

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 444-A)

## RELAZIONE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE MANCINO)

Comunicata alla Presidenza l'8 maggio 1984

SUL

### DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Soppressione dell'ente autonomo territoriale Provincia:  
modifica degli articoli 114, 118, 119, 128, 130, 132, 133 e del-  
la VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione;  
abrogazione dell'articolo 129 della Costituzione

d'iniziativa dei senatori GUALTIERI, CARTIA, COVI, FERRARA SALUTE,  
LEOPIZZI, MONDO, PINTO Biagio, ROSSI, VALIANI e VENANZETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 GENNAIO 1984



ONOREVOLI SENATORI. - 1. — A voler solo valutare in termini quantitativi la vasta produzione di studi e di riflessioni circa la questione dell'ente intermedio nell'ordinamento italiano, già si ha una indicazione significativa della difficoltà e delicatezza della scelta istituzionale, che vi è connessa.

Il nodo dell'ente intermedio, infatti, involge, sì, il problema di quale assetto organizzativo debba darsi agli interessi presenti nella fascia che si allarga tra il livello primario del sistema autonomistico, cioè il Comune, e il maggior ente autonomo territoriale, la Regione. Ma, come appare, tale nodo attiene anche alla definizione dei rapporti fra i tre livelli istituzionali appena indicati e, quindi, tocca il ruolo di ciascuno dei soggetti che vi corrispondono. Peraltro, dopo tanto dibattere, sembra ormai maturo il tempo delle decisioni. Non tanto perchè sono state approfondite e vagliate tutte le varie angolazioni del problema, quanto perchè la soluzione da adottare può scaturire da elementi di riferimento costituiti anche da preziose indicazioni dell'esperienza.

2. — Il problema di cui trattasi — come tutti i problemi di natura istituzionale — non può, invero, affrontarsi e risolversi secondo metodologie di astratta teorizzazione, alla ricerca della soluzione ottimale in assoluto, a prescindere dalle coordinate di tempo e di spazio. Occorre, all'opposto, rimanere saldamente ancorati ad un approccio di tipo concreto, che riservi tutto il suo rilievo alla fisionomia dei fatti, pacatamente considerando le soluzioni praticabili secondo la lezione delle cose. Gli stessi disposti costituzionali, infatti, che esprimono la più alta volontà dell'ordinamento, sarebbero vuote formule, se privi dell'inveramento e di valida risposta nella effettività dei rapporti concreti.

Ora, la soluzione del problema « quale ente intermedio? » va ricercata tenendo conto di alcuni precisi referenti.

2.1. — Vanno innanzitutto considerate le scelte fondamentali espresse nella nostra Carta costituzionale, che — come è noto — è circondata di una tutela assai attenta nei confronti di modifiche e trasgressioni.

Tali scelte, per quanto qui rileva, concretano un sistema compiuto di autonomie locali, che si articola su tre livelli.

A livello intermedio è posta la Provincia.

In coerenza con il principio fondamentale stabilito nell'articolo 5 della Carta repubblicana, e a suo sviluppo, alcuni disposti contenuti nel titolo V della parte II della Carta medesima fissano le linee di uno statuto essenziale della Provincia (così come del Comune e, per qualche profilo, degli enti locali in genere): sono gli articoli 114, 118, 128, 130, 132 e 133, a parte il dettato dell'VIII disposizione transitoria. Sicchè può dirsi che alla Provincia, l'ente autonomo del livello intermedio, nella Costituzione non corrisponde solo un'indicazione di etichetta, una sorta di guscio privo di contenuto, e perciò più agevolmente rimovibile; ma, al contrario, un referente istituzionale, legato da un ricco intreccio di rapporti agli altri soggetti del sistema del potere locale.

2.2. — E contro ed a censura di astratto formalismo, ipotizzabile in ordine ai rilievi appena espressi, va subito aggiunto che alle disposizioni del testo costituzionale corrisponde, invero, una ricca e multiforme esperienza di vitalità istituzionale a livello intermedio. A questo livello, la realtà si è venuta articolando in ben cinque figure: alle vecchie province ed ai consorzi si sono affiancati le comunità montane, i comprensori, le associazioni intercomunali (cfr. Pubusa, « Ente intermedio », in « Annuario delle autonomie locali », 1984, pagina 266 e seguenti).

Il dinamismo anzidetto, come è noto, ha trovato modo di sprigionarsi precipuamente dopo la riforma regionale del 1970, sotto

l'impulso innovativo esercitato dal nuovo ente. (Per la vastissima attenzione alle implicazioni determinatesi a livello intermedio in seguito all'istituzione delle regioni, anche con riferimento all'esperienza comprensoriale, cfr. Barbera, « L'organizzazione comprensoriale: tendenze delle legislazioni regionali e prospettive per una disciplina nazionale di principio », in « Lo sviluppo socio-economico in Sicilia » - Centro Studi sociali ISAS, Palermo 1975, pagina 3 e seguenti; Pototschnig, « Il comprensorio e il riassetto generale dell'amministrazione locale », in « Le Regioni », 1977, pagina 426 e seguenti; AA.VV., « L'organizzazione comprensoriale », in « Quaderni Regionali Formez » n. 16, Napoli 1977; Crosetti, « Profili giuridici della riorganizzazione sovracomunale del territorio », Milano 1979).

Ed ha conosciuto, tale dinamismo, vicende assai articolate che, se per un verso sono significative dello spessore degli interessi permanentemente rilevabili a livello intermedio, e tendenti a trovare un assetto in una struttura istituzionale, per altro verso mostrano — da ultimo — il capovolgersi degli indirizzi di fondo: nel senso che l'organizzazione comprensoriale, dopo una stagione di grande fortuna, tende ad esaurirsi, mentre si riprofila con rinnovata incisività la provincia (cfr. Paladin, « Il problema delle "Nuove Province" », in « Le Regioni » 1984, pagina 65 e seguenti). Può essere qui opportuno segnalare che tale mutamento dei *trends* istituzionali è, peraltro, avvenuto non solo per effetto delle scelte del legislatore nazionale, ma anche per gli orientamenti palesatisi nella legislazione regionale, specie in materia di delega e subdelega agli enti minori.

2.3. — La stessa cultura politico-istituzionale, un tempo assai sensibile all'esperienza comprensoriale — come risulta dai progetti di riforma del potere locale elaborati dai partiti politici complessivamente considerati e dai contributi della dottrina (si vedano gli autori richiamati dianzi in tema di comprensorio) — ora, nel riconoscere valido il modello tripolare adottato

dal costituente per le autonomie territoriali, riconferma la propria favorevole attenzione alla Provincia, pur se segnala la necessità della sua rifondazione (si veda, per tutti: Paladin, opera citata, anche per gli aspetti della progettazione legislativa).

3. — Nel quadro dei dati normativi, delle linee di tendenza desumibili dal concreto dell'esperienza e degli orientamenti della cultura politico-istituzionale sopradetti va, dunque, considerata la proposta di sopprimere l'ente autonomo Provincia presentata, con il disegno di legge costituzionale in esame dai senatori del Partito repubblicano italiano.

Nella relazione che l'accompagna i proponenti dichiarano di voler ribadire una indicazione operativa, che aveva trovato il suo fondamento anzitutto in una catena di constatazioni negative sul ruolo istituzionale ed amministrativo della Provincia (precisamente nei rilievi della scarsità delle sue competenze, della inidoneità della sua dimensione territoriale, del carattere rigido e burocratico della sua struttura, della sproporzione tra costi di funzionamento e compiti esercitati); e che si rafforzava sulla base di alcune « facili previsioni » riguardanti la fase successiva all'istituzione delle regioni (ossia, che vi sarebbe stata duplicazione di apparati, e contrasti di competenze; che la Provincia sarebbe stata inidonea a svolgere il ruolo di supporto operativo delle regioni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, che la questione dell'ente intermedio avrebbe trovato soluzione al di là della Provincia, mediante forme consortili a carattere comprensoriale).

Peraltro, le motivazioni addotte dai proponenti non appaiono del tutto persuasive. Per un verso, le constatazioni negative si risolvono — a ben guardare — nel negare che una valida e corretta interpretazione del modello costituzionale possa ravvisarsi nella Provincia quale delineata fondamentalmente nel testo unico della legge comunale e provinciale, e rimasta senza grandi modifiche in vigore per l'inerzia del legislatore.

Quanto alle « facili previsioni », esse o non hanno trovato conferma nei termini enunciati (il che può dirsi sia per la paventata duplicazione di apparati e i contrasti di competenza nei rapporti Regione-Provincia, sia per l'invincibile evoluzione in senso comprensoriale delle istanze del livello intermedio); oppure provavano troppo, potendo riferirsi egualmente bene anche al Comune, del quale peraltro non viene proposta la soppressione (il rilievo vale per la riserva sulla idoneità della Provincia ad integrarsi validamente nel nuovo modello di amministrazione da costruire intorno alla Regione). Benvero, nell'impianto argomentativo che regge la proposta all'esame non può non cogliersi un punto particolarmente discutibile.

Infatti, non è che la premessa di tale proposta possa collocarsi nell'inesistenza di interessi, compiti e gruppi di dimensione sovracomunale. Al contrario, è noto che nella concezione istituzionale del PRI le istanze del livello intermedio devono essere coperte mediante i comprensori (si confronti al riguardo il disegno di legge di iniziativa del senatore Spadolini ed altri sul « Nuovo ordinamento degli enti locali » presentato nel corso della precedente legislatura al Senato: atto n. 318). La ragione fondamentale, per la quale le istanze anzidette non potrebbero essere soddisfatte attraverso la Provincia, pur se costituzionalmente prevista, e anzi proprio perciò da cancellarsi mediante una revisione costituzionale, viene additata nella circostanza « che il Parlamento non ha proceduto a riformarla e vivificarla secondo le aspirazioni di fondo e più precisi dettami della Costituzione ».

Il Parlamento non ha rifondato la Provincia; dunque, il Parlamento tragga dal suo comportamento omissivo il motivo per cancellarla: questo sembra, in sostanza, l'iter argomentativo sotteso al disegno di legge in esame, che si rivela perciò, inficiato da una sorta — potrebbe dirsi — di « condizione risolutiva potestativa » destinata ad operare sull'esistenza della Provincia.

Di contro, alla drastica proposta di cancellazione sembra facile, dunque, osservare che il superamento del modello organizzatorio per il livello intermedio, proveniente

dalla legislazione prerepubblicana, e in specie fascista, può ben attuarsi mediante una meno eliminativa riforma della Provincia attuale.

Ma la proposta repubblicana appare censurabile anche da altro, e più delicato, profilo.

Si è già notato che essa non è disgiunta dal riconoscimento dell'esistenza di un ambito di azione locale, effettivo ed irriducibile, di livello intermedio, da istituzionalizzare mediante i comprensori. Ora, questi, se ed in quanto organizzati come enti locali, vanno conformati secondo le prescrizioni dello schema costituzionale fissato appunto per tali enti: che è poi lo schema stabilito — quasi integralmente — per la Provincia. In questa prospettiva, la proposta soppressiva del Partito repubblicano rischia, allora, di rivelarsi meramente nominalistica: sì all'istituzionalizzazione del livello intermedio; no al nome di Provincia.

Peraltro, l'intento della citata proposta è, più seriamente, quello di decostituzionalizzare l'ente o, comunque, l'organismo destinato ad operare a livello intermedio. Si legge, invero, a pagina 3 della relazione al disegno di legge in questione che « la scelta migliore è quella di procedere alla pura e semplice eliminazione dell'ente provincia, senza prevedere, a livello costituzionale, una struttura di tipo diverso in sua vece » (associazioni intercomunali come equazione dei comprensori?). Risulta, allora, evidente che la proposta si traduce nel rimettere alle determinazioni della maggioranza la sorte stessa, e, prima, il modo di essere di un momento dell'organizzazione del potere pubblico immediatamente rilevante in termini di democraticità dell'ordinamento (le istanze dell'autonomia locale come sede privilegiata della partecipazione). Attenua essa, cioè, la garanzia costituzionale delle forme di espressione della democrazia organizzate in organismi istituzionali. E quanto possa rivelarsi pericoloso un tale depotenziamento della tutela costituzionale delle autonomie locali è provato dall'esperienza di altri paesi, anche di sicura tradizione democratica — quali gli Stati Uniti d'America — nei quali la copertura costituziona-

le dei livelli e delle comunità locali è stata introdotta negli ordinamenti degli Stati membri, proprio come riparo contro le determinazioni riduttive o soppressive della maggioranza dei parlamenti degli Stati stessi.

Nè si dica che l'orientamento espresso nel disegno di legge n. 444 risponde al bisogno di coerenza della forza politica repubblicana: come pare consentito desumere — ad esempio — dalla relazione introduttiva dell'onorevole Del Pennino al Convegno nazionale degli amministratori repubblicani (Milano, 15-16 settembre 1979), nella quale si segnalava una ininterrotta continuità di atteggiamento non favorevole alla provincia nel patrimonio di pensiero dei repubblicani, a partire da Mazzini, e proseguendo poi con Alberto Mario, Belloni, Conti, De Vita. Se, invero, tale immutata coerenza è degna di vivo apprezzamento, non può neppure perdersi di vista — in nome di essa — lo scorrere del tempo e il variare delle situazioni, che rendono bisognevoli di continue e nuove verifiche orientamenti e giudizi maturati in riferimento ad altri contesti. Nel caso di specie, meriterebbe infatti maggiore attenzione il declinare dell'istituto comprensoriale come referente istituzionale alternativo alla provincia, sopra evidenziato.

Ma la palese incongruenza della proposta che qui si discute sembra confermata dall'altro aspetto di essa: l'abrogazione dell'articolo 129 della Costituzione, che definisce le province e i comuni anche come circoscrizioni di decentramento statale e regionale. La relazione al disegno di legge n. 444 spiega che si intende in tal modo eliminare qualsiasi presunzione di base costituzionale alla realtà attuale dell'organizzazione pubblica statale a livello periferico, in ispecie al permanere di un sistema binario di organizzazione amministrativa nelle materie di competenza in senso lato locale (pagina 3).

Va, al riguardo, notato che tale proposta soppressiva coinvolge non soltanto le circoscrizioni provinciali, ma anche quelle comunali: sicchè obiettivo dell'emendamento soppressivo considerato, può ritenersi la negazione di copertura costituzionale, anche indiretta, ad organi periferici dello Stato quali il prefetto o il sindaco ufficiale del Go-

verno. Peraltro, nella prospettiva del discorso sulla eliminazione della Provincia, può dirsi che proprio la soluzione proposta per l'articolo 129 della Costituzione con riferimento al Comune — (abrogazione del profilo di circoscrizione di decentramento, senza intaccare la posizione di ente autonomo territoriale) — dimostra che il medesimo obiettivo è perseguibile per il livello della Provincia, senza, tuttavia, coinvolgerla nella qualità di ente autonomo.

4. — Se dunque non può condividersi la proposta di soppressione della Provincia, va, invece, ritenuta fondata l'esigenza di troncare con la fisionomia che essa presenta attualmente secondo la legislazione vigente. È il momento di fondare la « nuova provincia », dando alla previsione costituzionale l'attuazione che sia coerente con le ispirazioni di fondo e le più specifiche regole del nuovo ordinamento repubblicano.

Al riguardo occorre subito segnalare che ormai, « vi è un consenso diffuso, se non addirittura generale, intorno alle notazioni essenziali, di fondo, della nuova provincia. Essa dovrà essere un ente pubblico a fini generali, ad elezione diretta, cui spetta la cura degli interessi che comunque emergono al proprio livello » (Documento della XXVI Assemblea dell'UPI, in « Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie », Roma 1982, pagina 816). Più precisamente, in un sistema autonomistico che si caratterizza per i distinti ruoli svolti dalle sue varie articolazioni, il ruolo dell'ente intermedio deve realizzarsi « attribuendo ad esso specifiche competenze (dalla legge nazionale in parte e dalle deleghe regionali per il resto) » (loc. cit., pagina 817).

Centrale è, dunque, nella rifondazione della provincia il profilo delle sue attribuzioni, dal quale dipende anche quello della dimensione.

4.1. — Ora, nel dibattito sull'ente intermedio, consolidato può, di certo, considerarsi il punto che esso debba essere titolare di una funzione di programmazione, territoriale e socio-economica. Emblematico va considerato, in tal senso, l'ordine del giorno

del Senato, approvato il 10 luglio 1980, secondo cui « la provincia, oggi titolare di competenze settoriali e frammentarie, va trasformata in ente intermedio di programmazione ». A questa acquisizione, ormai pacifica della cultura politico-istituzionale, si è pervenuti — come è noto — sotto la spinta delle nuove prospettive aperte dall'attuazione delle regioni ordinarie.

Nei loro statuti e nella loro concreta vita è apparsa, invero, fundamentalmente l'esigenza di instaurare il metodo della programmazione e, in tale prospettiva, coesistente ed insuperabile è stato inteso il riferimento ad un momento di snodo a livello intermedio.

Si è venuto affermando, così, il convincimento che la centralità della programmazione nel modo di essere della Regione, e di tutto il sistema del potere locale, comporti un passaggio obbligato attraverso tale livello intermedio, in modo da assicurare la progressiva specificazione al quadro degli obiettivi fondamentali, fissato per l'assetto del territorio e lo sviluppo socio economico nella sede del maggior ente autonomo, anche in vista degli interventi attuativi del comune.

Funzione tipica del nuovo ente — è stato precisato — deve essere « il raccordo » tra le iniziative e le esigenze dei comuni e le funzioni di programmazione e di legislazione delle regioni; ad esso si esprime fundamentalmente attraverso la elaborazione e la definizione dei piani (documento UPI citato, pagina 817).

La programmazione, infatti, va realizzata nel segno dell'integrazione e della collaborazione tra i vari livelli istituzionali (e non solo del potere locale), in modo da assicurare coerenza all'intera azione pubblica (Pini, « Procedura di programmazione e ordinamento regionale », Padova, 1979, pagine 122 e seguenti).

Alla provincia va, più precisamente, imputato un « ruolo programmatico » che le consenta un incisivo apporto propositivo nella fase ascendente della decisione regionale — secondo la logica della programmazione « partecipata ». Va ad essa ancora assegnato uno spazio riconoscibile di autonomia determinativa nell'articolazione dei program-

mi, secondo la figura dei centri concentrici, che è concepibile in un quadro di programmazione a larghe maglie partendo dai livelli più alti. Va senza dire che nella formazione dell'atto programmatico provinciale un ruolo significativo deve essere, di certo, assicurato ai comuni (sui caratteri del « processo programmatico » riferito alla Regione, ma con considerazioni valide in via generale: si leggano Bassanini-Barbera, Introduzione, in « I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali », Bologna 1978, pagine 65 e seguenti).

4.2.1. — Strettamente connessa alla anzidetta funzione programmatica, da riconoscersi alla Provincia, appare subito la necessità della sua « autorevolezza ». Ed è noto che siffatta qualità, in un ordinamento democratico, non può meglio riposare che nella investitura popolare diretta. Risulta così confermato quanto diffusamente sostenuto: che, cioè, gli organi di governo della Provincia devono trarre la loro origine da elezioni dirette. Conclusione, questa, a fondamento della quale vengono anche poste disposizioni costituzionali (articoli 114 e 128 della Costituzione), che la renderebbero giuridicamente necessaria (cfr. Pizzetti, « Il sistema costituzionale delle autonomie locali », Milano 1979, pagina 188 e seguenti).

4.2.2. — Ma non meno importanti sono le implicazioni del ruolo programmatico anzidetto della Provincia sul piano delle risorse finanziarie: nel senso che è difficile concepire un ruolo di indirizzo e di coordinamento di tale ente nei confronti dei comuni, senza dotarlo, di adeguate risorse. Solo, infatti, se è in grado di finanziarie programmi di sviluppo e spese di investimento, una autorità di programma può giudicarsi « non disarmata » ed esercitare un ruolo apprezzabile nella prospettiva del riequilibrio socio-economico.

4.3. — Sempre allo scopo di realizzare la provincia come autorità effettiva di programmazione, è necessario che essa sia anche titolare di una serie di attribuzioni che la pongano in grado di gestire il programma.

Tali sono i poteri di verifica e di controllo, e i poteri di incentivazione (in generale sui poteri connessi alla programmazione, si veda Nigro, « Gli Enti pubblici a dimensione territoriale definita: problemi vecchi ed esperienze nuove », in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1976, pagina 552). Anche esplicito e consapevole sul punto il citato documento dell'UPI, laddove rivendica a favore della Provincia l'attribuzione di « tutte le funzioni amministrative » (di verifica e di assegnazione dei finanziamenti) che si accompagnano all'attività di programmazione, per garantire che siano sempre rispettate le scelte fondamentali (Documento citato, pagina 817).

5. — Il profilo più delicato, in tema di attribuzioni della nuova Provincia, è, tuttavia, quello che attiene al conferimento di funzioni amministrative ulteriori, rispetto a quelle più strettamente connesse alla funzione programmatoria.

È noto che al riguardo esistono posizioni nettamente negative (si veda il disegno di legge del PCI, presentato al Senato dai senatori Cossutta e altri, n. 133 della corrente legislatura, articolo 46).

Ma anche a questo proposito trova largo sostegno politico e culturale l'orientamento che ritiene invece non concepibile l'ente di livello intermedio, se e in quanto destinato ad esaurire la sua attività nella funzione meramente programmatoria. Proprio di recente è stato espresso autorevolmente l'avviso che, essendo la programmazione un metodo, non già una materia a sè stante o un particolare fascio di funzioni, l'attività che consiste nel programmare va intesa come il momento conclusivo e unificante dell'esercizio di ben individuate attribuzioni provinciali, assegnate in modo stabile o delegate (Paladin, « Il problema delle "nuove province" », citato, pagina 74).

Nella linea dell'orientamento appena richiamato può, difatti, opportunamente osservarsi che esiste una ricca serie di interessi o bisogni i quali si presentano con una estensione che certamente sopravanza quella comunale. E questa considerazione va

così e qui formulata, essendo evidente che la Provincia non deve rafforzarsi a spese della competenza dell'ente primario dell'autonomia locale: al Comune devono invece riservarsi compiti e attribuzioni corrispondenti alla dimensione territoriale e comunitaria sua propria (tale esigenza è efficacemente espressa, tra gli altri, da Roversi Monaco, « La Provincia e l'ente intermedio », in « La riforma dell'amministrazione locale », Torino 1978, pagina 103 e seguenti).

Sono, invece, nettamente individuabili — in rapporto ai bisogni e agli interessi sopra indicati — compiti operativi, di intervento e di servizi, che nel rispetto del canone, anche costituzionalmente stabilito (articolo 97), dell'efficienza, richiedono di essere intestati ad un ente di area vasta.

Secondo una determinazione assai diffusa tali debbono in particolare considerarsi le funzioni che consistono nella promozione e nel sostegno delle attività agricole e zootecniche; nella difesa del suolo; nella gestione delle risorse idriche; nella disciplina e vigilanza sulla caccia e sulla pesca; nella viabilità e nei trasporti a scala sovra-comunale; nella costruzione e manutenzione degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi e nella depurazione delle acque; in genere nella difesa dell'ambiente.

A questi compiti, che fanno capo al settore organico dell'assetto e utilizzazione del territorio e a quello dello sviluppo economico, possono aggiungersi quelle funzioni, ricadenti, invece, nel settore dei servizi sociali, che riguardano la promozione, il funzionamento, il coordinamento e la vigilanza nell'ambito provinciale delle iniziative e delle attività di formazione e qualificazione professionale.

Si ritiene, del pari, che all'ente intermedio vada opportunamente affidato il compito della raccolta ed elaborazione dei dati statistici, e la predisposizione di strutture di servizio specie per quanto attiene all'elaborazione elettronica (sulla tematica delle « altre » funzioni amministrative dell'ente intermedio: Di Giovine, « Riforma del governo locale e ruolo dell'ente intermedio:

aspetti problematici », in « L'ente intermedio. Esperienze straniere e prospettive di riforma in Italia », Milano 1981, pagina 165 e seguenti. Significative indicazioni possono anche trarsi ai fini del discorso sulle funzioni appena dette da collocare al livello intermedio, pur avvertendo la diversità dell'approccio, dal recente disegno di legge del Governo siciliano recante « Nuove norme per i liberi consorzi comunali e per l'ordinamento delle autonomie locali nella regione siciliana », IX legislatura, Documenti, disegni di legge e relazioni, anno 1983, n. 550).

5.1. — Nell'ambito dell'orientamento appena considerato (assegnazione di funzioni di amministrazione attiva e gestionali alla Provincia), vuole, peraltro, qui sottolinearsi che l'inquadrarsi e l'appartenere l'ente suddetto al sistema complessivo dei poteri locali induce a considerare con favore la prospettiva di conformarlo, fondamentalmente, come un ente di pianificazione economica e territoriale, titolare di tutte le funzioni necessarie per la realizzazione delle conseguenti attività programmatiche e di coordinamento territoriale — che possono, epperò, essere anche affidate ai comuni, singoli od associati — e di quante altre non sia possibile disimpegnare a livello comunale e sovracomunale (viabilità, trasporti, caccia e pesca) banca dati, tutela del suolo e dell'ambiente).

Una volta superata la logica della separazione rigida delle varie sfere di competenza, può infatti prevedersi il conferimento di deleghe dall'ente intermedio ai comuni (intese o convenzioni). E può ancora dimostrarsi efficace la procedimentalizzazione dell'esercizio delle funzioni di area vasta, in modo che si realizzi l'intervento dei sogget-

ti di livelli differenti. Il sistema può, ovviamente, arricchirsi di ulteriori varianti.

6. — La rifondazione della Provincia come ente del livello intermedio, con rappresentanza generale degli interessi dei cittadini, e ad elezione diretta, è richiesta, infine, dalla grande congestione istituzionale che domina appunto — come sopra rilevato — nella fascia di interessi e di attività spiegentisi tra il Comune e la Regione.

Il moltiplicarsi di enti, organismi e strutture a livello intermedio, sotto la spinta di esigenze varie e per decisioni legislative nazionali o locali, difficilmente riconducibili ad una ispirazione unitaria, ha prodotto effetti di parcellizzazione, pregiudizievole all'esplicarsi di una azione pubblica efficace ed efficiente (si vedano, sul punto, ad esempio, le considerazioni di Barbera, « L'organizzazione comprensoriale » citato, loc. cit.).

Occorre, dunque, procedere alla ricomposizione del tessuto istituzionale al livello intermedio. E a tanto può rispondere il modo di conformare l'ambito di attività e l'insieme delle funzioni — quelle specifiche, naturalmente — della nuova Provincia, se è vero che una indicazione precisa degli accordi in materia è quella secondo cui « un solo ente intermedio deve esistere tra Regioni e Comuni » (Documento UPI, citato, pagina 848).

Soluzione questa — è appena il caso di notare — che non esclude forme associative tra comuni, costituite in vista della gestione congiunta di determinati servizi affidati al livello locale primario.

Per le ragioni anzidette la proposta di soppressione della Provincia non può essere accolta: si auspica che la medesima valutazione venga confermata dall'Assemblea.

MANCINO, relatore

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE****Art. 1.**

L'ente autonomo territoriale Provincia è soppresso.

**Art. 2.**

L'articolo 114 della Costituzione è così modificato:

« La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni ».

**Art. 3.**

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.

**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 ».

**Art. 5.**

L'articolo 129 della Costituzione è abrogato.

**Art. 6.**

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