ministro deve far sapere quali sono i vari punti che accetta.

Pertanto, signor Presidente, la invito innanzitutto a fare illustrare l'ordine del giorno e ad aprire un dibattito su di esso: è assolutamente impossibile farlo passare come ordine del giorno a chiusura di questo dibattito quando esso tratta argomenti nuovi visto che nel dibattito si è parlato solo della provincia ed esso, invece, riguarda tutti gli enti locali.

Ripeto, quindi, che occorre un'ampia illustrazione da parte dei presentatori e che su di essa si apra un regolare dibattito indipendentemente dal nostro richiamo che lei, signor Presidente, in base ai poteri che le spettano secondo il nostro Regolamento, potrà valutare. Ma lei non può non riconoscere che, al di là di quanto possa essere stato detto nella Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, qui si viene a sovvertire l'oggetto specifico di questo dibattito ampliandolo su temi che non sono stati trattati e che non sono strettamente inerenti al dibattito stesso.

Per queste ragioni, signor Presidente, insisto affinché ella voglia accogliere il nostro richiamo al Regolamento, ma soprattutto affinché faccia illustrare l'ordine del giorno e che su di esso si apra un regolare dibattito.

**PRESIDENTE.** Il senatore Biglia ha fatto un richiamo al Regolamento, con riferimento all'articolo 97, primo comma, affinché sia



considerato improponibile l'ordine del giorno in quanto estraneo all'oggetto della discussione.

È stato ricordato dal senatore Mancino, e ha convenuto anche il senatore Pistolese, che nella Conferenza dei Presidenti dei Gruppi si era stabilito che comunque nella discussione sarebbe stato presentato un ordine del giorno di questo tipo, riguardante l'ordinamento complessivo dei poteri locali. Ma a parte questo problema, nel merito ritengo che l'ordine del giorno sia pertinente in quanto la soppressione dell'ente provincia, che costituisce l'oggetto del disegno di legge al nostro esame, rappresenta un aspetto fondamentale e cruciale del più generale problema della struttura del governo locale.

D'altra parte — sia pure per una situazione che non è completamente sovrapponibile a questa — all'articolo 36, secondo comma, del Regolamento, è prevista una procedura simile a quella da noi seguita.

Devo anche aggiungere, per quanto riguarda le modalità del dibattito, che la discussione generale si è svolta precisamente sui temi che formano oggetto dell'ordine del giorno. Darò quindi la parola ai colleghi che la chiederanno unicamente per le dichiarazioni di voto sull'ordine del giorno.

Respingo pertanto il richiamo al Regolamento.

### Ripresa della discussione

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il Ministro dell'interno.

**SCALFARO, ministro dell'interno.** Onorevole Presidente, onorevoli senatori, il Governo non ha voce, senatore Pistolese, in questi dibattiti, per così dire, procedurali, però non posso — dato che lei ha avuto la benevolenza di chiamarmi in causa — non dire che nel merito mi pare che nulla venga sottratto al dibattito, nulla venga sottratto al diritto dei senatori nell'intervento su questo dibattito.

Vorrei anche aggiungere, al di là delle intese che negli organi interni loro avevano preso fra i vari Gruppi, che, in fondo,

questa impostazione ci richiama a taluni temi essenziali e cioè che non è possibile — lo dirò ancora tra poco con le mie deboli forze — in un tema di questo genere affrontare la questione della « provincia sì o provincia no » nell'ambito costituzionale senza affrontare l'intero tema, senza dare un occhio attento anche a come si ritenga di organizzare lo Stato; non si pensi che io sia eccessivo nel dire: « alla concezione stessa dello Stato ».

Devo poi dire (ma questa vuole essere soltanto una battuta), dato che lei ha detto che qui si è discusso solo della provincia — lo dico con tutto rispetto ai senatori intervenuti e che ringrazio — che le assicuro che si è discusso di tutto, dal momento che il sottoscritto ha avuto l'onore di partecipare al dibattito ieri e oggi!

Ho detto questo anche perchè le osservazioni che farò — spero per un tempo breve — partono proprio dal dichiararmi d'accordo con il documento che è stato presentato come conclusione di questo dibattito.

Devo dire un grazie, anzi, a tutti coloro che hanno preparato questo documento perchè, leggendolo con attenzione, non si può non vedere, nell'esame di ogni tema, la ricerca attenta, politicamente valida, di un punto di equilibrio che consenta la presenza di volontà politiche che pure hanno origini culturali diverse su temi che hanno bisogno di un apporto il più ampio possibile.

Mi consentano di dire un grazie di giustizia al collega Ciaffi che ha consumato tanto tempo e ha dato un apporto assolutamente essenziale, un contributo indispensabile anche a questa preparazione. Siccome sono d'accordo sui vari temi, mi attengo — forse anche perchè questa è un po' la mia natura — a talune osservazioni fondamentali. Si è sostenuta, con argomentazioni degne di ogni rispetto, la soppressione della provincia per sostituire questo ente territoriale con un ente non territoriale. Mi si consenta, dato che sono uno dei « residuati » dell'Assemblea costituente, un ricordo: volevo dire un « reperto archeologico », ma mi sono limitato ad una espressione che ha un tono quasi bellico!

Onorevoli colleghi, innanzitutto mi pongo una domanda. In questi tempi, in questi decenni, su questi temi è stata scrupolosamente applicata la Carta costituzionale? Su questo tema, che ho svolto nell'altro ramo del Parlamento, più di una volta, nei dibattiti relativi alla preparazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, ho sempre avuto il timore che, quando si parla di riforma, di far cose nuove, non si constati, prima, non si faccia una ricerca, una indagine attenta, per vedere se l'applicazione della norma in atto sia stata ortodossa e valida. Infatti molte volte finiamo per lamentarci e per trarre motivo di modificazioni partendo non dalla norma come è stata scritta, ma dalla sua applicazione, che è diversa dalla norma scritta. Su questo tema, in questo campo, è stata applicata la Carta costituzionale?

Non sono andato a rileggere gli atti dei lavori preparatori e mi affido un po' alla memoria dei dibattiti di quelle giornate. Ricordo all'Assemblea costituente, soprattutto da parte dei membri più anziani, una formidabile fede nella regione, con alcuni giovani studiosi che seguivano in laboratorio questo tema ed altri giovani — ed io ero tra questi — che seguivano questa fede nella regione più per la statura e per la fiducia verso quei colleghi anziani e per la storia che costoro avevano vissuto, che per un profondo convincimento o per ragioni maturate. Ed era nell'aria, vorrei dire nei sentimenti e nei pensieri, anche se non si disse in modo esplicito (è stato detto da più di uno, ma non in modo ufficiale da forze politiche), una certa tendenza per la quale si diceva sì alla regione ma, tutto sommato, questo finiva per implicare un no alla provincia che veniva in un certo senso assorbita dalla regione in questa pagina della nuova Carta costituzionale. Successivamente, vi fu una presa di posizione estremamente chiara e motivata in favore della provincia come ente territoriale.

Approvata la Carta costituzionale con i comuni, le province e le regioni, abbiamo vissuto in questi anni la caduta di diverse competenze di quelle ritenute storicamente essenziali che quasi individuavano la provin-

cia; e quindi una fioritura — qui il mio dissenso è di antichissima data — di organismi nuovi e, tra gli altri, i comprensori, la cui ragione costituzionale, e vorrei dire anche la cui sostanziale ragione di vita, lasciavano e lasciano moltissimi interrogativi e perplessità. La conseguenza logica primaria è non già di modificare la Costituzione, ma di eliminare le sovrastrutture che non trovano radici motivate nella Carta costituzionale stessa, per ritornare alla purezza semplice della Carta costituzionale.

Rispetto molto — non c'è bisogno che lo dica, l'interessato lo sa — la posizione del Partito repubblicano, legata ad una coerenza indiscutibile e ringrazio molto il senatore Gualtieri per non avere negato il suo appoggio alla tesi che poi si è dimostrata dominante, perchè lo ritengo un appoggio essenziale e molto autorevole. E lo ringrazio anche per quanto ha detto e ha voluto sottolineare, con una indicazione che richiamo perchè mi è parsa molto importante, per quanto riguarda il tema dei prefetti e della loro funzione.

E riprendo l'articolo 114 della Costituzione che recita: « La Repubblica si riparte in regioni, province e comuni ». Questo termine dà immediatamente la sensazione di una distribuzione anche territoriale, oltre che di competenze, che è armonica ed equilibrata.

Riprendo brevissimamente, come cenno, quanto ci ha detto il senatore Mancino, a cui devo un grazie del tutto particolare per il lavoro che ha svolto, per la relazione iniziale e per questa replica che mi è parsa veramente completa in ogni risposta e in ogni precisazione, soprattutto per quanto riguarda la provincia per la quale si manifesta una volontà chiara che non significa, trattandosi di un ente intermedio, dire: adesso che c'è, riempiamolo di competenze andandole a raccogliere da qualche parte, ma assicurare che ci sia una vitalità di competenze che non potrebbero in alcun modo essere assunte e svolte da altri organi e quindi affermare la indispensabilità di questo ente che è intermedio tra comune e regione.

Personalmente, poi, come ho fatto cenno nelle prime parole di inizio, ritengo che una

modifica di questo articolo non può non imporre, qualora fosse stata in qualche modo accolta la proposta di sopprimere la provincia, una nuova discussione generale attentissima sullo Stato, sul modo di concepirlo, sul modo di intendere l'intera struttura dello Stato e la sua articolazione.

Non potrei, infatti, assolutamente pensare che sia possibile sopprimere un ente previsto dalla Costituzione, modificando soltanto qualche articolo e chiudere il discorso, perchè questo mi pare che tocchi molto più in profondità il tema che discutiamo.

Voglio dare una rilettura all'articolo 5 della Costituzione: « La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento ».

Dunque, la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali. Forse qui ritorna l'antico costituente perchè non posso leggere questo articolo senza fermarmi su questo verbo fondamentale, essenziale, qualificante: « riconosce ». È una pagina di storia, di dottrina che si condensa nella forza espressiva di questo verbo. Lo incontriamo una prima volta nell'articolo 2: « La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo ». Un solo verbo conferma che lo Stato nasce dall'uomo per servire l'uomo. Un solo verbo conferma che l'uomo è titolare di diritti per la sua natura, per la sua dignità che discende e avalla questa titolarità, poichè questi diritti dichiarati inviolabili, una volta violati, fanno sì che l'uomo non sia più uomo nella pienezza di diritti e di dignità.

Questo verbo « riconosce » conferma che lo Stato non è generatore di diritti inviolabili: lo Stato quindi non ha titolo per affievolirli o revocarli. Questo verbo, dunque, condanna senza appello ogni dittatura, ogni prevaricazione del potere sull'uomo, ogni concezione dello Stato che sia lontana dall'uomo o peggio contro l'uomo.

Da questi valori inalienabili dell'uomo discende il diritto dell'uomo stesso a partecipare alla comunità, ad essere elemento es-

senziale ed attivo nella comunità, a completarsi e a realizzarsi in essa. Ne discende il principio del pluralismo che si ricollega ai diritti naturali dell'uomo ed è espressione, garanzia e qualificazione di democrazia.

Per questo, per servire meglio l'uomo nel suo diritto alla partecipazione diretta, alla responsabilità pubblica, nel suo diritto ad essere destinatario dell'impegno, della gestione delle competenze a vario livello, ecco: comune, provincia, regione. Questo « riconosce » che abbiamo incontrato all'articolo 2 ritorna all'articolo 5 e si ricollega, discende dal « riconosce » dell'articolo 2, relativo ai diritti inalienabili dell'uomo. Ciò è segno dell'esaltazione del principio dell'autonomia locale, come espressione che deriva naturalmente dalla dignità, dalla libertà, dalla somma dei diritti dell'uomo. E l'autonomia più vicina all'uomo è il comune, e le altre autonomie attengono dunque ai diritti naturali dell'uomo. Lo Stato ne prende atto, lo Stato non inventa l'autonomia, lo Stato non genera l'autonomia, non regala l'autonomia, ma la riconosce e la promuove, cioè l'aiuta, l'appoggia, la sospinge, la difende; aiuta, appoggia, sospinge, difende questo diritto all'autonomia. Per questo fu grave offesa ai diritti dell'uomo la soppressione delle autonomie per opera della dittatura. Non furono sopprese delle entità, poichè questa soppressione riguardò direttamente l'uomo. A questo punto si inserisce l'autonomia finanziaria, con la responsabilità diretta e coordinata alla finanza pubblica e con il dovere di assicurare a tutti i servizi indispensabili, con una perequazione nella distribuzione delle risorse.

Questo articolo 5 proclama la Repubblica una e indivisibile. Come mai proprio qui il costituente ha ritenuto opportuno fare questa enunciazione? Perchè era opportuno che, nell'affermare il diritto essenziale dell'autonomia, il diritto all'autonomia, si ricalcasse il principio dell'unità, dell'indivisibilità dello Stato, per dare chiarezza, valore e forza all'autonomia stessa. L'unità e l'indivisibilità dello Stato sono principi che fanno parte del concetto di autonomia poichè ne fissano, ne rafforzano e ne chiariscono il contenuto, soprattutto ne indivi-

duano e ne difendono l'essenza. Autonomia nell'unità, autonomia per una maggiore unità, che diventa forza e garanzia dell'autonomia stessa, la quale nulla ha a che fare con la disarticolazione, con il frazionismo, con la frantumazione dell'unità dello Stato. Di qui, la presenza nel territorio dello Stato, nell'articolazione dello Stato, del commissario del Governo e del prefetto.

Le molteplici esperienze di questi quarant'anni di democrazia — ne faccio solo un cenno, ma credo che sia un dovere di verità e di giustizia — hanno presentato in una luce nuova l'istituto prefettizio, sempre al servizio dello Stato, sempre rispettoso delle autonomie locali, anzi, impegnato nella loro promozione. Ogni incertezza, ogni sospetto — il Senato ne può dare atto — non hanno oggi più alcuna ragione di essere.

Dunque lo Stato democratico non può essere uno Stato accentratore, ma deve avere la sua presenza periferica di sintesi, di coordinamento delle presenze statali con le presenze elettive delle regioni e degli enti locali.

L'articolo 129 — se ne è discusso molto, non pretendo di affrontare la materia in due parole — mi pare voglia delineare una presenza periferica dello Stato in armonia con la delimitazione territoriale degli enti locali. La struttura che emerge chiaramente dalla Costituzione si può sintetizzare in questo schema: la regione, con il commissario di Governo (articolo 124), che sovrintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla regione e, quindi, la Presidenza del Consiglio (non vi è dubbio che la figura del commissario di Governo ha bisogno di essere meglio strutturata per uscire da una certa attuale evanescenza, ed è saggia la delega al Governo su questi temi); il comune e la provincia, con il prefetto come presenza dello Stato, il Ministero dell'interno, al quale fra l'altro fanno capo, non certo per ingerenza nel merito e nelle competenze, o peggio ancora, per dipendenza, comuni e province, per quella correlazione con la direzione generale dell'amministrazione civile e, quindi, i prefetti.

Il tema, dunque, è eminentemente politico e costituzionale; è tema di politica costituzionale. La politica è pensiero, strategia, sintesi. Occorre partire dall'uomo, destinatario di ogni norma costituzionale e non; tenere conto dell'autonomia come diritto dell'uomo e per l'uomo; avere chiaro il concetto umano dello Stato, che nasce dall'uomo e deve servire l'uomo. Ma non c'è fatto politico se non c'è capacità di sintesi tra questi principi e questi diritti.

Allora, il punto di riferimento deve essere questa sintesi armonica tra lo Stato uno ed indivisibile, presente sia al centro che alla periferia, e le autonomie, forti, capaci e responsabili, con una perfetta coordinazione tra lo Stato e le autonomie, facendo anche riferimento all'esperienza di questi decenni, per l'unica, vera destinazione che sono i diritti inalienabili dell'uomo.

In questa luce, onorevoli senatori, è giusto ricordare che desiderio comune delle forze politiche (e sono grato a ciascuna di esse), desiderio, volontà ed impegno del Governo è che questa legge possa terminare bene il suo *iter* per essere pronta per le elezioni amministrative del 1985.

In questa luce rinnovo la speranza e la volontà politica del Governo affinché questa legge essenziale possa nascere con il maggiore apporto di volontà politiche, di maggioranza e di opposizione, per essere politicamente il più possibile autorevole ed efficace. Anche questo — ed ho terminato — sarà un grande servizio che il Parlamento, ed il Governo con esso, avrà reso alla libertà, un grande servizio che avrà reso alla democrazia.

Occorre che chi ne è destinatario e dovrà vivere ed applicare questa legge senta la fede che vi abbiamo posto e ne tragga forza ed entusiasmo per interpretarla con ancora maggior fede e con profondo senso di servizio ai valori inalienabili dell'uomo. (*Vivi applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Ministro.

Devo far presente che i presentatori dell'ordine del giorno hanno indicato una cor-

reazione di carattere formale. Sotto il titolo « provincia », al punto 2, è scritto: « La provincia, ente unico intermedio di governo fra comune e regione »; a questo punto vanno inserite le parole: « salvo quanto previsto dal successivo punto 3, ». Infatti al successivo punto 3 si parla di autorità metropolitana, evidentemente come unico ente intermedio in determinate zone.

MANCINO. Prego il Presidente di voler considerare come non presentata questa proposta di modifica.

PRESIDENTE. Va bene, senatore Mancino.

BEORCHIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Senatore Beorchia, lei può parlare solo per dichiarazione di voto sull'ordine del giorno, altrimenti non le posso dare la parola.

BEORCHIA. Vorrei chiedere ai presentatori dell'ordine del giorno se intendono accettare una modifica al testo.

PRESIDENTE. In questo caso le posso dare la parola.

BEORCHIA. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, a me pare, e mi auguro che quanto dirò possa essere...

GUALTIERI. Avevamo detto di non essere d'accordo con questa modifica.

PRESIDENTE. Senatore Gualtieri, non sappiamo ancora quale modifica proporrà: lei ne sa di più della Divina Provvidenza!

GUALTIERI. Evidentemente se ne era parlato prima.

PRESIDENTE. Ma noi non sappiamo ciò che il senatore Beorchia vuol chiedere. (*Interruzione del senatore Mancino. Commenti del senatore Margheri*). Senatore Mancino, sentiamo il senatore Beorchia.

BEORCHIA. A me pare, signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi — e mi auguro che quanto dirò possa essere anche condiviso da altri — che il testo dell'ordine del giorno, al punto 1.3.4, in tema di comunità montane, sia troppo sintetico — lo ha riconosciuto anche il relatore, senatore Mancino — e sia sostanzialmente riduttivo del ruolo e delle funzioni di questi enti nel sistema delle autonomie locali.

So che questa non è la sede per ripercorrere i diversi momenti, i diversi passaggi politici, istituzionali e legislativi della complessiva vicenda delle comunità montane.

PRESIDENTE. Senatore Beorchia, lei deve suggerire una modifica, non parlare delle comunità montane.

BEORCHIA. La suggerirò e la motiverò in due minuti, signor Presidente, se lei lo consentirà. Altrimenti, la modifica suggerita brutalmente...

PRESIDENTE. Senatore Beorchia, lei deve chiedere la modifica da introdurre e motivarla.

BEORCHIA. Chiederò la modifica e la motiverò.

PRESIDENTE. Lei sta spiegando perchè vuole una modifica, ma non quale sia la modifica.

BEORCHIA. Chiederò la modifica e, se lei lo consentirà, la motiverò. Proporre una modifica puramente e semplicemente senza dare una motivazione mi sembra un esercizio inutile.

La modifica che chiedo al punto 1.3.4 è volta a sostituire il testo con il seguente: « Le comunità montane sono enti costituiti dalla legge nazionale quali associazioni obbligatorie dei comuni montani individuati dalle regioni sulla base di criteri fissati dal legislatore nazionale. Essi devono tendere a realizzare l'esercizio associato delle funzioni comunali, a favorire la fusione dei

comuni e lo sviluppo delle zone montane». Questo è il testo che chiedo alla cortesia dei colleghi presentatori dell'ordine del giorno di sostituire al punto 1.3.4. Se lei lo consente, lo motiverò.

**PRESIDENTE.** Lo motivi pure brevemente.

**BEORCHIA.** Brevemente. Come dicevo, non è questa la sede per ripercorrere, signor Presidente, la vicenda complessiva delle comunità montane, che sono sorte sulla base di un preciso dettato costituzionale, dapprima in virtù di una spontanea aggregazione dei comuni della montagna per corrispondere a reali esigenze nel segno del solidarismo; quindi, legislativamente sono state definite anche nelle loro competenze con la legge n. 1102 del 1971. Di questa legge ricordo due dati fondamentali: quello di offrire un sostegno operativo ai comuni autorizzandoli a delegare le loro competenze alle comunità montane e quello di affidare alle comunità montane la promozione dello sviluppo economico e sociale del loro territorio.

Sulla base di questi due principi, sia la legislazione nazionale che quella delle regioni hanno consolidato l'istituto, arricchendolo di poteri e di competenze, di funzioni proprie e di funzioni delegate. Le comunità montane sono perciò divenute un momento importante ed irrinunciabile di vita democratica, uno strumento non facilmente sostituibile o riducibile per la promozione dello sviluppo in montagna.

È noto infatti che in montagna, pur nella diversità delle situazioni, non è possibile una promozione dello sviluppo, un sostegno all'economia e all'occupazione al di fuori o nella indifferenza delle pubbliche istituzioni. Mi pare allora di poter ribadire — ed ho concluso — nei limiti posti da questo intervento, un'affermazione che è anche quella dell'associazione dei comuni e delle comunità montane, l'UNCME, secondo cui la comunità montana non intende certamente assumere la veste di ente intermedio o di ente territoriale, ma vuole solo che le sia riconosciuta la qualità di ente

locale non territoriale, così come l'ha definita, conformemente al dettato della legge n. 1102 e alle opinioni della dottrina e della giurisprudenza, da ultimo la Corte costituzionale nella sentenza n. 307 del 1983. Vuole essere, la comunità montana — questo tema sarà certamente approfondito in sede di discussione del disegno di legge sul nuovo ordinamento delle autonomie — uno strumento democratico di azione amministrativa, idoneo ad operare per il superamento degli squilibri esistenti nelle zone montane attraverso una gestione programmata delle risorse aggiuntive destinate alla montagna.

Di conseguenza credo che, con la integrazione al testo che ho proposto, non abbiano ragione di sussistere incertezze e preoccupazioni. Credo che l'integrazione che chiedo possa essere accettata perchè è conforme, nella sostanza e nella forma, all'impianto e ai contenuti del documento e corrisponde ad una esigenza di integrazione del documento su questo punto.

**PRESIDENTE.** Invito il relatore, che è anche firmatario dell'ordine del giorno, a pronunciarsi sulla proposta avanzata dal senatore Beorchia.

**MANCINO, relatore.** Signor Presidente, ho già detto nel corso della mia replica che probabilmente è stata dedicata non molta attenzione al punto 1.3.4 relativo alle comunità montane. Peraltro avendo soltanto nell'ultimo periodo detto « e a favorire la fusione dei comuni » senza alcun riferimento allo sviluppo delle zone montane, questo sembra in stridente contrasto con l'esigenza stessa di una associazione obbligatoria. Infatti se occorre una legge nazionale per rendere obbligatoria la costituzione delle associazioni intercomunali appare risibile contestare che le comunità montane abbiano fra gli scopi propri lo sviluppo e la tutela della montagna.

Come ho detto — parlo anche a nome degli altri sottoscrittori dell'ordine del giorno — non sono d'accordo a modificarne il testo: in uno scambio di vedute tra di noi ci siamo detti tutti che in sede di articolato

avremmo considerato con attenzione questo problema, perchè il problema resta; si dica ente costituito dalla legge nazionale o si dica soltanto associazione obbligatoria non toglie e non mette giuridicamente: ma spetta qualificarne l'associazione agli interpreti, alla Corte Costituzionale, ai giuristi. Che si tratti di un ente non locale, non territoriale, mi pare comunque abbastanza pacifico. Se lo diciamo in un documento credo non urteremmo la suscettibilità di alcun Gruppo politico, ma al punto in cui siamo, con la assicurazione che rivedremo, in sede di formulazione dell'articolato, più attentamente questo paragrafo, sarei contrario alle modificazioni.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'ordine del giorno.

DE CINQUE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE CINQUE. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, credo che la dichiarazione di voto sull'ordine del giorno si inserisca ben acconciamente nel quadro di una valutazione complessiva di tutta la problematica degli enti locali e della loro posizione nell'attuale ordinamento costituzionale italiano, non potendo essa evidentemente ritenersi conclusa dalla mera discussione sulla proposta soppressiva della provincia, quasi a mò di *referendum*: provincia sì-provincia no.

Giustamente la mia dichiarazione di voto, che ho l'onore di fare a nome della Democrazia cristiana, si iscrive nel quadro di questo ordine del giorno in cui noi vediamo raffigurate, sia pure per grandi linee, le tappe fondamentali che intendiamo percorrere nel ridisegnare, nel quadro complessivo della riforma delle istituzioni, che da tempo si agita nel nostro paese, anche una incisiva e pregnante riforma delle autonomie locali.

Nella lunga polemica che in questo ultimo decennio in modo particolare ha travagliato in sede politica e giuridica la posizione degli enti locali subregionali, nel quadro dell'ordinamento amministrativo della Repub-

blica, così come disegnato dalla Costituzione, la Democrazia cristiana ha sempre mantenuto una posizione di grande equilibrio, guardando ad una revisione in senso pienamente funzionale della struttura sostanziale di questi enti, in modo particolare comune e provincia, la posizione dei quali andava certamente rimeditata dopo l'entrata in funzione delle regioni a statuto ordinario avvenuta nel 1970.

Dirò subito che, non avendo mai condiviso proposte soppressive *tout court* della provincia, la Democrazia cristiana ha lungamente vagliato quale potesse essere la migliore collocazione di questo ente nell'ambito del nuovo ordinamento delle autonomie locali, tenendo conto sia della crescente importanza del comune sia della nuova realtà regionalistica sia, infine, di alcune esigenze che si venivano manifestando per la creazione di altre istituzioni intermedie come i consorzi, le comunità montane e i comprensori alla cui fioritura la Democrazia cristiana, forte della sua antica tradizione pluralistica derivante dall'insegnamento sturziano, ha sempre guardato con particolare interesse.

Questo esame è stato da noi compiuto rendendoci conto da un lato della necessità di evitare una moltiplicazione inutile e dispendiosa di enti minori le cui competenze fossero eccessivamente parcellizzate ed intrecciate, e dall'altro di non disperdere energie ed esperienze collaudate da antiche tradizioni operative e di non soffocare la spontaneità creativa di nuove organizzazioni sociali e amministrative inserendole direttamente nel quadro complessivo dello ordinamento costituzionale dello Stato.

Perciò, onorevoli colleghi, riteniamo che le linee di larga massima di un nuovo ordinamento dei poteri locali indicate nell'ordine del giorno al nostro esame raggiungano un armonico punto di equilibrio che, senza cedere a tentazioni iconoclaste o a nostalgiche simpatie conservatoristiche, guardi ad un'effettiva rivitalizzazione degli enti locali in un momento in cui essi sono chiamati a svolgere un ruolo di sempre crescente importanza nella dinamica della vita civile del paese.

Punto centrale dell'esperienza autonomista resta per noi il comune per il ruolo centrale che da sempre è chiamato a svolgere

nella vita della comunità. Le sue funzioni di carattere generale, assorbenti ogni tipo di interesse pubblico della collettività a livello locale postulano, da tutte le forze politiche, un'impegnata volontà di realizzare le condizioni per un suo complessivo potenziamento attraverso una legislazione statale e regionale che ne esalti la forza espansiva e ne faccia organo di concreto governo locale in armonica collaborazione associativa tra comuni ed altri enti.

Altrettanto da valorizzare sono, a nostro avviso, le nuove esperienze di decentramento come quella, ad esempio, circoscrizionale da intendersi non in senso meramente burocratico, cioè di uffici nei quali andare a prendere qualche certificato più comodamente, ma nel senso effettivo di potenzialità della capacità amministrativa nel suo più largo livello di diffusione; tali esperienze sono da esaltare, particolarmente nelle medie e grandi realtà comunali, per la capacità aggregatrice dell'attenzione della pubblica opinione oggi troppo spesso distaccata dalla vita delle amministrazioni locali, soprattutto di quelle maggiori. Analogamente vanno favorite le esperienze comunitarie e consorziali, sia quelle già legislativamente considerate, come le comunità montane, sia quelle affidate all'esperienza creativa delle diverse realtà regionali, senza però cadere in forme confuse e contraddittorie di accavallamento di funzioni e di responsabilità.

La provincia viene giustamente considerata come unico ente intermedio nel solco di una antica tradizione ed in conformità ai voti da noi ripetutamente espressi per stabilire un rapporto pregnante di collaborazione tra comune e regione, con la particolare accentuazione del suo ruolo programmatico dello sviluppo e per lo sviluppo economico nell'area provinciale e di governo diretto di alcune funzioni ad essa espressamente deferite che dovranno essere puntualizzate nella nuova legge delle autonomie che il Parlamento — e il Governo oggi ci ha richiamati a questo auspicio — dovrà al più presto licenziare.

Riteniamo però che tale nuovo disegno funzionale dell'ente provincia non sia esautivo delle sue potenzialità ma pensiamo che esso possa ancora largamente assolvere ad

altre funzioni delegate o direttamente dello Stato o, in modo particolare, dalla regione come già avviene in larga parte del nostro paese. Forma particolare, ancora tutta da esplorare, è quella dell'autorità metropolitana che sarà chiamata ad assolvere, nella nuova legislazione autonomistica, importanti funzioni di coordinamento e di programmazione nell'ambito delle aree tanto delicate costituite dalle grandi aggregazioni urbane e suburbane ricche di tanti problemi soprattutto nella vita sociale e comunitaria.

Qualsiasi politica di sviluppo e di rafforzamento dei poteri locali non potrà però prescindere, onorevoli colleghi — ed è giusto che nell'ordine del giorno se ne sia parlato — dall'attuazione, da parte del Governo e del Parlamento, di due antichi impegni, quello del nuovo ordinamento delle autonomie e quello di una nuova legislazione finanziaria che porti gli enti locali fuori dalle attuali incertezze che ne rendono faticosa, e a volte anche umiliante, la vita quotidiana nell'assolvimento anche delle più elementari funzioni di governo.

Dovremo tendere, sul piano dell'ordinamento, ad esaltare per le autonomie locali la capacità statutaria come espressione massima di autorganizzazione rivedendo, in senso ampiamente moderno, le funzioni di controllo e attuando una effettiva responsabilizzazione degli organi individuali e collegiali dell'ente, superando così arcaiche ed inefficaci forme di soffocante ingerenza estranea e di assurda responsabilizzazione, in sede amministrativa o penale, di amministratori chiamati ad operare in una realtà in continuo movimento con strumenti a volte completamente arretrati.

Con questa visione, signor Presidente, aperta e moderna, come riteniamo, della funzione dell'ente locale nella vita di uno Stato efficiente e dinamico, la Democrazia cristiana guarda al futuro delle autonomie, convinta che la politica di riforma istituzionale, che costituisce un impegno delle forze politiche fin dall'inizio della IX legislatura repubblicana, non possa prescindere da un impegno innovatore anche in questo campo e in tale spirito diamo il nostro voto favorevole all'ordine del giorno. (*Applausi dal centro*).



TARAMELLI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TARAMELLI. Dirò poche parole, signor Presidente, non certo perché l'argomento non meriti la necessaria attenzione e non sia di rilevante importanza; ma posso limitarmi a poche parole perché le ragioni del nostro assenso all'ordine del giorno che abbiamo in votazione, e del nostro voto contrario sul disegno di legge n. 444 del senatore Gualtieri ed altri, sono già state motivate in questa Aula dai colleghi senatori Stefani e De Sabbata per il nostro Gruppo.

Confermo quindi questo nostro voto favorevole all'ordine del giorno ed il voto contrario al disegno di legge.

Credo che l'atto che compie oggi il Senato sia di rilevante importanza perché dovrebbe (lo pongo al condizionale) chiudere un periodo di forte travaglio, di dibattiti infiniti circa il ruolo e la sussistenza dell'ente provincia. Credo, però, che il documento sia importante perché affronta sicuramente questo punto che era e rimane un punto nodale della riforma e perché si è sforzato di delineare una proposta di riforma. Credo che con questo documento non tutti i problemi siano risolti, ma i nodi più rilevanti sono stati certamente affrontati e lo spirito del documento stesso dovrebbe consentire di sbloccare una situazione di stallo che non è sicuramente più tollerabile per la grave crisi in cui vive il sistema delle autonomie e che ha investito certamente in modo più acuto le province e le aree metropolitane, non solo quest'ultime, ma addirittura tutto il sistema.

Certamente però l'ente provincia e le aree metropolitane sono quelli che maggiormente avvertono le conseguenze di questa crisi. Indubbiamente qui si è fatto uno sforzo perché non tutte le voci erano identiche — ma questo era naturale —

per delineare nella riforma una provincia, ed una provincia rinnovata. Infatti, in caso contrario, nessuna ragione ci farebbe confermare le attuali province.

Insieme alla provincia si è voluto compiere uno sforzo per incardinare questo problema nel sistema complessivo, in quanto la riforma deve appunto tener conto dei mutamenti che sono intervenuti negli anni, in particolare in questi ultimi, e deve corrispondere quindi alla nuova realtà la quale ha visto come elemento rilevante l'istituzione dell'ente regione, con tutti gli aspetti positivi, ma anche con le insufficienze a noi tutti note. Quindi la riforma deve corrispondere ai tempi di oggi, ma anche allo spirito e alla lettera dell'articolo 5 e del titolo V della Costituzione; mi permetto di insistere sullo spirito e sulla lettera dell'articolo 5 perché evidentemente le letture di tale articolo fondamentale della Carta costituzionale ancora oggi sono molteplici in relazione alla creazione di un sistema delle autonomie. A questo proposito credo che non occorra andare molto indietro nel tempo perché proprio qualche minuto fa il ministro Scalfaro ha dato di questo articolo una lettura che secondo me non corrisponde né allo spirito del costituente né allo spirito reale di questo articolo; infatti il costituente — a me pare di intendere così — voleva cancellare la legislazione vigente nel nostro paese la cui matrice si fondava negli anni lontani del 1865 e aveva un carattere centralistico, intendendo i comuni e le province — ed in particolare queste ultime — i terminali dell'amministrazione centrale. A mio parere, invece, lo spirito è quello di esaltare effettivamente un sistema di autonomie nel nostro paese e che la provincia non debba avere quella funzione che, per contro, le è stata propria fino agli anni in cui si emanò la Costituzione.

Colleghi, credo che il documento che oggi approviamo, seppure non del tutto, scioglie alcuni nodi e dà le risposte ai problemi più rilevanti; ora si tratta di proseguire con lo stesso spirito nello sforzo

unitario che si è compiuto per elaborare quest'ordine del giorno nell'impegno per tradurre questo documento in un articolato, in tempi brevi. È un lavoro inconcluso ed occorre ancora molta lena se non vogliamo mancare ad un appuntamento che, a mio parere, è decisivo per la vita dei nostri comuni, delle province e di tutto il sistema delle autonomie perchè avrà riflessi rilevanti anche sul modo di essere delle stesse regioni. Quindi non possiamo mancare all'appuntamento e dobbiamo lavorare affinché questo ramo del Parlamento sia in grado di varare prima delle vacanze estive questa riforma; in tal modo l'appuntamento con il 1985 — che è vicino, non bisogna dimenticarlo — ci vedrà arrivare con una nuova legge per consentire il rinnovo dei consigli comunali, provinciali e regionali in presenza di questa riforma. Tale riforma deve essere tale da risultare qualcosa in più di una razionalizzazione dell'attuale assetto; deve prevedere un sistema nuovo, di grande rilievo istituzionale e costituzionale tale da rilanciare veramente le autonomie locali.

È già stato detto dai colleghi del Gruppo politico cui appartengo, che mi hanno preceduto nel dibattito, che il nostro impegno sarà pieno e totale perché riteniamo indispensabile superare i gravi ritardi accumulati in questa materia e dare quindi al paese, ai comuni e alle provincie una nuova legge che consenta loro di rappresentare e soddisfare meglio gli interessi dei cittadini e dell'intero paese perchè un sistema delle autonomie rinnovato, che ben funziona, aiuterà anche a risolvere i problemi più generali dello Stato italiano.

In questo senso il nostro impegno sarà pieno perché per il 1985 si arrivi a varare una vera riforma (*Applausi dall'estrema sinistra*).

BASTIANINI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BASTIANINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il voto del Senato sull'ordine del giorno che tratta, con indicazioni anche di dettaglio, le linee per un nuovo ordinamento del sistema delle autonomie segna il punto di svolta di un dibattito lungo e difficile e consente di avviare la stretta finale su un disegno di riforma che è essenziale per adeguare la struttura dello Stato alla società nuova.

Questo voto fa anche giustizia di posizioni troppo semplicistiche che, nel chiedere l'abolizione della provincia, cercano radici lontane nella storia, ma trovano motivi vicini nella ricerca di consenso.

Poichè nessuno — neanche il Partito repubblicano, come oggi ha ripetuto il senatore Covi — ha mai negato la necessità che tra regione e comune debba operare un livello intermedio, il nodo che deve essere sciolto è se tale livello intermedio debba essere costituito da una articolazione decentrata delle regioni, o, al contrario, debba rappresentare un autonomo ente territoriale, dotato di compiti e di responsabilità proprie; ente intermedio coordinato a comuni e regioni, ma caratterizzato, questo è il punto, da una propria diretta ed autonoma rappresentanza politica.

Per essere chiari, l'alternativa sembra essere un falso problema per chi conosce come, nel concreto, si distribuiscano gli equilibri fra i diversi centri di potere nel sistema delle autonomie. Un ente intermedio non territoriale, privo di una propria autonoma legittimazione e di una propria diretta rappresentanza politica, sarebbe troppo fragile rispetto all'importanza dei compiti che è chiamato a svolgere e rispetto alle capacità di pressione che le regioni ed i grandi comuni verrebbero ad esercitare, con pesi e indirizzi variabili al mutare dei problemi e degli equilibri politici.

Questa alternativa, ha comunque — lo voglio ribadire — una sua sicura dignità, perchè decidere come articolare, organizzare e dare rappresentanza all'ente intermedio è problema aperto: vi è infatti l'ipotesi di una soluzione che comporti il decentramento delle attività regionali, vi è una seconda ipotesi, seguita in molti paesi, che

prevede per l'ente intermedio una rappresentanza politica come espressione di secondo grado dei comuni, vi è, infine, l'identificazione dell'ente intermedio in un ente territoriale. Il problema è reale ed è aperto: se si decide che l'ente intermedio sia ente territoriale con propria autonomia e diretta rappresentanza politica si fissa un importante riferimento e sarà più facile concentrare l'attenzione su una riforma del sistema delle autonomie che, ai diversi livelli, amputi i compiti non più attuali, riordini le attività ordinarie, individui le nuove esigenze di governo che, nell'attuale ordinamento, non trovano risposta adeguata.

L'ordine del giorno, concordato anche con il concorso positivo e determinante dei repubblicani, consente di avviare questo lavoro che deve essere concluso a tempi brevi al Senato, per permettere alla Camera di definire la riforma prima delle elezioni amministrative del 1985. Rimandare di altri cinque anni la riforma del sistema delle autonomie costituirebbe una grave penalizzazione nello sforzo che tutti dobbiamo compiere per adeguare la struttura dello Stato ai bisogni della collettività.

I bisogni nuovi di un governo locale diverso premono da tempo e si esprimono anche nell'attuale situazione, trovando risposta incerta nelle sperimentazioni avviate a livello regionale nei comprensori, o nel moltiplicarsi, negli ultimi anni, di centri di programmazione e di gestione per settori, che hanno dimostrato gravi limiti di coerenza e di efficienza.

L'ordine del giorno sembra ai liberali cogliere i tre problemi di fondo che devono essere affrontati nella discussione sulla riforma del sistema delle autonomie; gli stessi problemi che, dal 1965 al 1975, hanno affrontato e risolto con almeno dieci anni di anticipo gli altri paesi dell'Europa della libertà che si sono trovati a fare i conti con la necessità e con la volontà di governare, anche con il sistema delle autonomie, una società trasformata. In tutte queste esperienze, sviluppate in tempi diversi e a partire da situazioni diverse, in Francia, nella Gran Bretagna e nella Germania federale,

si è individuato un livello intermedio di governo, centrato principalmente sulle responsabilità per la pianificazione a scala territoriale; si sono istituite forme specifiche di governo delle realtà metropolitane per superare la frantumazione tra comuni; si sono introdotte forme nuove e diverse per l'attuazione dei programmi di intervento, capaci di operare non per settori, ma per piani complessi e di rilievo strategico.

Questi sono i temi reali che la riforma deve calare nel sistema delle autonomie, gettando con coraggio quanto non serve e costruendo con altrettanto coraggio quanto serve. Proprio per questo, fin da ora, come liberali, affermiamo con chiarezza che non siamo d'accordo sul fatto che dalle ceneri della vecchia provincia nasca una nuova provincia uguale a quella vecchia.

Il sistema delle autonomie riformato, così come delineato nell'ordine del giorno, è diverso. Rilancia il comune come centro base per l'erogazione dei servizi ai cittadini; vede nelle comunità montane non più confusi enti di programmazione e di gestione, ma strumenti per coagulare realtà comunali troppo ridotte; introduce la nuova provincia, centrandone le funzioni sulla responsabilità piena e diretta del governo del territorio; individua una specifica organizzazione per far fronte alla specificità delle grandi aree metropolitane; indica nelle aziende pubbliche la strada per procedure di azione amministrativa più incisive rispetto alle soluzioni tradizionali. Queste sono le linee possibili di una riforma che vede i liberali convinti.

Varata la riforma, il compito più difficile sarà quello di ridisegnare i perimetri delle province tradizionali, per adeguare le realtà territoriali alle nuove funzioni affidate all'ente intermedio. Questo porterà, ragionevolmente, all'aumento del loro numero. Questo deve convincere, ancora di più, che la riforma deve lasciar cadere molti degli attuali caratteri e molte delle attuali attribuzioni delle province, per contenerne costi e disfunzioni.

Il riconoscimento di una potestà statutaria autonoma sembra infine la strada più

opportuna, specie se vi sarà un coordinamento tra Stato, regioni ed enti locali, per introdurre differenziazioni adatte a consentire comuni diversi, perchè diversi sono i problemi che piccoli, medi e grandi comuni devono affrontare.

Restano da esaminare la finanza locale, i controlli, i rapporti fra Stato e gli enti locali, le responsabilità degli amministratori: su queste materie l'ordine del giorno individua linee che, se sviluppate con coerenza, potranno ridurre molti degli attuali inconvenienti.

Lo stato del dibattito sembra quindi ormai maturo per una soluzione complessiva, che dia una risposta reale e completa ad un sistema delle autonomie rinnovato. Seguire questa strada è l'indicazione dei liberali. A questo fine vi sarà, malgrado il rispetto e l'attenzione per le motivazioni che sono alla radice della proposta repubblicana, il voto contrario dei liberali al disegno di legge costituzionale per l'abolizione delle province. (*Applausi dal centro*).

**BIGLIA.** Domando di parlare per dichiarazione di voto.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**BIGLIA.** Signor presidente, siccome non farò dichiarazioni separate sul disegno di legge n. 444, confido di poter utilizzare qualche minuto in più dei pochi consentiti per la dichiarazione di voto sull'ordine del giorno.

**PRESIDENTE.** Lei ha un quarto d'ora a disposizione.

**BIGLIA.** Devo motivare il voto contrario del Movimento sociale italiano a questo ordine del giorno; contrario innanzitutto per ragioni di forma, perchè non riteniamo che si possa proporre all'ultimo momento, alla fine della discussione generale, un testo di questa importanza, che coinvolge tanti problemi che non sono stati oggetto della discussione generale stessa.

L'ordine del giorno poteva essere ritenuto proponibile per quanto riguardava il punto relativo alla provincia ed eventualmente anche relativo all'autorità metropolitana, perchè in qualche modo ha connessione con il tema della provincia. Non certo poteva riguardare la stessa materia quando trattava dei problemi dei controlli, della responsabilità dei funzionari, della sanità.

Infatti, sebbene abbia anch'io assistito a tutta la discussione, come il ministro Scalfaro, devo però non concordare con lui nel ritenere che queste materie non sono mai state trattate da nessuno degli intervenuti nella discussione generale. Certo, qualche accenno è stato fatto al problema della cosiddetta centralità del comune; però, se di questo problema non si vuol fare una questione soltanto nominalistica, allora bisogna mettersi d'accordo (faccio solo questo esempio e non mi dilungo su altro per quanto riguarda temi estranei e non proponibili) se esiste una pari dignità tra questi enti autonomi territoriali oppure se debba esistere una preminenza del comune sugli altri.

Infatti, il significato della centralità è in un certo senso in contrasto con l'espressione usata nell'ordine del giorno che il comune è « ente territoriale di base ». Su tale concetto tutti possono essere d'accordo, ma non viene usata l'espressione della centralità.

Desidero invece soffermarmi particolarmente sugli argomenti dell'ordine del giorno che ritengo potessero essere proponibili. Mi soffermo per affermare il mio stupore nell'aver sentito che il Ministro si è dichiarato d'accordo con l'ordine del giorno. Il mio stupore deriva dal fatto (mi dispiace che il Ministro non sia qui a sentire) che quanto è contenuto in questo ordine del giorno è, per quanto riguarda la provincia e il governo dell'area metropolitana, in netto contrasto con il disegno di legge n. 311 che reca la firma del ministro Scalfaro.

Si tratta di capire se, accettando questo ordine del giorno, il Governo automaticamente s'impegna a presentare un

emendamento e ad adeguare quel suo disegno di legge all'ordine del giorno stesso. Dove sta la differenza? È una differenza sostanziale e ci stupisce che il senatore Taramelli, rappresentante dell'Unione province d'Italia, abbia potuto a sua volta concordare con questo ordine del giorno.

Infatti anche l'Unione province d'Italia assume un atteggiamento che non concorda con il contenuto di quest'ordine del giorno circa la futura nuova provincia. Quali sono i punti di divergenza e di contrasto?

Innanzitutto il fatto che qui viene configurata una futura provincia soltanto come ente di programmazione e quindi non più come ente di gestione di servizi sovracomunali, che è una rivendicazione fatta dall'Unione delle province italiane ed è una previsione contenuta nel disegno di legge governativo sulla riforma delle autonomie locali. Nell'ordine del giorno questa previsione sparisce: solo ente di programmazione.

Si accenna anche alla realizzazione della programmazione parlando di funzioni di realizzazione della programmazione: espressione, purtroppo, molto nebulosa, perché in mancanza della parola « amministrative » non si capisce bene di quali funzioni si tratta. Si capisce però qual è lo scopo, perché si dice subito dopo che queste funzioni di realizzazione della programmazione saranno attuate attraverso i comuni. In sostanza, si configura per la provincia quello che a suo tempo era stato configurato per le regioni dalla legge istitutiva delle regioni stesse e dalla Costituzione. La regione è ente di programmazione che però esercita funzioni di amministrazione in via di massima delegandole. Qui abbiamo invece una provincia che esercita una funzione di programmazione, ma esercita le funzioni di realizzazione attraverso i comuni. Abbiamo quindi una provincia che è priva di funzioni amministrative e che quando le ha le esercita attraverso i comuni. Una cosa, ripeto, che è in contrasto sia con il disegno di legge governativo n. 311, sia con l'atteggiamento dell'Unione delle province d'Italia.

Ma c'è di più. Nel disegno di legge n. 311 molto opportunamente — a modo di vedere del mio Gruppo, che su questo problema si era già pronunciato ben prima che fosse presentato sull'argomento il disegno di legge dell'onorevole Scalfaro e, prima ancora, quello dell'onorevole Roggiani — per il Governo dell'area metropolitana si indicava la provincia metropolitana, cioè tra le possibili scelte (associazioni di comuni, comune metropolitano o provincia metropolitana) si era optato per la provincia metropolitana. Cosa abbiamo, invece, in questo ordine del giorno? In questo ordine del giorno si rimane nel generico, si parla di autorità metropolitana. In questo modo sembrerebbe quasi di non voler pregiudicare l'argomento. Lo si pregiudica invece, perché sparisce quell'assetto prefigurato nel disegno di legge n. 311, che coerentemente (non sembri strano se noi difendiamo su questo punto il disegno di legge governativo, ma si dà il caso che questo sia venuto a coincidere con posizioni che il mio Gruppo già da vari anni andava sostenendo) ai tre livelli di governo — comune, provincia e regione — si è mantenuto fedele anche per risolvere il problema dell'area metropolitana nel disegno di legge n. 311 è stato infatti previsto che quelle provincie, nel cui ambito venga a ricadere un'area metropolitana definita per legge, saranno denominate province metropolitane e avranno, oltre alle normali funzioni di tutte le provincie, certi compiti che in via ordinaria spetterebbero ai comuni compresi nell'area metropolitana.

Un'altra modificazione consiste nel fatto che, sempre alterando il sistema dell'area metropolitana previsto nel disegno di legge, si parla di municipalità e non più di comuni all'interno di tale area. È tutto un insieme di innovazioni, per quanto riguarda questo singolo punto, che altera profondamente il disegno di legge governativo e che, essendosi il Ministro dichiarato consenziente, crea dei dubbi sull'atteggiamento che verrà adottato, fermo restando, come ripeto, che non possiamo condividere questo modo di lavorare e che non possiamo ammettere si osi richiamare un ac-

cordo in sede di conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari.

All'ultima Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari avevo presenziato personalmente e posso escludere che ci si sia espressi nel senso di legittimare un ordine del giorno onnicomprensivo. Mi è stato detto che l'argomento sarebbe stato discusso ed approvato in questi termini in una riunione precedente. Devo però precisare che la Conferenza dei Capigruppo ha determinati poteri ai quali noi ci inchiniamo, ma non può certamente violare il Regolamento e non può quindi consentire che in sede di discussione su un singolo argomento si introduca forzatamente anche la soluzione, sia pure con ordine del giorno, di altri argomenti ben distinti quali sono quelli della sanità: per esempio chi ha preso qui posizione sulla soluzione che viene data a proposito di riforma della legge sanitaria?

**PRESIDENTE.** Non le permetto di dire che si è violato il Regolamento: resterà registrato a verbale, ma il Presidente dichiara che non è stato violato il Regolamento.

**BIGLIA.** Presidente, non mi pareva di aver detto che si è violato il Regolamento (*commenti del senatore Pistolese*): ho detto che la Conferenza dei Capigruppo non può violare il Regolamento. Non so se poi la Conferenza dei Capigruppo abbia o non abbia adottato questa decisione, ma certamente non aveva sott'occhio questo testo perché esso è stato distribuito alla chiusura della discussione generale e quindi c'è una contraddizione che non consente di riferire questo testo a quanto possa aver deciso la Conferenza dei Capigruppo. Io comunque escludo che, anche se questo testo fosse sussistito, la Conferenza dei Capigruppo avrebbe potuto accettare che la discussione su un disegno di legge sull'abolizione della provincia si concluda con un ordine del giorno che riguardi anche la responsabilità dei funzionari degli enti locali ed i controlli. Qui, per esempio, si parla del-

l'istituzione di terne per la formazione dei comitati regionali di controllo e si parla di limitare il controllo preventivo quale attualmente viene esercitato soltanto ad alcuni atti: sono problemi che in questa sede non sono stati toccati. Ma, anche se qualcuno ne avesse parlato in sede di discussione generale, un conto è fare un accenno perché possa tornare utile e giovare alla tesi sostenuta e un conto è dover poi votare un ordine del giorno su un argomento che non è invece in esame. A meno che non si pensi che gli ordini del giorno lasciano il tempo che trovano.

Allora, se ci riduciamo all'amara considerazione che si vota soltanto perché si deve consentire con questo *escamotage* al senatore Gualtieri di firmare contemporaneamente il disegno di legge che abroga la provincia e l'ordine del giorno che la mantiene, se questo ordine del giorno deve servire soltanto a salvare la compattezza di Governo con il Gruppo repubblicano, se lo scopo è soltanto questo, se è un espediente che non va preso sul serio e che può essere accettato anche dal Governo che tanto manterrà ugualmente in termini completamente difformi il proprio disegno di legge sulla riforma delle autonomie locali, questo è un argomento di più per votare contro. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

**FERRARA SALUTE.** Domando di parlare per dichiarazione di voto.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**FERRARA SALUTE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, esprimo il voto favorevole del Gruppo repubblicano su questo ordine del giorno, con il quale si consolida il terreno e si chiariscono i termini del confronto parlamentare e politico sul tema globale delle autonomie in vista di una riforma reale e razionale.

Il voto favorevole dei repubblicani nasce dalla consapevolezza che ogni sforzo debba essere compiuto per avviare e accelerare il lavoro di riforma. Naturalmente noi, anche per il fatto non secondario

di avere presentato e sostenuto un disegno di legge assai caratterizzato, sentiamo il bisogno di esternare non delle riserve ma delle sottolineature anche a futura memoria, che sono in particolare le seguenti: l'impegno politico dei Gruppi firmatari di escludere da questo momento ogni istituzione di nuove province per il lasso di tempo che indicativamente abbiamo precisato in cinque anni; la definitiva individuazione dell'elemento programmatico come caratteristica specifica della nuova provincia, elemento al quale vanno a riferirsi i poteri e le disponibilità finanziarie previsti.

È chiaro, onorevoli senatori, che noi saremo gelosi custodi dei vari motivi di novità contenuti in questo ordine del giorno e che solo il mantenimento e lo sviluppo di tali motivi — e in primo luogo di quelli concernenti la nuova provincia — giustifica oggi e continuerà a giustificare domani la nostra adesione. Tale adesione — sarà bene ricordarlo ancora — nasce per noi da una non lieve rinuncia a idee e valutazioni che, in quanto tali, continuiamo a considerare fondate e che per essere, a nostro avviso, semplici e chiare non dovrebbero essere considerate semplicistiche se non da chi ritiene che i pasticcini siano più realistici delle cose chiare.

Abbiamo fatto quindi una rinuncia e l'abbiamo fatta consapevolmente, ma il suo valore politico non abbiamo alcuna intenzione di sottovalutarlo, tanto meno mai di dimenticarlo (*Applausi dal centro-sinistra*).

SCEVAROLLI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCEVAROLLI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il Gruppo socialista voterà a favore dell'ordine del giorno. La nostra posizione in materia di riforma delle autonomie è stata chiaramente esposta dal senatore Garibaldi nel suo pregevole intervento e, data anche

l'ora tarda, non mi soffermerò su tale problematica.

L'ordine del giorno recepisce largamente le nostre idee sul nuovo modello delle autonomie locali e sul nuovo ruolo che esse dovranno svolgere. Il senatore Mancino, che ringrazio per il suo intelligente ed impegnato sforzo, ha accennato, probabilmente non riferendosi alla parte politica che ho l'onore di rappresentare, a qualche fuga in avanti.

MANCINO. Mi riferivo al senatore Saporoito in materia di funzioni.

SCEVAROLLI. Prendo atto di questa cordiale puntualizzazione del senatore Mancino perché evidentemente le nostre idee, dal momento che trovano larga convergenza e nel dibattito e nell'ordine del giorno, non meriterebbero un accenno del tipo di quello che ho fatto prima.

La legge di riforma dovrà certo risolvere in termini più compiuti e puntuali alcuni problemi che nell'ordine del giorno sono necessariamente soltanto accennati. Mi riferisco, in particolare, alla provincia che viene finalmente definita, come noi da sempre andiamo sostenendo, ente di governo intermedio tra la regione e i comuni. In coerenza con questa scelta, a nostro avviso la legge di riforma dovrà stabilire funzioni precise.

Analoga considerazione vogliamo fare per quanto riguarda le aree metropolitane che nell'ordine del giorno vengono definite autorità metropolitane. Pensiamo che più correttamente la legge dovrà definirle province metropolitane perché ciò ci pare essere coerente e giusto rispetto al disegno che viene definito con l'ordine del giorno.

Evidentemente siamo molto soddisfatti di questo dibattito e delle sue conclusioni e consideriamo questo atto che il Senato si accinge a compiere un passo decisivo verso la riforma per la quale abbiamo, senza voler vantare nessun primato, lavorato intensamente per molti anni e nella quale crediamo. Resta ancora un tratto di strada da compiere. Ci impegne-

remo a fondo perché il traguardo venga raggiunto nei prossimi mesi in modo da consentirci di realizzare la riforma delle autonomie per le prossime elezioni amministrative.

Con questo auspicio e con questo impegno, signor Presidente, riconfermo il voto favorevole del Gruppo socialista a questo ordine del giorno (*Applausi dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ordine del giorno n. 1, presentato dal senatore Mancino e da altri senatori.

**È approvato.**

Passiamo all'esame degli articoli:

ART. 1.

L'ente autonomo territoriale Provincia è soppresso.

**Non è approvato.**

ART. 2.

L'articolo 114 della Costituzione è così modificato:

« La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni ».

**Non è approvato.**

ART. 3.

Negli articoli 118, 119, 128, 130, 132 e nella VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione viene soppresso il riferimento alle Province tutte le volte in cui ricorre.

Il primo comma dell'articolo 133 è abrogato.

**Non è approvato.**

ART. 4.

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

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

**Non è approvato.**

ART. 5.

L'articolo 129 della Costituzione è abrogato.

**Non è approvato.**

Art. 6.

Con successive leggi della Repubblica è disciplinato il trasferimento delle funzioni, del personale e dei mezzi dalle Province agli altri enti locali.

**Non è approvato.**

Poiché non è stato approvato alcun articolo, il disegno di legge è respinto.

Il Senato tornerà a riunirsi oggi, mercoledì 9 maggio, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 16,30 e la seconda alle ore 21, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 14,15*).

---

Dott. FRANCESCO CASABIANCA  
Consigliere preposto alla direzione del  
Servizio dei resoconti parlamentari