

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

434^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 2 APRILE 1986

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente FANFANI,
indi del vice presidente OSSICINI
e del vice presidente TEDESCO TATÒ

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	GOVERNO	
		Trasmissione di documenti	Pag. 6
DISEGNI DI LEGGE		DISEGNI DI LEGGE	
Trasmissione dalla Camera dei deputati	3	Seguito della discussione:	
Annunzio di presentazione	3	«Nuovo ordinamento delle autonomie locali» (133), d'iniziativa del senatore Cossutta e di altri senatori;	
Assegnazione	4	«Ordinamento delle Autonomie Locali» (311):	
Presentazione di relazioni	5	COLOMBO SVEVO (DC)	6
Approvazione da parte di Commissioni permanenti	5	TEDESCO TATÒ (PCI)	12
		VALITUTTI (PLI)	16
CORTE COSTITUZIONALE		MITROTTI (MSI-DN)	24
Ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità	5	ALIVERTI (DC)	30
		COVI (PRI)	36

Presidenza del presidente FANFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

SCLAVI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 26 marzo.

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Brugger, Loprieno, Malagodi.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Cavaliere, a Gerusalemme, per attività della Commissione giuridica del Consiglio d'Europa.

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati

PRESIDENTE. In data 27 marzo 1986, il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

C. 3536. — «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 48, recante proroga di termini e interventi urgenti per la rinascita delle zone terremotate della Campania e della Basilicata» (1756) (Approvato dalla Camera dei deputati);

C. 359-B. — Deputati ANGELINI Vito ed altri. — «Norme per il reclutamento degli ufficiali e sottufficiali piloti di complemento delle Forze armate e modifiche ed integrazioni alla legge 20 settembre 1980, n. 574, riguardanti lo stato e l'avanzamento degli

ufficiali delle Forze armate e della Guardia di finanza» (1046-B) (Approvato dalla 7^a Commissione permanente della Camera dei deputati, modificato dalla 4^a Commissione permanente del Senato e nuovamente modificato dalla 7^a Commissione permanente della Camera dei deputati);

C. 2146. — DI LEMBO e LOMBARDI. — «Istituzione della corte di appello autonoma di Campobasso» (16-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla 4^a Commissione permanente della Camera dei deputati).

Disegni di legge, annuncio di presentazione

PRESIDENTE. In data 26 marzo 1986, sono stati presentati i seguenti disegni di legge:

dal Ministro degli affari esteri:

«Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Regno di Norvegia per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo aggiuntivo, firmata a Roma il 17 giugno 1985» (1748);

«Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica Popolare polacca per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo, firmato a Roma il 21 giugno 1985» (1749);

«Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra la Repubblica italiana e la Repubblica islamica del Pakistan per evitare le doppie imposizioni e per prevenire le evasioni fiscali in materia di imposte sul reddito, con Protocollo, firmata a Roma il 22 giugno 1984» (1750);

«Ratifica ed esecuzione dell'Atto Unico Europeo, aperto alla firma a Lussemburgo il 17 febbraio 1986, con Atto finale e dichiarazioni ad esso allegate» (1751);

«Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Austria per l'utilizzazione del porto di Trieste, firmato a Trieste il 4 ottobre 1985, con scambio di lettere effettuato a Trieste in pari data» (1752).

In data 28 marzo 1986, è stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della sanità:

«Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 1986, n. 77, concernente effettuazione di analisi cliniche e direzione dei laboratori di analisi pubblici e privati da parte dei laureati in medicina e chirurgia» (1757).

In data 1° aprile 1986 è stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Ministro dell'interno:

«Interpretazione autentica dell'articolo 12, ultimo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118, e dell'articolo 7, ultimo comma, della legge 26 maggio 1970, n. 381, in materia di quote di assegni o pensioni spettanti agli eredi di mutilati o invalidi civili e di sordomuti» (1758).

In data 26 marzo 1986, sono stati presentati i seguenti disegni di legge d'iniziativa dei senatori:

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. — PASQUINO, MILANI Eliseo, ALBERTI, CAVAZZUTI, FIORI, LOPRIENO, ONGARO BASAGLIA, PINGITORE e PINTUS. — «Riforma degli articoli 71 e 75 della Costituzione» (1753);

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. — PASQUINO, MILANI Eliseo, ALBERTI, CAVAZZUTI, FIORI, LOPRIENO, ONGARO BASAGLIA, PINGITORE, PINTUS e RUSSO. — «Modifiche agli articoli 56 e 60 della Costituzione» (1754);

PASQUINO, MILANI Eliseo, ALBERTI, CAVAZZUTI, FIORI, LOPRIENO, ONGARO BASAGLIA, PINTUS, RUSSO e PINGITORE. — «Norme per l'adozione di un sistema elettorale a doppio turno con premio di coalizione per la elezione della Camera dei deputati» (1755).

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. In data 27 marzo 1986 i seguenti disegni di legge sono stati deferiti

— in sede deliberante:

alla 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro):

«Controllo delle partecipazioni bancarie in attuazione della direttiva CEE n. 83/350 del 13 giugno 1983 in tema di vigilanza su base consolidata degli enti creditizi» (436-B) (Approvato dalla 6^a Commissione permanente del Senato e modificato dalla 6^a Commissione permanente della Camera dei deputati), previo parere della 2^a Commissione;

«Norme sulla corresponsione dell'indennità di carica ai presidenti, ai vicepresidenti, ai sindaci e agli amministratori delle Casse di risparmio e dei Monti di credito su pegno di 1^a categoria» (1412-B) (Approvato dalla 6^a Commissione permanente del Senato e modificato dalla 6^a Commissione permanente della Camera dei deputati), previo parere della 5^a Commissione.

In data 1° aprile 1986 i seguenti disegni di legge sono stati deferiti

— in sede referente:

alla Commissione speciale per l'esame di provvedimenti recanti interventi per i territori colpiti da eventi sismici:

«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 48, recante proroga di termini e interventi urgenti per la rinascita delle zone terremotate

della Campania e della Basilicata» (1756) (*Approvato dalla Camera dei deputati*), previ pareri della 1^a e della 5^a Commissione.

La 1^a Commissione permanente, udito il parere della Commissione speciale per l'esame di provvedimenti recanti interventi per i territori colpiti da eventi sismici, riferirà all'Assemblea nella seduta pomeridiana del 3 aprile 1986, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione;

alla 12^a Commissione permanente (Igiene e sanità):

«Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 1986, n. 77, concernente effettuazione di analisi cliniche e direzione dei laboratori di analisi pubblici e privati da parte dei laureati in medicina e chirurgia» (1757), previ pareri della 1^a e della 2^a Commissione.

La 1^a Commissione permanente, udito il parere della 12^a Commissione, riferirà all'Assemblea nella seduta pomeridiana del 3 aprile 1986, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

Disegni di legge, presentazione di relazioni

PRESIDENTE. A nome della 7^a Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport), in data 27 marzo 1986, il senatore Mezzapesa ha presentato la relazione sul disegno di legge: «Norme sul calendario scolastico» (1320).

A nome della 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro), in data 28 marzo 1986, il senatore Pavan ha presentato una relazione unica sui seguenti disegni di legge: DELLA PORTA ed altri. — «Riconoscimento, ai fini della concessione e revisione per aggravamento delle pensioni di guerra relative al conflitto 1940-43, di infermità contratte per servizio di guerra o attinente alla guerra

durante il primo conflitto mondiale» (80); CENGARLE ed altri. — «Miglioramenti economici e normativi per pensioni di guerra» (141); SAPORITO ed altri. — «Provvedimenti perequativi in favore dei titolari di pensioni indirette e di trattamenti economici di reversibilità per il definitivo riassetto giuridico ed economico della normativa in materia di pensioni di guerra» (323); CAROLLO ed altri. — «Modifiche ed integrazioni alla vigente normativa in materia di pensioni di guerra» (656); SAPORITO ed altri. — «Modifiche ed integrazioni alle disposizioni vigenti in materia di trattamento giuridico ed economico nei confronti dei titolari del diritto alla pensione di guerra» (680); DE CINQUE. — «Miglioramenti alle pensioni di guerra» (705); SALVI. — «Delega al Governo per l'introduzione di criteri migliorativi per la determinazione dei trattamenti pensionistici di guerra» (943); FONTANA ed altri. — «Revisione del trattamento pensionistico di guerra» (1145); BUFFONI ed altri. — «Riassetto generale dei trattamenti pensionistici di guerra» (1150); JANNELLI ed altri. — «Delega al Governo per l'introduzione di criteri migliorativi per la determinazione di trattamenti pensionistici di guerra» (1308).

Disegni di legge, approvazione da parte di Commissioni permanenti

PRESIDENTE. Nella seduta del 26 marzo 1986, la 11^a Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale) ha approvato il disegno di legge: «Piano straordinario per l'occupazione giovanile» (1041-B) (*Approvato dalle Commissioni permanenti riunite 5^a e 11^a del Senato e modificato dalla 13^a Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Corte costituzionale, ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità

PRESIDENTE. Nello scorso mese di marzo sono pervenute ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per la trasmissione alla Corte

costituzionale di atti relativi a giudizi di legittimità costituzionale.

Tali ordinanze sono depositate negli uffici del Senato a disposizione degli onorevoli senatori.

Governo, trasmissione di documenti

PRESIDENTE. Nello scorso mese di marzo, i Ministri competenti hanno dato comunicazione, ai sensi dell'articolo 7 della legge 27 luglio 1962, n. 1114, delle autorizzazioni revocate o concesse a dipendenti dello Stato per assumere impieghi o esercitare funzioni presso enti od organismi internazionali o Stati esteri.

Detti elenchi sono depositati in Segreteria a disposizione degli onorevoli senatori.

I Ministri del bilancio e della programmazione economica e del tesoro, con lettera in data 26 marzo 1986, hanno trasmesso la Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno 1985 (*Doc. XI, n. 3*).

Detto documento sarà stampato e distribuito.

Il Ministro della difesa, con lettera in data 26 marzo 1986, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 1, secondo comma, della legge 23 marzo 1983, n. 78, la relazione sull'organico del personale militare in servizio al 31 dicembre 1985, ripartito per Forza armata, per grado e per posizione di stato, nonché sugli oneri delle retribuzioni del personale militare come sopra ripartito (*Doc. LXXV, n. 3*).

Tale documento sarà inviato alla 4^a Commissione permanente.

Seguito della discussione dei disegni di legge:

«Nuovo ordinamento delle autonomie locali» (133), d'iniziativa del senatore Cossutta e di altri senatori;

«Ordinamento delle autonomie locali» (311)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 133 e 311.

Riprendiamo la discussione generale, aperta nella seduta antimeridiana del 18 aprile 1985.

È iscritto a parlare il senatore Colombo Svevo. Ne ha facoltà.

COLOMBO SVEVO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, intervenire in una discussione generale che riprende dopo quasi un anno non è proprio usuale e non è neppure facile. Della ripresa di questo dibattito e della volontà di arrivare ad una conclusione positiva diamo atto alla decisione della Presidenza del Senato, emersa già chiaramente nel momento dell'insediamento e più volte riconfermata. È una volontà che del resto non fa che avvalorare un lavoro lungo svolto in Commissione da tutti i componenti e in modo particolare dal relatore, senatore Mancino, che penso abbia avuto segnati da questa legge non pochi anni della sua vita parlamentare.

Non si può però riprendere questo dibattito senza chiederci quale significato politico ha avuto l'interruzione di questi mesi. Non possiamo ricominciare, come si diceva l'anno scorso o qualche mese fa, con lo stesso tipo di discorsi di allora. L'interruzione di questi mesi è l'indice di un dibattito scarso, stanco, poco convinto, o è stato il tempo necessario per far convergere opinioni politiche e culturali su un tema centrale delle riforme istituzionali, qual è quello che riguarda in particolare il momento delle autonomie locali?

Guardando a come si è svolto il dibattito, è difficile dare una risposta univoca, perchè in realtà siamo in presenza di una gamma complessa e talora poco decifrabile di posizioni politiche; siamo in presenza di alcune attivissime prese di posizione su alcuni temi specifici. Mi riferisco in modo particolare al tema delle cosiddette nuove province. Sono prese di posizione che sollecitano decisioni particolari che si ritengono ormai mature e richiedono quindi da parte nostra l'approvazione di un quadro certo di riferimento. Siamo però anche in presenza di un certo silenzio ufficiale sulla proposta, un silenzio che forse nasconde lo scetticismo di chi sa che tanto la proposta avrà comunque un *iter* molto travagliato e quindi non val la pena di

dedicare tempo e spazio all'impresa oppure di sbagliare prendendo posizioni in anticipo.

Vi è poi una posizione, da parte della critica e della cultura istituzionale, che è una posizione di critica talora rumorosa e poco generosa, soprattutto da parte di alcuni studiosi che sono più attenti a costruire modelli perfetti, ma poco inclini a lavorare sull'imperfezione della storia e sulla complessità della politica. In questo modo, tra spinte reali ma particolaristiche, tra disegni perfetti che però rischiano di essere astratti, questa riforma rischia a sua volta di non essere presa in seria considerazione da nessuno. Ciò sarebbe poco male se noi fossimo convinti che si tratta di una riforma che non serve, se ci fosse un progetto alternativo ormai consolidato all'interno del paese e della cultura istituzionale o se questa riforma che stiamo discutendo fosse opera di nessuno. Siccome però siamo in realtà convinti che si tratta di una riforma che aspettiamo da anni, che non esiste in realtà alcun progetto completamente alternativo a questo che è soprattutto il punto di convergenza delle forze politiche, già solo per queste ragioni noi riteniamo che il disegno di legge in oggetto sia un testo importante per chi voglia costruire qualcosa nel possibile.

Il significato quindi della ripresa di questo dibattito — a mio avviso — sta proprio qui, ed è un significato più esterno che interno. Il Senato presenta un testo che, con tutti i suoi limiti, si configura come il punto massimo di convergenza possibile oggi tra le forze politiche; presenta dunque una piattaforma comune e chiede su questa il confronto per costruire una riforma che abbia il consenso di tutti. Chiede questo agli enti locali (comuni, province, regioni, comunità montane), alla cultura istituzionale (centri di ricerca, università), alle realtà associative, dimostrando certo disponibilità, in Commissione o nel dibattito in questa Aula, a modificare o perfezionare il progetto purchè però ciò avvenga all'interno di un disegno complessivo e concordato. Per intenderci, ciò non deve avvenire all'insegna di aggiustamenti particolaristici, o all'insegna di sommatorie di interessi campanilistici, magari giustapposti e contraddittori; ma, all'interno di questo comune

disegno, ognuno faccia i conti con le proprie ambiguità, con i rapporti con gli altri enti, così come le forze politiche, con molto buon senso, hanno fatto i conti con le proprie posizioni originarie talvolta molto diverse.

Durante questi mesi, però, è venuta forse una prima risposta in tal senso, una risposta che potremmo definire di critica costruttiva e anche di conti da fare tra i vari livelli delle autonomie, ed è venuta da un documento predisposto da un gruppo di lavoro sulla base di un ordine del giorno comune ANCI-UPPI-UNCCEM e dalla Conferenza dei presidenti delle regioni. È un lavoro significativo che a nostro avviso noi dobbiamo introdurre oggi nel dibattito, non solo per la serietà e la puntualità delle valutazioni e delle proposte operative, non solo perchè si avvia sulla strada degli emendamenti e quindi non dei modelli alternativi, mirando pertanto al miglioramento del testo che noi oggi abbiamo in discussione, ma soprattutto perchè offre la possibilità al legislatore di avere in forma coordinata il parere degli enti locali, talora discordi nella valutazione sulla distribuzione delle proprie funzioni, e lo fa cercando se non di superare tutte le conflittualità, certo determinando alcune linee di azione possibili che è nell'interesse nostro vagliare attentamente.

Se si confronta questo documento, che pure è critico nei confronti del nostro disegno di legge, con il dibattito avvenuto nella Commissione bicamerale sullo stato di attuazione delle regioni, che segnalò l'incomprensione tra regioni ed enti locali, si può dire che almeno questa legge ha segnato un punto a favore dello Stato delle autonomie. Si è cioè superata proprio con questo documento, se rappresenterà tutti, la tendenza che era stata denunciata, a scindere il sistema autonomistico in due circuiti separati fra di loro: quello regionale da una parte, quello locale dall'altra facenti capo a terminali diversi in sede centrale e quasi contrapposti tra loro con molte incomprensioni.

È quindi uno sforzo importante sia per il complesso delle autonomie, sia per la nostra legge e pertanto mi permetterò di prendere in considerazione soprattutto alcuni punti che a mio avviso dovranno essere poi appro-

fonditi nel dibattito. In particolare in questo documento c'è una parte che mi sembra centrale per il dibattito e sulla quale sarebbe bene coinvolgere anche la cosiddetta cultura istituzionale più seria: è la parte che riguarda la determinazione delle funzioni degli enti locali, il loro associazionismo e la gestione dei servizi locali in genere. Metto insieme questi temi perchè con essi si entra nella concretezza del governo locale e quindi si entra nel cuore stesso dell'autonomia. Affrontarli significa insomma affrontare il tema complesso di che cosa è oggi il governo locale. Si chiedeva recentemente uno studioso, preoccupato della complessità della materia, se questo governo locale dovesse essere una rappresentanza politica di una comunità naturale o una struttura organizzativa per la produzione di beni e servizi. Naturalmente, conseguentemente, è bene chiederci se è importante che la riforma che noi oggi stiamo attuando operi in modo da mettere in condizioni le autonomie locali di fornire dei servizi efficienti, anche sacrificando i connotati propri dell'autonomia, o se è invece da esaltare e da privilegiare comunque la comunità come rappresentanza di interessi dei cittadini al di là quasi dell'efficacia dei servizi.

È un tema di fondo, ed in un momento in cui il riordino delle funzioni delle autonomie locali si incrocia con la crisi del *welfare State*, una riflessione su questo tema non sembra inopportuna. In una fase infatti di servizi crescenti e di massima erogazione di servizi pubblici, non c'è dubbio che ci fu una prevalenza — che è visibile e riscontrabile nelle legislazioni regionali — a spingere verso un certo ed anche forzoso accorpamento istituzionale. L'esperienza dei consorzi, dei comprensori, delle associazioni obbligatorie va certamente letta anche in questa direzione. La legislazione regionale, ad esempio, dei servizi sociali, è sotto questi aspetti abbastanza emblematica. Il passaggio diretto di alcune funzioni dallo Stato ai comuni, l'attribuzione successiva in modo obbligatorio di alcune di queste funzioni alle associazioni e alle unità sanitarie locali, sono l'esempio classico del prevalere della preoccupazione di una certa efficacia delle prestazioni e quindi di una visione dell'ente locale legata

alla sua qualità di erogatore dei servizi. Non sempre per la verità questo ha prodotto buoni frutti, vuoi per la particolarità dei servizi, vuoi per la complessità delle situazioni, vuoi per la eterogeneità dei bisogni presenti. Ed oggi si sta riflettendo anche nelle legislazioni regionali di settore in mancanza, purtroppo, di leggi-quadro, su come coniugare direttamente in modo più stretto autonomia ed efficienza, complessità ed omogeneità. Si cerca ancora di aggregare i comuni ma salvaguardando sempre la loro autonomia.

In presenza quindi di una netta rivalutazione dell'autonomia comunale, che è giustamente riscontrabile nel disegno di legge, il problema rimane dunque come far coesistere i due ruoli, quello della rappresentanza politica della comunità, che prescinde dalla dimensione del territorio e dal numero degli abitanti, e quello di erogatore efficiente di servizi che invece non prescinde affatto da una dimensione quantitativa, almeno sotto il profilo dell'economicità del servizio stesso. Il problema è come trovare una composizione che sia corretta e per questo diventa centrale sia l'attribuzione di esercizio delle funzioni, sia la risposta che diamo alle forze associative, sia le modalità previste per la gestione dei servizi locali.

In questo senso diventano importanti sia l'impostazione del nostro disegno di legge sia le osservazioni del documento di lavoro degli enti locali. Tale documento riconosce che il disegno di legge che oggi discutiamo è improntato al più ampio decentramento e giustamente si riferisce ai settori organici del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e al complesso delle funzioni amministrative suscettibili di attribuzioni o di trasferimento diretto ai comuni o alle province. In tal senso il disegno di legge in esame si pone come completamento di una riforma che era rimasta incompiuta; ma mentre per quanto riguarda l'organicità del trasferimento delle funzioni la nostra riforma si compie in modo armonico con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616, secondo il documento degli enti locali si opera invece una sostanziale discontinuità con il suddetto decreto allorchè il trasferimento di dette funzioni non tiene conto della diversità dei

ruoli funzionali dei vari soggetti delle autonomie locali. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 616, cioè, sempre secondo il documento citato, operava una distribuzione di funzioni, pur all'interno di ciascun settore organico, secondo la natura, il grado e la dimensione territoriale dello stesso in un continuo rapporto di coordinamento tra gli enti, regione, comune e provincia, così da tutelare non solo l'organicità del trasferimento ma anche tutelando le esigenze di efficacia e di efficienza sia nell'esercizio di queste funzioni sia nell'attività di programmazione.

Secondo il documento che ho più volte citato, nel disegno di legge in esame vi è invece più attenzione all'organicità del trasferimento che non ai criteri di distribuzione tra i vari livelli, con il pericolo che, qualora si attribuissero ai comuni funzioni non sempre esercitabili nella loro integrità e con efficienza, si rischierebbe di vanificare l'esercizio concreto della funzione attribuita al comune e nel contempo di ostacolare ogni attività di programmazione regionale, tanto più che nel disegno di legge in discussione viene ridimensionata anche quell'ipotesi di associazione obbligatoria che era in effetti l'unico strumento per la creazione di soggetti politico-istituzionali a base associativa che ora è prevista soltanto per legge nazionale per cui l'unico strumento diventerebbe oggi l'associazionismo volontario verso il quale la regione ha come possibilità di intervento solo un'attività promozionale e di sostegno tecnico.

Come fare allora, come cercare di coniugare autonomia ed efficienza che sono entrambe necessarie? Il documento delle regioni e degli enti locali, accettando i tre livelli istituzionali e il principio che debba essere lo Stato ad imporre le associazioni obbligatorie, pur con qualche riserva e con la rivendicazione della possibilità di determinare gli ambiti, sembra spostare l'attenzione da un potere di riordino istituzionale ad una richiesta di una maggiore flessibilità soprattutto nel collocare la titolarità della funzione da ente ad ente, potenziando soprattutto momenti di coordinamento e di collaborazione. Si individuano così e si richiedono alcuni

punti precisi; meccanismi di flessibilità operativi che possono essere trovati anche sviluppando l'articolo 35 del nostro disegno di legge che prevede già questa flessibilità operativa soprattutto per quanto riguarda le province, attraverso le quali, secondo il documento regionale, la legge regionale potrebbe, attraverso una consultazione con comuni e province, individuare servizi ed opere che per la loro dimensione e natura debbono essere realizzati dalla provincia o dalla regione pur in materie in cui le funzioni in via ordinaria sono attribuite ai comuni. Si richiede inoltre di introdurre qualche novità nelle forme associative che, nel nostro disegno di legge, sembrano essersi troppo ridotte dopo la esclusione dei consorzi con una previsione troppo biforcata tra l'associazione che è troppo per una gestione associata di una singola attività, e la convenzione, che invece è troppo poco, in quanto manca di una apposita struttura di gestione associata.

Si propone, quindi, una riduzione, quasi, di questa biforcazione con la previsione di forme di gestione comuni e si chiede, inoltre, di differenziare le forme associative secondo le diverse finalità e di condizionare la libertà di associazione ad un vaglio di congruità territoriale, attuando così una composizione tra l'autonomia comunale nelle scelte associative e l'interesse regionale nella programmazione dei servizi. Come si vede, la proposta vuole raggiungere, a nostro avviso, un duplice risultato: introdurre sostanzialmente elementi di flessibilità organizzativa a tutela di una effettiva autonomia, non disgiunta dall'esercizio effettivo anche delle funzioni, e valorizzare complessivamente il sistema delle autonomie nei vari ruoli e nelle possibili interazioni che il sistema stesso mette in atto. E mi sembra che sia importante in questo documento anche il riconoscimento della validità del capitolo riguardante i servizi locali e l'attenzione che viene posta sulla necessità di un coordinamento tra questa legge e le altre leggi-quadro che via via noi dovremmo andare ad attuare.

Una osservazione attenta va fatta anche sulla novità dell'area metropolitana. L'area metropolitana è stato uno dei punti di discussione più faticosi in Commissione, sia

per la varietà delle situazioni concrete che noi dovevamo affrontare, sia per le esigue esperienze concretamente realizzate e per le necessità diverse che queste aree hanno, sia, soprattutto, per il difficile equilibrio che bisognava stabilire tra comuni, comuni capoluogo, decentramento dei comuni e tra questi e la provincia. Una specie di groviglio di nodi nella matassa già aggrovigliata degli enti locali, a cui si è tentato di dare una dipanata che però, mentre è riuscita a decongestionare senza smembrare il comune capoluogo attraverso le municipalità, non ha forse raggiunto lo scopo nell'individuare una autorità metropolitana sufficientemente attrezzata per far fronte ai problemi di vasta area. Forse per dipanare la matassa non sarebbe male partire proprio dalla eterogeneità delle realtà metropolitane e prevedere possibili modelli, anziché un unico modello, poi difficilmente adattabile alla varietà delle situazioni. Non sarebbe quindi da sottovalutare una proposta, che pure è presente nel documento, di un doppio momento legislativo: uno riservato allo Stato, che fissi i requisiti per l'individuazione delle aree metropolitane, l'obbligatorietà di una autorità metropolitana, specificando le funzioni ad essa attribuite dallo Stato, dai comuni e dalle province al fine di consentire una capacità di governo effettivo dell'area e l'indicazione di diversi modelli possibili; il secondo momento, affidato invece alla legislazione regionale, per l'individuazione delle aree, la scelta del modello e le modalità di esercizio delle funzioni. A seconda della realtà e del grado di rapporto tra gli enti, della tensione, anche, e dei problemi comuni si potrà scegliere tra un'autorità metropolitana più forte e forme più deboli di esercizio associato di alcune funzioni raggiungendo così, anche gradualmente, l'obiettivo non facile del governo di queste aree.

Infine, il documento degli enti locali richiama la nostra attenzione sul tema della partecipazione, invitandoci intanto a distinguere o comunque a non sovrapporre tra decentramento e partecipazione e ad allargare e definire meglio gli istituti attraverso i quali questa partecipazione si concretizza; e questo perchè siamo di fronte certamente ad

una evoluzione degli strumenti di partecipazione. Da una partecipazione istituzionale, prevista per legge nei suoi connotati, negli ambiti, quali i consigli di partecipazione, i consigli di gestione e i servizi, che sono stati per la verità molte volte fagocitati dalla rappresentanza partitica, si è andati verso una forma di partecipazione diversa, più diffusa e più organizzata ed anche più libera; partecipazione come controllo del cittadino, che ha bisogno, quindi, di una trasparenza amministrativa, di regole chiare su cui fondare il proprio controllo e il proprio giudizio, di un diritto, quindi, all'informazione; partecipazione dei gruppi e delle associazioni dei consumatori e delle associazioni di volontariato alle decisioni soprattutto nella fase di programmazione dei servizi e di verifica dei risultati. Noi abbiamo in discussione altri provvedimenti legislativi alla Camera e al Senato sul riconoscimento della funzione di questi gruppi e penso sia necessario un raccordo in questa legge proprio con le politiche locali, così come è necessaria la definizione di alcuni strumenti, dal potere di iniziativa a forme di consultazione obbligatoria, al diritto dell'informazione sull'azione amministrativa sino a forme più istituzionali che ormai si stanno diffondendo, come il difensore civico, come figura di tutela dei cittadini nell'amministrazione o altre figure che si stanno sviluppando a livello regionale e locale, anche all'interno dei servizi, per cui sarebbero quanto mai opportune indicazioni anche a livello nazionale.

Infine, nel dibattito non proprio affollato su questi temi, ho detto all'inizio che vi è stata una eccezione che però non va sottaciuta perchè sarebbe contraddittorio porre sullo stesso piano il silenzio e le preoccupate richieste di iniziative vivaci. Mi riferisco alla *vexata quaestio* delle province, non tanto relativamente ai compiti e al ruolo delle province stesse, il cui dibattito è in perfetta sintonia con l'indifferenza su tutto il testo, ma alla istituzione delle nuove province; problema questo capace di aggregare impenabili e solidissime alleanze politiche regionali, istituzionali, ministeriali e di provocare, anche nei giorni di Pasqua, allarmi e preoccupazioni per una incontrollata prolife-

razione e naturalmente controalleanze altrettanto agguerrite, anche se non sempre disinteressate.

In questo titanico scontro la cosa più difficile da far prevalere è il buon senso, ma siccome ritengo che le questioni istituzionali in genere debbano discendere dalla razionalità più che dalla passionalità, forse si può tentare di ricondurre questo tema all'interno del dibattito più generale sulla provincia.

Ha ragione il senatore Mancino quando avverte che, più che la corsa alla nuova provincia, preoccupa l'indifferenza ai contenuti di questa provincia. E nell'indifferenza sul ruolo, quali potranno essere mai i parametri sui quali costruire le nuove province e ridisegnare le vecchie? Senza la razionalità di un quadro, la decisione non potrà che essere un patteggiamento.

Il senatore Mancino pone tre problemi essenziali per la definizione del ruolo provinciale che, a mio avviso, dobbiamo discutere e che è prioritario discutere prima di assumere ogni altra iniziativa. E' ritenuto valido ancora oggi un impianto di distribuzione delle funzioni centrato quasi esclusivamente sui comuni? Le funzioni dei settori organici dei servizi del territorio e dell'economia non dovrebbero forse essere ripartite tra comuni e province contemporaneamente, secondo adeguate scale di intervento? E' un tema che abbiamo già visto essere presente anche nel documento degli enti locali. Quali debbono essere, infine, i rapporti tra la regione e le nuove province?

Quindi, oltre ai requisiti prefissati, è dalla risposta a queste domande che si delinea la nuova provincia, si conferma la validità o meno delle richieste e si possono selezionare razionalmente le domande. Penso che soprattutto le province cosiddette mature, proprio perchè mature a svolgere un ruolo non di rappresentanza campanilistica, ma di governo effettivo della loro realtà provinciale, debbano avere interesse a chiarire queste funzioni e a supportare con esse le loro richieste di autonomia. Quindi hanno tutto l'interesse a che il quadro delle funzioni sia ben definito, almeno da questo ramo del Parlamento. A noi tocca però definirlo accogliendo le proposte in un tempo ragionevole.

Non si può lasciare in perpetua sofferenza richieste che hanno compiuto ogni *iter* possibile, dalla proposta di legge nazionale alla legge regionale, passando attraverso l'istituzione dei comprensori trasformati poi in consorzi, in attesa di una decisione finale che non arriva mai. Tutto questo complesso lavoro di aggregazione che è stato lasciato andare avanti consenzienti tutti, amministratori provinciali, regionali e comunali e i rispettivi partiti che hanno sollecitato l'interesse e le attese delle categorie produttive, talora anche al di là delle stesse concrete possibilità, non può essere cancellato dal nostro silenzio. Sarebbe una prova di insensibilità politica che inciderebbe certamente sul rapporto, già non facile, tra cittadini e istituzioni.

Quindi, mentre si può chiedere di attendere il quadro generale, non si può disconoscere la legittimità di talune richieste e soprattutto l'inderogabilità di una risposta. Uno stralcio in assenza del quadro mi sembrerebbe pericoloso; uno stralcio all'interno di un quadro definito in tempi accettabili, magari anticipando il dibattito su questo specifico punto, mi sembra francamente possibile.

Mi scuso per la parzialità dell'intervento, ma mi rendo conto che il discorso generale è già stato fatto in quest'Aula dal relatore e dai colleghi che mi hanno preceduto e sarà concluso dal senatore Ruffilli.

Concludo dicendo che il tema delle autonomie locali è certamente complesso e pertanto non accetta ricette facili come hanno provato tutti i colleghi che hanno lavorato con passione da anni su questo tema. Con pazienza si tratta di scomporre la complessità in tutti i suoi momenti — che sono momenti istituzionali, finanziari, di controllo e di partecipazione — e di trovare nella nostra legge i principi informativi, collegandoli poi alle varie legislazioni specifiche.

Certo, vi è anche il rischio di sbagliare, ma se si riesce — come penso — a creare un'alleanza tra legislatore nazionale, enti locali e mondo della cultura istituzionale, se si riesce cioè a dare una forma corretta ad un'esperienza che ormai si è posta nel nostro paese come tra le più valide, penso che avremo compiuto un atto di saggezza politica e avre-

mo dimostrato che le questioni istituzionali ci stanno a cuore e non sono soltanto dei diversivi politici. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Tedesco Tatò. Ne ha facoltà.

TEDESCO TATÒ. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, questa discussione riprende dopo un'interruzione non breve, e sulle ragioni di tale interruzione successivamente dirò qualcosa anch'io.

Voglio subito sottolineare che una serie di questioni ed esigenze già evidenziate un anno fa in questa Aula relativamente a questa materia si sono indiscutibilmente accentuate e — per così dire — decantate. Mi riferisco in primo luogo alla rilevanza generale del tema che già di per sé, riguardando la vita dei comuni, è evidente, ma che va oltre la stessa questione dell'ordinamento delle autonomie, data la sua connessione con la più generale tematica delle riforme istituzionali.

Del resto, signor Presidente, proprio lei — e non a caso — ha opportunamente, più volte, sottolineato come la riforma delle autonomie debba essere considerata da parte nostra prioritariamente, se si vuole veramente e concretamente porre mano ad un riordino delle nostre istituzioni, anche perchè — certo non è questo il solo motivo, e tuttavia voglio sottolinearlo — tale riforma è la più immediatamente collegata agli interessi delle popolazioni per il ruolo dei comuni nella vita della nostra società, per la sensibilità tutta particolare dei cittadini a questo riguardo, per quella che voglio definire la visibilità anche istituzionale del problema delle autonomie.

Tale questione era già presente un anno fa nelle nostre discussioni, ed oggi è ancor più evidente, anche perchè — ciò è posto chiaramente nella relazione del senatore Mancino, e già un anno fa ne parlò il senatore De Sabbata — siamo al cospetto di un'assoluta vetustà degli atti normativi e regolamentari che presiedono alla vita delle nostre amministrazioni comunali.

Tale vetustà è in discussione in Parlamento e nel paese sotto molti altri aspetti oltre quello ordinamentale: mi riferisco al fatto che presso l'altro ramo del Parlamento è in discussione la riforma delle norme penali relative alle responsabilità degli amministratori, con tutte le rilevanti implicazioni che ciò comporta; mi riferisco al rilievo e, per molti versi, all'esplosività che ha assunto, in particolare negli ultimi tempi, in questo ramo del Parlamento, il problema della finanza locale, anche perchè l'autonomia finanziaria — credo conveniamo tutti su ciò — è fondamentale condizione per la stessa autonomia politica. Ora le norme in materia segnano non solo elementi di vetustà e di incertezza, ma anche un'oggettiva tendenza, che si è verificata negli ultimi anni, a restringere il campo dell'autonomia comunale. E a questo punto mi sia consentito di dire, per inciso, che l'innovazione fiscale, e anche finanziaria, indispensabile a questo fine, non presiede davvero al provvedimento sui bilanci comunali che abbiamo in discussione.

Al Senato vogliamo, se si vuole, riconoscere anche a questo provvedimento il merito di aver stimolato in noi tutti la necessità di studiare e configurare misure organiche che diano certezza in materia di finanza comunale e, tuttavia, siamo ben lungi dall'aver intrapreso questa strada. Comunque, ho voluto richiamare questo aspetto solo per inciso in quanto sarà materia della discussione che si svolgerà nel punto successivo del nostro ordine del giorno.

Infine, non possiamo tacere — lei, onorevole Ministro, conosce bene tale questione — quanti ostacoli abbia incontrato, e quale travagliato cammino abbia avuto, la legge relativa alle indennità e, in genere, al ruolo e all'attività degli amministratori.

Tutto questo per dire che i problemi che ci erano presenti un anno fa ci sono ora di fronte in modo più accentuato e, se si vuole, appunto, decantato.

Tenendo conto di questo, anche con la lente di quanto nell'ultimo anno è accaduto nel dibattito non solo politico, ma anche culturale su questi problemi, dobbiamo riconsiderare il testo al nostro esame. Lo ha

detto già un anno fa il collega De Sabbata, e voglio ripeterlo anch'io: noi apprezziamo il testo al nostro esame come base di una discussione nuova. Ne apprezziamo le molte norme positive, ma in pari tempo ne abbiamo rilevato e ne rileviamo quelle che sono insoddisfacenti e contraddittorie. Il periodo intercorso non è risultato inutile. Anche grazie alla proposta elaborata dalla Commissione, si è riaperto il dibattito sulle autonomie nel movimento stesso delle autonomie e nella dottrina. Nel momento in cui la discussione si è riaccesa, sono riemersi i nodi delle questioni che in realtà sono apparsi più complessi ed intricati di quanto noi stessi, forse, non avevamo valutato. Credo che in questo, nella oggettiva difficoltà dei problemi, difficoltà che richiamava la collega Colombo Svevo, anche nella complessità e nell'intreccio del dibattito istituzionale e culturale che ha luogo su questa materia, sia da ricercare la ragione di un nostro comune impaccio da cui io ritengo che occorra uscire in senso positivo.

Tali difficoltà non debbono frenarci e credo, infatti, che sia possibile giungere ad una decisione utile. A mio avviso si tratta di tirare i remi in barca. Dal dibattito in corso, il Parlamento è stato sollecitato — qualche volta in modo aspro o addirittura ingeneroso, ma non credo che dobbiamo di ciò adontarci, perchè ci interessa il merito delle questioni — a riflettere, da un lato, sulla realtà delle autonomie come si configura oggi, a valutare, cioè, il reale quadro esistente e non solo quello normativo e, dall'altro, a considerare attentamente le elaborazioni, le proposte ed i rilievi che in più sedi sono stati mossi.

Ritengo che entrambe queste sollecitazioni vadano raccolte; non vedo perchè ciò non dovrebbe avvenire. Del resto, l'orientamento a compiere nel modo più ampio una consultazione delle associazioni interessate e la positività del fatto che le organizzazioni delle autonomie abbiano assunto in prima persona un ruolo elaborativo in questo campo, non possono che essere condivisi.

Per quanto riguarda le osservazioni, ho già detto prima che esse sono spesso più demolitorie che costruttive. Credo però che ciò non debba frenarci anche se un rilievo a questo

riguardo, pur nell'autorevolezza delle persone che queste osservazioni hanno mosso, mi sentirei di farlo.

Mi sembra ingiusto l'atteggiamento demolitorio che alcuni hanno avuto relativamente al tentativo di configurare con le norme sugli statuti un superamento della uniformità nella regolamentazione comunale. Comunque, al di là di aspetti particolari, credo sia compito di noi tutti misurarci con le obiezioni ed i problemi che ci sono stati proposti, con le sollecitazioni che ci sono venute a riconsiderare nella concreta realtà attuale una serie di scelte compiute nel testo. Tali scelte sono rese più complicate dal fatto che in questi anni sono andati avanti dei processi contraddittori. Da un lato abbiamo avuto quella sorta di centralismo finanziario che prima richiamavo e che ha creato i limiti ed i freni concreti per le autonomie che tutti conosciamo e nello stesso tempo abbiamo avuto anche un allargamento dei poteri delle autonomie. Le potenzialità, peraltro solo in parte utilizzate e attuate, della legge n. 382 e del decreto n. 616 si collocano in questa prospettiva. Abbiamo vissuto, e in parte viviamo tuttora, una fase che più che di transizione può essere definita di trasformazione sociale e anche istituzionale. In questa fase si colloca il nostro disegno di legge in merito al quale è importante continuare a confrontare tra noi i criteri ispiratori.

Riteniamo — come già disse un anno fa il collega De Sabbata — che occorra verificare in modo dinamico la fedeltà al disegno costituzionale relativo alle autonomie. Io — lo dico con molta modestia — sono tra coloro che pensano che sarebbe errato non attribuire un valore di regolamentazione primaria all'affermazione generale contenuta nell'articolo 128 della nostra Costituzione. Del resto, questo è — credo giustamente — un punto cardine di riferimento del testo al nostro esame: indiscutibilmente, i processi vanno letti in modo dinamico, verificando ciò che nel concreto oggi sta mutando nella società e perciò anche nella vita delle autonomie locali.

Credo, in secondo luogo, che debba ispirarci un criterio non meramente efficientistico: esistono e vi sono problemi di efficienza — tra l'altro non vedo perchè tra democrazia

ed efficienza dovrebbe esservi contraddizione — tuttavia la soluzione ottimale non può essere ricercata, particolarmente in materia di autonomie locali, solo in nome dell'efficienza.

In terzo luogo, ritengo debba muoverci l'intenzione, che già è presente nel disegno di legge, di realizzare una legge che sia il più possibile esaustiva dei problemi al nostro esame. Nella relazione del collega Mancino si pone giustamente il problema di evitare al massimo ogni posizione di rinvio: mi sembra, se ho ben colto il senso della relazione, che egli ne parli nel senso di rinvio all'interpretazione. Io lo direi in senso più ampio: evitare, nella misura del possibile — certo, questo non può essere uno sbarramento assoluto — anche un rinvio ad altre norme successive, ma puntare a dare compiutezza al disegno.

Lo stesso discorso delle deleghe legislative, seppure per alcune parti è già introdotto e per altre potrà apparire indispensabile, dovrà essere molto oculatamente valutato come ricorso limite ove indispensabile; in ogni caso, certamente non potrà trattarsi di pure e semplici deleghe, ma di norme che fissino indirizzi.

Si ripropone, più in generale, la grande questione, che del resto non riguarda soltanto le autonomie: se dobbiamo muoverci in direzione di una legge puramente di principi — come qualcuno apertamente suggerisce — e non invece di una legge che specifichi e regolamenti. È una questione aperta: ritengo tuttavia sia difficile pensare di poter risolvere la riforma solamente con la fissazione di alcuni principi generali.

Tenendo conto di queste sommarie considerazioni, vorrei cercare di riprendere alcuni dei molti problemi che sono stati sollevati relativamente al testo, in quanto considero che, seppure la materia della discussione è molta, sia interesse di noi tutti non mettere tutto sullo stesso piano ma cercare di individuare quali siano i veri nodi del problema.

Vi è, in primo luogo, la grossa questione delle funzioni. Il testo che esaminiamo non compie la scelta di una amministrazione integrata: cerca di superare quanto c'è di invecchiato nella indicazione delle funzioni,

cerca di determinarle in modo tale da non creare conflitto di competenza, più in generale fissa un ruolo di rappresentanza generale e di governo dei comuni. Ritengo sia una scelta valida.

Tuttavia — già l'abbiamo detto altre volte — l'elencazione non è chiara, perchè per alcuni versi è eccessivamente minuziosa e tassativa mentre per altri versi, dove si parla di indicazioni generali, risulta generica, anche se su alcuni punti — per esempio, per il ruolo delle autonomie in materia economica e degli investimenti e più specificamente per i rapporti con il settore sanitario — si addi-viene ad alcuni approdi importanti e positivi.

Ritengo che la questione meriti un approfondimento, ferma restando tuttavia, a nostro parere, la esigenza che si mantenga fermo il ruolo di rappresentanza generale e di governo dei comuni, consapevoli che indiscutibilmente ciò richiederà — certo, questo in un prosieguo — una revisione generale di tutte le norme dell'amministrazione pubblica che vi sono connesse.

Vi è in secondo luogo da valutare — e questo è forse il punto più complesso e delicato, sul piano non solo istituzionale ma anche più generalmente politico — il ruolo dei comuni in relazione alle nuove realtà delle regioni. È fuor di dubbio, e non credo che possa stupirci, che le critiche più accentuate al testo sono mosse dai regionalisti, intesi nel senso più ampio. Non credo che siano critiche in sé legittime, ma, a mio avviso, sono critiche di cui dobbiamo farci carico, anche se non può non essere rilevato che in realtà il punto di cui oggi più soffrono le regioni — ossia un ritardo ed anche un freno ad un ulteriore decentramento di funzioni statali — non è quello su cui si concentra attualmente l'attenzione regionalistica. Quanto meno in relazione al testo in esame mi sembra che le critiche si appuntino in senso opposto: si vuole vedere quanto delle competenze e delle funzioni che noi attribuiamo ai comuni non debba trovare una sua origine non in una legge dello Stato, ma in una scelta compiuta dalle regioni. Dico questo perchè noi riteniamo che, complessivamente, il recupero di funzioni delle regioni

sia un problema reale; anzi vi è la necessità di un rilancio del ruolo delle regioni soprattutto sul piano legislativo. Ma ciò presuppone un recupero più verso l'alto, nei confronti dei poteri centrali, che non verso il basso, nei confronti delle amministrazioni comunali. Questa è un'esigenza a nostro avviso generale. Lo diciamo, pur non nascondendoci che vi sono esigenze di interconnessione, per i nuovi compiti attribuiti in più casi ai comuni attraverso la legislazione regionale, ma sottolineando che la scelta del testo in esame di porre l'accento sulle autonomie è in sé valida. Semmai — me lo consenta l'onorevole Ministro — va rilevato che, seppure in modo molto più attenuato rispetto ad alcune ipotesi iniziali, in questo testo vi è un peso eccessivo dell'autorità centrale, ed in particolare del Ministero dell'interno.

Per quanto riguarda il rapporto con le province, mi sembra che nel testo prevalga una loro funzione programmatoria e di coordinamento, affidata alla provincia una volta verificato che non vi erano le condizioni politiche per un superamento dell'ente. Questo, secondo me, non esclude competenze amministrative ed in alcuni casi anche di gestione delle province stesse. Vi sono margini di discussione in questo campo, ma è positiva la scelta che è stata compiuta circa il carattere prevalentemente programmatorio e di coordinamento delle province. In ogni caso, relativamente all'attività amministrativa e soprattutto a quella di gestione, è importante che le decisioni non siano sottratte ai comuni ed al loro consenso. Un discorso a parte meriterebbe l'incongruità del modo con cui si affrontano le questioni delle comunità montane, che continuano a sovrapporsi all'ordinamento comunale.

In quarto luogo — e questo è uno dei punti sui quali più accentuata è la critica di parte regionalistica, ma non solo — vi è il problema del nesso con l'assetto territoriale. Si asserisce, anche in base ad alcuni studi efficaci relativi all'uso concreto delle funzioni da parte dei comuni nei vari campi, che la questione della dimensione territoriale sarebbe in un certo senso pregiudiziale alla stessa definizione delle funzioni, se non addirittura la questione delle questioni. Ora, non

neghiamo — e credo che nessuno neghi — che esistono in molti casi, anche in modo acuto, problemi di accorpamento dei comuni. Non riteniamo, tuttavia, che questa possa essere una soluzione di imperio, non tanto per il riconoscimento delle tradizioni, quanto per la praticabilità politica, non intesa quale incapacità nostra a farci carico di questo problema, ma perchè credo che la questione dell'accorpamento possa avere una sua efficacia soltanto se posta a confronto reale con la maturazione di una coscienza dei cittadini. La questione dell'accorpamento resta e se ne possono definire meglio le forme di incentivazione politica e non amministrativa, tuttavia ciò non assorbe ed esaurisce tutta la questione dell'assetto territoriale. Giustamente nel testo si fa riferimento a varie forme di coordinamento tra i comuni, quali l'associazione, il sistema delle convenzioni e la gestione associata. Non possiamo non prevedere — anche con tutti gli inconvenienti che per altri versi questo può determinare — una molteplicità di forme, non possiamo cioè vedere nel semplice accorpamento la possibilità di una maggiore efficienza ed efficacia dell'amministrazione locale.

In questo senso si pone anche la questione delle aree metropolitane, di cui già parlava la collega Colombo Svevo: la questione è molto complessa e non a caso non è soltanto italiana. Ieri i giornali riportavano la notizia del conflitto politico che si è verificato in Inghilterra relativamente all'ordinamento dell'area metropolitana di Londra. La questione stessa di rilievo mondiale è affrontata nel disegno di legge, anche se non risolta. Occorrerà discuterne ancora, dato che non possiamo non stabilire una linea di tendenza, un elemento innovativo. Ritengo che questo sia uno dei punti più carenti del progetto, che bisognerà approfondire.

Infine, mi collego al problema che già poneva la collega Colombo Svevo: sono irrisolti — e questo è uno dei punti che noi riteniamo più lacunosi nel progetto — i procedimenti conoscitivi ed informativi, quella che, in altre parole, è definita la trasparenza delle procedure, la garanzia di esercizio democratico dei diritti del cittadino nei confronti dell'ente locale, ivi comprese le forme

di contraddittorio. Ciò merita una rilevanza primaria nel disegno di legge. Alla stessa stregua vanno anche risolte definitivamente alcune situazioni collocate tuttora in modo ambiguo nel disegno di legge; il collega De Sabbata rilevava il ruolo non chiaro della Corte dei conti nella vicenda delle procedure.

Per quanto riguarda i controlli, ferma restando la non sufficiente e compiuta definizione, è positivo che questa parte sia collocata nel progetto, anche se la legislazione attuale dei controlli è una legislazione a parte. Queste norme nel complesso, pur se sono da perfezionare, ci appaiono andare nella direzione giusta.

Farò poi un cenno ad alcuni problemi su cui da parte nostra non vi è stata una posizione di preclusione, ma che tuttavia debbono essere considerati — e lo sono in sé — molto delicati. In particolare mi riferisco alla prevista presenza di membri esterni nella giunta comunale, essendo convinta che tutto ciò che snatura il rapporto elettivo è da esaminare con grande attenzione e delicatezza. Il discorso si potrebbe fare anche per altri settori, ma mi fermo a considerarlo in questo ambito.

Anche per quanto riguarda il segretario comunale, la questione, onorevole Ministro, non è solo di principio ma è molto concreta. Voglio sottolineare che questa vera e propria anomalia di ordinamento è stata lasciata nel disegno di legge con il nostro voto contrario. Noi non riteniamo chiusa la questione di dare anche in ciò un disegno organico e compiuto alle autonomie.

In conclusione, il proposito di difendere, o meglio, affermare, l'autonomia in un sistema dinamico, il criterio ispiratore che ha guidato le forze politiche democratiche in Commissione e in Aula impone a noi tutti una ricerca ed approfondimento ulteriore che tenda a ricondurre a sintesi anche le proposte, le questioni, le critiche che ci sono state mosse. L'unica scelta possibile è quella di individuare, in una elasticità di modello che possiamo configurare, tutto quanto tenda a rimuovere ogni ostacolo affinché gli enti locali possano assumere ed esercitare il massimo di autonomia che sono capaci di indicare e di affermare. Con questo spirito noi abbia-

mo contribuito, nella 1^a Commissione, all'elaborazione del testo al nostro esame e riteniamo di doverci assumere in pieno tutte le nostre responsabilità per il prosieguo ulteriore, convinti che questa non è solo una riforma possibile ma è, onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, una riforma necessaria e anche urgente. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

VALITUTTI. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, l'articolo 5 della nostra Costituzione, proclamata solennemente l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, dichiara che essa riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi statali il più ampio decentramento amministrativo ed adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze della autonomia e del decentramento amministrativo.

A sua volta l'articolo 114 dichiara che la Repubblica si riparte in regioni, province e comuni, e infine l'articolo 128 specifica che le province e i comuni sono enti autonomi, rinviando alle leggi generali della Repubblica la determinazione dei principi nell'ambito dei quali gli stessi enti esercitano la loro autonomia.

Invero già la Costituzione, negli articoli riguardanti la competenza delle regioni, contiene norme importanti che modificano il rapporto tra province e comuni da una parte e Stato centrale dall'altra, come quella che attribuisce alle regioni il potere di modificare le circoscrizioni comunali e quella contenuta nell'articolo 130 che trasferisce ad un organo della regione, pur se costituito nei modi stabiliti da legge dello Stato, il controllo di legittimità sugli atti delle province e dei comuni e, in casi determinati dalla stessa legge, il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare le loro deliberazioni.

Se dicessimo che non è decollato quell'adeguamento della legislazione alle esigenze della autonomia promesso sia dall'articolo 5 che dall'articolo 128 della Costituzione nei trentotto anni circa trascorsi dalla data della sua entrata in vigore, diremmo la verità, ma non tutta la verità.

Presidenza del vice presidente OSSICINI

(Segue VALITUTTI). Ad esempio, si sono attuate le norme relative alle circoscrizioni comunali e al nuovo organo regionale di controllo, ma soprattutto non diremmo tutta la verità non solo e non tanto perchè neppure il parziale adeguamento della legislazione ai principi dell'autonomia delle province e dei comuni si è effettuato, come testimonia proprio il disegno di legge sottoposto al nostro esame che vorrebbe per l'appunto finalmente attuarlo, quanto perchè si è posto in essere via via e quasi senza accorgersene un nuovo e più schiacciante centralismo — forse sono state concesse ai comuni molte libertà, come diceva la senatrice Tedesco Tatò, ma c'è differenza tra «le» libertà e l'autonomia — un nuovo centralismo che ha pressochè paralizzato, come dirò tra poco, le autonomie locali, pur se tale neocentralismo è stato avvolto — mi duole dirlo — nell'involucro delle leggi della Repubblica delle autonomie.

L'illustre senatore Mancino nella sua appassionata relazione dice che la legge di riforma delle autonomie non può proporsi di operare in uno spazio vuoto in quanto è chiamata ad incidere su una realtà viva e su un tessuto fitto di rapporti che si sono via via costituiti. Le province e i comuni non sono, infatti, nati con la Repubblica, ma le preesistevano ed anche la disciplina giuridica delle loro strutture, delle loro finalità e dei modi del loro funzionamento si è formata storicamente per successive stratificazioni. Perciò ha ragione il relatore nel dire, come ha detto, che ora non si possono assumere nella nuova disciplina contenuti stravolgenti che azzerino in radice la realtà esistente. Ma occorre dire al relatore — e io mi permetto di dirglielo — che nella vigente disciplina ci sono cose che non fecero i barbari, ma i Barberini, che cioè non si spiegano nè risalendo agli Stati regionali prenazionali, nè allo Stato liberale e neppure allo stesso fascismo, ma proprio a leggi emanate nell'am-

bito della Repubblica delle autonomie. Quello spazio vuoto, senatore Mancino, di cui esattamente lei ha segnalato l'assenza, è stato riempito anche, se non soprattutto, dalle suddette leggi. La legge di riforma delle autonomie, in applicazione della Costituzione, dovrà combattere contro spettri pietrificati del passato remoto, ma probabilmente dovrà combattere più duramente contro spettri viventi, che hanno tratto vita dal passato prossimo. Tra poco, per comprovare questa mia affermazione, citerò un esempio clamoroso ed inequivocabile, ma intanto voglio e credo di dover riconoscere ai colleghi che hanno collaborato alla redazione di questo testo il merito di essersi cimentati con una materia ribelle dell'esistente, alla quale era ed è obiettivamente difficile dare forma coerente. C'è una tradizione europea, onorevoli colleghi, di storiche difficoltà che si sono costantemente opposte sul continente europeo a dare alle istituzioni democratiche rappresentative quel saldo sostrato di autonomie locali che ebbero nella loro patria natia, cioè l'Inghilterra, che potè innestare, e in effetti innestò, sul *self government* dei comuni e delle contee queste stesse istituzioni. Tocqueville, il più profondo indagatore dei segreti della democrazia rappresentativa, centocinquanta anni fa individuò esattamente la causa di tali difficoltà scrivendo che nella maggior parte delle nazioni europee la vita politica è nata negli strati superiori della società e si è a poco a poco comunicata, e sempre in modo incompleto, alle diverse parti del corpo sociale.

Lo scrittore francese aggiunse che in America invece si può dire che il comune si è organizzato prima della contea, la contea prima dello Stato, lo Stato prima dell'unione. In sostanza Tocqueville individuò e contrappose due procedimenti formativi dello Stato: quello anglosassone, per il quale si parte dal comune e si giunge via via allo

Stato che perciò si asside su una società che ha in sé, da una parte, tutti i meccanismi pronti a frenare i suoi eccessi di autorità e, dall'altra, tutte le linfe vive che lo alimentano, e il procedimento europeo continentale, per il quale lo Stato scende dal suo alto scranno e dà vita e sostegno ai comuni.

L'Italia, come nazione europea, non si è potuta sottrarre e non si è sottratta al secondo procedimento e ne reca ancora i segni e gli avanzi, soprattutto in quella sua parte nella quale i comuni non furono fiorenti e creativi come nel Nord, e il Regno, il famoso Regno, fiorì solo nella sua capitale e da essa si irradiò.

La differenza originaria più consistente e più resistente tra le due Italie, onorevoli colleghi, quella del Nord e quella del Sud, ha avuto la sua culla proprio nel differente vigore delle autonomie locali. Questa differenza perdura tuttora e mi duole dire, senatore Mancino, che dal tessuto di questo testo non traspare la chiara e costante consapevolezza di questa differenza. Anche da questo testo sono previsti meccanismi, istituti e procedimenti che avranno fatalmente un differente grado di efficacia nei comuni del Nord ed in quelli del Sud.

Nel complesso tuttavia in Italia è prevalso, come ho già detto, il procedimento europeo continentale, anche se con differenti gradi di intensità. Dobbiamo ora combattere le sue tracce e i suoi avanzi, nello sforzo che dobbiamo fare per armonizzare le autonomie locali con i principi della Costituzione. Ma ci sono cause nuove, aggiuntive che hanno reso e rendono ribelle e scabra la materia che questo testo vuole padroneggiare. La prima è da ravvisare nella rivoluzione travolgente intervenuta negli insediamenti delle popolazioni sul territorio nell'ultimo trentennio. Le campagne si sono spopolate. Nel 1951, come lei sa, senatore Mancino, gli addetti all'agricoltura in Italia erano il 43 per cento della popolazione attiva; nel 1983 erano già scesi al 13 per cento. In questi dati è da ravvisare il metro con il quale possiamo e dobbiamo misurare l'imponente, veloce urbanizzazione del nostro paese. Nelle città medie e grandi si è concentrata con estrema rapidità tanta parte della popolazione italiana. È nata l'Ita-

lia metropolitana e ha creato fenomeni difficilmente padroneggiabili, specie nelle periferie delle grandi città.

Debbo dare atto che in questo testo si è fatto un serio sforzo, onorevole Ministro, per affrontare questi nuovi problemi delle autonomie, che la Costituzione non poteva prevedere, e non prevede pur se — come dirò tra poco, quando passerò all'esame degli articoli relativi — il risultato, per la sua magrezza, risulta inferiore alla misura dell'impegno profuso.

La seconda causa delle difficoltà che offre questa materia è da ravvisare in una seconda rivoluzione che è intervenuta nel nostro paese, onorevoli colleghi, e che è stata una rivoluzione propriamente sociale. Infatti, in questi ultimi trent'anni, in Italia, onorevoli colleghi comunisti, la rivoluzione l'abbiamo già fatta, non deve sopraggiungere, è già giunta, e dobbiamo fare i conti con gli squilibri, con i problemi che da essa sono nati, anche se questa rivoluzione è giunta in mezzo a noi senza presentare il suo biglietto da visita.

In cosa è consistita questa rivoluzione? Devo citare ancora una volta Tocqueville che la antevide e in parte la descrisse nelle sue prime manifestazioni e soprattutto ne interpretò il suo più preciso significato, che allora era generalmente ascoso, dicendo esattamente che eravamo in presenza, in tutti gli Stati cristiani — egli disse — dell'Occidente, della rivoluzione della democrazia, precisando però che la democrazia era l'uguagliamento delle condizioni di vita di tutti gli uomini e di tutti i cittadini, quale che fosse la loro provenienza e quale che fosse la loro attività professionale.

Le condizioni di vita degli italiani in larghissima misura si sono anch'esse uguagliate con ritmo sempre più accelerato in questo ultimo quarto di secolo: questa è la rivoluzione.

Non nego che vi siano sacche di penuria, tanto più palesi e moleste quanto più largamente si è diffuso l'uguagliamento delle condizioni di vita. La rivoluzione dell'uguagliamento delle condizioni di vita — la cui realtà, onorevoli colleghi, non si può negare, come non si può negare il sole nel cielo sgombro da nuvole — ha prodotto i suoi

risultati anche nella compagine e nelle strutture della Repubblica delle autonomie.

Ho parlato poco fa del neocentralismo, che ha «nidificato» nell'ambito dello Stato repubblicano: questo neocentralismo non è disceso dal cielo nè è stato partorito dalla inesperienza, dalla inavvedutezza o dalla cattiveria dei governanti, ma è stato il riflesso, il frutto proprio di questa rivoluzione sociale dell'uguagliamento delle condizioni di vita che si è prodotto nella società italiana in questi ultimi decenni. Il *welfare State*, lo Stato del benessere, quello che chiamiamo lo Stato del benessere ed il centralismo amministrativo sono in larga misura indisciungibili. Specialmente nella sua prima applicazione, la costruzione dello Stato del benessere richiede, necessariamente, una larga misura di centralismo come strumento tecnico necessario, indispensabile, per l'organizzazione e per l'offerta degli stessi servizi speciali. Esattamente fu scritto centocinquanta anni fa che nei secoli democratici che stavano per venire l'indipendenza individuale e le libertà locali sarebbero state un prodotto dell'arte mentre l'accentramento sarebbe stato il governo naturale.

Debbo ammettere che si è combattuta in Italia la battaglia per le autonomie, ma questa battaglia si è duramente scontrata con una realtà assai più imponente e potente, con la realtà di quel neocentralismo che è stato imposto dallo stesso irruento moto sociale dell'uguagliamento generalizzato delle condizioni di vita degli italiani senza distinzioni. E' giocoforza riconoscere che il mite, non voglio dire idilliaco, ideale della Repubblica delle autonomie nacque nel 1947, filtrato da una cultura prevalsa in un'Italia tanto diversa da quella che cominciò ad irrompere sulla scena della nostra storia dagli anni '50.

Noi non dobbiamo, onorevoli colleghi, rinunciare a quell'ideale, all'ideale della Repubblica delle autonomie, perchè le autonomie locali sono indispensabili armi, formidabili armi, con cui soprattutto i nostri figli e nipoti dovranno combattere contro quel nuovo, terribile dispotismo che portano nel loro grembo le moderne società democratiche di massa anche per il peso che in alcuni paesi provengono da pesanti retaggi storici che

rendono più riluttanti le popolazioni a liberalizzarsi. Ma dobbiamo conoscere esattamente, nella loro vera natura, le forze che hanno ostacolato e ritardano il cammino di questo stesso ideale nella realtà e giungono a sabotarlo con le stesse leggi emanate da una Repubblica come la nostra che vuole essere, si è dichiarata di essere, la Repubblica delle autonomie.

Io ho promesso che avrei citato un esempio per provarlo. Lo ha già citato, sia pure fuggevolmente, la collega, senatrice Giglia Tatò; ora sono in grado di citarlo anch'io questo esempio, ma dandogli più rilievo. E posso farlo tanto più tranquillamente dopo le spiegazioni or ora da me fornite in base alle quali la mia denuncia apparirà nella sua obiettività. Non sarà denuncia di persone e contro persone, bensì di forze che si impongono, prevalgono e si sono imposte nei Governi e nello stesso Parlamento.

L'esempio è quello relativo alla nuova disciplina della finanza locale, inaugurata agli inizi degli anni '70. Con quella nuova disciplina, in sostanza — dobbiamo riconoscerlo e dirlo apertamente — abbiamo inabilitato e reso irresponsabili gli enti locali.

Nell'America del Nord sono i comuni che riscuotono i tributi e versano la quota spettante allo Stato. Questa è la vera strada della democrazia: si sale dal basso per arrivare in alto.

Agli inizi degli anni '70 facemmo invece l'opposto: con legge stabilimmo che lo Stato fosse investito del potere di riscuotere tutto e di dare poi la quota ai comuni.

Dicono i tecnici che questo sistema è più funzionale: non lo so, non sono un tecnico della finanza, però so con molta precisione che questo sistema, questo metodo non è educativo alla democrazia ma è profondamente diseducativo.

La prima scuola del vivere e del sentire democratico è il comune, la vita dei cittadini è nei comuni. Abbiamo chiuso quella scuola, ne abbiamo sprangata la porta proprio con la disciplina inaugurata agli inizi degli anni '70.

Nè gli amministratori sono responsabili nè i cittadini possono chiedere loro conto di ciò che fanno o non fanno.

Sono stato consigliere comunale in una città del Sud prima e dopo gli anni '70: quando ho fatto il consigliere prima degli anni '70 partecipavo alla discussione del bilancio, del quale eravamo responsabili; dopo gli anni '70 ho partecipato alla stessa discussione ma eravamo del tutto irresponsabili, eravamo degli esecutori e le sedute dedicate alla discussione dei bilanci erano sedute moleste, noiose.

Ho detto che nè gli amministratori sono responsabili nè i cittadini possono chiedere loro conto di ciò che fanno o non fanno. Gli amministratori avrebbero questa volta tutte le ragioni per rispondere alle proteste dei loro cittadini senza beffarli. «Piove, Governo ladro», perchè ormai anche la pioggia è addebitabile ai Governi, sia che essa venga in eccessiva abbondanza sia che non venga.

L'illustre Costantino Mortati, che fu autorevole costituente, uno dei padri della nostra Costituzione, così lodò e motivò le autonomie locali. Egli scrisse esattamente: «Il sistema delle autonomie locali vuole attuare un progressivo avvicinamento dei cittadini allo Stato attraverso la loro partecipazione all'amministrazione di una serie di enti di ampiezza crescente collegati con i gruppi di interessi, ai quali essi sono per la loro stessa natura più sensibili». «Tale avvicinamento, se razionalmente attuato, con riguardo soprattutto ad un congegno finanziario che faccia ricadere a vantaggio o a carico degli appartenenti agli enti di decentramento i risultati buoni o cattivi della gestione autonoma, giova ad accrescere il senso di responsabilità dei cittadini, nonchè il loro attaccamento ed interessamento per la cosa pubblica, e ad educarli all'esercizio consapevole dei diritti politici».

È significativo, onorevoli colleghi, il riferimento espresso da Mortati al congegno finanziario; ma proprio questo congegno è stato reso in gran parte inoperante ed ora abbiamo urgente bisogno di ricostruirlo e razionalizzarlo, al lume dell'esperienza acquisita in questi anni, dall'inizio degli anni '70 ad oggi.

Debbo dare atto, senatore Mancino, che l'articolo 84 di questo disegno di legge si è messo decisamente sulla buona strada, pur

se le norme in esso contenute, specialmente quella riguardante il rapporto tra i tributi locali ed i trasferimenti erariali, meritano di essere approfondite.

Voglio ora richiamare l'attenzione dell'Assemblea sul vicolo cieco in cui è giunta la disciplina tributaria che si inaugurerò all'inizio degli anni '70, proprio sul terreno della minimizzazione delle autonomie locali. Nella scorsa settimana abbiamo cominciato a discutere, proprio in questa Assemblea, la conversione in legge del decreto-legge sulla finanza locale, ripresentato dal Governo dopo che era già decaduto per decorso dei termini. Non è da escludere, onorevoli colleghi, che questo decreto-legge decada per la seconda volta. Nel provvedimento ripresentato dal Governo vi è un articolo sul quale è utile soffermarci per un attimo; mi riferisco alla norma che stabilisce che il termine per la presentazione del bilancio preventivo per il 1986 scade il 31 maggio. Ci troviamo alla fine del primo trimestre di questo esercizio: per i bilanci preventivi vi è questo termine, fissato dal citato provvedimento. Esso è necessario, inevitabile, ma dimostra la soggezione giuridica cui sono stati ridotti dal sistema tributario inaugurato all'inizio degli anni '70 i comuni e le province. Essi sono paralizzati: che cosa accadrebbe se non riuscissimo a convertire in legge questo decreto-legge? Senatore Mancino, me lo dica lei! Sono queste le autonomie locali? Esse non possono operare, sono paralizzate, hanno bisogno del Principe e noi siamo il Principe: il Governo ed il Parlamento. Questa è la condizione in cui abbiamo ridotto le autonomie locali!

Il disegno di legge in esame provvidamente ritorna in Commissione: è, secondo me, non solo opportuno ma necessario. Senatore Mancino, il disegno di legge non solo ha bisogno di un serio lavoro di lima, ma in alcuni suoi punti essenziali, secondo me, è necessario ripensarlo, approfondirlo in Commissione, nel contesto della sua generale architettura.

Desidero concludere esponendo alcuni rilievi, alcuni dubbi, alcune perplessità, rivolgendomi a tutti i colleghi ed in particolare all'illustre relatore. Lo farò citando gli arti-

coli che più hanno richiamato la mia attenzione.

Comincio dagli articoli 16 e 17 che riguardano le associazioni intercomunali. A mio avviso, si tratta di un'ottima iniziativa, di un'eccellente invenzione. Tuttavia mi ha preoccupato, senatore Mancino, soprattutto l'articolo 17 che prevede gli organi delle associazioni e li prevede con una tale esuberanza di propositi che sorge in ciascuno di noi, che ha ormai un'esperienza di queste cose, il sospetto che l'organo di queste associazioni intercomunali possa diventare uno dei soliti «carrozzoni»; l'Italia è piena di «carrozzoni», è fertile di «carrozzoni». Semplichiamo, senatore Mancino, anche perchè le associazioni intercomunali non sono un nuovo ente locale e l'articolo 17 finisce con il configurarle come una specie di nuovo ente locale. È opportuno, ripeto, semplificare.

Passo subito all'articolo 22 che riguarda il servizio sanitario locale. È un'ottima idea quella del consiglio di amministrazione costituito dal sindaco che lo presiede e da quattro componenti. Ma il consiglio di amministrazione, secondo la norma che lo prevede, deve presentare i bilanci e gli altri documenti contabili al consiglio comunale; allora dobbiamo evitare che i controllati siano gli stessi controllori e quindi non bisogna solo prevedere la possibilità che i componenti del consiglio di amministrazione siano esterni, dobbiamo prescrivere che siano esterni perchè, se i documenti contabili il consiglio di amministrazione li deve sottoporre al consiglio comunale, come può il consiglio comunale controllare i membri del consiglio di amministrazione se sono essi stessi membri del consiglio comunale? Quindi c'è una ragione logica. Don Sturzo diceva di non creare i controllori controllati, viceversa ne abbiamo fatti tanti e continuiamo a permettere che proliferino.

Passo all'articolo 27, un articolo promettente, interessante, il cui primo comma recita: «I comuni favoriscono libere forme associative di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione». Senatore Mancino, vorrei che lei nella sua replica mi facesse qual-

che esempio perchè abbiamo già le circoscrizioni di decentramento che sono forme di partecipazione compatibili con la struttura degli enti locali. Non capisco quali associazioni potrebbero sorgere come strumenti di partecipazione, badate bene, all'amministrazione locale. Non vorrei che queste associazioni finiscano poi con l'inceppeare i congegni della responsabilità dei consigli comunali, democraticamente eletti, verso la universalità dei cittadini che li hanno eletti. Il punto è sempre quello della responsabilità, senatore Mancino. Non dobbiamo mai creare poteri che non siano responsabili o di cui si diminuisca o si paralizzi la responsabilità. Questa è una raccomandazione che mi permetto di rivolgerle.

Giungiamo così all'articolo 38 il quale prevede la legge delega al Governo per la istituzione di nuove province. È preoccupante questo passaggio dalla legge che la stessa Costituzione, all'articolo 133, prevede per la istituzione di nuove province, ad una legge di delega al Governo. Questo non potrebbe resistere: avrebbe tante e tali pressioni che il suo potere di resistenza non sarebbe sufficiente. Si tratta di una norma di modifica di una norma costituzionale, e quindi è una norma costituzionale anch'essa, ma ritengo che, a parte ciò, sia una norma estremamente pericolosa. Conserviamo la legge della Repubblica per questa materia come previsto dall'articolo 133 della Costituzione!

A proposito delle province, mi permetto di rivolgerle, senatore Mancino, data la sua valorosa esperienza di amministratore, anche regionale, un quesito. L'articolo 129 della Costituzione prevede l'eventuale suddivisione sul piano amministrativo delle province, cioè l'istituzione di circondari. Forse a causa della mia età sono un po' affezionato ai circondari perchè li ho conosciuti nella mia fanciullezza. In particolare il circondario cui appartenevo nella mia provincia si chiamava Campagna. Perchè i circondari non hanno avuto vita pur se previsti dalla Costituzione? Vi sarà una ragione oggettiva per cui questa norma è rimasta inattuata perchè, se si potesse attuarla, tante ambizioni potrebbero essere soddisfatte proprio dall'atti-

vazione di questo congegno di decentramento della provincia.

Passo ora al punto più innovatore del disegno di legge in esame, ma anche più oscuro e più suscettibile di dubbi interpretativi: mi riferisco agli articoli dal 40 in poi. Ho già detto, nella mia esposizione preliminare, che si è fatto un notevole sforzo nel disegno di legge per padroneggiare i problemi sorti dall'urbanizzazione del paese, da questa nuova Italia metropolitana. Lo sforzo si è condensato nella proposta di istituire l'area metropolitana.

È questa un'invenzione che si realizzerebbe sempre con decisione della regione nel cui territorio l'area stessa si costituirebbe. Si tratta di un'area in cui vi è perlomeno un milione di abitanti ruotanti intorno ad un comune con non meno di 500.000 abitanti. Essa si legittimerebbe per l'integrazione di coloro che la popolano nelle stesse attività economiche o in quelle congiunte e si giustificerebbe altresì per la contiguità territoriale. Questa è l'area metropolitana, che si istituirebbe con decisione della regione. Nell'ambito dell'area metropolitana e nei comuni con un numero di abitanti superiore a 5.000 unità si prevede l'istituzione della municipalità.

Il dubbio che sorge in proposito, senatore Mancino, è questo: siccome il comune con non meno di 500.000 abitanti, compreso nell'area metropolitana, conserverebbe il suo consiglio comunale con tutte le sue prerogative, la municipalità avrebbe poteri più penetranti delle circoscrizioni di decentramento. Mi chiedo, quindi, quale sarebbe il rapporto tra consiglio comunale e municipalità nell'ambito dello stesso comune, perchè il comune avrebbe sempre il suo consiglio e avrebbe anche la municipalità. Ma voglio soprattutto prospettare un caso, e cioè quello in cui l'area metropolitana venga a coincidere con una grande città come, per esempio, Roma, che ha più di un milione di abitanti. Sarebbero grandi città come Roma, Napoli o Milano costituibili come aree metropolitane? Ma, in questo caso, in Roma area metropolitana dovremmo istituire anche la municipalità o le municipalità? Questo è il primo quesito.

Il secondo quesito che intendo porre riguarda la provincia metropolitana in quanto avremmo anche le province metropolitane. E quali sarebbero queste province? Dico subito che in tal modo si verrebbe ad introdurre un nuovo tipo di ente locale, infatti si suddividerebbero le province in due categorie: quella delle province metropolitane e quella delle province non metropolitane. Ma quali sarebbero le nuove province metropolitane? Sarebbero quelle province coincidenti con un'area metropolitana. Secondo la procedura prevista, la regione dovrebbe innanzitutto delimitare l'area metropolitana e quindi riconoscerla e, in caso di coincidenza tra l'area metropolitana e una determinata provincia, quella provincia diventerebbe essa stessa provincia metropolitana, beneficiando così di tutte le norme previste per le aree metropolitane. Ma l'area metropolitana, senatore Mancino, si giustifica per i comuni, è una aggregazione di comuni e non si può trasferire nell'ambito della provincia, che è un ente diverso con altre caratteristiche e con altre finalità. Non si può dire che, poichè la municipalità è stata data ai comuni compresi nell'area metropolitana, deve essere data anche alle province. Questo è un discorso che non si può fare. È, quindi, su questo punto della provincia metropolitana che bisogna soprattutto riflettere, così come bisogna riflettere, senatore Mancino, sulle zone che abbiano i caratteri della intensa concentrazione in quanto c'è un altro articolo del disegno di legge che prevede che anche nelle aree di intensa concentrazione si può costituire la municipalità: in particolare ci si riferisce ai comuni che non abbiano un numero di abitanti inferiore a 300.000 unità. Sarebbe sempre la regione a dover riconoscere le zone di intensa concentrazione. Riassumendo, avremmo quindi: l'area metropolitana comunale, l'area metropolitana provinciale e, infine, le zone di intensa concentrazione. Siamo di fronte ad una materia, senatore Mancino, che ha bisogno veramente di ripensamento. Il fenomeno delle concentrazioni metropolitane è un fenomeno non solo italiano, anzi in Italia presenta dimensioni più ridotte rispetto ad altre città: Parigi, Londra, New York, Città del Messico, Rio de

Janeiro sono mostruose città metropolitane. Vediamo come gli altri hanno risolto questo problema. Oltretutto, senatore Mancino, se consideriamo la realtà da vicino, vediamo che si tratta del problema delle dimensioni dell'amministrazione delle città metropolitane. Le città di Roma e di Milano non possono essere governate da un solo municipio. Quindi il problema esiste ed è serio, ma non mi sembra che questo schema di area metropolitana sia il più idoneo a risolverlo.

E passo ad altri rilievi e ad altre perplessità. L'ultimo comma dell'articolo 54 è un comma curioso. Già la senatrice Tedesco Tatò ha richiamato la nostra attenzione su di esso. Questo comma stabilisce che lo statuto dei comuni e delle province può prevedere l'elezione nelle giunte di assessori esterni al consiglio. Naturalmente, siccome si parla di elezione, bisogna ritenere che l'assessore scelto tra i non consiglieri venga eletto sempre dal consiglio il quale elegge la giunta. Si tratta di una norma interessante, ma molto curiosa e temo veramente che sia incompatibile con la logica di questi enti che sono fondati sul criterio della elettività. È vero che nel Governo dello Stato ci possono essere degli esterni e io stesso fui Ministro, qualche anno fa, come esterno: non ero parlamentare, ma la cosa è del tutto diversa. Il Governo non è eletto dal Parlamento: deve riscuotere la fiducia del Parlamento, ma non è eletto dal Parlamento, è nominato dal Capo dello Stato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Quindi ritengo perfettamente giustificato il ricorso ad esterni nel Governo.

La cosa cambia aspetto quando si tratta della giunta che è eletta dai consiglieri i quali, a loro volta, sono eletti dal popolo. Quindi ho molti dubbi sulla coerenza di questa norma con gli istituti del comune e della provincia.

Passo infine al controllo sugli atti degli enti locali, che ha una triste storia dal di della sua istituzione ad oggi. Fu la Costituzione, come ho ricordato, a volere che l'organo di controllo sugli atti degli enti locali, province e comuni, fosse eletto dalla regione. Come ho già detto nella mia esposizione preliminare, quella norma costituzionale si

attuò nel 1953. La legge diede immediata applicazione a quella norma costituzionale in base alla quale l'organo di controllo sugli atti dei consigli e delle giunte viene nominato dalle regioni. Ci sono state tante critiche al funzionamento del controllo attuato da questo organo regionale necessariamente di nomina politica. Si sono avuti anche effetti che — ahimè! — hanno un po' inquinato la nostra vita pubblica per l'inefficienza dei controlli. Ora, devo dare atto al relatore e ai collaboratori che hanno offerto appunto la loro fatica per l'elaborazione di questo testo che si è fatto uno sforzo serio di razionalizzazione di questo organo, lasciando però inalterato l'articolo 130 della Costituzione. Si è temuto di apportare una modifica a questo articolo, che prevede come organo di controllo degli atti degli enti locali un organo nominato dalla regione e perciò soggetto inevitabilmente a valutazioni di carattere politico. Non devo ricordare al senatore Mancino che vi è stata una critica, la quale si è manifestata nella ripetuta e diffusa richiesta di sostituire un organo di nomina politica con un organo di designazione tecnica.

Ora, ripeto, qualcosa di nuovo c'è in questa serie di norme riguardanti il controllo: se ne modifica la composizione, si specificano le categorie tra le quali devono essere scelti i componenti dell'organo, vi è la designazione del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dell'Avvocatura dello Stato, vi è un rappresentante di nomina — che comunque era già previsto prima — del Commissario di Governo, e soprattutto vorrei ricordare la norma relativa alle incompatibilità che è importante. Quindi, ripeto, è stato compiuto uno sforzo di modifica apprezzabile.

Tuttavia, ritengo che qualcosa di più si dovesse fare in questa materia, proprio per l'esperienza che abbiamo avuto in questi anni delle deficienze, dell'insufficienza di un organo di controllo di nomina politica. Siamo passati attraverso una amara esperienza che non ci ha insegnato nulla. Eppure gli uomini progrediscono proprio perchè apprendono dall'esperienza.

A questo punto vorrei sottoporre un preciso quesito al senatore Mancino. Per quanti sforzi abbia fatto per capire se il controllo di

merito sia rimasto o meno in questo provvedimento, non sono riuscito a sciogliere i miei dubbi. Anzi, l'articolo 74 — se ben ricordo — reca una norma che stabilisce che tutti gli altri controlli sono abrogati. È vero, senatore Mancino, che il controllo di merito è stato abolito?

MANCINO, *relatore*. Certo.

VALITUTTI. Ritengo che l'abolizione del controllo di merito può essere un omaggio all'autonomia, ma non è certamente un servizio reso all'esercizio corretto dell'autonomia.

Ho letto una recente pubblicazione del FORMEZ, che lei, onorevole relatore, ben conosce, del 1984, nella quale vi è una disamina anche giuridica degli organi di controllo, di come si siano realizzati e di come abbiano operato in questi anni. Ora, proprio da tale pubblicazione ho desunto che il puro e solo controllo di legittimità è insufficiente. E noi, invece, aboliamo il controllo di merito.

La Costituzione aveva introdotto il controllo di merito in forma attenuatissima. Cosa stabilisce infatti a questo proposito la Costituzione? Stabilisce che il controllo di merito si attua con una richiesta di riesame da parte dell'ente che ha inviato l'atto perchè lo si ritiene senza giustificazioni di opportunità: è un riesame. L'ente che riceve la richiesta motivata del riesame la può anche archiviare — badate! — cioè può ripetere la sua deliberazione. Quindi, finisce tutto lì.

Ma abolire questo freno, questo deterrente, sia pure minimo, secondo me, nella presente situazione delle nostre amministrazioni locali, è molto temerario. Ritengo che non facciamo bene ad abolire questo controllo di merito tanto attenuato che è previsto dalla Costituzione.

Anche questa è una modifica che potremmo attuare soltanto con una riforma di carattere costituzionale perchè, lo ripeto, il controllo di merito è previsto proprio dalla Costituzione.

Sono così giunto al termine e mi scuso del lungo indugio. Voglio solo aggiungere, per finire, che noi liberali annettiamo grandissima importanza alla disciplina dettata da questo disegno di legge. Riteniamo infatti che essa, opportunamente riveduta, possa e debba dare un decisivo e significativo contributo alla riforma istituzionale della nostra Repubblica.

Debbo riconoscere — e l'ho già detto — che è molto difficile, estremamente difficile, dare forma a questa materia — non dobbiamo nasconderci dietro un dito — ma essa è indispensabile ed urgente. Penso, non ottimisticamente, ma realisticamente, che potremmo anche non fallire in questa impresa, che pure è ardua, alla condizione che noi siamo veramente tutti convinti, senatore Mancino, operosamente, coerentemente convinti che ci troviamo in presenza non di un qualsiasi provvedimento ma di un provvedimento estremamente importante, un provvedimento che è destinato a rinsaldare indispensabilmente gli stessi fondamenti, irrinunciabili fondamenti, dello Stato libero e democratico qual è prefigurato dalla nostra Costituzione.

Se noi fallissimo in questo sforzo, in questa impresa, veramente questo Stato, prefigurato dalla Costituzione, Stato libero e democratico, avrebbe piedi d'argilla. Questo è il nostro convincimento. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Mitrotti. Ne ha facoltà.

MITROTTI. Onorevole Ministro, onorevoli colleghi, debbo sommessamente dichiarare che, assistendo ai lavori in corso, avverto una sensazione fastidiosa, quale solitamente colgo durante la visita a cantieri di lavoro. Il rumore meccanico del martello pneumatico quest'oggi, in quest'Aula, mi sembra riprodotto da talune affermazioni che battono — e sottolineo questo termine — un concetto di Stato fino a ricavarne una frantumazione congruente con una diversa ipotesi di organizzazione delle cosiddette autonomie locali.

Presidenza del Vice Presidente TEDESCO TATO'

(Segue MITROTTI). Non vi è chi non veda che tra la normativa proposta al nostro esame ed i vincoli del dettato costituzionale si realizza un divario preoccupante. Noi abbiamo già osservato, nel corso della discussione che in quest'Aula si ebbe nell'aprile del 1985, che vi sono serie perplessità sulla costituzionalità di una normativa chiaramente confligente con i vincoli che la Carta costituzionale impone all'ordinamento, vincoli che possono essere sì superati, ma di certo non possono esserlo attraverso il semplice rimedio di una legge ordinaria.

Il delitto che si sta consumando è quello di voler modificare un ordinamento senza il superamento delle difficoltà frapposte dall'attuale Carta costituzionale. Dicendo questo non sembri il mio intervento svolto in difesa della Costituzione, perchè ormai è sufficientemente nota la posizione assunta dalla mia parte politica: una posizione antesignana nel rivendicare la revisione della Costituzione repubblicana.

Ho avvertito la necessità di questa sottolineatura preliminare per distinguere la posizione del mio Gruppo dalle altre posizioni che tendono ad accomunarsi attorno al canovaccio dei disegni di legge nn. 133 e 311, quali ci sono pervenuti dalla Commissione e quali torneranno, dopo questa seduta, in Commissione.

La distinzione vogliamo nettamente collocarla su quattro cardini fondamentali.

Il primo sottolinea, evidenzia, dichiara, la incostituzionalità del concetto di autonomia, di autonomia locale, correlata questa accezione all'attuale dettato costituzionale.

Il secondo riferimento attorno al quale incardiniamo il nostro rilievo di incostituzionalità è che l'autonomia statutaria, così come è individuata dal testo al nostro esame, confligge con le previsioni costituzionali.

La terza osservazione rileva la discrepanza, la profonda differenza, la compromissione dell'autonomia della provincia, questa volta intesa in senso proprio così come rico-

nosciuto dalla Costituzione, rispetto all'autonomia del comune.

Infine, l'ultimo rilievo sostanziale sulla praticabilità del disegno di legge al nostro esame sotto il profilo della verifica costituzionale è rappresentato dal meccanismo di delega per la costituzione di nuove regioni e di nuove province con leggi delegate.

Non mi attarderò ad argomentare intorno a questi riferimenti, perchè questi rilievi sono stati già oggetto di pronunce da parte dei rappresentanti del mio Gruppo; coglierò soltanto taluni spunti che possono servirmi ad aggiungere ulteriori considerazioni a quelle sin qui formulate.

Non è difficile prendere atto che lo Stato moderno non deve contrapporsi all'individuo inteso come singolo e che deve tener conto del fatto che l'individuo si pone in relazione con lo Stato attraverso formazioni sociali. Dicendo questo, mi sembra di toccare un riferimento nuovo che può essere aggiunto alle considerazioni sin qui svolte. Tale riferimento viene colto in contrapposizione alla strutturazione del disegno di legge al nostro esame, che tesse la relazione tra lo Stato e gli enti locali, estraniando il soggetto che può e deve essere ricompreso nella sua funzione interlocutrice attraverso le formazioni sociali. Vero è che qualcuno potrà argomentare che espressione di formazione sociale può essere anche l'organizzazione partitica, attraverso la quale si attua il gioco cosiddetto democratico e cosiddetto costituzionale; ma vero è che i partiti ormai hanno dimostrato senza attenuanti il fallimento della loro funzione così come intravista e voluta dalla Carta costituzionale. In proposito mi piace riprendere talune considerazioni effettuate anni addietro dal nostro Presidente del Senato, senatore Fanfani. «Il malessere istituzionale che ha partorito tale crisi generalizzata poi rischia — diceva l'allora Presidente del Consiglio, senatore Fanfani — di fare ammalare seriamente i partiti di sclerosi ideologica, di paralisi strutturale, di impo-

tenza politica; ma quel che è più grave, la senescenza impotente porterà i partiti a non poter più esercitare la loro funzione naturale di ponte tra i cittadini e le comunità». Ora, è più che evidente che, avendo preso atto di questo fallimento, se ne cerca il rimedio attraverso la progettazione di una istituzione surrogatoria della funzione dei partiti. Si localizza tale istituzione all'interno dell'ente locale, attraverso un processo di rifondazione scollegato ed a sua volta non riconducibile all'interno del dettato costituzionale.

A queste considerazioni va poi aggiunto un ulteriore rilievo. L'ente comune deve essere ricompreso nella più vasta architettura dello Stato. Pertanto, i suoi uffici devono essere considerati come uffici amministrativi, pubblici. Mi sembra ovvio far discendere da questa presa d'atto l'evidente conflitto con la norma costituzionale, laddove essa sancisce che l'ordinamento degli uffici pubblici deve essere stabilito con legge dello Stato, senza possibilità di demandare tale compito a processi statutari non rientranti nel concetto di legislazione statale.

Considerazioni aggiuntive che possono essere svolte, se pur succintamente, intorno ai rilievi sunteggiati dall'avvio di questo mio intervento ineriscono anche il concetto di autonomia statutaria. Attraverso l'attuazione concreta di una norma disciplinante la possibilità per i comuni di autoregolamentarsi attraverso statuti propri, ne riverrebbe una proliferazione talmente autonoma e talmente disancorata da un'unica architettura statale da farci facilmente pensare che, essendo necessaria e sufficiente anche la semplice maggioranza per varare un nuovo statuto, ad ogni crisi comunale, ad ogni nuovo sindaco, ad ogni nuova maggioranza, in ipotesi, potrà far seguito un nuovo statuto comunale con quel che ne consegue sulla validità di uno Stato di diritto così strutturato.

Per quanto riguarda la sperequazione, inoltre, del trattamento riservato dalla proposta di legge al nostro esame alle province, è da rilevare che vi è una palese differenza di trattamento, raffrontando con il trattamento riservato al comune. Se al comune è demandato il compito di sovrintendere agli

interessi della comunità locale e se è vero come è vero che l'orditura delle comunità locali riempie ogni spazio istituzionale nella sua attuazione, è altresì vero che nulla residua come spazio istituzionale per essere occupato dall'ente provincia. Vero è che a questo ente, sulla carta, è stato conferito un carattere programmatico e di coordinamento ma mi sembra che questa funzione immerisca l'ente provincia financo nei confronti dell'attuale organizzazione provinciale. Mi sembra che debbano essere riviste le previsioni effettuate al riguardo anche perchè è avvertita la necessità di una struttura sovracomunale non svuotata di poteri ma in possesso di poteri reali capaci di incidere a livelli superiori sulla realtà ordita dalle amministrazioni comunali.

Voglio infine fare una breve considerazione che riguarda il meccanismo di delega al Governo per l'emanazione delle leggi delegate sulla creazione dell'ente provincia. Il vizio di costituzionalità, a nostro avviso, sta nel fatto che si tratta di una legge delega che autorizza il Governo ad affrontare una spesa senza copertura, una spesa in bianco. In tale osservazione mi sembra possa farsi risiedere fondatamente un'eccezione di costituzionalità della stessa delega. Non v'è chi non veda come un processo di diversa strutturazione degli enti provinciali sia un processo oneroso per lo Stato. Ed è doveroso che a questo progetto segua una capacità di copertura dei relativi oneri che dia carattere di fattibilità al progetto stesso. Intorno a queste considerazioni mi sembra facile poter argomentare più compiutamente nel merito del disegno di legge al nostro esame.

La difficoltà dell'*iter* parlamentare della riforma delle autonomie locali, più che sottolineare l'incapacità del Parlamento a strutturare norme finalizzate a questo obiettivo, mi sembra che abbia evidenziato in forma solare il fallimento dello Stato, la sua incapacità ad essere Stato negli enti locali. Ci si affida ora al rimedio della legislazione ordinaria quando forse non sarebbe bastata la capacità di ingegneri costituzionali per puntellare questo sfascio dello Stato.

Il fallimento dello Stato si associa all'altro fallimento che ho prima rilevato, quello dei

partiti. Sulla scorta di queste considerazioni mi sembra di poter condividere quanto è stato affermato dalla senatrice Tedesco Tatò: la riforma delle autonomie locali non solo è possibile ma è necessaria. Intendiamoci su questa necessità: se riforma degli enti locali deve significare la creazione di pezzetti di Stato scollegati, non correlabili, autonomi sino alla disgregazione dell'unitarietà di nazione, allora non siamo d'accordo su questa necessità.

Se nella edificazione di uno Stato che fosse tale anche in periferia, negli enti locali, è mancata la malta costituzionale, sono mancati i concetti di strutture sociali valide, non è creando le palafitte di un ordinamento legislativo ordinario in fatto di autonomie locali che possiamo presumere di aver salvato la struttura dello Stato. Degradiamo da un livello di civiltà quale era ipotizzabile all'interno di un concetto più vasto di nazione ad un livello che oserei definire di inciviltà, di disgregazione sociale e politica qual è quello che si è già attuato attraverso un processo regionale che la stessa relazione di maggioranza definisce incompiuto.

Non possiamo ignorare, abbiamo il debito di ricordare i conflitti che si sono instaurati tra talune regioni e lo Stato; abbiamo il debito di ricordare i conflitti che sono sorti tra taluni enti provinciali, le regioni e i comuni. Abbiamo il dovere di ricordare i conflitti sorti tra comune e comune, tra comuni e regioni e questo in vigenza di un ordinamento unificante delle realtà locali.

Mi sembra doveroso porsi il quesito di quale sarà la futura realtà dei rapporti all'interno di queste istituzioni laddove ciascuno potrà ritagliarsi una fetta di autonomia chiaramente confliggente con le altre autonomie perchè una autonomia non è concepibile senza discrezionalità. Se si parla di autonomia, bene faremmo ad associare a questa parola un aggettivo: autonomia discrezionale, anche se l'aggiunta è ridondante, mi sembra che assolvano un debito di chiarezza morale degli intendimenti del legislatore.

E allora, se le premesse sono queste, se a queste premesse si aggiungono le considerazioni che l'iter parlamentare di taluni prov-

vedimenti suggerisce — l'anticipazione della discussione del provvedimento di riforma della finanza locale rispetto a quello delle autonomie, l'assenza di una contestuale ristrutturazione e disciplina dei nuovi e diversi livelli di responsabilità e di controllo, l'inesistenza di una distinzione doverosa all'interno di questi provvedimenti, di due distinti profili, che tali devono essere mantenuti, nella organizzazione di nuove norme: il profilo funzionale e quello istituzionale — ben ci si accorge che si corre il rischio di rimestare l'acqua nel mortaio delle buone intenzioni. E se, per sovrappiù, a queste scarse considerazioni facciamo seguire il rosario di quanto fino ad oggi tutti assieme abbiamo potuto verificare, e cioè il fallimento del «delta» delle deleghe all'interno delle realtà degli enti locali, viene da chiedersi: le circoscrizioni dove stanno e a che sono servite? Si verifica ormai la contestualità di una scoperta di un processo di autonomia negli enti locali, con l'avvio di un ripensamento *ab imis* della funzione dell'ente locale, con la scoperta del privato. Oggi si parla di autonomia dell'ente comune quando già, a livello culturale, si dibatte intorno ad una privatizzazione delle funzioni proprie dell'ente locale, talchè noi stiamo costruendo la scatola quando già abbiamo deciso di portarne fuori il contenuto: la capacità di intervento. E le critiche sono facilmente rintracciabili anche all'interno dei resoconti stenografici dei lavori di questa Aula. Citerò ancora la situazione regionale largamente incompiuta sotto tanti profili.

Vi sono alcuni casi eclatanti di regioni che ancora non hanno saputo trovare l'accordo sul simbolo da adottare. Questa è la cartina di tornasole dello stato di estrema precarietà dell'impalcatura regionale. Ricordo ancora che siamo di fronte ad una democrazia zoppicante, una democrazia con dei distinguo, una democrazia a corsie privilegiate, ed ancora che si assiste alla rivendicazione, oltre la soglia degli statuti ordinari, di uno statuto speciale da parte anche di regioni a statuto ordinario, visto il conflitto e l'attrito che l'ordinarietà dello statuto vigente ha fatto scaturire. Abbiamo, quindi, anche in questo

caso, una ulteriore prova del rifiuto del concetto di Stato o, se non proprio del concetto, della funzione dello Stato. E, continuando nell'elencazione degli elementi negativi, citerò ancora una informazione assente, livelli governativi, parlamentari e politici chiusi nel proprio guscio, distanti dal paese reale e, inoltre, uno Stato dei partiti mistificante dello Stato-partito o del partito-Stato. Ed ancora, la dissoluzione della società, triturrata dalle forze interagenti sui piani che ho sin qui individuato, e ancora la nazione come valore storico che cede non solo il passo, ma anche ogni spazio alla democrazia come valore morale la quale, in forza di questa qualificazione, si arroga il compito di cancellare lo Stato. E il provvedimento al nostro esame ne è un esempio evidente.

Tutte queste considerazioni, associate ad altre fin qui svolte, mi sembra che possano delineare il quadro mortificante dal quale tentiamo di enucleare una diversa, nuova strutturazione degli enti locali.

Mi pare di poter dire senza eccessivi patemi che il nostro dissenso è totale nella misura in cui, nel proporre questo testo, si è inteso effettuare una esercitazione di dialettica democratica più che un serio confronto di idee. Non sembri questo atteggiamento di rifiuto un atto ostativo di una diversa gamma di modelli di organizzazione nè, tanto meno, di un modello di ordinamento statale caratterizzato da un pluralismo istituzionale a base territoriale. Sono concetti che possiamo condividere e che condividiamo nella misura in cui li recuperiamo a un ordinamento normativo diverso e sulla base delle nostre convinzioni, più razionale, meglio finalizzato rispetto agli scopi che pur si dichiarano nella relazione di maggioranza.

La partecipazione evocata nella relazione preliminare al testo unificato del disegno di legge proposto dalla Commissione è una partecipazione a livello di enti, il che è cosa diversa e distinta rispetto a una partecipazione diretta dei soggetti i quali possono esprimersi solo attraverso quelle formazioni sociali che mancano nel discorso normativo condotto nel testo al nostro esame.

A nostro sommo parere, l'ordinamento proposto, se varato, avvierà una fase regres-

siva nei rapporti cittadino-Stato, alterandone gli aspetti formali e la portata sostanziale attraverso una mediazione discrezionale e autonoma che di certo non sarà mai patrimonio dei singoli nella misura in cui i singoli vi potranno avere accesso non attraverso legittime formazioni sociali a ciò deputate, ma obbligatoriamente attraverso soluzioni istituzionali, quali i partiti, chiaramente degradati dall'iniziale funzione, dal primario obiettivo costituzionale a mero mezzo di ricerca e gestione del potere.

Che tale ipotesi sia facilmente paventabile lo si ricava dalla lettura quotidiana delle tante e diverse realtà comunali, dove questo degrado si è già tradotto in gestioni comunali deficitarie, largamente deresponsabilizzate — come giustamente ha rilevato il senatore Valitutti — al riparo di protettorati politici, che a volte riescono financo a beneficiare di coperture giudiziarie: un sistema di autonomie che meglio poteva e potrà essere identificato in un sistema di impunità. E dicendo questo, tristemente rilevo una concreta eterogenesi dei fini di un ordinamento democratico quale è quello voluto dalla Costituzione repubblicana.

Fino ad oggi ci si era già collocati, sia pure timidamente, su un piano di dissolvimento dei livelli di responsabilità. La proliferazione di organismi a diverso livello, seppur contrabbandata per fenomeno culturale innovativo sul piano delle istituzioni, si è sempre rivelata un marchingegno, un grimaldello per forzare le sicurezze e le garanzie che un ordinamento, se si vuole, rigido, granitico, comunque offriva al cittadino.

Talchè si sono inferti colpi di piccone con una serie di leggi che hanno sminuito, se non azzerato, le responsabilità, disperdendole in rivoli. Oggi, si arriva in quest'Aula ad usare il martello pneumatico di un testo innovativo delle autonomie locali che chiaramente completerà l'opera disgregatrice di quanto è residuo dalle vecchie strutture dello Stato.

Si sono mossi e si muovono accenti critici ad una burocrazia inefficiente. Si sono mossi e si muovono appunti critici a ritardi conseguenti all'attuale strutturazione dei poteri dello Stato. Ma nessuno si è accinto a fondare queste considerazioni sull'assolvimento di

un debito che non è secondario per l'ambito parlamentare: il debito di controllo. Nel momento in cui parliamo di un nuovo progetto delle autonomie locali, nessuno — almeno fino a questo momento — ha riportato in quest'Aula rilievi, osservazioni, commenti quali possono e devono scaturire da un controllo diretto di determinate realtà. Si è preferita la strada dell'esercitazione dialettica, si è preferita la strada della progettazione normativa, senza aver sondato il terreno su cui si presume di poter edificare le nuove strutture delle autonomie locali.

Se questi controlli fossero stati doverosamente effettuati, sarebbero emerse le tante carenze, le gravi carenze, che hanno notevolmente contribuito all'inefficienza della vecchia strutturazione delle autonomie locali.

Taluni temi sono riecheggianti, sia pure a margine di considerazioni più vaste, e io ne citerò alcuni, così come mi sovengono. Il senatore Valitutti ha parlato della modifica sostanziale indotta nelle responsabilità di gestione economica dei comuni attraverso una riforma del meccanismo di bilancio comunale che ha privato di responsabilità primarie e dirette gli stessi amministratori. Per questo stato di cose, che sottoscrivo, rincaro la dose di considerazioni critiche pur possibili perchè tale degrado non è solo circoscrittibile in ambito comunale. Questi bilanci, infatti, hanno avuto avalli a seguito di esami successivi e pertanto hanno finito col coinvolgere un arco di responsabilità molto più ampio di quello che può tracciare il singolo ente locale. E l'aspetto della irresponsabilità economica dell'amministratore, che peraltro si è visto pagati a pie' di lista anche gli sperperi e gli sprechi, non è secondo alla perdurante assenza di dati reali all'interno delle amministrazioni locali. Vi è da dire che l'ordinamento primario dello Stato, con leggi di molti decenni addietro, poneva vincoli di questo ordine, obbligava i comuni a corredare i bilanci di una relazione tecnica illustrativa e dell'inventario patrimoniale. Nel tempo la desuetudine è invalsa, con la desuetudine si è instaurata la prassi e con la prassi è venuto l'*imprimatur* degli organi deputati al controllo e degli organi ministeriali.

Sembra invece scontato che, senza un'ac-

quisizione ed una elaborazione di dati, è impossibile una capacità di programmazione quale si riscopre all'interno della normativa al nostro esame e, ancor peggio, è impossibile un'attuazione coerente con le previsioni scritte se esse non risultano adeguatamente fondate su elementi certi preventivamente rilevati. E quando tale stato di cose, leggibile all'interno delle singole realtà comunali, lo si fa entrare in sinergismo attraverso organismi sovracomunali o, peggio, attraverso il cosiddetto regionalismo operativo, intravisto come soluzione obbligata per il nostro sistema, ben si comprende l'incremento esponenziale dei rischi insiti in un provvedimento come quello al nostro esame.

Parlando degli enti ho già detto che la nostra posizione è critica in quanto l'autonomia che si assegna ad essi è un'autonomia disancorata dalle attuali previsioni costituzionali, le quali chiaramente, attraverso il filtro della lettura di diversi articoli, portano a concludere che se di autonomia si è scritto nella Costituzione essa non poteva non riferirsi che all'autonomia amministrativa dell'ente comune, dell'ente provincia.

La lettura comparata degli articoli, che non sto qui a riprendere avendola a suo tempo effettuata il collega Biglia, ci consolida in questa convinzione, così come ci consolida in una posizione di rifiuto di una soluzione siffatta la constatazione che le norme proposte rischiano di apportare danni forse irreversibili al rapporto tra Stato ed ente locale. Lo spiraglio attraverso il quale può incunarsi questo rischio è la possibilità offerta ai comuni di autoregolamentarsi statutariamente addirittura intravedendo la possibilità di inserire all'interno delle giunte soggetti estranei al *quorum* elettivo. Non è una novità la scelta, da noi operata, di privilegiare l'apporto tecnico, l'apporto professionale, anche all'interno delle amministrazioni locali, ma non v'è chi non veda come soluzioni siffatte conseguano un duplice effetto negativo: il primo all'interno delle stesse amministrazioni, in quanto sottolineano una resa, una rinuncia, a ricercare la qualità professionale nella gestione amministrativa tra i naturali componenti, tra i naturali delegati a gestire gli enti locali, e il secondo effetto

negativo facilmente lo si individua nella possibilità di una estensione clientelare di queste chiamate, lontanissime dal perseguire gli obiettivi che invece vengono dichiarati dalla norma al nostro esame.

Personalmente ho avuto una esperienza solare in un comune del mio collegio: a Castellana Grotte è stato istituito presso un ospedale un istituto di ricerca, il cui statuto prevedeva la presenza nel consiglio di amministrazione di un esperto rappresentante del Ministero della pubblica istruzione. È risultato nominato il bidello della scuola, notorio capo corrente di un potere politico locale. Ora, se la possibilità di accesso alle future giunte deve ricalcare la strada tortuosa dei protettori e dei clientelismi che già ha ammorbato le attuali strutture dello Stato, lontano un miglio sia una norma siffatta.

Ciascuno rifletta, ciascuno avverta il richiamo che anche il Vice Presidente, la senatrice Giglia Tedesco Tatò, ha fatto in proposito: non è da sottovalutare l'alto rischio di norme che, in un eccesso di zelo democratico, non solo spalancano porte e finestre all'accesso di chiunque, ma addirittura, per farlo entrare più comodamente, demoliscono le pareti fino ad usare il martello pneumatico anche sui pilastri che reggono l'intera impalcatura. Se poi la casa crollerà addosso, rimarranno solo le rovine per riflettere su errori di tanta portata. Errori che non so fin dove sia possibile nobilitare con questo termine, perchè di fronte a certe evidenze si può e si deve parlare solo di dabbenaggine parlamentare.

Non mi attarderò ulteriormente, anche perchè questo intervento è un po' volto alla ricerca del sesso degli angeli. Parliamo, criticiamo, facciamo riferimenti, ma il sesso deve ancora venire: è lì in Commissione, in attesa di essere assegnato al provvedimento stesso. Mi auguro che sia salutare il ritorno in Commissione del disegno di legge, affinché, tutti assieme, ci si renda conto — e qualcuno in contemporanea si batta il petto — che l'attuale stato delle istituzioni periferiche necessita di un intervento risolutore. Ma ciascuno rifletta altresì sul particolare che l'intervento parlamentare del legislatore non può esaurirsi unicamente nella ingabbatura di una diversa strutturazione normati-

va: e non dico istituzionale, perchè traggo gli aggettivi dal livello ordinario della legislazione al nostro esame.

Dirò di più. Intervento più coraggioso sarebbe quello di affrontare una riforma costituzionale per la parte relativa alle previsioni di ordinamento degli enti locali. Come sempre, anche questa volta scadiamo dalla riforma alla miniriforma, per poi, nei fatti, andare nel pateracchio della soluzione attuativa. Una triste esperienza ci dimostra che le tante riforme succedutesi in quest'Aula hanno avuto la sistematicità di questi esiti. Ebbene, prendiamo atto che le tensioni e le spinte disgregatrici dell'attuale società non possono essere ingabbiate e messe nella camicia di Nesso di una norma che, se si vuole, è anche rigida — e la nostra rigida non è: non ha neanche questa caratteristica — nè in sistemi ed apparati, seppur nuovi, riprogettati, proposti. Nessuna strategia riformatrice può mai essere concepita muovendo da una identificazione di processi politici con la componente puramente istituzionale.

È necessario un rinnovamento delle coscienze che di certo non può essere disciplinato dal legislatore con una nuova norma. È necessario un recupero di valori etici. Solo in siffatta nuova dimensione politica, solo respirando questa nuova aria pulita si potrà sperare di vedere un futuro migliore e diverso, una nuova dimensione politica che forse ha sostanzialmente i sogni di ieri e che forse alimenta le nostre utopie di oggi, le utopie della mia parte politica, ma che forse farà vivere la realtà di domani, un rinnovamento morale destinato ad essere il cemento che dà a ciascuno di noi un supplemento di forza, che dà alla società la forza di tutti noi e che dà allo Stato l'autorità per cui lo Stato è forza. (*Applausi dall'estrema destra*).

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

ALIVERTI. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, ritengo che l'aver ripreso la discussione sull'ordinamento delle autonomie locali, anche se in seduta «ponte», costituisca motivo di compiacimento per tutti coloro che credono fermamente nel ruolo delle autonomie. Mi

compiaccio altresì che il collega Mancino, al quale va riconosciuto l'impegno, ma più specificamente una elaborazione così concettualmente apprezzabile come quella sottoposta al nostro esame, abbia saputo riproporre in termini di attualità un dibattito che per le pause intercorse e per l'incalzare delle vicende parlamentari, esasperate come sono state da una legislazione per così dire imposta, sembrava avviata ad incrementare gli archivi parlamentari ed a rivivere solo quale materiale di consultazione per i cultori della storia.

Sono convinto che, se momento magico si è mai intravisto, questo debba proprio riscontrarsi oggi, essendo più che mai tornato di attualità il fatto localistico ed essendosi questo prepotentemente imposto come l'espressione più genuina e spontanea di una concezione statuale allontanata sempre più e sempre peggio dalla sfera di interesse del cittadino, dell'operatore, di quello che oggi viene definito l'uomo comune.

Se volessimo ricomporre tutta la bibliografia di cui si compone l'ordinamento delle autonomie locali, credo che potremmo istituire una biblioteca completa e non di poca consistenza. I convegni, i dibattiti, i trattati, le pubblicazioni comparse un po' dovunque hanno tenuto desta l'attenzione su un tema che tutti giudicano abbondantemente maturo per essere affrontato ma che poi nell'analisi delle numerose proposte ci si accorge essere deformato e comunque ricondotto a logiche particolaristiche, prive comunque di un progetto sostanziale di nuova statualità e conseguentemente di nuova autonomia.

Come è opportunamente sottolineato nella relazione del senatore Mancino, il completamento del dettato costituzionale con l'istituzione delle regioni, anziché favorire il processo autonomistico dei poteri locali attraverso un adeguato ripensamento delle strutture preesistenti e concepirne una conseguente osmosi operativa, ne ha accentuato i caratteri particolaristici evidenziando, da un lato, competenze regionali e quindi nuove potestà giuridiche in termini, più che di promozione e sviluppo, quasi di antinomia rispetto al preesistente sistema e, dall'altro, l'accumularsi di competenze che, come nel caso dei comuni, più che esaltarne le funzio-

ni proprie ne appesantivano l'apparato, tanto da indurre al sospetto che si volessero costituire uffici periferici dell'amministrazione centrale senza peraltro disporre adeguatamente di strutture che nella loro articolazione passata avevano privilegiato il momento occupazionale più di quello produttivo e che comunque mai avevano considerato la municipalità in termini comunitari e quindi funzionali allo sviluppo civile, economico e sociale.

L'intenzione, sottesa al progetto sottoposto al nostro esame, di predisporre una legge di principi e quindi di procedere nella direzione delle disposizioni quadro, probabilmente corrisponde ad una esigenza di rispetto della potestà autonomistica largamente riconosciuta nel dettato costituzionale ed in definitiva rivendicativa di una tradizione largamente consolidatasi nello Stato italiano prefascista e prepotentemente riaffermata nella nuova Carta costituzionale. La stessa remissione alle fonti di produzione del proprio ordinamento, cioè allo statuto e al regolamento, della disciplina delle proprie organizzazioni e della relativa attività, sembrerebbe in qualche misura ribadire l'accentuazione di questo profilo autonomistico che si vuole però, a mio modesto avviso, riaffermare con una certa enfasi e perentorietà senza aver sufficientemente scandagliato questo ambito che rimane tra l'indefinito ed il dogmatico, consacrato com'è nella Magna Charta e privato di un convincente supporto dottrinale e fors'anche giuridico.

Il rinvio sancito dall'articolo 128 della Costituzione alla legge ordinaria, la determinazione normata dall'articolo 129 circa l'assolvimento di funzioni statuali quali circoscrizione di decentramento hanno definito l'autonomia in ambiti di emblematicità e comunque non ne hanno minimamente favorito il decollo, che necessita di immediata revisione legislativa, sullo stesso slancio costituzionale che non fosse certo quello della confermata valenza del regio decreto n. 383 del 1934.

Nè per la verità ci conforta la ricostruzione dell'ormai leggendaria fase costituente che, anziché assecondare il nostro sforzo elaborativo, ci richiama, ahimè, la tanto bistrat-

tata e purtroppo deteriorata vicenda che quotidianamente viviamo.

Nella seduta del 17 luglio 1947, nel corso della quale venne approvato l'articolo 121, gli attuali 128 e 129, l'onorevole Micheli, intervenendo sulla proposta del comitato di redazione che aveva sottoposto il testo dei nuovi articoli, affermava: «Il comitato, nelle sue adunanze limitate a 5 o 6 persone che si alternano a seconda degli impegni (i 75 non si convocano per le ragioni addotte dal presidente della Commissione), ha predisposto questo nuovo articolo che parla delle province e dei comuni come enti autonomi. Ora questo articolo è il primo di quelli che riformano tutto quello che abbiamo avuto dinanzi per quattro o cinque mesi per la discussione». Sembrerebbe una lamentela riferita ai giorni nostri, ma quanto chiaramente si evince, al di là del metodo e del rilievo circa il mancato approfondimento, è che la ribadita autonomia emerge da un atteggiamento di palese improvvisazione che rifiuta qualsiasi impostazione e vagheggia tra il rinnovo di una tradizione ed il dogmatico richiamo ad un principio indiscutibile della storia risorgimentale del nostro paese.

È tanto vera l'impressione che non si siano voluti approfondire concetti che rinnovano radicalmente la struttura dello Stato che, allorché si affacciò l'esigenza di valutare con quali dotazioni finanziarie si sarebbero supportate le autonomie — ricordo sempre in quella seduta dell'Assemblea costituente l'emendamento degli onorevoli Clerici e Biagioni che recitava: «La legge assicura al comune l'autosufficienza finanziaria» — il presidente della Commissione per la Costituzione, onorevole Ruini, si limitò a replicare: «Qui parliamo in generale di funzione dei comuni e non è il caso di entrare nel tema dell'autosufficienza finanziaria. Tanto più» — aggiungeva — «che non è possibile adottare questa espressione di autosufficienza che non ha consistenza precisa».

Assume pertanto rilevanza essenziale, a mio avviso, l'affermazione contenuta nel comma quarto dell'articolo 2 del testo sottoposto al nostro esame che ripristina, almeno dal punto di vista dei principi, un nesso difficilmente dissociabile tra l'attribuzione

dell'autonomia statutaria e il riconoscimento dell'autonomia finanziaria. Restano comunque da definire — ed è questo un passaggio altrettanto peculiare affinché si possa pervenire al superamento di un quasi quarantennale stato di incertezza — le norme attraverso le quali, nella ridefinizione delle proprie funzioni, gli enti autonomi rientrano nel pieno possesso delle proprie funzioni impositive e quindi possono disporre adeguatamente in ordine alla promozione civile, sociale ed economica.

Non sfugge certo ad alcuno l'importanza del dibattito che da domani riprenderemo in quest'Aula e che concerne proprio la timida, secondo certuni, o gravosa, secondo altri, tassa sui servizi comunali che, certo, nella sua rozzezza e fors'anche nel suo semplicismo, costituisce tuttavia il primo serio impegno non tanto e non solo verso il ripristino dell'autonomia impositiva dei comuni, ma verso la credibilità o meno della riforma che insieme ci accingiamo ad approntare. In altre parole credo convintamente che gli statuti conferiranno un'effettiva connotazione autonomistica alle istituzioni locali, ma occorrerà, e non disgiuntamente, ricollegare al momento finanziario la effettiva, e direi definitiva, capacità di decollo delle comunità locali. E questo va ulteriormente ribadito se, nello specifico, si vuole conseguire quella finalità partecipativa che costituisce un altro degli aspetti più qualificanti della riforma.

L'euforia che ha caratterizzato gli albori della nostra Repubblica ha trovato il suo momento di massima esaltazione proprio nella ricostituzione autonoma di quegli ambiti comunali che in precedenza o erano stati incorporati o avevano subito un processo, comunque configurato, di decomposizione. Purtroppo, però, tali entusiasmi ricostitutivi, se da una parte hanno certo caratterizzato la ripresa democratica del nostro paese, e quindi la ricomposizione rapida del sistema politico, che proprio sulle autonomie tentava di ricostruire la propria consistenza democratica e partecipativa, ha però messo a nudo le difficoltà operative di un tessuto municipalistico e, in generale, localistico che strideva per l'enorme diversità della propria composizione.

Ai 133 comuni che nel nostro paese hanno registrato una popolazione superiore ai 50.000 abitanti fanno riscontro i quasi 5.000 — 4.719 per l'esattezza — che registrano una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti e che costituiscono non per popolazione, ma per entità municipale ben il 58 per cento del totale. Ciò significa che l'uniformità di funzioni che caratterizza il comportamento di tali enti trova estrema difficoltà applicativa nel momento in cui si tende a concepire una autonomia organizzativa, sì, ma predestinata per quanto concerne l'espletamento delle proprie funzioni e soprattutto beneficiaria di una intrinseca libertà di movimento qual è quella che deriva dall'essere soggetti di programmazione.

Il contrasto fra le varie classi anagrafiche dei comuni assume indubbiamente consistenza rilevante nel momento in cui si tendano a fissare parametri comportamentali, che non possono non avere configurazioni diversificate. Non mi riferisco, ed è evidente, agli organismi di partecipazione quali i consigli di circoscrizione, che pure dovrebbero essere oggetto di serio ripensamento considerato il loro scadimento rappresentativo, ma soprattutto operativo, per il persistente contrasto nel rilascio delle deleghe comunali, ma voglio particolarmente citare, esemplificando, le attribuzioni degli organi del comune e segnatamente l'istituzione di commissioni consiliari permanenti che, come previsto dal paragrafo e) dell'articolo 6, dovrebbero finalizzarsi alle deliberazioni del consiglio e a un preventivo parere su determinati atti della giunta. Ecco, se per i 133 comuni citati, con popolazione oltre i 50.000 abitanti, e forse anche per i 2.000, con popolazione oscillante fra i 5.000 e i 50.000 abitanti, la norma può anche corrispondere ad esigenze di previa consultazione, e quindi di maggiore coinvolgimento delle rappresentanze consiliari, senz'altro escluderei che per i 4.719 comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti si possano prescrivere commissioni consiliari permanenti. Vorrei qui portare un esempio, seppur limite, di un comune della mia provincia, Morterone, che nell'ultimo censimento ha registrato ben 28 abitanti, al quale — credo — la norma sembrerebbe di difficile

applicazione. Ma tale esempio richiama altresì — e non vorrei che mi si rimproverasse di eccessiva pedanteria — quanto stabilito dall'articolo 16 relativamente alle associazioni intercomunali, delle quali è prevista la possibilità di costituzione per la gestione congiunta di più servizi.

Se veramente si vuole puntare — come evidenziato nella relazione — al superamento dei «comuni polvere», più che sul contributo straordinario per la loro fusione, che a mio avviso è scarsamente incentivante opponendosi una visione campanilistico-municipalista che non mi sento di condannare essendo la stessa viva espressione dell'anima democratica e popolare che proprio nei centri più piccoli ha la sua più genuina espressione, punterei, con convinta determinazione, sull'obbligo associativo per la realizzazione e la gestione di taluni servizi oggi necessari e di altri servizi oggi forse neanche immaginabili e di cui nel futuro potrebbe emergere la necessità.

Ho parlato, oltre che di gestioni — obbligatorietà del resto affacciata nell'articolo 20 — anche di realizzazioni. Per rendere effettiva detta possibilità, occorrerebbe altresì precisare che l'associazione è un ente con personalità giuridica, che può effettuare i servizi previsti nel proprio statuto e che può disporre di personale proprio. Sarebbe altresì opportuno prevedere che le associazioni possano costituire aziende speciali e società per azioni, il che, se da una parte agevolerebbe la possibilità di unione di più enti per taluni servizi, dall'altra creerebbe anche un servizio per il soddisfacimento di esigenze essenziali di più associazioni intercomunali. Mi sembra che gli esempi fatti, e potrebbero moltiplicarsi, denotino la sussistenza di condizioni per poter seriamente affrontare una dimensione comunale che corrisponda a quella autonoma e spontanea scelta delle comunità, che costituirebbe un vero salto di qualità della riforma e le conferirebbe quella dignità che è oggi requisito essenziale per l'effettivo coinvolgimento delle popolazioni nella gestione delle proprie prerogative.

Nelle considerazioni che ho finora svolto ho volutamente trascurato ogni accenno all'ente provincia e non a caso la dissertazione

dottrinale che finora ne aveva addirittura messo in discussione la permanenza nel nostro ordinamento pare rientrata, anche perchè il disegno sotteso ne recupera la validità. Del resto, la controversia non è nuova: già l'istituzione delle regioni aveva in qualche modo allarmato il costituente il quale nel progetto Ambrosini aveva ridimensionato la provincia come organo di decentramento. Si diceva addirittura che è un ente a linee nuove da definire. Fin dalla sua costituzione, raggiunta l'Unità ed esteso a tutta l'Italia l'ordinamento sardo-piemontese, la provincia si trovò soggetta a critiche: la si accusava di essere un ente artificioso, disegnato a tavolino, senza tener conto della effettiva situazione territoriale. In effetti è difficile dire quanto ci fosse di vero in questa censura, anche perchè il nuovo ordinamento non ha innovato ovunque nella stessa misura rispetto agli istituti preunitari.

In Lombardia, per esempio, le province corrispondevano, grosso modo, nel territorio, a quelle austriache e comunque l'ente risentiva dell'eco di coloro che avrebbero voluto un ordinamento a base regionale — così il progetto Minghetti — soluzione poi scartata perchè in quel modo si sarebbe spezzata l'unità faticosamente raggiunta.

Dopo la Costituzione, per attuarne compiutamente il dettato, si sarebbe dovuto addivenire, con legge dello Stato, a una completa, radicale redistribuzione delle funzioni amministrative, con l'attribuzione alle province di funzioni di carattere esclusivamente locale. Altre funzioni avrebbero dovuto poi essere delegate dalle regioni. Effettivamente si è proceduto in modo del tutto frammentario e le funzioni dirette delle province si sono anzi ridotte rispetto a quelle previste dal regio decreto n. 383 del 1934, mentre le regioni hanno fin qui delegato pochissime funzioni anche perchè si tentò, un po' dovunque, la soluzione dei comprensori, il cui risultato è a tutti noto, tanto è vero che è in fase di generalizzato abbandono.

Occorre dire altresì che il quasi fallimento delle leggi regionali istitutive dei comprensori ha contribuito a liberare la provincia come istituzione dalla morsa politica che la voleva, in forma indolore ma decisa, soppres-

sa e sostituita, appunto, dai comprensori. Lo spazio politico-amministrativo che la legislazione aveva ritagliato per i comprensori in modo grezzo e incostituzionale è tuttora il naturale spazio amministrativo della provincia aggiornata e rinnovata nel suo ruolo naturale.

È verosimile che, anche da parte di coloro che furono e sono tuttora convinti della necessità delle istituzioni provinciali, non si sia mai voluto riflettere a sufficienza sulle diversità esistenti tra la sostanza politico-amministrativa dell'autorità del comune e la sostanza politico-amministrativa dell'autorità della provincia. Entrambe emergono — è vero — da un unico gesto di democrazia popolare elettiva diretta, attingendo con ciò stesso pari dignità, ma mentre l'autorità posta in essere per l'amministrazione del comune è esercitabile solo all'interno del territorio comunale, l'autorità provinciale ha giurisdizione, per funzioni definite, sopra tutti i comuni compresi nell'ambito della provincia. Ciò chiarisce in modo inequivocabile il livello più proprio di applicazione dei poteri provinciali, cioè quello sovracomunale, mettendo con ciò la provincia al riparo da remore e da sospetti che potrebbero insorgere presso i comuni nel senso di voler esercitare i poteri che impropriamente interferiscono in ambiti e funzioni di competenza comunale.

Vi è inoltre da rilevare che proprio la scala sovracomunale di applicazione dei poteri provinciali legittima e affida alla provincia il delicato compito politico di favorire l'avvento di intese tra i comuni, intese sulle quali irrinunciabilmente poggia il successo di iniziative pubbliche di grande scala senza le quali, peraltro, non è conseguibile il tanto necessario riordino urbanistico-territoriale.

Tutto questo mi sembra recepito nel progetto di nuova provincia delineato nel disegno di legge in esame: l'attribuzione di un ruolo che la colloca tra regioni e comuni, affidando ad essa il rilevante compito di raccordo fra gli uni e le altre. Nei confronti della regione, la provincia si pone dunque come destinataria di poteri delegati e di poteri delegabili che abbiano attinenza con le realtà sovracomunali.

Oltre che nelle grandi tradizioni delle istituzioni democratiche, anche negli aspetti pu-

ramente dimensionali dei problemi pubblici la provincia vede riaffermata l'esigenza del suo esistere proprio in quanto utile, riaffermata e profondamente rinnovata nel ruolo e nelle funzioni. Ci si può, con un certo grado di ragionamento, domandare se le obiettive difficoltà delle regioni a trovare la strada per essere utili ai cittadini non siano proprio dovute al fatto di non avere fin dal principio della loro azione legislativa introdotto quelle deleghe e quelle modalità programmatiche che, avvalendosi della provincia e della sua organizzazione, avrebbero potuto porre in essere servizi efficaci ed efficienti, tempestivi e meno onerosi, oltre che assoggettati ad un più immediato e democratico sistema di controllo attraverso i consigli provinciali.

Così stando le cose, risulta ovvia la necessità di dar corpo all'ente intermedio, che, dopo anni di contrasti politici sulla sua figura, oggi è tendenzialmente riconosciuto dai partiti e dalle organizzazioni sindacali, sia a livello nazionale che regionale, nella nuova provincia.

I punti fondamentali di questo nuovo quadro istituzionale, ormai consolidato e che il disegno di legge in discussione tende a consacrare, sono: primo, il riconoscimento della centralità del comune quale ente di governo complessivo di tutto il territorio amministrativo; secondo, il riconoscimento della provincia quale ente autonomo territoriale ad elezione diretta, con preminenza dei compiti di programmazione.

Se la risultante di questo approccio alla nuova provincia è decisamente in chiave positiva, devo immediatamente annotare che meno convintamente ho registrato i contenuti del capo II del Titolo IV, che dettano norme per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione delle nuove province.

I principi in forza dei quali il Governo è delegato ad emanare entro tre anni i decreti per la revisione delle circoscrizioni delle province si ispirano alla omogeneità territoriale e sua programmabilità, nonché al contenimento in un terzo dell'aumento delle attuali province. Trattasi, invero, di elementi scarsamente riconducibili ad un quadro complessivo, ma altresì dotati, ciascuno nella propria

intrinseca ragione, di motivazioni proprie, ma avulse dal contesto motivazionale della riforma.

I rapporti socio-economici, ad esempio, non sempre si riconciliano con quelli storico-culturali di un gruppo, così come la programmazione dello sviluppo non necessariamente deve mirare ad un riequilibrio territoriale, specie se gli squilibri sono riferiti a contesti economici e sociali o culturali non frequentemente associati, anzi normalmente disgiunti e dissociati.

La stessa pianificazione istituzionale che vorrebbe aumentare le province di un numero programmato di entità, e approssimativamente indicato in un terzo, oltre che costituire una variabile a criteri ed indirizzi socio-economico-storico-culturali, immette un ingrediente, per così dire, estraneo che, anziché tonificare la non facile individuazione dei territori omogenei, funge da detonatore ad un corpo sociale reticente e riottoso sulle motivazioni generali, ma sensibile e sollecito sulle questioni localistiche.

La recentissima decisione, ad esempio, adottata dalla regione Sicilia con la legge 6 marzo 1986, n. 9, istitutiva della provincia regionale, costituisce un'esemplare testimonianza dell'approssimativa determinazione con la quale ci si accosta ad una riforma che, a dir poco, potrebbe veramente assumere grosse proporzioni.

Si dice, per esempio, nella citata legge siciliana che l'amministrazione locale territoriale è articolata in comuni e liberi consorzi di comuni denominati province regionali. In altre parole, si tratterebbe, seppure dotati della più ampia autonomia amministrativo-finanziaria, di associazioni intercomunali o di comprensori o, appunto, di liberi consorzi, che però verrebbero assunti al rango di quella che il disegno di legge definisce come nuova provincia.

Se una prima questione può sorgere nel caso citato, se il nuovo ordinamento provinciale minaccia di venire alla luce con qualche complicazione in più, voglio richiamare l'attenzione su due questioni che desidero porre in termini preliminari e, per quanto personalmente mi riguarda, pregiudiziali.

La prima riguarda l'annunciata presentazione, per iniziativa concorde dei maggiori partiti, con la sola eccezione del Partito repubblicano, di una proposta di legge che anticiperebbe l'istituzione di cinque province sulle quali, si dice, si sarebbe accertato generale assenso e addirittura il Governo avrebbe espresso parere favorevole. Esprimo subito, e lo faccio in questa sede perchè la ritengo la più idonea, la più netta contrarietà a tale procedura che, se attuata, non solo sconvolgerebbe ogni e qualsiasi seria ipotesi di ordinamento provinciale, ma altererebbe equilibri precedenti, faticosamente raggiunti e caparbiamente mantenuti. Non solo, ma che significato assumerebbe, ad esempio, l'istituzione di due province in Lombardia, una in Piemonte, una in Emilia e una in Toscana allorquando i parametri quantitativi del disegno di legge in esame, se mantenuti — ma mi auguro che vengano profondamente riconsiderati e sostanzialmente modificati — consentirebbero l'identificazione di una trentina di nuove circoscrizioni territoriali?

Ma — e questo costituisce il secondo quesito che doverosamente pongo — ci si è seriamente posti la domanda circa la concomitante istituzione nelle nuove province degli uffici periferici dello Stato? Sono profondamente convinto che in tante aspirazioni di nuove provincialità più che ai consigli provinciali si tenda alla creazione di nuovi uffici statali. Qualche secolo fa, forse, si poteva soddisfare l'aspirazione, come è avvenuto a Lecco nel 1500 sotto la dominazione del capitano di ventura Gian Giacomo de' Medici, detto il Medeghino, di battere moneta. Oggi, forse, ci si accontenta più modestamente di batter targa, ma è sempre implicito che, più che all'autonomia localistica, si aspira alle amministrazioni dello Stato. Del resto il costituente, onorevole Dominedò — e, analogamente fece l'onorevole Codignola — presentò un emendamento, sempre in quella seduta dell'Assemblea costituente, tendente a precisare che la provincia è ente autonomo e costituisce circoscrizione amministrativa di decentramento statale e regionale. Egli però ritirò tale emendamento perchè si disse che questa formula si riteneva sostanzialmente assorbita nel nuovo testo.

Allora, stando così le cose e in assenza di precisazioni circa la non duplicazione degli uffici dello Stato, è assecondabile un progetto che istituisce per ogni nuova provincia i circa trenta uffici dell'amministrazione dello Stato e della regione e tutto ciò in costanza di una legge finanziaria, recentemente approvata che addirittura, in ossequio a norme di rigore finanziario, sopprime gli uffici postali dei piccoli comuni perchè, si dice, non svolgano un volume di traffico con impegno giornaliero sino a 180 minuti?

Ho cercato, onorevoli senatori, di svolgere alcune considerazioni, che mi rendo conto essere estremamente parziali e forse anche riduttive, sul disegno di legge al nostro esame che compiutamente ed organicamente affronta invece una delle riforme più impegnative, per non dire la più importante, del nostro sistema statale ed amministrativo. Ho voluto comunque portare un modesto contributo che mi auguro di poter meglio puntualizzare e completare allorquando in Commissione si riprenderà l'esame del disegno di legge.

L'augurio sincero che formulo al relatore senatore Mancino è di continuare nel suo sforzo e di concludere felicemente un impegno che, ne sono certo, caratterizzerà non solo la sua azione, ma l'intero corpo del Senato della Repubblica che avrà così scritto una pagina importante della sua storia. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

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

COVI. Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi senatori, sono decorsi quasi due anni dal 9 maggio 1984 quando il Senato, a conclusione del dibattito sul disegno di legge di revisione costituzionale presentato dalla parte politica repubblicana per la modifica dell'articolo 114 della Costituzione e per la soppressione dell'articolo 129, ha votato l'ordine del giorno con il quale si dettavano in modo assai articolato le linee guida che avrebbero dovuto presiedere alla elaborazione del testo legislativo per un nuovo ordinamento delle autonomie locali. Quell'ordine del giorno era sottoscritto dai rap-

presentanti dei Gruppi dell'attuale maggioranza e del Gruppo comunista, il che poteva indurre a ritenere, insieme con le indicazioni articolate contenute nell'ordine del giorno, che il disegno di legge avrebbe avuto un *iter* più spedito e avrebbe portato ad un risultato tale da ottenere una larga approvazione.

Le cose invece non stanno in questi termini. Il nuovo testo proposto dalla Commissione lascia spazio ad ampie critiche non soltanto in ambito parlamentare ma anche in sede di studio. Si ripropongono alcuni scontri di fondo: è questo il segno che ancora non vi è chiarezza sul fondo dei problemi.

La posizione dei repubblicani su tali problemi è nota. Al di là di una impostazione che ha i suoi spunti d'avvio e i suoi filoni originari nella nostra più antica tradizione politica, che è stata a fondo dibattuta in sede di Assemblea costituente attraverso le battaglie condotte da un insigne giurista quale Tommaso Perassi e da uomini politici appassionati quali Giovanni Conti, Giulio Andrea Belloni e Oliviero Zuccarini, che facevano del problema delle autonomie il problema centrale del nuovo assetto democratico della nazione italiana, la nostra posizione è stata chiaramente esplicitata negli interventi che si sono avuti in quest'Aula in occasione della discussione del nostro disegno di legge di revisione costituzionale, discussione che si è poi conclusa con l'ordine del giorno di cui ho già detto, al quale abbiamo aderito non tanto animati da propositi mediatori ma perchè ci pareva che in esso fossero contenuti alcuni principi nei quali potevamo riconoscerci.

Non starò dunque a ripetere cose già dette e mi limiterò ad alcune osservazioni che, certamente coerenti con la nostra impostazione di fondo, ci portano a considerare non soddisfacente il testo proposto dalla Commissione anche perchè non ci pare neppure attuativo del contenuto dell'ordine del giorno del 9 maggio 1984.

Il testo proposto dalla 1^a Commissione costituisce un modesto passo in avanti rispetto alla bozza proposta nella passata legislatura, perchè rispetto a quella bozza, che conteneva in effetti un coacervo di contraddizioni e di confusioni, alcune linee del nuovo articolato elaborato dalla Commissione

affari costituzionali del Senato hanno in sé una coerenza lievemente superiore. Tuttavia, il giudizio che diamo è che si tratta di un testo timido, di un testo che si muove su uno schema tradizionale di visione del sistema dei poteri locali, con scarsa coerenza tra il disegno di riforma delle autonomie subregionali e il nuovo ruolo che devono avere le regioni e che contiene alcune parti, come la parte relativa alle aree metropolitane, in cui invece di semplificare, di snellire strutture attualmente esistenti, si creano nuove bardature complesse e contraddittorie, con la sovrapposizione di nuove istituzioni a quelle esistenti. Appare quindi necessaria una profonda modifica dell'articolo che è stato licenziato dalla Commissione affari costituzionali che, per alcuni versi, rappresenta, a mio avviso, un netto arretramento rispetto allo stesso testo del disegno di legge governativo che aveva un minimo di coerenza su alcune questioni.

Vi è, in sostanza, un'impostazione concettuale sbagliata: il testo parte da una concezione provincialistica, da una concezione che pone comune e provincia sullo stesso piano quali enti di governo a fini generali.

Attribuire tale caratteristica sia al comune che alla provincia significa confermare e far prevalere una tendenza mirante a porre sullo stesso piano il comune e la provincia. Ora, se si imbocca questa strada — e la mia parte politica non è d'accordo — bisogna allora percorrerla con coerenza logica fino in fondo, bisogna cioè giungere ad una definizione di competenze e di funzioni precise in capo al comune e in capo alla provincia.

Se si sceglie l'altra strada che è quella che noi sosteniamo, secondo cui il comune è l'ente a fini generali e la provincia è l'ente di raccordo tra il comune e la regione, con poteri limitati di programmazione e di pianificazione territoriale — che era poi l'impostazione contenuta nel disegno di legge governativo, nonchè quella accolta dall'ordine del giorno votato dal Senato il 9 maggio 1984 — allora non si può attribuire alla provincia una serie di competenze gestionali attraverso le quali si reintroduce la provincia anche come ente di gestione con compiti di governo generale. Così viene fuori, tra

l'altro, una contraddizione destinata a provocare inevitabilmente una sovrapposizione ed una confusione di competenze.

Non voglio entrare nell'analisi dettagliata dell'articolato. Mi riferisco solo a quella somma di competenze gestionali sancite dagli articoli 35 e 36 del testo proposto. Il punto base di dissenso è qui, ove si risente di un'impostazione tipica della Democrazia cristiana sul problema delle amministrazioni provinciali che noi non condividiamo. Pertanto insistiamo affinché, in coerenza con l'ordine del giorno del 9 maggio 1984, la provincia abbia la caratteristica fondamentale di unico ente intermedio tra comune e regione, con funzioni di programmazione socio-economica e territoriale dell'area provinciale.

Quanto alla dimensione comunale riteniamo che, proprio come frutto probabilmente della scelta della concezione dei comuni e delle province quali enti entrambi a fini generali, e quindi in un certo senso intercambiabili, non sia stata percorsa con coerenza la strada che dovrebbe portare, attraverso l'associazione di comuni — associazione obbligatoria, non volontaria — a porre fine a quel processo di disgregazione delle realtà comunali, caratteristico della situazione attuale degli enti locali. La relazione del senatore Mancino parla del superamento dei «comuni polvere» e però, poi, le norme introdotte su questo punto nel testo, che riguardano i comuni con meno di 3.000 abitanti, risultano timidissime, sicché pensare che ne possa derivare un'effettiva incentivazione all'associazionismo ed alla fusione dei comuni è, secondo me, quanto meno ottimistico.

Vi è poi la parte relativa alle aree metropolitane, che a nostro avviso è del tutto insoddisfacente. Abbiamo insistito in questi anni sull'opportunità di una forma di governo metropolitano speciale per queste aree, che fosse una cosa nuova e diversa rispetto alle forme di governo attuali. È un'istanza proveniente da più parti politiche, tutte conscie della costrizione asfittica nella quale erano e sono costrette le amministrazioni dei centri più importanti del paese nelle rispetti-

ve aree catastali. Alcuni lo chiamavano comune metropolitano; noialtri lo chiamavamo provincia metropolitana. Due concetti però mi sembra fossero stati acquisiti da tutti. Era necessario varare una forma di governo di area vasta, che riassumesse territorialmente l'ex comune capoluogo ed i comuni dell'*hinterland* e, al di sotto di questa forma di governo di area vasta, si doveva passare attraverso la suddivisione del comune capoluogo in realtà amministrative diverse: comuni all'interno della provincia metropolitana o municipalità all'interno del comune metropolitano.

Cosa è scaturito dal testo proposto dalla 1^a Commissione del Senato? È venuta fuori la divisione del comune capoluogo in municipalità, mantenendo tuttavia in vita il comune capoluogo, sopra il quale si crea una provincia metropolitana che ha le competenze di una provincia ordinaria più una serie di competenze che non fanno capo al comune capoluogo, ma passano alla provincia metropolitana. Mi riferisco alla raccolta ed allo smaltimento dei rifiuti, alla protezione della flora, alla difesa del suolo, alla valorizzazione delle risorse idriche. Dopo di ciò bisognerà capire, se questo testo sarà varato, quali saranno le effettive funzioni della provincia metropolitana e quali saranno le effettive funzioni del comune capoluogo, che sopravvive, nonché quali saranno le funzioni dei comuni dell'*hinterland*, che vengono ricompresi nella provincia metropolitana. Infatti i comuni non capoluogo non vengono divisi in municipalità, però conservano le stesse funzioni che fanno capo ai comuni ordinari, creando così un ulteriore elemento di contraddizione rispetto al disegno della provincia metropolitana. Su questo punto il disegno di legge proposto raggiunge il massimo della contraddizione.

Un accenno alla parte relativa alle forme di gestione dei servizi pubblici degli enti locali. Anche qui è stata scelta una soluzione ibrida e contraddittoria perché si prevede la gestione in economia, l'affidamento mediante convenzione e due forme di intervento attraverso aziende della amministrazione locale: le aziende speciali, di cui non è definito bene il carattere anche sotto il profilo della

loro essenza dal punto di vista giuridico, e le società per azioni a prevalente capitale pubblico. Allora, nel momento in cui si delinea una riforma di questa portata e di questa importanza, il problema dello strumento azienda di cui l'ente locale deve disporre per la gestione di alcuni servizi e per la definizione di un modello tipo a cui ci si deve riferire mi sembra che diventi un altro dei punti essenziali da chiarire, altrimenti rischiamo, anche in questo caso, soltanto di riverniciare di nuove cose vecchie.

Potrei andare avanti — probabilmente se lo facessi anche con riguardo agli altri capitoli mi troverei a dover sollevare un'altra serie di obiezioni — ma mi sembra che il punto di fondo, il nodo politico che deve essere sciolto se vogliamo dare a questo disegno di legge un minimo di coerenza e di logica sia proprio quello che sottolineavo all'inizio: come intendiamo collocare il ruolo del comune e il ruolo della provincia nel nostro ordinamento autonomistico. Noi siamo portatori di una soluzione e ci sembra che l'ordine del giorno votato dal Senato sui nuovi compiti della provincia, sia pure mantenendo all'ente rilevanza costituzionale e carattere elettivo diretto, era su una linea nella quale noi in un certo senso potevamo riconoscerci. Senonchè il testo proposto si discosta, a nostro avviso, da quella linea e quindi non possiamo riconoscerci più in esso.

Un'ultima considerazione. Abbiamo letto su «la Repubblica» di qualche giorno fa che il Presidente dei senatori democristiani, onorevole Mancino, condivide le preoccupazioni espresse da Gianni Corbi in un articolo precedentemente apparso su quel giornale per una corsa alla provincia che rischia di diventare sempre più affannosa ed incontrollabile. Ho sentito anche testè il senatore Aliverti ripetere queste preoccupazioni. Il senatore Mancino aggiunge che le sue preoccupazioni sono motivate dal fatto che la corsa si svolge in assenza di un quadro generale di riferimento adeguato sia alle trasformazioni sociali che alle nuove esigenze istituzionali. Noi non partecipiamo ovviamente a tale corsa e faremo di tutto per contrastarla, ricordando fermamente l'impegno che è stato

assunto dalle forze politiche di non varare nuove province fino a quando, appunto, non fossero state fissate, dalla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, le nuove caratteristiche dell'ente.

Creare nuove strutture con le caratteristiche di quelle esistenti, quando queste saranno mutate quanto meno in parte — noi auspichiamo in larga ed essenziale parte — è veramente un disegno privo di senso che svela un'assoluta mancanza di responsabilità istituzionale che, tra l'altro, non nasce da un'oggettiva esigenza di dar vita a nuove ed efficienti strutture di autogoverno. Tutti sappiamo, l'ha detto anche poco fa il senatore Aliverti, che questa non è la motivazione di fondo delle aspirazioni neoprovinciali. Lo sottolineava bene anche Gianni Corbi nel suo articolo, quando affermava che al fondo di tali aspirazioni più che l'autogoverno sta la speranza di allocazione di alcuni uffici statali. Ma anche qui non vi è coerenza neppure con la Costituzione perchè l'articolo 129 della Costituzione non stabilisce affatto un automatico collegamento tra province e organizzazioni periferiche dello Stato. Lo dimostra quell'«anche» contenuto nel primo comma dell'articolo 129 e lo dimostra il secondo comma, quando prevede i circondari quale ulteriore livello di decentramento degli uffici periferici dello Stato. Non vi è dunque necessità, a questo scopo, dell'istituzione di nuove province, come d'altronde è dimostrato dalla realtà attuale, ove molti centri che non sono capoluogo di provincia fruiscono di molti uffici statali, da quelli giudiziari a livello di tribunale, a quelli del registro, delle conservatorie delle ipoteche, agli uffici del lavoro eccetera. La logica dunque non sta lì: è una logica solo di spartizione del potere locale ed è una logica che va contrastata e battuta e noi proponiamo un pressante richiamo alle altre forze politiche perchè il patto stipulato sia osservato.

Vediamo dunque di riordinare prima la casa, di costruire un'organizzazione locale rispondente all'ansia di effettivo autogoverno delle popolazioni attraverso strutture agili ed efficienti. Tutto questo vuole un disegno organico ed imporrà passaggi difficili per

uscire dall'esistente ed entrare nel nuovo. Cerchiamo di non renderli ancora più difficili attraverso la creazione di nuove strutture artificiali non rispondenti a reali necessità, inutilmente costose e dispersive di risorse.

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 13,10).

DOTT. PIERFRANCESCO MICHELA ZUCCO

VICE SEGRETARIO GENERALE

Incaricato *ad interim* della direzione
del Servizio dei resoconti parlamentari