

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3683

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BARBERA, ZANGHERI, PELLICANI, ANGIUS, BASSANINI, FERRARA, STRUMENDO, TORTORELLA, NOVELLI, ALBORGHETTI, VISCO, BARBIERI, ALINOVİ, PACETTI, FORLEO, REICHLIN, VIOLANTE, CERVETTI, QUERCIOI, GABBUCCIANI, GEREMICCA, NICOLINI, CASTAGNOLA

Presentata il 2 marzo 1989

Revisione degli articoli 114 e 129 della Costituzione

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il presente progetto di riforma dell'articolo 114 e di abrogazione dell'articolo 129 della Costituzione si collega alla proposta di legge n. 2952 presentata alla Camera dai gruppi del PCI e della Sinistra indipendente il 4 luglio 1988 (il cui testo viene ripreso, con alcune modifiche, nella proposta di legge ordinaria n. 3684 presentata contemporaneamente alla presente proposta di legge costituzionale). A quel progetto si rinvia per l'indicazione delle ragioni che, in una società complessa, spingono alla creazione di governi locali forti, insediati in dimensioni territoriali adeguate, liberati da vincoli paralizzanti, sostenuti da sistemi politici autorevoli. In

particolare quest'esigenza si pone per le aree metropolitane (individuate nelle aree di Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, Bologna, Firenze cui possono aggiungersi, per le particolari caratteristiche che le contraddistinguono anche le aree di Venezia e Bari; mentre non sono indicate Palermo e Catania perché città sottoposte alla legge regionale siciliana) in cui è concentrata gran parte della popolazione (quasi un terzo), in cui più acuti appaiono i fenomeni di crisi propri delle società complesse e in cui alte potenzialità di sviluppo si accompagnano a gravi forme di emarginazione sociale, a strozzature dello sviluppo stesso determinate dalle incursioni, al di fuori delle regole

generali, di grandi gruppi finanziari e enti settoriali. Ancor più nelle aree metropolitane v'è l'esigenza di governi locali forti, in grado di orientare secondo disegni unitari, e sulla base di programmi nazionali e regionali, lo sviluppo e la qualificazione urbana. Ed è proprio tale esigenza che ha indotto i presentatori del citato progetto ad escludere soluzioni, pur autorevolmente sostenute, dettate o da una sorta di inerte realismo o da ben precisi calcoli politici, che preferirebbero puntare esclusivamente su vincoli meramente procedimentali che dovrebbero legare insieme i comuni dell'*hinterland*, il comune capoluogo, le province, la regione, le amministrazioni e le aziende statali. Tali soluzioni, peraltro non ancora decollate con successo laddove tentate, finirebbero per favorire una direzione ministeriale dello sviluppo metropolitano, dando spazio agli « interessi forti » e comunque privando l'area metropolitana di un autorevole governo unitario legittimato democraticamente (e tali sono i Commissari o gli uffici speciali istituiti per alcune città del mezzogiorno). Ed è ancora tale esigenza che porta ad escludere soluzioni che puntano esclusivamente su forme associative, mono o polifunzionali. Tali soluzioni sono in crisi nei Paesi che li hanno adottati (soprattutto in Olanda e Germania federale) e sono stati, del resto, negativamente sperimentati nel nostro Paese attraverso i fragili comitati comprensoriali (o le associazioni polifunzionali) istituiti con legge regionale. Né sono presenti in Italia le condizioni storiche e geografiche che in altri Paesi (da ultimo la Spagna e la stessa Francia) ha consentito di puntare sulla regione come ente di governo metropolitano.

Il citato progetto rifiuta inoltre la coesistenza prevista in altri progetti di quattro livelli nel governo delle aree metropolitane; rifiuta cioè il tentativo di mantenere in piedi sullo stesso territorio metropolitano le circoscrizioni (o le municipalità), il comune capoluogo, i comuni della cintura, le province, le regioni. Tale intento appare ancor più valido oggi dopo il fallimento del tentativo operato dal di-

segno di legge del Governo (atto Camera n. 2924) di riproporre tale soluzione, frutto peraltro più di una valutazione di convenienza (non scegliere fra comune e provincia) che di un disegno razionale.

Secondo il citato progetto del PCI e della Sinistra indipendente « più che partire dall'esistente aggiungendo nuovi livelli è preferibile partire dalle funzioni » puntando alla creazione (secondo modelli da tempo sperimentati in altri Paesi e a Londra fino alla riforma del 1985) di un doppio livello: il primo formato dal livello di base (in quel progetto individuato nei « municipi », in questo progetto definiti « comuni urbani ») a cui sono affidati prevalentemente « servizi alle persone »; il secondo formato da un Governo metropolitano (che rimuovendo i vincoli dell'articolo 114 può definirsi il « comune metropolitano ») cui sono prevalentemente affidati poteri di pianificazione, a maglie larghe, dell'intera area metropolitana, l'infrastrutturazione del territorio e i cosiddetti « servizi di area vasta ».

La suddivisione — è appena il caso di accennarlo — non può essere netta ma solo orientativa essendo necessario talvolta allocare servizi alle persone al livello metropolitano (ad esempio i presidi ospedalieri) e non dovendosi escludere compiti di pianificazione, a maglie larghe, assegnati agli enti di base. Spetta comunque alla legge ordinaria individuare i criteri per l'ottimale allocazione dei servizi e per la indispensabile ridefinizione delle circoscrizioni territoriali (delimitazione dell'area metropolitana, che può essere affidata alla legge regionale, suddivisione del comune capoluogo, ridefinizione dei comuni conurbati).

Sarebbe stato possibile pervenire agli stessi risultati riconoscendo alla provincia che insiste sull'area metropolitana funzioni speciali di governo dell'area metropolitana ma ciò avrebbe comportato la spaccatura e la scomparsa del comune capoluogo assorbito da un lato dalla provincia e dall'altro dai comuni eretti al proprio interno. Ma sarebbe stata una operazione che avrebbe comportato delle forzature difficilmente accettabili dalle

popolazioni. Per non dire dell'inadeguatezza dei confini delle province delle zone interessate non sempre coincidenti con le aree metropolitane.

La modifica dell'articolo 114 distinguendo fra comune metropolitano e comuni urbani e facendo assumere al comune metropolitano le funzioni proprie della provincia e le altre previste dalla legge, consente di mantenere la dignità di comuni urbani ai comuni dell'*hinterland*, evita il declassamento a municipi degli stessi e inoltre innalza a comuni urbani le principali circoscrizioni della città; in breve trasformando profondamente il comune capoluogo in un'entità nuova. La nuova autorità metropolitana viene dunque costruita superando l'attuale comune capoluogo e l'attuale provincia (come nello *city county* negli USA o le *Kreisfreie-städte* nella Germania federale) e dando a tutte le comunità dell'area spesso emarginate dalle scelte del comune capoluogo l'opportunità di contare di più sia attra-

tivi del comune metropolitano sia attraverso il mantenimento di forma significativa di organizzazione comunale.

La modifica dell'articolo 114 dovrebbe rendere più agevole, inoltre, l'abrogazione dell'articolo 129, già prospettata dalla « Commissione Bozzi » e auspicata da autorevole dottrina. Tale articolo, infatti, non solo contiene la previsione di un istituto ormai obsoleto quale il circondario ma soprattutto vincola il legislatore, e conseguentemente le amministrazioni statali e del parastato, a far corrispondere a ciascuna provincia l'insediamento di organi statali e di sedi di enti pubblici (dalla prefettura alla sede della Banca d'Italia, alla sede dell'INPS, ecc.). Ciò provoca un duplice effetto negativo: incentiva artificialmente la domanda di istituzione di nuove province e nello stesso tempo rende più complessa e costosa per le finanze pubbliche la creazione dell'ente locale provincia, spesso così necessaria per le esigenze della programmazione regionale e dell'autogoverno locale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. All'articolo 114 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Nelle aree ad intensa concentrazione urbana, delimitate con legge regionale, le funzioni della Provincia e le altre indicate dalla legge della Repubblica sono svolte dal Comune metropolitano, ripartito in Comuni urbani ».

ART. 2.

1. L'articolo 129 della Costituzione è abrogato.