

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

VI LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI MODELLI ORGANIZZATI-
TIVI PER IL RIORDINAMENTO DEGLI UFFICI CENTRALI
E PERIFERICI DELLO STATO**

Resoconto stenografico

9ª SEDUTA

VENERDÌ 14 DICEMBRE 1973

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 207, 216, 217 e <i>passim</i>	BOAZZELLI	Pag. 207, 217, 218 e <i>passim</i>
FRANCHI	219, 220, 221 e <i>passim</i>	PIOMBINO	217
GALLONI	222, 224, 225 e <i>passim</i>		
MODICA	216, 218, 220 e <i>passim</i>		
SANTI	218		
TRIVA	224, 225		

Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il presidente della Associazione nazionale comuni italiani Boazzelli, il sindaco di Genova Piombino, il sindaco di Bari Vernolo e l'assessore del comune di Bologna Galgano.

La seduta ha inizio alle ore 9,45.

F R A N C H I, *deputato, f.f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

P R E S I D E N T E. Il sottosegretario Nucci, che doveva intervenire in rappresentanza del ministro Gava, ha avvertito di essere indisposto. Possiamo quindi iniziare i nostri lavori per non far attendere ulteriormente i colleghi, e gli ospiti dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia, con a capo il loro presidente, avvocato Boazzelli.

Saluto tutti con molta cordialità e sono convinto che i rappresentanti qui presenti ci aiuteranno, con la loro esperienza, a concludere questa prima fase della nostra indagine conoscitiva, la quale è diretta alla identificazione dei migliori modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato, e non può quindi ignorare (a parte il principale destinatario, che resta il cittadino) la pluralità degli enti locali, a cominciare dalle provincie e comuni, che concorrono all'amministrazione della cosa pubblica.

Questi enti, infatti, hanno avuto dalla Costituzione una particolare identificazione e tutela: ed è proprio in relazione all'attenzione che la Costituzione ha avuto nei confronti degli enti locali, ed in particolare dei comuni e delle provincie, che la nostra indagine si rivolge anche ai rappresentanti dei comuni italiani.

I riflessi che, con l'attuazione della riforma regionale, si sono avuti e si potranno verificare sempre più ampiamente sul tessuto pluralistico della nostra organizzazione pubblica devono essere rilevati nei loro aspetti negativi e positivi, nella prospettiva di un complessivo miglioramento, che tutti sentiamo urgente, nell'efficienza dell'organizzazione pubblica in genere.

Pertanto, sotto questo profilo, la pubblica amministrazione moderna non può non esprimere e significare un nuovo concetto di contatto tra i poteri pubblici ed il cittadino, e ciò attraverso la mediazione degli enti locali. Di qui il problema della presenza dello Stato nelle sue varie articolazioni e quello di una razionale distribuzione delle competenze che genericamente si possono definire pubbliche: problemi che assumono una decisiva importanza nel momento in cui l'attuazione regionale passa da una fase di impostazione ad una fase concreta di esercizio di funzioni e di responsabilità.

Tutti i rappresentanti regionali che abbiamo ascoltato hanno più volte lasciato intendere l'importanza che non possiamo non attribuire all'appuntamento, oramai prossimo, delle elezioni regionali del 1975: appuntamento non solo politico e partitico, ma altresì occasione di controllo democratico sull'efficienza degli enti pubblici.

Il presidente Boazzelli può ora dar corso alla sua esposizione. Successivamente, se i membri della delegazione vorranno aggiungere altre considerazioni, potranno farlo, secondo gli accordi intercorsi. A loro volta i membri della Commissione, ed io stesso se lo riterrò necessario, porremo qualche domanda che possa servire a soddisfare il bisogno di informazione che avvertiamo.

B O A Z Z E L L I. Desidero ringraziare il presidente Oliva per il suo cortese saluto e per l'introduzione che ha voluto fare a questo nostro incontro. Ringrazio altresì gli onorevoli senatori membri della Commissione.

L'ANCI considera un fatto importante e positivo che la Commissione parlamentare per le questioni regionali abbia voluto promuovere l'indagine conoscitiva sui problemi dei modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato ed abbia deciso di sentire anche la delegazione dell'Associazione dei comuni italiani.

I comuni, nel regime costituzionale delle autonomie locali che caratterizza il nostro ordinamento, considerano doverosa, ma anche necessaria ed essenziale la loro partecipazione a tutte le iniziative che attengono

alla piena attuazione della Costituzione ed alla costruzione del nuovo assetto dello Stato. Ritengono, altresì, che il Parlamento e la Commissione per le questioni regionali, in particolare, siano la sede più idonea a gestire insieme dei rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali per giungere quanto prima ad un assetto dei pubblici poteri veramente fondato sui principi della sovranità popolare, della partecipazione e delle autonomie regionali e locali.

L'obiettivo da perseguire quindi non tanto e non solo quello del riordinamento dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato — persona, quanto, piuttosto, quello dell'effettiva trasformazione di tutta l'organizzazione dei poteri pubblici in senso autonomistico e democratico. Ed in questo quadro l'ANCI ha molto apprezzato l'atteggiamento della Commissione parlamentare aperto ad accogliere contributi non limitati al ristretto campo del riordinamento dei Ministeri (come era previsto dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775) ma esteso all'insieme dei problemi della pubblica amministrazione.

Con l'entrata in funzione delle Regioni a statuto ordinario è stato rilanciato il processo di attuazione dell'ordinamento previsto dalla Costituzione e, quindi, il passaggio dallo Stato accentrato allo Stato delle Regioni e delle Autonomie. È un processo non lineare né senza contraddizioni ma che, tuttavia deve essere considerato irreversibile.

Nel nuovo assetto istituzionale lo Stato-persona, le Regioni, le Province, i Comuni costituiscono tutti insieme lo Stato-ordinamento o, in altre parole, la Repubblica italiana e sono tutti preposti a far politica ed a gestire la pubblica amministrazione. La Repubblica è costituita dall'insieme di questi soggetti che si presentano tutti come necessari ed essenziali alla struttura dell'ordinamento. La Costituzione garantisce a tali enti l'autonomia politica e cioè la concreta possibilità di svolgere effettivamente un'attività politico-amministrativa autonoma.

La rifondazione dello Stato-ordinamento nel quadro istituzionale autonomistico postula una riforma generale dello Stato-persona e la liquidazione del metodo centralistico di fare politica ed organizzare la pubblica

amministrazione e quindi la redistribuzione dei poteri e l'esaltazione ed il rinnovamento di tutti i livelli istituzionali (Regioni, province, comuni) con conseguente ridimensionamento — ed anche eliminazione — non solo dei Ministeri e degli uffici periferici dell'apparato statale, ma anche di enti parastatali ed enti pubblici vari centrali e periferici.

La riforma deve consentire di attuare il tipo di Stato chiaramente delineato dalla Costituzione, articolato democraticamente, ai vari livelli, che veda tutti i soggetti che lo costituiscono fortemente impegnati in tutti gli aspetti della vita economica, sociale e civile del Paese. Ne deriva una nuova collocazione degli enti territoriali nella società nazionale, non più come soggetti di determinati poteri settoriali o destinati a risolvere alcuni problemi delle comunità locali, ma bensì come soggetti dotati dalla potestà di intervenire ed operare ai fini dello sviluppo generale del Paese.

In quest'ampia ed articolata visione, un ruolo di particolare importanza spetta ai comuni, da considerare enti di base dello Stato, dotati di rappresentanza generale degli interessi delle comunità locali nei confronti dello Stato-persona, delle Regioni e degli altri enti pubblici in generale e compartecipati, quindi, della formazione della volontà nazionale e regionale e della programmazione economica.

Si tratta di concepire un comune nuovo, con strutture organizzative e funzionali trasformate ed adeguate alla diversa dimensione delle sue funzioni, dotato di potestà e di mezzi finanziari sufficienti, capace, fra l'altro, di promuovere ed organizzare un permanente collegamento con i cittadini, promuovendo ed organizzando forme di partecipazione popolare alla vita del Paese.

Non sembra superfluo ricercare il valore non meramente istituzionale del disegno autonomistico, che, viceversa, trae forza e motivazione proprio dalla necessità di imprimere una profonda modificazione qualitativa delle strutture pubbliche. Non contraddice, infatti, bensì è strettamente funzionale con gli obiettivi delle riforme sociali, della programmazione dello sviluppo e della migliore efficienza dell'apparato pubblico, stabilire un

diretto collegamento tra i poteri locali e i bisogni e le istanze democratiche delle comunità territoriali.

La riconosciuta incapacità dello Stato acconcentratore ad assolvere i sempre più rilevanti compiti di guida e di gestione della domanda sociale del Paese può essere risolta e sanata, anche in termini di modernità e di efficienza — oltre che, naturalmente in termini di democrazia e di partecipazione della base sociale — percorrendo con decisione la strada dell'autonomia e del decentramento.

Tutti i temi, che oggi premono per una rapida e organica soluzione e che toccano la stessa necessità di riscoprire un diverso modello di sviluppo della società nazionale fondato sull'estensione e sulla ristrutturazione dei consumi civili, investono ambiti di riforma (sanità, casa, scuola, trasporti, assetto del territorio, eccetera) che sarebbe grave errore considerare realizzabili al di fuori di una generale attivazione di ogni livello del potere democratico, al di fuori, cioè, di un processo che restituisca la pienezza delle prerogative costituzionali alle autonomie regionali e locali.

Con il Congresso di Bordighera del 1971 l'ANCI ha stabilito una stretta saldatura strategica, nella prospettiva della sua azione politica e rappresentativa, tra le sorti dell'ordinamento regionale e l'avvio di un decisivo rilancio delle autonomie locali, finalizzati entrambi e contestualmente ad una incisiva riforma democratica dei pubblici poteri. Da tale saldatura deriva una visione organica e complessiva dello svolgimento e della realizzazione di tutti quegli atti riformatori che debbono condurre, in maniera convergente, all'avanzamento del più generale processo di attuazione autonomistica della Costituzione repubblicana.

Oggi occorre, perciò, cogliere lucidamente i termini reali della fase politica e istituzionale, a cui si è giunti nella difficile opera di costruzione o, meglio di rifondazione su basi pluralistiche del potere democratico, non tanto e non solo per operare il pur necessario bilancio valutativo dell'esperienza sin qui condotta (in particolare a partire dalle elezioni regionali del 1970), quanto piut-

tosto per comprendere motivamente e per individuare con concretezza i nodi che, tuttora aperti, rimangono da sciogliere e quindi la direzione di marcia e gli atti politici e legislativi che, secondo un preciso ordine di priorità, logica e temporale, debbono essere realizzati.

I comuni stimano, perciò, necessario un chiaro e solido impegno risolutivo in ordine ai seguenti punti essenziali:

1) completamento del trasferimento delle funzioni regionali (superando i limiti riduttivi dell'impostazione dei decreti delegati), unitamente ad una nuova ed organica attribuzione delle funzioni dei Comuni e delle Provincie entro un univoco processo riformatore che deve investire sia le materie fondamentali per la vita delle Regioni (a partire dalla sanità, dall'assistenza sociale, dall'assetto del territorio, dai trasporti), sia il quadro giuridico — istituzionale che ne condiziona l'ordinamento e il funzionamento operativo (programmazione nazionale, contabilità, controlli statali, eccetera) sia, infine, la legislazione generale di principi sulle autonomie locali;

2) deleghe legislative e amministrative dallo Stato alle Regioni di tutte quelle funzioni che non solo consentano l'organicità della competenza amministrativa nelle materie regionali ma che permettano operativamente il conseguimento di una politica regionale programmata di sviluppo;

3) revisione della legge finanziaria regionale;

4) riforma organica della finanza locale;

5) riordinamento dell'amministrazione statale.

Oggi è indispensabile realizzare un rilevante impegno politico che deve essere operato dai diversi livelli istituzionali per concordare modi e tempi di realizzazione di tutti quei punti che, singolarmente e nel loro insieme, rappresentano la condizione reale per un ulteriore passo avanti del processo di attuazione autonomistica.

Pertanto, anche sotto questo profilo, l'apprezzamento dell'ANCI per l'audizione disposta dalla Commissione parlamentare per

le questioni regionali non è di natura formale, in quanto appare in tutta evidenza la consapevolezza della Commissione di voler coinvolgere, in questa fase dell'esperienza regionalistica e autonomistica, non solo le Regioni ma anche i rappresentanti unitari dei comuni e delle provincie. Questi, infatti, sono non meno delle Regioni direttamente interessati ad una corresponsabilizzata convergenza degli apporti e delle sollecitazioni.

L'ANCI auspica, in particolare, che possa essere considerata l'opportunità di concretizzare, al termine dell'indagine conoscitiva, una piattaforma di proposte, articolate e complessive, in ordine agli adempimenti legislativi e agli strumenti necessari per attuarle.

Sarebbe, altresì, auspicabile che potesse essere redatto — prima dell'apertura della seconda tornata di consultazioni, che noi chiediamo dopo questo primo panorama — una traccia schematica delle risultanze emerse al termine dei primi incontri, di maniera che, così meglio organizzato e orientato il confronto, le conclusioni politiche e operative di questa importante indagine possano costituire un quadro di riferimento per le forze politiche autonomistiche, per il Parlamento, per il Governo, per le Regioni e per le autonomie locali.

Si è già detto che i comuni condividono la necessità che debba essere portato a coerente completamento il processo di trasferimento dei poteri centrali alle Regioni, dando con ciò concretezza ai principi di organicità delle materie, di superamento di ogni residua « cogestione » delle medesime competenze ovvero di ogni contrapposizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni di precostituzione delle condizioni effettive che permettano alle Regioni il perseguimento degli obiettivi di sviluppo.

Occorre, tuttavia, rilevare come all'avviata attuazione dell'ordinamento regionale — insoddisfacente per il contenuto dei decreti delegati del gennaio 1972 e per la già ricordata mancata approvazione delle leggi di riforma nelle materie riservate alle Regioni — non abbia ancora corrisposto l'avvio della riforma ordinamentale dei comuni e delle pro-

vincie (ex articolo 128 della Costituzione), sia sotto il profilo strutturale sia sotto quello delle funzioni.

Per quanto in particolare riguarda il problema delle funzioni regionali occorre chiaramente rimarcare e distinguere tre aspetti e momenti: *a)* le funzioni regionali debbono essere trasferite in maniera organica e completa anche attraverso la delega amministrativa legislativa di altre funzioni non rientranti nell'articolo 117 della Costituzione; *b)* le Regioni, a loro volta, debbono delegare ai comuni e alle provincie tutte le loro funzioni amministrative concretamente ed estensivamente delegabili ivi ammettendo logicamente anche la « sub delega »; *c)* il legislatore nazionale deve, secondo criteri di contestualità, quanto meno logica se non temporale, trasferire funzioni (e mezzi corrispondenti ed adeguati) agli enti locali territoriali, avendo soprattutto riguardo dello specifico ruolo istituzionale del comune.

Sotto quest'ultimo aspetto, ma anche come considerazione di ordine più generale, occorre precisare che in questa fase politico-istituzionale non appare più sufficiente la mera conferma della garanzia negativa di escludere dalle materie di competenza regionale quelle funzioni che comuni e provincie esercitano attualmente rinviando ulteriormente — così come è stato previsto dall'articolo 17 della legge finanziaria e conseguentemente dai decreti-delegati — « il riordinamento e la distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali » stessi.

Tale garanzia, che trae origine direttamente dalla Costituzione (inciso del primo comma dell'articolo 118 e secondo comma dell'VIII disposizione transitoria), poteva risultare, di per sé, forse sufficiente soltanto nella prima fase di attuazione dell'ordinamento regionale, mentre oggi non è più procrastinabile il passaggio a quell'adeguamento delle leggi della Repubblica « alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni » che, come afferma in tutta chiarezza la IX disposizione transitoria della Costituzione, diviene un momento essenziale di completamento del dise-

gno costituzionale di trasformazione autonomistica dei pubblici poteri.

I comuni ritengono, pertanto che, per quanto riguarda la necessaria nuova attribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali territoriali si debba immediatamente avviare un processo che:

a) a livello nazionale, riconosca agli enti locali nuove funzioni proprie, tali che questi possano sempre meglio svolgere un intervento complessivo ed organico sulla realtà amministrata (territorio, servizi civili e attività economiche);

b) a livello regionale, devolva le funzioni della Regione attraverso l'istituto pubblicistico della delega agli enti locali territoriali secondo criteri di globalità, di programmazione e di aggregazione comprensoriale.

Problema di notevole interesse per i comuni, nella visione dell'ordinamento autonomistico, fondato sul consenso democratico e sul controllo popolare, è quello della definizione del contenuto pubblicistico della « delega di funzioni » fra soggetti costituzionali (dallo Stato alla Regione, dalla Regione ai comuni e/o alle provincie), in modo che questo « istituto » perda i prevalenti caratteri di diritto privato che una certa dottrina ed un certo orientamento giurisprudenziale gli hanno fino ad oggi conferito e si configuri, viceversa, come un istituto di diritto pubblico, idoneo a consentire una sostanziale e definitiva attribuzione di funzioni all'ente delegato, per la ricostruzione dello Stato secondo i principi costituzionali.

L'inquadramento giuridico dell'istituto della delega deve essere coerente al disegno autonomistico ed i concreti provvedimenti di delega devono, per un verso, rappresentare la saldatura dell'organizzazione autonomistica e decentrata dell'ordinamento della Repubblica e, per l'altro, anticipare soluzioni di riordinamento delle funzioni, di semplificazione delle procedure e di attivazione positiva della dimensione autonomistica degli Enti delegati al fine di favorire lo sviluppo economico, sociale e civile delle Comunità.

In questo senso, è necessario che le leggi di delega (del Parlamento, per le deleghe dal-

lo Stato alle Regioni, e delle Regioni, per le deleghe ai comuni ed alle provincie) operino il trasferimento per settori organici di funzioni e materie in modo da costituire una ricomposizione di competenze in capo all'Ente delegato, per il più rapido svolgimento dell'azione amministrativa e per la semplificazione dei rapporti degli enti fra loro e fra questi ed il cittadino.

È da escludere assolutamente che la delega possa dar luogo a rapporti di gerarchia e di subordinazione tra l'Ente delegante ed il delegato.

Infatti, la struttura pluralistica del nostro ordinamento garantisce la piena autonomia dell'Ente delegato anche nell'esercizio delle funzioni devolute.

Gli atti delegati devono essere imputati esclusivamente all'ente delegato ad ogni effetto (e quindi anche agli effetti dei controlli).

Le funzioni delegate dallo Stato alle Regioni devono, da queste, poter essere delegate ai comuni ed alle provincie nel quadro del riassetto delle attribuzioni, della semplificazione delle procedure e dei rapporti, di cui si è già detto.

La delega, proprio perchè istituto preordinato al riassetto delle funzioni tra gli enti, ai vari livelli dell'organizzazione costituzionale dello Stato, ed alla promozione delle autonomie locali, deve essere fatta esclusivamente a favore degli enti locali territoriali, provincie e comuni (che hanno organi eletti, sono soggetti ai controlli costituzionali, sono espressioni di volontà popolare, eccetera).

La delega deve essere accompagnata dall'assegnazione di mezzi finanziari adeguati per l'assolvimento delle funzioni delegate, lasciando alle autonome determinazioni dell'ente delegato l'utilizzazione dei fondi messi a disposizione.

La revoca delle funzioni delegate deve essere prevista come un fatto eccezionale, di assoluta gravità al quale si possa ricorrere soltanto quando sia incofutabilmente dimostrata l'impossibilità di vedere realizzate le funzioni delegate e comunque la revoca va circondata da appropriate ed efficaci garan-

zie democratiche. Su tutto il tema del riassetto delle funzioni fra gli enti (articoli 5 e 128; VIII e IX disposizione transitoria della Costituzione) i comuni ritengono sia giunto il momento di avviare un discorso nuovo anche alla luce della considerazione che molte funzioni trasferite alle Regioni sono di diretta competenza dei comuni (specialmente nel campo dell'assistenza sociale, sanitaria e scolastica, turismo, eccetera), per cui, in certo senso, non sarebbe proprio in siffatte materie parlare di deleghe dalla Regione all'ente locale e si dovrebbe piuttosto parlare di restituzione o di riassegnazione correttiva. Comunque il tutto rientra nel quadro generale di una migliore organizzazione dello Stato repubblicano e autonomistico.

Si stima di dover riservare, a questo punto, una specifica trattazione e, quindi, una particolare sottolineatura a due problemi, dalla cui urgente soluzione dipende in larga misura il superamento di alcune condizioni — non più sostenibili — di gravissimo ostacolo alla realizzazione dell'autonomia locale. Ci si riferisce al tema della riforma dei controlli ed al problema della finanza locale: su entrambi l'ANCI ha assunto concrete iniziative e formulato precise proposte risolutive che, pur non affrontando la globalità e la generalità degli aspetti ordinamentali e finanziari, si collocano in una prospettiva organica di riforma.

Dopo l'entrata in funzione degli organi regionali di controllo è palese la tendenza degli organi centrali dello Stato, secondati per certi aspetti da una sconcertante giurisprudenza della Corte costituzionale, a mantenere le più svariate forme di controlli atipici che consentono l'ingerenza nella vita e nelle attività degli enti locali (autorizzazione agli acquisti e le donazioni, omologazioni regolamenti, approvazione piante organiche, pareri, visti, certificazioni eccetera). Si tratta di atteggiamenti assolutamente inammissibili ed in contrasto col disposto dell'articolo 130 della Costituzione.

D'altro canto la stessa composizione dei comitati di controlli, mista di componenti eletti dal Consiglio regionale e di funzionari diversamente designati contribuisce a crea-

re confusione non solo sulla natura dell'organo (che deve invece essere regionale) ma anche sull'imputabilità delle funzioni (anche questa, invece, pienamente regionale). Non solo, ma gli organi regionali di controllo sono chiamati ad operare applicando, in generale, oggi nella situazione istituzionale assolutamente diversa, le norme sui controlli vigenti nel precedente regime di accentramento, fondate sui principi di vigilanza e tutela.

L'ANCI rivendica la piena attuazione, con legge nazionale, dell'articolo 130 della Costituzione che veda nelle Regioni il centro di promozione e di protezione delle autonomie locali eliminando ogni residua ingerenza degli organi statali e che al tempo stesso miri a limitare e snellire al massimo i controlli stessi.

In questo quadro è necessario:

a) che i componenti dell'organo di controllo siano nominati tutti dalla Regione assicurando equa rappresentanza alle minoranze;

b) che tutti i controlli vengano esercitati dall'organo regionale di controllo e ridotti alle forme tipiche di legittimità e di merito con esclusione quindi di tutti i controlli atipici comunque denominati e con esclusione di qualsiasi altro doveroso organo (Ministeri, comitati, commissioni, eccetera);

c) che l'esercizio del controllo di merito sia limitato a pochi atti fondamentali ed il rilievo eventuale possa concretizzarsi solo nella forma della richiesta motivata di riesame; e che il controllo di legittimità sia limitato ai vizi di violazione di legge e di incompetenza (con esclusione quindi dell'eccesso di potere);

d) che la funzione di controllo sia esercitata dagli organi regionali in forma collegiale, in sedute sempre pubbliche, riconoscendo il diritto agli enti interessati di essere sentiti ogni volta che lo desiderino sia nella fase istruttoria che in quella decisionale.

Ogni ragionamento sulla ristrutturazione dello Stato ripropone il tema scottante della finanza degli enti locali. Non è possibile affrontare *ab imis*, in questa sede, il problema, del resto ampiamente trattato nell'ultimo

Congresso dell'ANCI e nei Convegni di Viareggio degli ultimi anni.

Preme qui tuttavia ricordare l'urgenza dell'impostazione e dell'avvio a soluzione della riforma organica della finanza locale secondo principi e fondamenti che consentano di ricondurre, alfine, il problema entro un quadro costituzionalmente corretto, ben diverso da quello contenuto nella riforma tributaria in corso di attuazione.

Le autonomie regionali e locali hanno come presupposto e garanzia un tipo di autonomia finanziaria, ampia ed articolata, che si palesa coesistente all'autonomia politica ed è posta sullo stesso piano di questa a presidio e garanzia di sviluppo della democrazia.

Cosicchè il sistema finanziario della Repubblica deve corrispondere all'esigenza di assicurare ai vari livelli di potere politico-amministrativo non solo una quantità di risorse economiche proporzionate alle funzioni rispettivamente assegnate, ma ciò deve anche avvenire mediante strutture che promuovano il gioco democratico e lo sviluppo della dialettica politica a tutti i livelli ed anche a livello locale.

I problemi finanziari sono in definitiva, ed al tempo stesso, problemi di autonomia e democrazia. In altre parole, il sistema finanziario sarà costituzionalmente corretto e legittimo soltanto se assicurerà il più ampio margine di scelte autonome agli enti locali territoriali.

In attesa della riforma organica della finanza locale, si propongono, comunque, con carattere di assoluta immediatezza soluzioni ad alcuni problemi che non possono essere più ulteriormente rinviati, soprattutto ove si ponga mente che i ritardi ed i rinvii non solo producono un progressivo deterioramento oggettivo della situazione, comportando un incontenibile dissesto della finanza locale (con tutti i conseguenti effetti sulla finanza pubblica nel suo complesso), ma consentono anche la ripresa di comportamenti restrittivi dell'Amministrazione centrale che (come nel caso della CCFL) contrastano vistosamente con il nuovo contesto regionale.

Ci si riferisce, in particolare, ai provvedimenti riguardanti:

a) il consolidamento dell'intero debito gravante sulla finanza locale, mediante una unica operazione che permetta di riportare l'impostazione dei bilanci comunali e provinciali su basi completamente nuove;

b) la concreta attivazione del « fondo di risanamento » che, mediante la determinante compartecipazione dei rappresentanti degli amministratori locali consenta efficaci e solleciti interventi (sia pure necessariamente limitati) per attenuare le condizioni disastrose delle finanze locali;

c) l'approvazione di una nuova legge di ripiano dei disavanzi dei bilanci comunali e provinciali che, tuttavia, non comporti limitazioni di sorta nel ricorso al credito.

Entro tale quadro che rappresenta il terreno obbligato di una politica di attuazione costituzionale delle autonomie locali, si passa a più specifiche considerazioni sulle questioni proposte dalla Commissione parlamentare:

1) nella salvaguardia delle prerogative d'autonomia delle Regioni a statuto speciale, si auspica una tendenziale omogeneità delle competenze amministrative delle Regioni a statuto speciale nelle materie che sono di competenza delle Regioni a statuto ordinario, muovendo dal criterio della estensione alle Regioni a statuto speciale delle funzioni già riconosciute a quelle a statuto ordinario, attraverso la revisione delle relative norme di attuazione degli statuti di autonomia speciale. Particolare interesse i comuni manifestano in ordine ad una tendenziale omogeneità della normativa sui controlli sugli atti degli enti locali e sul sistema della delega delle funzioni amministrative regionali, che si può realizzare sia attraverso (per quanto riguarda i controlli) la ricordata riforma legislativa nazionale di principio sia attraverso (per le deleghe) una comune volontà, finalisticamente convergente, delle Regioni;

2) carattere qualificante e prioritario nel riordino della pubblica amministrazione assume — come accennato — un più com-

pleto ed organico trasferimento delle funzioni amministrative regionali, sia proprie sia delegate. Dall'incompletezza e dalla contraddittorietà dell'attuale sistema delle competenze regionali i comuni traggono notevoli ostacoli all'esercizio dei loro compiti; la pluralità e la sovrapposizione di controlli, pareri, visti, autorizzazioni, approvazioni, eccetera, cui, in base alla intricata legislazione sulle procedure nelle diverse materie, i comuni debbono sottostare, comporta incertezza negli adempimenti, ritardi, lentezze.

A titolo di esempio, si prenda il caso delle licenze edilizie, in cui appare assurdo che il comune, pur disponendo di strumenti urbanistici approvati ed efficaci che disciplinano l'edificazione, per procedere al rilascio dell'autorizzazione a costruire debba chiedere i seguenti nulla-osta e pareri:

all'Amministrazione provinciale se si tratta di aree e fabbricati prospicienti strade provinciali;

all'ANAS se concerne strade statali;

ai vigili del fuoco in tutti i casi di trasformazione, ampliamento, nuova costruzione di abitazioni, sopraelevazioni;

alla Sovrintendenza ai monumenti se si tratta di aree ricadenti in zone notificate ai fini delle bellezze naturali ed artistiche del paesaggio;

all'Ispettorato agricoltura e foreste se trattasi di aree a vincolo idrogeologico o comunque notificate ai fini delle bellezze naturali ed artistiche del paesaggio;

alla Prefettura per fabbricati in cemento armato prima del rilascio del certificato di abitabilità.

Occorre, pertanto, che vengano unificate le sedi di riferimento, mentre le Regioni (anche prima e indipendentemente dalle eventuali leggi nazionali di principi) debbono porre in essere una legislazione di riforma e di semplificazione delle procedure amministrative. Si segnalano, poi le interferenze e i pericoli di espropriazione delle funzioni spettanti agli enti locali che possono derivare dalle agenzie e dagli enti strumentali dello Stato, così come è da escludere l'ipo-

tesi di enti strumentali regionali ai quali vengano attribuiti compiti che, viceversa possono essere delegati ai comuni ed alle provincie.

3) Il problema dei modelli strutturali da proporre per il riordinamento delle Amministrazioni statali centrali non può essere affrontato e risolto in maniera astratta e aprioristicamente generalizzata. È necessario, infatti, che all'individuazione dei modelli strutturali venga fatta precedere l'esatta individuazione dei compiti realmente spettanti alle amministrazioni governative dopo che si sia provveduto ad un coerente ed estensivo trasferimento delle funzioni alle Regioni ed ai comuni ed alle provincie.

Tuttavia, in termini di esigenza riformatrice, si propone il superamento di strutture amministrative articolate secondo i tradizionali schemi piramidali, che ne fanno momenti di scarsa comunicabilità con gli altri soggetti pubblici e ne accentuano la tendenza, spesso incontenibile, alla dilatazione quantitativa degli organici, indipendentemente o addirittura in senso contrario alla diminuzione ovvero soppressione di precedenti competenze. Si ravvisa, infatti, nel modello strutturale tradizionale (articolato sulle direzioni generali, sulle divisioni, sulle sezioni, eccetera) una componente certamente non marginale della tenace resistenza al riconoscimento delle prerogative delle Regioni e delle autonomie locali, e quindi, al conseguente ridimensionamento riformatore delle strutture centrali stesse.

4) Strettamente connessa con detto problema è la definizione dei rapporti e della corrispondente titolarità politico-costituzionale che il Governo può e deve intrattenere con le Regioni e le autonomie locali, particolarmente per quanto riguarda contenuti e modalità dei cosiddetti poteri di indirizzo e di coordinamento che, è indubbio, non possono essere riservati ai singoli ministri ma che debbono investire la collegialità del Governo e il Presidente del Consiglio dei ministri.

5) I criteri e le linee di comportamento attuate da codesta Commissione parlamentare, evidenziano la costruttività oltre

che la necessità di una sede istituzionale di contatto tra il Parlamento, le Regioni ed i rappresentanti unitari dei comuni e delle provincie. Si auspica perciò, che queste udienze non rappresentino soltanto un momento episodico ma costituiscano una fruttuosa premessa per ulteriori contatti ricorrenti e sistematici, con la stessa Commissione parlamentare, oltre che con altre Commissioni del Senato e della Camera.

A fronte della sperimentata frammentarietà dei rapporti è parimenti avvertita la esigenza di una ben definita sede istituzionale che consenta agli enti locali territoriali di confrontarsi anche con il Governo per la soluzione di tutti quei problemi che condizionano la vita e lo sviluppo delle autonomie locali.

L'ANCI, in particolare, chiede che — così come è stato correttamente riconosciuto un ruolo attivo e propositivo delle Regioni nella formazione del bilancio statale — anche le rappresentanze unitarie dei comuni e delle provincie possano partecipare, sia in sede parlamentare sia in sede governativa, ad un costruttivo confronto su questo fondamentale strumento della politica economica del Paese, dal quale possono altresì derivare importanti conseguenze dirette ed indirette, per le Regioni e per gli enti locali.

6) Per quanto riguarda la figura del Commissario di governo, si sottolinea l'opportunità che questa non debba necessariamente coincidere con quella dei funzionari dello Stato, sia pure estendendola a consiglieri di Stato, mentre deve poter essere tratta anche da un arco di persone che rispondano a requisiti più estesi. Si sottolinea ancora la necessità che venga data effettiva attuazione alla sostanza della norma costituzionale che vuole le funzioni del Commissario di Governo realizzate nella riconduzione ad unitarietà di tutte le attività degli uffici periferici dello Stato, esercitando in tal modo una funzione che si adegui e favorisca l'autonomia delle Regioni e degli enti locali e non si proponga, viceversa, come una sorta di nuovo tutore governativo sovraordinato ai poteri regionali e locali.

Non v'ha dubbio, inoltre, che il Commissario di governo debba essere collocato in una posizione di esclusiva dipendenza dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'ANCI ritiene, altresì, che una corretta interpretazione degli articoli 124 e 125 della Costituzione induca a distinguere, se non a rendere contraddittoria e incompatibile, la funzione del Commissario di governo (di coordinamento, appunto, esclusivamente degli uffici periferici dello Stato) con quella, di ispirazione prefettizia e gerarchica, prevista dalla legge Scelba, che fa del Commissario il presidente dell'organo statale di controllo sugli atti della Regione.

7) La riforma della struttura e delle competenze dei Consigli superiori dovrà, in ogni caso, escludere qualsiasi potere di interferenza, diretta o indiretta, nelle competenze delle Regioni e degli Enti locali, dovendo tali organismi essere considerati soltanto momenti tecnico-consultivi del Governo e, in quanto tali, non legittimati ad esprimere valutazioni su funzioni che esulino dai poteri strettamente statali.

In linea di principio va, tuttavia, contrastata la tendenza a generalizzare la costituzione dei Consigli superiori, così come va contrastata l'ipotesi di una eccessiva dilatazione quantitativa e qualitativa dei loro compiti, sia perchè in ciò è da ravvisare il pericolo di un appesantimento della Pubblica amministrazione sia perchè, in via di fatto, la componente burocratica di tali Consigli potrebbe esercitare un condizionamento accentratore nel comportamento del Governo in ordine ai rapporti con le Regioni e le Autonomie locali.

8) Si è già detto della funzione espropriativa dei poteri locali esercitata dagli enti strumentali dello Stato, sia di quelli nazionali che interregionali.

L'ANCI ritiene, perciò, che il problema non possa essere considerato soltanto in termini di « regionalizzazione » di tali enti, in quanto è necessario procedere alla soppressione, da un lato, di tutte le strutture centrali e verticali che assommano poteri di competenza regionale e locale per giungere, quindi, ad una organica e corrispondente di-

stinzione delle funzioni tra le Regioni e gli Enti locali territoriali ed alla eliminazione, dall'altro, delle interferenze che enti o imprese nazionali pubbliche esercitano su attività o su gestioni che dovrebbero essere riservate ai Comuni, alle Provincie o alle Regioni.

L'ANCI richiama, a quest'ultimo riguardo, le concrete e articolate proposte formulate già da tempo d'intesa con la CISPEL, in materia di ordinamento delle imprese pubbliche locali.

Desidero scusarmi per essere stato prolisso e per aver integralmente riportato questo documento, ma ho ritenuto utile indicare con precisione il pensiero della Associazione nazionale dei comuni italiani, attribuendo particolare rilievo alla nostra partecipazione alla indagine che la Commissione sta svolgendo.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il presidente Boazzelli. Se gli altri membri della delegazione non desiderano prendere la parola, possiamo passare ad ascoltare le domande che i membri della Commissione desiderano rivolgere agli intervenuti.

M O D I C A , *senatore.* Vorrei fare due domande. Nella memoria presentata dal presidente Boazzelli vi è una affermazione molto precisa per quanto riguarda il rapporto tra autonomia finanziaria e autonomia politica istituzionale. Si afferma che senza autonomia finanziaria non vi è possibilità di autonomia. Sottolineo il fatto che si parla di autonomia finanziaria e non più, come si sarebbe detto in passato, di autonomia tributaria. Questo cambiamento è una presa d'atto di una situazione nuova che non si intende contestare. I rappresentanti degli enti locali, come anche quelli delle Regioni, ponendo il problema dell'autonomia finanziaria all'interno di una finanza pubblica unitaria, chiedono che sia garantita una disponibilità di mezzi finanziari che sia fondamento di una autonomia istituzionale. Abbiamo appreso ora dal comunicato del cosiddetto « vertice » dei partiti della maggioranza, che si intenderebbe sottoporre la spesa corrente degli Enti locali ad

una valutazione di merito da parte della Commissione interregionale per la programmazione presso il CIPE, commissione composta dai presidenti delle giunte regionali.

Chiedo se si consideri una simile ipotesi compatibile con il principio di autonomia finanziaria degli Enti locali, se cioè sia accettabile, dal punto di vista autonomistico secondo cui si muovono gli Enti locali, la configurazione di una sorta di mediazione (per non dire tutela) delle Regioni non tanto nella determinazione degli indirizzi della spesa di investimento per l'attuazione, ad esempio, di programmi, che indubbiamente debbono essere coordinati anche a livello regionale, ma nella spesa corrente, che sta alla base della vita quotidiana dell'Ente locale

Chiedo se non si ravvisi in questa ipotesi qualcosa che va al di là del principio di autonomia finanziaria.

P R E S I D E N T E . Vorrei aggiungere qualche mia impressione alla domanda molto tempestiva del senatore Modica. Vi sono, cioè, pur sempre delle conseguenze da trarre dal fatto di una constatata unicità della finanza pubblica. Alla impostazione che sembra essere stata data dal comunicato sulle risultanze del recente vertice dei partiti di maggioranza si può fare riferimento nella logica di un quadro di considerazioni unitarie della finanza pubblica. Quindi non c'è dubbio che vi possano o vi debbano, ad un certo punto, essere dei contatti tra l'impostazione generale della finanza pubblica e le sue articolazioni comunali e provinciali, una volta che si riconosca che la finanza comunale e provinciale deve essere considerata nel quadro della finanza pubblica in generale. Resta da vedere se le conseguenze siano tutte nel senso suggerito dai preannunci degli sviluppi del vertice governativo.

M O D I C A , *senatore.* Per precisare la domanda che ho posto, mi vorrei riferire proprio al testo di questo comunicato nel quale si legge: « Per quel che concerne gli Enti locali, la politica riguardante la spesa corrente dovrà essere concordata in sede di Commissione interregionale della programmazione ». Sottolineo la parola: « concordata ». Ciò pre-

suppone che in quella sede si prendano decisioni impegnative per entrambi i soggetti che vi partecipano e che sono il Governo, rappresentato dal CIPE, e le Regioni, rappresentate dalla Commissione interregionale. Cioè le Regioni dovrebbero concordare con lo Stato per conto degli enti locali la politica della spesa corrente degli enti locali stessi.

BOAZZELLI. Precisato che noi non conosciamo esattamente il testo e che di ciò abbiamo vaga notizia solo attraverso la stampa...

PRESIDENTE. Neanche noi parlamentari ne sappiamo di più in questo momento!

BOAZZELLI. Se si concepisce la Regione non come organismo sopraordinato e gerarchicamente superiore ai comuni, ma come ente portatore di una propria autonomia e dell'autonomia dei comuni, il discorso di un contatto è valido, mentre non si può accettare quello di un trasferimento dei poteri decisionali ad altri livelli.

Vi è poi un altro aspetto da considerare e cioè che i problemi della finanza pubblica e della spesa corrente debbono essere valutati obiettivamente sulla base delle esigenze di espansione di quest'ultima. Non è possibile pensare al contenimento della spesa corrente nel momento in cui si richiede, da parte di tutti, uno sviluppo dei pubblici servizi, alcuni dei quali sono addirittura, per il costo politico, in netto passivo, senza pensare contemporaneamente ad un adeguamento delle entrate.

A meno che non si voglia arrivare ad un controllo implicito della spesa corrente attraverso dei meccanismi che, a nostro avviso, non sono quelli esatti, il discorso va reinquadrato in un riordinamento globale del settore.

PRESIDENTE. Probabilmente non siamo maturi per una discussione approfondita su questo argomento specifico troppo ampia per poter rientrare occasionalmente nella nostra indagine. Non v'è dubbio che più la finanza dei comuni e delle provincie si fonde con le fonti di gettito tributario dello Sta-

to, più l'autonomia diventa problematica, almeno a mio parere. Ad ogni modo, è una nuova pagina che si apre, ed è ancora bianca. Se ci sono osservazioni su questo argomento, pregherei di concluderle rapidamente, non essendovi tempo sufficiente a risolvere questioni che, per il momento, si presentano ancora in un momento d'urto, e hanno bisogno di ulteriore chiarimento.

PIOMBINO. Credo che su questo argomento dovremmo distinguere tra quella che è una questione di carattere generale e quella che è una questione di carattere contingente.

Sul piano generale credo che l'unità della finanza pubblica non si possa realizzare con un controllo nel merito delle spese degli Enti locali da parte dello Stato, ma si debba realizzare con altri meccanismi, cioè assicurando ai comuni una certa capacità finanziaria nei compiti di loro spettanza e attraverso la manovra del disavanzo. Se non si riconoscesse possibile seguire quest'ultima via, attribuendo loro i fondi sufficienti si avrebbe una certa unità nella finanza pubblica (perchè così non si aumenta l'indebitamento dei comuni e quindi in generale della finanza pubblica) indipendentemente dal controllo di merito. Credo che sia questa la strada da seguire. Infatti, quando i comuni propongono il consolidamento del disavanzo attuale, applicano un sistema tecnico-strumentale per arrivare a risolvere un problema che essi si sono accumulati sulle spalle, ma che ha come conseguenza, evidentemente, una diversa articolazione della spesa dei comuni in relazione all'indebitamento, cioè al disavanzo del bilancio.

C'è poi un problema più particolare che riguarda la situazione contingente. I comuni sono infatti enormemente indebitati e ciò ha creato stati deficitari piuttosto consistenti. Non c'è dubbio, quindi, che oggi occorre introdurre un certo controllo, in armonia del resto con le esigenze imposte da una visione unitaria della finanza pubblica. Non vorrei, però, che si confondessero i due problemi. Nella situazione attuale, senza avere risolto il problema di fondo che è quello di proporzionare le entrate e le uscite dei comuni,

può rendersi opportuno un controllo più preciso e penetrante sulla spesa degli enti locali ma, secondo me, sarebbe un errore di metodo pensare che l'unità della finanza pubblica si debba realizzare in tal modo: essa va invece realizzata attraverso un meccanismo finanziario che equilibri le entrate alle spese.

PRESIDENTE. Però bisogna identificarlo, questo difficilissimo meccanismo, e forse non è neanche di competenza diretta di questa nostra indagine arrivare fino a questo punto. Resta la necessità di una autonomia finanziaria che consenta un effettivo esercizio dell'autonomia funzionale. Questo mi pare il punto di fondo.

MODICA, senatore. Passo ora alla seconda domanda.

Mi sembra che la relazione del rappresentante dell'ANCI tenda a configurare il carattere di ente generale del comune in termini diversi e più moderni rispetto al modo come è stato accettato finora, cioè tenda a considerare il comune come un ente capace di attuare una organica gestione del territorio, responsabile, cioè di tutti gli interventi che si svolgono nel territorio su scala locale, coordinati poi a livelli superiori di programmazione regionale e nazionale.

In questa prospettiva, desidero sapere qual è l'opinione dei rappresentanti dell'ANCI circa il rapporto che si può stabilire tra le funzioni comunali attuali, o da conseguire attraverso la riforma che si auspica, e le funzioni attuali dell'Ente provincia che appaiono, se rimanessero così come sono, contraddittorie con questo disegno, perchè configurano nell'ambito del territorio locale, comunale, una serie di competenze che sono sottratte all'Ente comune e sono invece gestite ad un livello diverso. Qualora la risposta sia nel senso che la mia domanda implicitamente prevede, cioè che si tende da parte dei comuni a prevedere un graduale smantellamento di queste funzioni residue di carattere settoriale delle provincie, desidero sapere qual è il ruolo nuovo, che indubbiamente i comuni non possono non riconoscere come positivo e utile nel quadro autonomistico, che un ente intermedio tra comune e Regione, come può

essere la provincia, opportunamente riformata, potrebbe eventualmente svolgere e quali rapporti si potrebbero stabilire tra questo ente nuovo e l'ente comune.

SANTI, senatore. È la stessa domanda che volevo fare io in relazione anche a che cosa si intendeva per aggregazione comprensoriale.

BOAZZELLI. Credo che questo sia uno dei punti centrali e più difficili nel considerare adeguatamente l'ordinamento dello Stato e delle autonomie.

PRESIDENTE. Allora mi permetto anch'io di far presente la circostanza che abbiamo già sentito i rappresentanti delle provincie, le quali a loro volta tendono ad uscire da uno stato di settorializzazione a livello intermedio tra comune e Stato ieri, e tra comune e Regione oggi, e vorrebbero assumere a loro volta, non subordinatamente ma a livello immediatamente inferiore alle Regioni, un compito di rappresentanza generale degli interessi della collettività, quanto meno per tutti i settori che sono divenuti di competenza regionale.

BOAZZELLI. Tenendo presente quanto poc'anzi ella ha detto bisogna considerare che occorre avere una organicità nella visione e nel quadro generale. Non vi possono essere rappresentanze generali a livelli diversi, altrimenti il discorso diventa veramente caotico e confusionario. Il ruolo della provincia su un piano ufficiale è uno dei temi centrali del dibattito che stiamo da tempo conducendo. L'ANCI l'ha affrontato pensando alla provincia come ad uno degli organismi di coordinamento generale.

A titolo personale, perchè in questo momento non credo di poter esprimere il pensiero ufficiale dell'Associazione (in quanto il tema è tuttora oggetto di ampia discussione) desidero esporre una idea che già in altra occasione ho avuto modo di illustrare. Così come avviene per le grandi città sulle quali si stanno attuando varie forme di decentramento attraverso le circoscrizioni, le delegazioni, eccetera, è parimenti necessario pervenire ad

una ricomposizione del tessuto generale della comunità locale, là dove la dimensione ottimale di certi servizi si presenta diversa da quella che poteva essere concepita alcuni anni or sono. Non bisogna, tuttavia, ledere le autonomie di base, modificando in qualche modo i comuni che già esistono: occorre, invece, trovare un *quid* che sia espressione degli stessi comuni per l'attuazione di determinate funzioni loro proprie, le quali debbono però essere riguardate in una dimensione più ampia. Secondo me la nuova provincia andrebbe configurata (addirittura arrivando alle elezioni) come un ente di secondo grado, a carattere organizzativo, al quale, tolte le residue funzioni settoriali, dovrebbero essere attribuite competenze pur di spettanza comunale, che per dimensioni od esigenze varie appaiono più opportunamente esercitabili da una struttura dotata di una visione più ampia, ma collocata in un rapporto di derivazione diretta dagli stessi comuni quale Consiglio generale. Come il Consiglio comunale della città di Roma è il Consiglio generale a fronte dei Consigli di circoscrizione, così dovrebbe collocarsi la provincia per alcune funzioni proprie dei comuni, che ricadono nel suo ambito. Avremo in questo modo il vantaggio, per molti settori, di ridurre il numero dei comuni impegnati nell'attuazione di determinati servizi, perchè mentre le funzioni sarebbero assunte dalla provincia la loro spettanza resterebbe comunale. Si potrà così pervenire alla nomina del Consiglio generale attraverso una elezione di secondo grado. Rimarrà, con tale sistema, ai comuni la rappresentanza generale loro propria, la quale sarà esercitata per determinate funzioni nell'ambito allargato rappresentato dalla nuova provincia. Quest'ultima potrà anche non avere le attuali dimensioni territoriali (si potrà anche arrivare alle due-trecento provincie). In sostanza, si dovrà pervenire alla creazione della provincia-comprensorio, che costituirà la dimensione ottimale.

Quando si parla di comune e di provincia il nominalismo può indurre confusione perchè si pensa alla loro attuale configurazione. Nella nuova organizzazione la Provincia potrebbe avere la rappresentanza di secondo grado nei confronti del comune, al quale ri-

marrebbe conferita la vera rappresentanza di base espressa nel Consiglio generale.

Ribadisco che si tratta di una opinione del tutto personale e non della posizione dell'ANCI. Il nostro Comitato ha trattato il problema ma non lo ha sviluppato in questo modo e, comunque, non ha ancora elaborato un indirizzo preciso. La cosa certa è che noi vediamo la Provincia come un organismo senza funzioni proprie come quelle attuali, ma con compiti di coordinamento in una prospettiva che parte dalla attività normativa delle Regioni per arrivare alla funzione, esecutiva ed amministrativa dei comuni, funzione che si può svolgere in maniera coordinata su comprensori più vasti nell'ambito della provincia.

P R E S I D E N T E . Sul superamento della settorialità è evidente che le provincie attuali sono d'accordo. Però le provincie anche in base al concetto costituzionale delle aree territoriali concentriche (comuni, provincie, Regioni, Stato), pensano di poter essere le delegatarie ordinarie dei poteri regionali da esercitare in un ambito territorialmente più ristretto che non sia la Regione. Naturalmente non bisogna pensare solo alla provincia in cui ha sede il capoluogo di Regione, dove coesistono regione, provincia e comune. Bisogna pensare anche alla provincia periferica (specialmente nelle Regioni in cui il capoluogo ha dimensioni di metropoli). Questo tipo di provincia rappresenta veramente qualcosa d'intermedio tra Regione e comuni. Si tratta di vedere se il concetto di provincia-consorzio di comuni, o libero incontro di comuni per l'esercizio delle loro funzioni di interesse più ampio può coincidere con la funzione che la provincia assumerebbe nei confronti del Comune come delegataria all'esercizio dei poteri regionali.

F R A N C H I , *deputato.* Mi pare che la tesi più chiaramente adombrata dal Presidente dell'ANCI urti contro una difficoltà fondamentale: in questo modo, a mio modesto avviso, si verrebbero a creare delle vere e proprie sovrastrutture a detrimento dell'economia locale. Pensare a questo organo

che non ha funzioni proprie ma che deve coordinare le funzioni dei comuni...

B O A Z Z E L L I. Esplica le funzioni dei comuni!

F R A N C H I, *deputato*. Però a detrimento delle autonomie, ecco perchè vanno con elezioni di secondo grado!

Io vedrei meglio, invece, una provincia destinataria naturale e principale delle deleghe delle Regioni.

La lunga esposizione del presidente Boazzezzelli è stata molto chiara ed io l'ho seguita con attenzione. I dati principali che sono emersi sono i seguenti: bisogna concepire un comune nuovo e bisogna fare in modo che l'azione delle amministrazioni sia efficiente. Oggi ci troviamo di fronte ad una totale inefficienza di queste amministrazioni, inefficienza che deriva da mille motivi. Io, come parte politica, sono sospettato di avere pregiudizi nei confronti delle Regioni, ma non nei confronti dei comuni ai quali, invece, proprio noi siamo saldamente ancorati.

È vero: mancano le leggi, sono arretrassime o non rispondenti alle esigenze, anzi devo dire che l'ANCI oggi, molto garbatamente, non ci fa presente che i comuni oggi si trovano l'onere di funzioni che spettano allo Stato e così via; non interessa ora dire perchè in 25 anni non si sia trovato il tempo di varare la riforma della legge comunale e provinciale e della finanza locale, è inutile spiegarne i motivi, io ho, comunque, le mie idee in proposito. Resta il fatto che questo è uno dei motivi fondamentali che determinano l'inefficienza dell'amministrazione. Però, quando pensiamo alle strutture di questi enti, ritiene l'ANCI oggi che queste — cioè gli organi, come vengono eletti, come vengono composti, i poteri che spettano a questi organi — siano tali da rispondere a un modo nuovo di concepire i comuni e, soprattutto, al concetto dell'efficienza? In altri termini noi riteniamo che oggi il Consiglio comunale sia svuotato di contenuto dall'alto e dal basso; dall'alto a causa degli esecutivi che premono sui consigli (e basti pensare all'uso smodato della delibera d'urgenza da parte degli esecutivi); dal basso, a causa dei consigli di quar-

tiere e di zona. Io vedrei poteri anche maggiori a disposizione della Giunta per rispondere a criteri di efficienza; così dicasi dei poteri dello stesso sindaco. Che cosa pensa l'ANCI del movimento esistente in tutti i paesi del mondo alla ricerca di nuove strutture del potere locale? L'esperienza del *city manager*, l'esigenza di non considerare nello stesso modo l'amministrazione di una metropoli e quella di un comune di 300.000 abitanti non dicono proprio niente? Possiamo noi restare ancorati a strutture e organi così come tuttora sono configurati?

Che cosa pensa l'ANCI, ad esempio, di una elezione diretta, popolare del sindaco, che è auspicata da diverse parti politiche, non soltanto dalla nostra? E, sempre in tema di efficienza, alla necessità che sia il sindaco, il primo cittadino eletto dal popolo, a nominare il proprio esecutivo, così come del resto avviene per la Presidenza del Consiglio?

M O D I C A, *senatore*. Insomma, una specie di governatore!

F R A N C H I, *deputato*. Il governatore non c'entra con l'elezione popolare diretta!

P R E S I D E N T E. I nostri invitati possono ugualmente rispondere a tali quesiti, però mi permetto di far presente che siamo veramente fuori del campo della nostra indagine. Il fatto che oggi siano qui presenti i rappresentanti dell'ANCI non significa che noi si intenda risolvere i problemi del comune; noi ci siamo permessi di invitarli per ascoltare il loro parere di esperti sulla riorganizzazione e sul riordinamento dello Stato. In altre parole il nostro problema è di vedere gli uffici centrali e periferici dello Stato nel modo più consentaneo al rispetto delle autonomie. Insomma il panorama offerto è molto ampio, non vorrei che si dimenticasse l'effettivo scopo del nostro incontro.

B O A Z Z E L L I. L'ANCI ha allo studio un nuovo testo della legge, che non chiamiamo più « comunale e provinciale », ma « legge sulle autonomie »

L'onorevole Franchi ha indicato molti problemi, tuttavia non si può ritenere che il mo-

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

9° RESOCONTO STEN. (14 dicembre 1973)

mento decisionale autoritario, di vertice, possa risolvere, come una panacea, tutte le questioni. Un discorso articolato di democrazia può, a nostro avviso, efficacemente condurre agli stessi obiettivi. Non sono d'accordo con la tesi di una presunta inefficienza degli Amministratori. Direi anzi che i comuni, arrabattandosi in mille modi diversi, hanno posto in luce una serie di problemi che altrimenti non sarebbero stati avvertiti nel nostro Paese.

In un discorso organico, la partecipazione dei cittadini rappresenta un fatto estremamente positivo, perchè non credo possibile che l'uomo, da solo, sia capace di coprire e scoprire tutte le diverse fasi e sfaccettature della realtà. Il metodo della partecipazione è la base necessaria non soltanto per costruire democraticamente i nuovi quadri, ma anche per attivarli, sensibilizzarli, prepararli alla problematica delle entità locali.

Per quanto riguarda i Consigli comunali mi permetto di affermare, con piena coscienza, che essi sono veramente il momento decisionale effettivo della vita dell'ente locale. Forse non esiste un momento decisionale del sindaco che non ha funzioni deliberative; preciso, poi, che non esiste un permanente ricorso alle delibere di urgenza da parte della Giunta, se non in casi eccezionali o in fatti anomali. Che vi possano essere casi patologici è indiscutibile, come è vero che tra gli ottomila comuni italiani ne esiste qualcuno che non sempre merita considerazioni positive. Ma si tratta di un discorso, che non può essere generalizzato, altrimenti arriveremmo a conseguenze che non potrei mai accettare nemmeno sul piano personale.

Analogo discorso vale per quanto riguarda la Giunta. Si tratta di un organo che ha funzioni, attribuzioni e materie di propria competenza su cui delibera e sulle quali il Consiglio non ha competenza, così come lo stesso Consiglio ha funzioni, attribuzioni e materie sulle quali non può intervenire, se non eccezionalmente, la Giunta in caso di urgenza. Questo intervento, torno a dire, ha carattere veramente eccezionale, almeno per la stragrande maggioranza dei comuni. Non mi risulta che la Giunta soffochi col suo strapotere il Consiglio, perchè quest'ultimo con la

critica democratica delle sue minoranze, impedisce alla stessa Giunta di assumere i poteri consiliari.

Ai problemi dei piccoli e dei grandi centri si è già accennato. Non è possibile considerare uniformemente tale questione.

F R A N C H I, *deputato*. È importante sapere che l'ANCI sta pensando già a queste cose.

B O A Z Z E L L I. L'ANCI ha predisposto una bozza di disegno di legge che deve essere sottoposta al vaglio di tutti gli organi.

F R A N C H I, *deputato*. Passo alla seconda domanda, risparmiandovi la terza per brevità. Problema delle deleghe. Il Presidente, all'inizio, ha insistito sulla necessità che le Regioni trasferiscano funzioni ai comuni; poi ho capito che si trattava soltanto di deleghe agli enti territoriali. Perchè non anche ad altri enti?

Sempre su questo argomento: per l'esperienza fatta con le Regioni a statuto speciale non nutro alcuna fiducia nell'impegno delle Regioni di far uso dell'istituto delle deleghe. Infatti mi risulta che la Sicilia, la Sardegna, il Friuli-Venezia Giulia, non hanno fatto uso della delega. In che modo allora si può, non dico costringere, perchè la parola è brutta, ma quanto meno far sì che le Regioni mantengano fede a questi impegni? Ho l'impressione, infatti, che la Regione divenga sempre più un ente chiuso, geloso delle proprie funzioni e dei propri poteri.

B O A Z Z E L L I. Invece io ho fiducia, e molta, nella democrazia. Democrazia significa anche sostegno di certe linee, significa anche pressione, battaglia con la convinzione che approfondendo, ripetendo, denunciando nei Convegni, nelle Conferenze, nelle riunioni le nostre posizioni si finirà con l'aver consensi sempre più larghi. Il discorso della delega, onorevole Franchi, si inquadra — soprattutto a proposito del « perchè » ai soli enti territoriali — nella logica della costruzione dello Stato delle autonomie: noi parliamo di una rappresentanza generale degli

organismi di base costituiti dai comuni, dalle provincie e dalle Regioni. In questo quadro va inserito il discorso. Che sia possibile, poi, articolarlo diversamente, e argomento che riguarda la costruzione vera e propria del sistema. Certo è che se creeremo lo Stato in questo modo, finiremo con l'avere delle articolazioni che mai più riusciremo a ricondurre al momento di sintesi che pure è necessario.

E questo momento di sintesi è per alcuni aspetti il comune, per altri la provincia, per altri ancora la Regione, nelle funzioni loro proprie. La Regione dovrà attribuire le deleghe, dovrà farlo perchè è nell'ordinamento costituzionale dello Stato, perchè vi saranno anche forze che combatteranno una giusta battaglia in tal senso...

F R A N C H I, *deputato*. In questi anni che risultati ha dato la battaglia nelle Regioni a statuto speciale?

P R E S I D E N T E. Per le Regioni a statuto speciale il molto tempo disponibile ormai inutilmente trascorso costituisce certo un elemento di giudizio non positivo. Sarebbe, comunque, più interessante sapere dall'ANCI qual è la sua posizione in merito alla giustificazione che le stesse Regioni portano: di non aver cioè delegato perchè la delega attualmente sarebbe ostacolata o addirittura impedita dall'attuale stato delle cose in fatto di legge comunale e provinciale.

G A L L O N I, *deputato*. Vorrei aggiungere una mia domanda.

Chiedo scusa se non ho ascoltato la relazione, però l'ho letta e l'ho molto apprezzata, perchè vi ho visto lucidamente esposti alcuni problemi di fondo, tra cui proprio quello della delega e, direi, una certa logica connessione con esso, almeno nella mia interpretazione della relazione, il problema finanziario. Ho posto la domanda in modo analogo anche ai rappresentanti delle provincie, perchè mi pare che si tratti di un punto estremamente importante.

In vista di due grandi riforme, che si auspiciano ma non sono ancora imminenti, quella della legge che voi chiamate del-

le autonomie locali e che io chiamo ancora, alla vecchia maniera, comunale e provinciale, in vista di un riordinamento di tutta la finanza locale, voi dite, e avete ragione: la nuova legge tributaria ha in parte compromesso, però non definitivamente, questa materia, in attesa di una legge finanziaria sugli enti locali. Siamo però di fronte ad una prospettiva non imminente di attuazione di questa legge, mentre i problemi delle deleghe sono imminenti. Come si conciliano questi problemi? È questa una obiezione che viene da una parte almeno delle regioni, le quali dicono: se noi non abbiamo ben definito i poteri di autonomia dei comuni e delle provincie, non siamo in grado di attribuire le deleghe. Secondo problema: l'attribuzione delle deleghe aiuterà a risolvere o aggraverà ulteriormente i problemi delle finanze locali?

Ora, io faccio un'ipotesi secondo il mio punto di vista e poi formulo una domanda, per avere anche il punto di vista dei comuni. Io non ritengo assolutamente che bisogna aspettare la legge comunale e provinciale per attuare le deleghe. Anzi (trasformo in domanda una mia opinione per vedere se coincide, o in che misura, con gli studi che l'ANCI ha fatto sulla materia) chiedo: contrasta l'esercizio della delega nella fase ancora preparatoria di una riforma della legge comunale e provinciale? A mio avviso l'esercizio della delega aiuta a preparare la riforma, e l'aiuta concretamente, soprattutto se si dà una certa interpretazione di chi debbono essere i destinatari della delega. A mio avviso, infatti, destinatari della delega sono comuni, provincie, cioè gli enti territoriali e i loro consorzi. Io penso che la delega non deve essere concepita in termini privatistici. La delega è un'attribuzione di funzioni che non possono essere revocate se non attraverso una modifica sostanziale della legge di delega.

Per l'esercizio della delega non c'è bisogno di legge comunale e provinciale; non c'è bisogno, a mio avviso, nemmeno di una legge quadro nazionale che autorizzi le regioni all'esercizio della delega. Le Regioni hanno già questo potere. L'esercizio di questa delega potere-dovere dovrà avvenire con legge regionale e non attraverso atti amministrativi. È

quanto prevede la vecchia legge comunale e provinciale quando attribuisce ai comuni funzioni che sono quelle dello Stato: la scuola, l'anagrafe ad esempio sono funzioni dello Stato attribuite ai comuni, però nell'ambito della loro autonomia. I comuni sanno benissimo che esercitano una funzione che è propria dello Stato, ma l'esercitano attraverso una delega che deriva loro da un atto legislativo. L'esercizio della delega è quindi l'esercizio di un'attività che non è propria, originaria dei comuni, ma che è propria originaria delle regioni, e che tuttavia le regioni esercitano di norma, in base ad una legge, attraverso la struttura amministrativa comunale, quindi in via permanente. Perciò questa attività rientra nell'ambito dell'autonomia dei comuni, anche se i comuni sanno che si tratta di poteri che non sono loro originari, ma che sono loro derivati da una legge regionale.

Ora, in questo quadro, l'esercizio della delega anticipa la legge sulle autonomie, in primo luogo sotto questo profilo, che la delega può essere condizionata alla idoneità dell'ente destinatario e l'accertamento della idoneità non può avvenire attraverso una serie di controlli gerarchici successivi, ma deve avvenire in sede di individuazione preventiva. Per esempio, nelle grandi città, come Roma, Milano, Genova o altre, è immaginabile che qualche delega non sia data al comune, ma alla circoscrizione; mentre è immaginabile che possano essere date deleghe, in certi casi, non al comune o ai comuni, ma al comune grosso e al consorzio di comuni, condizionando l'esercizio della delega alla realizzazione appunto di un consorzio di comuni. Cioè la regione può stabilire di attribuire la delega per una determinata materia ad una serie di comuni a condizione che questa delega venga esercitata attraverso il consorzio; altrimenti l'esercizio della delega non è possibile, perchè la regione valuta che la struttura del piccolo comune non consenta un esercizio soddisfacente della delega.

È in questa direzione, secondo me, che va superata anche l'altra richiesta delle provincie, le quali, proprio in relazione alla differenza strutturale, di estensione e di potenzialità operativa dei comuni, chiedono un'attribuzione generale delle deleghe alle provincie

medesime. Io non vedo questa attribuzione di deleghe generalizzate alle provincie. Posso pensare che alcune deleghe possano essere date anche alle provincie. Ma ritengo che la Regione debba concedere deleghe in modo articolato ad enti subcomunali, ai comuni e alle provincie. La legge di delega allora è chiaro che anticipa, in una certa misura, la riforma delle autonomie locali, perchè orienta verso forme di decentramento, o di aggregazione e nello stesso tempo attribuisce agli enti locali una serie notevole di competenze che si aggiungono a quelle che le leggi vigenti già attribuiscono alle provincie e ai comuni.

Un'altra questione: che cosa avviene nell'esercizio di questa delega per quanto riguarda la parte finanziaria? Il mio punto di vista è che l'esercizio della delega, che naturalmente deve essere accompagnato dal trasferimento di adeguati finanziamenti, aiuti a risolvere anche il problema della finanza locale, se non altro sotto il profilo dell'alleggerimento delle spese generali dei comuni. Se i comuni, infatti, faranno una politica del personale adeguata, assumendo impiegati per le nuove funzioni solo in misura molto limitata e utilizzando le disponibilità che già hanno per i servizi generali, probabilmente l'operazione rappresenterà un fatto positivo, anche in relazione al problema della finanza regionale.

Sono questi i problemi che pongo per un confronto con le posizioni dell'ANCI.

B O A Z Z E L L I. Ringrazio l'onorevole Galloni, che in parte ha già dato una risposta alla sua domanda.

In realtà il problema del trasferimento è già, con una precisa individuazione, chiaro in molti Statuti. Il problema diventa più delicato sul piano dell'esecuzione.

Sono tra quelli che hanno sostenuto, nell'ambito della nostra Associazione, che nel trasferimento generale, soprattutto dallo Stato alle Regioni, il personale trasferito per esempio non deve assolutamente concentrarsi a livello regionale. Sarebbe infatti un errore gravissimo, perchè riprodurrebbe la situazione tipica dell'assetto precedente.

Vi è tuttavia la tentazione, di tanto in tanto riaffiorante, di trasformare la Regione in uno strumento di decentramento amministrativo dello Stato: si tratterebbe di un decentramento burocratico dello Stato, se pur su basi democratiche: sistema, questo, assolutamente contrario al disegno che abbiamo avuto modo di prospettare.

Ai comuni, ai consorzi comunali, alle provincie debbono invece essere trasferiti quella parte di funzionari che possono esercitare ed espletare le funzioni che vengono delegate. Vi deve essere perciò un trasferimento dell'apparato burocratico che consenta lo svolgimento di certi compiti, altrimenti il circolo si chiude.

Parimenti essenziale è il trasferimento finanziario. Non si possono infatti attribuire nuove funzioni ai comuni ritenendo che all'alleggerimento delle funzioni statali debba corrispondere, sul piano dei relativi costi, un alleggerimento finanziario. Purtroppo, molte volte abbiamo constatato che all'alleggerimento delle funzioni statali non corrisponde l'alleggerimento, scusate il bisticcio di parole, degli stanziamenti di bilancio.

PRESIDENTE. L'abbiamo visto una volta sola: discutendo il bilancio di quest'anno.

BOAZZELLI. Non si debbono aggravare ulteriormente le finanze locali. Tutte queste difficoltà sono, a mio avviso, poste in essere da quanti non hanno una corretta visione dell'autonomia e neppure della funzione delle Regioni e vogliono trasformare sostanzialmente queste ultime in un momento amministrativo accentrato a livello regionale.

Mi pare dunque di aver dato risposta alla domanda; non siamo in grado di attribuire le funzioni ai comuni, in quanto essi non sono in grado di recepirle, se al trasferimento delle funzioni amministrative non si accompagna il connesso trasferimento finanziario.

GALLONI, deputato. L'avvocato Boazzelli ha risposto alla mia domanda e

mi dichiaro soddisfatto. Non so, però, se abbia dato risposta anche ad altri colleghi.

TRIVA, deputato. In un certo senso, signor Presidente, riprendo la domanda ed il tema che è stato posto.

Per quanto riguarda le deleghe dalle Regioni ai comuni, anche sotto il profilo trattato nella relazione, mi trovo particolarmente d'accordo quando si sottolinea che uno Stato accentrato quale era quello esistente prima dell'attuazione regionale non riservava agli organi centrali le funzioni amministrative aventi esclusivamente carattere regionale ma assumeva, a livello centrale, funzioni che riguardavano anche un livello comunale e provinciale.

Pertanto, le Regioni, dopo il trasferimento delle funzioni amministrative, hanno già in sé poteri e funzioni dei comuni, non in quanto destinatari di deleghe, ma in quanto titolari di poteri e funzioni proprie.

Cito l'esempio, richiamato anche nella relazione, di una serie di settori quali quello dell'assistenza e della sanità e credo che quel processo di deleghe e di riforme qui ricordato anche dall'onorevole Galloni debba tener conto di questo dato.

In materia di assistenza scolastica e di assistenza sanitaria oggi i comuni possono svolgere le relative funzioni in quanto destinatari di deleghe da parte delle Regioni ma, nel quadro di un riordinamento generale, queste stesse potrebbero diventare funzioni proprie dei comuni.

Il problema investe però anche funzioni esercitate da organi centrali dello Stato ed ecco perchè il problema della delega, se da una parte ci consente di avvicinare la definizione corretta del ruolo istituzionale dei comuni all'interno dell'ordinamento, ci consente, d'altra parte, di vedere che tipo di riorganizzazione dell'apparato statale dobbiamo realizzare. La soluzione del problema dipende naturalmente dalla misura in cui venga attuato il trasferimento delle funzioni o attuata la delega.

A questo punto, ma vorrei sentire in proposito l'opinione dell'avvocato Boazzelli, a me pare che ci troviamo di fronte a due

ulteriori problemi. Il primo è stato richiamato anche dall'onorevole Galloni e riguarda il discorso sulla riforma tributaria, che non si è dimostrata negativa soltanto perchè ha spogliato i comuni di tributi propri ma anche perchè ha teso ad affermare una sorta di separazione tra il potere di spendere e quello di prelevare: fatto questo del tutto inammissibile, a mio avviso, in un ordinamento costituzionalmente corretto.

L'altro problema che si presenta, e sul quale richiamo l'attenzione di Boazzelli per sentire l'opinione dell'ANCI è il seguente: anche laddove le resistenze sono minori e comincia ad avviarsi un atteggiamento di disponibilità alla delega, l'attenzione prevalente delle Regioni si concentra nelle materie aventi carattere di intervento sociale. Esiste invece una notevole rigidità ed una tendenza a privilegiare la provincia, nelle materie di carattere economico. Si viene infatti a configurare un tipo di comune preposto alla erogazione di servizi sociali mentre il decentramento disposto dalla Costituzione, per quanto riguarda il settore economico, si arresta a livello regionale.

Riferendomi anche ad un'affermazione molto importante contenuta nel programma di Governo circa la connessione stretta esistente tra investimenti sociali e sviluppo economico, vorrei chiedere al presidente Boazzelli se non ritiene che questo sia uno dei settori che hanno una grande rilevanza per la vita dei comuni, sia sotto il profilo della completezza del ruolo che sono chiamati a svolgere sia per l'esigenza, quindi, che essi siano destinatari di deleghe non solo in materia di assistenza e di beneficenza, ma anche in materia di agricoltura, di turismo, di artigianato, e in tutte le altre materie di competenza regionale di rilevanza economica. Diverso infatti sarà l'ordinamento dei Ministeri se l'impianto generale prevederà una distribuzione di poteri di intervento e di funzioni, nella sfera sociale e nella sfera economica, concepita unitariamente. In questo quadro nasce il problema delle aggregazioni.

La seconda domanda che vorrei rivolgere al presidente Boazzelli è pertanto la seguen-

te: non ritiene l'ANCI che, essendo oggi il territorio nazionale ripartito in due grandi aree, quella montana — nella quale già operano, per legge della Repubblica, aggregazioni quali le comunità montane — e quella del piano — dove invece le aggregazioni si fondano soltanto sul volontarismo — sia possibile abbandonare il volontarismo e, pur senza porre per altro vincoli rigorosi, si possa attraverso le deleghe prevedere l'invito all'aggregazione da una parte e al decentramento dall'altra? Il che — mi consenta il collega Galloni — potrebbe anche superare quel passaggio, che non mi trova molto d'accordo, relativo all'esame dell'idoneità del singolo ente.

G A L L O N I, *deputato*. Quella è la premessa della delega. La legge di delega insomma, almeno come la prevedo io, dovrà risultare da un preventivo esame, in quanto vi sono certe funzioni che può esercitare un comune, altre un consorzio di comuni e così via. Ed è nella legge di delega che la Regione opera questa scelta.

T R I V A, *deputato*. In questo senso a me sembra appunto che il problema venga risolto. Infatti, destinatario della delega è sempre il comune, con l'invito ad operare o in un momento aggregante e aggregato (consorzi) o in un momento decentrato (circoscrizioni), ma facendo sempre riferimento a quello che è il momento istituzionale di base dell'ordinamento.

In conclusione, quindi, vorrei conoscere l'opinione del presidente Boazzelli sulla divisione tra la sfera sociale e quella economica e sulla esigenza di superare il ritardo, che esiste nella pianura nei confronti della montagna, nello sviluppo delle aggregazioni.

B O A Z Z E L L I. A me sembra che, nel quadro di impostazione iniziale da me fatto, fosse già contenuta la risposta a questi interrogativi. In realtà, nel momento in cui parliamo di rappresentanza generale degli interessi dei cittadini pensiamo alla globalità degli interventi che si debbono svolgere e operare nell'ambito di una comunità

locale. Quindi non vi può essere una settorializzazione in base alla quale il comune è riconosciuto capace di svolgere certe funzioni di tipo assistenziale, come attività proprie di carattere sociale, mentre non sarebbe in grado di promuovere iniziative anche in altri settori di natura economica. Nel momento in cui esiste questa rappresentanza generale di interessi, il comune ha, a mio avviso, il dovere, la necessità di intervenire, di sollecitare, di promuovere anche gli opportuni interventi in tali settori.

Per quanto riguarda invece il discorso delle deleghe ai comprensori, ai consorzi di comuni e così via, ritengo che questo rientri tra le funzioni specifiche della Regione. Tale ente, con la sua capacità di coordinamento, può anche determinare, nell'attribuire funzioni, l'ambito territoriale nel quale queste ultime possano e debbano essere esercitate. Anzi, lo svolgimento di compiti del genere dovrebbe essere una caratteristica tipica dell'azione regionale.

P R E S I D E N T E. Quindi, in un certo senso, l'ANCI auspica che si arrivi — non importa con quale metodo — alla generalizzazione del concetto della riorganizzazione del territorio attraverso i « comprensori », in qualche modo analoghi alle comunità montane, per completare la maglia delle strutture funzionali adatte a ricevere le deleghe. Mi pare che questo sia l'orientamento. Resta poi da vedere se la istituzione di comprensori debba farsi ad iniziativa della Regione, agli effetti del conferimento di deleghe, o se invece debba essere prevista come impostazione generale dalle nuove leggi nazionali sulle autonomie, riprendendo, per esempio, il vecchio criterio del circondario...

B O A Z Z E L L I. O delle provincie intese nel senso...

P R E S I D E N T E. Allora la cosa sarebbe più complicata, perchè la modifica del territorio delle provincie è affidata alla legge nazionale.

M O D I C A , senatore. Una brevissima precisazione: gli statuti regionali prevedono l'attribuzione della delega alla generalità degli enti del medesimo livello istituzionale, quindi escludono una soluzione caso per caso.

P R E S I D E N T E. Forse è avvenuto un piccolo equivoco nel modo di intendere l'intervento dell'onorevole Galloni, il quale non penso volesse dire che la delega andrà conferita giudicando singolarmente, comune per comune, la capacità di riceverla, ma piuttosto intendesse esprimere il concetto che certe deleghe, su determinate funzioni, potrebbero essere spinte più innanzi nei confronti della generalità dei comuni che abbiano, per esempio, una dimensione ottimale.

M O D I C A , senatore. Appunto per questo si parla del medesimo livello istituzionale.

G A L L O N I , deputato. Sì, infatti la delega deve riguardare non uno ma tutti i comuni: il problema pratico è rappresentato però dal fatto che non si può dare la stessa delega al comune grande e al comune di soli 300 abitanti.

P R E S I D E N T E. Che si debbano sempre adottare criteri di generalità è fuori di dubbio. Anche il giudizio di adeguatezza e di idoneità deve essere sempre dato in relazione ad un modello generale, sia pure attuato in diverse dimensioni, con diverse prescrizioni.

G A L L O N I , deputato. È quello che avviene normalmente; oggi una Regione non darà mai un contributo per un inceneritore al comune di mille abitanti, ma gli suggerirà di aggregarsi con altri comuni per realizzarlo.

P R E S I D E N T E. A questo punto — sempre per la preoccupazione, che non nascondo, di arrivare al momento della concretezza, per far luogo ad una legislazione efficiente e sufficiente — vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi su un concetto espresso dal presidente Boazzelli, nel senso

che i comuni, per quanto riguarda nuove attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ritengono urgente avviare un processo che, a livello nazionale, riconosca agli enti locali nuove funzioni proprie. È chiaro che queste nuove funzioni, per l'articolo 118 della Costituzione, possono essere attribuite dallo Stato ai comuni anche nelle materie che l'articolo 117 riserva alla spesa legislativa delle Regioni, purchè si tratti di funzioni di interesse esclusivamente locale. Quindi i comuni, oltre alle attribuzioni attuali (per le quali dovrei rilevare che alcune verrebbero volentieri restituite allo Stato, ma su questo, eventualmente, faremo un discorso a parte), dovrebbero ricevere funzioni delegate dalle Regioni e potrebbero avere anche funzioni nuove, proprie, direttamente attribuite dallo Stato, sia nelle materie oggi riservate allo Stato, sia nelle materie attribuite alle Regioni. E qui io chiedo: la Associazione è in grado di indicare almeno alcune di queste nuove funzioni proprie? Sta bene affermare il principio: ma un giorno o l'altro dovremmo pur metterci a fare i muratori, cioè a scegliere i mattoni con cui vogliamo costruire questo nuovo edificio. A questa fase di concretezza bisogna pur arrivare. Non dico che la sede per farlo sia questa: ma sarebbe interessante conoscere l'orientamento operativo dell'Associazione dei comuni ed avere qualche esemplificazione, eventualmente in un momento successivo di questa collaborazione che può continuare, come da parte mia auspico. Mi è sembrato estremamente interessante l'esempio della licenza edilizia, che ha bisogno di raccogliere, in separate sedi, tanti diversi benessere, per diversi vincoli e diversi aspetti. Si lascia intendere perciò da parte della Associazione che, in linea generale, si auspica una contemporaneità, o meglio una collegialità del benessere. I comuni hanno pensato a quale livello potrebbe essere configurato un organo collegiale che esprimesse questo benessere? Lo identificherebbero, per esempio, in una specie di comitato tecnico amministrativo (che già esiste, sotto certi profili, presso gli uffici del genio civile), tenendo conto che questi uffici sono stati tra-

sferiti alle Regioni, ma hanno conservato un livello provinciale, ed a tale livello esercitano funzioni anche statali delegate come residue dallo Stato alle Regioni?

Questo è un esempio delle realtà di fronte a cui ci troviamo.

B O A Z Z E L L I. A me sembra che la domanda presenti due aspetti. Il primo riguarda l'attribuzione delle funzioni proprie ai comuni; il secondo sollecita la unificazione dei controlli nei vari settori.

P R E S I D E N T E. Non mi riferivo ancora ai controlli, ma alle autorizzazioni.

B O A Z Z E L L I. Per quanto riguarda le nuove funzioni, noi abbiamo fatto una specie di elencazione, ad esempio, sul piano dell'assistenza. Vi sono trasferimenti che possono avvenire direttamente dallo Stato ai comuni. Per esempio, se si scioglie l'ONMI, il discorso è semplice: attribuiamo le funzioni dell'ONMI direttamente ai comuni, perchè si tratta di una esigenza che si inserisce nel quadro generale delle attività che si svolgono in una comunità.

P R E S I D E N T E. L'esempio dell'ONMI mi pare sia calzante, a condizione che ci rendiamo conto che l'aspetto legislativo dell'assistenza è già passato alle Regioni; quindi, come *corpus* legislativo, i comuni dovranno accettare diversi tipi di legge: quella nazionale per i principi generali (legge quadro) e per l'eventuale attribuzione diretta di funzioni esclusivamente locali; quella regionale per i contenuti sostanziali e per l'eventuale delega di funzioni regionali.

Queste nuove funzioni, proprie o delegate, quali saranno in pratica? È chiaro che occorrerà arrivare ad un punto di incontro operativo tra Stato, Regioni, comuni e provincie, per far sì che le varie attribuzioni e deleghe a livello comunale e provinciale siano concordate ed armonizzate, in un disegno generale di leggi-quadro, di legislazione regionale e di operatività a livello comunale e provinciale.

B O A Z Z E L L I . L'operatività bisognerà eventualmente precisarla. Si tratta di un argomento che merita attenzione per arrivare a risultati concreti. Vi sono però varie questioni. Ho citato quelle della sanità, quelle dell'assistenza. Non si tratta tanto del trasferimento di funzioni dello Stato, quanto di cercare un momento unificante del problema dell'assistenza nell'ambito comunale. Si è parlato, ad esempio, di unità sanitarie locali. Questo è un altro esempio di funzioni che possono diventare proprie dei comuni.

Per quanto riguarda, invece, il momento dei controlli, bisogna guardare ai singoli settori della vita della pubblica amministrazione. Vi sono controlli a volte veramente inutili. Ad esempio, per poter realizzare una opera pubblica di tipo sportivo (il più piccolo stadio, il più piccolo campo), occorre il controllo dei Ministeri della sanità, del turismo, della Commissione regionale, del CONI, degli istituti finanziari. Cito questi esempi per sottolineare la necessità di rinvenire un momento unificante.

Per quanto riguarda le licenze edilizie, il momento unificante si trova invece nella

stessa commissione edilizia, alla quale può partecipare il rappresentante della sovrintendenza, quello dell'ANAS, quello dei vigili del fuoco, e così via.

P R E S I D E N T E . Se non vi sono altre domande da porre, possiamo considerare conclusa questa audizione. Ringrazio i rappresentanti dell'ANCI e dichiaro nuovamente, anche a nome dei colleghi, di essere lieto di aver avuto questo momento di incontro e di collaborazione, che ci auguriamo possa continuare. La Commissione sarà sempre felice di prendere in considerazione eventuali altre proposte dell'Associazione.

Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito dello svolgimento dell'indagine è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 12,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici

DOTT. FRANCO BATTOCCHIO