

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI VENERDÌ 23 MAGGIO 1986

Presidenza del Presidente BONIFACIO

INDICE

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI)

PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 7 e <i>passim</i>	VETERE	Pag. 8, 13
BIGLIA (MSI-DN)	11		
CIAFFI, sottosegretario di Stato per l'interno	12		
DE SABBATA (PCI)	8, 11, 12		
GARIBALDI (PSI)	10		
MANCINO (DC)	8		
PERNA (PCI)	11		
SAPORITO (DC)	8		
TRIGLIA (DC)	3, 4, 7 e <i>passim</i>		

Audizione dei rappresentanti della Lega nazionale per le autonomie e i poteri locali

PRESIDENTE	Pag. 14, 19	SIMONELLI	Pag. 14, 18
CIAFFI, sottosegretario di Stato per l'interno	17		
MANCINO (DC)	17		

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale amministratori enti locali (ANAEL)

PRESIDENTE	Pag. 19, 20, 22 e <i>passim</i>	BELFIORE	Pag. 19, 20, 21 e <i>passim</i>
CASTELLI (DC)	25	CASCONE	22
SAPORITO (DC)	21, 24	CARULLO	23
		PANZERI	25

Audizione del vice presidente del Centro studi «Comune nazionale», dottor Silvano Moffa

PRESIDENTE	Pag. 25, 28	MOFFA	Pag. 25, 28
BIGLIA (MSI-DN)	28		

Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, per l'ANCI (Associazione nazionale comuni d'Italia), il presidente senatore Riccardo Triglia e i componenti dell'ufficio di presidenza senatore Angelo Castelli e Ugo Vetere; per la Lega nazionale per le autonomie e i poteri locali, il segretario nazionale senatore Dante Stefani, il segretario nazionale aggiunto Luigi Celestre Angrisani, i componenti della segreteria nazionale Franco Bellinazzo e Claudio Simonelli, il responsabile dell'ufficio di segreteria Walter Anello e il componente dello stesso ufficio Mauro Pica; per l'ANAEL (Associazione nazionale amministratori enti locali), il segretario generale Antonio Belfiore e i consiglieri Giancarlo Cascone, Antonio Carullo e Rosella Panzeri; per il Centro studi «Comune nazionale», il vice presidente Silvano Moffa.

I lavori hanno inizio alle ore 9.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul nuovo ordinamento delle autonomie locali.

Sono in programma oggi le audizioni dei rappresentanti dell'ANCI, della Lega nazionale per le autonomie e i poteri locali, dell'ANAEL e del Centro studi «Comune nazionale».

Se non si fanno osservazioni verranno ascoltati innanzi tutto i rappresentanti dell'ANCI.

Vengono quindi introdotti i rappresentanti dell'ANCI.

Audizione dei rappresentanti dell'ANCI

PRESIDENTE. Ringrazio gli ospiti per aver accolto il nostro invito e do senz'altro la parola al presidente dell'Associazione nazionale comuni d'Italia, senatore Triglia.

TRIGLIA. Consegno alla Commissione un documento elaborato dall'ANCI; nell'intervento, però, più che leggere l'elaborato vorrei seguire il filo delle mie considerazioni. Non siamo entrati analiticamente nel merito del testo elaborato dalla Commissione

per i disegni di legge n. 133 e n. 311, ma abbiamo cercato di esaminarne i nodi principali. Siamo assolutamente d'accordo con l'orientamento emergente circa il varo di una legge di principi anche perchè riteniamo che una legge di dettaglio (come in parte è uscita dalla Commissione affari costituzionali) rischi di avere un iter troppo lungo, in quanto proprio nel dettaglio si esalta la passione parlamentare di voler precisare sempre meglio il proprio pensiero. Siamo quindi favorevoli ad una legge più «asciutta», anche se ci rendiamo conto che il compito è molto difficile e lo è particolarmente per quei parlamentari che hanno lavorato su un testo di natura diversa, di tipo più regolamentare.

Non siamo entrati nel merito di aspetti importanti quali quelli finanziari, anche se ovviamente una riforma delle autonomie non può essere disgiunta dal riordino del sistema finanziario; riteniamo però che la legge debba fissare alcuni principi strategici come ad esempio quello dell'autonomia impositiva.

Visto che la Commissione correttamente ascolta tutte le parti, vorremmo essere chiari particolarmente su un punto: al nostro interno abbiamo elaborato una posizione e pensiamo di essere all'inizio del lavoro di approfondimento del provvedimento. Un lavoro che dovrà essere portato avanti in confronto con l'Unione delle province, con i rappresentanti delle comunità montane e degli altri enti locali. Per ora, tuttavia, ci siamo limitati ad una riflessione interna, e vorrei che risultasse chiara la nostra autonomia dal cosiddetto «Gruppo di Milano».

Il nostro rapporto con le Regioni, almeno negli ultimi tempi, è stato di collaborazione, mentre non ci siamo mai trovati d'accordo sui documenti predisposti dal mondo regionale, per la verità, prodotti, più che dal mondo politico regionale, dal mondo accademico che da anni lo assiste.

Devo ribadire, anche se può sembrare pleonastico, che abbiamo un'assoluta urgenza dell'approvazione di questo disegno di legge; credo che il Presidente sappia che l'attuale sistema di funzionamento dei co-

muni è giunto al collasso. Gli organi interni dei comuni non sono più in grado di funzionare normalmente: da un dibattito all'interno dei nostri organi è risultato che ci sono centinaia di comuni che, nonostante tengano uno o due consigli comunali la settimana, accumulano migliaia di deliberazioni assunte dalla giunta ai sensi dell'articolo 140 del testo unico. Ciò significa che non si ha più nessuna possibilità oggettiva di governare il proprio comune e che la giunta corre enormi rischi politici e non solo politici deliberando ai sensi dell'articolo 140; questa situazione comporta inoltre la mancanza di un sereno e forte dibattito sui grandi temi di indirizzo propri di un consiglio, mentre le discussioni corrono analitiche e minuziose su una serie di atti che spesso hanno scarso peso.

Potrei dire che siamo al collasso, ed accanto a me vi è l'amico Vetere che ha provato sulla sua pelle l'esperienza di sindaco di una grande città e che potrebbe testimoniare l'assoluta impossibilità di condurre normalmente la gestione politica del proprio comune; il giudizio dovrebbe essere ancora più severo se si esaminasse la gestione operativa del comune.

Immaginiamo pertanto che soltanto una semplificazione del disegno di legge, con la previsione di ampie deleghe al Governo...

PRESIDENTE. La legge di delega deve contenere i principi direttivi.

TRIGLIA. Senz'altro. Siamo d'accordo con il disegno di legge quando individua nel comune l'ente generale di governo, mentre non riteniamo necessario prevedere la serie di funzioni che possono essere esercitate dal livello comunale (anche se si tratta di un elenco non esaustivo). Preferiremmo invece un orientamento che non definisce le funzioni del governo comunale ritenendo che per il comune — in quanto ente esponenziale della comunità di base della nostra democrazia e della nostra Repubblica — la definizione delle funzioni possa essere più d'inciampo che d'aiuto, senza tuttavia retrocedere dalle funzioni che i comuni già esercitano.

Sulle forme associative, che è uno degli aspetti delicati della questione, l'ANCI individua tre forme classiche: l'associazione tra gli enti locali, le gestioni comuni consortili e le convenzioni. Ci siamo posti il problema di alcuni grandi servizi di particolare complessità (i trasporti, la gestione del sistema delle acque) e ci siamo chiesti se in questi casi — mancando un'intesa tra i comuni, intesa spesso difficile da definire stante anche la frammentazione del mondo comunale — non si possa riconoscere alla Regione un ruolo promozionale di forme di gestione che non tolgano la titolarità del servizio al comune, ma ne assicurino tuttavia lo svolgimento. All'estero vi sono esempi in proposito: il Regno Unito è stato diviso in dieci autorità delle acque che, con il concorso degli enti locali, gestiscono la totalità delle risorse idriche con la razionalità che deriva dalla vastità delle aree interessate.

Un problema molto delicato è quello dei piccoli e piccolissimi comuni; al riguardo ci sono due tesi che abbiamo scartato: quella di mantenere il sistema così come è e quella di sciogliere autoritativamente i piccoli comuni. Prevediamo uno spazio per la Regione non come potere sovraordinato, ma attraverso una procedura che porti alla verifica delle capacità dei comuni di svolgere la generalità delle funzioni. Immaginiamo che il problema dei piccoli comuni possa essere risolto più razionalmente attraverso forme di incentivi o di disincentivi, e che si possa anche immaginare, nell'ipotesi di piccoli e piccolissimi comuni (i quali si collocano quasi tutti nell'area settentrionale), un sistema di unione dei comuni stessi in cui, anche mediante elezione diretta, vi sia una gestione comune dei servizi. Tuttavia, nell'ambito di queste unioni, ogni comune conserverebbe il proprio municipio, il proprio sindaco, vale a dire quei segnali esterni rimuovendo i quali, invece, si avrebbe una fortissima reazione da parte della popolazione.

Viceversa, salvaguardando la presenza di tutti i comuni, questi potrebbero far parte di un consiglio eletto; si tratterebbe, cioè, di un comune come altri in cui però i con-

siglieri non sono eletti in modo indifferente sul territorio, ma ogni territorio comunale usufruisce almeno di un consigliere che può comunque conservare la sua carica, presumibilmente quella di sindaco, nel proprio comune di provenienza.

Un altro punto delicato che va approfondito con particolare urgenza è quello delle aree metropolitane. Cosicché sul problema dei tempi di costituzione dell'autorità metropolitana, così come prevista dal disegno di legge, va detto che occorrerebbe immaginare tempi più ridotti. Sulla crisi dei comuni dell'area metropolitana, sempre più gioca il giudizio della popolazione circa l'inefficienza di molti servizi. È il dramma del mancato funzionamento; non solo e non tanto per ragioni politiche, ma per inadeguatezza dell'ordinamento e delle strutture dei comuni. È un giudizio che si basa sulla difficoltà di funzionamento dei servizi e della gestione in genere del territorio della grande area metropolitana.

Fra tutti i problemi quindi, per urgenza, per significatività di un rinnovato rapporto di fiducia tra cittadini ed istituzioni municipali, quello dei poli metropolitani è forse il più importante, molto di più, ad esempio, di quello dei piccoli comuni che pure va affrontato con coraggio ma che non ha la stessa incidenza negativa.

Occorre valutare se l'area metropolitana debba articolarsi, così come chiediamo, sulla base di una politica che spinga ad unire i piccoli comuni contermini, anche se bisogna considerare che il grande o grandissimo comune deve veder rafforzato il decentramento interno. Vi sono due ipotesi: secondo la prima, il comune dovrebbe conservare la sua unità ed identità storica e politica di municipio, quindi con un rafforzamento delle attuali circoscrizioni con poteri molto significativi, mentre l'altra ipotesi vorrebbe che si giungesse ad uno smembramento dell'unità politica attraverso più municipalità.

Ci si chiede allora a che cosa porterebbe, in questo secondo caso, il grande comune. Un organo, che pur dev'esserci, di coordinamento di queste municipalità quali funzioni dovrebbe avere? Di coordinamento o

di rappresentanza più generale? Su queste ipotesi, all'interno della nostra associazione, vi sono posizioni divergenti.

Ci rendiamo conto che tutto ciò non è secondario, però è assolutamente indispensabile rilevare l'obiettivo ingestibilità del grande comune oggi nell'ordinamento così come è regolato, per la complessità dei servizi tecnici e tecnologici che devono essere assicurati ai cittadini, mentre gli organi dei comuni, così come oggi funzionano, non sono in grado di rispondere ai requisiti minimi di funzionalità.

Inoltre, i poteri decentrati all'interno dei comuni hanno provocato nei primi anni una grande corsa alla partecipazione con una successiva forte caduta perchè i poteri stessi sono estremamente limitati. O si introduce il frazionamento dei grandi comuni in più municipalità, o in ogni caso, occorre aumentare in modo sostanziale il potere decentrato alle circoscrizioni.

Parlerò in seguito dell'autonomia statutaria. Qui però occorre dire che essa, nel caso del grande comune, è una garanzia per poter modellare in modo diverso i grandi comuni che poi, nella nostra Repubblica, non sono moltissimi. Abbiamo solo sei comuni con una popolazione superiore alle 500.000 unità e non abbiamo certamente più di 4 o 5 aree di tipo metropolitano secondo i concetti con cui si usano definire tale aree. Comprendiamo poi che è molto diverso il problema della grande municipalità di Roma, che attorno non ha un sistema in aderenza territoriale continua di insediamenti umani, rispetto alla grande conurbazione napoletana o milanese; per questi motivi solo una forte autonomia statutaria può modellare in modo diverso l'organizzazione di queste particolari aree metropolitane.

Per quanto riguarda la provincia, abbiamo discusso molto ed intendiamo farlo ancora con gli amici dell'Unione delle province italiane. Tuttavia, su un punto siamo assolutamente d'accordo. La provincia è un ente che ha una consolidata e rilevante collocazione nel quadro costituzionale del nostro Paese, che ha una storia più che centenaria e che ha dimostrato una costan-

te utilità e vitalità. Siamo certamente preoccupati, come rappresentanti dell'ANCI, che ai comuni non vengano tolte funzioni e attribuzioni e in ciò siamo forse un po' troppo interessati al nostro livello di governo; comunque ci rendiamo conto che vi sono dei livelli di programmazione e dei livelli conseguenti all'esercizio della funzione programmatrice, sempre nel quadro regionale; nonché funzioni di governo di area vasta che non possono che essere esercitate dalle province. In questo caso il disposto di cui agli articoli del disegno di legge circa il problema delle province ci trova concordi, mentre ci permettiamo di sostenere che non necessariamente tutti gli interventi di area vasta debbono essere svolti dalle province in quanto riteniamo che essi possano essere realizzati dai comuni nelle forme di associazione e di cooperazione cui avevo accennato precedentemente.

Dal punto di vista politico, tra gli argomenti che maggiormente ci preme sottolineare vi è quello della potestà statutaria.

Ora, noi pensiamo che sotto questo aspetto il testo del Senato, pur riconoscendo tale potestà, la riconosca in modo riduttivo ed incerto.

Non siamo d'accordo che sia affidato alla potestà statutaria nel sistema elettorale e conveniamo che questo deve essere disciplinato da una legge nazionale; però, per tutto il resto, soprattutto per il funzionamento degli organi del comune, per i loro rapporti, per il nuovo ruolo delle commissioni consiliari (molto importante nei comuni medio-grandi), crediamo ci debba essere assoluta autonomia.

Chiediamo inoltre grande autonomia sul piano organizzativo e della gestione del personale. Infatti, se ci dite che la riforma delle autonomie può essere varata, ma che deve tenere conto della legge sul pubblico impiego e del sistema legislativo già operante, allora rispondiamo che si ridurrebbe a ben poca cosa. Abbiamo l'assoluta esigenza, nei comuni medio-grandi, di poter pensare ad alcuni punti di dirigenza, magari con contratto privato e quindi con re-

munerazione e mobilità diverse dal settore pubblico, che consentano una gestione manageriale di servizi che hanno fortissime caratteristiche di gestione di impresa.

Ci lamentiamo spesso della mancanza di finanziamenti adeguati al sistema municipale; devo però farvi notare che — così come funzionano i nostri comuni — abbiamo tra le mani un'automobile che consuma un litro al chilometro o addirittura al metro; abbiamo cioè costi altissimi di gestione, che sono incompatibili in un normale sistema di impresa. Poichè si tratta di denaro pubblico da gestire con oculatezza e sotto controllo, possiamo pure immaginare che i costi siano più alti di quelli del settore privato; ma ci devono comunque essere dei limiti. Non possiamo pensare che il mattone pubblico debba costare due o tre volte più di quello privato, altrimenti non riusciamo a garantire quell'efficienza dei servizi che è richiesta dai cittadini.

Chiediamo quindi che l'autonomia guardi anche i sistemi organizzativi interni. Non è possibile prevedere sempre l'azienda specializzata, la municipalizzata, per la gestione di certi servizi. Possiamo pensare a un sistema autonomo nel comune, sottoposto ben inteso al controllo di efficienza e di gestione; un sistema snello, che non comporti tutto il dibattito politico relativo alla distribuzione delle cariche tutte le volte che si arriva alla costituzione di aziende.

Per concludere l'esposizione del nostro parere, passerei al rapporto con le Regioni. Abbiamo sempre cercato di stabilire un rapporto di collaborazione con il mondo regionale, ma ci siamo trovati di fronte a problemi delicati. Innanzitutto il mondo regionale è costituito da ventuno forti autonomie territoriali; non è un sistema numericamente diffuso come quello dei comuni e delle province. Devo dire che sotto questo aspetto la Conferenza dei presidenti delle Regioni ha maggiori difficoltà di funzionamento rispetto ad altre realtà, anche perchè ogni Regione correttamente e giustamente difende con forza la propria autonomia ed inoltre, diversamente dai comuni,

dalle province o dalle comunità montane, è poco portata a convergere su posizioni unitarie con le altre Regioni.

Il secondo problema è che siamo di fronte ad un comportamento molto difforme tra le Regioni del Nord e quelle del Sud. Però su un punto siamo d'accordo con le Regioni: o queste ritrovano la dignità della funzione loro assegnata dalla Costituzione, oppure si avvitano su se stesse in modo negativo, lasciando la bocca amara a chi difende le autonomie nel nostro Paese, ma anche agli stessi presidenti delle Regioni.

Ad esempio, i presidenti delle Regioni del Nord si dolgono sempre con noi e ci chiedono di essere aiutati nell'esercitare la delega delle funzioni. Ma sotto questo aspetto occorre guardare in faccia la realtà: la gestione amministrativa che si è creata storicamente frena la delega nell'esercizio delle funzioni: infatti il consiglio regionale si oppone — gestendo di fatto queste funzioni all'interno delle commissioni consiliari regionali — al loro trasferimento. I Presidenti invece vorrebbero liberarsi delle gestioni per fare acquistare alle Regioni un più alto livello politico decisionale nell'ambito della programmazione dello Stato, un ruolo diverso nella formazione del bilancio statale e così via.

Viceversa abbiamo Regioni meridionali che hanno avuto difficoltà enormi di funzionamento determinate da più complesse condizioni locali, da una storia delle autonomie molto diversa. Tutte cose che hanno portato a un difficilissimo rapporto fra comuni e province da una parte, cioè tra gli enti territoriali più vicini alla popolazione, e le Regioni dall'altra. Il Presidente sa che di tutto questo abbiamo avuto segnali anche nelle Aule parlamentari, magari segnali discutibili.

Da tutto ciò si coglie il clima che esiste nel Paese per quanto riguarda i rapporti tra i vari livelli istituzionali. Siamo convinti che i comuni e le province debbano accettare, cosa che fanno malvolentieri, il ruolo legislativo e programmatico delle Regioni, come a dire un ruolo vincolistico. Se le Regioni esercitano realmente il loro ruolo programmatico pongono dei vincoli

sull'esercizio dei poteri locali. Sotto questo aspetto, relativamente alle funzioni affidate dalla Costituzione, credo che i comuni debbano fare autocritica rispetto ai continui attacchi al sistema regionale, che in realtà esercita funzioni attribuite appunto dalla Carta costituzionale.

Ma su un altro punto non siamo d'accordo. Vi è infatti una tendenza in atto che porta le Regioni, più per un disegno di tipo politico che per la capacità di gestire veramente queste realtà, ad un sovraordinamento nei confronti degli enti territoriali, cioè a gerarchizzare. A questo proposito rifiutiamo ogni interpretazione estensiva dell'articolo 128 della Costituzione. Le funzioni degli enti locali sono determinate dalla legge della Repubblica e non da quella regionale; quindi certe estensioni interpretative, che pretendono di attribuire alle Regioni ulteriori funzioni amministrative o il potere di disciplinare la distribuzione di dette funzioni tra i comuni e le province o di imporre limiti non legislativi (molto più insidiosi e molto più reali soprattutto nelle Regioni che hanno un'alta capacità legislativa e regolamentare) che riducono o alterano la autonomia degli enti locali, vanno respinte.

PRESIDENTE. Quando lei ha parlato della necessità di rendere più evidente il carattere di legge-principio, piuttosto che scendere nei dettagli, intendeva riferirsi ai due filoni della delega al Governo e della libertà statutaria o ad altro?

TRIGLIA. Intendo riferirmi certamente a questi due.

PRESIDENTE. Qualcuno deve riempire poi i principi.

TRIGLIA. Noi, signor Presidente, siamo spaventati da due cose e cioè dal fatto che nel tentativo di regolamentare (ma qui c'è anche la passione civile di tanti che vengono, come *cursus honorum* politico, da questa realtà) si arrivi, poi, anche a vincolare. Quindi facciamo affidamento ad una forte potestà statutaria autonoma.

1^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (23 maggio 1986)

Il secondo punto è questo: noi temiamo che, in un Parlamento che ha le difficoltà di funzionamento che conosciamo, un articolato così lungo, così vasto, possa incontrare un *iter* sostanzialmente interminabile.

PRESIDENTE. Quindi i due filoni sarebbero questi: la legge delega ed una libertà statutaria più vasta.

SAPORITO. Vorrei sapere, per un grande centro come Roma, se è pensabile (anche rispetto al progetto di Roma capitale) che la competenza richiesta, l'autonomia statutaria di cui si è parlato, sia sufficiente per risolvere il problema o se non si ritenga (stiamo studiando un progetto per Roma capitale) di agire come per le capitali di altri Stati, per esempio Washington, Città del Messico, Caracas, eccetera, cioè concedere per legge una forma speciale di autonomia simile a quella del dipartimento federale.

DE SABBATA. Ci vuole una legge costituzionale, perchè ogni punto riguardante la nostra Repubblica fa parte di un comune, di una provincia o di una Regione.

VETERE. Posso rispondere, come si può ben capire, esprimendo un'opinione personale.

Intanto il presidente Triglia potrà dire che noi non abbiamo condotto un'analisi specifica sulla questione di Roma avendo rilevato, nell'ambito della nostra discussione, che la questione debba essere risolta attraverso una legislazione che regolerà l'insieme della materia anche per le altre aree metropolitane, ma non ci nascondiamo le difficoltà di attuazione.

Il senatore Saporito ha chiesto un'opinione intorno a questioni che si intrecciano tra loro, ma che non sono così strettamente identificabili. La questione di Roma capitale è cosa diversa dalla discussione sull'area metropolitana. C'è coincidenza di territorio, ma che ci sia pure una coincidenza assolutamente concettuale questa è materia quanto meno opinabile e se ne può discutere, perchè non c'è dubbio che

dal punto di vista dell'area metropolitana Roma ha una sua anomalia e atipicità nell'esistenza di un territorio molto vasto (160 mila ettari) che è grande quanto la provincia di Milano, come estensione complessiva, ma non è vero che non ci sono dei fenomeni — come qualcuno ha voluto definirli — di colonizzazione; non sono della stessa natura, ma esistono. Infatti ci sono alcune direttrici che hanno lo stesso tipo di caratteristiche e di sistemazione, e nel corso di questi 20-30 anni nel Lazio si è urbanizzato qualcosa come 100 mila ettari di territorio.

È facile quindi capire i rischi che attorno al problema della capitale si accrescono con contraddizioni che nel corso di questi anni avevamo cercato di risolvere sul più vasto territorio metropolitano e regionale.

Pertanto non penso che ci possa essere una pianificazione del territorio al di fuori di un contesto e di un'autorità che sia più ampia della stessa autorità comunale così come è oggi. Sarà l'autorità metropolitana così com'è preventivata e cioè la provincia metropolitana? Questa è materia su cui la discussione è aperta e le opzioni possono essere diverse.

Sarei contrario, dal nostro punto di vista, a trasferire esperienze altrui, come quella ricordata di Washington, per il governo del territorio in parola.

Avremmo bisogno, piuttosto, di un tipo di collegamento, di collaborazione tra Stato, Regione, provincia e comune, che non c'è ancora, per cercare di affrontare insieme le questioni della capitale e di distinguerle da quelle che possono riguardare l'area metropolitana, pur non separandole meccanicamente.

TRIGLIA. Ma abbiamo escluso che ci sia una specificità costituzionale di Roma: in realtà la specificità è quella del collegamento con lo Stato.

MANCINO. Farò alcune domande con delle premesse molto brevi.

Uno dei punti più criticati del vecchio testo è quello relativo all'autonomia statutaria; la critica è di carattere più generale:

avete ingabbiato, si rileva, i comuni in relazione all'esercizio della loro potestà statutaria.

La domanda che pongo è la seguente: se si condivide il fatto che l'assetto delle competenze è ribaltato, nel senso che quelle del consiglio comunale sono specifiche, e quelle della giunta, essendo di attuazione, sono generali, scelta questa strada, non diventa inevitabile una sorta di condizionamento rispetto all'autonomia dei consigli comunali nella valutazione complessiva della distribuzione delle competenze?

La mia opinione è che sarà difficile, se il legislatore nazionale non risolverà la questione in termini tassativi, che i consigli comunali si spoglino di competenze anche minute a favore delle giunte. Pertanto, che cosa ne pensa l'ANCI? La seconda domanda riguarda un problema che non è stato affrontato ma qualcuno ne ha anche scritto e cioè: l'autonomia statutaria è soggetta alle oscillazioni politiche contingenti o deve avere, al pari dell'autonomia statutaria delle Regioni, un qualche riferimento di certezza e di stabilità? Perciò, la modifica dello statuto va sottoposta a *referendum*? Mi spiego: c'è bisogno del *referendum* oppure si dovrà ricorrere ad un altro filtro? Quello della Regione è il Parlamento; ma se l'autonomia statutaria è soggetta alle oscillazioni di quadro politico diventa difficile immaginare la stabilità nella divisione delle competenze. È, questo, un argomento di non poco conto.

Sui modelli di governo, nonostante tutte le censure e nonostante le riflessioni che sono avvenute anche di recente in Parlamento, abbiamo immaginato una tripartizione: un organo esecutivo monocratico, il sindaco, e un mini-organo consiliare per i piccoli comuni; la tripartizione normale tra sindaco, consiglio e giunta comunale; infine, il governo dell'area metropolitana.

Poichè non escludiamo modifiche, sui modelli di Governo vorrei avere delle idee un po' più chiare.

Abbiamo puntato su un modello di governo quasi unico col risultato che, non potendo risolvere a breve termine la questione delle aree metropolitane, finiamo col

governare Roma ed un comune di mille anime nello stesso modo. Per avere modelli di governo, non possiamo affidarci alla fantasia dei consigli comunali, ma abbiamo bisogno di una cornice entro la quale possano esercitarsi successivamente le opzioni dei consigli stessi. Credo che su tale argomento avremmo bisogno di una riflessione dell'ANCI.

La critica più dura è sulle funzioni. Ci è stato rimproverato di avere confermato la scelta totalizzante a favore dei soli comuni, come avvenuto con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Abbiamo parlato di compiti di programmazione rispetto all'ente intermedio, ma anche la dottrina più avanzata pone il problema delle funzioni. Intendiamo conservare la preferenza ai comuni o ci può essere nei tre settori organici un'attribuzione di funzioni sia ai comuni che alle province, distinguendole con riferimento alle scale diverse di intervento? È una domanda che desidero porre, in quanto è piuttosto insolito registrare una convergenza fra le richieste dell'ente intermedio e le riflessioni dottrinarie, mentre alcune forze politiche continuano a confermare una loro indisponibilità ad assecondare questo diverso impianto.

Vi è poi il problema del decentramento che riguarda le grandi città: anche tenendo conto della povertà di iniziativa dei consigli comunali e di una sorta di istinto di conservazione degli stessi, (poichè è fuori discussione che il potere politico di indirizzo spetta ai consigli comunali) vorrei sapere come si colloca l'ANCI rispetto all'inevitabile crescita delle funzioni amministrative e gestionali in testa al decentramento. È una delle questioni centrali: la Regione non fa le deleghe, ma i comuni sono restii ad attribuire le funzioni amministrative agli organi di decentramento.

TRIGLIA. C'è un problema generale che il senatore Mancino molto intelligentemente ha colto: gli organi elettivi assembleari; ciò è vero per il Parlamento ed è drammaticamente vero per i consigli regionali. I presidenti delle Regioni ci dicono che la

maggiore difficoltà al conferimento delle deleghe è rappresentata dalla durissima resistenza dei consigli regionali nonchè delle commissioni regionali in quanto il consigliere regionale non intende retrocedere dalla sua posizione di gestore dalla quale può esercitare un rilevante potere politico di condizionamento. A mio sommo avviso in materia statutaria, così come in materia di decentramento, è la legge nazionale che dovrebbe stabilire le funzioni. La libertà statutaria verte maggiormente sulla organizzazione, ma guai se consentissimo al consiglio comunale di decidere in ordine ai poteri della giunta. Ritengo quindi necessaria un'indicazione legislativa ferma, anche se non troppo minuta, delle funzioni gestionali il cui esercizio è sicuramente attribuito alla giunta e non al consiglio, indicazione un po' più specifica rispetto all'attuale stesura del testo.

Un altro problema è quello della stabilità; la Carta costituzionale, ad esempio, è stabile perchè la sua modifica è demandata ad una maggioranza qualificata, e pensiamo che un meccanismo del genere debba essere previsto anche per l'autonomia statutaria in quanto non può essere soltanto la maggioranza del momento a dettare lo statuto.

Immaginiamo che lo statuto possa regolamentare forme di partecipazione referendaria dei cittadini all'interno del territorio, anche in modo consultivo. È pur vero, come diceva il senatore Mancino, che lo stesso problema si pone dai consigli verso la giunta nonchè dai consigli comunali verso le forme di decentramento; c'è la generale constatazione che il decentramento può funzionare solo dove la misura demografica del comune è di notevole ampiezza, o dove la natura geografica degli insediamenti nel comune è tale da suggerire forme di decentramento, per esempio grande distanza della frazione rispetto al centro. Anche a questo proposito dobbiamo constatare con amarezza che da parte dei consigli vi è una grande difficoltà a trasferire le funzioni, e quindi il mio parere è che, nonostante l'invocazione di una sempre più vasta

autonomia, alcuni elementi debbano essere garantiti dalla legge.

GARIBALDI. Il presidente Triglia ha fatto accenno all'esigenza di dinamicizzare la gestione di determinati servizi, ed ha anche prospettato l'ipotesi di una gestione manageriale, anche se credo che «manageriale» rimanga soltanto un modo di dire in quanto potrebbe darsi il caso di un funzionario in grado di essere veramente *manager*, come quello di un consulente presunto *manager* che tale invece non è. Il problema verte su come realizzare strutturalmente l'ipotesi di una gestione funzionale ed efficiente, che peraltro è stata invocata anche dalla CISPEL, in rapporto alla gestione delle aziende municipalizzate, alla viscosità del mezzo in cui si muovono e alle conseguenti remore degli enti gestori che hanno rivendicato autonomia anche nei confronti dei comuni. Come si può pensare una soluzione di questo genere per dare contenuto all'efficienza, tenuto anche conto della carica di suggestione che il concetto riveste?

Sono sindaco di un comune di 915 abitanti, ed esagerando potrei dire che i problemi del mio comune sono quasi uguali a quelli di Roma, in termini di giornate di lavoro in quanto si deve fare tutto con l'aggravante che non si ha un funzionario capace di interpretare in maniera conforme al dettato legislativo le regole stabilite dal Parlamento affinché si possa esercitare, a livello periferico, l'autonomia dell'ente. Voglio sottolineare il problema del segretario comunale perchè non si può ignorare che egli è un punto chiave, soprattutto nei comuni di piccole dimensioni. Non possiamo neanche sottovalutare i problemi di tre milioni di italiani che vivono in piccolissimi comuni. Ve ne sono alcuni nei quali il sindaco è in «potestà» per forza di cose, perchè il segretario comunale nella migliore delle ipotesi non è all'altezza e nella peggiore non c'è. Nel mio comune, ad esempio, vi è un segretario comunale di 38 anni che ha problemi seri personali che non gli consentono di svolgere adeguatamente il suo lavoro.

Per tutti questi argomenti occorre pensare ad un meccanismo di sperimentazione che potrebbe anche essere di facilitazione alla loro soluzione unitaria. Bisogna trovare nei fatti qualcosa di nuovo, invece di formulare proposte solo a parole senza riuscire mai a realizzare niente di sostanziale.

BIGLIA. Il presidente Triglia ha fatto riferimento a due punti: quello dei comuni piccoli e quello delle aree metropolitane. La mia domanda è la seguente: nelle soluzioni che si prospettano per risolvere questi problemi, non ritiene il presidente Triglia che vi sia pericolo di svuotare il precepto costituzionale secondo cui i livelli di governo locale devono essere tre e soltanto tre?

Voglio poi formulare un'altra domanda alla quale il presidente Triglia potrà anche rispondere con una battuta, o invece dare una risposta di contenuto. Che differenza vede l'ANCI tra l'autonomia statutaria e quella potestà regolamentare che già attualmente gli enti locali hanno?

PERNA. Voglio tornare un momento sulla questione delle aree metropolitane. Mettiamo da parte l'ipotesi, che mi pare non abbia dato grandi risultati nemmeno altrove, di un ordinamento della capitale fatto in funzione del Governo centrale. Indipendentemente dai problemi di Roma, mi domando come sia possibile il funzionamento dell'area metropolitana i cui meccanismi sono solo quelli dell'intesa fra i vari livelli di governo, elettivi e non, coinvolti nell'attività amministrativa dell'area metropolitana stessa. A me pare che sia un po' difficile.

Mi domando se l'area metropolitana debba coincidere con qualcosa che somigli ad una specie di provincia, come qualcuno ha proposto, nell'ambito del cui territorio ci siano delle municipalità minori e se alla Regione debba restare un potere di impulso di legislazione ma non di governo effettivo. Mi domando poi se su territori così organizzati debbano scaricarsi anche notevoli deleghe da parte del Governo centrale.

In questi termini penso che le aree me-

tropolitane funzionerebbero, altrimenti la molteplicità dei centri di elaborazione, direzione e governo specifico, per settori o per territori, porterebbe alla paralisi.

Non voglio certamente fare l'elogio del governatorato fascista, ci mancherebbe altro; tuttavia, come cittadino romano, debbo constatare che qualunque progetto di opera pubblica è soggetto a tali e tanti passaggi — e a sempre nuove idee che all'interno di ogni istituzione o Ministero o ufficio si lanciano per poterlo realizzare in un modo o nell'altro — che poi la durata delle realizzazioni è talmente lunga che si ritorna sempre al punto di partenza. Non mi voglio dilungare su ciò, ma, a parte il fatto che il comune di Roma ha un enorme territorio, è molto difficile che un comune importante che venga chiamato a far parte di un'area metropolitana non schiacci tutti gli altri comuni e a sua volta non sia in qualche modo condizionato e qualche volta paralizzato dall'intervento della Regione o del potere centrale. Credo che occorra meditare su un problema del genere.

DE SABBATA. Vorrei qualche ulteriore precisazione per quel che riguarda le unioni dei comuni che non sono configurate nel testo del disegno di legge.

Inoltre vorrei avere qualche altro elemento di valutazione circa le cosiddette unità di gestione, nonchè sulla norma in base alla quale i segretari comunali sono dipendenti dello Stato.

TRIGLIA. Il principio dell'autonomia statutaria come maggiore libertà organizzativa nella gestione del comune è fondamentale. Siamo legati ad un sistema tutto burocratico e pubblico di gestione dei servizi locali.

A proposito della CISPEL, che qualcuno ha nominato, va detto che le problematiche ad essa relative, con la legge Giolitti sulle aziende municipalizzate, non sono paragonabili a quelle dei comuni perchè il direttore di un'azienda municipalizzata ha poteri ed una libertà di movimento gestionale che nessun funzionario comunale ha all'interno di un comune. Ora immaginiamo che

cose analoghe possano avvenire all'interno dell'amministrazione comunale, ma anche senza dare luogo sempre all'azienda. Vi pongo soltanto una questione esemplificativa; il comune di Milano ha speso nel 1985, tra comune e aziende, 5.321 miliardi. Comune e aziende di Milano, quindi, sarebbero in Italia, per fatturato, il terzo gruppo dopo IRI e FIAT.

Il comune di Milano per la gestione comunale di parte corrente non ha nessun funzionario responsabilizzato verso l'esterno. È veramente molto difficile immaginare che vi siano sette o otto posizioni di speciale responsabilità che facciano riferimento a grandi settori quali quello tecnologico, ma anche al sistema informatico ed organizzativo e alla gestione del personale? Questi settori sarebbero affidati, in un comune come Milano, a sette o otto dirigenti a contratto privato che hanno la responsabilità verso la giunta, verso il consiglio ed anche verso i cittadini.

È immaginabile che essi possano godere di una propria libertà gestionale?

Contro di ciò sembra che sia il problema dei segretari comunali. In una prima stesura, il gruppo ristretto che ha preparato questo documento aveva previsto la municipalizzazione dei segretari comunali.

La tesi non è passata, ma non per ragioni di principio. Anzi, sembrerebbe ostare alla libertà e all'autonomia del comune il fatto che esista al suo interno un elemento dell'organizzazione statale.

CIAFFI, sottosegretario di Stato per l'interno. Sarebbe la spia del Governo.

TRIGLIA. Abbiamo però dovuto amaramente constatare che in certe situazioni il segretario non solo non è di ostacolo, ma è addirittura una garanzia di funzionamento della stessa istituzione. E lo dico con qualche amarezza.

DE SABBATA. Nessuno ha proposto di abolire il segretario comunale.

TRIGLIA. Prendiamo ad esempio un livello gestionale importante dove non c'è

nessuna figura statale: le unità sanitarie locali. La mancanza di un funzionario gerarchicamente dipendente dallo Stato che trasmetta gli atti previsionali e consuntivi delle unità sanitarie è costato a questo Paese probabilmente più di 10.000 miliardi. Per quattro anni infatti siamo andati avanti senza conti a causa del ritardo di trasmissione degli atti.

Detto questo, riteniamo ci siano alcune cose da cambiare nella posizione dei segretari comunali. Nei grandi comuni il segretario non è il capo del personale: di fatto è il notaio della giunta e del consiglio e crediamo che questa funzione possa ancora essere svolta appunto nei grandi centri. Comunque il documento finale dell'ANCI non è per la municipalizzazione, perchè crediamo che questa darebbe luogo, in vaste parti del Paese, a designazioni di segretari di natura non solo politica, ma partitica, spesso deteriore, che pensiamo metterebbero in difficoltà il comune.

A proposito dell'elezione diretta, siamo dell'idea che non debba rientrare nell'autonomia statutaria il sistema elettorale.

Circa le unioni dei piccoli comuni, prendiamo atto che in questi anni le Regioni hanno fatto nascere più di cento comuni, ma non ne hanno abolito nessuno. Per cui è difficile che il costume cambi da oggi a domani. Ma cosa osta all'abolizione del piccolo comune? Ci sono anche problemi di cultura e di storia; pertanto chiediamo che vengano salvaguardate le funzioni di rappresentanza, di riconoscimento della propria identità.

PRESIDENTE. Lei sta parlando del palazzo comunale.

DE SABBATA. Non abbiamo parlato di fusione, ma di unione dei comuni.

TRIGLIA. Oggi abbiamo sistemi elettorali frazionali sarebbe perciò possibile immaginare lo stesso sistema per comuni che si uniscono conservando la generalità delle funzioni. Il senatore Biglia ha ragione quando afferma che i livelli sono tre, ma prendiamo atto ormai che esistono aspetti

gestionali di alcuni grandi servizi nel nostro Paese che è difficile attribuire ad un determinato livello.

Dicevo poc'anzi che in un paese che non ha Costituzione, vale a dire il Regno Unito, si è diviso il territorio sotto la competenza di dieci autorità che controllano le acque, da quelle del mare a quelle potabili, da quelle utilizzate dall'industria agli scarichi. Ebbene non si è potuto attribuire questa funzione ai municipi o alle contee o allo stesso Stato; si è creata invece un'autorità a cui partecipano tutti i livelli locali, così come anche le associazioni industriali, il mondo della pesca e così via. Ho citato questo esempio non per dire che deve essere riprodotto qui, ma per sottolineare che ci sono alcune funzioni difficilmente collocabili in maniera esclusiva ad un livello di governo.

VETERE. Circa il problema di Roma, se la Commissione credesse opportuno di dover tenere una discussione su questo tema, credo sia giusto che siano rappresentati qui il sindaco e i capi gruppo. Non ho la pretesa di prendere da solo la parola sull'argomento.

Vorrei, però, dire che le osservazioni avanzate dal senatore Mancino in qualche modo mi trovano consenziente. È chiaro che l'autonomia statutaria fissa dei principi e non è un foglio di carta bianca su cui ognuno scrive ciò che crede; non sarebbe possibile non solo dal punto di vista costituzionale, ma nemmeno da quello logico. Sono anche convinto (è una polemica vecchia, ma va risolta) che non è possibile ammettere come fatto naturale e scontato che la giunta eserciti i poteri in luogo del consiglio comunale, né che quest'ultimo eserciti poteri minori che potrebbero essere facilmente delegati.

Ci vuole un punto fermo sul fatto che il ricorso all'articolo 140 del testo unico, così come è avvenuto, non può andare avanti. Si deve affermare con chiarezza che la giunta ha determinati poteri e il consiglio ne ha altri, ma oltre non si deve andare. Come ha detto perfettamente il presidente

Triglia, l'autonomia statutaria riguarda anche le forme dell'organizzazione.

Il senatore Mancino inoltre poneva il problema del decentramento. Nel nostro documento c'è un punto su cui abbiamo discusso e convenuto: gli atti delle circoscrizioni devono essere definitivi, cioè non devono essere sottoposti alla giunta o al consiglio comunale. Oggi invece siamo in una fase in cui la difficoltà di gestione generale si trasferisce dall'alto verso il basso.

Riguardo alla questione che più ha appassionato questa mattina, cioè quella della managerialità, intanto dico che è attinente all'insieme della struttura pubblica italiana e non soltanto ai comuni. Anche nei Ministeri vi sono centri tecnologicamente avanzatissimi e non sempre il volume della spesa corrisponde ad un'effettiva facoltà di scelta da parte degli operatori, perchè ci sono spese obbligatorie e fisse che non danno luogo altro che ad atti ripetitivi.

Perchè non si segue per certi servizi il principio delle grandi aziende, dei grandi organismi sovracomunali? Per esempio, anche se in questo momento ho un procedimento davanti alla Corte dei conti per questo problema, credo di avere fatto bene a sciogliere la Stefer e di aver contribuito a costituire un'azienda regionale per i trasporti.

Questa azienda consortile, che è regionale e che dovrebbe inglobare lo stesso trasporto urbano, risolve il problema dell'efficienza e della funzionalità ed anche quello della competenza. Se queste grandi aziende vengono costituite al livello di area compatibile, a chi dovrà riferirsi questo servizio? A quell'autorità che lo avrà costituito a seconda dell'area nella quale il servizio stesso opererà. E questo può valere per i trasporti, per i rifiuti solidi urbani, per l'acqua, eccetera. Il decentramento, sulla base di questi principi, si semplificherebbe e i tre livelli potrebbero in qualche misura rimanere, ma avendo natura diversa. A mio giudizio, uno di questi livelli è l'autorità metropolitana; che potrà essere la provincia metropolitana, come avete detto voi o

1^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (23 maggio 1986)

qualche altra cosa. Credo che con questa combinazione si potrebbe raggiungere un certo risultato.

Tuttavia su Roma è giusto che, naturalmente, si discuta con tutti coloro che ne hanno facoltà.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il presidente dell'ANCI, senatore Triglia, ed i suoi collaboratori, e dichiaro conclusa l'audizione.

Vengono congedati i rappresentanti dell'ANCI.

Vengono quindi introdotti i rappresentanti della Lega nazionale per le autonomie e i poteri locali

Audizione dei rappresentanti della Lega nazionale per le autonomie e i poteri locali.

PRESIDENTE. Rivolgo ai rappresentanti della Lega nazionale per le autonomie e i poteri locali un vivo ringraziamento per aver accettato l'invito a partecipare ai nostri lavori e do senz'altro la parola al dottor Simonelli per un'esposizione introduttiva.

SIMONELLI. La ringrazio, signor Presidente, e presento i miei collaboratori: il segretario nazionale senatore Stefani, il segretario nazionale aggiunto Angrisani, il componente della segreteria nazionale Bellinazzo, il responsabile dell'Ufficio di segreteria Anello ed il componente dell'Ufficio di segreteria Pica.

Abbiamo predisposto un breve documento, pertanto mi limiterò a riassumerne i contenuti.

Intanto vogliamo esprimere a lei ed alla Commissione il ringraziamento per l'invito a questa serie di audizioni estremamente utili per avviare l'ulteriore fase di messa a punto della legge di riordino delle autonomie. Sappiamo anche che intorno alla ripresa dei lavori della Commissione del Senato aleggia un diffuso scetticismo tra gli addetti ai lavori.

PRESIDENTE. Mi auguro infondato.

SIMONELLI. Ci auguriamo che sia così, anche perchè pensiamo che, al di là dei tempi complessivi che la messa a punto della riforma richiederà nei due rami del Parlamento, è comunque importante che arrivi un segnale almeno dal Senato, giacchè ormai le questioni si stanno trascinando l'una attaccata all'altra e il rallentamento della riforma dell'ordinamento porta con sè indubbiamente ragioni per rallentare la riforma della finanza locale e regionale, provvedimenti di grande importanza, ma che continuano a tardare.

Abbiamo esaminato il testo elaborato dalla 1^a commissione per i disegni di legge n. 133 e n. 311, e lo consideriamo un buon lavoro, anche se naturalmente il tempo passato dalla stessa messa a punto del provvedimento richiede una serie di ulteriori approfondimenti. Siamo tra quelli che pensano che un faticoso, lungo e appassionato lavoro di messa a punto sia stato fatto già elaborando un testo di grande interesse. Pertanto i rilievi che facciamo vanno nel senso di un ulteriore progresso sulla strada che è stata tracciata.

Abbiamo indicato tre questioni generali ed alcune più particolari. La prima è che va ancora più rimarcata la natura di legge di principio che dovrebbe avere questo provvedimento. È un'impostazione che è stata data al provvedimento. Il relatore, senatore Mancino, ha ripetuto nella sua relazione che si può andare ancora avanti in questo smagrimento, in questa depurazione del testo da tutte le questioni che appartengono a descrizioni di dettaglio e che non dovrebbero esservi contenute ma che tutt'al più dovrebbero essere fatte oggetto di una delega, per argomenti specifici e per ambiti ben definiti, al Governo per quei provvedimenti che meritano un ulteriore approfondimento, oppure — dove possibile — con un rinvio al legislatore regionale per quegli ambiti che la legge regionale può affrontare.

La seconda questione preliminare riguarda il ruolo delle Regioni. Credo che si debba dire in proposito che le difficoltà, dovu-

te alla caduta di peso politico delle Regioni, costituiscono un problema che preoccupa tutti in maniera enorme, e sotto questo profilo una maggiore considerazione del ruolo delle Regioni anche nella legge di riordino delle autonomie potrebbe riuscire utile, in questo momento, sotto un duplice profilo: da un lato per rafforzarne il ruolo politico e, quindi, il ruolo di enti di indirizzo, coordinamento, programmazione e di decisione; dall'altro, viceversa, depotenziare il ruolo amministrativo, perchè le Regioni hanno dimostrato di fare un uso estremamente limitato della delega.

Pertanto è opportuno, a nostro avviso, che si proceda ad un riparto delle funzioni locali direttamente in capo a province e comuni, cioè operando per via legislativa quel riparto di funzioni tra i diversi livelli locali che le Regioni, per parte loro, attraverso l'uso della delega, hanno dimostrato di non poter operare.

Quindi un depotenziamento di mera gestione e, d'altra parte, il riconoscimento di un ruolo di coordinamento soprattutto sul terreno della politica di investimento e della politica di piano delle Regioni.

La terza questione di carattere generale è relativa alla necessità di prevedere delle forme di coordinamento e di raccordo tra i diversi livelli dell'ordinamento. Noi pensiamo che sia difficile un riparto di materie estremamente rigido che fissi degli ambiti di competenza esclusiva per comuni e province. Una certa possibilità di differenziazione potrebbe essere affidata anche alla legge regionale.

Inoltre, per quanto riguarda una serie di servizi di «area vasta», non c'è dubbio che anche in base al testo del disegno di legge c'è il rischio di una certa sovrapposizione di compiti tra le province e le forme di associazione dell'intercomunalità. Allora è possibile che in determinate circostanze l'una soluzione sia preferibile all'altra; un riparto di competenze molto rigido rischierebbe invece di creare dei problemi e di creare disarmonie, anche se per certa materia è bene che ci siano degli ambiti definiti. Facciamo un esempio: quando parliamo delle competenze della provincia sap-

priamo che in tema di riparto delle funzioni c'è stata chiarezza e la dottrina ha detto che prima si sarebbero dovute individuare tutte le funzioni da attribuire al sistema delle autonomie e solo successivamente procedere al riparto delle funzioni. Questa è la storia dell'uovo e della gallina, di chi nasce prima e chi dopo, ma non c'è dubbio che quando tentiamo di individuare le funzioni della provincia, ripercorrere il testo unificato dei disegni di legge ci dà un po' l'impressione di rileggere una storia che è già vecchia; lo dico con consapevole autocritica in quanto all'approdo che rintraccia nelle competenze delle province il momento di programmazione siamo arrivati, anche attraverso le nostre proposte, negli anni in cui la programmazione sembrava essere una nuova dimensione dell'ente intermedio. I tempi però sono molto cambiati e a quella programmazione onnicomprensiva di piani che si incastravano l'uno dentro l'altro come scatole cinesi non crede più nessuno. Oggi, si programma per progetti, per piani di investimento, o per piani integrati di settore e quindi attribuire alle province un ruolo eminentemente programmatico significa illudersi sul loro possibile ruolo visto che l'odierna programmazione spetta alle Regioni che con fatica riusciranno ad attuarla. La provincia può certamente collaborare alla programmazione regionale anche accogliendo gli spunti provenienti dagli altri enti locali, ma è necessario che le sue competenze siano definite anche sul terreno della gestione; a livello di area vasta ci sono dei servizi — e cito tra tutti quelli che nascono dall'emergenza ecologica, la tutela dell'ambiente, il disinquinamento e lo smaltimento dei rifiuti — dei quali oggi le competenze si intrecciano in modo tale che tutti si occupano di tutto e nessuno decide niente, col rischio di una sostanziale fuga dalle responsabilità; si tratta invece di un tipico ambito dei poteri della provincia.

Ho citato un caso specifico proprio perchè, al riguardo, nel disegno di legge qualche competenza spetta ai comuni, qualcun'altra alle province, e non si capisce a chi spetti il potere reale in questo settore.

Ci sono due esigenze che vanno tenute presenti: da un lato quella di individuare, laddove sia possibile ed opportuno, ambiti di competenza definiti, e dall'altro una certa flessibilità nell'attribuzione delle competenze, soprattutto per i servizi di area vasta, tra le forme di intercomunalità ed il ruolo e le competenze delle province.

Tra i vari punti contenuti nel nostro documento ne richiamo rapidamente soltanto alcuni. Va benissimo il discorso dell'autonomia statutaria e regolamentare che è certamente uno dei punti di forza del disegno di legge, ed anche per questo aspetto una disciplina eccessivamente minuziosa in ordine alla formazione dei regolamenti e degli statuti nuoce ad una completa realizzazione della autonomia.

Sempre nell'ambito della autonomia statutaria potrebbe esser dato un maggior peso alle forme di partecipazione e di informazione dei cittadini: c'è l'esigenza non più soltanto di garantire anche a livello regionale strumenti di partecipazione — di cui si sono occupati gli statuti regionali — ma vi è anche un'esigenza di informazione e di trasparenza dell'attività amministrativa che probabilmente gli statuti potranno rendere concretamente fruibile.

In tema di forme associative per la gestione di servizi comunali si ritiene — e in questo siamo perfettamente d'accordo con le proposte formulate dalle Regioni e dall'ANCI — di allargare la fascia delle possibili forme associative oltre che alle convenzioni e alle associazioni intercomunali previste dal disegno di legge, anche alla gestione comune che è stata proposta in altri documenti dell'associazione.

Per quanto riguarda le comunità montane è valutato positivamente il tentativo di condurle ad uno dei modelli associativi previsti dal disegno di legge che è quello dell'associazione obbligatoria di comuni, ma ciò non deve di per sè significare che le comunità montane debbano essere private di alcune peculiari funzioni loro attribuite dalle leggi regionali, soprattutto per quel che riguarda una certa programmazione dello sviluppo della loro comunità, mentre il disegno di legge per le comunità

montane prevede la gestione degli interventi speciali comunitari. Riteniamo invece che debbano mantenere le attuali competenze, tenendo anche conto della loro possibilità di aggregare utilmente i comuni, per esempio in materia di pianificazione urbanistica svolgendo di fatto, per certi versi, le funzioni di grande comune.

Per quel che riguarda il tema della variazione delle circoscrizioni comunali e dei piccoli comuni, non c'è dubbio che bisogna procedere al superamento dei «comuni polverosi», ed il senatore Mancino ha detto al riguardo cose pregevoli, anche se è difficile immaginare forme obbligatorie e vincolanti e sarebbe più percorribile la strada delle incentivazioni: anche in questo caso le Regioni possono svolgere un utile ruolo per realizzare l'unione di comuni e superare la micro dimensione comunale che rende impossibile fornire servizi di qualità.

Quello delle aree metropolitane è forse uno dei temi più controversi e sul quale varrebbe la pena di un'ulteriore riflessione. In questo campo non si può gettare la croce addosso a nessuno, e le opinioni sono molto discordi. Tra l'altro, se si deve arrivare, come sembra giusto fare, alla costituzione di un'autorità di area metropolitana in quanto c'è l'esigenza di un governo unitario dei fenomeni di area metropolitana, la soluzione individuata dal disegno di legge sembra difficilmente garantire questo risultato. C'è un certo sovrappioppamento istituzionale tra provincia metropolitana, comune maggiore — che rimane pur dividendosi in municipalità — e gli altri comuni, e si rischia pertanto che tutti si occupino della stessa cosa senza che ci sia quella sostanziale novità che nell'orientamento inglese è l'*authority*. Mi rendo conto della difficoltà di trovare una soluzione che superi di fatto la dimensione ed il ruolo del grande comune metropolitano, ma se si vuole trovare una soluzione per il futuro bisogna affrontare radicalmente il nodo del problema in quanto quelle intermedie rischiano di non offrire risultati soddisfacenti.

In tema di decentramento forse non conviene dare per scontato che la legge 8 aprile 1976, n. 278, sia saltata e che pertanto

sia opportuno mantenere la legislazione precedente. In tema di controlli sono apprezzabili le proposte avanzate, soprattutto per quel che riguarda quelli di legittimità, nonchè la previsione di una maggiore professionalità dell'organo regionale di controllo. Ci pare meno condivisibile la previsione di quel generale potere di impugnativa del Governo davanti ai TAR per atti non sottoposti al controllo. Crediamo anche giusto procedere verso controlli sull'efficienza della gestione, e forse nell'ambito della autonomia statutaria si potrebbero fissare norme al riguardo non nel senso di una disposizione dall'esterno, ma come scelta di autoconsapevolezza degli enti locali che sentono la necessità di render conto dell'efficacia della loro azione. Quindi, controllo di gestione dell'autonomia statutaria.

Da ultimo voglio considerare la posizione dei segretari comunali. Credo che sia uno dei punti sui quali vale la pena di fare ancora qualche riflessione al fine di verificare se convenga o meno mantenere la figura dei segretari comunali nell'ambito delle amministrazioni locali.

Qualche ulteriore considerazione potrebbe essere fatta per quanto riguarda i problemi della responsabilità e dello stato giuridico.

In sintesi queste sono le indicazioni che abbiamo formulato e che crediamo siano abbastanza in sintonia con quello che esprimono le associazioni autonomistiche. Crediamo che il tema della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, proprio perchè torna ad essere dibattuto dopo molte battaglie della dottrina, della cultura oltre che in sede politica, meriti di avere un esito soddisfacente. Si è lavorato talmente tanto che vale la pena di fare ancora uno sforzo per migliorare il testo dell'attuale disegno di legge. Sarebbe deleterio se, da parte di organizzazioni che esprimono la voce delle autonomie, si desse un taglio settoriale e particolaristico — un po' da corporazioni — a queste considerazioni.

Ci siamo sforzati di non porci nell'ottica nè dei comuni nè delle province, ma di tenere conto di tutti i livelli.

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Mi pare di aver rilevato un fatto di notevole novità nella relazione che abbiamo testè ascoltato, e cioè che il ruolo eminentemente programmatico della provincia appare datato e quindi va riconsiderato alla luce dell'esperienza anche perchè vi è la difficoltà di attuare una programmazione definita a scatole cinesi. A questo proposito basta citare alcuni settori come la sanità, la difesa del suolo, l'assetto del territorio.

Credo che il nodo di tutta la riforma sia la conciliazione tra l'attribuzione per materie e l'effettivo esercizio delle tante funzioni che questi settori comportano. La titolarità in capo al comune di determinate funzioni comporta un esercizio che parte dal comune e che quindi cresce per processi associativi aziendali. Tuttavia, ci si può scontrare con altri livelli. Ad esempio, passando all'assetto del territorio e alla difesa dell'ambiente, mi pare che sia stato adombrato un concetto di sussidiarietà nell'assegnazione delle funzioni.

L'attribuzione delle funzioni per materie mi sembra non reggere più alla luce dell'esperienza. Pertanto mi domando se, per determinate funzioni, non sia possibile delineare una linea di attribuzioni sussidiarie per livelli di problemi anche all'interno della stessa materia. Poichè questo mi sembra il fatto più nuovo del ripensamento del ruolo dell'ente intermedio, visto non più solo come ente di programmazione, mi chiedo cosa possa succedere per l'esercizio e la titolarità di tali funzioni, e cioè se esse possano anche essere demandate a livelli diversi di governo.

MANCINO. La mia domanda è la seguente: quanto alle funzioni, riteniamo di poter confermare la semplificazione operata dal legislatore delegato con il completamento del trasferimento delle stesse agli enti locali oppure, approfittando di una legge di principi che riguarda tutto il sistema delle autonomie, possiamo accedere alla tesi avanzata dalla dottrina di una funzione binaria con specificazione a seconda della scala di interventi? La funzio-

ne esercitata dal comune, cioè, deve escludere una possibilità di esercizio su area più vasta da parte della provincia?

Se si ritiene di aver superato quello sbarramento, può darsi che anche le funzioni sanitarie possono essere esercitate a scala comunale dal comune e a scala sovracomunale da un livello diverso, debole essendo — almeno è questa l'opinione di molti — la strumentazione offerta attraverso le cosiddette associazioni intercomunali obbligatorie (queste, infatti, darebbero vita ad aziende con amministratori di terzo livello, cioè assolutamente scadenti).

In secondo luogo, vorrei sapere se è condivisa la tesi che il Ministero dell'interno eserciti una legittimazione attiva ad impugnare tutti gli atti di governo degli enti locali. Questa è infatti, una delle critiche più robuste che vengono rivolte al testo. È altrettanto vero che gli atti di governo, secondo l'impianto del disegno di legge, sono sottratti a qualunque forma di controllo anche di legittimità.

Vi sono questioni rilevanti dal punto di vista della competenza: occorre stabilire quali sono gli atti di governo e quali quelli di consiglio. Gli atti adottati dalla giunta senza alcun controllo possono anche essere atti di spoliazione delle competenze del massimo livello, che è il consiglio. Il problema non è tanto la competenza — siamo all'interno di una ripartizione di livello istituzionale trattandosi di enti locali — ma soprattutto quello della violazione della legge, della legittimità del provvedimento. Se si ritiene di confermare l'esclusione del controllo di sola legittimità preventiva nei confronti degli atti di giunta, allora mi domando se si ritenga di riconoscere la legittimazione all'impugnativa attraverso quella che una volta si chiamava azione popolare (l'interesse non deve essere per forza personale e diretto per adire l'organo giurisdizionale!) Eliminata qualunque forma di controllo di legittimità, l'atto della giunta può anche essere *legibus solutus*? O, invece, occorrerà prevedere una forma di sindacato soprattutto per la più inquietante delle due questioni, quella della legittimità del provvedimento amministrativo?

SIMONELLI. Per quanto riguarda la prima questione, mi pare che, in effetti, vi sia da rivedere l'approdo cui si era giunti di un riparto di funzioni rigidamente determinato per diversi livelli di enti locali. La complessità dell'esercizio delle funzioni e soprattutto la diversità delle situazioni in cui di fatto si trovano ad operare gli enti locali esigono, secondo noi, una maggiore flessibilità di soluzioni. Non so se la sanità sia il settore in cui questo discorso è più concreto ed anche qui, quando parliamo di sanità, in realtà parliamo di un settore estremamente diversificato e con esiti molto diversi.

Vi sono dei casi in cui la soluzione dell'intercomunalità delle unità sanitarie locali a livello di dimensioni non grandi e di ospedali non di tipo regionale funziona perfettamente. Anche in questo caso non si può demonizzare un settore. Vi sono delle realtà metropolitane in cui non ha nessun senso la gestione. Il settore della sanità è — ripeto — estremamente diversificato e non so se nel suo ambito si possa immaginare un ruolo per la provincia.

Perciò abbiamo ribadito le competenze di base del comune come momento in cui si incardina il sistema sanitario nella sua realtà più elementare. Certo qualcuno faceva osservare, durante i nostri incontri, che ad esempio nel settore socio-assistenziale vi possono essere dei casi in cui un ruolo della provincia può essere effettivamente ipotizzato.

Immaginiamo per esempio la prevenzione nei confronti della droga o l'intervento di comunità di questo tipo. Ha senso che i comuni, soprattutto quelli piccoli, assumano delle iniziative in questo settore? O non sarebbe piuttosto un'attività da assegnare alle province? Il comune che si assume il compito di costruire una casa di riposo o di rieducazione con dimensioni sovracomunali come riesce nei fatti a gestirla, ad assumere il personale necessario e a farsi carico degli oneri corrispondenti? Non è piuttosto la provincia che deve rendersi responsabile di questi compiti?

Sono aspetti che fanno saltare una rigida divisione delle funzioni e la stessa cosa si

potrebbe dire relativamente al degrado del territorio. È chiaro infatti che il comune può intervenire, ma in tema di smaltimento dei rifiuti e di controllo dell'ambiente pensiamo che le competenze debbano essere principalmente affidate alle province, in quanto riteniamo che il controllo degli scarichi, la tutela dall'inquinamento e le verifiche periodiche siano in maniera ottimale collocabili a livello provinciale.

Lo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 915, che dava poteri in materia alle Regioni, potrebbe essere modificato così da trasferire questi compiti alle province. Le Regioni infatti hanno funzioni di programmazione e di indirizzo e non di autorizzazione amministrativa, mentre la provincia dovrebbe essere il livello adatto per questo tipo di intervento.

Naturalmente una scelta del genere urta contro convinzioni profondamente radicate, però i tempi sono maturi per fare qualche considerazione nuova, per infrangere qualche tabù che noi stessi abbiamo sostenuto in passato.

Sul tema dei controlli, credo siano giuste le considerazioni avanzate dal senatore Mancino, però nel momento in cui si introducono due importanti norme nel sistema, e cioè che il controllo è solo di legittimità e che nell'ambito dell'amministrazione locale l'area decisionale si sposta dal consiglio alla giunta e quindi in qualche modo si punta ad una maggiore efficienza, allora credo che metterò sull'altro piatto della bilancia questo potere generalizzato del Governo, questa previsione esplicita di controllo *ex post* su atti non sottoposti previamente a controllo, significhi un elemento di incertezza.

La facoltà governativa di ricorrere al TAR o al Consiglio di Stato nei confronti di questi atti fa pendere sul capo delle amministrazioni locali una spada di Damocle che rischia di diventare un elemento di rallentamento. Noi riteniamo, sulla strada delle soluzioni adottate nel disegno di legge, che occorra non avere il timore di andare palesemente a violare la legalità da parte degli enti locali. Può anche essere previsto un diverso ricorso al controllo di

legittimità, anche per atti determinati (ad esempio tutti gli atti del consiglio), si può anche allargare ad altri lo stesso controllo di legittimità. Ma prevedere in via generale questo intervento del Governo con potere di impugnativa davanti ai tribunali amministrativi degli atti degli enti locali, allora causa uno stato di incertezza. Da una parte infatti si affida maggior fiducia ai governi locali, dall'altra li si mette nella condizione di vigilati speciali.

Si allarghi pure ad altri atti il controllo di legittimità, però ci vuole chiarezza ed è necessario stabilire effettivamente quali essi siano. Viceversa lasciar pendere questa spada di Damocle sui governi locali urta contro questa forte esigenza di certezza che si deve salvaguardare anche a costo di estendere la fascia del controllo di legittimità.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il dottor Simonelli ed i suoi collaboratori e dichiaro conclusa l'audizione.

Vengono congedati i rappresentanti della Lega nazionale per le autonomie e i poteri locali.

Vengono quindi introdotti i rappresentanti dell'ANAEL.

Audizione dei rappresentanti dell'ANAEL

PRESIDENTE. Rivolgo al dottor Belfiore un ringraziamento per aver accettato l'invito a partecipare ai nostri lavori, e gli do senz'altro la parola per una esposizione introduttiva.

BELFIORE. La ringrazio, signor Presidente e presento i miei collaboratori: i consiglieri Cascone, Carullo e Panzeri.

Signor Presidente, l'ANAEL apprezza molto l'iniziativa; ringrazia, ma rammenta altre audizioni in merito. Ricorda pure che su queste annose questioni l'attenzione si è andata logorando e la sfiducia nelle istitu-

zioni è andata crescendo a mano a mano che il dibattito dal Parlamento è tornato alle sedi delle forze sociali, culturali, cattoliche, associazionistiche e politiche.

Queste deludenti peregrinazioni potrebbero sospingere insensibilmente l'opinione pubblica verso un malumore che accrediti allo scenario imperante il 3 marzo 1934 la capacità di emanare anche il testo unico n. 383 il quale, peraltro, nonostante le profonde modifiche apportate durante il quarantennio repubblicano e le grandi trasformazioni istituzionali e sociali intercorse, continua a reggere risultando di perno agli enti e alle comunità.

L'ANAEL dà atto e ringrazia quanti si sono sino ad oggi impegnati nel cimento di una tale riforma e, in particolare, il senatore Nicola Mancino, cui l'Associazione rivolge vivo plauso e alla di lui relazione fa riferimento per rilevare e consegnare le seguenti osservazioni sugli argomenti dell'audizione.

L'ANAEL è del parere che il provvedimento legislativo che dovrà aggiornare di sana pianta la legge comunale e provinciale in vigore, nonchè perfezionare ed accordare in modo congruo ed armonico le innovazioni e modifiche, non può non essere che una legge di principi, compreso quello della sussidiarietà.

PRESIDENTE. Che cosa significa questo?

BELFIORE. Significa che la provincia di Roma o la regione Lazio non può fare quello che deve fare il comune di Roma, come criterio generale di opportunità di funzioni; secondo il quale ciò che compete come funzione all'ente o all'istituto di ordine inferiore, tranne la sussidiarietà di supplenza o di intervento per omissione o incapacità, non dovrebbe o non potrebbe essere esperito da altro ente considerato superiore. Questa legge deve attuare innanzi tutto la Costituzione, in ottemperanza appunto all'articolo 5 della Costituzione stessa, nel rispetto del quadro organico delle tre grandi ripartizioni che fanno dell'Italia la Repubblica delle autonomie.

Tale legge di principi, pertanto, indicando le linee generali dell'amministrazione

autonomistica, dovrebbe correlare *ad invicem* l'amministrazione autonomistica, a partire dall'istituto regionale nelle varie edizioni, con l'amministrazione nazionale e, nello stesso tempo, coordinandone le funzioni e le attività operative e gestionali, dovrebbe di necessità consequenziale contenere la normativa, anch'essa di principio, finanziaria, entro la cornice ordinamentale repubblicana e riferirsi tanto ai bilanci e consuntivi, quanto alla più generale politica delle entrate e delle spese.

Per la provincia, l'ANAEL pensa che essa dovrebbe essere l'unico ente intermedio tra comune e Regione, destinatario di funzioni proprie, funzioni attribuite, funzioni delegate.

L'ANAEL dissente dalla seduzione programmatica assunta a idolo che assoggetta Ministeri ed assessorati, giugulando bilanci e soggiogando consigli ed assemblee a totalizzante spesa coatta con generalizzato coordinamento cogente di interventi.

Gli obiettivi di coercizione programmatica nazionale o regionale raramente combaciano con la originarietà di esigenza delle comunità locali e nazionale stesse. Ad esempio, da un lato i progressi consolidati storicamente a pie'di lista, non soltanto nella sanità, ma anche nel resto delle pubbliche finanze; dall'altro gli squilibri esistenti (vedi la questione meridionale o quella delle aree metropolitane) che non si riescono mai a perequare.

Una via che all'Associazione pare percorribile per dare soluzione al problema metropolitano potrebbe essere quella di lasciare libertà, agli enti interessati, di riunirsi in consorzi polifunzionali dotati di ampia autonomia statutaria e corrispondente potestà regolamentaristica con previsione, al loro interno, di circoscrizioni e di municipalità; nonchè autonomia finanziaria, nel rispetto del principio di coordinamento della finanza pubblica. E, quindi, oltre all'autonomia di organizzazione e di imposizione, si rivendica in questo senso la costante autonomia di programma e nei programmi.

Per ciò che concerne i controlli e le responsabilità, l'ANAEL condivide l'articolazione della relazione Mancino nella parte

in cui ha per oggetto appunto i controlli e le responsabilità. Quanto ai primi si aggiunge che va decisamente marcata l'esclusione della componente politica dai vari organismi di controllo.

Per ciò che attiene alle associazioni intercomunali pensiamo che l'associazionismo, segnatamente tra i comuni, vada in ogni caso ricondotto alla libertà di scelta e di adesione degli enti interessati e pertanto sono a nostro avviso da eliminare quelle entificazioni quali ad esempio le unità sanitarie locali e le comunità montane che, create col crisma della obbligatorietà, hanno finito con l'espropriare i consigli elettivi della autodeterminazione, conferendo a comitati che ci sembrano deresponsabilizzati la gestione di servizi che ricadono o che dovrebbero ricadere nella sfera di competenza delle province e soprattutto dei comuni. Il sistema sanitario esige raccordi politico-istituzionali più razionali, anche con riferimento ad eventuali correzioni *in itinere* che dovessero procedere trascurando il riordinamento dei poteri locali ai quali, peraltro, la stessa legge n. 833 del 1978 fa esplicito richiamo e riferimento. Le associazioni intercomunali non dovrebbero essere previste con criteri consociazionistici da appiattito unitarismo, ma dovrebbero essere ordinate, con la garanzia della maggioranza come della opposizione, al fine di poter espletare le loro differenti funzioni.

Per quel che riguarda il Commissario di Governo l'ANAEL ritiene che nei riguardi delle Regioni questa figura debba mantenere funzioni analoghe a quelle che il prefetto esercita nei riguardi dei comuni e delle province; una visione già registrata nella Costituzione e che nella realtà trova rappresentanza di Governo nella facoltà di poter non solo riferire, ma eventualmente — su delega o mandato e sempre secondo le procedure ed in situazioni estreme e gravi — promuovere un'azione di scioglimento dello stesso consiglio eletto. Il discorso va impostato dal punto di vista della democrazia: come il segretario comunale nei riguardi del comune, o il segretario provinciale nei riguardi della provincia, questa figura va vista come rappresentanza del Go-

verno nei riguardi dell'organo elettivo rappresentativo della comunità amministrata.

SAPORITO. Il Commissario di Governo dovrebbe avere la stessa funzione del prefetto?

BELFIORE. Non la stessa, ma una funzione analoga. In analogia a quella figura di rappresentante del Governo che è il prefetto nei riguardi dei comuni e delle province, così potrebbe essere la figura del Commissario di Governo nei confronti delle Regioni, non nel senso proprio di normatività giurisdizionale.

I rapporti intercorrenti tra Stato, Regioni ed enti locali dall'ANAEL non sono visti «a piramide», con lo Stato che dà disposizioni alle Regioni, queste alle province, e queste altre a loro volta ai comuni, ma lo Stato delle autonomie deve continuare ad esaltare i rapporti diretti tra la Repubblica in quanto comunità nazionale, e la Repubblica composta dai vari livelli di rappresentatività delle comunità locali la cui esponenzialità assurge a pari valenza in quanto titolari di funzioni proprie esercitate dai consigli eletti dal voto popolare. È lo stesso elettore che dà il suffragio sia per essere rappresentato nel Parlamento, sia nella più piccola circoscrizione, tanto dal punto di vista delle funzioni da esercitare, quanto da quello dei servizi da gestire.

A tal riguardo sindaci, presidenti e assessori a nostro giudizio dovrebbero essere consiglieri componenti il consiglio stesso che elegge la propria giunta soprattutto per accentuare la responsabilità politica connessa al mandato elettorale.

L'ANAEL è contraria alla elezione diretta del sindaco, e suggerisce di applicare un sistema maggioritario anche ai comuni che abbiano una popolazione sino a 10.000 abitanti. Anche in questi casi sarebbe opportuno studiare modalità atte a garantire il libero svolgimento dei compiti della maggioranza e della opposizione con chiari ambiti di demarcazione.

Per i comuni la cui popolazione supera i 10.000 abitanti si ritiene opportuno il sistema elettorale a proporzionale corretta in

modo che possano essere ammesse alla ripartizione dei seggi soltanto quelle liste, o quei collegamenti di candidature, che abbiano raggiunto almeno il 5 per cento dei voti di lista validi regolarmente attribuiti.

Nel ringraziare il Presidente, gli onorevoli senatori e il rappresentante del Governo per averci invitato a partecipare all'indagine conoscitiva, pregherei la Commissione stessa di voler ascoltare il consigliere dell'ANAEL dottor Giancarlo Cascone.

CASCONE. Dato che il nostro segretario generale ha lasciato fuori dalla sua esposizione alcuni argomenti, credo sarebbe utile affrontarli brevemente; tra questi in particolare vi è quello della Amministrazione provinciale.

La legge sull'ordinamento dovrebbe essere legge di principio sia con riferimento all'ordinamento, sia con riferimento alle funzioni perchè a nostro modo di vedere è necessario riconoscere alle Regioni uno spazio legislativo per l'attuazione delle funzioni stesse.

PRESIDENTE. La legge di principio dovrebbe prendere contenuto concreto mediante leggi regionali.

CASCONE. In un certo senso sì.

È inoltre tuttavia necessario che, pur lasciando alla successiva legislazione regionale la definizione più particolareggiata delle funzioni, si individuino sin d'ora criteri chiari che assegnino ai comuni e alle province funzioni ben precise, anche perchè, nel dibattito culturale e politico che ha contrassegnato la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, da qualcuno è stata ventilata l'ipotesi di una delega generale al Governo. Ciò ci preoccuperebbe specie per quanto attiene all'avvio immediato delle possibilità di riforma.

Per quanto riguarda segnatamente l'ente provincia, siamo dell'avviso di ribadire l'aggancio al territorio e quindi la generalità di rappresentanza degli interessi della comunità organizzata e in questo senso siamo per un recupero dello spirito ed anche della forma contenuti nell'ordine del giorno

unitario approvato dal Senato nel maggio 1984 laddove individuava la provincia come unico ente intermedio di governo tra Regioni e comuni al quale spetta di curare gli interessi generali della comunità provinciale e di promuovere lo sviluppo civile, sociale ed economico della comunità stessa.

L'ANAEL quindi immagina l'amministrazione provinciale come un ente di programmazione socio-economica e territoriale dell'area provinciale e quindi titolare, nei tre settori dello sviluppo economico, dell'assetto del territorio e dei servizi sociali, delle funzioni connesse alla pratica attuazione dell'attività programmatrice. Del resto, anche su questo argomento, l'Unione delle province d'Italia ha consegnato a questa Commissione un documento alla cui stesura i nostri delegati hanno partecipato e nel quale, per questi specifici aspetti, si riconoscono.

Vi sono poi altri due punti che riguardano problemi relativi a particolari situazioni: i piccoli comuni o le aree territoriali quali quelle metropolitane che richiedono ordinamenti differenziati. Per quanto attiene ai piccoli comuni, una nostra preoccupazione riguarda il fatto che, in base a un'indagine fatta dagli organismi rappresentativi sia dell'ANCI che dell'UPI, risulta che molti di essi non sono in grado di sopportare ad esigenze di prima necessità; dobbiamo allora garantire l'effettivo esercizio delle funzioni.

In relazione a ciò, occorre prevedere il ricorso a specifiche forme associative; ad esempio le unioni intercomunali, finalizzate in questo senso alla fusione, al superamento delle microdimensioni. In questo quadro identifichiamo un ruolo di coordinamento, di assistenza tecnica e finanziaria da parte delle amministrazioni provinciali.

Circa le aree metropolitane, ricordo che anche per questo problema sono già state presentate delle memorie. Siamo dell'avviso che è possibile ricorrere a modelli differenziati e allora, forse, è bene che il disegno di legge che il Senato deve approvare in prima lettura tracci, sia pure a grandi linee, questi possibili modelli; ad esempio, laddove è possibile realizzare aree metro-

politane, associazioni di comuni o un' autorità *ad hoc* sostitutiva sia degli attuali comuni che della provincia, bene inteso sempre conservando il principio della distinzione dei livelli.

Per quel che ci riguarda, sembrerebbe, laddove possibile, da preferire il modello del governo unitario di un' autorità metropolitana che sia direttamente elettiva e competente, con funzioni significative, per l'intera area. Rimangono naturalmente delle ampie possibilità per quanto riguarda il grande comune attorno al quale si realizza l'area metropolitana; su questo aspetto vi sono proposte sia dell'UPI che dell'ANCI. Sono possibili diverse soluzioni a condizione che rimangano distinte le responsabilità tra il livello di base e quello di governo dell' autorità metropolitana medesima.

A questo proposito accenniamo, per l'esperienza diretta che abbiamo attorno a tale questione, ad un problema particolare che si pone per Roma e che certamente coinvolge la preparazione del disegno di legge sull'ordinamento delle autonomie locali. Roma è alle prese con la questione legata ai finanziamenti dello Stato per il progetto di «Roma capitale»; già a partire dal 1986 il bilancio dello Stato prevede un primo stanziamento di 25 miliardi. Vi è la preoccupazione, a Roma, che non si possa fare in tempo. Ci si interroga su chi deve utilizzare i fondi e sui luoghi in cui vanno localizzate le opere. Comincia a farsi strada l'interrogativo — e probabilmente verrete interessati a questo problema — se per caso non sia opportuno, sull'argomento specifico aree metropolitane o su quello relativo a Roma, uno stralcio apposito.

Sulle forme associative bisogna evitare le duplicazioni di funzioni, i conflitti come quelli che ci sono stati in passato. Le associazioni debbono quindi essere viste nell'ambito dell'esercizio congiunto di servizi, attribuendo all'amministrazione provinciale un ruolo di filtro in ordine alla congruità territoriale. Il nostro punto di vista è che la stesura emersa dal precedente lavoro della Commissione vada ampliata in ordine alle possibili forme associative. Comunque siamo di fronte ad un primo significativo

passo che però va completato con un'attività legislativa a livello nazionale e regionale. A questa urgenza leghiamo naturalmente anche la riforma organica della finanza locale.

CARULLO. Vorrei sottolineare alcuni aspetti particolari che a noi sono sembrati interessanti. La provincia nasce quale unico ente intermedio tra comune e Regione. È una filosofia che dovrebbe vedere maggiormente valorizzato il ruolo di aggregazione dei comuni e quindi mettere più in evidenza la volontà di unione per far parte di uno spazio provinciale. I comuni in tanto confluiscono in uno spazio territoriale a livello provinciale, in quanto vi si riconoscono. È un modo attraverso cui dal basso nasce la provincia e non attraverso una determinazione fatta preventivamente o in modo avulso rispetto alle realtà locali e territoriali.

Un discorso che reputiamo interessante è quello delle aree metropolitane. Esse vengono ipotizzate non come enti diversi e con funzioni innovatrici e nuove; in realtà si tratta di dare alla provincia un ruolo di ente metropolitano che avrebbe dei compiti aggiuntivi laddove si riscontra l'esistenza di popolazioni numericamente sufficienti a postulare l'esigenza di ulteriori funzioni. Esigenze, cioè, per le quali, oltre ad un livello provinciale, vi sia anche un livello ulteriore. Vi sono delle aree dove i confini tra i comuni e le rispettive competenze vengono a volte ad intersecarsi. Occorre individuare il ruolo di un' autorità diversa dai comuni che possa incidere in modo realistico ed efficace, ad esempio in materia di piani regolatori dei comuni stessi.

Per quel che riguarda le istituzioni della provincia non c'è dubbio che pianificazione territoriale e programmazione economico-sociale sono compiti che debbono essere uniti e che necessitano di maggiore incidenza. Debbono inoltre affiancarsi ai compiti di gestione e a quelli socio-culturali, così come alle funzioni di sviluppo economico e di tutela dell'ambiente.

Richiamiamo l'attenzione sugli enti da sopprimere. Non c'è dubbio che nel mo-

mento in cui la provincia si pone come unico ente intermedio, si crea il problema dei rapporti con altri organismi. In Sicilia sono state soppresse ad esempio le comunità montane e sono sorti conflitti di competenza anche con altri enti, come i consorzi di bonifica, soprattutto quelli che non hanno compiti irrigui. Infatti nasce la questione relativa alla competenza sulla viabilità stradale, attribuita sia alle Regioni che ai suddetti consorzi di bonifica. Questo è un problema che va evidenziato e che deve essere oggetto di alcune determinazioni.

Per quanto riguarda l'autonomia impositiva e il ruolo che essa può avere per enti come le province che attualmente non hanno competenze specifiche, siamo favorevoli a questa.

SAPORITO. Secondo me, ci sono due contraddizioni di fondo. Innanzitutto l'esaltazione da parte dell'ANAEL della provincia come unico ente intermedio fra la Regione e il comune contrasta con la diffusa richiesta di qualificazione di altri enti intermedi. Cosa si intende per associazione, cosa per unione? Se si accetta la logica dell'ente intermedio unico, bisogna puntare tutto su questo e deperare tutti gli altri strumenti intermedi. Invece il dottor Belfiore ha parlato di consorzi.

In secondo luogo, è stato fatto un accenno ad un concetto che capovolge completamente l'impostazione che questa Commissione ha dato al disegno di legge. Si tratta di una contraddizione tra la scelta fatta dal segretario generale dell'ANAEL quando ha ribadito la necessità di considerare i sistemi delle autonomie nei confronti non dello Stato-persona, ma dello Stato-comunità, e il rifiuto della sottoposizione diretta alla legge nazionale, con il richiamo alle leggi regionali fatto dal dottor Cascone.

Noi, dopo aver dibattuto molto su questo tema, scegliemmo la legge nazionale, perchè il sistema delle autonomie è un segmento di uno Stato complesso. Però, se voi introducete il concetto di legge regionale, prevedete una subordinazione delle autonomie locali alle Regioni e non più allo Stato. Si tratta di una scelta pericolosa e mi

sembra contraddittoria con alcune precedenti affermazioni di principio.

BELFIORE. Noi ci riferiamo alla Costituzione, in particolare alla parte relativa alle Regioni, alle province e ai comuni. Non siamo in contraddizione sul fatto che la provincia deve essere l'unico ente intermedio fra la Regione e il comune. Ciò premesso, e in riferimento alla problematica delle aree metropolitane, non ho parlato nè di provincia metropolitana, nè di comune metropolitano: mi sono solo permesso di suggerire il libero consorzio polifunzionale, proprio per rispettare innanzitutto la Costituzione e per dar modo agli onorevoli senatori ed anche ai parlamentari della Camera di trovare una soluzione adeguata, salvando il comune e la provincia, quindi i rispettivi consigli elettivi. Accorpare questi enti territoriali senza peraltro costituirne uno nuovo in sovrapposizione. Si tratterebbe, partendo dal basso e con libertà di autodecisione, di consorziarsi in maniera tale da dare vita non ad un altro ente territoriale, bensì ad una comunità che dalla legge avrebbe il mandato per gestire servizi e funzioni tramite statuti e regolamenti.

Mi sono anche permesso di suggerire la necessità che in questi statuti ci sia la previsione delle municipalità, delle circoscrizioni. Sotto questo profilo credo non ci sia contraddizione.

Nello stesso tempo ritengo che lo Stato-comunità non possa essere disgiunto dallo Stato visto come apparato amministrativo con tutte le connesse istituzioni, dal Parlamento alla Magistratura, dall'esercito alla scuola. Neanche qui c'è contraddizione, perchè quello stesso Stato, quella stessa Repubblica, quello stesso popolo italiano che si ravvisa nella Costituzione, nelle leggi nazionali e in tutto ciò che deriva dalla legislazione nel suo insieme, vota per eleggere il Parlamento e i vari consigli a tutti i livelli. C'è dunque perfetta sintonia, anzi identità.

Se c'è piuttosto una distinzione, sta nel fatto semmai che il comune di Roma, (o quello di Misterbianco), può di per sè con il suo consiglio ed i suoi organismi interni

esercitare funzioni ed attività operativo-gestionali, con una capacità organizzativa tale da risolvere ad esempio i problemi relativi alla fornitura di servizi. Secondo il nostro parere non dovrebbe essere nè la provincia di Roma, nè tanto meno il consiglio regionale del Lazio a stabilire che sia il comune a gestire queste funzioni; bensì dovrebbe bastare la legge nazionale.

Infine, per quanto riguarda il problema della legislazione regionale, intendevamo che la delega dovrebbe essere prevista tramite il ricorso a vari decreti presidenziali. La Regione infatti, fatta salva la legge nazionale e fatto salvo il potere di decretazione dello Stato, va via via articolando — così come avviene per le unità sanitarie locali e per le comunità montane — anche la procedura elettorale per eleggere l'assemblea.

CASTELLI. La mia domanda sarà rapidissima, ma non so se sarà sintetica la risposta.

Vorrei chiedere al sindaco di Monza, signora Panzeri che si trova nella situazione ideale di dirigere sul piano concreto una città medio-grande, che appartiene ad una delle aree metropolitane costituenti, come giudica l'ipotesi che noi abbiamo formulato in materia e come vede le prospettive delle città medio-grandi e delle aree metropolitane dopo che queste saranno realizzate, sia sotto il profilo istituzionale che su quello delle funzioni.

PANZERI. Effettivamente, in una realtà come quella monzese che è medio-grande, l'idea del discorso metropolitano non piace a noi come ANAEL, ma neanche come amministratori, proprio perchè abbiamo una nostra identità e una nostra caratterizzazione dell'area metropolitana che veramente finirebbe fagocitata.

Se si deve arrivare alla costituzione delle aree metropolitane deve essere lasciata ai comuni la facoltà di aderirvi o meno. Questo sarebbe l'unico modo corretto di gestire la situazione. Mi scuso se parlo solo del caso di Monza, città inglobata nell'area metropolitana milanese, perchè perderebbe

completamente di significato, così come perderebbe significato anche quella grossa area che fa già riferimento a Monza e che, non essendo capoluogo di provincia, non può vantare questo tipo di discorso, ma a livello di aggregazione di servizio è già una entità a sè stante.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il dottor Belfiore ed i suoi collaboratori, e dichiaro conclusa l'audizione.

Vengono congedati i rappresentanti dell'ANAEL.

Viene quindi introdotto il vice presidente del Centro studi «Comune nazionale».

Audizione del vice presidente del Centro studi «Comune nazionale», dottor Silvano Moffa

PRESIDENTE. Rivolgo al dottor Moffa un vivo ringraziamento per aver accettato l'invito a partecipare ai nostri lavori e gli do senz'altro la parola per una esposizione introduttiva.

MOFFA. Ringrazio lei, signor Presidente, la Commissione ed il rappresentante del Governo per aver dato questa opportunità, a noi del Centro studi «Comune nazionale», di esprimere un parere d'insieme e qualche particolare giudizio sul disegno di riforma delle autonomie locali.

Innanzitutto devo dire, a nome del gruppo di studio che rappresento, che ci sono delle perplessità di ordine generale che ci portano a nutrire qualche riserva nei confronti del testo unificato così come è stato articolato.

Vorrei molto sinteticamente fare una premessa di ordine generale: ci sembrava che il progetto di riforma delle autonomie locali, un'esigenza avvertita da tutti e da parecchio tempo, portasse il Parlamento nella sua interezza a riconsiderare complessivamente il ruolo degli enti locali nella nostra Repubblica. Pensavamo cioè che finalmente si dovesse, dopo molto tempo, andare un po' a vedere quali erano i cambiamenti ve-

rificatisi nel Paese, soprattutto quali erano i risultati di alcune esperienze fatte in passato, a livello di enti locali, per poi trarne le dovute conseguenze e andare ad un articolato più funzionale e corretto.

Vorrei molto rapidamente ricordare che, per esempio, qualche tempo fa (credo quattro anni fa) fu pubblicato il rapporto Aniasi — estremamente interessante e puntuale — sullo stato della riforma regionale. Quel rapporto puntualizzava un aspetto che io ritengo centrale in tutto il discorso che ci poniamo oggi; esso individuava una delle carenze più forti in termini amministrativi del nostro Paese nell'eccessivo centralismo regionale che si era determinato a partire dagli anni settanta senza un minimo di rispetto per il territorio che si andava ad amministrare, trascurandone le vocazioni e, addirittura, non tenendo conto di quello che di omogeneo già esisteva.

Accanto alla riflessione di Aniasi, potremmo richiamare anche gli studi fatti recentemente dal Sistema permanente dei servizi; ricordo che il rappresentante del Governo assistette alla presentazione di questo documento importante nel quale, tra l'altro, si evidenziava il fallimento dell'esperienza circoscrizionale, così come è stata attuata in Italia a seguito della legge n. 278 del 1976.

Allora, se si partiva da queste considerazioni, si doveva, a nostro avviso, approdare ad una riforma più radicale del sistema delle autonomie. Invece, sembra che ci si sia lasciati andare ad una sorta di rinvio della soluzione-cardine.

Dovevamo verificare, in sostanza, se quegli organismi che erano falliti dovevano essere riproposti negli stessi termini, nello stesso contenuto e con le stesse funzioni, o se addirittura si dovesse aprire un discorso più complessivo sul modo in cui il decentramento amministrativo deve trovare attuazione nel nostro Paese.

Vengo subito ad alcune questioni principali da sottoporre all'attenzione della Commissione. Inizio dal discorso che poco fa ha destato più interesse, quello della provincia, ente intorno al quale si è discusso moltissimo e che riteniamo sia stato positi-

vo recuperare soprattutto in un momento particolare in cui sembrava che della provincia non volesse più sentire parlare nessuno. Però, nel momento in cui alla provincia si riconosce un ruolo, una funzione di ente intermedio di programmazione sul territorio, noi diciamo che essa deve essere caricata di contenuti e di valenze, altrimenti avrebbe ragione chi sostiene che si continua a mantenere in piedi la situazione distonica di una provincia, incapace di gestioni concrete e fluttuante tra due enti, quello regionale e quello comunale.

Secondo noi, nel momento in cui alla provincia viene riconosciuto un ruolo di programmazione intermedia tra Regione e comune, deve esserle attribuito anche un ruolo di amministrazione attiva, di settore e di gestione dei servizi di area vasta.

Il problema è soprattutto quello di rivisitare l'ente provincia e, soprattutto di riconvertirla come struttura, altrimenti c'è il rischio di ripercorrere la stessa strada che ha portato al fallimento regionale.

Noi sollecitiamo un attento studio anche della realtà territoriale sulla quale la provincia va ad incidere. Non è pensabile che si possano avere degli enti di programmazione sul territorio distonici rispetto alle vocazioni del territorio stesso. È pensabile che si possano mantenere, a livello di confine, le province così come sono state configurate in epoche diverse, in riferimento a realtà socio-economiche completamente differenti.

Quindi, se la provincia sarà il nuovo ente intermedio tra Regione e comune, in grado di assicurare innanzi tutto l'articolazione sul territorio dell'attività di programmazione socio-economica e territoriale, occorre rivederne i confini. Essa non potrà, a nostro avviso, non raggruppare aree a diverso grado di sviluppo sulle quali poter intervenire con strumenti di programmazione onde superare gli squilibri territoriali.

Ci sembra opportuno, e questo è il contributo che noi vorremmo porre all'attenzione della Commissione, che, oltre a riconoscere alla provincia competenze in materia urbanistica, e quindi oltre a riconoscer-

le un esercizio di competenze urbanistiche oggi attribuite per esempio ad organizzazioni regionali, (come la costituzione di consorzi obbligatori, l'esercizio di poteri costitutivi, la concessione di autorizzazioni) dovrebbero esserle affidati compiti operativi di gestione, di intervento e di servizi che siano caratterizzati nelle loro dimensioni tecniche e che non sono riconducibili in alcun modo alle competenze specifiche dell'ente comune.

Pensiamo precipuamente a quei servizi in campo economico che riguardano la promozione degli interventi locali per la ristrutturazione e la riconversione di attività commerciali ed industriali; pensiamo alla gestione degli interventi e a tutto ciò che riguarda la mobilità del lavoro, che non trova uno specifico punto di riferimento a livello locale. Pensiamo inoltre alla promozione e al sostegno di attività agricole e zootecniche, al collocamento, alla formazione professionale dei lavoratori e a tutta la serie di infrastrutture di servizi che dovrebbe già essere individuata dallo Stato con una legge anche perchè il sistema delle deleghe è molto complesso. Nei fatti esso ha svuotato di contenuti la provincia in quanto mentre il disegno di legge prevedeva l'attribuzione di compiti specifici alla provincia — si sono registrate notevoli differenze tra provincia e provincia — mentre alcune Regioni sono state solerti nel concedere deleghe, altre, preoccupate di perdere potere, hanno evitato di farlo.

Per quanto riguarda le aree metropolitane poi ci sembra importante che il disegno di legge abbia loro attribuito una specificità di problema; occorre però distinguere tra le varie aree metropolitane.

Lo sviluppo che ha caratterizzato Milano è molto diverso da quello di Roma. Bisogna tenerne conto. Anche se, nel momento in cui si istituisce la provincia metropolitana, non si possono non creare regole generali pena lo scatenamento di ulteriori conflittualità.

In riferimento ai poteri specifici che la riforma ha attribuito al consiglio e alla giunta avanziamo diverse riserve.

Riteniamo che pur in presenza di un mi-

glioramento rispetto a precedenti disegni di legge, che addirittura prevedevano una distinzione tra delibere da sottoporre preventivamente al vaglio del consiglio e delibere che dovevano solo successivamente essere dibattute dal consiglio stesso, la riforma potenzi in maniera eccessiva le funzioni della giunta, svuotando il consiglio del suo ruolo fondamentale. Pensiamo invece — anche perchè la giunta è un organo elettivo di secondo grado — che la partecipazione dei cittadini, di cui spesso lamentiamo l'assenza, viene ad essere garantita dall'elezione diretta del consigliere comunale il quale, nell'ambito del consiglio, deve rivestire uno specifico ruolo di controllo e di impulso. Non crediamo sia solo un problema di maggioranza e di opposizione, e non crediamo neanche che caricando di contenuti i poteri della giunta e svuotando di significato il ruolo del consiglio, si proceda verso soluzioni di tipo decisionista che siano comunque in grado di accelerare la soluzione dei problemi del comune.

Un'altra considerazione riguarda i controlli che, secondo noi di «Comune nazionale», dovrebbero essere affidati ad un organo estraneo al potere politico. Pensiamo, per esempio, alla Corte dei conti anche se una tale indicazione, coincide con un momento particolare in cui c'è chi si adopera per limitare funzioni e competenze della Corte.

Comunque sia, quel che ci appare improponibile è il tentativo di lasciare le cose come stanno. La riforma delinea un comitato di controllo che rimane di nomina politica, anche se va registrato qualche miglioramento nella sua composizione. Affidare tale nomina all'ente Regione, che è organismo politico e non tecnico, significa lasciare indistinti i ruoli tra controllori e controllati.

Per quanto riguarda poi il senso complessivo della riforma, a noi dispiace che da essa sia rimasto fuori un elemento che doveva rappresentare un cardine intorno al quale rimettere in movimento la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica: l'elezione diretta del sindaco. Siamo favorevoli alla elezione diretta del sindaco ed al «pre-

sidenzialismo» anche a livello di ente regionale e provinciale. Ci dispiace che questo elemento che avrebbe potuto dare incisività al disegno di riforma delle autonomie locali sia stato trascurato per evidenti motivi politici.

A nostro avviso infine mancano nel disegno di legge chiare indicazioni in ordine all'esigenza che le Regioni disciplinino, mediante un apposito atto legislativo, le funzioni da delegare agli enti locali.

BIGLIA. Vorrei chiedere, rifacendomi al suo accenno sui controlli da affidarsi alla Corte dei conti, se non ritiene che questo riferimento abbia significato quando si tratta di un controllo contabile e quindi successivo, mentre invece in materia di controllo preventivo sia doveroso andare alla ricerca di un organo la cui composizione — immune da quelle influenze di carattere politico che giustamente venivano criticate — sia più idonea all'approfondimento dei problemi dell'amministrazione diretta. La Corte dei conti, sia pure in forma decentrata, può esercitare un controllo su come sono state spese le somme, ma il

controllo sulle scelte — nei limiti consentiti dalla Costituzione — non può essere affidato ad un organo che abbia una competenza ed una specializzazione di carattere contabile, ma deve essere affidato ad un organo con competenze di amministrazione diretta e quindi il riferimento, più che alla Corte dei conti, corre ai TAR.

MOFFA. Mi sembra che la Costituzione parli chiaro: il controllo riguarda la legittimità e non il merito, e quindi quando si pongono problemi di merito si devono percorrere altre strade.

PRESIDENTE. Ringrazio il vice presidente del Centro studi «Comune nazionale» per la sua partecipazione, e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici

DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE