

(N. 857)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore RIZZO Giambattista

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GENNAIO 1950

Ricostituzione della Provincia ed ordinamento degli Enti locali
nella Regione Siciliana.

ONOREVOLI SENATORI. — Quando nel dicembre 1945 la Consulta regionale della Sicilia deliberava, in cinque sedute, sullo Statuto della Regione siciliana (approvato poi con regio decreto-legislativo 15 maggio 1946, numero 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) fra i fautori delle autonomie regionali era prevalente l'opinione che la nascita del nuovo Ente autonomo, la Regione, dovesse segnare la fine dell'esistente Ente territoriale «intermedio», la Provincia, di cui si mettevano in luce la artificialità di formazione e di vita, la esiguità di mezzi e la povertà di funzioni, insomma la poca o nessuna utilità ai fini delle autonomie locali nell'ordinamento ancora vigente e tanto più in un ordinamento che prevedesse la formazione della Regione. A tale prevalente indirizzo dei regionalisti, in realtà mossi dal timore che la conservazione della Provincia (Ente ritenuto «non naturale») potesse minacciare la vita o sminuire le funzioni della Regione (Ente ritenuto «naturale») faceva singolare eco, nei suoi effetti concreti, quello di parecchi avversari delle autonomie regionali, i quali, per la ipotesi che nonostante la loro opposi-

zione venisse creato il nuovo Ente territoriale autonomo, proponevano la abolizione della Provincia per evitare moltiplicazioni di Enti territoriali ed ancora maggiore peso burocratico e tributario sul contribuente italiano.

In verità, la tesi di quei regionalisti non si conformava alla stessa tradizione regionalistica che dal Cattaneo, al Minghetti, al Di Rudini, si fondava prevalentemente sul presupposto che la Provincia, nella esistente o con diversa estensione territoriale o denominazione, dovesse coesistere con la Regione, qualche volta anzi, dai più moderati, concepita come un consorzio obbligatorio e permanente di Provincie. Lo stesso Municipio mazziniano oltrepassando i confini del singolo Comune raffigurava quasi una piccola Provincia entro le Regioni.

Anche nei progetti Cavour-Farini-Minghetti, per giungere cautamente alle Regioni, si partiva dalle Provincie che venivano definite le «membature naturali» dell'Italia. Altri invece ha successivamente messo in dubbio che la Provincia costituisse un «individuo geografico» e che agli albori della vita unitaria avesse sue tradizioni e specifici interessi da tutelare, ma

tuttavia, come l'Orlando, ha riconosciuto che tradizioni ed interessi si erano a mano a mano formati dalla seconda metà del secolo scorso, per cui la Provincia aveva ormai «una forza naturale, etnica e storica».

2. L'orientamento di pensiero sfavorevole alla Provincia si mantenne vivo anche durante i primi lavori di elaborazione della attuale Costituzione. La questione «molto dibattuta della sorte della Provincia» in un primo progetto preparato dal Comitato di redazione per l'autonomia regionale fu risolta nel senso che la Provincia dovesse essere soltanto una «circostrizione amministrativa di decentramento regionale».

Nel progetto definitivo della Commissione per la Costituzione si fece un passo avanti, poichè la Provincia fu prevista come una circostrizione amministrativa di decentramento non soltanto regionale ma anche statale. E, quel che conta, a temperare il rigore della assai controversa soppressione dell'Ente territoriale Provincia ed i prevedibili inconvenienti e risentimenti che essa avrebbe provocato, fu proposta la istituzione di «Giunte», nelle «circostrizioni provinciali», «nominate dai Corpi elettivi nei modi e coi poteri stabiliti da una legge della Repubblica». Era questa una proposta interessante che poteva sembrare suggerita dal principio del *selfgovernment* inglese, cioè della esecuzione delle leggi affidata a corpi elettivi locali; ma, non innestandosi in una organica trasformazione di tutto il sistema amministrativo, acquistava, come fece notare anche il proponente di questo disegno di legge, il carattere di «espediente» escogitato senza un «chiaro indirizzo sulla formazione e funzione della Giunta medesima».

3. Una diversa valutazione del significato e dell'importanza dell'autonomia provinciale venne riaffermandosi a mano a mano che progredivano i lavori di formazione della nuova Costituzione; ed essa si rivelò in pieno nella discussione del progetto avanti l'Assemblea plenaria. Si verificò allora, ed in ciò il grande pregio della progressiva formazione dell'opinione pubblica attraverso i liberi dibattiti, una specie di «ritorno alla Provincia», che convinse anche molti di coloro che originaria-

mente erano stati ostili o diffidenti o preoccupati o che non avevano approfondito a sufficienza il problema. A tanto contribuirono anche il referendum sulle Provincie indetto dal Ministero per la Costituente ed i Congressi organizzati dalla ricostituita Unione delle Provincie d'Italia.

Scorrendo gli interventi dei vari oratori nella Costituente è facile notare l'assoluta prevalenza dei pareri in favore della conservazione della Provincia per la tutela di interessi collettivi differenti da quelli tutelabili dalla Regione o dal Comune. E si consideri che tali interventi non erano soltanto di alcuni antiautonomisti indotti ad esaltare la Provincia per negare la Regione o per diminuirne la concependola come un Consorzio sia pure permanente di Provincie, ma di convinti autonomisti che volevano inserire la Provincia in un processo di sviluppo delle autonomie locali per impedire il tralignamento dello stesso Ente Regione.

Espressione del nuovo indirizzo può essere ritenuta una dichiarazione del Presidente della Commissione per la Costituzione onorevole Ruini, secondo cui nel nuovo ordinamento costituzionale «le Provincie ed i Comuni avrebbero dovuto avere vigore di vita, se è possibile, ancora più piena, sotto le ali della Regione che avrebbe dovuto vivificarli e potenziarli».

Pertanto, gli articoli 128 e 129 della Costituzione della Repubblica mantennero la Provincia non soltanto «come circostrizione di decentramento statale e regionale» ma anche, al pari della Regione e del Comune, come «Ente autonomo nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica che ne determinano le funzioni».

4. Che il nuovo convincimento della necessità o almeno della utilità dell'Ente Provincia fosse davvero frutto di un più ponderato ed esauriente esame del problema si può desumere dalla circostanza che gli Statuti speciali, approvati poco dopo la Costituzione, nel febbraio del 1948, non dettero luogo a gravi dissensi sulla conservazione della Provincia: gli autonomisti più spinti di quelle Regioni «a statuto speciale» non insistettero a chiedere la soppressione di ogni Ente intermedio fra la Regione ed il Comune.

Per la Valle d'Aosta il problema evidentemente non si poneva data la ristrettezza terri-

toriale della Regione; mentre nel Trentino-Alto Adige il rafforzamento delle due Provincie di Trento e di Bolzano, cui venivano addirittura attribuite potestà di emanare norme legislative su alcune materie, rispondeva ad una sua specifica funzione per il mantenimento dell'equilibrio fra i due gruppi etnici. Ma senza dubbio è significativo l'esempio della Sardegna, il cui Statuto speciale dispone, all'articolo 43, che «le Provincie di Cagliari, Nuoro e Sassari conservano l'attuale struttura di Enti territoriali», e che «con legge regionale possono essere modificate le circostrizioni e le funzioni delle Provincie», ma sempre «in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle Provincie interessate espressa con referendum».

5. Sono passati circa due anni dall'entrata in vigore della Costituzione e dei tre ricordati Statuti speciali e si è presentato il difficile compito, per le Regioni a Statuto comune, di tradurre in dettagliate norme di legge ordinaria gli articoli del titolo quinto della Costituzione.

Da un esame minuto e perspicuo è risultato (come riferisce la relazione degli onorevoli Tosato, Migliori, Lucifredi, Resta e Russo sul disegno di legge sulla «Costituzione e funzionamento degli organi regionali» attualmente in discussione nell'altro ramo del Parlamento) che le funzioni della Provincia dovranno «essere più estese di quelle ad essa attribuite in passato», cosicchè «la Provincia nel nuovo ordinamento, lungi dal riuscire diminuita in ordine alla quantità ed alla qualità di compiti nei vari modi attribuitele, si rivelerà onerata di compiti più numerosi e maggiori», essendo soprattutto «potenziata come Ente istituzionale di decentramento amministrativo della Regione». E si è aggiunto: «tra i due Enti (Regione e Provincia) esiste un nesso di interdipendenza e di complementarità. In un certo senso, e da un punto di vista giuridico formale, la Provincia fa capo alla Regione, ma questa, per altro e più ampio verso, si snoda, si regola e si radica amministrativamente nella Provincia. Questa rimane quindi storicamente e sostanzialmente un *prins* rispetto alla Regione».

6. Se tutto ciò sembra ora indisputabile, è necessario ricordare, ancora una volta, che lo Statuto della Regione siciliana, convertito

senza alcuna modificazione nella legge costituzionale del 26 febbraio 1948, fu deliberato nel dicembre 1945.

Ora, se nel 1945-46 i sentimenti e le convinzioni prevalenti fra i regionalisti erano quelli già accennati, non è da meravigliarsi che i Consulori regionali siciliani (per i quali il problema delle libertà locali si presentava soprattutto come problema di autogoverno della Regione) non soltanto non garantissero l'autonomia della Provincia ma decretassero addirittura (pure col dissenso di qualche Consultore manifestatosi nella Consulta e altrove) la soppressione dell'Ente territoriale Provincia, che era ritenuto, in Sicilia più che altrove, privo di tradizioni ed incapace di fecondi sviluppi (1).

Ma non soltanto la Provincia-Ente fu soppressa! Convinti che la permanenza della Provincia, come circostrizione territoriale, consolidasse la permanenza di quell'organo di Governo, la Prefettura, che in verità nel passato aveva contribuito a sminuire il valore delle autonomie locali, i Consulori siciliani deliberarono anche la soppressione della Provincia come circostrizione di Governo sia statale che regionale. Cosicchè, mentre secondo la Costituzione si sarebbero potuto avere nelle altre Regioni ben tre circostrizioni subregionali di decentramento statale e regionale (la terza, quella circondariale, facoltativa), nella Re-

(1) In verità, però, in quel tempo, nel pullulare di proposte sulla autonomia regionale siciliana, parecchi progetti prevedevano la conservazione dell'Ente Provincia. Così, il progetto della Federazione socialista italiana (il cosiddetto progetto Vacireca), quello della Associazione dei Siciliani in Roma (nel quale si leggeva, addirittura, che «in nessun caso la legislazione della Regione autonoma avrebbe potuto concedere agli Enti pubblici locali, esistenti nel suo territorio, una autonomia inferiore a quella che è assicurata dalle leggi dello Stato agli Enti medesimi delle altre Regioni») e lo stesso progetto del partito democratico del lavoro (il progetto Guarino Amella) nel quale, pure mettendosi in luce i Consorzi di Comuni, si elencavano fra gli Enti locali anche le Provincie. Tali progetti, del resto, si collegavano con una specifica tradizione siciliana consacrata in un documento citato come la *magna carta* dell'autonomia siciliana all'inizio della vita unitaria, cioè con la relazione del Consiglio straordinario di Stato convocato in Sicilia con decreto 19 ottobre 1860, la quale, nell'invocare la Regione siciliana, riconosceva pienamente la funzione della Provincia per la quale chiedeva libertà maggiore di quella concessa dalla legge sarda del 23 ottobre 1859.

gione siciliana essendosi abolite le circoscrizioni provinciali e non contemplate quelle circondariali (che del resto secondo la Costituzione sono circoscrizioni subprovinciali) non restava intanto che la circoscrizione comunale, corrispondente al territorio dell'Ente autonomo Comune.

Veniva così sostanzialmente precluso o almeno reso più difficile, per la riduzione delle circoscrizioni subregionali, quel « più ampio decentramento amministrativo » che la stessa Costituzione (articolo 5) prevede per i « servizi che dipendono dallo Stato » e che dovrebbe essere attuato anche per i servizi dipendenti dalla Regione siciliana, alla quale sono passate molte funzioni amministrative prima spettanti allo Stato. E la mancanza dell'Ente Provincia precludeva od almeno limitava quell'altra tipica forma di decentramento delle funzioni della Regione che l'articolo 118 della Costituzione statuisce per le Regioni a Statuto comune e che viene sancita anche per alcune Regioni a Statuto speciale (articolo 44 dello Statuto per la Sardegna ed articolo 14 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige).

Se tali sono le disposizioni dello Statuto della Regione siciliana in materia di Enti territoriali e di circoscrizioni amministrative subregionali giova notare che mentre nell'articolo 15 dello Statuto della Regione siciliana veniva disposta la soppressione delle Provincie e delle circoscrizioni provinciali, nell'articolo 42 dello stesso Statuto veniva statuito che le circoscrizioni dei collegi elettorali per la prima Assemblea regionale sarebbero state determinate in numero di nove « in corrispondenza alle attuali circoscrizioni provinciali », venendosi così a dare sostanzialmente uno specifico peso agli interessi provinciali nella sede regionale in cui poteva essere meno opportuno per poi negarlo in quella sede naturale che era lo stesso ambito provinciale!

7. Nè si può dire che la Provincia, sia pure sotto altra denominazione, sarebbe potuta o potrebbe risorgere, come pure è stato recentemente sostenuto, in base ai « liberi consorzi comunali » previsti dall'articolo 15 dello Statuto della Regione siciliana.

La tesi che la Provincia per certi specifici fini (soprattutto per quelli della formazione dei suoi organi elettivi) dovesse essere conside-

rata come un consorzio di Comuni era stata sostenuta dallo Sturzo nella sua relazione al terzo Congresso nazionale del Partito popolare italiano, ma sempre come « consorzio permanente di interessi collettivi dei Comuni », tanto che successivamente lo stesso Sturzo poteva parlare della Provincia come di una delle « forme più naturali » dell'organismo amministrativo dello Stato italiano. Infatti, un consorzio « libero », cioè facoltativo, diretto al migliore conseguimento di specifici fini pubblici propri degli Enti consorziati ed alla tutela di singoli interessi pubblici spesso contrastanti con altri, non può valere come un Ente territoriale a carattere permanente, non dipendente dai mutamenti di volontà dei consociati, come era e deve essere un Ente di tipo provinciale, il quale non essendo una mera associazione di Comuni possa servire attraverso suoi organi elettivi alla tutela ed al temperamento di una pluralità di interessi ed al soddisfacimento di una serie di bisogni e di aspirazioni di un determinato gruppo umano.

È da notare che nella lunga controversia sulla formazione di un Ente superprovinciale, della Regione, il consorzio di provincie è stato sempre ritenuto, anche se obbligatorio e permanente, un mezzo insufficiente ai fini della autonomia regionale. E più volte, dal Saredo al Bertolini, sono stati messi in luce gli inconvenienti di un consorzio mancante di quella unità organica che si voleva affermare con la formazione di un Ente Regione.

Del resto, si può prevedere che nella Regione siciliana la ulteriore formazione di liberi consorzi, anche per compiti limitati, sarebbe assai laboriosa. Ne è prova che nessun movimento a tale fine si è determinato fino ad oggi in relazione con lo Statuto della Regione.

Ciò non significa che, ricostituita la Provincia, non si debbano incoraggiare i consorzi, sia intercomunali che interprovinciali e comunali-provinciali, o prevederne qualcuno obbligatorio per la tutela di specifici interessi pubblici; ma evidentemente i Consorzi serviranno, come nell'ordinamento fino ad oggi vigente, a scopi di decentramento antarchico istituzionale, cioè a scopi del tutto diversi da quelli cui mira il presente disegno di legge con la ricostituzione della Provincia e di una correlativa circoscrizione amministrativa di decentramento.

8. Deliberato dalla Consulta regionale nel dicembre 1945 lo Statuto della Regione siciliana ed approvato lo stesso con il decreto legislativo del 15 maggio 1946, sorgeva il problema di concordare, secondo quanto disponeva lo stesso Statuto, le norme transitorie e di attuazione. Ed in proposito è da osservare che le prime norme transitorie e di attuazione deliberate dalla Commissione paritetica prevista dall'articolo 43 dello Statuto, trasmesse al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana il 24 maggio 1947 e mai entrate in vigore, partendo dal presupposto dell'abolizione della Provincia, lasciano scorgere chiaramente le difficoltà di un ordinamento amministrativo che negli tale Ente territoriale e la circoscrizione amministrativa provinciale.

Per l'attuazione dello Statuto la Commissione paritetica proponeva la soppressione delle prefetture, organo tipico della circoscrizione provinciale (e quindi degli organi collegiali istituiti presso le prefetture, come i Consigli di prefettura e le Giunte provinciali amministrative) e degli Enti pubblici i cui « diritti, obblighi ed altre attribuzioni » venivano devoluti ed i cui beni demaniali e patrimoniali venivano trasferiti alla Regione.

Ma intanto, sino a quando la Regione non avesse « disciplinato la propria organizzazione periferica », si sarebbe attuato, nell'ambito della Provincia, niente altro che un trasferimento di poteri ad un organo burocratico regionale, ad un « Commissario delegato » della Regione, al quale sarebbero passate molte attribuzioni dei Prefetti (salvo quelle devolute ad altri organi regionali o provinciali) e delle deputazioni provinciali (salvo quelle devolute ad organi centrali regionali), in altri termini si sarebbe attuato, sia pure transitoriamente, non soltanto una maggiore burocratizzazione ma anche un maggiore accentramento.

D'altro canto, una serie di uffici non più alla dipendenza dello Stato ma alla dipendenza della Regione avrebbero conservato la loro figura di uffici provinciali (come gli Ispettorati agrari provinciali, i Corpi provinciali forestali, gli Uffici del genio civile, gli Uffici provinciali della industria e del commercio, il Provveditorato agli studi, gli Enti provinciali del turismo, le Intendenze di finanza e gli Uffici provinciali del tesoro, le Commissioni

provinciali delle imposte dirette e indirette e censuarie, e così via); mentre altri uffici, che sarebbero rimasti uffici periferici statali (come gli Uffici provinciali statistici ed economici dell'agricoltura) avrebbero conservato anche essi la loro sfera di competenza limitata alla circoscrizione provinciale; segni questi non equivoci che non era davvero facile cancellare, come pure lo Statuto avrebbe imposto, la Provincia come circoscrizione di decentramento sia dello Stato che della Regione.

9. Mentre le dette norme transitorie e di attuazione venivano deliberate ma non attuate e si rimaneva in attesa della nuova « organizzazione periferica » che avrebbe dovuto essere « regolata » sulla base dei principi dell'articolo 15 dello Statuto speciale « dalla prima Assemblea regionale », la Regione siciliana cominciava a vivere, l'ordinamento regionale cominciava ad attuarsi; e si determinava, quindi, rispetto agli Enti territoriali subregionali ed in particolare rispetto alla soppressa Provincia, una situazione singolare che merita di essere notata in riferimento con il presente disegno di legge che si fonda sul presupposto della necessità di una circoscrizione provinciale e di un Ente Provincia.

Sotto il primo aspetto (circoscrizione amministrativa) è da osservare che quell'organo di « rappresentanza del potere esecutivo nella Provincia », per sopprimere il quale non pochi Consultori regionali avevano deciso di cancellare la Provincia come circoscrizione, non ha perduto alcuno dei suoi vastissimi poteri, pure complicandosi la sua posizione nell'inquadramento gerarchico giacchè in Sicilia il Prefetto (come ha dichiarato lo stesso Presidente regionale Alessi nella seduta del 13 dicembre 1948) « è organo dipendente dallo Stato per certe materie rimaste di competenza statale mentre per la legge regionale 1° luglio 1947, n. 2, è organo delegato dal Governo regionale ». Anzi, nelle Provincie siciliane i poteri del Prefetto, rispetto al controllo sugli atti degli Enti locali, risultano accresciuti di fronte ai poteri dei Prefetti delle altre Provincie, perchè non avendo la Regione siciliana ritenuto di « recepire » la legge 9 giugno 1947 n. 530 (sottoposta a vivaci ed in gran parte infondate critiche e svalutata con la considerazione che la Assemblea regionale avrebbe presto regolato compiutamente

in maniera più liberale la materia dei controlli) il Prefetto ha mantenuto, almeno teoricamente, il rigoroso controllo anche di merito sulle deliberazioni degli Enti locali previsto dalla legislazione fascista.

Ed oltre alle Prefetture hanno continuato a funzionare come per il passato tutti gli uffici governativi provinciali, anch'essi in uno stato di dipendenza gerarchica che il decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 30 giugno 1947, n. 557, ha soltanto in parte chiarito e che sarà del tutto chiarito soltanto quando saranno elaborate ed attuate tutte le auspicate « norme transitorie e di attuazione » che hanno avuto principio con il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 789, il quale ha attuato il passaggio delle attribuzioni del Ministero della agricoltura e foreste, per cui sono diventati organi dell'Amministrazione regionale « gli attuali uffici regionali e provinciali e qualsiasi altro ufficio periferico del Ministero dell'agricoltura e foreste ».

Sotto il secondo aspetto (Provincia-Ente) è da osservare che non sono state mantenute nella Regione siciliana quelle deputazioni provinciali sia pure non elettive che erano state create dal regio decreto-legge 4 aprile 1944, n. 101. Con l'articolo 4 della legge regionale 1° luglio 1947, n. 2, è stato invece disposto che « le gestioni delle Amministrazioni provinciali proseguono, sino a quando non sia diversamente disposto dall'Assemblea regionale, per conto della Regione e con le norme in atto vigenti a mezzo di delegati provvisori nominati dal Presidente della Regione ». Con decreto del Presidente regionale del 22 novembre 1947 « la trattazione degli affari dell'Amministrazione regionale relativi agli Enti locali » è stata attribuita in un primo tempo all'Assessore per le finanze. Tuttavia, il Prefetto ha continuato ad esercitare il suo controllo sugli atti del delegato regionale come se continuasse ad esistere l'Ente autarchico Provincia.

Da tale singolare organizzazione provvisoria della amministrazione provinciale sono sorte, anche in sede di giustizia amministrativa, delicate questioni, che sono poi complicate dalla circostanza che il Governo militare alleato, con la creazione degli Uffici provinciali di sanità, ha sconvolto di fatto l'ordinamento degli Enti ed uffici sanitari che in buona parte si

ricollegavano all'Ente autarchico Provincia, senza peraltro intaccare il precedente stato di diritto, come ha insegnato il Consiglio di Stato (1ª sezione) con il suo parere del 17 ottobre 1947.

Di fronte a tanta incertezza il deputato regionale Castrogiovanni ha creduto, il 30 marzo 1949, di dovere interrogare il Presidente regionale per sapere una buona volta « quale sia la posizione sia dell'organo periferico di tutela (Prefettura) sia dell'Ente autarchico (Provincia) nel quadro dell'attuale ordinamento regionale dell'Isola », lamentando che l'amministrazione provinciale sia oggi in Sicilia sottoposta alla duplice tutela della Regione e dei Prefetti e chiedendo intanto misure per una « migliore e più proficua attività delle stesse Province in vista di un più sollecito soddisfacimento delle esigenze locali ».

Giova osservare peraltro che, mentre nelle leggi regionali (11 luglio 1949, n. 28, 21 luglio 1949, n. 36) si è continuato a parlare di strade « provinciali », di lavori pubblici da attuarsi dalle « Province » ed in recentissimi atti ufficiali del Governo regionale è proseguito (per le opere pubbliche, per i programmi di spese, per gli accertamenti di entrate) il riferimento alle singole Province, quei « delegati » della Regione non hanno agito in veste di burocrati regionali ma nel sentimento e nella convinzione di attuare e difendere la autonomia provinciale e di rappresentare un Ente Provincia, che, è bene ricordarlo, ha continuato a vedere integrati dallo Stato i suoi bilanci, previo esame della Commissione centrale della finanza locale (non esistendo alcuna Commissione regionale delle finanze locali). Le amministrazioni provinciali della Sicilia ancora oggi fanno parte della Unione delle Province italiane; ed un elaborato opuscolo del dicembre scorso il quale, in relazione con alcuni disegni di legge presentati al Senato, tende a richiamare l'attenzione del Parlamento sulla « situazione finanziaria delle Province nel 1949 e nel 1950 » riguarda anche specificamente le nove Province siciliane e porta addirittura la firma del « delegato » per l'amministrazione provinciale di Catania avv. Amico.

10. La ritardata approvazione da parte dell'Assemblea regionale del nuovo ordinamento degli Enti locali probabilmente deriva,

fra l'altro, dalla circostanza che, pure in Sicilia, si sono determinate, in relazione con quel generale orientamento di pensiero favorevole alla Provincia di cui si è discusso, sempre più gravi esitazioni sulla convenienza di attuare l'articolo 15 dello Statuto della Regione siciliana che cancella le Province e fonda l'ordinamento degli Enti locali sui Comuni e sui liberi consorzi comunali.

In un primo tempo (in coerenza del resto con lo Statuto regionale) il Governo regionale, nella seduta del 20 luglio 1947 dell'Assemblea regionale, aveva dichiarato che le Amministrazioni provinciali sarebbero state « assorbite » dalla Regione, per cui sarebbero stati presentati disegni di legge sulla regionalizzazione dei servizi ospedalieri e delle strade.

Ma soltanto pochi mesi dopo, in ossequio al sentimento popolare decisamente favorevole in Sicilia alla conservazione delle Province, lo stesso Presidente della Regione dichiarava, in un Congresso per l'ordinamento regionale tenuto a Catania il 18 ottobre 1947, che non sarebbero venuti meno gli Enti intermedi tra la Regione ed il Comune.

Tale mutamento di opinione ha influito anche sui pareri di quegli interpreti delle norme dello Statuto regionale i quali in precedenza avevano efficacemente collaborato alla loro elaborazione. Così un giurista ha sostenuto la tesi, già discussa, che la Provincia potrebbe permanere in Sicilia quale « libero consorzio » di Comuni. Altri ritiene invece che, pure soppressa la Provincia come Ente e come circoscrizione, la Regione, nella sua competenza esclusiva di « regolare » nella prima Assemblea regionale l'ordinamento amministrativo degli Enti locali cui corrisponde permanentemente la competenza legislativa esclusiva sul « regime degli Enti locali e delle circoscrizioni relative », potrebbe creare un altro Ente territoriale, intermedio fra la Regione e il Comune, con denominazione diversa da quella tradizionale di Provincia ma con funzioni che potrebbero adeguarsi a quelle della stessa Provincia.

Ma questa tesi non tiene conto che nessuna legge regionale, anche nella sfera di competenza esclusiva della Regione, potrebbe porre nel nulla quella norma costituzionale dello Statuto regionale che non soltanto ha soppresso la Provincia come Ente e come circoscrizione,

ma ha anche imperativamente disposto che l'ordinamento locale si basa, oltre che sui Comuni, sui « liberi consorzi comunali ».

Una legge regionale che, creando un Ente intermedio con qualsiasi denominazione, non tenesse conto del limite imposto dal terzo comma dell'articolo 15 e dall'articolo 16 dello Statuto della Regione siciliana - cioè che l'ordinamento amministrativo che la prima Assemblea regionale delibererà nella sua competenza esclusiva deve essere determinato « nel quadro dei principi generali », « sulla base dei principi, stabiliti dallo Statuto » (fra cui quello fondamentale che, soppressa la Provincia, « l'ordinamento degli Enti locali si basa sui Comuni e sui liberi consorzi comunali ») - sarebbe certamente incostituzionale. La libertà della Regione di adottare, nella sfera della sua competenza esclusiva, un proprio ordinamento amministrativo, eventualmente diverso da quello delle altre Regioni della Repubblica, trova un limite insuperabile nello stesso Statuto regionale che non può essere modificato se non con le forme della revisione costituzionale.

Giova anche aggiungere, da un punto di vista di convenienza politica, che comunque non sembrerebbe opportuno mantenere formalmente in vita l'articolo 15 dello Statuto della Regione siciliana (per l'ingiustificato timore di una revisione costituzionale che risponde ad un nuovo concorde orientamento della opinione pubblica) e tentarne, attraverso una interpretazione non consentita dalla lettera e dalla ratio della legge, di svuotarlo di ogni contenuto sostanziale con la creazione di un Ente di tipo provinciale che non dovrebbe essere ritenuto, nel suo significato e nella sua funzione, identico alla soppressa Provincia soltanto perchè chiamato con altro nome, perchè verrebbe ad avere una diversa denominazione probabilmente artificiosa e non conforme alla stessa tradizione siciliana.

La questione ha, peraltro, un diverso aspetto che è necessario porre in adeguata luce. Qualunque possa essere l'orientamento della Regione sulla ricostituzione di un Ente intermedio mediante una legge regionale, resterebbe sempre vero che, adottata tale legge regionale, il nuovo Ente, sostanzialmente identico alla soppressa Provincia, non sarebbe garantito

da una legge costituzionale nella sua esistenza e nelle sue funzioni fondamentali, a differenza di quanto è avvenuto nelle stesse Regioni a Statuto speciale; e per ciò solo sarebbe posto in una condizione d'inferiorità rispetto agli altri Enti territoriali minori, si vogliono essi definire Enti autonomi (come li definisce la Costituzione) o Enti autarchici (come ancora oggi qualcuno propone), i quali hanno ottenuto il riconoscimento costituzionale della loro autonomia.

E non basta! La ricostituzione dell'Ente intermedio fra il Comune e la Regione ha un suo specifico valore nell'ordinamento amministrativo soltanto in quanto si connetta e divenga quasi uno strumento per l'affermazione del principio fissato nella Costituzione e negli altri Statuti speciali che la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole agli Enti locali o valendosi dei loro uffici. In altri termini, non si tratta soltanto di sapere se ad una Provincia ricostituita debbano essere attribuite queste o quelle funzioni (tanto più se esse si intendano malamente togliere ad altri Enti subregionali), ma di sapere in qual modo debbano essere normalmente gestiti tutti quei poteri amministrativi che sono stati sottratti allo Stato ed attribuiti alla Regione in base al principio delle autonomie locali.

Sotto tutti gli aspetti sembra quindi più rispettoso dello Statuto regionale siciliano nel suo carattere di legge costituzionale dello Stato, più conforme ad una razionale organizzazione dei pubblici poteri entro la Regione prendere atto di una mutata situazione che consiglia di provvedere senza equivoci alla ricostituzione della Provincia come Ente e come circoscrizione e di provvedervi con le forme dell'articolo 138 della Costituzione, dovendo la Regione astenersi di deliberare sulla modificazione del suo Statuto e desiderare essa stessa un atto legislativo dello Stato che ancora una volta riconfermi il carattere costituzionale dello Statuto della Regione siciliana ed il significato delle stesse autonomie regionali. Senza dire che lo Stato, secondo l'articolo 5 della Costituzione, « promotore delle autonomie locali » e del « decentramento amministrativo » ha un interesse specifico che sia ristabilita, anche in Sicilia, una circoscrizione provinciale ed eventualmente circondariale

per potere « attuare nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo », ed ha interesse che sia garantita con quella altissima espressione di volontà dello Stato che è la legge costituzionale la esistenza della Provincia come Ente presupposto di un particolare modo di esercizio dei poteri amministrativi trasferiti alla Regione, a simiglianza di quanto avviene nelle Regioni a Statuto comune e nelle altre Regioni a Statuto speciale.

11. Quanto sinora detto induce già alla convinzione della necessità di una riaffermazione del decentramento autarchico e burocratico mediante la ricostituzione di un Ente Provincia e di una circoscrizione provinciale.

Tuttavia è opportuno riassumere gli argomenti di solito enunciati per dimostrare, ai fini della migliore ripartizione territoriale dei poteri, la necessità di un Ente intermedio fra il Comune e la Regione, avvertendo peraltro che tali argomenti acquistano singolare vigore rispetto ad una Regione a statuto speciale, come la Sicilia, per la quale è previsto un larghissimo passaggio di poteri sia legislativi che amministrativi dallo Stato alla Regione e che, essendo la seconda Regione italiana per popolazione e la prima per superficie, ha un numero di abitanti pari a quello della Svizzera ed una superficie che si avvicina a quella del Belgio (1).

Un accentramento regionale in condizioni siffatte avrebbe tutti gli inconvenienti più volte denunciati dell'accentramento statale, e la stessa formazione della Regione verrebbe snaturata non inserendosi essa, come uno degli

(1) Nella Svizzera fra i venticinque Cantoni (di cui il più popolato, quello di Zurigo, è inferiore per popolazione alle due maggiori Province siciliane) ed i Comuni, che sono ben 3.164, si inseriscono, nei Cantoni più importanti, i Distretti. La estrema varietà dell'ordinamento svizzero e la rigogliosa vita delle Comunità e degli Enti autonomi svizzeri non possono trovare riscontro altrove. Ma anche nel Belgio, le cui tradizioni sono del tutto diverse, fra i Comuni e lo Stato ci sono ben nove Province, per le quali vige il principio costituzionale che ai rispettivi Consigli deve essere dalla legge attribuito « tutto ciò che è di interesse provinciale », mentre viene garantito anche che « parecchie Province e parecchi Comuni possano intendersi o associarsi nelle condizioni e secondo il modo da determinare per legge ».

elementi della trasformazione dello Stato, in un sistema organico ed equilibrato di autonomie e di libertà locali nel quale la stessa autonomia regionale trova la sua giustificazione, ma acquistando quasi il significato di un distacco e di una contrapposizione allo Stato per motivi che trascenderebbero quelli della autonomia e dell'autogoverno locale; significato separatista dell'autonomia che (bisogna riconoscerlo) è stato sempre respinto dagli uomini responsabili del Governo regionale siciliano e che del resto contrasterebbe con lo stesso articolo 1 dello Statuto della Regione siciliana il quale parla di una « Regione autonoma entro l'unità politica dello Stato italiano ».

Nemmeno « il federalismo, come tale, risolve il problema della libertà locale », potendo « le libertà comunali e municipali essere affogate dalla centralizzazione in ognuno dei diversi Stati confederati », come giustamente osservava Mazzini nel 1833; tanto più bisogna evitare che il regionalismo dia rilievo ad una sola autonomia locale con il sacrificio di altre autonomie. La libertà della Regione non deve quindi « affogare » alcuna altra libertà locale, che è libertà non soltanto nei rapporti con lo Stato ma anche con altri Enti autonomi, per cui tali libertà locali, bene regolate dalla collettività nazionale, vengono a connettersi l'una con l'altra e si collegano infine con le libertà più generali fortificandole e traendone alimento.

Come fu ben detto proprio nella Camera dei Comuni di Sicilia nel 1848, non bisogna « uccidere la vitalità di tutti i corpi onde la Nazione si compone » (D'Ondes), non bisogna « disgregare al tutto la Nazione fra i municipi e il Parlamento » procedendo « la natura nelle sue composizioni per gradi », per cui occorre « mettere dei corpi intermedi, interpolare le Assemblies provinciali » (Interdonato).

Non « uccidere la vitalità di tutti i corpi » significa anche impedire che la Regione, prodotto di autonomia e di libertà, incoraggi quelle tendenze paternalistiche, purtroppo così vive in Italia, per cui si crede che il Governo, così nazionale che regionale, possa fare tutto e provvedere a tutto; convinzione questa ben facile a trasformarsi in delusione e rampogna, quando, soffocate le spontanee iniziative dal basso e la possibilità di risoluzione *in loco* del

maggior numero possibile di problemi, mutato in « viaggio a Palermo » il « viaggio a Roma » per il disbrigo di pratiche amministrative, non si vedessero giungere tutti i larghi benefici sperati dall'alto. Pertanto la Regione, consacrazione del principio delle varietà locali nella fondamentale unità nazionale, come non può a sua volta disconoscere le varietà più specifiche e tentare di livellare ciò che è diverso sia pure nella essenziale unità regionale, così non può desiderare quelle artificiali « agglomerazioni di interessi » che sono state tante volte deprecate né pretendere di dirigere tutte le manifestazioni della vita locale.

Ad una rigogliosa vita della Regione deve corrispondere una rigogliosa vita degli Enti territoriali minori, Comuni e Province, le cui Assemblee elettive, espressione immediata ed efficace di autogoverno, ad ancora più diretta conoscenza dei bisogni locali, sotto il più immediato controllo di una opinione pubblica locale particolarmente avvertita e interessata, possono soddisfare nel migliore dei modi gli interessi e le aspirazioni di gruppi umani più o meno ampi.

Se ciò è vero, è chiaro che anche il più largo decentramento burocratico regionale non potrebbe del tutto supplire alla mancanza di vitali Enti territoriali. Tale decentramento sarà indubbiamente utile, soprattutto se connesso con quel particolare modo di esercizio delle funzioni regionali previsto dall'articolo 2 del presente disegno di legge; ma è pure possibile che tale decentramento, soprattutto ove non si attui attraverso gli Enti territoriali minori, per una forza insita nello stesso sistema gerarchico di cui pure tende a correggere gli effetti, per il mantenuto vigore di un centro da cui non possono non continuare a partire comandi e direttive, venga ad un certo momento a trasformarsi in una nuova e diversa forma di accentramento, come non sono mancati esempi in passato anche in Italia.

Si costituiscano quindi, anche in Sicilia, vigorosi Enti autonomi subregionali, espressione di insopprimibili forze locali, focolai di vita e di azione, garanzia efficace di libertà locale, in bene regolati rapporti con la Regione, che potrà vedere agevolato e snellito il suo stesso funzionamento, e con lo Stato che anche nei confronti degli Enti territoriali minori dovrà

adempiere al dovere di solidarietà nazionale di assicurare un tenore di vita civile in tutte le zone arretrate o depresse della nostra Nazione.

12. Il problema delle libertà locali in Sicilia si connette specificamente con quello della funzione delle città capoluoghi di provincia, le quali, per parafrasare un concetto del Cattaneo, rappresentano tanti «centri di gravità» della Sicilia.

Le alterne vicende della grande isola collegate con il fiorire dell'una o dell'altra civiltà mediterranea hanno fatto sì che ora l'una o l'altra città abbia assunto lungo il corso di una storia millenaria importanza preminente nella vita e nelle attività siciliane. Siracusa, grandissima città del mondo ellenico, al centro di un forte Stato mediterraneo, fu capitale anche con i Romani e con i Bizantini sino alla invasione araba. E tradizioni assai illustri vantano anche Messina grande emporio commerciale a partire dai Normanni che sulla base di un disputatissimo antico documento a lungo contrastò nell'età di mezzo il *primatus* a Palermo pure comunemente riconosciuta *regni caput*, e Catania sede preferita un tempo della dinastia aragonese la quale viene oggi da moltissimi ritenuta la città più viva della Regione nel campo dell'economia. E gli esempi potrebbero continuare ove si volessero considerare altre città capoluoghi di provincia che mai hanno avuto o preteso il primo posto, pure vantando anch'esse, insigni focolai di vita e di energie locali, una loro peculiare importanza che non è possibile disconoscere o sminuire.

Per tali motivi, lo stesso Movimento per la indipendenza della Sicilia, il cosiddetto Movimento separatista, proponeva che i dicasteri del vagheggiato Stato siciliano dovessero avere sede in varie città dell'Isola. Più recentemente, mentre si levavano pubblicamente (specie nei giornali di Catania) voci, come quella del professor Zingali, contro un asserto accentramento nel capoluogo della Regione, contro un «mito palermitano», il deputato nazionale Bellavista (pure di origine palermitana) asserendo «che la Regione ha manovrato accentrando e non decentrando le sue funzioni» e che «la manovra accentratrice ha avuto tono, calore e sapore spiccatamente palermitani», ha

proposto addirittura di trasportare ad Enna, *umbilicus Siciliae*, il capoluogo della Regione.

Non sembra però necessario giungere a tanto, ne è indispensabile sminuire il ruolo regionale di Palermo, città cara a tutti i siciliani *ultra et citra flumen Salsum* anche per la parte avuta durante il Risorgimento italiano, nè tanto meno rinfocolare deprecabili rivalità e meschini campanilismi che ieri si manifestavano con la richiesta di nuove Regioni e che ora stanno funestando altre Regioni italiane rispetto ai quali è stato giustamente ripetuto l'ammonimento che la Regione non deve funzionare per il bene del capoluogo ma il capoluogo per il bene della Regione.

Ma è indubbio che quelle proposte ed i sentimenti da cui sono state ispirate esprimono la fondamentale esigenza di valutare adeguatamente la funzione, entro la Regione, di città assai importanti che hanno una loro specifica individualità ed un compito da mantenere e da sviluppare per il benessere collettivo. E ciò tanto più che tali città si sono ormai quasi sempre così bene fuse, in un vicendevole scambio di idee e di sentimenti, con la popolazione della rispettiva Provincia che sminuire il capoluogo provinciale ed annullare la Provincia significherebbe non soltanto disconoscere le «membrature naturali» delle Sicilia ma anche specificatamente recare pregiudizio ai centri vicini al capoluogo, aventi anch'essi ben spesso storia e tradizioni illustri, ed i quali hanno in comune con il capoluogo necessità ed interessi che non possono essere comunali ma non sono nemmeno regionali.

Se ciò è vero, appare subito l'impossibilità di cancellare quella circoscrizione territoriale che dal capoluogo prende nome, negare quell'Ente territoriale Provincia che con una sua Assemblea possa provvedere ad interessi suoi propri.

Bisogna fare in modo che a Palermo si deliberino, secondo lo Statuto della Regione, le leggi regionali e si diano le direttive e gli impulsi per la loro esecuzione, mentre la deliberazione degli affari amministrativi più particolari e la esecuzione specifica di tutte le leggi statali e regionali avvengano nell'ambito decentrato della Provincia attraverso o sotto il controllo di quelle Assemblee provinciali che lo stesso Parlamento siciliano del 1848 invocava.

In tal modo, se sarà rispettata la varietà nell'unità regionale e al di sopra di essa nella unità nazionale, se sarà garantito l'avvenire dei centri più importanti della Sicilia, nessuna città potrà temere attentati ai suoi interessi e più vivo sarà in tutta la Sicilia l'interessamento per la Regione, più sentita la solidarietà regionale non turbata da preoccupazioni e rafforzata dalla certezza che la Regione non può soffocare i centri di vita locale come non può attentare a quel sentimento di unità nazionale per cui gli italiani si riconoscono tali al di sopra di ogni divisione territoriale.

13. La ricostituzione della Provincia potrà anche servire ad eliminare il pericolo di una politica di lavori pubblici deliberati al centro, ieri centro dello Stato oggi centro della Regione, anche quando tali lavori pubblici concernono direttamente gli Enti territoriali minori e possono quindi essere meglio valutati *in loco* da una Assemblea provinciale o comunale in rapporto con i sacrifici di spesa che essi impongono.

Una politica ragionevolmente decentrata di lavori pubblici potrà attenuare, in sede di distribuzione delle somme del bilancio regionale, quella vivace gara di accaparramento di lavori pubblici di interesse locale, subregionale, che già si imputava a difetto dell'accentramento dello Stato e che potrebbe servire, per riferirci alle parole del Consiglio straordinario di Stato in Sicilia del 1860, a «tirare addosso» alla Regione «biasimo e nimistà che non si possono evitare da chi maneggi da lungi i minuti negozi»; gara che falserebbe quindi il significato ed il valore della autonomia della Regione la quale qualche volta potrebbe essere costretta (come già è avvenuto in Sicilia con forte limitazione dei poteri discrezionali del Governo regionale) a ripartire automaticamente *pro capite* l'importo disponibile per i lavori pubblici o per certi lavori pubblici, eliminando così in qualche modo l'accusa di politica elettorale e di parzialità (ed in particolare di parzialità verso il capoluogo regionale), ma incorrendo in altre censure rispetto al «polverizzamento» delle spese e quindi alla produttività dei lavori ed alla urgenza di potenziare in primo luogo con certi lavori pubblici alcune zone più arretrate o depresse, di aiutare i centri abitati meno in grado di fare fronte alle esigenze di una vita civile.

In Sicilia, ai fini di una politica di produttività e di elevazione del tenore di vita dei ceti popolari, dovranno trovare luogo contemporaneamente i lavori pubblici di competenza diretta dello Stato, quelli di competenza regionale compresi i lavori pubblici imputabili al fondo di solidarietà dell'articolo 38 dello Statuto regionale ed i lavori pubblici che interessano aree e popolazioni più ristrette, che sono più facilmente localizzabili e quindi sono di competenza degli Enti territoriali subregionali. Questi ultimi saranno pertanto assunti, oltre che dai Comuni, dalle Provincie, le quali, come è stato proposto per le Regioni a Statuto comune, potrebbero, attraverso le loro Assemblee elettive, approvare «piani generali di opere pubbliche provinciali ed i relativi finanziamenti», cioè graduare le opere pubbliche secondo la loro urgenza e convenienza in rapporto con i sacrifici finanziari che dovrebbero sostenere i contribuenti provinciali sia pure tenendo conto di eventuali contributi dello Stato o della Regione.

Ed in verità la legge 3 agosto 1949, n. 589, abbandonando il sistema invalso di lavori pubblici eseguiti dallo Stato (ed in Sicilia anche dalla Regione in base alla legge regionale 5 agosto 1949, n. 46) in sostituzione degli Enti interessati, ha, con maggiore rispetto delle autonomie locali, restituito ai Comuni ed alle Provincie, ed in genere agli Enti locali la facoltà e quindi la responsabilità di eseguire, sia pure con il contributo dello Stato (più elevato nelle Regioni dell'Italia meridionale ed insulare), opere pubbliche di interesse degli Enti locali, come opere stradali, igieniche e sanitarie, edilizie, portuali minori e di fornitura di energia elettrica per illuminazione. È una politica di lavori pubblici, che, ove la legge fosse adeguatamente finanziata, potrebbe dare finalmente ai Comuni ed alle Provincie della Sicilia la possibilità di assicurare condizioni di vita civile e di promuovere il progresso economico, ove peraltro contemporaneamente fosse effettivamente attuata una riforma della finanza locale che permettesse a tali Enti, ed in particolare ai Comuni minori che si vogliono favorire, di avere i mezzi finanziari per fare fronte alla parte di spesa a loro carico (che in molti casi è la minore parte) ed all'ammortamento dei mutui relativi.

Alla Regione siciliana, sgravata dal peso di quei lavori pubblici finanziati in buona parte direttamente con fondi statali, resterebbero più ampie possibilità, in base ad un « piano economico » di sua competenza, di provvedere con i mezzi propri e con quelli dell'articolo 38 dello Statuto della Regione ottenuti « a titolo di solidarietà nazionale » (in relazione del resto con lo stesso articolo 119 della Costituzione), alla esecuzione di lavori pubblici superprovinciali che abbiano, come recentemente affermava l'assessore regionale alle finanze La Loggia davanti all'Assemblea regionale « un carattere tipicamente strumentale ai fini del risorgimento economico dell'Isola ».

Vale la pena di osservare, proprio in relazione con la sopra citata legge del 3 agosto 1949, n. 589, che, con la soppressione effettiva della Provincia, verrebbe ad essere soppresso in Sicilia proprio uno degli Enti che possono, secondo la menzionata legge, chiedere il contributo dello Stato, con evidente danno della Sicilia la quale per evitarlo dovrebbe eventualmente impostare un nuovo problema di versamenti ad altro titolo da parte dello Stato in aggiunta a quelli di non certamente facile soluzione sorti in relazione con gli articoli 35 e 38 dello Statuto della Regione siciliana.

14. Si è già ricordato che l'abolizione della Provincia, anche come circoscrizione amministrativa, fu dettata principalmente dal proposito di abolire con ciò stesso l'organo a capo di tutta l'amministrazione governativa provinciale, di « cacciare i Prefetti ».

Ma ora può dirsi senz'altro che la premessa non era proporzionata all'effetto desiderato; per giungere alla abolizione del Prefetto non era davvero necessario cancellare una circoscrizione amministrativa così utile ai fini del decentramento statale e regionale.

Del resto, le critiche maggiori contro la carica prefettizia e le proposte di riforma (compresa quella di rendere la carica elettiva secondo il principio del *selfgovernment* inglese) o di abolizione del Prefetto derivavano soprattutto dall'influsso nocivo che « la più alta autorità dello Stato nella Provincia » (come si leggeva nel testo unico del 1934) poteva esercitare sulla vita degli Enti territoriali sottoposti a tutela e con i provvedimenti di urgenza sulle stesse libertà politiche dei cittadini.

Su questo punto la *communis opinio* si è tradotta in una esplicita norma costituzionale (articolo 130 della Costituzione) che limita il controllo sugli Enti locali e lo attribuisce ad un organo regionale, costituito nei modi stabiliti da una legge della Repubblica, ad un Comitato regionale, che (secondo quanto è stato proposto) potrà anche con sue sezioni funzionare in forma decentrata nei capoluoghi di provincia od anche eventualmente nei capoluoghi di circondario per quanto riguarda il controllo sugli atti dei Comuni.

Il disegno di legge per la Regione siciliana che ora si propone impedisce anch'esso, prevedendo organi « collegiali » di controllo, la possibilità di un Prefetto, tutore individuale degli Enti locali, sia esso dipendente dallo Stato che dipendente dalla Regione. Ed in verità la Regione siciliana che, nel suo Statuto ha limitato al minimo i compiti del Commissario dello Stato e che non ha altro controllo sui suoi atti amministrativi che quello della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana secondo il decreto legislativo 6 maggio 1948 n. 655, non potrebbe davvero soffocare l'autonomia degli Enti locali, che lo stesso Statuto vuole la « più ampia » possibile attraverso un organo regionale di controllo, mantenga esso la denominazione di Prefetto o ne abbia altra.

Resta il problema se i vari uffici statali (assai ridotti in Sicilia dato il largo passaggio di funzioni alla Regione) o regionali nella circoscrizione provinciale debbano essere coordinati o vigilati da un organo locale di governo al quale secondo un principio di decentramento burocratico potrebbero essere anche attribuite funzioni attualmente esercitate dagli organi governativi centrali e mantenute altre funzioni di amministrazione attiva, principalmente quella della indispensabile tutela dell'ordine pubblico.

La sopravvivenza del Prefetto sotto tali aspetti è stata lungamente discussa dalla Commissione della Camera dei deputati che ha esaminato il disegno di legge sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali, la quale ha poi deciso, escluso ogni potere prefettizio di controllo sugli Enti locali, di rinviare il problema alle leggi che dovranno regolare la struttura degli organi periferici dello Stato. Per la

Sicilia il problema deve essere anche specificamente rinviato al momento in cui saranno determinati gli organi periferici della Regione e precisato il significato dell'articolo 31 dello Statuto della Regione siciliana.

15. Venendo a qualche altra osservazione sul testo legislativo che si sottopone alla vostra approvazione, si richiama anzitutto l'attenzione sul fatto che si è tenuto ben conto delle « forme e condizioni particolari di autonomia » già attribuite alla Sicilia come alle altre Regioni a Statuto speciale secondo l'articolo 116 della Costituzione. Cosicché, osservati alcuni fondamentali principi di carattere costituzionale, spetterà poi alla Regione, e non allo Stato, determinare con sua legge l'ordinamento degli Enti territoriali più appropriato alle condizioni dell'Isola. Dovrà essere poi risolto il grave problema della finanza delle Province e dei Comuni, che deve essere evidentemente coordinata con la finanza sia della Regione che dello Stato; ma in verità il problema non potrà avere in Sicilia una definitiva soluzione che nel momento in cui, con la emanazione della prevista legge regionale sull'ordinamento e sulle funzioni degli Enti locali, saranno determinati in modo preciso le funzioni e gli uffici corrispondenti dei vari Enti territoriali.

Se nel presente disegno di legge si è tenuto conto delle « forme e condizioni particolari di autonomia », si è cercato anche, nel formulare i fondamentali principi costituzionali, di discostarsi il meno possibile dalle analoghe formule della Costituzione e degli Statuti speciali, non soltanto per rafforzare quella essenziale unità di tutto il nostro sistema legislativo che non può essere disconosciuta, ma anche più specificamente per avvalersi, ora ed in futuro, di esperienze e di interpretazioni dottrinali o giurisprudenziali che potranno essere le medesime in tutta la Nazione.

La legge comunale e provinciale che la Assemblea regionale siciliana sarà chiamata ad approvare « determinerà » dunque l'ordinamento e le funzioni delle Province e dei Comuni. Sarà quindi il legislatore regionale che avrà competenza esclusiva per fissare le funzioni proprie delle Province e dei Comuni e quelle delegate o decentrate dalla Regione o dallo Stato (compreso l'esercizio della potestà regolamentare, di fondazione di Enti ammi-

nistrativi e così via) e che avrà competenza per determinare gli organi su base elettiva, siano essi organi deliberanti od esecutivi, che tali funzioni dovranno attuare.

Ma, come si è detto, tale legislazione esclusiva regionale, garantita dallo stesso articolo 14 dello Statuto della Regione siciliana, viene soggetta, con la presente legge costituzionale, ad alcuni limiti di ordine costituzionale.

Infatti la Regione, cui lo Stato viene a decentrare il compito di determinare l'ordinamento e le funzioni delle Province e dei Comuni, dovrà rispettare il principio costituzionale che tali Enti locali sono « Enti dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria » secondo la formula che, con riferimento ai Comuni, si trova nello stesso articolo 15 dello Statuto della Regione siciliana; formula che si ritiene opportuno di mantenere intesa nel significato di attribuzione di una autonomia la più ampia possibile. Ed in vero, anche in Sicilia, dove pure la vita municipale fu forse meno rigogliosa ma anche meno disgregatrice che altrove, il Comune, si presenti esso in veste di città che di centro rurale, poggia sempre su elementi naturali così incontestabili e permanenti ed è il prodotto spontaneo di così specifici interessi che la Regione, al pari dello Stato, non può che prenderne atto al fine di attribuire le più vaste funzioni possibili e le più ampie possibilità di autogoverno. Ed anche alla Provincia deve essere riconosciuta la stessa « ampia autonomia » se si vuole che essa raggiunga, come deve raggiungere, i fini istituzionali per cui se ne propone la ricostituzione.

Si è ritenuto poi opportuno adottare sotto forma di norma costituzionale il principio che i controlli sugli atti delle Province e dei Comuni devono essere esercitati da organi « collegiali » della Regione per il motivo che si è già accennato trattando della questione della permanenza del Prefetto. E per quanto riguarda l'intensità di tale controllo, mentre nessun limite si è posto al controllo di legittimità che non è incompatibile con l'autonomia, per il controllo del merito si è costituzionalmente sancita, anche per la Sicilia, l'ottima formula dell'articolo 130 della Costituzione, impedendosi così quella sovrapposizione di volontà governativa sulla volontà dell'Ente autonomo che è stata unanimemente respinta.

16. Un discorso a parte merita l'articolo 2 della legge costituzionale sottoposta alla vostra approvazione, poichè esso, ponendo un principio che si ritrova con varie formule nella Costituzione (articolo 118) e negli Statuti speciali della Sardegna (articolo 44) e del Trentino-Alto Adige (articolo 14), prevede un ordinamento amministrativo regionale che è la migliore giustificazione della proposta ricostituzione della Provincia, la quale, sotto un certo aspetto, diventa uno strumento per l'attuazione di tale tipico criterio di decentramento regionale.

Tale fondamentale articolo deve essere inteso in armonia con la giustificazione di quello analogo della Costituzione; e cioè, come disse l'onorevole Mortati, che « per evitare il pericolo di trasportare nel seno della Regione quell'accentramento che si vuole sopprimere nello Stato » bisogna fare sì che la Regione, a parte la sua funzione legislativa nel che si concreta specificamente la sua autonomia, abbia una competenza amministrativa « concepita in funzione prevalentemente direttiva, normativa, di impulso, di controllo ».

Non è certo il caso di addentrarsi nelle delicate questioni che sono sorte o possono sorgere a proposito di tale articolo e precisare se e come con esso si tenda ad attuare nello stesso tempo un decentramento regionale sia istituzionale che burocratico, che si collega con il decentramento statale dell'articolo 1 e dell'articolo 2 dello stesso disegno di legge. Tali questioni si sono dovute in parte affrontare quando, nel recente disegno di legge in discussione davanti la Camera dei deputati, si sono dovuti stabilire più minutamente i « rapporti fra Regione, Provincia, Comune ed altri Enti locali », e dovranno essere affrontate domani dalla stessa Assemblea regionale siciliana in sede di approvazione della legge comunale e provinciale per la Sicilia.

Qua basti chiarire che, sulla base del principio costituzionale che si intende affermare, Province e Comuni verranno ad avere, anche in Sicilia, funzioni amministrative proprie ad essi spettanti sia in titolarità che in esercizio (« determinate » dalla legge regionale) e funzioni delegate per il loro esercizio sia dalla Regione (con legge o nei casi legislativamente previsti con atto amministrativo) sia dallo

Stato (con legge). Inoltre, con una forma tipica di decentramento burocratico regionale, gli uffici degli Enti territoriali subregionali, Province e Comuni, varranno normalmente per l'esercizio delle altre funzioni amministrative della Regione, per cui i titolari di quegli uffici di Enti subregionali assumeranno in quel caso la posizione di organi sia regionali che provinciali o comunali, come è del resto previsto in altre ipotesi dallo ancora vigente ordinamento amministrativo (articolo 142 testo unico della legge comunale e provinciale del 1915) e sostanzialmente avviene anche in Sicilia, in regime transitorio, in cui (specie nel campo dei lavori pubblici regionali secondo la legge regionale 5 agosto 1949, n. 46) la Regione si avvale spesso degli uffici tecnici degli Enti locali, oltre che degli uffici statali.

La direttiva che si dà alla Regione con la legge costituzionale è quindi chiara e netta. Alla Regione siciliana, per l'esercizio delle sue funzioni amministrative (nello Statuto della Regione siciliana non è prevista la possibilità di delega di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione) non viene formalmente vietato di creare uffici centrali od uffici periferici nelle circoscrizioni provinciali, comunali ed anche eventualmente circondariali; uffici periferici ai quali, secondo un principio di decentramento burocratico, andrebbero attribuite le maggiori possibili funzioni ed il maggiore possibile potere discrezionale.

Ma, di regola, la Regione, per evitare qualsiasi aggravio burocratico e per ottenere una più diretta collaborazione delle forze locali, dovrà servirsi degli Enti esistenti (Comune, Provincia ed altri Enti locali) ai quali la Regione stessa delegherà, nei modi che crederà di adottare, l'esercizio delle sue funzioni amministrative. Quando non delegherà le sue funzioni, dovrà almeno avvalersi degli uffici degli Enti locali.

Lo Stato, poi, attuando l'articolo 5 della Costituzione, si varrà, per l'esercizio delle sue funzioni amministrative, degli Enti territoriali minori, mentre, nell'ipotesi di una sua amministrazione diretta, si servirà delle circoscrizioni provinciali o comunali ed eventualmente di quelle circondariali sempre ai fini del decentramento.

Se la direttiva fondamentale è di ridurre al minimo l'apparato burocratico regionale e di evitare qualsiasi accentramento regionale di funzioni amministrative, la Regione siciliana, pure mantenuta ferma la sua particolare legislazione « concorrente » e le sue funzioni esecutive ed amministrative in materia di assunzione di pubblici servizi e la possibilità di gestire direttamente tali pubblici servizi, non dovrà favorire una indebita regionalizzazione di pubblici servizi e non dovrà quindi porre ostacoli alla municipalizzazione e provincializzazione degli stessi pubblici servizi (secondo il testo unico del 15 ottobre 1925, numero 2578) ogni qualvolta si tratti di servizi da svolgersi nell'ambito dell'Ente territoriale subregionale e di non prevalente interesse regionale. E la Regione, tenuta a decentrare le sue funzioni ispirandosi alle « esigenze della autonomia e del decentramento », eviterà poi di accentrare (sia pure negli Enti territoriali minori) attribuzioni in atto esercitate da Enti di diritto pubblico, come ad esempio le Camere di commercio, industria ed agricoltura (che hanno loro particolari compiti, più che di amministrazione attiva, di rappresentanza, di propulsione, di coordinamento degli « interessi commerciali, industriali ed agricoli della Provincia ») o di « assorbire » in uffici burocratici regionali Aziende ed Enti autonomi che, specie nel campo del turismo, hanno una loro specifica funzione.

Del resto, se il principio del decentramento sotto i più vari aspetti delle funzioni amministrative regionali sarà opportunamente attuato, la Regione non dovrà certamente andare alla ricerca del modo di accrescere le funzioni dell'Ente territoriale intermedio al fine di renderlo vitale ed efficiente, trovando la Provincia la sua ragione di essere nello stesso modo nor-

male di esercizio di tutte le funzioni amministrative passate dallo Stato alla Regione.

Onorevoli senatori, il disegno di legge costituzionale che si sottopone alla vostra approvazione, più che nelle sue disposizioni concrete, deve essere inteso nello spirito che lo pervade e ne segna tutta la sua peculiare importanza.

Reso necessario dallo stesso carattere di legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, perfettamente rispondente alla evoluzione della opinione pubblica nazionale e del sentimento popolare siciliano (per cui è da augurarsi che non trovi opposizione davanti gli organi legislativi nazionali ed in sede regionale), il disegno di legge, non modificando in nulla la attuale ripartizione dei poteri fra lo Stato e la Regione siciliana garantita dallo Statuto speciale, mira ad attuare in Sicilia una particolare distribuzione territoriale dei pubblici poteri, una specifica struttura degli Enti ed uffici periferici, un esercizio tipicamente decentrato di funzioni amministrative, che sono in completa armonia con i principi di autonomia e di libertà locale che la stessa Regione siciliana ha rivendicato per affermare la sua posizione costituzionale « entro l'unità politica dello Stato italiano ».

Il Senato della Repubblica, quale organo di revisione costituzionale, fissando i principi di una organizzazione amministrativa siciliana più adatta all'esercizio delle pubbliche funzioni, potrà contribuire a creare le premesse per la soluzione di quei problemi politici, economici e sociali, che dovrà permettere alla Sicilia un più alto livello di vita ed una più intima unione spirituale nell'ambito della Repubblica « una ed indivisibile ».

DISEGNO DI LEGGE

COM —

Gli articoli 15 e 16 dello Statuto della Regione siciliana sono abrogati e sostituiti dai seguenti:

Art. 1.

Nella Regione siciliana, le Province ed i Comuni sono Enti dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria, con ordinamento e con funzioni determinati dalle leggi regionali.

Le Province ed i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale.

Le circoscrizioni provinciali possono essere con legge regionale suddivise in circondari, con funzioni esclusivamente amministrative, per un ulteriore decentramento.

Art. 2.

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole agli Enti locali o valendosi dei loro uffici.

Leggi della Repubblica possono delegare agli Enti locali funzioni amministrative dello Stato.

Art. 3.

Il controllo di legittimità sugli atti degli Enti locali è esercitato, anche in forma decentrata, da organi collegiali della Regione e nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale, la quale può in determinati casi ammettere il controllo di merito al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte degli Enti deliberanti.

Art. 4.

La Regione, sentite le popolazioni interessate e per quanto riguarda le Province su iniziativa dei Comuni, può con legge istituire o sopprimere Comuni o Province e modificarne le circoscrizioni e denominazioni.

Art. 5.

Sino all'approvazione del nuovo ordinamento amministrativo le Province ed i Comuni hanno la struttura e le funzioni secondo le leggi statali in vigore nella Repubblica.

La elezione degli organi elettivi delle Province avrà luogo contemporaneamente alla elezione della Assemblea regionale.