

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

374^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 11 APRILE 1990

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente SPADOLINI,
indi del vice presidente LAMA
e del vice presidente SCEVAROLLI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3		
SUI LAVORI DEL SENATO			
PRESIDENTE	3		
DISEGNI DI LEGGE			
Discussione:			
«Ordinamento delle autonomie locali» (2092) (Approvato dalla Camera dei deputati);		norme per la propaganda elettorale, nomi- na dei presidenti e dei commissari delle aziende speciali dei comuni e dei compo- nenti dei consigli di amministrazione delle società di capitali, elezione degli organi delle aree metropolitane» (1307), d'iniziati- va del senatore Corleone e di altri senatori;	
«Norme per la composizione e la elezione degli organi dell'amministrazione comuna- le nei capoluoghi di regione con popolazio- ne superiore a trecentomila abitanti: ele- zione diretta del sindaco e della giunta, norme sulle competenze e sull'attività di controllo del consiglio comunale, nuove		«Legge generale di autonomia dei comuni e delle province» (1557), d'iniziativa del senatore Bobbio e di altri senatori;	
		«Norme sull'ordinamento dei poteri locali» (2100), d'iniziativa dei senatori Dujany e Riz	
		(Relazione orale):	
		* GUZZETTI (DC), relatore	Pag. 4
		SANTINI (PSI)	19
		VETERE (PCI)	23

Inserimento nell'ordine del giorno del disegno di legge n. 1470 e autorizzazione alla relazione orale:

PRESIDENTE Pag. 31

Ripresa della discussione dei disegni di legge nn. 2092, 1307, 1557 e 2100:

TRIGLIA (DC) 32
 PASQUINO (Sin. Ind.) 37
 GALEOTTI (PCI) 45
 BOSSI (Misto-Lega Lomb. Lega Nord) 49

Approvazione:

«Ratifica ed esecuzione della convenzione relativa alla soppressione della legalizzazione di atti negli Stati membri delle Comunità europee, firmata a Bruxelles il 25

maggio 1987» (1470) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Relazione orale):

* ACHILLI (PSI), relatore Pag. 52
 BUTINI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri 52

Ripresa della discussione dei disegni di legge nn. 2092, 1307, 1557 e 2100:

PONTONE (MSI-DN) 53

ALLEGATO**DISEGNI DI LEGGE**

Annunzio di presentazione 60
 Presentazione del testo degli articoli 60

N. B. - L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore

Presidenza del presidente SPADOLINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).
Si dia lettura del processo verbale.

FERRAGUTI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Argan, Bo, Boato, Boggio, Boldrini, Candioto, Casoli, Cattanei, Coletta, Ferrara Pietro, Ferrari-Aggradi, Genovese, Giagu Demartini, Gualtieri, Imposimato, Leone, Marniga, Meoli, Natali, Pizzol, Pollice, Pulli, Ricevuto, Riz, Scivoletto, Sirtori, Taviani, Vecchietti, Vella.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Bozzello Verole, Cappuzzo, Giacchè, Giacometti, Graziani, Mesoraca, Poli, Spetič, a Vienna, per attività della 4^a Commissione permanente.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. Le comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai Resoconti della seduta odierna.

Sui lavori del Senato

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, come stabilito dai Capigruppo, nella giornata di martedì 17 aprile, alle ore 18, avranno luogo le repliche del relatore e del Governo sul provvedimento sulle autonomie locali.

Nelle giornate di mercoledì 18, giovedì 19 e venerdì 20 aprile si procederà quindi all'esame degli articoli, degli emendamenti ed al voto finale.

Ritengo opportuno convocare, per la giornata di martedì 17, alle ore 16, la Conferenza dei Capigruppo al fine di procedere all'organizzazione dei nostri lavori.

Discussione dei disegni di legge:

«**Ordinamento delle autonomie locali**» (2092) (Approvato dalla Camera dei deputati);

«**Norme per la composizione e la elezione degli organi dell'amministrazione comunale nei capoluoghi di regione con popolazione superiore a trecentomila abitanti: elezione diretta del sindaco e della giunta, norme sulle competenze e sull'attività di controllo del consiglio comunale, nuove norme per la propaganda elettorale, nomina dei presidenti e dei commissari delle aziende speciali dei comuni e dei componenti dei consigli di amministrazione delle società di capitali, elezione degli organi delle aree metropolitane**» (1307), d'iniziativa del senatore Corleone e di altri senatori;

«**Legge generale di autonomia dei comuni e delle province**» (1557), d'iniziativa del senatore Bobbio e di altri senatori;

«**Norme sull'ordinamento dei poteri locali**» (2100), d'iniziativa dei senatori Dujany e Riz

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «**Ordinamento delle autonomie locali**», già approvato dalla Camera dei deputati, nonché dei disegni di legge, di cui la Commissione propone l'assorbimento: «**Norme per la composizione e la elezione degli organi dell'amministrazione comunale nei capoluoghi di regione con popolazione superiore a trecentomila abitanti: elezione diretta del sindaco e della giunta, norme sulle competenze e sull'attività di controllo del consiglio comunale, nuove norme per la propaganda elettorale, nomina dei presidenti e dei commissari delle aziende speciali dei comuni e dei componenti dei consigli di amministrazione delle società di capitali, elezione degli organi delle aree metropolitane**», d'iniziativa dei senatori Corleone, Boato, Spadaccia e Strik Lievers; «**Legge generale di autonomia dei comuni e delle province**», d'iniziativa dei senatori Bobbio, Pasquino, Fontana Alessandro, Guizzi, De Rosa, Agnelli Arduino, Rossi e Cavazzuti; «**Norme sull'ordinamento dei poteri locali**», d'iniziativa dei senatori Dujany e Riz.

L'esame in Commissione è terminato ieri nella tarda mattinata e quindi il relatore, senatore Guzzetti, è autorizzato a riferire oralmente.

* GUZZETTI, *relatore*. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, la nona disposizione transitoria della Costituzione dispone che «La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni». Sono trascorsi 42 anni ormai dall'entrata in vigore della Costituzione, ma quel precetto che impegnava il Parlamento ad approvare per gli enti locali una legislazione fondata sul principio in base al quale «La Repubblica... riconosce e promuove le autonomie locali» e le province ed i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica, non è stato ancora attuato.

La legge generale di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali al nostro esame dà attuazione alla Costituzione, ad una parte importante dell'ordinamento dello Stato democratico. Questo provvedimento è uno degli atti più qualificanti che il Parlamento compie, perchè sostituisce la legislazione vigente anteriore alla stessa Costituzione, una legislazione che risale addirittura ai testi unici n. 148 del 2 febbraio 1915 e n. 383 del 3 marzo 1934 e al regolamento di attuazione del 12 febbraio 1911, n. 297.

La legislazione fin qui esistente si ispira al principio dell'autarchia, proprio di un ordinamento centralista nel quale gli enti locali sono i terminali del potere centrale, segmenti sottordinati di un sistema caratterizzato da uniformità ed omogeneità. A fronte dell'ormai superata logica centralista, imperniata sullo Stato-persona, che adegua rigidamente gli enti locali al proprio modello, la riforma soddisfa l'esigenza di valorizzare, con il potenziamento del sistema delle autonomie locali, il carattere comunitario dell'ordinamento statale.

All'incrocio tra i problemi della democrazia rappresentativa e quelli della partecipazione del cittadino e delle formazioni sociali si colloca l'ordinamento delle autonomie locali, che con lucida intuizione la Carta costituzionale riconosce essere espressione originaria e preistituzionale delle comunità locali.

Obiettivo primario della riforma delle istituzioni è dunque quello di ricercare e di costruire nuove regole del sistema democratico, che consentano un rapporto più vitale tra i cittadini e le istituzioni, nonché una maggiore efficienza delle istituzioni medesime. Nell'avviare il disegno di riforma delle istituzioni, che la legislatura ha posto al centro dell'attività legislativa e che i Governi fin qui succedutisi hanno individuato come impegno prioritario e dopo la riforma della Presidenza del Consiglio, già in vigore, e del bicameralismo, di prossima discussione qui in Senato, affrontare la riforma di quelli che vengono definiti i «rami bassi» dell'ordinamento non costituisce uno dei tanti approcci possibili, bensì comporta la scelta di porre al centro delle riforme aspetti decisivi per ristabilire un rapporto di fiducia e di riconoscibilità della società nelle istituzioni, aspetti decisivi che investono la vitalità, la funzionalità, la certezza, la stabilità dei poteri locali, la loro efficienza nell'amministrare.

Tutto ciò investe innanzitutto l'appuntamento con l'Europa che richiede non soltanto un sistema produttivo ed economico capace di reggere la concorrenza internazionale, ma anche ed in qualche modo soprattutto la capacità delle istituzioni, a cominciare da quelle periferiche, di tenere il passo nel confronto con l'organizzazione della pubblica amministrazione negli altri paesi europei, di gran lunga più efficiente della nostra. L'ente locale ha sempre avuto un ruolo decisivo nel rapporto tra società, cittadino e Stato; il modo di intendere la vita e le relazioni sociali tipico di una società post-industriale, che è fondata sul rapporto uomo-servizi, richiede di partire dalla riforma istituzionale degli enti locali, riconsiderando la loro funzione nell'ordinamento e abbandonando la vecchia logica che vedeva nella città e negli enti locali istituzioni secondarie dello Stato. Si compie, infatti, nell'ente locale il primo incontro tra cittadino e Stato: esso, per usare l'efficace

espressione del presidente Cossiga, è il primo volto dello Stato, il primo momento di contatto tra cittadino e potere statale.

La riforma di cui discutiamo è l'approdo di un lungo dibattito avviato fin dalla Costituente e di un impegno del Parlamento che nelle ultime quattro legislature si è concretizzato attraverso iniziative legislative del Governo e dei gruppi consiliari che sinora non avevano mai raggiunto il traguardo dell'approvazione finale. Il Senato della Repubblica in particolare, dobbiamo ricordarlo, ha dedicato un'attenzione e un impegno rilevanti a questi problemi istituzionali, ha approfondito la materia e nella IX legislatura la proposta di riforma elaborata dalla Commissione affari costituzionali (relatore era il senatore Mancino) ha raggiunto il punto più avanzato della elaborazione legislativa, giungendo alla discussione generale in Aula, ma l'iter legislativo fu bruscamente interrotto dalla fine anticipata della legislatura. Tuttavia, ancora prima, nella stessa legislatura, l'ordine del giorno presentato dai capigruppo Mancino, De Sabbata, Schietroma, Scevarolli, Gualtieri e Bastianini aveva fissato gli obiettivi della riforma i punti fondamentali, l'impianto della nuova legge, ma soprattutto aveva indicato che vi era una comune volontà di tutti i Gruppi parlamentari di giungere alla definizione di tale nuovo ordinamento «in tempo utile perchè la sua attuazione possa essere avviata con le prossime elezioni amministrative generali del 1985».

Sono trascorsi altri sei anni, siamo arrivati alla scadenza di nuove elezioni amministrative generali e non possiamo ancora una volta deludere le attese dei cittadini, degli amministratori, delle organizzazioni rappresentative del potere locale e della dottrina più attenta allo sviluppo delle istituzioni rappresentative.

Non si parte dunque da zero. L'attività legislativa svolta negli anni scorsi è stata utile e il testo del Governo - testo base sul quale si è svolta la discussione alla Camera - nonchè i disegni di legge presentati dai Gruppi parlamentari hanno tenuto conto del lavoro del Senato nella IX legislatura, recependo in buona parte quella proposta e la struttura della riforma. Il testo fissa norme di principio che modificano sostanzialmente la natura degli enti locali, le loro funzioni, il rapporto tra cittadini ed enti locali, la competenza dei vari organi, il sistema dei controlli, l'organizzazione e i rapporti tra organi elettivi e funzionari e dirigenti.

È da precisare immediatamente che la riforma ha per oggetto l'ordinamento e, quindi, non affronta altre due riforme, strettamente collegate e connesse all'ordinamento e che, approvate rapidamente, daranno piena risposta alle esigenze di autonomia sostanziale e di governabilità degli enti locali. Intendo riferirmi alla riforma della finanza locale ed a quella del sistema elettorale degli enti locali. Si tratta di materie che non hanno trovato, nè potevano trovarlo, posto nella riforma dell'ordinamento in quanto aventi oggetto autonome e distinte iniziative di legge. Infatti, per la riforma della finanza locale il Governo ha presentato il disegno di legge recante: «Norme di delega in materia di autonomia impositiva degli enti locali» (atto Senato n. 1985), da mesi all'esame di questo ramo del Parlamento; mentre, per la riforma elettorale, sono stati presentati numerosi disegni di legge, sia al Senato che alla Camera e presso quest'ultima è già stato avviato l'esame in

Commissione affari costituzionali, con la nomina del relatore ed una prima discussione generale.

Il rischio della commistione di materie che hanno la loro peculiare specificità era di sovraccaricare i contenuti della riforma dell'ordinamento di ulteriori aspetti e materie che rischiavano di impedire l'approvazione anche di questa riforma (una riforma matura per l'approvazione finale) e di allontanarla nel tempo malgrado ormai tutti la ritenessero possibile.

L'urgenza della riforma è giustificata dall'imminente inizio di un nuovo quinquennio di attività amministrativa che si avvierà con le elezioni del maggio prossimo. L'entrata in vigore della legge consentirebbe di dare immediata attuazione alle disposizioni concernenti la composizione e le modalità di elezione della Giunta, la composizione dei comitati di controllo, la nuova disciplina dei controlli, ma più in generale tutte le materie e le discipline che non siano espressamente demandate allo statuto, come recita l'articolo 60. È opportuno da un lato evitare vuoti normativi e dall'altro che l'attesa della novità legislativa e di ordinamento paralizzi o rallenti l'attività degli enti locali in prossimità di importanti scadenze, quali l'entrata in vigore dell'atto unico europeo dal 1° gennaio 1993. È altresì importante che i consigli comunali e provinciali, che saranno eletti tra poche settimane, si impegnino immediatamente nella predisposizione degli statuti; atto fondamentale, prima attuazione delle novità più rilevanti della riforma (concernente gli statuti, l'attività degli organi, la partecipazione dei cittadini, l'ordinamento di uffici e servizi, la collaborazione tra enti locali, il decentramento, la partecipazione popolare), al fine di poter approvare gli statuti con sollecitudine e comunque rispettando il termine finale dell'anno.

L'urgenza non è, quindi, dettata da ragioni elettorali, come l'opposizione ha affermato in Commissione e forse ripeterà in quest'Aula, ma dalla necessità di dare finalmente una risposta, dopo tanti anni, ad un'esigenza reale di riforma che si avverte innanzitutto nei cittadini ma anche nella realtà della nostra società. È un'esigenza che significativamente è stata espressa senza distinzione da tutte le associazioni rappresentative degli enti locali, da assemblee di amministratori, da ordini del giorno che in tutte le sedi, istituzionali e non, sono stati votati; documenti che sollecitano con forza l'opportunità di approvare la riforma prima delle elezioni.

La Commissione affari costituzionali ha adottato, come testo base, il disegno di legge approvato alla Camera dei deputati (2092) ed ha esaminato congiuntamente i disegni di legge Corleone ed altri (1307), Bobbio ed altri (1557) e Dujany e Riz (2100). Il provvedimento ha natura di legge-quadro, di legge di principi, di legge generale. In esso si fissano principi fondamentali che avranno attuazione in successive leggi ordinarie. Alcune di queste leggi riguardano: i rapporti tra regioni ed enti locali (per questa materia è stato presentato dal Governo il disegno di legge n. 3933, attualmente in discussione alla Camera); la riforma della finanza locale, per la quale è già stato formalizzato dal Governo il disegno di legge n. 1895; i servizi pubblici per la cui normativa è stato presentato, ancora dal Governo ed è da tempo all'esame del Parlamento, il disegno di legge n. 750; mentre sarà necessaria ed urgente

un'apposita legge che normi la materia attinente i segretari comunali e provinciali.

La legge introduce novità che tengono presenti le profonde trasformazioni della nostra società, trasformazioni che hanno inciso sul ruolo dell'ente locale che, in una società per tanti aspetti cambiata, caratterizza la sua funzione per l'erogazione e l'organizzazione dei servizi; servizi personali ai cittadini e servizi reali per il territorio.

Il testo al nostro esame segue l'impianto definito dal Senato nella passata legislatura, riducendone però significativamente l'articolato per accentuarne il carattere di legge di indirizzo e di principi. Il provvedimento è il punto di partenza, l'avvio di un processo legislativo e di attività degli enti locali dal cui compimento il nuovo assetto sarà definito e si potrà valutarne la portata innovativa.

Il dibattito che si è svolto in Commissione ha consentito di approfondire una materia ampia e complessa e, nel vitale rapporto dialettico tra maggioranza ed opposizione, ha reso possibile una prima convergenza di valutazioni e di giudizi sui contenuti più qualificanti della legge. Anche l'opposizione ha convenuto che il provvedimento contiene elementi di novità, parti interessanti e nuove, sviluppi culturalmente positivi; si tratta, in definitiva, di una riforma che adegua coerentemente l'ordinamento alla Costituzione, anche se sono state avanzate critiche su alcune parti del testo abbastanza approfondite.

Nei tempi ristretti che ci sono stati assegnati, non abbiamo sacrificato alla necessità di rispettare le scadenze che ci erano state indicate l'esigenza di approfondimenti penetranti dell'articolato. Ciò ha richiesto un maggiore sacrificio, anche fisico, dei colleghi senatori, ma ci ha consentito di apportare al testo pervenutoci dalla Camera dei deputati alcuni emendamenti che giudico migliorativi e positivi.

Desidero esprimere qui un ringraziamento non rituale, nè formale al presidente Elia, che ci ha aiutato con la sua dottrina, al ministro Gava, che ha seguito i nostri lavori con una puntualità ed una assiduità pari all'importanza della riforma in discussione, ma anche con una disponibilità a ricercare utili intese, che ha favorito il dialogo tra maggioranza ed opposizione e significative convergenze su alcuni emendamenti approvati e ai colleghi tutti che, con interventi approfonditi e sovente appassionati, hanno confermato la serietà del loro impegno e fornito contributi di notevole spessore, degni di apprezzamento, che hanno aiutato nella sua fatica non lieve il relatore. È stato compiuto - debbo dirlo - un lavoro secondo le migliori tradizioni della Commissione affari costituzionali del Senato.

La chiave di lettura e di interpretazione della riforma è l'autonomia statutaria e sarebbe un errore ridurne la portata o sminuirne il carattere di novità. Su questo punto vi è una significativa convergenza tra il testo al nostro esame e gli altri due disegni di legge (Bobbio ed altri, Dujany e Riz) che proprio dell'autonomia statutaria fanno il punto qualificante delle loro proposte, che sono state presentate in qualche modo come iniziative legislative diametralmente opposte e contrapposte al testo che stiamo discutendo.

Nel corso della discussione in Commissione, tra le altre osservazioni, si è detto criticamente che la legge non rafforzerebbe adeguatamente

il rapporto cittadini-istituzioni, che non sarebbe superato il dicasterialismo delle giunte, che la separazione fra responsabilità dei politici e dei funzionari sarebbe timida. La risposta a queste critiche - io credo - è nei contenuti che si vorranno dare agli statuti; qui ci sono la chiave e la risposta ad esse. Queste ed altre materie, proprio perchè si tratta di una legge-quadro e di principi, troveranno negli statuti la sede propria perchè ciascun ente locale sia in grado di rispondere alle esigenze di partecipazione, di efficienza, di efficacia e di trasparenza dell'attività amministrativa della propria comunità.

Ciò è quanto da anni si chiede, che la migliore cultura giuridica ha proposto e, quindi, non c'è una sola risposta valida per tutti i comuni e per tutte le province, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, ma tante singole risposte adeguate alle specifiche realtà in rapporto alla popolazione, al territorio, alla storia, alla cultura e alle condizioni socio-economiche di ciascun ente locale, certo in un disegno di solidarietà e di sviluppo complessivo dell'intero paese.

I contenuti che l'articolo 4 delinea - è questo l'articolo che ha per oggetto gli statuti comunali e provinciali - confermano questa mia affermazione. E esso, fra l'altro, recita: «Lo Statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi». Si tratta - come i colleghi ben comprendono - di contenuti estremamente ampi (anzi amplissimi) che, se correttamente definiti, possono finalmente rompere l'omogeneità, l'uniformità di comportamento, di organizzazione, di definizione della partecipazione dei cittadini; rompere quella omogeneità che è caratteristica negativa della legislazione fin qui vigente che tutto uniforma, dal piccolo comune di montagna di poche unità di abitanti alla grande metropoli di alcuni milioni di cittadini.

Proporre ulteriori specificazioni, indicare ulteriori dettagli più puntuali nel testo della legge, nonchè rafforzare un modo nuovo di essere dell'ente locale, ad avviso del relatore, sono tutte iniziative che rischiano di trasformarsi in vincoli e limiti ulteriori che, pur con le più buone intenzioni dei proponenti, rischiano anche di ottenere l'effetto contrario, di impedire le libere e legittime scelte organizzative e di attività dei singoli enti locali che negli statuti dovranno trovare la loro sede.

La predisposizione degli statuti, dunque, e la loro approvazione saranno il primo adempimento di attuazione della riforma e il primo atto decisivo per riformare - attraverso gli statuti - l'intera attività e il ruolo degli enti locali, per consentire agli enti locali stessi di dispiegare in tutte le proprie potenzialità l'autonomia attribuita loro, evitando il pericolo dell'uniformità degli statuti, degli statuti tipo, degli statuti a stampa perchè, se ciò accadesse, l'autonomia statutaria, da tutti invocata e da tutti indicata come il punto più qualificante della riforma degli enti locali, rischierebbe di essere una occasione perduta e un cattivo avvio della riforma, con effetti negativi e pregiudiziali per l'intero processo di autonomia degli enti locali.

Così brevemente precisate alcune premesse, si possono illustrare più analiticamente alcuni contenuti della legge. Capo primo, principi generali, articoli 1, 2 e 3; è da sottolineare che in materia di fonti vi è un rafforzamento di questa legge con l'obiettivo di evitare in futuro che la stessa possa essere modificata o abrogata da leggi ordinarie non generali. L'articolo 128 della Costituzione indica chiaramente la natura di questa legge, che deve essere una legge generale della Repubblica e, coerentemente con esso, l'articolo 1 del testo in esame dispone che la legge non può essere derogata o modificata se non con espressa modificazione delle sue disposizioni, dopo aver precisato che oggetto della legge sono i principi dell'ordinamento dei comuni e delle province. È stabilito nel testo che i comuni e le province hanno la rappresentanza globale della loro comunità, che ai predetti enti è riconosciuta l'autonomia statutaria e finanziaria e che gli enti locali sono titolari di funzioni proprie, non sottordinate, attribuite dallo Stato o delegate dalle regioni.

L'articolo 2 definisce la natura del comune e della provincia. Il comune è l'ente territoriale di base che rappresenta, cura e promuove lo sviluppo della comunità locale, posizione primaria e globale che trova conferma poi nelle funzioni che ai comuni sono attribuite dalla legge. La provincia, che viene notevolmente rivalutata, è l'ente intermedio tra comune e regione con compiti di programmazione, ma anche di amministrazione.

L'articolo 3 è uno dei punti più delicati della legge; definisce i rapporti fra regione ed enti locali. È stato oggetto di un parere molto analitico della Commissione parlamentare per gli affari regionali e di un ampio e approfondito dibattito che ha impegnato a lungo la 1^a Commissione. Si è riproposto il tema che, con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, ha visto impegnati a lungo amministratori regionali, locali e la dottrina nel definire la competenza della regione in materia di funzioni amministrative comunali e provinciali. Le tesi, come sanno i colleghi, sono note. Da una parte, si afferma che la regione ha potestà di individuare in modo specifico le funzioni di interesse comunale e provinciale spettanti a comuni e province, di dettare norme vincolanti fino all'organizzazione di queste funzioni. Dall'altra parte, si sostiene che la regione può intervenire solo per le funzioni amministrative proprie e si osserva criticamente che le regioni non hanno utilizzato correttamente la disposizione dell'articolo 128 della Costituzione che imponeva loro di esercitare le proprie funzioni amministrative normalmente delegandole a comuni e province o avvalendosi degli uffici di comuni e province.

Il «normalmente», che avrebbe dovuto essere la regola, è stata l'eccezione, e le regioni hanno trattenuto per sé funzioni che dovevano essere delegate. L'aver le regioni trattenuto per sé funzioni amministrative gestite direttamente ha provocato una sorta di snaturamento della regione, con il risultato di farla apparire più un ente locale di dimensioni maggiori rispetto a quelle tradizionali, con risultati negativi per le regioni stesse e per gli enti locali.

La degenerazione del modello costituzionale ha provocato guasti, tensioni e conflitti fra i diversi livelli istituzionali, una sorta - ho detto - di centralismo regionale, inefficienze e ritardi. È urgente dunque

riportare la regione alle sue funzioni originarie di legislazione, di programmazione, di pianificazione, liberarla dalla gestione diretta di funzioni amministrative, mediante l'uso generalizzato della delega.

Vi è certo una esigenza di cooperazione tra regione ed enti locali, come fra regioni e Stato, una esigenza che deve essere rafforzata e che l'esperienza di questi vent'anni di attività delle regioni a statuto ordinario ha reso via via più evidente ed urgente. Ma ciò sarà possibile se si eliminerà il conflitto fra regioni ed enti locali, che a sua volta è andato via via aumentando, proprio in rapporto alla mancata attuazione della delega, con sovrapposizione di competenze, duplicazioni e ritardi. Il risultato è stato che il cittadino ha pagato l'inefficienza dell'amministrazione nel suo complesso e i costi dei servizi sociali pessimi si sono scaricati sulla comunità.

In sede di attività legislativa ordinaria, quale quella che ci vede qui impegnati, siamo nella impossibilità di affrontare questioni di rilevanza costituzionale. Possiamo solo dare una corretta attuazione alla Costituzione, evitando di accentuare i conflitti fra i livelli istituzionali, anzi riducendoli ed eliminandoli.

La disposizione transitoria VIII e gli articoli 118 e 128 della Costituzione definiscono una linea, un disegno costituzionale - può piacere o no - in materia di funzioni amministrative che non possono essere superati da una interpretazione estensiva della Costituzione. La Carta costituzionale fissa una linea di separazione tra le funzioni amministrative che fanno capo agli enti locali e quelle attribuite alla regione. Le norme che ho citato demandano alle leggi della Repubblica la distribuzione delle funzioni tra regioni, comuni e province; le funzioni di province e comuni sono determinate - dice la Costituzione - dalle leggi generali della Repubblica (articolo 128). Alle regioni spettano, per le materie elencate nell'articolo 117, le funzioni amministrative che non siano di interesse esclusivamente locale che sono, come dice sempre la Costituzione, attribuite dalle leggi della Repubblica alle province, ai comuni e agli enti locali (articolo 118).

Le regioni dunque non possono determinare le funzioni spettanti ai comuni e alle province, che sono riservate alla legge statale, nel ripartire tra i due livelli le funzioni che sono loro proprie. Le regioni, per le funzioni amministrative di propria spettanza, invece (articolo 118), devono delegare a comuni e province o avvalersi degli uffici di questi.

L'articolo 10 del disegno di legge n. 3933, atto della Camera dei deputati, ha assegnato alla delega un ruolo essenziale nella riorganizzazione delle funzioni amministrative, con l'obiettivo di riportare le regioni alle funzioni di legislazione, programmazione e alta amministrazione. Il rapporto regione-enti locali trova una sua importante espressione nell'articolo 117 della Costituzione, che, attribuendo alle regioni la potestà legislativa nelle materie ad esse attribuite, materie nelle quali operano anche comuni e province, consente alla norma regionale di essere misura e regola dell'attività amministrativa degli enti locali.

Questi sono tenuti a sottostare, per quanto rientri nel loro campo di azione, alle indicazioni poste dalle leggi regionali nelle materie in cui le regioni stesse sono competenti. In questa attività legislativa la regione

non potrà interferire con le funzioni attribuite dalla legislazione statale all'ente locale.

L'emendamento della 1ª Commissione all'articolo 3, con riferimento al primo comma dell'articolo 128, ulteriormente chiarisce che le funzioni di cui trattasi sono quelle proprie delle regioni. È, ad avviso del relatore, una precisazione costituzionalmente corretta ed ineccepibile che migliora il testo della Camera dei deputati. Il relatore ritiene altresì, contrariamente a quanto da alcuni sostenuto, che sia stato opportuno collocare questa norma nel testo della riforma dell'ordinamento degli enti locali, fissando i principi che saranno attuati dal disegno di legge che ho più volte citato e che è in discussione alla Camera dei deputati.

Per quanto attiene all'autonomia statutaria e alla potestà regolamentare, per la portata innovativa e per i contenuti degli statuti si rinvia alle considerazioni che ho svolto poco fa in premessa. Richiamo solo la disposizione che fissa maggioranze qualificate per l'approvazione degli statuti in rapporto all'importanza dell'atto e all'esigenza che si formino maggioranze ampie che si riconoscano e si identifichino nella Carta – per così dire – «fondamentale» di comuni e province, che avvia una nuova stagione di autonomia, che dà sostanza e qualità alla autonomia stessa degli enti locali.

È da richiamare ancora una volta l'importanza che gli enti locali approvino gli statuti comunque – ma il termine è finale – non oltre l'anno dopo l'entrata in vigore di questa legge.

Riguardo agli istituti di partecipazione (articoli 6, 7 e 8), la legge prevede un reale mutamento di rapporti tra cittadini ed istituzioni, ribadisce l'impegno di riconoscere e promuovere gli organismi di partecipazione e rinvia allo Statuto la regolamentazione delle forme di consultazione della popolazione, delle procedure per istanze, petizioni, proposte e *referendum* propositivi. È riconosciuta all'elettore la facoltà di promuovere l'azione popolare ed è disposta la pubblicità degli atti, l'accesso agli atti stessi e il diritto all'informazione.

Una riserva si può esprimere per una sorta di coinvolgimento in qualche modo troppo stringente, quasi pubblico, delle associazioni di volontariato. Tali associazioni, ad avviso del relatore, devono mantenere la loro spontaneità ed indipendenza e non essere, per così dire, ispirate e disciplinate, per la loro presenza e per le loro iniziative di partecipazione, dall'alto, come si potrebbe anche ritenere dalla formulazione dell'articolato di questa legge.

La legge prevede infine la possibilità che lo Statuto istituisca il difensore civico per i comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti. Al riguardo si è proposto di ridurre o addirittura di eliminare questa soglia di popolazione. Il difensore civico è stato istituito, credo, in quasi tutte le regioni ed anche in alcuni comuni. I risultati di questo istituto, bisogna riconoscerlo, non sono stati univocamente positivi, per cui, in Commissione, si è preferito indicare una soglia di popolazione per l'istituzione del difensore civico; una soglia che giustifichi la presenza di un istituto che comporta anche un impegno da parte delle istituzioni che lo costituiscono. Il relatore ritiene che, trattandosi di una facoltà opportunamente attribuita agli statuti, non sia una questione, per così dire, discriminante o dirimente quella della soglia, anche se

possono essere valutate e discusse eventuali richieste di abbassamento della soglia stessa che nel corso dell'esame dell'articolato venissero avanzate.

Il capo IV riguarda il comune. Al comune spettano tutte le competenze non attribuite ad altri soggetti da leggi statali o regionali nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto e utilizzo del territorio, dello sviluppo economico, secondo l'impostazione già fissata dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 1977, n. 616. La qualificazione «organici» dei settori di competenza comunale non è riduttiva o settoriale, al contrario esclude il trasferimento o l'attribuzione di funzioni frammentarie, segmentate o ritagliate all'interno delle tre grandi ripartizioni che coprono l'intera attività degli enti locali.

La forma della legge consente una opportuna flessibilità, necessaria per adeguare ai rapidi cambiamenti della società e alle necessità di continui ampliamenti quantitativi e qualitativi le funzioni comunali.

Il comune è anche titolare di funzioni statali: anagrafe, stato civile, statistica, leva, o altre che siano ad esso delegate. Per queste e per le ulteriori funzioni amministrative che lo Stato affidasse agli enti locali dovranno essere assicurate le risorse necessarie per il loro esercizio.

La legge doveva anche affrontare il problema della eccessiva frammentazione dei comuni (8.086 in Italia) e della razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali. Il testo non ha seguito la strada, proposta da alcuni, di una soluzione per così dire coattiva della fusione stabilita per legge, una volta indicata una soglia minima, di quei comuni che, per popolazione e per territorio, siano in difficoltà nello svolgere le funzioni loro attribuite. Tuttavia la legge, riconoscendo il valore democratico della presenza sul territorio di piccole comunità, ha previsto una serie di interventi e di misure per stimolare, più che per costringere, alla fusione e alla integrazione dei comuni piccoli, privilegiando la scelta volontaria e libera dei comuni a fondersi. La soglia minima dei comuni è fissata in 10.000 abitanti; la fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sarà stimolata da contributi straordinari dello Stato in aggiunta a quelli regionali, destinati alle popolazioni dei comuni più piccoli.

Lo strumento previsto dalla legge per arrivare alla fusione è l'unione di comuni per la durata massima di 10 anni, al termine dei quali si dovrà procedere alla fusione o allo scioglimento definitivo dell'unione. La fusione sarà però obbligatoriamente disposta con legge regionale se nel decennio siano stati erogati contributi aggiuntivi a quelli previsti e la ragione di questa obbligatorietà non richiede commento.

Qualche perplessità ha suscitato la disposizione che impone alle regioni di predisporre un programma quinquennale di fusione dei comuni; per consentire che sia conservata l'identità delle piccole comunità, cioè la gestione dei servizi in base all'utilizzo di risorse finanziarie residue e una sorta di rappresentatività di queste piccole comunità, è prevista la possibilità di istituire municipi regolati dallo statuto e retti da un prosindaco e da due consultori.

La legge, invece, fa una scelta radicale fortemente innovativa nella direzione dell'autonomia comunale per quanto concerne il decentramento: è abrogata la legge 9 aprile 1976, n. 278, istitutiva del

decentramento, e ogni comune tramite gli statuti regolamerà il decentramento nelle forme più rispondenti alle peculiarità delle singole comunità, prevedendosi l'obbligo del decentramento per i comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti e la facoltà per i comuni tra i 40.000 e i 100.000 abitanti. Non è infatti apparsa convincente la proposta di abbassare questo limite.

L'elezione del consiglio circoscrizionale avverrà per suffragio diretto e con il sistema proporzionale.

Prima di passare brevemente ad illustrare le competenze della provincia, devo dare conto della discussione svolta in Commissione su un altro dei nodi che questa legge era chiamata a risolvere, cioè quello dei rapporti tra comune e provincia quanto all'attribuzione di competenze e alla ripartizione delle stesse. Il problema della ripartizione delle funzioni tra comune e provincia è stato posto in modo esplicito nella discussione generale in 1^a Commissione da alcuni interventi. Nel corso di questa discussione si sono anche avanzate specifiche proposte nel senso di attribuire una delega al Governo perchè intervenisse a definire la ripartizione delle funzioni tra comune e provincia; queste proposte non hanno trovato in Commissione accoglimento in quanto si ritiene il problema meritevole di ulteriore approfondimento. È vero che su molte materie comuni e province hanno competenze concorrenti e vi è il rischio di sovrapposizioni e di contrasti, quindi di difficoltà. La legge ha scelto, per quanto riguarda le competenze di comuni e province, la strada della funzione qualificata dalla, per così dire, scala degli interessi. In altre parole, la scala degli interessi comunali attribuisce le funzioni al comune, mentre quella degli interessi provinciali attribuisce le competenze alla provincia. È stata scartata la proposta di delegare al Governo la definizione per legge del riparto delle funzioni tra comune e provincia, ma occorre evitare - perchè il problema è reale - possibili conflitti negativi ed eventuali interventi sostitutivi da parte delle regioni. È indubbio che questo problema esiste e che dovrà essere trovata una soluzione tale da evitare la conflittualità tra i due enti che operano entrambi sul territorio e sovente in ambiti che coincidono e si integrano. Si dovranno privilegiare, come il provvedimento fa, forme di cooperazione e di collaborazione, per le quali il disegno di legge indica in più articoli strumenti che possono essere utilmente utilizzati per superare queste difficoltà.

Per quanto riguarda la provincia, il capo V, agli articoli 14, 15 e 16, recupera interamente questa istituzione nella sua funzione costituzionale. La provincia è infatti prevista dalla Costituzione e la legge ne rafforza significativamente il ruolo. Questo recupero si giustifica, ad avviso del relatore, anche con la abolizione dei comprensori e delle associazioni intercomunali, disposta tassativamente dal provvedimento in esame. La provincia è rivalutata nelle sue funzioni di amministrazione diretta, di collaborazione e di coordinamento con i comuni per la realizzazione di opere di rilevante interesse provinciale nel settore economico, produttivo, commerciale, turistico, sociale, culturale e sportivo e nel ruolo di programmazione come ente intermedio tra comune e regione. L'elencazione delle funzioni amministrative ha sollevato perplessità, perchè si teme la sovrapposizione e la duplicazione di competenze con i comuni, le autorità di bacino e i consorzi.

La Commissione ha limitato gli emendamenti alla soppressione delle reti per quanto riguarda le risorse idriche, energetiche e i servizi sociali, che sono di competenza nazionale. La precisazione che le funzioni nelle materie elencate sono attribuite secondo il livello di interesse provinciale è stata ritenuta allo stato l'unica possibile e sufficiente ad evitare estensioni indebite in campi e per enti, istituiti da leggi speciali di settore, già esistenti.

Meritano un richiamo i rilevanti compiti di programmazione e di pianificazione attribuiti alla provincia, che potrà svolgere appieno un ruolo di ente intermedio tra comune e regione, raccogliendo e coordinando le proposte dei comuni che siano utili alla programmazione regionale, approvando il piano territoriale di coordinamento. Si accentua positivamente in questa direzione una necessità che in questi anni è emersa con molta evidenza, cioè avere non un ente sovrapposto ai comuni, ma un ente di coordinamento e di programmazione collocato tra comuni e regioni, che renda possibile la programmazione regionale coordinando quella dei comuni.

Nella legge si accentua positivamente anche la cooperazione istituzionale tra i livelli provinciali, comunali e regionali, stabilendo anche che la regione definisce con legge le procedure, le forme di concorso alla formulazione dei programmi e dei piani e le modalità di approvazione di detti piani e programmi. Questa norma deve essere valutata positivamente perchè renderà certe e comprensibili le regole dettate dalla regione che sovente ha operato più per prassi che per legge, creando una serie di difficoltà di rapporti e comunque provocando una non chiara nè comprensibile valutazione delle decisioni regionali, del comportamento delle regioni in materia di programmazione e di attribuzione delle risorse.

Il disegno di legge infine, nel capo relativo alla provincia, disciplina la procedura di revisione delle circoscrizioni provinciali, altro punto delicato e molto controverso. In questi anni sono state avanzate numerose richieste di istituzione di nuove province e si è diffusa l'esigenza - non sempre negativa, come qualcuno invece ha sostenuto - di una revisione generale dei territori provinciali. Tale richiesta è giustificata, ad avviso del relatore, dai cambiamenti che sono intervenuti in questi decenni e dal nuovo ruolo che viene assegnato alla provincia, come poco fa ho riferito.

La legge ha abbandonato la strada della delega al Governo - e questa mi pare sia stata una scelta opportuna - ed ha invece individuato i criteri cui dovrà attenersi l'iniziativa del comune, *ex* articolo 133 della Costituzione, per la revisione delle circoscrizioni provinciali. I criteri elencati dalla legge attengono al territorio (nel quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione), alla dimensione stessa del territorio ed alle attività che in esso si svolgono, che devono consentire di programmare lo sviluppo di queste aree e di favorirne il riequilibrio, alla volontà espressa dalla maggioranza dei comuni che rappresentino la maggioranza della popolazione; una serie di criteri che opportunamente, ad avviso del relatore, non fissano dimensioni quantitative (ad esempio, di estensione del territorio per un certo numero di chilometri quadrati, nè di popolazione con il limite di 200.000 abitanti), per cui queste

determinazioni finivano per non avere grande significato per quei comuni di poche unità superiori o inferiori alle dimensioni di carattere quantitativo.

La legge ha fatto un'opzione, che il relatore condivide, non fissando criteri nè soglie quantitative, ma affidando alla valutazione integrata e coordinata di questi criteri l'opportunità o meno di rivedere circoscrizioni provinciali e di costituire nuove province. Credo che tale scelta offra la possibilità di valutare meglio nel complesso, interrelando ed integrando ciascun criterio, l'istituzione di nuove province quando siano in grado di soddisfare obiettivi di sviluppo economico, sociale e territoriale e di sviluppo delle popolazioni interessate e di favorire un riequilibrio del territorio provinciale e regionale.

Nella valutazione che il legislatore dovrà fare dovranno essere particolarmente tenute in evidenza le condizioni dei territori di montagna, le aree interessate da fenomeni di spopolamento, le difficoltà di comunicazione con il capoluogo, le attività produttive esistenti e potenziali ed i parametri demografici e territoriali, che dovranno essere opportunamente compensati tenuto conto delle perdite demografiche subite per effetto dei flussi migratori nelle aree montane e nel Sud.

Una normativa transitoria è prevista dall'articolo 64 per una prima revisione delle circoscrizioni provinciali. La norma riguarda le proposte di istituzione di nuove province, di cui sia stato già avviato l'*iter ex* articolo 133 della Costituzione; anzi per alcune di queste addirittura l'*iter* è stato perfezionato e in qualche caso da diversi anni. Specifiche iniziative di carattere legislativo per singole revisioni provinciali sono state presentate sia alla Camera che al Senato. Questo regime provvisorio prevede che nel termine di due anni il Governo possa istituire le sette province elencate in parentesi ed altre nuove province qualora sia stata avviata la formale iniziativa *ex* articolo 133 e qualora sia stato emanato il parere favorevole della regione (che chiude l'*iter* per la parte di competenza dei comuni e delle regioni), da esprimersi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Gli emendamenti accolti dalla Commissione hanno inteso evitare innanzitutto doppi regimi e trattamenti diversificati, che sarebbero stati del tutto incomprensibili e forse istituzionalmente scorretti. Vi era addirittura il rischio, con i due regimi, di stabilire trattamenti diversi per realtà identiche o trattamenti identici per realtà diverse. Infatti, pur in presenza di condizioni identiche e forse anche di più corretto adempimento dell'*iter* costituzionale, in Commissione si è potuto accertare che per Vibo Valentia la procedura *ex* articolo 133 è già stata perfezionata con idonea documentazione inviata alla Presidenza del Senato. Ed allora, perchè non riservare lo stesso trattamento, ancorchè Vibo Valentia non sia compresa nella parentesi? Al contrario sussistono dubbi - perchè non è stata fornita documentazione al riguardo - che tutte le sette città elencate in parentesi abbiano adempiuto alla norma costituzionale.

In ragione di questi elementi e di queste considerazioni la Commissione ha assunto le iniziative di emendamento all'articolo 64 che ristabiliscono una condizione di parità e di identico trattamento tra tutte le iniziative che già sono state assunte nel momento in cui discutiamo la legge. Il relatore, su concorde adesione del Governo,

ribadisce che l'inclusione nella parentesi non equivale ad automatica istituzione delle province ivi elencate; il Governo dovrà valutare, nel momento in cui eserciterà la delega, se sussistono le condizioni caso per caso e se la richiesta sia compatibile con i criteri dell'articolo 16, tenendo in particolare conto i parametri di cui alle lettere *a)* e *b)* del citato articolo. Nell'attuazione della delega il Governo dovrà altresì verificare che i requisiti disposti dall'articolo 16 sussistano sia per le istituende province che per quelle che residueranno dallo scorporo di territori e di popolazioni attribuite alle nuove province.

Con queste precisazioni l'anomalia - perchè diamo atto che di anomalia si tratta - della parentesi, che ha suscitato perplessità e a volte un'avversità molto vivace in Commissione, può essere superata con una ragionevole ed equilibrata soluzione di carattere giuridico, legislativo ed anche politico.

È stato inoltre precisato nel corso del dibattito in Commissione - e desidero qui ribadirlo - che l'istituzione di nuove province non comporta l'istituzione di tutti gli uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici che normalmente operano nel territorio delle province. Anche su questo aspetto è stato chiarito ed esplicitato che la costituzione di nuove province è opportuna se risponde alle esigenze di sviluppo dei territori, di progresso delle attività sociali ed economiche, di più efficienti servizi per il cittadino e che non può essere determinata dall'attesa di nuovi uffici, di nuova burocrazia, di nuovi posti di lavoro che, se non sono giustificati, comportano solo sperpero di risorse e dilatazione della spesa pubblica.

Per quanto riguarda le aree metropolitane, in Commissione sono state avanzate perplessità e riserve sulla soluzione adottata dalla Camera. Si è convenuto di non emendare il testo anche perchè, avendo attuazione l'ordinamento delle aree metropolitane in un arco di tempo non brevissimo, potranno essere apportati anche aggiustamenti legislativi qualora si rendessero opportuni.

In relazione ai servizi, la legge fissa dei principi rinviando al disegno di legge n. 750, già presentato al Senato. Vengono previste la nuova figura, molto interessante ed importante, degli accordi di programma e nuove forme di associazione e di cooperazione tra gli enti locali. Per quanto riguarda le comunità montane, viene confermato il testo della Camera.

Occorre spendere una parola sulle competenze attribuite agli organi di comuni e province, cioè ai consigli ed alle giunte. La scelta è quella di indicare con nettezza e precisione le competenze dei consigli comunali che sono di indirizzo e di adozione degli atti più importanti, con un'elencazione tassativa che non potrà essere modificata dagli statuti, al fine di rendere più evidenti e più chiare le funzioni di governo delle giunte. Vi è poi una riduzione del numero degli assessori e sono previsti gli assessori, per così dire, laici, cioè non eletti in consiglio comunale, se questa scelta viene fatta dagli statuti. Vi sono alcuni elementi di rafforzamento della stabilità che non rendono meno urgente la riforma del sistema elettorale, ma che eliminano alcuni fenomeni negativi che in questi anni si sono verificati all'interno degli enti locali; penso ai franchi tiratori, all'inamovibilità degli assessori, alle giunte che non hanno più le maggioranze in consiglio, ma che mantengono una

risicata maggioranza in giunta e continuano a deliberare. Per far fronte a questi inconvenienti, sono stati individuati nella legge il voto palese per l'elezione del sindaco e della giunta, la possibilità di revoca, ad iniziativa del sindaco, del presidente e degli assessori, la sfiducia costruttiva, termini brevi per l'elezione del sindaco e della giunta. Sappiamo che la sfiducia costruttiva, così come è stata delineata, non è quella che opera in altri ordinamenti stranieri, ma almeno l'obiettivo della certezza e della legittimità delle giunte è certamente più vicino rispetto all'esistente.

Vi sono novità nei controlli, per quanto concerne sia quelli sugli organi che quelli sugli atti; al riguardo, è stata avanzata la critica che non si sarebbe arrivati all'univocità dei controlli. Ebbene, la Commissione ha migliorato il testo sopprimendo l'articolo 49, quello relativo alla possibilità di impugnativa degli atti degli enti locali da parte del prefetto. Vi erano in proposito emendamenti presentati dalla Democrazia cristiana, dal Partito comunista e dal Partito socialista e vi è stato al riguardo un assenso del Governo su tali richieste di modifica. I controlli sulla giunta in rapporto al cambiamento delle competenze fanno sì che le delibere di quest'ultima non siano più sottoposte al controllo se non su richiesta della stessa giunta o di un terzo o di un quinto dei suoi componenti, secondo che si tratti di comuni in cui si applica il sistema maggioritario o proporzionale. Inoltre, devono essere motivate analiticamente le ragioni di annullamento delle delibere.

Altra novità, a mio avviso importante, concerne la composizione dei comitati di controllo, la quale deve essere tesa a rendere più evidente la presenza di figure con competenze di particolare qualificazione e professionalità e quindi a ridurre la composizione di quei comitati di controllo che abbiano caratteristiche fortemente politicizzate o partitizzate. Sono state inoltre confermate le incompatibilità previste dalla Camera dei deputati e circa gli uffici ed il personale vi sono alcune rilevanti novità. La prima è che viene riaffermato il principio della separazione delle responsabilità tra eletti e dirigenti. Si tratta di una separazione che si concretizza nell'attività di direzione e di controllo spettante agli eletti e di gestione amministrativa spettante ai dirigenti, cui sono riservate anche l'adozione di atti con rilevanza esterna, la presidenza di commissioni di gara e di concorso, la responsabilità delle procedure di appalto e di concorso, nonché la stipulazione di contratti con le conseguenti responsabilità. Alcuni ritengono timida questa scelta; il relatore invece è dell'avviso che essa costituisca un buon passo.

Le altre novità riguardano gli incarichi a tempo determinato per alcune funzioni di grande importanza nell'amministrazione, vale a dire la possibilità di avere collaborazioni esterne a tempo determinato con particolare qualificazione. Infine, vi è, per quanto riguarda i segretari comunali, il rinvio ad una legge *ad hoc* per questa materia.

Circa la finanza locale, significativo è l'articolo 55, che è stato migliorato dalla Commissione con alcuni emendamenti. Al riguardo, mi pare di dover riaffermare un solo concetto: la legge sulla riforma della finanza locale dovrà dare contenuto ai principi che l'articolo 55 ha fissato. La finanza locale dovrà essere garantita con l'autonomia finanziaria, intesa come quantità di risorse sufficienti per lo svolgimento

delle funzioni e l'erogazione dei servizi attribuiti al comune con due fonti di finanziamento: i trasferimenti dallo Stato all'ente locale e le risorse che autonomamente questo recupera attraverso l'esercizio dell'autonomia impositiva, ribadita in questo articolo e che troverà applicazione nella legge. Per quanto riguarda i trasferimenti dello Stato, il testo contiene indicazioni di principio molto importanti, che fanno uscire la finanza locale dall'annualità, dalla precarietà, dall'aggancio alle finanziarie, parametri certi ed oggettivi agganciati ai gettiti fiscali nazionali, trasferimenti pluriennali che consentono alle amministrazioni di amministrare. Tutto questo per i servizi indispensabili e necessari; il di più che viene fatto dagli enti locali deve essere garantito attraverso il gettito raccolto mediante l'autonomia impositiva presso il cittadino.

Circa la responsabilità di cui all'articolo 58, la legge equipara tale responsabilità degli amministratori e dei dipendenti comunali a quella degli impiegati civili dello Stato. È ribadita e precisata la responsabilità dei componenti dei comitati di controllo nei confronti degli enti locali per danni provocati per dolo o colpa grave. Vi è un termine di prescrizione della responsabilità per le azioni di responsabilità promosse dalla Corte dei conti (termine quinquennale dal compimento dell'atto) ed è prevista la non estensione agli eredi della responsabilità per le azioni degli amministratori.

Le disposizioni transitorie danno delle indicazioni, fissano una serie di articoli che adeguano la legislazione esistente al nuovo ordinamento; prevedono la soppressione dei comprensori, delle associazioni intercomunali e l'adeguamento dei consorzi e delle altre forme di collaborazione alla nuova legge entro due anni.

È poi contenuto nella legge un principio molto importante: si tende ad eliminare tutti i livelli istituzionali di secondo grado. Non c'è rapporto diretto fra chi è eletto direttamente dal popolo e chi va ad amministrare; in questa direzione vi è dunque una affermazione molto importante della legge.

Infine, la legge abroga i due testi unici del 1915 e del 1934 ed il regolamento del 1911, facendo salve soltanto alcune norme che possono ancora essere mantenute in rapporto al nuovo ordinamento.

Complessivamente il giudizio del relatore è sostanzialmente positivo. Si tratta di una legge che, come ho detto, rappresenta l'avvio di un processo e occorre che la legge stessa possa essere applicata sul campo, sperimentata. Sono in ogni caso convinto che con questa legge facciamo un notevole passo in avanti nell'attuazione dell'autonomia statutaria e finanziaria, quell'autonomia sostanziale che la nostra Costituzione attribuisce e riconosce agli enti locali. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore per la sua esauriente ed ampia relazione.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Santini. Ne ha facoltà.

SANTINI. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, nel rapporto comunemente noto come «rapporto Giannini sullo stato della pubblica amministrazione in Italia», rapporto risalente ormai a dieci anni fa, si

afferma che è un dato economicamente ed aziendalmente valutabile quello per cui, se i comuni non funzionano, non funziona lo Stato. I comuni prestano dei servizi primari di aggregato abitativo che, come mostra un'esperienza da noi visibile e consistente, neppure le regioni riescono a rendere. I costi amministrativi invisibili di comuni piccolissimi e di megalopoli sono giunti a livelli elevatissimi ed è sempre sullo Stato che finiscono per ricadere.

Diceva dunque Giannini che il sistema delle autonomie è protagonista, alla pari dello Stato, della spesa pubblica corrente e degli investimenti.

La X legislatura si è fatta così carico di un problema che, come ricordava il relatore Guzzetti nella sua ampia e puntuale relazione, è stato affrontato senza successo dal Senato nel corso delle ultime tre legislature. Anche in questo caso Massimo Severo Giannini ci invita a riflettere sul fatto che, pensare negli anni '80 in termini di autonomia dei poteri locali, è di gran lunga più difficile di quanto non fosse nel passato: le autonomie locali - afferma Giannini - sono alla ricerca di una identità che avevano avuto sino agli anni '20 e che poi è andata perduta; da allora si è vissuta una fase che sarà ritenuta di transizione da chi ci seguirà. Purtuttavia è sempre stata presente nel Parlamento la coscienza del valore del tessuto autonomistico che è essenziale per la stessa tenuta democratica del paese.

Durante la IX legislatura, quando la mozione istitutiva della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, comunemente ricordata come Commissione Bozzi, escluse l'esame dell'ordinamento delle autonomie locali dal suo impegno, il compianto e da tutti noi ricordato senatore Ruffilli inviò una lettera al Presidente della Commissione, nella quale sosteneva che il riassetto dei poteri statali deve accompagnarsi al riordino dei rapporti con i poteri locali e con il sistema regionale.

Era evidente - e l'infelice esito della elaborazione della Commissione Bozzi lo ha dimostrato - che non si poteva procedere tenendo separati i cosiddetti rami alti dell'ordinamento dello Stato dai rami bassi, rappresentati dai poteri locali. Questo aspetto era, dicevo, evidente, come è stato sottolineato, ed era evidente particolarmente per i socialisti, per i quali tutto si tiene e tutto si deve tenere.

Proprio per questa coscienza, abbiamo sostenuto e sosteniamo che occorre recuperare congiuntamente efficacia rappresentativa e capacità decisionale. Occorre dare a ciascun elettore la forza di concorrere alla scelta di chi governa attraverso l'elezione di un Capo dello Stato munito di autorità di governo e occorre dare a chi ha autorità di governo la diretta legittimazione popolare e la connessa forza rappresentativa. Abbiamo sostenuto, proprio in occasione della conferenza programmatica di Rimini, che questo passaggio ad una Repubblica di tipo presidenziale, per la sua indubbia carica innovativa, non si può fare a condizioni immutate. Questo passaggio esige enti regionali e locali dotati di maggiore forza e di più sicura autonomia; esige un Parlamento forte nei poteri e forte nella conformazione politica.

Questo richiede un irrobustimento delle autonomie locali ed anche regionali e una riforma regionale ed elettorale che riduca la frammentazione delle rappresentanze parlamentari e rinsaldi sia la maggioranza

che l'opposizione. Sosteniamo che bisogna aprire, per quanto riguarda le regioni, una nuova fase costituente, che dia loro più ampie e più nuove competenze, adeguandole alla società del nostro tempo.

Sosteniamo che occorre riscrivere l'articolo 117 della Costituzione. Prendiamo atto che il Governo va in questa direzione, con la presentazione alla Camera del disegno di legge Maccanico e con gli impegni, che il Ministro ha assunto, di una riscrittura del testo costituzionale che - e qui noi vogliamo insistere - certamente, per quanto riguarda l'articolo 117, appare superato e legato ancora ad una visione di una società tipicamente agricola, quale era quella del 1945-46. Sono passati molti anni e questo sistema va rivisto.

Soprattutto noi insistiamo sul passo in avanti che viene compiuto dalla riforma degli enti locali che non abbiamo mai immaginato consistere in un unico atto. Riteniamo però che questo provvedimento rappresenti, come ricordava prima il relatore, un passo importante per l'irrobustimento delle autonomie degli enti locali; lo è sotto il profilo dimensionale, perchè porta verso l'accorpamento dei comuni minori - i famosi «comuni polvere» - rendendo possibili con ciò economie di scala, in assenza delle quali non è possibile l'efficiente gestione dei servizi, e perchè dota le aree metropolitane di governi di area, capaci di superare l'attuale frammentazione; lo è sotto il profilo della stabilità, perchè - vogliamo ricordarlo - i meccanismi previsti della sfiducia costruttiva e le altre disposizioni che il Senato ha apportato, correggendo e migliorando il testo della Camera, consentono di superare situazioni sempre più pericolose di stasi e di discontinuità operative, dovute proprio al ripetersi di crisi politiche degli enti locali.

Sosteniamo, e ne siamo convinti, che occorre farci carico di rivedere - e questo è stato iniziato con il disegno di legge in esame - il sistema di una finanza accentrata, rendendo credibile e vera una autonomia impositiva di regioni e di enti locali che, nelle attuali condizioni, non sono in grado di coprire la quota prevalente delle loro spese, se si continuerà a collocarli su basi imponibili aggiuntive rispetto a quelle utilizzate dallo Stato.

Per questo sosteniamo che il Senato ha esercitato in condizioni non facili il suo ruolo e il suo compito ed ha fatto il suo dovere. Avevamo, signor Presidente, signor Ministro, tempi stretti. Si era creata in molti di noi la convinzione amara che, essendo stata affidata alla Camera dei deputati la responsabilità principale e preminente di predisporre il testo, spettasse al Senato un compito quasi di minutante. Non è stato così e il testo della Camera, come prima ricordava il relatore, riteniamo che sia già stato migliorato, anche se non certo stravolto nel suo impianto di base, che noi come Gruppo consideriamo positivo, dall'impegno della Commissione.

Vorremmo sottolineare che questo è merito anche dell'elevato dibattito culturale che c'è stato in Commissione e che ci sarà certamente in Aula. Abbiamo avuto al Senato la novità della presentazione di disegni di legge di alto profilo, uno, di cui primo firmatario è il senatore Bobbio, l'altro, presentato dai senatori Dujany e Riz, che in realtà riprendono entrambi due scuole di pensiero significative (l'ISAP di Milano e la scuola di Roma). Ci siamo confrontati, credo, senza alcun

senso di inferiorità rispetto al valore del contributo dato, riconoscendo e ritrovando momenti alti di convergenza e traendone anche ispirazione per miglioramenti al testo.

Siamo riusciti, a mio avviso, a migliorare il testo della Camera e il merito va anche ad una opposizione, quella del Partito comunista, che non si è chiusa in se stessa, che ha rifuggito dall'ostruzionismo e che ha collaborato costruttivamente al miglioramento del testo; merito del presidente Elia e della sua competenza, merito di un relatore attento, preciso e deciso, merito di una Commissione sempre impegnata e spesso appassionata.

Signor Presidente, signor Ministro, dall'unità d'Italia mai un Parlamento del nostro paese era riuscito ad approvare una legge organica di regolamentazione dei poteri locali. Dall'unità d'Italia ad oggi vi sono state deleghe al Governo; dopo il testo unico del 1934, le istituzioni repubblicane avevano tentato più volte la redazione di un testo. Il ministro Gava ha creduto nel senso di responsabilità della Camera e del Senato ed ha sollecitato l'approvazione di un testo al quale ha collaborato, un testo che si appresta oggi ad avere la sanzione dell'Aula alla quale dovrà seguire una rapida approvazione della legge da parte della Camera. Se la legge sull'ordinamento dei poteri locali verrà ricordata come «legge Gava», sarà il riconoscimento ad un politico da sempre legato alla vita delle autonomie locali che in questa legge ha creduto.

Come socialisti abbiamo affermato, con l'onorevole La Ganga, responsabile degli enti locali, alla Camera, che questo testo approvato (lo dicemmo già allora ed oggi lo diciamo con molta più convinzione e con maggiore fondamento), pur con qualche ombra, è fortemente innovativo e contribuisce ad avviare un processo di rinnovamento delle istituzioni locali di cui si ha grande bisogno. Ricordava La Ganga che non dobbiamo pensare che questa riforma esaurisca il processo di rinnovamento delle istituzioni locali; siamo piuttosto all'avvio di una stagione legislativa - lo auguriamo profondamente - e non solo legislativa, in cui il sistema delle autonomie locali del nostro paese dovrà ritrovare quel vigore e quella autorità che si sono perduti - lo ricordavo all'inizio - nel corso di questi anni, valori che si sono affievoliti e che oggi sembrano recuperare vigore e convinzione soprattutto all'interno del nostro partito che a Rimini ha parlato con convinzione di Repubblica delle autonomie, riprendendo un antico *slogan* non del tutto offuscato che sembrava patrimonio comune delle forze politiche autonomistiche negli anni settanta.

Certo, restano ancora molti problemi da affrontare ed era illusorio pensare che una legislazione di principi, come quella di cui parliamo in questa sede, potesse risolvere le questioni aperte.

Vi è la questione del riordino della finanza locale che questo disegno di legge affronta solo in linea di principio, affermando l'esigenza dell'autonomia impositiva. Vi è la necessità di disciplinare il nuovo ordinamento delle aziende pubbliche locali, per le quali - lo ricordava il relatore - è stato presentato al Senato un disegno di legge del Governo, che ci auguriamo possa trarre dalla approvazione della legge al nostro esame uno slancio per giungere rapidamente al termine del suo *iter*.

Vi è la necessità di affrontare il nuovo *status* giuridico dei dipendenti degli enti locali; vi è la necessità che il Parlamento pervenga finalmente ad approvare una legge sull'uso dei suoli, della quale il Gruppo socialista del Senato si è fatto portatore, perchè siamo in grave ritardo rispetto alle esigenze del paese. Siamo ancora legati ad una legislazione ottocentesca in materia di espropri ed è forte impegno e interesse degli enti locali che questa materia venga definita.

Siamo in attesa di una riforma sanitaria della quale da troppo tempo si parla senza giungere ad un risultato. Abbiamo approvato qui al Senato un disegno di legge concernente le norme di diritto penale in ordine ai reati contro la pubblica amministrazione, a mio avviso con un provvedimento non del tutto soddisfacente, che pure è un tassello del quadro complessivo di nuove certezze offerte agli amministratori locali.

Siamo di fronte a proposte di un *referendum*, per il quale in questi giorni si è iniziata la raccolta delle firme. Non siamo favorevoli a questa iniziativa, che a nostro avviso non può risolvere i problemi che abbiamo elencato: le nuove norme in materia elettorale non possono far ritenere che si possa affrontare con maggiore efficacia il problema della necessaria riforma delle istituzioni. Al di là del valore di coloro che hanno proposto questo *referendum*, questa iniziativa può rappresentare una fuga in avanti e noi temiamo che il filo che accomuna alcuni di questi proponenti sia in realtà la rincorsa ad una opinione pubblica che spesso appare sovraccaricata da stimoli e sollecitata contro il sistema dei partiti, sistema che sempre più viene rappresentato come carico di simboli negativi.

Questa è una falsa scorciatoia e noi socialisti riteniamo che ci sia bisogno di una grande riforma delle istituzioni e che occorra un avvio della Repubblica delle autonomie. Abbiamo indicato una serie di provvedimenti che possono rendere percorribile questa strada; a Rimini abbiamo ribadito che siamo disponibili a discutere una riforma elettorale, abbiamo aperto la discussione sulla elezione diretta non solo del Presidente della Repubblica, ma anche del presidente della regione e del sindaco. Riteniamo, quindi, che il tentativo di individuare scorciatoie sia di per sé pericoloso e crei confusione nell'opinione pubblica; riteniamo che occorra una visione chiara dell'obiettivo che intendiamo perseguire, quello della riforma delle autonomie, visione chiara che comporta la necessità che si mantenga limpida la visione della strada che si intende seguire. (*Applausi dalla sinistra e dal centro. Congratulazioni*).

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

VETERE. Signor Presidente, Ministro, colleghi, il lungo dibattito che si è svolto in Commissione ha dimostrato al di là di ogni dubbio, come ricordava poco fa il collega Santini, che la nostra intenzione era di discutere e quella del Governo di costringere il confronto entro i binari rigidi di tempi prefissati al di là dei risultati che si sarebbero raggiunti, con l'unica preoccupazione di varare la legge prima del 6 maggio. Ma, come spesso accade, il diavolo ci ha messo la coda: abbiamo assistito a

diatribe - qualche volta anche a confronti di una qualche dignità all'interno della maggioranza - ma lo scopo è sembrato, almeno nelle occasioni principali, più quello di salvaguardare qualche posizione che quello di garantire un buon ordinamento delle autonomie locali. Se eravamo convinti di trovarci di fronte ad un provvedimento a dir poco contraddittorio e sul quale il giudizio non poteva che essere negativo, ora che siamo tornati in Aula, dopo una maratona assolutamente fuori luogo per i suoi ritmi, il nostro giudizio resta negativo.

Potevamo discutere con un diverso spirito, colleghi della maggioranza, tanto più che questo disegno di legge non sarà operante - ecco la coda del diavolo - prima delle elezioni. Le modifiche introdotte, quale che ne sia il giudizio, richiederanno una seconda lettura alla Camera, quasi certamente dopo il 6 maggio: a tale proposito mi sono giunte voci diverse, ma le ritengo del tutto pretestuose. Ci sarebbe stato perciò lo spazio per un confronto meno suggestionato da una esigenza assolutamente propagandistica; insomma per il confronto che volevamo realizzare e che vi abbiamo costantemente proposto per giorni e giorni. Tale confronto non c'è quasi mai stato e anzi alcune parti del provvedimento, come vedremo meglio discutendo articolo per articolo ed emendamento per emendamento, sono state rese meno accettabili.

È anche vero - e ci mancherebbe che così non fosse - che sono state apportate alcune modifiche positive, quali una diversa precisazione dei rapporti tra regione e comune, una migliore definizione del ruolo di quest'ultimo, la soppressione dell'articolo 49 riguardante le impugnazioni degli atti da parte del prefetto, una migliore precisazione del ruolo del segretario comunale, che rimane però un funzionario del Ministero dell'interno, nonché qualche passo nell'assetto della dirigenza e sulla delegificazione del contratto di lavoro, un risultato parziale quest'ultimo, ma sul quale si può lavorare. Inoltre vanno sottolineati gli accenni al controllo di gestione, all'accidentato percorso per le nuove province e al difensore civico, nonché qualche passo sui diritti del cittadino.

L'impianto complessivo del provvedimento, però, non muta e non può mutare quindi il nostro giudizio. Soprattutto, a fronte di ogni novità - lo vedremo poi esaminando gli articoli - sono state poste le condizioni del suo limite.

Come avrebbe dovuto essere, come dovrebbe essere una riforma che si attende da almeno 40 anni, della quale si discute da almeno 20 e da più legislature in questo Senato? Altri colleghi svilupperanno le ragioni di dottrina e il dibattito che ne deriva, anche alla luce dell'esperienza e delle questioni sorte con le recenti iniziative legislative, questa compresa. Personalmente mi rifaccio ad una discussione che ha investito, in tempi non recentissimi per la verità, il sistema delle autonomie e mi ricollego soprattutto alle questioni attuali della crisi del sistema politico e della credibilità delle nostre istituzioni.

Da un punto di vista di metodo, me lo lasci dire, signor Presidente - non dirò certo dal punto di vista della correttezza - trovo singolare che, pur essendo stati chiamati due anni fa ad affrontare prioritariamente il tema della riforma del Parlamento, noi discuteremo di questa riforma - o meglio della mancata riforma, come vedremo in seguito - dopo quella dell'ordinamento delle autonomie e solo perchè la Camera, credo

affrettatamente, ha concluso l'esame di questa materia che le era stata assegnata producendo un risultato che non ci sembra complessivamente accettabile. Una riforma dell'ordinamento locale capace di innovare realmente nel rapporto tra cittadino e istituzioni e di assicurare insieme una efficace partecipazione avrebbe dovuto riproporsi almeno alcuni obiettivi essenziali: in primo luogo, un rapporto profondamente nuovo tra il voto e il governo che si costituisce in conseguenza del voto stesso, tra livelli diversi del nostro ordinamento, tra gestione e controllo e tra Esecutivi e Assemblee; in secondo luogo, un'autonomia finanziaria che non sia sinonimo di arbitrio, ma di partecipazione al prelievo e all'uso delle risorse, in una programmazione tra soggetti pariordinati; in terzo luogo, una netta distinzione tra direzione politica e gestione amministrativa ed abbandono dell'occupazione prevaricatrice dei partiti di funzioni più propriamente amministrative, la trasparenza nei provvedimenti e nelle procedure, la certezza delle responsabilità ed impugnabilità, la partecipazione dei cittadini intesa anche come autogestione e, quindi, autoresponsabilità, controlli di rendimento e non di preventivo giudizio di merito; in quarto luogo, un comune, una provincia ed una regione capaci di conoscere ed affrontare le nuove contraddizioni della nostra società che esplodono nell'emarginazione, nella solitudine, nell'intolleranza, nel caotico vivere delle grandi aree urbane e nell'angustia dei piccoli centri; soprattutto - e questo più mi preme sottolineare - un ente locale capace di far appello e mobilitare le risorse morali, professionali ed economiche esistenti, che non hanno in esso il più delle volte un riferimento o la forza propulsiva.

Già quest'ultimo aspetto, proprio in vista del 1992 e dell'integrazione economica, avrebbe dovuto suggerirci una maggiore attenzione su cosa è oggi, in Europa, un comune e sul ruolo che vi svolge; su alcuni aspetti dobbiamo aggiornarci e su altri possiamo chiedere ad altri di farlo. Parlavamo di questo in occasione del dibattito sulla legge finanziaria alla fine del 1988, proprio per sottolineare che pesa sulle amministrazioni locali (il relatore di questo problema non si è fatto in alcun modo e neanche lontanamente carico), specie nei grandi centri ma non solo in essi, la crisi rilevabile nella ripartizione sociale e territoriale del reddito, con le disegualianze che producono congiuntamente i fenomeni della crescita disorganica e del depauperamento. Non mi pare proprio che su questo tema si sia compiuto un solo passo avanti nell'analisi. Al contrario, la pretesa di regolare centralmente fenomeni che appartengono ormai - lo si voglia o meno - all'epoca in cui viviamo è non solo ridicola ma poco lungimirante. Il dibattito sugli extracomunitari è un segnale di questa angustia, quello sul razzismo ne è l'espressione più deteriore. Ma i problemi riguardano anche e prima ancora il giudizio su come affrontiamo questioni interamente nostre, che si riferiscono agli strati deboli ed emarginati della nostra società. Non sono la programmazione ed il coordinamento che noi rifiutiamo: ci mancherebbe! Il fatto è che essi non esistono, poichè esistono sovrapposizioni ed illusioni neocentralistiche e burocratiche.

Tra le modifiche ottenute ve n'è una, apparentemente formale - la stessa adesione che ha espresso la maggioranza probabilmente è e resta formale - con cui l'articolo relativo agli accordi di programma, che è

una novità, è stato tolto dal capitolo relativo ai controlli e diversamente collocato; ma quella collocazione iniziale la dice lunga sulla concezione dei rapporti tra soggetti diversi, poichè si riferisce ad un nuovo ed importante istituto che è concepito più come una concessione che come una parità tra soggetti diversi, sia pure con diverse responsabilità.

Noi abbiamo posto con forza il problema di nuove norme elettorali e la maggioranza ha resistito con caparbia; lo abbiamo fatto perchè il governo delle città, grandi o piccole che siano, come il governo del paese, non è oggi questione di aggiustamenti quali sono quelli che avete privilegiato in questo testo sugli enti locali. Il nuovo ordinamento, infatti, non può comportare un processo di accentramento delle scelte strategiche e di un decentramento inteso solo come decongestionamento amministrativo. Se così fosse, il ruolo della partecipazione – che è in crisi e che tuttavia è uno dei capitoli innovativi nella storia degli enti locali, sia pure con molta ambiguità, come molto ambigua è oggi l'autonomia statutaria – su cui l'intero dibattito ha insistito ed insiste si ridurrebbe al solo diritto di accesso, di informazione e, forse, di proposta o alla compartecipazione alla gestione di alcuni servizi alle persone; necessità queste che non disprezzo, ma che non sono esaustive del processo di riforma fondato sull'efficacia che non contrasti con la partecipazione e con i diritti del cittadino. Tanto più che già con i provvedimenti speciali e settoriali e con la frammentazione di competenze in diversi Ministeri la pratica dell'accentramento delle decisioni in organi ministeriali ha assunto un'amplissima dimensione nella gestione del territorio. Sono più i miliardi direttamente amministrati oggi da organi ministeriali che quelli gestiti da autonomie locali e noi qui facciamo finta di non saperlo o di non vederlo: nè il Governo, come è immaginabile e giustificabile, nè quei gruppi che pure hanno una loro storia per quanto riguarda le autonomie locali nel nostro paese. Basti considerare ad esempio quanto è avvenuto a Roma con i campionati mondiali di calcio e con le proposte dei diversi decreti su Roma capitale per constatare che la competenza degli interventi sul territorio è pressochè tutta accentrata in organi direttamente ministeriali. Senonchè ciò non ha significato maggiore speditezza, ma, come abbiamo constatato in questi anni, esattamente il contrario; ha significato e significa ancora sperperi, dilapidazioni di risorse del nostro paese, nonchè l'ingresso di forze imprenditoriali e finanziarie in un ruolo direttivo che ad esse non può spettare.

Non è questo un processo alle intenzioni. Secondo gli ultimi dati di cui posso disporre – ne ho già fatto cenno in Commissione – tra il 1980 ed il 1989 attraverso una trentina di leggi speciali sono stati stanziati 46.427 miliardi di lire che, al valore attuale, non so bene a cosa corrispondano, certamente ad una cifra assai maggiore, probabilmente doppia e forse anche tripla; il calcolo andrebbe fatto anno per anno. Alla data attuale residuano oltre 25.000 miliardi di lire sulla cui utilizzazione le decisioni sono e restano saldamente nelle mani dei Ministri. E di questo gli autonomisti di complemento che ogni tanto devo ascoltare – la democrazia comporta soprattutto l'esercizio della pazienza – fanno finta di non accorgersi.

I comuni hanno scarsa voce in capitolo e tuttavia si tratta di interventi sul territorio e non per progetti nazionali unitari perchè la

scelta di un programma è giusto che sia fatta a livello nazionale e non può poi ridursi ad un elenco specifico di opere avulse da una competenza regionale e comunale. Contemporaneamente nel 1990 la Cassa depositi e prestiti ha stanziato 9.000 miliardi di lire per l'accesso al credito da parte degli enti locali. Senonchè ai comuni, ai quali è proibito da qualche anno rivolgersi al credito ordinario, non è assicurata la libera disponibilità della somma, sia pure nei termini che la legge fissa per l'indebitamento. Infatti già il ministro del tesoro Carli, quale presidente del consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti, ha emanato una disposizione in base alla quale fino al 1° luglio prossimo solo il 30 per cento di quello che fu concesso nel 1989 potrà essere concesso nel 1990. Ciò significa che la manovra del Tesoro per l'utilizzo del risparmio postale che alimenta la Cassa depositi e prestiti in rapporto alla provvista necessaria e all'emissione dei BOT resta incensurabile.

Le scelte che i comuni sono costretti a compiere dall'insieme delle misure ad essi imposte sono note e tendono a ridursi nello stretto margine dell'intervento sociale. Ecco allora che si spiegano quei termini ambigui ed ambivalenti usati nel testo, come «indispensabili», «necessari», «prioritari». Riferiti ai servizi cui i trasferimenti statali dovrebbero soccorrere, essi diventano sinonimo, nella pratica, di abbandono di tante speranze di maggiore equità, solidarietà e giustizia. Quando mai il sistema delle autonomie è stato chiamato a discutere sulle scelte prioritarie da compiere per l'impiego sul territorio delle risorse spendibili? Mai che io ricordi, ma dico di più. Si era aperto uno spiraglio durante lo scorso anno a proposito della richiesta qualitativamente principale o comunque essenziale che i comuni hanno avanzato a proposito di gestione finanziaria, insieme a quella di una reale autonomia di imposizione di spese, vale a dire quella della partecipazione al gettito erariale ed ovviamente alla sua produzione. In Commissione ci è stato detto, anche dal Ministro dell'interno, che di questo in altra sede si parlerà. No, se ne è già parlato al piano di sotto, nella Commissione in cui eravamo riuniti; infatti, nella sede della Commissione finanze e tesoro sono state consegnate le proposte del Governo relative all'area impositiva e così, nonostante gli impegni assunti dal ministro Formica, per ultimo all'assemblea dell'ANCI svoltasi a Catania, di questa richiesta non vi è più alcuna traccia.

Il rifiuto di affrontare la riforma del sistema elettorale è dunque la conseguenza non solo di una incertezza e di un disaccordo all'interno della maggioranza su come procedere, ma anche di una visione che affida contemporaneamente la soluzione di quella che è la questione centrale delle stesse autonomie locali, cioè la crisi di credibilità delle istituzioni, da una parte a misure di aggiustamento e, dall'altra, agli annunci di proposte di riforme elettorali che, però, di volta in volta, appaiono differite nel tempo. In realtà, questa società appare alla maggioranza più inerte di quella reale articolazione e vivacità che, invece, essa mostra di possedere. Le conseguenze di ciò le vedremo già oggi con queste elezioni, quando ad una molteplice presenza di liste corrisponderà non una giusta via di interpretazione della realtà che si muove, attraverso nuove regole, ma la sostanziale difesa dell'attuale sistema di occupazione del potere; nuove regole che dovrebbero essere

il punto di partenza se andiamo a vedere cosa è successo per la formazione delle liste e per i capolista. È vero o no? Di questo, infatti, tutto sommato si tratta.

Che vale, allora, dire, come fa la Democrazia cristiana nella relazione al disegno di legge presentato alla Camera, in materia elettorale, che l'urgente necessità della riforma del sistema elettorale è evidenziata dalla grave condizione di ingovernabilità che da anni colpisce i governi locali, se poi non se ne traggono le conseguenze? Voi dite - nell'attesa di ciò che verrà, ma non si sa quando - che volete garantire la governabilità proprio con le norme che avete proposto. Ebbene, sul serio pensate questo? Io credo poco, infatti, al vostro «ne parleremo dopo» e proprio per questo, ieri, insieme al mio compagno e collega, senatore Galeotti, ho ritenuto di firmare i *referendum* su questa materia, perchè se ne parli realmente.

Due volte sole, per la verità, in sede di Commissione abbiamo visto la maggioranza - e segnatamente la Democrazia cristiana - agitarsi, vale a dire quando si è discusso delle nuove province e particolarmente quando si è dibattuto del numero degli assessori nelle diverse classi di comuni. E se qualcuno avesse avuto dei dubbi, avrebbe pensato a risolverli il collega Fontana che, non tanto rivolto a noi, quanto ai suoi, spiegava che le coalizioni che ora si stanno determinando, almeno nei comuni minori, in vista del 6 maggio, si fondano proprio sul numero degli assessori disponibili da spartirsi. Negli altri comuni chissà su cosa si fonderanno; qualche altro collega ce lo spiegherà.

Beata sincerità! Ed il rapporto con i programmi, con le scelte degli elettori per i governi da costituire ed i programmi da realizzare? Se ne parlerà dopo. I solenni manifesti della Democrazia cristiana che abbiamo visto sui muri della nostra e delle altre città sull'autonomia da realizzare ed i cittadini protagonisti mi suonano, dunque, falsi.

Noi questo invece lo vogliamo evitare perchè qui, in questa concezione della politica, sta il tarlo che rode la nostra democrazia. Il nostro partito, che ha messo coraggiosamente in discussione se stesso e voi sapete bene con quale difficoltà, ma anche con quale sincerità di rapporti reciproci, è quello che dà oggi maggiori garanzie di voler seriamente mettere in discussione, per risolverli, i problemi e di voler sciogliere i nodi che stringono la nostra democrazia. Per questo lo abbiamo fatto. Ma quali sono invece i rimedi contenuti nel testo, che ne giustificerebbero, da questo punto di vista, secondo voi, l'approvazione? In primo luogo, la cosiddetta fiducia costruttiva, che nel testo è chiaramente ancorata alla regola ferrea dell'accordo tra le segreterie dei partiti che indicheranno, attraverso i gruppi consiliari, programmi, sindaco ed assessori.

Non pensiamo certo che vi sia un fossato da scavare tra partiti e istituzioni, al contrario; ma ci sono una distinzione e una autonomia da assicurare. Voi avete rifiutato due proposte specifiche: la nomina di un presidente nelle grandi assemblee comunali, che sia figura autonoma rispetto al sindaco e, nel contempo, la facoltà da attribuire al sindaco di nominare e revocare gli assessori. Le cose perciò non cambieranno nella sostanza, anzi si accrescerà l'indifferenza. Non facciamoci illusioni; l'emendamento finale proposto affinché la legge entri in vigore subito mi ha fatto sorridere, comunque la legge entrerà in vigore subito.

Dicevo che aumenterà l'indifferenza, se prima non saranno indicati agli elettori i programmi, i sindaci e la squadra che deve dirigere l'amministrazione.

Un secondo punto che siete riusciti a rendere ancora meno accettabile è quello della divisione di competenze tra la giunta ed il consiglio, dove si accrescono i poteri della giunta anche in campi assai delicati. Questo fu detto e lo vedremo ancora quando arriveremo ad esaminare l'articolato. Si danno al consiglio poteri di indirizzo che mi fanno pensare più ad una accademia delle chiacchiere che ad un controllo interno reale. Ci vuole più governo e ci vuole più controllo, è vero, però dietro questa formula ci deve essere una sostanza che non vedo. I principi cui ci siamo ispirati sono sempre stati essenzialmente due: trasparenza delle decisioni rispetto all'opinione pubblica e rafforzamento della dialettica maggioranza-opposizione. Non possiamo pensare che questo non sia un compito della riforma. Pur essendo due cardini della democrazia, essi risultano alquanto offuscati nell'esperienza pratica; il cittadino non è nelle condizioni di sapere come vengono prese le decisioni e molto spesso non si capisce qual è la maggioranza perchè ci sono assessori che parlano come capi dell'opposizione e molto spesso la maggioranza ricorre all'ostruzionismo per favorire decisioni prese da poteri esterni al consiglio, da organi burocratici dello Stato. Si pone rimedio a tutto questo? Non diciamo cose che non sono vere.

Si tratta, dunque, di creare le condizioni perchè chi governa sia costretto ad assumersi le proprie responsabilità, ma, allo stesso tempo, perchè si rendano più penetranti i sistemi di controllo dei cittadini e dell'opposizione. È ovvio che il perseguimento di questi obiettivi avrebbe richiesto una più vasta azione riformatrice che modificasse gli assetti istituzionali e realizzasse una netta separazione tra politica ed amministrazione. Siamo a questo punto? No, perchè le regole vere per la costituzione della giunta, per la nomina degli assessori e quant'altro non sono state molto modificate. Mutano, ma non migliorano le varie regole che attengono al controllo. Il controllo perdura nella visione di subordinazione gerarchica che si ripropone per gli enti locali considerati non come struttura portante della democrazia, ma come terminali dell'amministrazione del Ministero dell'interno e dell'amministrazione centrale in generale. Perchè, altrimenti, questa difesa del sindaco come ufficiale di governo, così vetusta e che deriva da un ordinamento e da una concezione asfittici, propri del passato?

Avete giudicato del tutto estemporanea la nostra proposta di passare l'intero sistema delle autonomie ad un rapporto non più con il Ministero dell'interno, ma con il Governo nel suo complesso attraverso la Presidenza del Consiglio. Prima o dopo a questo si dovrà arrivare; può darsi che non sia ben informato, ma non conosco altri esempi in Europa, almeno per quanto riguarda i paesi maggiori, di una tale arretratezza culturale e politica. Si dovrà arrivare prima o dopo a considerare il segretario comunale come qualcosa di diverso e nuovo rispetto alla concezione, che perdura, del ventennio, perchè è da lì che nasce questa anomalia.

Onorevoli colleghi, avremmo dovuto affrontare questa discussione in stretto rapporto con la riforma regionale, con l'attribuzione di una

reale autonomia impositiva, con il riordino dei servizi pubblici locali. Non è stato così perchè ci è stato detto che questa è una legge di principi e quindi non può raccogliere tutto ed esaurire la materia. In realtà questa è una legge di principi quando deve aprirsi ed è una sorta di regolamento quando deve chiudersi, a seconda della norma che stiamo trattando. Dico questo per ribadire che quando qualche novità si affaccia (l'autonomia statutaria, ad esempio, o gli accordi di programma), ci si preoccupa subito di piantare i paletti per delimitarne il campo. Si deve dire più in generale che non giungiamo con questo provvedimento a quel vero e proprio sistema delle autonomie che sviluppi il ruolo legislativo delle regioni, configurando ciò che dovevano essere e non sono, cioè un nuovo modo di essere dello Stato, e che sviluppi nell'autonomia comunale la credibilità, l'accessibilità, la partecipazione quale strumento di efficacia della macchina comunale.

Su alcuni punti specifici devo dire anche di una mia particolare insoddisfazione e perplessità; lo dirò al momento più opportuno, ma intanto anticipo, per la soluzione data alle aree metropolitane, che non credo che esse potranno decollare con questa norma.

Presidenza del vice presidente LAMA

(Segue VETERE). Non vado oltre nell'esame del testo, sia perchè meglio di me lo faranno altri colleghi del Gruppo, sia perchè su singoli aspetti torneremo quando si esamineranno gli articoli.

È possibile - e mi avvio alla conclusione - che qualcuno di voi rilevi con soddisfazione qualcosa che io invece rilevo con preoccupazione, ma anche con la fiducia che mi viene dal fatto che per modificare le cose bisogna cominciare a parlarne e a dirle.

Mi riferisco alla circostanza, assai grave, che tutto questo dibattito si è svolto nella sostanziale, anche se non generale, attesa dei comuni e degli amministratori, in quest'Aula. Anzi, senza dare lezione a nessuno, ma con intento autocritico, anche da parte di chi ha cercato di evitarlo, fino ad oggi, devo dire che di questo stare ad attendere ho cercato di darmi una spiegazione. Ed a questo giudizio non sfuggono le associazioni autonomistiche, nel modo più assoluto.

Non è, certo, attesa fiduciosa. Quando si è potuto discuterne, quando è sembrato che ne valesse la pena, quando ci si è potuti incontrare realmente, i dubbi, le perplessità, i dissensi si sono manifestati.

Aver voluto accelerare questa discussione nel presupposto, già per i modi e per i tempi in cui alla Camera si è svolta, che fosse utile ai comuni ed a chi sarà chiamato ad amministrarli è, nel migliore dei casi, - ma io penso cose diverse - un atteggiamento di sufficienza e paternalismo.

Dal mio punto di vista è come se si fosse chiesto ai sindacati di non discutere di un contratto con i lavoratori. Non è la stessa cosa, ma non è cosa tanto diversa.

Nei giorni scorsi, colleghi, fuori dalla porta della 1^a Commissione, erano presenti alcuni piccoli gruppi di amministratori di varie parti d'Italia, per richiedere nuove province. Ho avuto due sentimenti contrapposti: da una parte - lo dico nel modo più sereno possibile - veniva fatto di pensare: è come se essi fossero finalmente giunti là dove si conta, per non parlare del solito Palazzo, che è espressione che non ho mai condiviso; dall'altra mi chiedevo: ma quale tipo di rapporto riusciamo a instaurare tra istituzioni e cittadini?

Ecco. Questo provvedimento non risolve tale problema che per me è decisivo. Se non lo fosse avrei scelto di vivere diversamente la mia vita politica. So bene che politica è anche e forse soprattutto concretezza delle cose. Ma quando questa concretezza non la si vede e non la si condivide e quando ad una ispirazione di largo respiro - come i tempi e la crisi che attraversiamo vorrebbero - si sostituisce l'arrangiarsi delle piccole cose e le novità subito smorzate dal timore che ingenerano, solo a parlarne, e dalla paura di perdere qualcosa del potere che si detiene, allora dico che questa è cattiva politica.

Dunque non vedo proprio, colleghi, come si possa essere soddisfatti di questo risultato, anche se c'è in noi la coscienza serena di aver compiuto con fermezza e ragionevolezza la nostra fatica e di volerla proseguire, senza settarismi e senza incertezze.

Mi auguro che un filo di ragionamento comune possa essere riannodato, prima o dopo, perchè stiamo discutendo di come far avanzare un pezzo della nostra Costituzione.

Sì, è vero, le elezioni del 6 maggio intervengono nella discussione, lo so bene. Qualcuno si augura che dopo di esse il discorso possa essere più spedito. Credo non vi siano dubbi verso quale direzione alcuni o molti pensano che dovrebbe essere più spedito. Ma è una visione di corto respiro. Per noi dovrà esserlo verso la chiarezza nel governo della città e nel rapporto con i cittadini, verso modernità, solidarietà, efficienza, che sono il tema vero di questa campagna elettorale, che riproporremo con pazienza, con forza e spirito unitario agli elettori perchè, consapevoli del punto in cui oggi siamo, intervengano attivamente per portare avanti questa grande battaglia di democrazia. *(Applausi dalla estrema sinistra. Congratulazioni).*

Inserimento nell'ordine del giorno e autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 1470

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, su richiesta della Commissione affari esteri, l'ordine del giorno dell'odierna seduta antimeridiana è integrato con la discussione del disegno di legge n. 1470, relativo alla ratifica di una convenzione sulla legalizzazione degli atti.

Poichè non vi sono osservazioni, così resta stabilito e la Commissione è autorizzata a riferire oralmente.

L'esame di tale disegno di legge avrà luogo intorno alle ore 13.

Ripresa della discussione

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

TRIGLIA. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, dopo 10 anni di discussioni in questo ramo del Parlamento e 42 anni di dibattiti – tanti ne sono passati dalla promulgazione della Costituzione – è forte la tentazione di tacere e, visto che si cambia, passare finalmente al voto.

E allora, poche stringate osservazioni. Noi rischiavamo di andare al 1993 con un sistema di poteri locali probabilmente tra i più arretrati, se non il più arretrato, tra i paesi dell'Occidente europeo. È un sistema che non ha confronti per centralismo finanziario; per conseguenza e fatalmente è un centralismo ministeriale e burocratico.

Sotto questo rilievo, devo dire che non apprezzo molto – ma lo faccio da anni con lealtà – le posizioni qui espresse dal collega Vetere. Non le apprezzo non perchè non condivida il giudizio sulle difficoltà finanziarie, ma perchè mi sembra contraddittorio per un verso reclamare l'uscita dal centralismo e per un altro verso aver difeso per tanti anni con grande tenacia la dipendenza finanziaria e il pagamento a piè di lista – lo ricordo, in specie tra il 1977 e il 1982 – della spesa degli enti locali. Un sistema finanziario certamente dovuto a situazioni eccezionali, quale era la crisi finanziaria dei comuni del febbraio 1976, ma che, protrattosi nel tempo, anche per la tenace difesa che il Partito comunista ne ha fatto, «ha indotto effetti perversi di deresponsabilizzazione del sistema» (uso qui le parole di un *leader* comunista); centralismo indotto di tipo ministeriale, e non solo di tipo ministeriale, ma anche di tipo politico per la sindacalizzazione del sistema stesso delle autonomie; tutti fenomeni largamente sconosciuti nelle democrazie dell'Europa occidentale.

Un altro motivo di arretratezza del sistema dei poteri locali è la gestione scarsamente efficiente dei servizi. Il sistema del pubblico impiego locale e del pubblico impiego in genere, complessivamente della burocrazia – è di ieri l'ultima filippica del professor Giannini – è certamente in crisi ed ha bisogno di profonde riforme. Questa strumentazione era ed è inadeguata a gestire i servizi sempre più complessi che, per una migliore qualità di vita, i cittadini esigono dalle proprie amministrazioni comunali e provinciali.

Credo che non andremo al 1993 con questa arretratezza, siamo ad una svolta; ritengo infatti che questa riforma rappresenti una svolta molto significativa.

Il contributo critico dell'opposizione è sempre utile, signor Ministro e, sotto questo aspetto, dobbiamo esprimere parole di gratitudine ai colleghi del Partito comunista e non solo di quel partito. Tuttavia, l'impostazione che qui è stata data (per esempio nell'intervento che mi ha preceduto), questo giudizio globalmente negativo, prima ancora che un giudizio di sapore radicale, mi sembra un grosso errore politico. Le amministrazioni locali, comunali e provinciali, anche se non conoscono nel dettaglio l'articolato che è ora al nostro esame,

hanno inteso che, pur con difficoltà e con resistenze indubbie - sotto questo aspetto alcune osservazioni precedenti sono invece corrette - esso rappresenta un grosso passo avanti. Siamo all'avvio del pieno recupero del ruolo e della funzionalità degli enti locali come tratteggiati dal disegno costituzionale.

Non entro nel merito degli istituti nuovi, visto che lo ha fatto in modo alto il relatore, ma mi basta segnalare la novità degli statuti, quella della partecipazione dei cittadini, quella della pubblicità e trasparenza degli atti amministrativi, le norme che assicurano stabilità agli esecutivi, il nuovo ruolo dei diversi organi di comuni e province, un nuovo e veramente rivoluzionario sistema di organizzazione degli uffici e la grande innovazione degli accordi di programma, già sperimentati in altri settori ed ora recepiti anche a livello degli enti locali.

Devo dire con franchezza che per chi per tanti anni ha fatto l'amministratore pubblico a livello locale è difficile guardare a queste novità senza il condizionamento dell'esperienza pregressa. Credo che occorreranno molti anni per mutare il costume e la costituzione reale del funzionamento dei nostri enti locali; probabilmente occorreranno - ma a questo fortunatamente provvede la storia - anche nuovi amministratori, non condizionati dalle esperienze pregresse e dal vecchio testo unico e, quindi, liberati da un'esperienza che, se pure non è stata negativa, è ormai insufficiente.

Da questo punto di vista, l'aver fissato in un anno il termine entro il quale gli enti locali devono applicare lo statuto - termine che pure andava assolutamente stabilito per evitare infinite lungaggini - credo costituisca semplicemente l'inizio di un processo di liberazione e di autoregolamentazione che durerà ben più di un anno. Il mio non è certamente un invito a non rispettare il termine, ma ritengo che esperienze sempre nuove suggeriranno modifiche statutarie che renderanno sempre più flessibili gli istituti e la funzionalità degli stessi.

A cosa risponde questa riforma? A me pare che risponda in modo certamente positivo - anche se in Commissione ho espresso qualche motivo di preoccupazione, che riconfermo qui in Aula - all'esigenza di porre fine al disordine attuale dei rapporti tra i diversi livelli di governo locale, soprattutto nei rapporti tra i comuni, le province, le comunità montane e la regione. La mancanza di un corretto rapporto scarica sul comune, che è il referente più prossimo al cittadino, tutte le difficoltà di un sistema inefficiente. Tutti abbiamo interesse a che la regione sia forte, e credo che riportare tale sistema, come si sta facendo nell'altro ramo del Parlamento con il provvedimento proposto dal ministro Maccanico, ai compiti propri di legislazione, programmazione e controllo sia, sotto questo aspetto, essenziale.

È, altresì, essenziale aver colto nella provincia uno snodo centrale nel sistema di funzionamento dei poteri locali: la complessità anche tecnologica dei problemi richiede che si innalzi sempre più il livello di area entro cui assumere decisioni per la gestione dei servizi. Questo è successo tra gli anni '60 e '70 e anche nei primi anni '80 in tutti i paesi europei; le riforme che abbiamo registrato negli altri paesi dell'Europa occidentale hanno innalzato ad un governo di area vasta la gestione di

molti servizi prima localizzati presso i comuni. Quindi, ben venga questo rafforzamento della provincia.

Faccio però alcune osservazioni. La prima è che mi pare sia stato risolto positivamente il problema se spettasse alla regione o allo Stato definire le funzioni degli enti locali. Sotto questo aspetto il primo comma, modificato con l'emendamento dei senatori Guizzi e Mancino, è chiaro e dice che le funzioni sono definite da leggi statali.

Seconda osservazione: è stata assegnata - mi pare correttamente - al livello provinciale la complessiva gestione dei servizi e delle risposte alle esigenze ambientali. Al riguardo sarebbe opportuno o una più precisa definizione dei compiti tra comuni e province, oppure affidare a qualcuno il potere di definirli, per evitare che in un settore così delicato si verifichi non tanto la corsa ad appropriarsi delle funzioni, quanto a scaricarle sull'altro livello di governo.

Mi pare interessante anche la soluzione data al problema delle aree metropolitane, anche se non mi nascondo, in sintonia con il collega Vetere, che essa presenta qualche interrogativo. Infatti, il governo delle aree metropolitane si è posto come nuova esigenza in Europa e nel mondo industrializzato, quando venne posta la necessità di disciplinare i sistemi a rete - strade, ferrovie e trasporti in genere e i grandi servizi energetici - e soprattutto quando si verificò un consistente spostamento demografico verso le stesse aree metropolitane. Tutto ciò è in Italia già avvenuto e da questo punto di vista mi sembra che arriviamo in ritardo. Stavo per dire che forse abbiamo trovato una soluzione innaturale, dato che ormai i sistemi a rete sono in larga misura definiti, visto che in altri paesi si fanno passi indietro nei governi delle aree metropolitane. Il timore potrebbe essere quello dell'insorgenza di conflitti tra comuni; ma occorre pur dire che, se non andiamo ad una sperimentazione sul campo, non saremo mai in grado di sciogliere i nodi che per tanto tempo non abbiamo neanche potuto affrontare.

Su questo tema dei rapporti tra i livelli di governo, il presidente del mio Gruppo, senatore Mancino, ha spesso ricordato che si contrappongono due filosofie antitetiche, quella della subordinazione e quella dell'autonomia quasi autarchica degli enti locali rispetto alla regione. È stata invocata la cooperazione tra gli enti locali: non ho difficoltà ad accedere a questa tesi, a questo invito. Ma devo dire, anche con molta lealtà, che occorre comprendere il clima politico nel quale vengono gestiti gli enti locali. Oggi la vita politica in genere e quella dell'ente locale in particolare sono fortemente caratterizzate dalla gestione del potere. Ben pochi sono i casi in cui c'è la disponibilità a collaborare e a spostare verso un altro livello di governo poteri propri. I comuni piangono perchè le regioni non delegano, ma essi stessi hanno fatto ben poco verso le circoscrizioni, laddove queste sono state costituite. Si pensa infatti che il consenso elettorale passi attraverso la gestione degli atti amministrativi.

Questo capitolo importantissimo della riforma pone una sfida per le regioni, per i comuni e le province, per le comunità montane e per le stesse associazioni degli enti locali, che dovranno dimostrare una diversa capacità di collaborazione e anche di sostegno alla cooperazione tra i diversi livelli di governo.

La seconda risposta data dal provvedimento al nostro esame riguarda il sistema - è un'osservazione tutta politica - compromissorio, confuso che si è instaurato nei consigli comunali tra la maggioranza e la minoranza. Infatti, in base alle disposizioni dell'attuale testo unico è demandata ai consigli comunali e provinciali l'approvazione non solo delle grandi delibere programmatiche, ma anche degli atti puntuali e minuti di gestione. È stato così inevitabile che con la crescente politicizzazione della gestione pubblica, visto il blocco che qualunque opposizione, anche numericamente esigua, poteva determinare nell'attività amministrativa, si andasse ad un rapporto compromissorio. Ciò ha altresì elevato il livello di burocratizzazione della classe politica. Infatti, sono sempre meno i cittadini disposti ad entrare nelle liste elettorali per i consigli comunali e provinciali soprattutto nei comuni medio-grandi. Nei comuni piccoli e piccolissimi, accanto ai limiti di questo livello, può riscontrarsi invece ancora una notevole identità tra la comunità e il proprio consiglio comunale; di qui una ricerca forte di presenze in questi organi.

Sotto questo aspetto, l'introduzione - e questa mi sembra una delle norme più importanti, signor Ministro - del nuovo sistema elettorale per l'elezione del sindaco e della giunta che garantiscono una forte stabilità all'organo e le competenze distribuite tra consiglio e giunta, così come sono delineate dall'articolo 31, che danno una forte visibilità alla responsabilità di maggioranza sono elementi decisivi anche per un mutamento del clima e del sistema politico a livello locale. Ed è a questo proposito - lo dico con amicizia al collega Santini - che mi ero preoccupato che anche la gestione delle aziende speciali non fosse un momento politico autonomo, e talvolta contrapposto, soprattutto nelle grandi città, per effetto della distribuzione del potere in un sistema di coalizioni, all'esecutivo comunale e avevo pertanto presentato alcuni emendamenti. Del resto non è un caso - e il senatore Santini lo riconoscerà - che negli ultimi anni le municipalizzate nuove si contano sulle dita di una mano, mentre sono riscontrabili decine e forse centinaia di società per azioni che non sono sottoposte agli stessi vincoli dei giochi politici nella distribuzione e nel bilanciamento della presenza dei gruppi politici nella gestione dei servizi locali. (*Commenti del senatore Santini*).

Il terzo punto cui mi pare risponda in modo significativo la riforma, offrendo strumenti nuovi che devono essere colti dagli amministratori, è quello dell'inefficienza. Bisogna pure usare questa parola, nè si può lasciarla solo a Romiti per le sue accuse: occorre essere autocritici ed obiettivi. L'inefficienza nella gestione dei servizi pubblici è molto diffusa, nonostante il generoso sforzo di tanti amministratori e funzionari e nonostante - bisogna pur dirlo - eccellenti eccezioni positive. Tale inefficienza è diventata intollerabile da quando il sistema privato, quello delle imprese, è tornato non solo a produrre a ritmi sostenuti, ma, grazie a profonde ristrutturazioni, ad accumulare anche ingenti utili, dando quindi l'impressione ai cittadini che tutto ciò che è privato ha una validità e una capacità di gestione mentre il sistema pubblico, per sua natura, non è in grado di rispondere alle esigenze della gestione dei servizi.

Sotto questo aspetto il problema è legato anche al sistema legislativo del pubblico impiego, nonché - bisogna pur dirlo - all'occupazione che spesso la burocrazia politica e partitica ha fatto nella gestione dei servizi, togliendo spesso neutralità all'azione amministrativa. Il cittadino ha talvolta l'impressione che ciò che gli è dovuto gli sarà dato a seconda della sua collocazione politica o del suo rapporto verso il potere politico. È scritto: «Bussate e vi sarà aperto», ma il cittadino non deve bussare, deve entrare in un ufficio pubblico forte dei suoi diritti e di ciò che gli spetta per legge. La risposta che a tale problema abbiamo cercato di dare, anche con gli emendamenti all'articolo 52, è molto forte. Mi riferisco alla delegificazione contenuta nell'ottavo comma per quanto riguarda il pubblico impiego, all'accentuazione delle responsabilità dei funzionari titolari di atti monocratici e responsabili anche verso terzi, al rapporto fiduciario verso figure speciali di dirigenti con contratti a termine per responsabilità di vaste aree funzionali, all'introduzione, in altro articolo, del controllo di gestione, che costituisce la vera novità della gestione dell'impresa in questo secolo. Credo che tutti questi aspetti rappresentino un passo in avanti molto importante per una svolta all'interno dei nostri comuni e delle nostre province.

Vorrei infine svolgere alcune considerazioni sul problema dei segretari comunali. Il segretario comunale dipendente statale è una figura voluta ed introdotta dal sistema fascista; ma oggi ha nel nostro paese un radicamento ed una utilità molto forti, soprattutto laddove i comuni sono molto piccoli o dove le autonomie locali sono molto deboli; penso soprattutto ad alcune aree meridionali, ma anche a comuni montani della mia regione piemontese. Il segretario comunale è una garanzia per lo Stato e comunque tale figura ha una tradizione gloriosa. Tuttavia, quanto più si innalzano il livello demografico e la complessità dei servizi, tanto più il segretario comunale viene messo in crisi dalle nuove modalità di gestione dei servizi. Ecco perchè è difficile prevedere che il segretario diriga tutti gli uffici e i servizi; prevederlo per legge può costituire un impedimento a consentire la direzione ad altri e di fatto il segretario comunale ha a tutt'oggi una preparazione e dispone di strutture che non gli consentono di dirigere tutti gli uffici e i servizi di un sistema che non è più solo amministrativo-burocratico, ma anche tecnico-organizzativo.

Sotto questo profilo le modifiche apportate non mancano di rispetto nei confronti di una categoria che, invece, merita gratitudine; introducono alcuni paletti non dico per controllare il segretario comunale, ma per indicargli che il suo potere non è illimitato e che la sua presenza in un determinato comune è legata anche ad un rapporto fiduciario non tanto con il sindaco, quanto con l'amministrazione nel suo complesso.

I colleghi della Sinistra indipendente e del Gruppo comunista hanno particolarmente insistito per la contestuale riforma del sistema elettorale. La riforma elettorale è un passo successivo che certamente dobbiamo compiere. Non voglio qui esprimere una fede proporzionalistica cieca, ma non credo a sistemi di elezione diretta che fatalmente sono prodromici a democrazie elitarie - piaccia o non piaccia - soprattutto nei sistemi con forte controllo dei *mass media* e con forti

presenze del sistema finanziario ed industriale. Quello che va certamente realizzato in modo autocritico è un cambiamento del costume politico nella gestione di questi enti, perchè una cosa è avere gli strumenti, altra utilizzarli davvero.

Il senatore Vetere ha detto che in nessun paese europeo gli enti locali dipendono dal Ministero dell'interno e che il fatto che ciò avvenga ancora in Italia costituisce una reliquia. Devo smentirlo: quanto da lui affermato vale per uno o due paesi europei, ma nella quasi generalità degli altri paesi, da quelli scandinavi in giù, gli enti locali dipendono dal Ministero dell'interno. Il Ministero dell'interno è stato in Italia spesso spettatore di quanto succedeva negli enti locali, ma l'impegno e la presenza del Ministro in Commissione ed in quest'Aula dimostrano che, quando il Ministero dell'interno assume realmente il ruolo e la responsabilità della promozione degli enti locali, è Ministero del tutto adeguato; nel nostro caso il Ministro lo è certamente. (*Applausi dal centro*).

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

PASQUINO. Signor Presidente, quella al nostro esame non è una buona legge; nonostante i meritori sforzi del relatore per farla sembrare tale, rimane una legge non buona. Il che significa che non è una legge pessima e che comunque è migliore di quella che ci è giunta dalla Camera e probabilmente di quella che ci si sarebbe potuti attendere qualora si fosse utilizzato un unico testo, cioè quello del Ministro. Rimane, comunque, un provvedimento che merita tutta una serie di approfondimenti e che è possibile migliorare attraverso gli emendamenti che sono stati o che verranno debitamente presentati.

Non è una buona legge rispetto a due parametri che ritengo debbano essere utilizzati per valutare una legge così complessa. Innanzitutto, vi è quello relativo agli anni di dibattito; sono 15 anni che parliamo di una legge sull'ordinamento delle autonomie locali, forse anche di più. Infatti, vi è molta gente più anziana di me in quest'Aula che ricorda qualcosa del passato che io non posso rammentare e tuttavia non si può dire che sia stato fatto un buon lavoro. In questi 15 anni la dottrina, invece, ha prodotto una serie di documenti e di testi legislativi di grande valore, nettamente superiori rispetto a quelli che ripetutamente sono stati utilizzati in questo contesto. In proposito, ritengo che forse il testo migliore che la dottrina abbia elaborato in questi anni sia quello dell'ISAP, che è stato presentato con la prima firma del senatore Bobbio, perchè esso contiene tutta una serie di approfondimenti e di punti esplicitamente innovativi che potevano essere utilizzati molto meglio. Pertanto, ci troviamo quanto meno di fronte a 15 anni di dibattito dottrinario che sono stati scarsamente utilizzati e anzi, in molti casi, messi da parte come pure elaborazioni dottrinarie mentre tali non sono, in quanto sono testi che possono essere immediatamente utilizzati proprio per la natura dello strumento che hanno messo a disposizione del Parlamento e dei parlamentari.

Ritengo, però, che sia un testo inadeguato anche rispetto ad un secondo parametro che può essere utilizzato, quello cioè delle nostre -

o per meglio dire delle vostre - conoscenze di amministratori o di *ex* amministratori locali. In sostanza, viene poco utilizzata l'esperienza concreta degli amministratori locali, che hanno talvolta subito sulla propria pelle tutte le difficoltà di governare con gli attuali strumenti e che sanno perfettamente che si potrebbe governare meglio, sanno cioè come meglio recepire le istanze dei cittadini e come meglio tradurle in decisioni valide per rispondere alle loro esigenze. Neanche l'esperienza dei parlamentari, già amministratori locali, nonchè presidenti di varie associazioni, dall'associazione nazionale comuni d'Italia, come il senatore Triglia, alla CISPEL, come il senatore Santini, è stata messa a buon frutto e questo francamente mi preoccupa.

Pertanto, anche rispetto soltanto a questi due criteri il testo che abbiamo di fronte non è una buona legge perchè si poteva migliorare e si può ancora migliorare, nei limiti del possibile, certo non con la fretta di utilizzarlo - credo, in maniera incredibile - nel corso della campagna elettorale. Se il provvedimento diventasse legge il 25 maggio, sicuramente non sarebbe molto grave per consigli comunali che, in ogni caso, a quella data non si saranno dati ancora nessuno degli organi di amministrazione, perchè è probabile - come sappiamo - che tale scelta slitti a dopo i mondiali, anzi alla fine di luglio, perchè vi è una serie di problemi delicati da risolvere dopo le elezioni.

MURMURA. L'Italia è nel pallone! (*Ilarità*).

PASQUINO. Il relatore ha ripetutamente sottolineato, in sede di Commissione, ogni qualvolta si presentava un emendamento in chiave di approfondimento, di integrazione o di sostituzione, che questa è una legge di principi, cioè un provvedimento che dovrebbe in realtà disegnare un ordinamento delle autonomie locali, fornendo le grandi direttive. Ahimè! Questa è talvolta una legge di principi e tal'altra una legge di dettagliata regolamentazione, soprattutto quando va ad incidere - guarda caso - sui poteri dei consigli comunali e delle giunte e su quelli dei cittadini. Il giudizio di ambiguità, dato dal senatore Vetere in un passaggio del suo intervento, trova fondamento proprio in questo punto specifico. Non si tratta, infatti, realmente di una legge di principi, perchè allora il testo potrebbe essere reso molto più essenziale, molto più stringato; non è, invece, davvero una legge di regolamentazione. L'ordinamento, in sostanza, ne esce un pochino sgangherato: un po' di principi e un po' di dettagliata regolamentazione. E questa - qualcuno mi insegnerà - non è una buona operazione di tecnica legislativa, ma credo neanche di politica, perchè lascia aperti ampi spazi di intervento che - come vedremo - certamente non sono produttivi dal punto di vista dei governanti e neppure da quello dei cittadini che, fra l'altro, rappresentano un oggetto molto strano all'interno di questo provvedimento, oggetto che vi entra e vi esce molto rapidamente.

In secondo luogo, in realtà, la legge non è neanche un testo di principi - lasciatemi usare la parola cattiva - organici perchè francamente è impossibile presentare un testo di riforma degli enti locali senza parlare del modo con cui vengono eletti i loro amministratori. Il Ministro in Commissione ha fatto un'osservazione sbagliata - io non sono diplomatico - allorchè ha affermato che, poichè non è

esplicitamente previsto il sistema elettorale nella Costituzione italiana, non si vede il motivo per cui esso debba essere previsto nell'ordinamento degli enti locali. Fermi tutti; la Costituzione italiana non è paragonabile all'ordinamento degli enti locali, questo è un altro tipo di legge!

GAVA, *ministro dell'interno*. La Costituzione è l'ordinamento più elevato del paese.

PASQUINO. No, lei doveva dire che non c'è la legge elettorale nella Costituzione e quindi la legge elettorale non dovrebbe esserci negli statuti dei consigli comunali, provinciali e regionali. Questo era il paragone corretto.

GAVA, *ministro dell'interno*. Questa è una teoria sua che considero parimenti sbagliatissima.

PASQUINO. Anche questa affermazione va bene per il verbale! Questo comunque è l'elemento di paragone: la Costituzione sta allo Stato come lo statuto sta al comune. Questo è il punto che volevo sottolineare ed è errata l'opinione del Ministro in questo contesto. Penso, peraltro, che non stiamo discutendo di opinioni errate, ma di un punto politico rilevante. Il Ministro, e con lui parti della maggioranza, che non riteniamo siano maggioranza allo stato attuale della situazione, non vogliono le leggi elettorali in questo disegno di legge. Va bene, prendiamo atto che il relatore ha presentato un dettagliato disegno di legge di riforma elettorale degli enti locali e crediamo di non essere molto distanti da quello.

GUZZETTI, *relatore*. È identico al vostro.

PASQUINO. Dal momento che siamo stati espunti nella presentazione di questo disegno di legge, vorrei aggiungere che la Sinistra indipendente ha presentato un dettagliato disegno di legge di riforme elettorali che attiene al sistema di elezione dei consigli comunali in modo specifico. Forse questo poteva essere messo quanto meno nell'indice delle cose che si sono discusse; in realtà non si è discusso quasi di niente, tranne per dire che non era congruo o congruente, non so quale espressione sia stata utilizzata con precisione.

GUZZETTI, *relatore*. Conferente.

PASQUINO. Accetto la correzione.

Vorrei fare una seconda osservazione a margine, ma non marginale. La legge non è una buona legge in particolare per i tre soggetti che dovrebbero in qualche modo esservi sottoposti. Non è una buona legge per i cittadini, perchè innanzitutto non consente loro nessun passo avanti sul controllo politico e democratico dei consigli elettivi, non consente cioè ai cittadini di avere quel minimo di potere di condizionamento degli amministratori. Se non si tocca il sistema elettorale, i cittadini rimarranno senza questo potere di condizionamen-

to. In realtà, dunque, stiamo facendo una legge nel migliore dei casi per gli amministratori, ma certo non per i cittadini, almeno da questo punto di vista.

In secondo luogo, non è una buona legge per i cittadini, perchè gli stessi strumenti di partecipazione che vengono previsti sono fluttuanti, in qualche modo sono anche caduchi perchè possono essere attivati e possono non essere attivati e non si dice esattamente come possono essere attivati; non si prevede, ad esempio, una adeguata gamma di *referendum*, si parla vagamente di *referendum* consultivi. Io ritengo che i *referendum* consultivi non siano mai particolarmente produttivi perchè non sono vincolanti e spesso sono strumenti di manipolazione del consenso dei cittadini e non, invece, espressione di sostegno; sul problema dei *referendum* c'era molto più spazio che, invece, è stato chiuso rapidissimamente.

MANCINO. Bisogna dare un potere di amministrazione attiva ai cittadini; bisogna creare questo istituto.

PASQUINO. Perchè me lo dice solo adesso? C'era tutto il tempo in Commissione! Il presidente Mancino sta annunciando la presentazione di un emendamento...

MANCINO. No, lo dicevo criticamente.

PASQUINO. La Sinistra democristiana non vuole più i poteri per i cittadini?

PRESIDENTE. Senatore Pasquino, lei ha una singolare capacità di produrre interruttori ed interruzioni. Proceda pure, è un suo modo discorsivo anche molto gradevole.

PASQUINO. La ringrazio, signor Presidente, mi propongo di continuare allo stesso modo.

C'è poi un altro problema non marginale che riguarda il difensore civico che rappresenta un altro strumento ambiguo. C'è, non c'è, non si sa bene quali poteri abbia, non si sa bene se possa essere utilizzato dappertutto; può essere previsto e può essere non previsto. Siamo dunque di fronte ad una situazione strana: una legge di principi fissa principi, non dice che una cosa può essere o non può essere, dice che deve essere, è quello il principio, poi sarà realizzato come vogliono, ma deve essere detto chiaramente che quel principio esiste e non che il principio è sottoposto ad una regola di discrezionalità, perchè sappiamo benissimo - il senatore Triglia lo sa meglio di me - che molti amministratori locali non sono particolarmente innovativi, particolarmente audaci e coraggiosi. Perciò, dovrebbero essere incentivati in questa direzione, ma attualmente non è così; non che tutti siano dei don Abbondio, ma certamente non sono molto pronti ad abbandonare alcune delle grandi propensioni nazionali, come quella di evitare il coraggio dell'innovazione e il rischio della responsabilità specifica.

Però, quello che mi preoccupa di più, all'interno di questo discorso del potere dei cittadini, è lo strumento della sfiducia costruttiva. Trovo

davvero drammatico questo fatto: non consentiamo ai cittadini di eleggere i propri governanti e consentiamo agli amministratori, una volta entrati nel consiglio comunale, di riuscire a fare il bello e il cattivo tempo, cioè di cambiare le maggioranze che fortuitamente i cittadini avessero creato, senza ritornare di fronte al corpo elettorale, con uno strumento che, laddove è stato utilizzato, ha funzionato poco e male, ed è persino dubbio che abbia funzionato. I colleghi sanno che è stato utilizzato nella Repubblica federale tedesca due volte: una volta ha consentito ai socialdemocratici di andare alle elezioni e di crearsi una maggioranza più consistente; la seconda volta è stato utilizzato nel settembre-ottobre 1982 ed ha semplicemente cambiato la maggioranza esistente, ma con un tale senso di colpa di liberali e democristiani i quali hanno subito detto: cambiamo la maggioranza, ma andiamo di fronte al corpo elettorale per ottenere un vero mandato democratico, cosa che hanno debitamente fatto.

Mi auguro che i nostri governanti locali abbiano gli stessi sensi di colpa e che disattendano questo strumento, che è lo strumento della - voglio dirlo - partitocrazia.

GAVA, *ministro dell'interno*. Altro che sensi di colpa! Hanno vinto!

PASQUINO. Sì, hanno vinto, ma non volevano governare senza il consenso elettorale: è questo ciò che sostengo. Conoscendo, invece, gli amministratori locali di questo paese...

SANTINI. Il meccanismo della sfiducia costruttiva è un deterrente.

PASQUINO. Mi auguro che se utilizzano questo strumento i nostri governanti perdano perchè è giusto che ci siano ricambi e dico che va bene così, nella misura in cui questa è l'interpretazione che dà il Ministro.

GAVA, *ministro dell'interno*. Siccome in sede nazionale non lo abbiamo ancora fatto...

PASQUINO. Sarebbe drammatico. Ci avete provato in vari modi perchè quello che avete chiamato «il patto della staffetta» era in realtà una sfiducia costruttiva: un disastro completo, come è notorio, e se Dio vuole non ha funzionato, cadendovi addosso rovinosamente.

Secondo punto: la legge non è una buona legge neanche per gli amministratori, perchè in realtà tutto il discorso sull'autonomia si riduce in fondo a qualche innovazione. Non sono tra coloro che dicono che non è cambiato niente o che è tutto peggiorato. No, qualcosa è cambiato e qualcosa addirittura migliorato, perchè, come è noto, si può anche migliorare in questo paese. La legge però, come dicevo, non è una buona legge perchè agli amministratori in realtà non consente grande autonomia, ne consente poca e parte di questa è sotto controllo.

Vi è, certo, l'autonomia regolamentare: staremo a vedere cosa accadrà; mi auguro che l'ANCI sia sufficientemente innovativa da

consentire o suggerire ai propri iscritti un regolamento dinamico, vivace, o, forse meglio, delle linee di regolamento.

L'autonomia statutaria è in realtà molto limitata. Basta leggere il testo dell'articolo per vedere che l'autonomia statutaria è davvero – insisto – molto limitata. Nell'autonomia statutaria, fra l'altro, si poteva prevedere un minimo di sganciamento per una serie di cose che riguardassero la partecipazione dei cittadini, ma soprattutto quel che mi preoccupa dell'autonomia statutaria è questa grande potestà del consiglio comunale di elaborare lo statuto e di utilizzarlo all'interno, senza mai sottoporlo al controllo dei cittadini. Almeno questo poteva essere previsto, cioè che i cittadini dicessero la loro sullo statuto del comune. Credo che questa sarebbe stata una regola elementare di autonomia e ritengo che questo punto possa essere ripreso, magari nel corso del dibattito, perchè sicuramente è un punto qualificante dell'autonomia e del rapporto, per l'appunto, fra amministratori e cittadini. Immaginate uno statuto che ha avuto il consenso dei cittadini: è certamente molto più forte, molto più autorevole che non uno statuto elaborato da qualche consigliere, da qualche amministratore locale!

Il punto più delicato è quello dell'autonomia impositiva che non è da prendersi con le molle, come viene fatto spessissimo, o che bisogna mettere da un'altra parte; sembra che sia stato già messo da qualche altra parte; ma era all'interno di questo provvedimento che doveva essere inserito il problema dell'autonomia impositiva.

L'autonomia impositiva non è però soltanto qualcosa che attiene ad una possibilità di estrarre tasse o imposte dai propri governati. È qualcosa di più e qualcosa di meglio; significa creare un rapporto reale fra i governanti e i cittadini. Sulla base di progetti i governanti potrebbero dover dire ai cittadini: vorremmo fare queste cose che costeranno questa cifra e vi chiediamo di approvare o di negare; se approvate, di darci i fondi per realizzare questi progetti; se negate, pazienza. Credo che questa sia la vera, unica autonomia impositiva.

Sono contento nel vedere che il relatore è d'accordo, ma dove trovo questo all'interno del provvedimento? Non c'è, perchè questo richiede, fra l'altro, anche degli strumenti di partecipazione diretta, quale il *referendum* deliberativo sui progetti dei governanti. Questo non esiste, signor Presidente, non si trova, e non solo non si trova qui, ma non si trova neanche nelle opzioni politiche della maggioranza e non si trova nelle varie interpretazioni che la maggioranza dà di quel che dovrebbe essere la autonomia impositiva. E invece questo è il vero principio dell'autonomia del governo: *no taxation without representation*, che significa *taxation with representation*, cioè, se volete davvero dei soldi, rappresentateci per bene. Ecco, questo è un principio cruciale dell'autonomia; sappiamo che i paesi anglossassoni sono i paesi della vera autonomia. E allora il senatore Triglia ci venga a dire se il Ministro dell'interno nei paesi aglossassoni controlla le autonomie locali. La risposta è no, non li controlla per niente, perchè sono totalmente liberi, ed è quella la vera autonomia. In secondo luogo quindi non è una buona legge per gli amministratori, perchè in realtà dà loro qualche cosina, ma non dà loro la vera autonomia.

Terzo punto: non è una buona legge neanche per gli enti locali nel loro insieme. Abbiamo discettato variamente sui rapporti, come si suol

dire, interistituzionali, ma chi legge questo testo si rende conto che le possibilità di conflitto fra gli enti locali sono moltiplicate, ce n'è dappertutto. In primo luogo, cosa fare con i comuni piccoli? Spingerli a fondersi o comunque incentivarli a collaborare e così via? Chi lo fa? Come lo fa? Con quali strumenti? Con quali conseguenze? Con quali sanzioni, che è la parola che dovrebbe sempre essere presente nel testo? Chi coordina davvero gli enti? I vari comuni? La provincia? La regione? Chi coordina e su che cosa? Con quali poteri di programmazione e, di nuovo, con quali poteri di sanzione?

Tutti questi aspetti, collaborazione o conflitto fra comuni e province, collaborazione o conflitto fra province e aree metropolitane – che è un altro problema delicatissimo, sul quale francamente la soluzione cui si giunge mi pare comunque tale da rendere perplessi molti; anzi qualcuno credo si stia ancora chiedendo qual è la soluzione che è scritta nel testo – collaborazione o conflitto fra comuni, province e regioni, sono occasione di potenziali conflitti, nel testo irrisolti. Poi nella pratica verranno risolti; sappiamo anche come: se vi saranno maggioranze omogenee, verranno risolti attraverso il potere politico delle segreterie dei partiti, se non vi saranno maggioranze omogenee, verranno risolti attraverso il Ministero dell'interno. Fa bene il Ministero dell'interno a volere questo tipo di procedura perchè controllerà su quello che non gli piacerà, quando la maggioranza non sarà omogenea rispetto ai suoi disegni politici; è detto con franchezza, ma senza cattiveria («disegno» sta per progetto, veda un po' il Ministro come interpretarlo).

Il relatore ha creduto di cavarsela parlando di «scala degli interessi». Io non ho capito bene cosa vuol dire: se la «scala degli interessi» ha un senso, allora la regione prevale sulla provincia, la provincia forse prevale sull'area metropolitana (se l'area metropolitana è un po' più piccola dell'attuale provincia); dopo di che naturalmente l'area metropolitana prevale sui comuni, i comuni grandi prevalgono sui comuni piccoli. E no, eh! Questa sarebbe l'autonomia? Credo proprio che non ci siamo. Qui si tratta non di fare la scala degli interessi, ma di separare nettamente, con chiarezza, le competenze e quindi i poteri dei vari livelli di governo. Quindi non è una buona legge neanche per quello che riguarda gli enti locali.

Sono arrivato alla fine; rassicuro qualcuno che forse si stava allarmando. Credo che abbiamo fatto la riforma migliore nella situazione politica attuale epperò al di sotto delle nostre capacità ed anche al di sotto delle nostre potenzialità, ma probabilmente anche al di sotto delle esigenze dei cittadini e al di sotto delle capacità degli attuali amministratori locali. Certo, se venissero eletti con un altro sistema elettorale, avremmo altri amministratori locali; allora saremmo ancora più al di sotto. Fa bene quindi il Ministro a non voler cambiare la legge elettorale, altrimenti avremmo amministratori migliori e quindi ancora più insoddisfatti del testo che egli cercherà di produrre, di consegnare o di scaraventare loro addosso entro il 6-7 maggio.

Ma non va bene per diverse ragioni. Ne enucleo soltanto tre. In primo luogo una riforma malfatta l'abbiamo già varata; è la legge sulla Presidenza del Consiglio, che tutti sappiamo essere una cattiva riforma,

anche perchè non contiene alcun tipo di riferimento al modo con cui la Presidenza del Consiglio dovrebbe essere creata; e mi fermo lì. Ne stiamo producendo un'altra poi di riforma malfatta, la riforma del bicameralismo; la creeremo malfatta anche in quel caso, sapendo di essere al di sotto della dottrina, al di sotto delle nostre capacità e sicuramente al di sotto delle aspettative di noialtri parlamentari (quelli che già ci sono e quelli che arriveranno prossimamente).

Ma il punto cruciale, che in questo caso mi sembra determinante, è che stiamo facendo una riforma dell'ordinamento degli enti locali in pendenza di un *referendum* sui sistemi elettorali locali, in particolare su quel sistema che serve per eleggere i consiglieri comunali. Si può essere d'accordo o in disaccordo sullo strumento, però, se si è in disaccordo sullo strumento, da parte di coloro che sono in disaccordo si deve avere anche la coscienza di avere impedito l'utilizzazione di qualsiasi altro strumento, pervicacemente, per anni, e di cercare anche adesso di rendere spuntato l'unico strumento che ci è rimasto. Una volta deciso che non prendiamo atto del disaccordo sullo strumento perchè è l'unico che c'è, come si fa ad essere in disaccordo? Non potete obiettare che la riforma elettorale si debba fare in un altro modo perchè nell'altro modo non ce la lasciate fare e quindi è chiaro che l'unica strada che possiamo perseguire è quella del *referendum*. Dopo di che si può essere d'accordo o meno sull'esito del *referendum*; la verità probabilmente è che nessuno vorrebbe quell'esito specifico, però tutti sono in grado - amministratori locali e cittadini compresi - di «vivere con quell'esito». Allora, se volete un altro esito, è semplicissimo: non resta che discutere su una vera riforma dei sistemi elettorali locali e poi anche di quello nazionale.

Non vedo il senatore Santini, le cui osservazioni sono del tutto fuori luogo perchè sono proprio i socialisti a non voler discutere per niente della riforma dei sistemi elettorali e rivelano soltanto che si sta cercando di usare un potere di interdizione su una materia molto significativa.

Se il problema dell'ordinamento degli enti locali riguarda cittadini, amministratori ed enti locali, la soluzione non va bene. Si può fare di meglio, e mi auguro che qualcosina di meglio si faccia nel corso della discussione sugli emendamenti. Se invece il problema riguarda davvero e soltanto il potere dei cittadini, allora va subito detto che il potere dei cittadini da qui esce fotografato nelle sue condizioni attuali. Ma noi sappiamo che il paese si muove, non necessariamente nè sempre molto meglio o molto più rapidamente del Palazzo, però si muove. Pertanto, quando questo provvedimento entrerà in azione, i cittadini saranno ancora più insoddisfatti della situazione che si troveranno davanti, perchè dopo le elezioni del 6 maggio avranno visto che, nonostante questo testo, e forse anche a causa di questo stesso testo, le loro giunte non si saranno formate più rapidamente nè molto meglio di prima, non saranno più stabili di quelle che già esistevano e non saranno niente affatto più efficaci di quelle di prima.

PRESIDENTE. Senatore Pasquino, lei ha terminato il suo tempo.

PASQUINO. Concludo dicendo che è sconcertante vedere tante energie, molte competenze e parecchie capacità così poco utilizzate su

una materia così rilevante, che attiene davvero ai rapporti tra il cittadino e lo Stato e quindi non solo al modo in cui noi governeremo, ma anche al modo in cui saremo governati.

Ahimè, che dire di più? (*Applausi dall'estrema sinistra e dal centro. Molte congratulazioni*).

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

GALEOTTI. Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi, il senatore Vetere ha già espresso il giudizio complessivo, le osservazioni e i rilievi critici che noi abbiamo mosso e continuiamo a muovere in Aula a questo disegno di legge, che ha l'obiettivo di riformare o comunque introdurre elementi di novità e di riforma nell'ordinamento delle autonomie locali.

Desidero sottolineare con chiarezza che il giudizio che abbiamo espresso non prescinde dal riconoscimento che in questo disegno di legge - peraltro anche per il contributo della Camera e della Commissione affari costituzionali del Senato - accanto a discipline, norme e ispirazioni che certamente nulla hanno a che vedere con il dettato costituzionale e la sua aspirazione autonomistica, con le esperienze di autoriforma di questi anni nei comuni e più in generale nelle istituzioni locali più sensibili alle esigenze dei cittadini, convivono altri elementi, che sono per certi versi il portato del lavoro svolto nella IX legislatura dalla Commissione affari costituzionali del Senato sulla riforma delle autonomie locali. Però abbiamo cercato con insistenza di chiarire che, accanto a questi elementi di novità, esistono molte norme e discipline che si rifanno al testo unico del 1934 e che risentono quindi di una visione e di una cultura dello Stato e dei suoi ordinamenti che certamente non si ispirano al principio autonomistico. Si tratta niente altro che di residui che dovrebbero essere abbandonati, rimossi, nel momento in cui si affronta finalmente, dopo oltre 40 anni, la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali. La nostra insistenza in Commissione avrà un seguito in Aula con la presentazione di modifiche tese a migliorare sostanzialmente il testo nelle parti, certamente non marginali, anzi essenziali, che, a nostro avviso, richiedono un intervento.

A tale proposito basterebbe ricordare, come hanno già fatto i colleghi Vetere e Pasquino, l'introduzione di principi che rendono possibile una riforma del sistema elettorale. Già in Commissione abbiamo affrontato tale questione e intendiamo riproporla anche in Aula. Tale ipotesi si potrebbe verificare anche attraverso un'indicazione, contenuta negli statuti, che non confliggerebbe con la scadenza delle prossime elezioni amministrative; potrebbe trattarsi di una indicazione di fondo del Parlamento, ripresa ed approfondita con una normativa specifica che chiarisca fino in fondo gli aspetti connessi ad una riforma del sistema elettorale del nostro paese. Non intendo tornare sugli argomenti che in Commissione abbiamo portato per evidenziare il senso ed il valore di una riforma di questo genere.

Ma anche altre questioni potrebbero essere poste, come quelle

relative alla parte del disegno di legge che, in modo, a nostro giudizio, del tutto insoddisfacente, riguarda la partecipazione del cittadino e più in generale le norme che tendono a regolare il rapporto tra le istituzioni ed il cittadino, nonchè per quel che concerne la figura del difensore civico - come ricordava poco fa il senatore Pasquino - alla quale sono state introdotte limitazioni che, a nostro giudizio, potrebbero essere superate. Mi sembra comunque che il relatore abbia già prospettato in proposito la possibilità di compiere ulteriori passi in avanti.

Ricordo poi le questioni connesse alla normativa in materia referendaria. Si parla infatti solo di *referendum* consultivo, mentre noi pensiamo che si possa prevedere anche una estensione ad altre tipologie, ad esempio al *referendum* propositivo. Ricordo i problemi del decentramento, dell'istituzione delle circoscrizioni; anche da questo punto di vista ci sembra che il provvedimento sia improntato ad una visione troppo limitata, troppo burocratica, ad una visione che, come diceva bene il collega Pasquino, in ultima analisi fotografa l'esistente, anzi, in molte occasioni, non tiene neppure conto di processi di autoriforma attuatisi attraverso la potestà regolamentare prevista nel nostro ordinamento e nello stesso testo unico del 1934. Certo, questa potestà è stata utilizzata dai comuni più sensibili, quelli che hanno teso a sviluppare questi rapporti tra le istituzioni, i propri uffici e i servizi da una parte e i cittadini dall'altra.

Credo, colleghi, che sia ancora possibile - voglio dirlo con molta energia - compiere dei passi avanti per migliorare il testo. Ciò vale anche per le norme relative al sistema dei controlli. La realtà non è mai univoca e quindi possiamo riconoscere che già nel disegno di legge, così come pervenuto al Senato, sono contenute novità interessanti rispetto alla concezione sottesa al vecchio controllo, che si riferisce all'articolo 130 della Costituzione, ma che è ancora regolato e disciplinato dalla legge Scelba, ossia da una normativa che risale al 1953.

Ci sono alcune novità, ma residuano anche qui, all'interno di questo sistema di controllo, dei nuovi istituti e della nuova composizione prevista per gli organi di controllo, elementi di contraddittorietà e di ambiguità. Credo che anche a questo proposito si possano fare dei passi in avanti. Mi riferisco, ad esempio, al controllo che riguarda gli organi e quindi a quegli articoli del disegno di legge (se non sbaglio, gli articoli 38 e 39) relativi ai poteri di sospensione e di scioglimento dei consigli, di rimozione degli amministratori e del sindaco in particolare. A nostro giudizio, queste norme mal si inquadrano in quella visione del sistema di controllo prevista dalla nostra Carta costituzionale, in rapporto al riconoscimento ed alla promozione del sistema autonomistico, anch'esso previsto nella Carta costituzionale, ossia al principio dell'unicità del controllo e a quello secondo cui le istituzioni locali, le loro associazioni, i loro consorzi debbono essere sottoposti solo alla legge, che è un principio ispiratore, fondamentale della nostra Costituzione.

A mio avviso, in questa direzione si possono fare passi avanti, come per altri aspetti sui quali non voglio tornare perchè sono già stati ricordati nell'ampio intervento del collega Vetere. In particolare, in materia di autonomia finanziaria, aveva ragione il senatore Pasquino quando ci ha ricordato il concetto più ampio di tale autonomia. In una

legge di principio come non affrontare la questione dell'autonomia impositiva? Come non stabilire cosa si intenda o si debba intendere, in una società moderna come la nostra, per autonomia impositiva delle amministrazioni locali? Anche a questo proposito, come può convivere in questo testo, accanto alle disposizioni di principio o comunque generali, una norma come quella dell'articolo 55, comma 9, dove si prevede l'istituzione di un fondo unico per investimenti, ovviamente centrale ed affidato al Governo, anche se questo non si precisa? Una legge dovrà poi precisare quali sono gli organi e le procedure per questo intervento. Si prevede un fondo per investimenti quando si tratta di realizzare opere pubbliche di preminente interesse economico e sociale. Noi non mettiamo in dubbio che esistono opere di questo genere, ma chiediamo e vogliamo che siano garantiti, con le procedure e le modalità più adatte, quegli obiettivi che in ogni caso non escludano ma investano il sistema delle autonomie locali, anche attraverso gli stessi istituti previsti in questo disegno di legge o comunque attraverso altre forme.

Detto questo, riconosciuto da parte nostra che esistono o ci potrebbero senz'altro essere margini non indifferenti per ulteriori modificazioni, allo stato attuale noi non possiamo che affermare e confermare un giudizio negativo su questo provvedimento, appunto per le contraddittorietà, le ambiguità, i limiti e anche le timidezze che vi si rilevano, nel momento in cui si affrontano problemi centrali della riforma del sistema autonomistico.

Tuttavia, il problema che ci siamo posti in Commissione, onorevoli colleghi, e che ancora qui in Aula oggi ci appare come la questione di fondo, è il seguente: può il provvedimento in esame concorrere sul serio a superare la crisi - perchè di questo si tratta; bisogna avere il coraggio di chiamare le cose con il loro nome - del sistema autonomistico del nostro paese? Questa è la domanda che ci siamo posti ed alla quale abbiamo risposto in Commissione; abbiamo risposto e continuiamo a rispondere che questo provvedimento certamente fornisce alcuni elementi, dà alcune possibilità, ma siamo ben al di sotto delle potenzialità, delle capacità che questo Parlamento rappresenta per le forze autonomistiche in esso presenti, per tutto ciò che la giurisprudenza e la dottrina più autorevole e moderna hanno sviluppato sul tema della riforma delle istituzioni locali. Anche qui si tratta di capire come è possibile andare oltre.

Uno dei punti fondamentali che è bene superare - lo dico a noi stessi e più in generale alle forze progressiste e di sinistra - riguarda la concezione delle ragioni della crisi delle istituzioni locali. Vi è chi sostiene che questa crisi dipende in larga misura dalle politiche e dagli indirizzi di tipo burocratico e centralistico da anni portati avanti nel nostro paese, il che non ha consentito al sistema autonomistico di dispiegarsi appieno. Vi è poi chi accompagna a questa valutazione l'affermazione addirittura del fallimento del sistema autonomistico regionale e provinciale nelle sue capacità di riforma dal basso dello Stato, dello Stato-ordinamento, della pubblica amministrazione.

Presidenza del vice presidente SCEVAROLLI

(Segue GALEOTTI). Se si continuerà ad affrontare l'argomento della crisi delle autonomie locali contrapponendo queste due tesi, probabilmente non si faranno grandi passi in avanti per consegnare al paese, ai cittadini e alle istituzioni locali una buona legge che possa realmente non solo riconoscere, ma promuovere e sviluppare l'intero sistema delle autonomie.

Come ho già detto in Commissione, nel disegno di legge al nostro esame vi è un punto positivo che vorrei sottolineare, anche se si tratta – e non può essere altrimenti – solo di norme scritte, di dichiarazioni. Mi riferisco al recupero del metodo della programmazione da parte del sistema delle autonomie e delle regioni. È questa la chiave dei rapporti tra i vari livelli istituzionali e tra le varie funzioni indicate nel disegno di legge e attribuite ai comuni ed alle province. Ci auguriamo che questa impostazione venga chiarita, approfondita e sviluppata anche nel cosiddetto disegno di legge Maccanico che è all'esame della Camera e che probabilmente sarebbe stato più opportuno esaminare insieme al provvedimento che stiamo qui discutendo al fine di avere una visione non dico organica, ma almeno complessiva e meglio definita. Questo aspetto della programmazione è importante; rappresenta il recupero di un qualcosa per il quale ci siamo battuti da anni. Mi riferisco alle grandi battaglie, anche sul piano istituzionale, per affermare la legge n. 382 del 1975 ed il suo successivo decreto di attuazione, il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, in particolare quella norma dell'articolo 11 di tale decreto che fa perno proprio sulla programmazione come metodo per sviluppare un rapporto serio, corretto, capace di incidere nella realtà economica e sociale del nostro paese, con il concorso delle istituzioni locali, della regione e più in generale dello Stato.

Ebbene, a questo proposito io credo che il punto che va sviluppato e che deve essere chiaro, anche nel confronto che ci va essere in quest'Aula allorchè andremo ad esaminare le ulteriori proposte emendative che noi ci accingiamo a presentare proprio sulle questioni essenziali, che restano a nostro giudizio aperte, è la programmazione delle istituzioni locali, regionali e dello Stato più in generale, che può avere un senso, cari colleghi, soltanto se noi rafforziamo realmente i poteri e rendiamo autorevole la presenza nel nostro ordinamento dell'istituto regionale.

Ormai la dottrina più autorevole, le forze politiche più sensibili convengono sul fatto che ci troviamo di fronte ad una riforma incompiuta e che la mancata attuazione dell'ordinamento regionale costituisce un limite serio per l'intero nostro sistema, il che ha fatto sì che la stessa programmazione e comunque lo stesso sviluppo del sistema autonomistico e la riforma dello Stato abbiano subito una grave battuta di arresto, quanto meno rispetto agli obiettivi e alle aspirazioni proprie della stagione in cui fu emanato il decreto del Presidente della

Repubblica n. 616 e, più in generale, di quella della istituzione delle regioni e della formazione degli stessi statuti regionali.

Ed allora, a questo proposito, probabilmente, quando affronteremo con più puntualità questo tema, in sede di esame del cosiddetto disegno di legge Maccanico - ma noi vogliamo già anticiparlo qui per avere delle risposte politiche al riguardo - noi crediamo che si debba rivedere proprio l'assetto dei poteri delle regioni perchè l'articolo 117 della Costituzione, quello cioè che individua le materie di competenza regionale, è ormai - io ne sono convinto - largamente superato, almeno in alcune sue parti. Io ho fatto, al riguardo, in Commissione degli esempi, che non voglio ripetere qui in Aula, a proposito delle competenze in materia di lavoro o di piccole imprese o di servizi alle imprese che dimostrano come effettivamente sia giunta ormai l'ora di rivedere tale materia. Io credo pertanto che si debba fare un passo avanti per rendere più forte ed autorevole l'istituto regionale, così da consentire uno sviluppo della programmazione, che mi pare una delle chiavi più interessanti di questo disegno di legge.

Credo dunque - voglio ancora ripeterlo e sottolinearlo - che vi siano aspetti da rivedere ed elementi da modificare. Il nostro sforzo, colleghi, sarà imperniato, nei giorni futuri, ad apportare - come abbiamo cercato di fare anche in Commissione, cosa di cui, del resto, ci è stato dato atto e in proposito ringrazio i colleghi che lo hanno fatto - tutte quelle modifiche che possano consentire di varare, se non un'ottima legge, come noi avremmo voluto e come ci rammentava prima il collega Pasquino, almeno un provvedimento che in qualche modo rappresenti un punto più avanzato di riferimento per il sistema delle autonomie, per i cittadini del nostro paese e per le forze politiche che credono nella possibilità di far compiere un passo avanti complessivo al paese, perchè un progresso del sistema autonomistico, per la sua tradizione, per la sua storia, può significare veramente un passo avanti dell'intero paese e dello Stato, secondo quel grande obiettivo di riforma dello Stato che resta uno dei punti centrali delle aspirazioni non soltanto di una forza politica come la nostra, ma di tutte quelle della sinistra, di quelle progressiste, di quelle laiche e cattoliche, ma anche, molto più in generale, di larghissime fasce di cittadini del nostro paese, seppure, talvolta, a livello inconscio. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

BOSSI. Signor Presidente, mi sia consentito iniziare protestando perchè un disegno di legge come quello sulle autonomie locali arriva in Aula mentre si stanno presentando le liste elettorali e non si ha neppure il tempo di venire a Roma (*Interruzione del senatore Murmura*). È indubbio che nel disegno di legge che ci apprestiamo a discutere ci sono forti contraddizioni. Pochi sono i punti veramente innovativi di questa legge e tra questi consideriamo la separazione tra potere esecutivo della giunta e potere legislativo del consiglio. È un indirizzo mutuato dagli ordinamenti degli enti locali di Stati per lo più federali, come la Svizzera e gli Stati Uniti d'America. Purtroppo va sottolineato che il trapianto non è stato completo perchè il disegno di legge prevede soltanto la fine

del potere di deliberazione generale dei consigli provinciali e comunali, senza prevedere al contempo un idoneo strumento di controllo e di intervento a disposizione dei consigli stessi. La giunta delibera con i poteri del consiglio che è chiamato a verificare soltanto *a posteriori* e senza poter entrare rapidamente nel merito delle delibere stesse.

La separazione del potere esecutivo dal potere legislativo è comunque da valutare positivamente. In essa si può cogliere il riflesso di una necessità che interessa anche il Parlamento, quella di avviare il superamento di una logica politica consociativa con una alternativa; un timido segnale quindi che va a fiorire in periferia e che dovrebbe riuscire ad affermarsi come metodo politico generale.

Altri punti innovativi della legge sono la cosiddetta sfiducia costruttiva, mutuata da altri ordinamenti degli enti locali come quelli dei paesi baltici e l'introduzione dello statuto del comune e della provincia, con cui si tenta di spazzar via i testi unici di epoca giolittiana e fascista; addirittura nella legge del 1934, all'articolo 6, era previsto che il Governo potesse annullare gli atti comunali. C'è ora la possibilità di introdurre norme più elastiche nell'ambito dei principi fissati dalla legge attraverso lo statuto comunale e provinciale.

Però, a parte questi punti positivi, per il resto il disegno di legge presenta soprattutto valenze negative. È il caso delle funzioni attribuite al segretario comunale e provinciale, figura che - vale la pena sottolinearlo - non è solo il vertice dell'apparato burocratico del comune e della provincia, ma è a tutti gli effetti un funzionario dello Stato di estrema importanza nel gioco dei controlli periferici dello Stato centralista, al punto che, ad esempio, per i comuni di prima classe, cioè quelli con più di 65.000 abitanti, è equiparato ad un dirigente superiore di Ministero. Inoltre, i suoi emolumenti sono a carico degli enti locali presso cui presta servizio, senza che sia previsto alcun trasferimento specifico di parte corrente dal bilancio dello Stato a quello comunale e provinciale.

Il disegno di legge in esame non lascia illusioni sulla figura ed il ruolo del segretario comunale, assegnandogli addirittura compiti di controllo preventivo circa ciò su cui si potrà o non si dovrà deliberare in consiglio comunale. Sembra non ci si renda conto che questa logica è il proseguimento di quella che stava alla base dell'organizzazione dello Stato fascista che, con la legge del 1928, trasformò il segretario comunale in un dipendente dello Stato, in ossequio ad un principio di pesante e diffuso controllo degli organi centrali dello Stato verso gli enti territoriali minori, utilizzando figure legate ad uno stretto rapporto organico con lo Stato, per di più figure esterne alla realtà territoriale dei comuni e delle province in cui prestavano e prestano servizio i segretari comunali e provinciali.

Non posso fare a meno di riscontrare una forte somiglianza fra l'articolo 54 di questo provvedimento e la legge del 1928 che, detto per inciso, è la stessa che istituì i podestà. Ma, se accettiamo che ci sia un controllo preventivo su ogni proposta di deliberazione, dove va a finire la responsabilità politica dei consigli comunale e provinciale, che sono organi elettivi? Possiamo pensare di annullare la volontà popolare che si incarna nel consiglio per le decisioni del segretario comunale e provinciale? Sarebbe un modo per svuotare di ogni significato le scelte

dell'elettorato. Questo provvedimento non dovrebbe essere chiamato legge per le autonomie locali, perchè autonomia significa libertà con assunzione di responsabilità. Autonomia non significa trasformare in burattini i consiglieri comunali e provinciali.

Precorrendo i tempi che questo disegno di legge, se sarà approvato così come uscito dalla Commissione, andrebbe ad inaugurare, un cittadino di Cremona, tale Giorgio Conca, è stato condannato l'anno scorso dal tribunale della sua città per aver dichiarato che il segretario comunale rappresenta la lunga mano oppressiva di una Repubblica che si sta allontanando dalle sue radici antifasciste. Di fronte a questo disegno di legge, penso che il signor Conca sia stato condannato per aver detto una sacrosanta verità. E richiamo l'attenzione del Senato sulla necessità di un differente inquadramento della figura del segretario comunale e provinciale, sia con il suo inserimento nei ruoli organici degli enti locali per i quali lavora, sia per quanto riguarda la modalità del suo reclutamento; ciò al fine di sottrarlo alla logica centralista, alla logica di controllo del Ministero dell'interno, che ben emerge in questo disegno di legge.

Per il resto, il disegno di legge sulle autonomie locali ha ben poco di innovativo anche per quanto riguarda la finanza locale che in buona sostanza condanna gli enti locali a sopravvivere ancora per lungo tempo di trasferimenti. Un mio emendamento propone, ad esempio, di riservare il 65 per cento dell'ILOR agli enti locali; nel Coreco, a parte poi altre considerazioni, c'è sempre un membro di nomina governativa.

Vi è poi il concetto di aree a densità metropolitana. Son vecchi concetti, agitati dall'ex sindaco di Milano Tognoli, che è ora Ministro; si tratta, come diceva il senatore Triglia, di concetti superati.

In ogni caso, i consiglieri regionali della Lega lombarda faranno buona guardia al tentativo, che si potrà innescare se venisse approvato questo disegno di legge con le aree e le città metropolitane, di creare le condizioni per nuove megaurbanizzazioni. I movimenti autonomistici, quelli veri, come la Lega lombarda, su questa brutta legge non possono che preannunciare un brutto voto. Vedremo se, nel corso della discussione, riusciremo a portare avanti qualcuno degli emendamenti che abbiamo proposto.

Approvazione del disegno di legge:

«Ratifica ed esecuzione della convenzione relativa alla soppressione della legalizzazione di atti negli Stati membri delle Comunità europee, firmata a Bruxelles il 25 maggio 1987» (1470) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Relazione orale)

PRESIDENTE. Passiamo ora alla discussione del disegno di legge: «Ratifica ed esecuzione della convenzione relativa alla soppressione della legalizzazione di atti negli Stati membri delle Comunità europee, firmata a Bruxelles il 25 maggio 1987», già approvato dalla Camera dei deputati, inserito in precedenza all'ordine del giorno ai sensi dell'articolo 56, quarto comma, del Regolamento, per il quale è stata autorizzata la relazione orale.

Pertanto ha facoltà di parlare il relatore.

* ACHILLI, *relatore*. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, ringrazio dell'autorizzazione a riferire oralmente sul disegno di legge: «Ratifica ed esecuzione della convenzione relativa alla soppressione della legalizzazione di atti negli Stati membri delle Comunità europee, firmata a Bruxelles il 25 maggio 1987». Si tratta di convenzione che è stata elaborata da un gruppo interno al comitato politico delle Comunità europee e che rientra nel quadro delle iniziative di cooperazione giudiziaria tra i Dodici. Nel caso specifico la convenzione agevola la circolazione, quindi l'utilizzazione, degli atti pubblici redatti nel territorio di uno Stato contraente o da parte di un agente diplomatico consolare negli altri Stati, semplificando notevolmente le procedure e rendendo la trasmissione e quindi l'esibizione di questi atti estremamente più semplice. La convenzione definisce tutta una serie di misure per i controlli, ove questi vengano ritenuti necessari, ma la sua approvazione, credo, da parte del Parlamento italiano agevolerà sicuramente questi settori.

La Commissione mi ha dato mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea. Per queste ragioni chiedo ai colleghi di dare un voto favorevole in modo da rendere operante questa convenzione anche per quanto riguarda il nostro Stato.

PRESIDENTE. Non essendovi iscritti a parlare nella discussione generale, ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

BUTINI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, mi rimetto alla relazione e raccomando l'approvazione del provvedimento.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli:

Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la convenzione relativa alla soppressione della legalizzazione di atti negli Stati membri delle Comunità europee, firmata a Bruxelles il 25 maggio 1987.

È approvato.

Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data alla convenzione di cui all'articolo 1 a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'articolo 6 della convenzione stessa.

È approvato.

Art. 3.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

**Ripresa della discussione
dei disegni di legge nn. 2092, 1307, 1557 e 2100**

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione dei disegni di legge nn. 2092, 1307, 1557 e 2100.

È iscritto a parlare il senatore Pontone. Ne ha facoltà.

PONTONE. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, è vero che nel dibattito sul disegno di legge sulla riforma delle autonomie locali sono state esposte variegate tesi con contenuti sovente radicalmente difforni. È tuttavia altrettanto vero che è ormai opinione unanime che l'attuale ordinamento delle autonomie locali non rappresenta caratteristiche atte a garantire né effettiva partecipazione al cittadino né efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione.

Si sono verificate, specialmente negli ultimi anni, trasformazioni profonde che, in particolare a seguito dell'attuazione dell'ordinamento regionale, hanno inciso sulle autonomie locali complicandone la dinamica. È mutata con un ritmo via via più accelerato la domanda politica di intervento sia dei cittadini agli enti locali, sia di questi ultimi agli apparati statali, evidenziando sempre più il profondo iato fra la società politica (cosiddetto «paese legale») ed il paese reale.

Eppure nonostante queste unanimi constatazioni il legislatore non riesce a imboccare la strada giusta. Infatti una seria e positiva riforma degli enti locali non può non essere fondata su un'approfondita analisi dei motivi per cui il sistema politico vigente non funziona, costruendo così la necessaria alternativa.

Ed è indubbio che per ridare fiducia alla gente riguardo alle istituzioni locali e per garantire alla pubblica amministrazione il perseguimento del bene comune occorre drasticamente ridurre il potere dei partiti, responsabilizzare gli amministratori, controllare la spesa pubblica.

Infatti, l'esame del presente disegno di legge non può prescindere dalla ormai evidente e diffusa convinzione, emersa anche nel più recente dibattito parlamentare, di una profonda crisi dello Stato e segnatamente delle istituzioni nonché del contenuto e dei modi del loro rapporto con i cittadini. Vanno quindi rifondate non solo le strutture predisposte per il funzionamento dei poteri nei quali è articolato l'esercizio della sovranità popolare, ma va rifondato l'intero sistema

partecipativo al fine di renderlo organico e funzionale agli obiettivi che lo Stato deve conseguire attraverso le sue articolazioni.

In particolare il dibattito da tempo avviato per l'ente regione ha posto in luce come taluni punti di forza che ne avrebbero giustificato la costituzione non hanno assunto effettiva concretezza, mentre la ventennale esperienza ha evidenziato carenze strutturali dell'istituto regionale e disomogeneità rispetto ai rapporti a monte ed a valle dell'ente stesso.

Il Movimento sociale italiano ritiene che sia un grave errore prescindere dalla indispensabile coerenza del sistema legislativo ed esecutivo finalizzato sul territorio all'amministrazione della cosa pubblica, andando così incontro al grave pericolo di vanificare la necessaria revisione, rendendola incoerente o comunque incompleta nel suo rapportarsi ad istituti ancora bisognosi di un profondo cambiamento, che andrebbe avviato in contestualità.

Va infatti rilevato che l'impianto propositivo del disegno di legge deve configurarsi come una iniziativa legislativa «quadro», anche se i margini di riferimento all'attuale ordinamento e soprattutto alle leggi comunali e provinciali non appaiono chiari.

D'altronde, il rinvio ad ulteriori leggi statali e regionali fa insorgere pesanti perplessità sulla scelta di non voler risolvere in contestualità l'effettivo concreto materializzarsi del nuovo ordinamento. Non si tratta peraltro di conseguire il suo miglioramento con un recupero di funzionalità e con una più razionale articolazione per competenze sul territorio, quanto, piuttosto, in via preliminare, di comprendere che in crisi è il grado di effettiva rappresentatività popolare, il modo con il quale questa è esercitata, l'arroganza e comunque il peso schiacciante dell'intermediazione dei partiti tra la domanda di soddisfacimento delle istanze sociali e la lunga e spesso vana attesa delle risposte da parte delle istituzioni.

Ciò postula, fra l'altro, l'individuazione di un nuovo tipo di rappresentanza, che sia tale da realizzare una risposta all'accresciuta domanda di partecipazione delle categorie sociali e produttive all'organizzazione politica, una domanda perentoria che rifiuta la esclusiva intermediazione dei partiti e che reclama a gran voce forme di partecipazione effettiva. Una reale nuova organizzazione delle autonomie locali non può quindi prescindere da un tipo di rappresentanza che integri, con la rappresentanza delle categorie economiche e sociali, quella politica nelle assemblee elettive ai vari livelli per essere al passo con il ritmo di crescita della società, per affermare una partecipazione sostanziale in luogo di quella formale oggi vigente.

Altro punto essenziale da cui prescinde il disegno di legge volto ad offrire stabilità politica ai governi locali (per dare unità e continuità agli indirizzi di politica locale e perchè i responsabili di governo locale siano oggetto di vaglio da parte di tutta la collettività interessata) è il ricorso alla elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, affinchè questi possano, una volta eletti, scegliere liberamente al di fuori di ogni condizionamento di partiti e di gruppi i componenti dei rispettivi esecutivi. Occorre inoltre evidenziare che, al di là della conferma delle tradizionali attribuzioni del comune e di quanto innovativo è detto circa le province, il richiamo al potere dei due enti di

concorrere alla programmazione territoriale e socio-economica è esatto. Tuttavia, essendo carente di precise modalità attuative, che invece vanno individuate, viene ad essere vanificata la loro partecipazione effettiva ad una programmazione della quale, come oggi avviene, restano meri esecutori.

Riguardo alla provincia troppo vaga è l'individuata programmazione economico-sociale-territoriale, non essendo definita la misura della specificità di intervento, di programma e di gestione sul territorio di competenza.

Circa la sostanziale innovazione della provincia metropolitana, va posta in dubbio l'effettiva volontà di risolvere il problema delle aree metropolitane. Infatti i modi prescelti per la soluzione non affrontano alla radice i problemi di invivibilità complessiva nelle grandi concentrazioni urbane, non essendo stato per nulla evidenziato se la scelta è preordinata all'effetto di conseguire soltanto una certa razionalizzazione dell'esistente, sostanzialmente subendolo, o se rispetto al fenomeno in atto si intende (così come occorrerebbe) eliminarne gli effetti deleteri. In proposito la scelta non può essere altro che quella dell'effettivo riequilibrio delle aree, evitando certamente la parcellizzazione gestionale, ma tutelando rigorosamente le specificità di natura socio-culturale.

È inquietante altresì notare la mancanza di innovativi riferimenti non soltanto circa le metodologie di costituzione delle rappresentanze elettive, ma anche per l'ambiguità del metodo adoperato per le aggregazioni dei comuni nella provincia metropolitana, ritenendo insoddisfacente la potestà demandata alla regione, soprattutto ove si consideri che non vi è alcun riferimento preciso ai contenuti dei moduli di identificazione delle omogeneità e delle eccezioni da configurare per mantenere separate quelle valenze territoriali che lo meritino.

Manca, inoltre, un riferimento ad un qualunque grado di rispetto e di esaltazione dell'autogoverno di quelle nuove circoscrizioni comunali, delle stesse valenze culturali, nonché di quelle specificità territoriali che in taluni casi vanno rigorosamente salvaguardate.

Inoltre sussistono gravi preoccupazioni per l'innovazione che opera il capovolgimento del principio della competenza generale del consiglio rispetto a quella della giunta. L'arroganza con la quale troppo spesso le giunte hanno esercitato i loro poteri abusandone e travolgendo i principi stabiliti dall'ordinamento vigente, viene, infatti, ad essere consolidata e legittimata, mentre dovrebbe al contrario essere temperata.

Se appare opportuno per delibere di limitata entità introdurre elementi di accelerazione dei meccanismi procedurali, eventualmente prevedendo il potere deliberativo delle commissioni comunali e provinciali, è comunque assolutamente indispensabile recuperare al consiglio la sua piena funzionalità.

La Destra sta denunciando l'antidemocratica filosofia del disegno di legge in quanto stritola, annulla, depotenzia il ruolo delle assemblee elettive dei comuni e delle province dando un triplice colpo mortale alla partecipazione dei cittadini e al pubblico esame degli atti nel dibattito in consiglio, al ruolo di partecipazione all'atto amministrativo del consigliere in quanto tale, al compito istituzionale di controllo dei gruppi di opposizione.

Il disegno di legge propone, infatti, di spostare l'epicentro deliberativo dal consiglio alla giunta. «Tutti i poteri alla giunta»: è lo spirito innovatore e pericoloso del progetto in esame. Al consiglio sono riservati compiti generali programmatici di impegno, di esame dei piani di sviluppo e dei bilanci pluriennali, assieme ad altri ben modesti poteri. La delibera (l'istituto che è il tipico raccordo tra la giunta e il consiglio, tra la giunta ed il consigliere, tra la giunta e l'opinione pubblica e tra la giunta e l'opposizione) diventa solitamente un atto esclusivo meramente interno alla giunta stessa, senza il controllo del consiglio.

Si vuol ricalcare, peggiorandolo, l'attuale rapporto consiglio di gestione USL-assemblee USL che ha già dato fallimentari risultati, in quanto le assemblee sono diventate scatole vuote, organi di ratifica senza dibattito, rispetto ai comitati di gestione che hanno la maggior parte dei poteri deliberativi.

Una giunta, quindi, che non porta in consiglio la delibera, che non è sottoposta al vaglio del pubblico dibattito, e con atti sottoposti nella maggior parte dei casi al controllo successivo, è più forte o più debole rispetto ai gruppi di pressione e alla minaccia dei gruppi malavitosi e mafiosi? La risposta è *in re ipsa*.

La filosofia, quindi, del consiglio espropriato e del controllo dimezzato in nome dell'«efficientismo» va combattuta in quanto porterà alla istituzionalizzazione di oligarchie comunali in ogni città, che condizioneranno e piloteranno l'esecutivo, con l'emarginazione della partecipazione incidente dei consiglieri, dei gruppi di opposizione, della stampa, della pubblica opinione.

Viene così ad essere stravolto il rapporto, anche come riflesso costituzionale, col cittadino nelle elezioni comunali e provinciali. I cittadini eleggono non la giunta, ma i consiglieri. Questi, una volta eletti, verrebbero espropriati, accantonati e considerati solo come portatori di un voto primario che consente di eleggere l'organo di secondo grado, la giunta con gli assessori, la giunta tutto-poteri.

Solo chi farà parte della giunta conterà, voterà, rappresenterà la volontà degli elettori: i consiglieri, i veri eletti di primo grado, saranno spettatori non protagonisti, che ogni anno saranno convocati per ascoltare la relazione della giunta sulle delibere adottate. Per questo «grande evento» nei maggiori comuni il consiglio sarà trasformato in un inutile parlamentino.

Il disegno di legge vuole di fatto sopprimere la funzione di controllo del consigliere eletto dal popolo (chiedo scusa se mi ripeto, ma è un concetto molto importante), mentre viene privilegiato l'assessore votato in giunta e quindi ricattabile e condizionabile per l'approvazione delle proprie delibere. Si intende espropriare il consiglio, allontanando ancora di più i cittadini dalle istituzioni locali.

Avremo la giunta di compensazione assessorile ove, mancando il controllo e il dibattito in consiglio, ogni assessore, in nome della mutualità deliberativa, approverà in un minuto le delibere degli altri assessori, che nello stesso momento e con lo stesso spirito mutualistico approveranno le altrui delibere, senza quel minimo di collegialità che oggi è reso necessario dalla precostituzione delle tesi per il dibattito in consiglio.

Con queste ipotesi e contro questa filosofia del consiglio espropriato, del consigliere elettivo depotenziato, delle minoranze ingabbiate e nella facile previsione degenerativa delle giunte, con poteri totalizzanti, la Destra aprirà il confronto ed il colloquio in Parlamento e nella Assemblea per cercare di evitare danni e guasti. E non solo perchè la Destra parte dall'ariosa proposta del sindaco eletto direttamente dai cittadini, con parte del consiglio rappresentato dalle categorie, con il difensore civico a tutela della legalità degli atti amministrativi, con la rivitalizzazione dell'azione popolare, con il controllo celere, svelto, trasparente ma neutro affidato ad organi con posizione tecnico-giuridica e non politica, ma perchè, anche nell'attuale vigenza del sistema di elezione del consiglio, la Destra vuol difendere il rapporto centrale dei poteri assembleari, che sono i poteri del controllo e della partecipazione, cioè di tutti i cittadini.

È una riforma quindi, quella oggi discussa al Senato, che non tende a garantire effettiva partecipazione e reale trasparenza bensì ad aggravare ancora di più il distacco fra classe politica e cittadini, attribuendo ad eletti di secondo grado - quali sono gli assessori - un potere smisurato.

Le carenze del disegno di legge ancor più risaltano ove si evidenzia che il riconoscimento della potestà statutaria per comuni e province presenta il pericolo, per l'assoluta genericità dei limiti in cui essa può articolarsi, di accrescere la frantumazione dell'ordinamento, rendendola confusa ed incoerente. E l'autonomia impositiva è uno dei più gravi pericoli che si annida in questo disegno di legge, aggravando la differenza e la disparità tra città e paesi ricchi e città e paesi poveri.

Dunque si è persa l'occasione di incidere sul nodo della rappresentanza degli organi comunali e provinciali (prevedendo l'elezione diretta dei capi degli esecutivi e garantendo la partecipazione ai consessi dei rappresentanti delle categorie produttive), ma si è anche persa l'occasione per affrontare alla radice due fondamentali tematiche: la necessità di prevedere obbligatoriamente e disciplinare incisivamente l'istituto del difensore civico e l'esigenza di garantire l'indipendenza del controllo.

Per il perseguimento della piena tutela della legalità e della imparzialità della pubblica amministrazione andava obbligatoriamente istituito con questa legge un difensore civico presso ogni ente; invece in questo provvedimento è soltanto facoltativo. Tale soggetto, con concreti poteri di provvedere all'eliminazione degli abusi e dei favoritismi, può, per iniziativa d'ogni cittadino o d'ufficio, essere il punto di riferimento per garantire agli amministrati il costante controllo sull'attività degli amministratori. Quale «magistratura di persuasione» noi riteniamo che il difensore civico si debba incardinare stabilmente nella struttura politica ed amministrativa di tutti gli enti.

Occorreva, quindi, che la legge di riforma delle autonomie locali dettasse una chiara normativa, prevedendo l'obbligatorietà della istituzione di tale ufficio presso ogni ente, il corretto coordinamento e l'attribuzione di adeguati strumenti attuativi e, ove sia necessario, coercitivi. Si trattava, quindi, di una necessità inderogabile ed improrogabile, invece completamente elusa dal disegno di legge.

Al termine del mio intervento sollecito il massimo dell'attenzione riguardo alla cosiddetta fase di integrazione dell'efficacia degli atti amministrativi. Nella fase terminale del provvedimento gli atti, infatti, debbono essere sottoposti ad un controllo che noi auspichiamo effettivamente indipendente.

Va posta fine una volta per tutte alla vergognosa prassi instaurata in Italia secondo cui ogni giorno nelle sezioni dei partiti politici si incontrano amministratori e controllori, identicamente selezionati, scambiandosi particolari favori.

Per di più la stessa scelta dei controllori dipende dagli amministratori, il che rappresenta da solo un ostacolo insormontabile alla necessaria indipendenza ed imparzialità degli stessi controllori. Ed il disegno di legge in esame si limita a piccoli ed insignificanti ritocchi circa la composizione dei comitati, senza affrontare di petto, come è necessario, tale centrale questione.

La fase di controllo è allo stato un momento di piccole ripicche politiche, così è frequente vedere annullati atti legittimi oppure è ancora più frequente vedere vistati atti palesemente illegittimi. Si tratta allora di prendere atto dello stato di emergenza ed affrontare alla radice il problema, contrariamente a quanto fa la normativa in esame.

Sulla scia pertanto di un'autorevole dottrina giuridica (cito fra tutti il compianto Sandulli) riteniamo che sia l'ora di abrogare il comitato regionale di controllo partitocratico e sostituirlo con un comitato di magistrati, tratti dalla Corte dei conti e dai tribunali amministrativi e civili. Tale organo di controllo così formato potrebbe effettivamente avere la competenza e l'indipendenza necessarie per sindacare circa la legittimità degli atti.

Ma - è ora giunto il momento di dirlo - tutto ciò non basta.

Oltre al controllo quale riscontro legale svolto nell'ambito giuridico-amministrativo occorrerebbe per gli enti locali un moderno e specifico controllo di gestione, già teorizzato ed applicato per le discipline imprenditoriali.

Differentemente da quanto avviene all'estero, per tale controllo pubblico di gestione non esiste in Italia alcuna vera cultura politica.

A differenza del controllo giuridico, il controllo di gestione non costituisce un momento di verifica separata bensì uno strumento correlato all'intero processo produttivo.

Tramite una precisa rilevazione della condotta aziendale (e anche della condotta aziendale pubblica) e sulla base delle variazioni rispetto ad analizzati e ponderati parametri, deve essere costantemente offerto all'ente locale un idoneo mezzo correttivo ed immediato che concorra alla proficua guida gestionale. Deve finire l'assurdo per cui un ente locale, nel formale rispetto della legge, possa dimenticarsi del pubblico interesse.

Un caso eclatante e purtroppo comune: l'amministrazione locale illogicamente (oppure - il che è lo stesso - sulla base di una logica affaristica) indice periodicamente gare per costosissimi apparecchi e, nel formale rispetto delle procedure, li compra incessantemente. Eppure tali apparecchi si ammassano l'uno dopo l'altro in polverosi corridoi mentre altri apparecchi, magari molto meno costosi, potrebbero andare facilmente in funzione con maggiore vantaggio per gli utenti.

Il controllo gestionale è pertanto indispensabile perchè non è possibile che l'unico criterio di giudizio circa gli atti della pubblica amministrazione sia la conformità alle norme legali o a generici principi di buona amministrazione. Bisogna invece, così come fa chi guarda ad una società privata, verificare la produttività, l'efficacia, l'efficienza.

Tale controllo di gestione non va escluso perchè l'ente è pubblico e persegue il pubblico interesse. Anzi a maggior ragione esso va fermamente perseguito appunto perchè l'ente persegue il pubblico interesse. Vanno piuttosto adeguate le metodologie che non possono essere passivamente tratte dall'economia aziendale. Sulla scorta di esperienze di paesi stranieri, va elaborata una precisa metodologia che valuti l'attività amministrativa con indicatori collaudati di efficienza, esprimendo il rapporto tra produzione e costi, e di efficacia, esprimendo il rapporto tra prestazioni e realizzazioni.

Solo affermando nella pubblica amministrazione, anche nel più piccolo comune italiano, una cultura siffatta si può procedere ad un risanamento, incentivando il merito e sanzionando le inadempienze.

In conclusione ben altra sarebbe stata, quindi, la riforma degli enti locali che il Movimento sociale italiano avrebbe voluto e che attendeva il popolo italiano. Anche dopo l'approvazione di tale legge le giunte saranno vittime della partitocrazia, i consigli saranno ancor più depotenziati e chiusi alla rappresentanza delle categorie, il difensore civico sarà un marginale e facoltativo organo decorativo senza alcun potere, i controlli saranno ancora affidati ad espressioni di controllati. Giustificata e ferma, quindi, è la nostra posizione nel respingere la vostra filosofia del disegno di legge e propugnando proposte tese a garantire al cittadino il suo ruolo di protagonista della vita pubblica.

Il popolo italiano ha bisogno di uno Stato e di enti locali che lo rappresentino e che funzionino. Garantire ciò è dovere del legislatore. Anzi, onorevoli colleghi, questo è il nostro primo dovere, è la meta verso cui tutti dobbiamo tendere e dobbiamo sentirci impegnati; per quanto riguarda il nostro Gruppo politico e parlamentare questa è la ferma volontà che ci ha animato, che ci anima e che ci animerà. (*Applausi dalla destra*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi, in seduta pubblica, oggi, alle ore 16,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,15*).

Allegato alla seduta n. 374**Disegni di legge, annuncio di presentazione**

In data 10 aprile 1990, sono stati presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

FORTE, MARNIGA, ZANELLA, PIERRI e MANCIA. - «Interventi in favore delle imprese esercenti attività di trasporto a fune e altre attrezzature per sport invernali nelle località montane ed a favore delle aziende alberghiere negli stessi territori» (2230);

LEONARDI, BERLANDA, FAVILLA, DE CINQUE, CAPPELLI e SANTALCO. - «Modifiche al sistema sanzionatorio in materia tributaria» (2231);

BAUSI, PINTO, SARTORI, MONTRESORI, SALERNO, IANNI e DI LEMBO. - «Estensione al personale di ragioneria degli istituti di prevenzione e di pena dei benefici normativi ed economici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1972, n. 319» (2232);

BERNARDI, LOTTI e VISCA. - «Modifica delle sanzioni in materia di installazione e utilizzo sui veicoli a motore delle cinture di sicurezza e sistemi di ritenuta per bambini» (2233);

FERRAGUTI, ANTONIAZZI, LAMA, VECCHI, SPOSETTI, IANNONE, DIONISI, CHIESURA, MACIS, BERLINGUER, ZUFFA, IMBRIACO, NESPOLO, TORLONTANO, CALLARI GALLI, MERIGGI, ALBERICI, MONTINARO, PINNA, MARGHERITI, TORNATI, POLLINI, SENESI, LOTTI, LOPS, VIGNOLA, CASADEI LUCCHI, TEDESCO TATÒ, TOSSI BRUTTI, SALVATO, GRECO, CORRENTI, BOCHICCHIO SCHELOTTO, BATTELLO, NOCCHI, LONGO, ANDREINI, TRIPODI, GAROFALO, GALEOTTI, CROCETTA e RANALLI. - «Abrogazione dell'articolo 3 del decreto-legge 30 maggio 1988, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 1988, n. 291, e successive modificazioni» (2234);

COVI, DIPAOLO, PERRICONE e COLETTA. - «Tutela penale del risparmio» (2235).

È stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

SPITELLA, BONO PARRINO, NOCCHI, AGNELLI Arduino e VESENTINI. - «Concessione di un contributo alla fondazione Festival dei Due Mondi di Spoleto» (2236).

Disegni di legge, presentazione del testo degli articoli

In data 10 aprile 1990, la 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) ha

presentato il testo degli articoli, proposto dalla Commissione stessa, per il disegno di legge: «Ordinamento delle autonomie locali» (2092) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) con annessi i testi dei disegni di legge: Corleone ed altri. - «Norme per la composizione e la elezione degli organi della amministrazione comunale nei capoluoghi di regione con popolazione superiore a trecentomila abitanti: elezione diretta del sindaco e della giunta, norme sulle competenze e sull'attività di controllo del consiglio comunale, nuove norme per la propaganda elettorale, nomina dei presidenti e dei commissari delle aziende speciali dei comuni e dei componenti dei consigli di amministrazione delle società di capitali, elezione degli organi delle aree metropolitane» (1307); Bobbio ed altri. - «Legge generale di autonomia dei comuni e delle province» (1557) e Dujany e Riz. - «Norme sull'ordinamento dei poteri locali» (2100).

