

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

529° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 23 MAGGIO 1986

INDICE

Commissioni permanenti

1^a - Affari costituzionali *Pag.* 3

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

VENERDÌ 23 MAGGIO 1986

269ª Seduta*Presidenza del Presidente*
BONIFACIO*Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Ciaffi.**Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'ANCI il presidente dell'Associazione senatore Triglia e i componenti dell'ufficio di presidenza Vetere e Castelli; per la Lega nazionale per le autonomie e i poteri locali il segretario nazionale Stefani, il segretario nazionale aggiunto Angrisani, i componenti della Segreteria nazionale Simonelli e Bellinazzo, il responsabile dell'Ufficio di segreteria Anello e il componente dell'Ufficio di segreteria Pica; per l'Associazione nazionale amministratori enti locali, il segretario generale Belfiore e i consiglieri Cascone, Carullo e Panzeri; per il Centro studi « Comune Nazionale », il vice presidente Moffa.**La seduta inizia alle ore 9.***INDAGINE CONOSCITIVA SUL NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI (Segue: AUDIZIONI DEI RAPPRESENTANTI DELL'ANCI, DELLA LEGA NAZIONALE PER LE AUTONOMIE E I POTERI LOCALI, DELL'ANAEI E DEL CENTRO STUDI « COMUNE NAZIONALE »***Si riprende l'indagine, sospesa mercoledì 21.**Il presidente dell'ANCI senatore Triglia si dichiara innanzitutto d'accordo su una legge di principi ed afferma che l'ANCI, pur avendo rapporti di collaborazione con il mondo politico regionale, ritiene però che il mondo accademico che lo assiste esprima posizioni di scuola e pertanto dichiara l'au-**tonomia dell'Associazione dalle posizioni del gruppo di Milano. Sottolinea la necessità di un'urgente approvazione della legge in quanto il sistema delle funzioni comunali è al collasso ed i consigli svolgono dibattiti analitici su atti puntuali assunti dalla Giunta ex articolo 140 del testo unico, invece di svolgere forti dibattiti su grandi temi. Ritiene che forse una legge-delega, sia pure con doppia lettura dei decreti delegati, in sede consultiva parlamentare, potrebbe realizzare quella stesura più asciutta propria di una legge di principi non definendo analiticamente le funzioni del comune in quanto ente generale di governo esponenziale della comunità di base. Aggiunge che oltre alle gestioni comuni e alle convenzioni occorre assicurare per i grandi servizi gestioni del tipo autorità delle acque; in particolare per i piccoli comuni occorrono meccanismi di incentivo o disincentivo con forme di gestione comuni che rispettino però le singole identità. Circa le aree metropolitane si tratta di tener conto che determinati comuni si trovano ormai nell'impossibilità di una gestione razionale: tuttavia essi debbono anche decentrare, in quanto gli attuali poteri decentrati hanno provocato, proprio per la loro limitatezza, un inizio di partecipazione, poi caduta. L'autonomia statutaria deve poi costituire la garanzia per modellare in modo diverso il comune.**Circa la provincia essa può svolgere funzioni di area vasta, mentre altri compiti possono essere svolti anche dai comuni in forme associate. Dopo aver rinviato al documento presentato dall'ANCI in ordine ai controlli, il presidente dell'Associazione senatore Triglia rileva che il testo all'esame del Senato appare riduttivo e incerto sul tema della potestà statutaria, che non va esercitata in ordine al sistema elettorale, che deve restare affidato alla legge, ma esplicitarsi soprattutto sul piano dell'organizzazione del comune e della gestione del personale consentendo tra l'altro il ricorso an-*

che ad una dirigenza a contratto privato e garantendo anche la possibilità di un sistema organizzativo interno più snello che consenta di svolgere servizi anche senza ricorrere alla municipalizzazione.

È inoltre necessario che le Regioni ritrovino il senso del ruolo ad esse assegnato, superando la situazione per cui i consigli fanno da freno alle giunte nel delegare le funzioni, e non tendano ad una sovraordinazione politica e ad interpretare l'articolo 128 della Costituzione cercando spazi per disciplinare le funzioni degli enti locali, imponendo limiti non legislativi ma amministrativi che riducono o alterano l'autonomia degli enti locali.

Al presidente dell'ANCI vengono quindi posti alcuni quesiti.

Il senatore Saporito chiede se l'autonomia statutaria possa considerarsi sufficiente per problemi come quelli di Roma capitale o se occorra una legge apposita.

Il componente dell'ufficio di presidenza dell'ANCI Vetere replica che il problema di Roma capitale non ha una coincidenza concettuale con quello dell'area metropolitana, sulla quale peraltro la discussione è aperta con diverse opzioni. Ritene comunque necessaria la collaborazione tra Stato, regione e comune.

Il senatore Mancino, con riferimento all'autonomia statutaria, osserva che se le competenze del consiglio non sono indicate in modo tassativo è presumibile che i consigli non se ne spoglino; inoltre, tale autonomia non può essere soggetta alle contingenti oscillazioni del quadro politico e si chiede se debba essere sottoposta anche a *referendum* o ad altro tipo di filtro; vi è inoltre il problema se confermare la linea di attribuire le funzioni al comune o di allocarle anche in capo alle province; infine occorre anche risolvere il problema di assicurare quel decentramento che i comuni non realizzano.

Il senatore Garibaldi chiede come si possa dare in pratica contenuto alle ipotesi di gestione manageriale; domanda inoltre quali siano le valutazioni dell'ANCI sul ruolo del segretario comunale.

Il senatore Biglia mette in guardia dal rischio di ipotizzare allocazioni che non tengano conto che i livelli di governo locale sono fissati dalla Costituzione e chiede precisazioni sull'ambito di intervento dell'autonomia statutaria e della potestà regolamentare.

Il senatore Perna si chiede come possa funzionare la gestione di un'area metropolitana con il semplice meccanismo dell'intesa fra i vari livelli di governo.

Il senatore De Sabbata si sofferma sul problema delle unioni dei comuni e delle unità di gestione nonché sulla collocazione dei segretari comunali.

Risponde ai quesiti posti il presidente dell'ANCI senatore Triglia.

Egli conviene che l'autonomia statutaria debba esplicarsi non sul riparto dei poteri fra consiglio e giunta bensì sulle modalità organizzative e che debba essere presidiata da una maggioranza qualificata, anche articolando forme consultive. Analoga garanzia della legge occorre per quanto riguarda il decentramento, in ordine a cui esiste una difficoltà dei consigli a spogliarsi delle attribuzioni.

Occorre inoltre assicurare responsabilità dei funzionari verso l'esterno, nel quadro di una maggiore autonomia gestionale: quanto ai segretari comunali, essi rappresentano una forma di garanzia istituzionale che rischierebbe di essere sostituita da designazioni partitiche deteriori. Circa l'unione dei piccoli comuni, occorre salvaguardare il riconoscimento della loro indennità: la regione comunque finora ne ha fatti nascere di nuovi ma non ne ha aboliti.

Infine, esistono aspetti gestionali che è difficile allocare nei tre livelli tradizionali onde sono giustificate le forme associative.

Il componente dell'ufficio di presidenza dell'ANCI Vetere conviene sull'esigenza di precisare i poteri del consiglio e della giunta, chiarendo l'attuale abnorme ricorso all'articolo 140 del testo unico. Occorre inoltre che gli atti delle circoscrizioni diventino definitivi e sottolinea anch'egli l'esigenza di un riordinamento in senso manageriale citando una personale esperienza con l'azienda regionale dei trasporti.

Il Presidente ringrazia i rappresentanti dell'ANCI, che vengono quindi congedati. Successivamente vengono introdotti i rappresentanti della Lega per le autonomie.

Per la segreteria nazionale, Simonelli, dopo aver auspicato preliminarmente che il Senato possa mandare il segnale di una messa a punto, superando lo scetticismo che aleggia sul provvedimento, che peraltro costituisce già allo stato un buon lavoro, sottolinea l'esigenza di approvare una legge di principi, rinviando a norme delegate per ambiti definiti e alla legislazione regionale, per quanto riguarda aspetti di dettaglio. Occorre a suo avviso una maggiore considerazione delle regioni per rafforzarne il ruolo politico e di governo depontenziandone invece quello amministrativo dovuto anche all'uso limitato della delega di funzioni. Auspica quindi forme di coordinamento e raccordo tra i diversi livelli di autonomia, ritenendo problematico un riparto rigido di materie, anche se riconosce che per talune di esse sia opportuno stabilire ambiti definiti.

Ritiene peraltro illusorio assegnare alla provincia un ruolo eminentemente programmatico, come all'epoca della programmazione per scatole cinesi, ormai superata, coinvolgendola invece sul terreno della gestione per servizi di area vasta, come la tutela dell'ambiente, sia pure adottando definizioni di competenze in un quadro di flessibilità. Occorre inoltre che l'autonomia statutaria renda maggiormente fruibile la partecipazione e l'informazione dei cittadini. Aggiunge che le forme associative vanno allargate anche alle gestioni comuni e che le comunità montane non devono essere private delle loro peculiari funzioni, particolarmente utili sul piano dell'assetto del territorio, preparando i grandi comuni. Peraltro il problema del superamento dei comunitipolvere deve avvenire con forme non autoritative ma di incentivazione delle unioni con un ruolo della regione.

In tema di aree metropolitane, se si vuole arrivare a un'apposita autorità il testo attuale non la garantisce; comunque, anche se si tratta di un tema delicato, le soluzioni intermedie non sono sufficienti. In tema di

decentramento, non bisogna dare per scontato che la legge n. 278 non abbia dato risultati. Circa i controlli, occorre andare verso quelli di efficienza e ipotizzare un controllo di gestione nell'ambito della autonomia statutaria. Qualche riflessione inoltre occorre fare sulla convenienza di mantenere il segretario comunale nell'ambito della struttura comunale e sul problema della responsabilità degli amministratori.

Il sottosegretario Ciaffi, preso atto della valutazione che il ruolo eminentemente programmatico della provincia appare datato, si chiede se per determinate funzioni, come la sanità e la difesa del suolo, la titolarità e l'esercizio possano demandarsi a diversi livelli di governo.

Il senatore Mancino ribadisce che occorre porsi il problema se completare il trasferimento agli enti locali o accedere a ipotesi di funzioni binarie, con specificazione della scala di interventi. Domanda poi quale sia la valutazione dell'esigenza di un intervento di controllo come quello dell'autorità statale di fronte al TAR nell'ipotesi di violazione di legge.

Per la segreteria della Lega, Simonelli replica che la complessità dei problemi esige flessibilità e che per determinate competenze nel campo socio-assistenziale o dello smaltimento dei rifiuti va approfondito il ruolo della provincia. Ritiene poi che la previsione di un intervento governativo *ex post* per atti non sottoposti previamente a controllo introduca un elemento di incertezza, onde sarebbe preferibile allargare ad altri atti il controllo di legittimità, ma in modo certo.

Il Presidente ringrazia la delegazione della Lega che viene congedata.

Viene quindi introdotta la delegazione dell'Associazione nazionale degli amministratori enti locali.

Il segretario generale dell'ANAEL, Antonio Belfiore, si sofferma sull'ormai lungo dibattito circa la riforma delle autonomie locali e, con riguardo al testo licenziato a suo tempo dalla Commissione, sottolinea che la nuova legge di riforma dovrà introdurre solo principi generali. Si sofferma poi sulle fun-

zioni da riconoscere alla provincia, ed afferma che essa dovrà essere unico ente intermedio fra comune e regione.

Affronta quindi la tematica delle aree metropolitane e pone in luce la opportunità di riconoscere agli enti locali la facoltà di costituire liberi consorzi polifunzionali, con autonomia finanziaria e regolamentare.

Dopo aver dichiarato di condividere la parte del testo della Commissione concernente i controlli e le responsabilità, egli afferma che va respinta la prospettiva di dar luogo (o mantenere) le associazioni obbligatorie, che, a suo avviso, espropriano di funzioni essenziali i consigli comunali, aventi immediata legittimazione democratica. Soffermatosi poi sul ruolo del Commissario di governo, egli analizza la necessità di evitare ricostruzioni in chiave « piramidale » dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali.

L'ANAEL è poi contraria all'eventuale elezione diretta del sindaco, mentre valuta favorevolmente l'estensione del sistema elettorale maggioritario ai comuni fino a diecimila abitanti; per i comuni con popolazione superiore, potrebbe pensarsi all'adozione della proporzionale corretta.

Il consigliere Giancarlo Cascone, della segreteria nazionale dell'ANAEL, ribadisce che la riforma dovrà avere natura di « legge di principio », riconoscendo alle regioni potestà attuativa della legge stessa.

Quanto alle funzioni della provincia, egli raccomanda di recuperare lo spirito dell'ordine del giorno votato dal Senato nel maggio del 1984 e pone in evidenza la necessità di garantire l'efficienza nell'esercizio delle funzioni amministrative, superando la polverizzazione del potere locale.

Soffermatosi sull'autorità metropolitana, affronta specificamente i problemi di Roma e raccomanda, in prosieguo, di ricollegare le forme associative alla gestione comune di servizi, riservando alla amministrazione provinciale una funzione di « filtro » sulla congruità territoriale degli interventi.

Il consigliere Antonio Carullo, componente dell'esecutivo nazionale dell'Associazione,

illustra ampiamente gli orientamenti maturati, in occasione della definizione della recente legge della Regione siciliana, sulle aree metropolitane.

Rileva poi che, riconosciuta la provincia quale unico ente intermedio, si pone il problema di sopprimere altri livelli di governo (quali le comunità montane e i consorzi di bonifica).

Pone alcuni quesiti il senatore Saporito, il quale ravvisa una contraddizione fra l'esaltazione della provincia, quale unico ente intermedio, e la contemporanea valorizzazione dei consorzi per la gestione dei servizi.

Si interroga poi sul ruolo della legge regionale nell'attuare la legge di principio dello Stato, e sulla conciliabilità di ciò con la sfera di autonomia degli enti locali infra-regionali.

Il segretario generale dell'ANAEL, Belfiore, puntualizza la propria posizione sui liberi consorzi per la gestione dei servizi, e sullo spazio da riconoscere alla potestà legislativa regionale.

Il senatore Castelli rivolge un quesito sull'area metropolitana al consigliere Rossella Panzeri, sindaco di Monza: quest'ultima esprime il timore che peculiari realtà locali possano essere fagocitate nella nuova realtà metropolitana e raccomanda che al singolo comune sia lasciata comunque facoltà di aderire, o meno, all'area metropolitana stessa.

Congedata la delegazione dell'ANAEL, viene introdotto il vice presidente del Centro studi « Comune nazionale », Silvano Moffa.

Egli ricorda il contenuto del « Rapporto Aniasi » sullo stato delle autonomie e pone in luce i rischi di un « centralismo regionale ». Attesa l'esigenza di una profonda riforma del sistema delle autonomie, manifesta insoddisfazione per la limitata carica innovativa del testo licenziato dalla Commissione.

Nell'affrontare segnatamente il nodo delle competenze provinciali, sottolinea che il riconoscimento a detto ente delle cosiddette funzioni di « area vasta » deve comportare una revisione della sua struttura. Propone

quindi di affidare alla provincia la gestione di interventi economici che non possano essere espletati dal comune.

Dopo essersi soffermato sulla eterogeneità delle singole aree metropolitane esistenti, accenna, successivamente, al riparto di competenze fra giunta e consiglio, esprimendo il timore che il secondo dei due organi risulti eccessivamente depotenziato, nel testo licenziato dalla Commissione.

Esprime poi l'avviso che i controlli sugli enti locali vadano affidati alla Corte dei conti, per garantirne l'imparzialità e si sofferma quindi sull'elezione diretta del sindaco, sul-

la quale ipotesi egli tiene a pronunziarsi positivamente.

Il senatore Biglia pone un quesito sui controlli, avvertendo che la Corte dei conti ha specifica competenza in materia contabile.

Il vice presidente del Centro studi « Comune nazionale » fornisce al riguardo brevi puntualizzazioni.

Dopo che il presidente Bonifacio ha ringraziato i rappresentanti delle associazioni intervenute, il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato.

La seduta termina alle ore 12,30.