

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

## 296<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 18 APRILE 1985

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE,  
indi del vice vice presidente ENRIQUES AGNOLETTI

### INDICE

**CONGEDI E MISSIONI**..... Pag. 3

**DISEGNI DI LEGGE**

Assegnazione ..... 30

Trasmissione dalla Camera dei deputati..... 30

**Discussione:**

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

«Ordinamento delle autonomie locali» (311):

BIGLIA (MSI-DN) ..... 3

CIAFFI, sottosegretario di Stato per l'interno ... 28

DE SABBATA (PCI) ..... 16

GARIBALDI (PSI) ..... 12

MURMURA (DC) ..... 23



### Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

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

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

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

#### Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Boggio, Carta, Cheri, Coco, Colella, Consoli, Crollanza, Cuminetti, Degan, Della Briotta, Evangelisti, Falcucci, Fanfani, Fanti, Giugni, La Valle, Loprieno, Malagodi, Montalbano, Pagani Antonino, Parrino, Pastorino, Patriarca, Pavan, Postal, Rumor, Salvi, Signorello, Taviani, Tomelleri, Valiani, Vettori, Zaccagnini.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Fosson, a Bruxelles, per attività della Commissione economica dell'Assemblea dell'Atlantico del Nord; Mitterdorfer, a Salamanca, per attività della Sottocommissione per i problemi universitari.

#### Discussione dei disegni di legge:

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

**«Ordinamento delle Autonomie Locali» (311)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge «Nuovo ordinamento delle autonomie locali», d'iniziativa dei senatori Cossutta, Stefani, De Sabbata, Bonazzi, Cannata, Cascia, Flamigni, Gherbez, Giacchè, Lotti, Maffioletti, Perna, Pollini, Rasimelli, Taramelli, Tedesco Tatò e Vecchi e «Ordinamento delle Autonomie Locali».

BIGLIA. Domando di parlare per proporre una questione pregiudiziale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BIGLIA. Signor Presidente, il testo che giunge all'esame dell'Aula così come licenziato dalla 1<sup>a</sup> Commissione a nostro avviso non è conforme ad alcune norme della Costituzione e non soddisfa le esigenze che la nazione avverte in ordine ad un adeguato assetto degli organismi locali e degli enti territoriali minori. Svilupperò meglio queste considerazioni nella relazione di minoranza che ho scritto e che è in attesa di essere stampata, dalla quale estrapolo adesso in via estremamente sommaria, per non tediare troppo i cortesi e scarsi ascoltatori, la parte che appunto riguarda il contrasto con le norme costituzionali. Dirò subito, come anticipazione sul contenuto di questo mio intervento che, a nostro modo di vedere, si ravvisa un contrasto sotto almeno quattro aspetti, mentre di altri minori parleremo poi nel corso dell'esame del disegno di legge.

Il primo di tali aspetti è l'incostituzionalità del concetto di autonomia di comunità locale; il secondo è l'incostituzionalità dell'autonomia statutaria, così come regolata nel disegno di legge; il terzo è la discrepanza, la profonda differenza, la compromissione dell'autonomia della provincia, questa volta intesa in senso proprio e riconosciuto dalla Costituzione, rispetto all'autonomia del comune; il quarto è rappresentato dal meccanismo di delega per la costituzione di nuove regioni e di nuove province con leggi delegate.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va ricordato che nel testo della relazione di maggioranza che accompagna in Aula questi disegni di legge si afferma che con la Costituzione si è voluto realizzare la Repubblica delle autonomie, ossia un pluralismo territoriale nel quale il cittadino abbia ampia possibilità di affermare la propria personalità

esercitando i poteri in cui si scompone la sovranità nazionale. Queste sono parole che richiamo dal testo della relazione. Ma a noi sembra che questa concezione, questa tesi che viene contrapposta, per quanto riguarda le autonomie locali e la disciplina degli enti territoriali minori, a quella che si dice sia stata superata dalla Costituzione, cioè la concezione dell'amministrazione statale indiretta, non trova giustificazione nelle norme della Costituzione, pur essendo coerente con lo sviluppo del testo al nostro esame.

Occorre ricordare che nell'articolo 2 della Costituzione, che fa parte di quei primi dodici articoli di principi fondamentali, vi è un riferimento alle formazioni sociali, un riferimento cioè al fatto che la Repubblica tutela il cittadino come singolo e nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità. A questo riguardo ribadiamo in questa occasione che coloro che hanno redatto ed approvato la Costituzione non potevano non risentire della tradizione giurispubblicistica italiana dell'ultimo trentennio. Quindi a noi è gradito questo riferimento alle formazioni sociali perchè sosteniamo che lo Stato moderno non deve contrapporsi all'individuo come singolo, dovendo tener conto del fatto che l'individuo non si pone come diretto antagonista dello Stato, ma si esprime attraverso formazioni sociali e corporazioni che costituiscono una mediazione sulla via dello Stato, un primo avvicinamento del cittadino, alla ricerca di un interesse superiore che consenta la composizione dei conflitti di interesse e che rappresenti un utile e necessario strumento di avvicinamento del privato al pubblico.

Crediamo in uno Stato che si fonda sulle formazioni sociali, sui corpi sociali. Riteniamo che per corporazioni si debbano intendere non solo i sindacati, gli ordini professionali, gli istituti di cultura, ma anche le formazioni territoriali. Concordiamo quindi sul fatto che sarebbe auspicabile una Repubblica basata effettivamente sui corpi sociali, nel senso di dare autonomia e spazio alle rappresentanze di queste formazioni sociali, siano esse professionali o territoriali, però dobbiamo anche constatare che l'affermazione contenuta nei principi generali, dei

quali fa parte l'articolo 2, non trova sviluppo negli articoli seguenti. Infatti, una delle principali critiche che muoviamo all'attuale testo della Costituzione, per la seconda parte, quella che riguarda la struttura della pubblica organizzazione, consiste proprio nel lamentare che non si è dato spazio alle rappresentanze dei corpi sociali, siano essi professionali, siano essi territoriali.

Il confronto che noi facciamo in questa sede riguarda il testo attuale della Costituzione, non il testo che noi o altri vorrebbero, e nell'attuale testo della Costituzione non sono previste conseguenze a quella affermazione che, quindi, rimane un principio astratto, non vi sono conseguenze neanche nell'organizzazione degli enti territoriali minori nei quali, così come negli organi centrali, non viene dato spazio alla rappresentanza dei corpi sociali presenti all'interno delle comunità territoriali. Quindi è questa la constatazione che dobbiamo fare, piaccia non piaccia. Mancano le conseguenze che si potevano sperabilmente attendere dall'affermazione di quel principio, di cui all'articolo 2, sul riconoscimento delle formazioni sociali: manca, ripeto, nella seconda parte della Costituzione, una conseguenza sulla struttura pubblica, anche per quanto riguarda le autonomie locali.

Nella relazione di maggioranza si afferma che nella Costituzione sarebbe stato superato il concetto di amministrazione pubblica diretta centrale o periferica, quella che gerarchicamente dipende dallo Stato, e di amministrazione pubblica indiretta, ossia quella che invece è liberata da questo vincolo gerarchico e che viene esercitata dagli enti territoriali minori. Coerentemente con quanto dicevo prima, a noi non sembra che possa parlarsi di superamento. Infatti la Costituzione nel delineare le autonomie locali — e questi principi sono pur presenti nell'articolo 5 — ha dato loro un contenuto che non consente di ritenere che l'autonomia locale possa intendersi autonomia delle comunità locali, cioè autonomia dei corpi sociali su base territoriale. La dimostrazione di questo nostro assunto la troviamo facilmente nelle norme della Costituzione. Una prima considerazione è rappresentata dal

fatto che si parla delle autonomie locali nell'articolo 5 e non nell'articolo 2. Teniamo presente che quest'ultimo articolo è una delle prime norme, precede addirittura la norma sul principio di uguaglianza, contenuta nell'articolo 3, il che significa che il legislatore si è preoccupato di affermare innanzitutto questo concetto di formazioni sociali, si è preoccupato di aver cura del cittadino non soltanto come singolo, ma anche come persona che svolge ed afferma la propria personalità nell'ambito della formazione sociale. Sarebbe stato logico parlare in quel punto di autonomie locali se, con quest'ultimo termine, si fosse intesa la formazione sociale esistente e definibile su base territoriale, invece non se ne parla in quella norma, se ne parla nell'articolo 5 insieme alla norma sul decentramento amministrativo. Tutto questo ci dà modo di constatare che si è parlato di autonomia locale proprio pensando alla organizzazione della pubblica amministrazione. Nell'articolo 5 si afferma che lo Stato riconosce e promuove le autonomie locali e informa la struttura della amministrazione statale ai principi del decentramento. Quindi autonomia per quanto riguarda l'amministrazione esercitata attraverso gli enti territoriali minori, decentramento per quanto riguarda invece l'amministrazione che parte dal centro.

La collocazione del concetto di autonomia locale nell'articolo 5, piuttosto che nell'articolo 2, serve già a farci capire che siamo ancora rimasti nel campo dell'amministrazione. Ma c'è da dire di più e in modo più esplicito, perchè dobbiamo poi dare un contenuto all'espressione «autonomie locali» che è contenuta nell'articolo 5. E per fare questo dobbiamo andare a vedere nel titolo V quali sono le norme che, sviluppando questo tema, ne definiscono i confini. Abbiamo, anzitutto, l'articolo 128 della Costituzione, che riguarda espressamente comuni e province; o meglio, tale espressione viene usata nel testo che abbiamo in esame, mentre la Costituzione usa l'espressione province e comuni, ed anche questo ha un suo significato come tante altre espressioni di carattere formale che poi vedremo.

L'articolo 128 prevede che province e

comuni sono enti autonomi, che esercitano le funzioni attribuite da leggi della Repubblica. Quindi abbiamo già qui la definizione di cosa è autonomo: autonomo non è la comunità locale, autonomo è l'ente, è il titolare di funzioni; quindi non autonomia di un corpo sociale, ma autonomia di un soggetto, di un titolare di funzioni, cioè di un soggetto che si incastra nell'insieme, nel grande quadro della pubblica amministrazione. Questo lo dice chiaramente l'articolo 128 e possiamo fare un ulteriore passo avanti chiedendoci quali siano queste funzioni di cui tale articolo parla. Sono aumentati i presenti ma l'audienza rimane sempre scarsa e un poco disturbata. Ed è sempre la Costituzione a risponderci. È logico che questo nostro esame di incostituzionalità debba essere fatto passo passo, facendo riferimento a specifiche norme della Costituzione. Poniamo mente, allora, all'articolo 118 che è un articolo compreso in quella parte della Costituzione che si occupa della regione: vi si afferma il principio che alle regioni spettano le funzioni amministrative per le materie elencate nell'articolo 117, cioè per quelle materie in cui la regione ha competenza legislativa esclusiva. Per tali materie spettano alle regioni anche le funzioni amministrative, ad eccezione di quelle di interesse esclusivamente locale — dice l'articolo 118 — che possono essere attribuite, con legge della Repubblica, a comuni e province.

Non c'è quindi un'automatica attribuzione, ma c'è l'affermazione di un principio: che le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale non competono alla regione e possono dallo Stato essere attribuite con legge a province e comuni. Quindi vediamo che il termine «funzioni» contenuto nell'articolo 128 comincia a trovare nell'articolo 118 un aggettivo che le qualifica: funzioni amministrative.

Un'ulteriore conferma la possiamo trovare nella VIII disposizione transitoria laddove si dice che, in attesa che con leggi della Repubblica vengano ripartite le funzioni amministrative tra comuni e province, questi enti di governo locale continuano ad esercitare i poteri loro attribuiti dalla legislazione precedente.

Abbiamo dunque un complesso coerente di

norme che chiarisce che i comuni e le province, e non le comunità locali, sono enti autonomi e che sempre questi enti autonomi sono soggetti di funzioni. Non è la comunità locale il soggetto di funzioni, ma lo è l'ente locale ed in questo caso si tratta di funzioni amministrative. Pertanto siamo rimasti nell'ambito del concetto della pubblica amministrazione e, non trattandosi di amministrazione diretta dello Stato, siamo nel quadro dell'amministrazione indiretta. Possiamo anche aggiungere: purtroppo, ma il nostro «purtroppo» è collegato alla realizzazione di una Repubblica che tenga conto delle formazioni sociali e della loro autonomia non solo su base territoriale ma anche su base professionale. Fatto è che queste norme non autorizzano a sostenere, come invece si afferma nella relazione di maggioranza, che la Costituzione abbia voluto attuare una Repubblica delle autonomie, intendendo con ciò l'autonomia dei corpi sociali che sono al suo interno e che costituiscono un gradino intermedio tra il cittadino e lo Stato. Viceversa non esiste, nella Costituzione, alcuna norma che possa giustificare queste affermazioni mentre esiste, per quanto riguarda le autonomie locali, una chiara esplicitazione del concetto affermato nell'articolo 5 e che abbiamo visto riportato nelle norme del capo V della seconda parte della Costituzione relative alla autonomia degli enti come soggetti di funzioni amministrative.

Ciò detto, vediamo quali sono invece le norme del testo di legge al nostro esame che sotto questo profilo presentano, a nostro giudizio, un primo aspetto di incostituzionalità. All'articolo 2 si afferma subito il principio che «Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome». È evidente, quindi, lo stravolgimento del concetto costituzionale. In questo caso l'autonomia è attribuita alla comunità locale la quale è ordinata in comuni e province.

Il termine «ordinato» deve consentirci di aprire una breve parentesi. Noi riteniamo che la teoria di Santi Romano sulla pluralità degli ordinamenti giuridici, che ha rappresentato un enorme passo avanti nel mondo del diritto, non fosse sconosciuta ai legislatori costituenti e tanto meno alla Commissione dei 75 che ha materialmente redatto il

testo portato poi all'esame dell'Assemblea. Tale teoria non era certamente sconosciuta, però si può altrettanto affermare che essi non hanno ritenuto — e giustamente — di poterne fare menzione o di applicarla nel testo della Carta fondamentale della Repubblica perchè la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici è una teoria scientifica, è una teoria della scienza del diritto, ma non è un principio normativo.

Quando si detta la Carta costituzionale di uno di questi ordinamenti maggiore, più ampio e comprensivo di altri — ma anche questi termini sarebbero in contraddizione con la teoria di Santi Romano, li ho enunciati soltanto per rendere più facile la comprensione di quanto sto dicendo — sarebbe un controsenso dichiarare nella Carta fondamentale della Repubblica che esistono altri ordinamenti giuridici.

La Carta costituzionale, infatti, ne prende atto laddove ha bisogno di prenderne atto e lo fa, ad esempio, nei confronti della Chiesa cattolica, nei confronti della quale vi è una netta affermazione del riconoscimento del suo ordinamento giuridico. Lo fa certamente nei confronti degli altri ordinamenti statuali, ma, a tale proposito, non vi è bisogno di richiamare la teoria di Santi Romano perchè, prima di questa, il principio della statualità del diritto avrebbe comunque portato al riconoscimento di questi altri ordinamenti statuali. Pertanto, dobbiamo constatare che nella Carta costituzionale giustamente non vi è alcuna affermazione di questo principio, mentre, invece, ciò avviene nel testo che abbiamo davanti, quando leggiamo che le comunità locali sono ordinate in comuni e province. Dobbiamo constatare, infatti, che questi enti sono autonomi e che tale affermazione trova fondamento nella parola «ordinate». Ciò è corretto e pregevole sul piano astratto dell'enunciazione di principi giuridici e della tesi che si vuole sostenere, una tesi che però non trova spazio nella Costituzione, e cioè che le comunità locali sono ordinamenti giuridici distinti e separati dall'ordinamento statale, ordinate in province e comuni, i quali sono enti di governo, di questi ordinamenti giuridici autonomi, distinti e separati.

Questo è dato di capire dalle prime righe

del testo di questo disegno di legge. È una affermazione certamente importante, è una costruzione — se si vuole — anche coerente in sè, non contraddittoria al proprio interno, ma in contrasto invece con le norme espresse dalla Carta costituzionale.

Altri articoli possono dare ragione del contrasto che andiamo affermando. Per esempio, si dice, nell'articolo 3, che comuni e province esercitano, oltre alle funzioni proprie, le funzioni attribuite dallo Stato, con leggi dello Stato o delegate dalla regione. Ed allora — ripeto coerentemente all'interno del disegno di legge, ma non coerentemente con la Costituzione — ci troviamo nuovamente di fronte all'affermazione che comuni e province hanno funzioni proprie prima ancora di quelle loro attribuite dallo Stato. Ma chi ha dato loro queste funzioni proprie? Ad essi vengono attribuite funzioni proprie, distinte da quelle attribuite dallo Stato proprio perchè vengono considerati come ordinamenti giuridici originari e quindi, in quanto tali, hanno funzioni proprie, delle quali quasi la Costituzione della Repubblica dovrebbe prendere atto, prima che lo Stato attribuisca loro, con proprie leggi, altre funzioni.

Questa è una contraddizione aperta con il meccanismo della nostra Carta costituzionale perchè in nessuna norma della Costituzione a comuni e province è attribuita alcuna funzione, ma si dice sempre che verranno attribuite con legge della Repubblica: lo si dice nell'articolo 118, lo si ripete nella VIII disposizione transitoria. Quindi, a termini di Costituzione, non esistono funzioni proprie di comuni e province quali enti di governo di comunità locali autonome; esistono sempre funzioni attribuite dallo Stato, e quindi enti di governo non di comunità autonome originarie, ma enti di governo che agiscono in quanto esercitano funzioni attribuite dallo Stato o delegate dalla regione. È questa, quindi, l'impostazione del disegno di legge e noi rileviamo nelle norme fondamentali dello stesso tale aperto contrasto di impostazione con le norme della Costituzione. Qualcuno potrà dire che qui si sta facendo dell'accademia, ma così non è perchè gli articoli del disegno di legge, come poi vedremo, sono coerenti con l'impostazione

che all'inizio viene data. Non si tratta solo di affermazioni di principio vuote di contenuto; si tratta di affermazioni di principio che vogliono avere un contenuto e che di fatto lo ricevono negli articoli seguenti, ma si tratta di enunciazioni in contrasto con la Costituzione.

A questo proposito voglio ricordare due esempi a mio modo di vedere significativi. In primo luogo, nel disegno di legge presentato dal Gruppo comunista le espressioni che io sto criticando non sono contenute. Il disegno di legge comunista, pur aspirando certamente alla realizzazione di comunità locali autonome, nell'enunciazione delle norme giuridiche non smentisce così nettamente e smaccatamente le norme della Costituzione.

In secondo luogo, nell'originario testo di legge ora a firma del ministro Scalfaro, prima a firma del ministro Rognoni — e potremmo risalire all'indietro negli anni perchè ormai da molti anni si parla di questa riforma — si riaffermava all'articolo 1, pur avendo commesso l'errore di attribuire l'autonomia locale alla comunità piuttosto che all'ente di governo, l'unità e l'indivisibilità della Repubblica. Questa affermazione è sparita nel testo che è stato approvato dalla Commissione, perchè ci si è accorti dello stridente contrasto. Si può anche ritenere che tale norma sia superflua in quanto presente nella Costituzione, ma nella Costituzione vi sono altre norme che qui vediamo disattese e contrastate. Allora i redattori e la maggioranza della Commissione che ha approvato questo disegno di legge hanno voluto proprio escludere tale riferimento alla Repubblica una e indivisibile che è contenuto espressamente nel testo della Costituzione. Sono questi due esempi, a nostro modo di vedere, significativi di un atteggiamento, e su questo punto non ho altro da dire se non ricordare ancora che dall'impostazione che viene data al disegno di legge nei primi articoli ne discende l'intera impalcatura. Quando si parlerà dei controlli, per esempio, questi verranno visti come intrusione di un ordinamento giuridico nell'altro, non come autotutela della pubblica amministrazione in senso ampio. Quando si vorranno sottrarre i bilanci delle amministra-

zioni comunali e provinciali ai controlli della Corte dei conti, si tratterà di una ulteriore tesi in applicazione di questo principio; cioè il voler ipotizzare fin dai primi articoli che comuni e province sono enti di governo di comunità autonome, invece di essere essi enti di governo autonomi, l'aver dato tale impostazione fin dai primi articoli produrrà i suoi effetti per tutta la durata di applicazione della legge.

Passo ora ad esaminare il secondo aspetto, che concerne la autonomia statutaria. Innanzitutto desidero dire che non si tratta di un problema di parole. La parola «statuto», che nell'Ottocento è stata il grido di battaglia del Risorgimento, e che viene rievocata pensando agli anni 1970, 1971 e 1972, quando le regioni davano vita ai propri statuti, è richiamata anche nella relazione di maggioranza. La stagione degli statuti regionali viene richiamata, come ho già detto, nella relazione quasi come se ad essa si potesse riconoscere la stessa carica morale che aveva spinto i popoli nell'Ottocento ad invocare dai sovrani la concessione degli statuti. Questa parola è contenuta anche nel testo della Costituzione, laddove si parla degli statuti regionali. Si è ritenuto in sede di Costituente di lasciare alle regioni ordinarie una autonomia statutaria e forse ciò è stato deciso per tendere ad equiparare queste regioni a quelle a statuto speciale per le quali si era già prevista la formazione di statuti. Ma l'autonomia statutaria delle regioni — badate bene — ha un suo limite nel fatto che lo statuto, approvato e deliberato dalla regione, deve poi essere approvato con una legge della Repubblica: cioè l'autonomia statutaria è autonomia di redazione, ma poi occorre una legge della Repubblica per convalidare lo statuto. Invece si prevede ora per i comuni e per le province uno statuto che non deve essere approvato con una legge dello Stato, uno statuto che, ad un certo punto, regola i poteri locali all'interno del singolo organo senza un intervento statale, che invece è previsto nei confronti della regione. Si dirà che forse lo statuto della regione assume una maggiore rilevanza costituzionale in quanto organizza un ente destinato a produrre norme di diritto aventi

forza di legge. Ma allo stesso modo mi sembra si possa dire che le regioni hanno una dignità a livello costituzionale e hanno certamente una autonomia molto più marcata, proprio perchè sfocia in una attività normativa molto più incisiva di quanto non sia quella dei comuni. Il nostro primo rilievo, quindi, è che per i comuni e le province si decide che questi possano adottare degli statuti, così come avviene per le regioni, ma, a differenza di quanto avviene per queste ultime, senza l'intervento statale. E qui dobbiamo ritornare un momento su quanto abbiamo affermato prima, circa l'inserimento degli uffici comunali e provinciali e degli organi comunali e provinciali nel vasto quadro della pubblica amministrazione.

Su questo punto, su questa affermazione non vi sono contrasti in dottrina. Nel vasto concetto di pubblica amministrazione cui si riferisce l'articolo 97 della Costituzione si fanno rientrare tutti gli uffici pubblici, anche se regolati da altri titoli della parte seconda della Costituzione. Ad esempio, il principio dell'accesso mediante concorso e quello dell'imparzialità della pubblica amministrazione si intendono estesi a tutti i pubblici uffici, anche a quelli comunali e provinciali. Allora ci si chiede: se questo è vero — come è vero — perchè dell'articolo 97 si trascura la norma che stabilisce che l'organizzazione dei pubblici uffici è regolata per legge? Questa norma intende affermare il principio che attraverso una legge dello Stato si stabiliscono le competenze, le attribuzioni e la responsabilità dei funzionari; mettendo da parte il tema della responsabilità, soffermiamoci un momento su quello delle attribuzioni e delle competenze.

Con i disegni di legge in esame si propone di lasciare spazio per la disciplina di questa materia agli statuti di fonte comunale e provinciale, in contrasto con il principio di legalità concernente l'organizzazione dei pubblici uffici. Certo, il principio di legalità non vuol dire che ogni minimo aspetto organizzativo debba essere risolto per legge; ma la stessa Costituzione afferma che quanto meno per legge devono essere delimitate competenze ed attribuzioni. Perchè è nato questo concetto di statuto? Possiamo ricercare il



concetto di statuto nelle preleggi, nelle disposizioni preliminari al codice civile, ma non troveremo lo statuto tra le fonti del diritto; ora invece lo statuto diventa proprio una fonte di diritto. La Costituzione ha introdotto questa figura, ma con garbo perchè poi ha stabilito che occorre una legge dello Stato e quindi la fonte del diritto è ancora la legge dello Stato. Qui invece si enuncia questa nuova fonte di diritto, ancora più importante dei regolamenti in quanto deve delineare e definire i tempi più importanti dell'organizzazione degli enti locali. Pertanto vi è una violazione dell'articolo 97 della Costituzione. Ma perchè si arriva a tale violazione? Vi si arriva perchè con la previsione dello statuto si è inteso conseguire una duplice finalità: da un lato una qualche soddisfazione della teoria dell'autonomia delle comunità locali e dall'altra la soluzione sul piano politico di quel nodo — uno dei tanti — che fino adesso aveva impedito il proseguimento dell'*iter* legislativo di questi vari e susseguenti progetti di riforma delle autonomie locali. Qual era questo nodo? Si trattava di stabilire quali funzioni riservare al consiglio comunale e quali attribuire alla giunta. Con il meccanismo dello statuto si è risolto il problema non risolvendolo, perchè si è stabilito che questa delimitazione, fatte salve alcune competenze essenziali che non possono essere tolte ai consigli comunali e provinciali, verrà fatta con gli statuti. In questo modo sono contenti tutti e il problema è spostato in avanti, cioè si affronterà in sede di statuti. Per il momento tutti sono contenti perchè le attribuzioni riservate per legge ai consigli comunali e provinciali non potevano non essere assegnate ai consigli stessi e le altre verranno delimitate e definite con gli statuti, attribuite per intero alle giunte in quei comuni e in quelle province dove così vorrà la contingente maggioranza che si determinerà nel corso di un risultato elettorale. Magari dopo cinque anni la maggioranza cambierà, cambierà lo statuto e si tornerà al vecchio principio.

Da questo disegno di legge l'Italia risulterà sempre più conforme al vestito di Arlecchino; avremo per 8.800 comuni altrettanti statuti, per oltre 100 province altrettanti statu-

ti. Avremo questa congerie di statuti ipoteticamente diversi perchè vi saranno i piccoli comuni di 300-350 abitanti che magari adotteranno un testo distribuito dall'ANCI, così come vengono usati i moduli che alcune librerie predispongono. Vi saranno comuni che si accontenteranno di un testo preso come riferimento da un comune vicino, ma tendenzialmente potrebbero esserci più di 8.000 statuti che verranno poi, nei cinque anni successivi, modificati.

Questa è la certezza del diritto che si vuol dare non ai cittadini, ma alla struttura pubblica e, indirettamente, anche all'esercizio dei diritti politici dei cittadini perchè tra le competenze che vengono attribuite allo statuto vi è anche quella di determinare il numero dei componenti la giunta e il sistema di elezione della giunta stessa. Quindi questa giunta, che fortunatamente è una delle poche note positive di questo disegno di legge, potrà essere composta anche da membri esterni al consiglio comunale e provinciale e ciò dovrebbe auspicabilmente consentire l'ingresso nella giunta di esperti, ma forse consentirà solo l'ingresso dei cognati e degli amici.

Questa giunta non si sa come viene eletta; lo deciderà il consiglio. Potrebbe essere una giunta nella quale saranno rappresentate tutte le forze, ipotesi assurda, ma potrà anche essere una giunta di pochi membri eletti in un determinato modo, magari a scrutinio segreto. Tutte queste cose ad un certo punto sono sottratte ad una disciplina univoca e uniforme, fino ad arrivare all'estremo di non risolvere il problema perchè, se si fosse tentato di risolverlo, la legge non sarebbe passata in quanto vi sarebbero stati contrasti su questa delimitazione di competenze. E allora, per non risolvere il problema, lo si demanda. In questo modo — mi si perdoni l'espressione — si fa a «scariabarile», cioè il legislatore abdica alla propria funzione e demanda la soluzione del problema.

Abbiamo visto che lo statuto regionale viene approvato per legge e quindi non introduce una nuova fonte di diritto; ma lo statuto degli enti locali non è altro che un regolamento che viene adottato attraverso

una particolare normativa, con una particolare maggioranza neanche difficile da conseguire perchè in prima votazione occorrono i due terzi, ma un mese dopo basta la maggioranza assoluta, la stessa maggioranza che ha eletto il sindaco. Quindi ogni sindaco e ogni maggioranza avranno il proprio regolamento. Ma questa è cattiva amministrazione, costituisce un modo per non risolvere in maniera soddisfacente la tematica dei poteri locali. Quello che invece conta in questa sede è che con lo statuto si demanda la risoluzione di problemi di competenza e di attribuzione che, secondo l'articolo 97, dovrebbero essere invece di esclusiva competenza di una legge dello Stato.

Vi è poi il terzo aspetto che concerne il trattamento riservato alla provincia. Al riguardo vediamo che, mentre all'articolo 8 del testo al nostro esame si afferma che gli interessi della comunità locale sono rappresentati e curati dal comune, la stessa affermazione non compare più per la provincia. Noi non difendiamo certamente questa affermazione, che è un ulteriore argomento per la tesi che ho sostenuto in primo luogo, perchè evidenzia che la comunità locale necessita di qualcuno che curi i suoi interessi, come se la comunità locale non facesse parte di quella nazionale e dovesse anzi difendersi da quest'ultima con un proprio organismo ed un proprio ente di governo. Comunque, quale che sia questa impostazione, vi è una palese differenza di trattamento nei confronti della provincia. Si noti ancora che nell'originario disegno di legge Scalfaro compariva il concetto di comunità provinciale, cioè gli stessi soggetti (come avviene per certe comparse di teatro che dapprima sono vestite in un modo e poi in un altro) prima formano la comunità locale comune, poi la comunità locale provincia, la comunità locale regione e così via. Questa è la tesi di fondo che noi contrastiamo nell'ammettere l'esistenza e il riconoscimento di autonomia alle comunità locali.

Comunque quello che qui interessa, parlando della provincia, è che quest'ultima invece — secondo il testo del disegno di legge — non cura e non rappresenta gli interessi di alcuno, mentre il comune rappre-

senta e cura gli interessi della comunità locale. Sembra che solo quest'ultimo rappresenti la comunità locale mentre la provincia no. Se poi andiamo a vedere quali competenze sono state riservate alla provincia, vediamo che in realtà le è stato riservato il vuoto; anche sul piano politico si capisce la ragione di questo fatto. I colleghi ricorderanno il dibattito che vi è stato in quest'Aula un anno fa, allorchè da parte del Gruppo repubblicano era stato presentato un disegno di legge costituzionale per l'abolizione della provincia, certamente non con il convincimento che si potesse ottenere nella doppia lettura la maggioranza nei due rami del Parlamento per giungere a tale modifica della Costituzione, ma con l'intendimento di sollevare il problema e di arrivare ad una soluzione. Alla soluzione si è arrivati conservando la provincia come istituto, ma svuotandola dei poteri; e se voi andate a leggere le norme vi accorgete che la provincia collabora con la regione alla formazione della programmazione regionale, coordina la programmazione di origine comunale, ma l'unico potere che le è rimasto è quello di poter fare un proprio piano territoriale di coordinamento che verrà poi approvato dalla regione. Dunque la provincia non ha alcuna autonomia, e con questo si viola la Costituzione, secondo la quale comuni e province sono enti autonomi. Si noti che mentre la normativa sull'urbanistica è di competenza della regione nel rispetto dei principi generali fissati con legge quadro della Repubblica, le funzioni amministrative, invece, proprio per il dettato costituzionale, quando hanno interesse esclusivamente locale, possono essere dallo Stato attribuite a province e comuni. Con questo disegno di legge, invece, il comune vede fatta salva la propria autonomia nella redazione degli strumenti urbanistici a carattere comunale (il piano regolatore generale). Alla provincia poteva essere attribuita la competenza a redigere ed emanare un piano territoriale di coordinamento quale previsto dalla legge urbanistica del 1942, cioè un piano territoriale di coordinamento che, vincolato dalla pianificazione regionale, ossia nei limiti assegnati da essa, e senza invadere la sfera dei comuni, senza

cioè adottare disposizioni di dettaglio che sono invece di competenza dei comuni, fosse autonomo nel fissare una pianificazione territoriale, con gli stessi confini, con gli stessi contenuti che questo stesso disegno di legge prende dalla legge urbanistica del 1942: quelli cioè di indicare in linea di massima gli insediamenti residenziali ed industriali, le grandi linee di comunicazione, quella grande maglia che, tenendo conto di una maglia ancor più vasta fissata dalla regione, lasciasse poi spazio al proprio interno ai comuni di esercitare la propria autonomia. Nel disegno di legge, invece, la provincia non ha neanche questo potere, perchè anche la redazione di questo piano territoriale sarà poi sempre condizionata ad una approvazione superiore. Nè ha poi competenza per verificare che i piani dei comuni siano coerenti con la propria pianificazione territoriale, neanche questo può fare. In sostanza la provincia è rimasta un terzo incomodo tra questi due soggetti: il comune è ente territoriale di base (ecco, noi introduciamo nel nostro ordinamento giuridico questa espressione), la regione sarà ente territoriale di altezza e per la povera provincia non si è trovata altra espressione che dire che essa è intermedia tra il comune e la regione. Più lapalissiani di così non si poteva essere. Ma con lo svuotare di contenuto l'autonomia delle province si è violata la norma della Costituzione che vuole che anche la provincia sia un ente autonomo.

Il quarto ed ultimo punto di questo mio intervento riguarda il meccanismo di delega al Governo per l'emanazione di leggi delegate sulla creazione di nuove province. Dalla Commissione ci è giunto un testo dove è previsto, ad esempio, parlando delle aree metropolitane (avremo poi modo nel merito di parlare ampiamente, con la compiacenza dei colleghi, sui singoli articoli), che la regione può individuare delle aree metropolitane che coincidono, o non coincidono, con i confini di una provincia ed il Governo, entro un anno da questa indicazione, in un successivo termine, può emanare provvedimenti per stabilire per legge, come richiede la Costituzione, le modifiche dell'ambito territoriale di una o più province. Quando si

afferma una cosa del genere, praticamente si concede una delega. Nella relazione si tiene a sostenere che questa è una legge di principio, una legge quadro, ma si tratta anche di una legge delega che consente di istituire nuove province in un numero addirittura pari ad un terzo delle province esistenti al 1° gennaio 1985. Pertanto potremmo arrivare fino a 130 province.

Allora il vizio di costituzionalità sta nel fatto che si tratta di una legge delega che autorizza il Governo ad affrontare una spesa così ingente senza alcun riferimento alla copertura finanziaria. Noi riteniamo che quando si emana una legge delega la copertura finanziaria debba esistere già nella legge stessa perchè certamente il Governo non può avocarsi il diritto di provvedere nella legge delegata. Nè si può pensare che la raccolta dei fondi possa avvenire con una legge successiva perchè l'articolo 81 della Costituzione dispone che ogni provvedimento che comporti maggiori spese o minori entrate debba prevedere la copertura finanziaria.

Del resto su questo aspetto c'è tutta una storia. Inizialmente non si era pensato a una legge delega e si era proposta soltanto una legge di principi che però era assolutamente ridicola perchè affermava che con successiva legge potevano essere modificati i territori e le circoscrizioni delle province in modo comunque da rispettare determinati criteri. In pratica il legislatore ordinario di oggi dettava dei criteri da rispettare per il legislatore ordinario di domani, come se quest'ultimo fosse tenuto a rispettarli. Ma a volte si tenta di gestire il potere anche in questo modo.

Qualcuno in Commissione lo ha fatto presente, ha fatto capire che il meccanismo ideato era ridicolo e si è tentato di renderlo più serio dicendo che con la presente legge si concede una delega al Governo il quale è tenuto a rispettarne i criteri ispiratori. Vedremo poi se questi criteri sono sufficienti, se il meccanismo dei tempi soddisfa le previsioni dell'articolo 76. In questo momento mi basta rilevare che c'è una violazione dell'articolo 81 della Costituzione perchè in una legge delega che prevede la istitu-

zione, in ipotesi, anche di nuove trenta province, con tutto quello che ne consegue non solo per la Costituzione degli organi di questi enti autonomi territoriali ma anche per la organizzazione dell'amministrazione pubblica diretta, non si fa alcun cenno al problema della copertura.

**PRESIDENTE.** Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti la questione pregiudiziale proposta dal senatore Biglia.

**Non è approvata.**

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

**GARIBALDI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, le norme costituzionali in tema di amministrazioni locali sono solo parzialmente caratterizzate da una matrice unitaria. In esse infatti si rinvengono linee ideologiche e politiche comuni a quasi tutti i gruppi politici che hanno partecipato alla Costituzione ed altre proprie di specifiche formazioni politiche. Era di ogni gruppo politico, ad esempio, la reiezione del modello autoritario imposto dal regime fascista a comuni e province, come pure l'opzione per l'investitura democratica delle amministrazioni locali, mentre i gruppi laico-socialisti propugnavano altresì la ripulsa del modello autarchico dell'amministrazione locale, che volevano dotata di capacità politica ed amministrativa differenziale rispetto ai poteri centrali, e volevano riservare a comuni e province spazi, obiettivi e strumenti più ampi di quelli in atto, tuttora praticati. Quella che potremmo definire, poi, una terza posizione intendeva comuni e province non solo come differenziali politici dello Stato unitario rispetto al Governo centrale, ma anche come momento capace di mediazioni dei conflitti di classe per il loro superamento.

È un fatto, dunque, che la disciplina costituzionale delle autonomie è composita e non ha una *ratio* unitaria. Così, l'articolo 128 della Costituzione, nel dichiarare l'autonomia degli enti locali, sottende l'investitura

elettorale ed affida alla legislazione ordinaria la attuazione del principio democratico e la loro struttura organica, vale a dire che la matrice antiautoritaria non ha avuto uno svolgimento specifico nella Costituzione, implicitamente sottintendendosi una loro non uniformità di disciplina per dimensioni ed attribuzioni. Per contro, l'aspetto strutturale, territoriale della popolazione — di cui all'articolo 133 della Costituzione — è stato per così dire irrigidito, quasi ad evitare manovre centralistiche capaci di alterare le singole valenze politiche locali, con ciò rinunciandosi in partenza ad una visione di possibile riassetto attuale, territoriale e demografico, delle autonomie.

L'articolo 128 della Costituzione prevede pure che agli enti locali siano attribuite funzioni da leggi della Repubblica e cioè una regolamentazione degli obiettivi di massima e mezzi strumentali, lasciando alle politiche locali la scelta delle alternative reali, delle priorità eccetera, e a leggi regionali l'attribuzione di competenze dinamiche, politicamente gestionali a seconda delle volontà politiche locali.

L'adeguamento non era facile, nè tecnicamente, nè culturalmente. È tuttavia innegabile che il Parlamento si è fatto, anche a questo proposito, sopravanzare dai fatti, non potendosi riconoscere che la sola restituzione al sistema democratico dell'elezione degli organi fosse sufficiente a superare la vecchia impostazione autarchica, indipendentemente dall'esistenza dello snodo democratico regionale giunto anch'esso in ritardo di oltre vent'anni.

Alcune forze politiche, per la verità ampiamente riscattatesi, almeno in questa fase, per la costante determinazione del relatore, hanno affievolito notevolmente il loro impegno autonomistico. D'altro canto, altre forze hanno più puntato alla creazione di poli politici alternativi al Governo centrale mediante l'impersonamento democratico degli organi degli enti locali e lasciato in ombra l'impostazione funzionale degli stessi che era poi lo strumento più efficace per conferire alle amministrazioni locali valenze politiche differenziali per superare il sistema normativo autarchico e ad ispirazione autori-

taria. In tale contesto, se i limiti di agibilità politica delle funzioni locali di tipo obbligatorio erano scontati, quelli funzionali, facoltativi, autoregolamentati dagli enti locali hanno trovato sistematicamente disciplina normativa successiva, il che ha limitato ulteriormente gli spazi di operatività politica già ristretti degli enti locali, fatto, questo, che ha innegabilmente comportato l'ulteriore espansione del modello autarchico. Da questo insieme di cose risulta che l'amministrazione locale, rinnovata nei modi di formazione degli organi, ampliata nell'estensione degli interventi, è tuttavia ancora dotata di strumentazione funzionale vecchia e inadeguata. È pur vero che la scelta della distribuzione delle risorse per aree di intervento con la formazione dei bilanci costituisce uno spazio importante delle linee di politica locale, tratteggiando un programma di azione che non trova nella legge vincoli impeditivi di rilevante importanza; tuttavia la distribuzione delle risorse trova condizionamento profondo dalla intrinseca limitatezza della finanza locale, già di per sé condizionata dalla necessità di sostenere finanziariamente funzioni statali e funzioni locali affidate agli enti locali o comunque obbligatorie. Anche l'altro aspetto, quello relativo alla agibilità politica, costituito dalla possibilità di attivare o meno i servizi o di mettere in atto interventi, peraltro necessari normativamente, ha significato solo di apparente capacità di scelta che tuttavia di fatto si restringe, limitando lo spazio effettivo di iniziativa ad una maggiore o minore accentuazione o estensione dei servizi o delle priorità che l'ente locale può dare in ordine all'attuazione di questi stessi servizi.

Con l'istituzione delle regioni e con l'avvio concreto della loro attività legislativa si è avuto, all'inizio, un mutamento di modello di amministrazione imposto agli enti locali dagli schemi autarchici; in particolare gli enti locali vengono chiamati ad una partecipazione istituzionale per la formazione della pianificazione e all'attività di attuazione dei piani regionali. Era la possibilità di un'amministrazione più correlata con le esigenze concrete che con gli interessi indicati dalle leggi. Si prefigurava così per l'amministra-

zione locale, per gruppi coordinati di funzioni, il modello di amministrazione per programmi, maggiormente connotato in senso politico e che dilatava l'area di autonomia, sempre meglio conformandosi al modello di amministrazione previsto dalla Costituzione. In questo senso assume rilevanza e valenza politico-istituzionale il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, vera e propria investitura diretta degli enti locali di funzioni a contenuto politico significativo, quasi a promozione e tutela dell'autonomia comunale e provinciale in opportuna contrapposizione alle incipienti tendenze egemoniche dell'istituto regionale sugli enti locali.

Era inevitabile che l'attivazione da parte delle regioni dell'avvio di un nuovo modello di amministrazione ponesse in luce l'inadeguatezza strutturale degli enti locali ad impersonare compiutamente un ruolo di gestione in materie programmate, da un lato per il dimensionamento di molti comuni e dall'altro per carenze di apparati e talvolta inadeguatezza politica. In effetti, il modello di amministrazione per programmi destinato a liberare la capacità di scelta politica degli enti locali si è scontrato con una realtà di comuni e province per molti versi inadeguati a gestirli.

Ne è derivato che in tale realtà, in attesa del nuovo ordinamento locale, le regioni hanno in modo più o meno palese tentato di assumere il governo dell'azione locale. Tale tentativo si è concretizzato in tre tipi di scelte operative, tutte più o meno condizionanti. Il più comune tipo di condizionamento è stato attuato con le leggi regionali dei piani di riparto su domanda di finanziamenti per l'esercizio di funzioni specifiche. Si tratta di riparti determinati esclusivamente in sede regionale come una sorta di finanza locale derivata per interventi predeterminati, localmente configurati, ma decisi, dal punto di vista finanziario, in sede regionale.

Altra azione in questo senso, realizzata dalle normative regionali, è quella della promozione e della cooperazione tra gli enti locali per l'esercizio di funzioni mediante piani regionali ed incentivi finanziari, esercizio di funzioni da esercitarsi a mezzo di deleghe condizionate alla formazione di con-

sorzi ed ai relativi trasferimenti di risorse. Le regioni puntano così ad «ottimalizzare» la dimensione degli enti consorziati nel processo di programmazione. Il modello di amministrazione per programmi, arricchito dalla partecipazione degli enti locali ai piani regionali — modello dotato di effettivo peso politico, ma che tuttavia presenta limiti sul versante del rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita per la dipendenza troppo accentuata dal livello regionale — attrae l'amministrazione locale nell'orbita regionale. Esso ha trovato altresì sanzione statale in particolare con la legge di riforma sanitaria, la quale sancisce che l'azione delle associazioni dei comuni dovrebbe essere eletta dai piani sanitari nazionali e regionali e sostenuta dai finanziamenti ripartiti dalla regione sulla base della programmazione locale. Laddove è stato posto in atto, in attesa del piano sanitario nazionale, ha configurato un modello di amministrazione distaccato dai comuni consociati, attratto, nonchè condizionato, nell'ottica e dalle determinazioni delle regioni. Tutto ciò non ha svolto, a livello locale, alcuna funzione liberatoria delle capacità politiche dei comuni e delle province e se l'ha svolta è stato in modo molto limitato, per cui l'autonomia locale è risultata limitata nè più nè meno che nel modello di amministrazione autarchica, sia pure attenuata dal presupposto e dalla opportunità della partecipazione che consente, teoricamente, il concorso degli enti locali alle determinazioni del livello regionale, determinazioni tuttavia sempre derivate da quello stesso livello.

Il terzo modello, peraltro di scarsa incidenza pratica fino ad oggi nei fatti, e cioè quello di amministrazione per programmi, dovrebbe compiersi con il presente disegno di legge che dà vita in sostanza alla possibilità di una pianificazione a due stadi: uno regionale, costruito con la partecipazione dell'ente locale e in particolare della provincia per così dire «a maglia larga», e l'altro, di livello strettamente locale, più puntuale e minuto che, mentre lascia da un lato alla regione e alla provincia l'onere del coordinamento e della scelta dell'opzione di fondo, intesta agli enti locali l'onere della autopro-

grammazione all'interno dei piani regionali e provinciali, cioè alla cosiddetta «maglia larga».

Il disegno di legge così riformulato, pur con qualche omissione rispetto all'ordine del giorno del 9 maggio 1984, ordine del giorno votato in questa Aula, si atteggia ad una normativa che detta grandi principi per adeguare gli enti locali, da un lato, alla Costituzione e, dall'altro, alla realtà odierna. Tra questi principi presenta un particolare rilievo l'autonomia statutaria, che conferisce agli enti locali la capacità di darsi una organizzazione a livello degli organi e delle procedure decisionali, coerente con la dimensione del singolo ente.

Quello dell'autonomia statutaria è un tema che segna il passaggio dalla concezione uniforme dell'ente locale ad una di tipo flessibile e dinamico. Altresì rilevante appare il sistema di individuazione delle funzioni con il quale, rispetto ai meccanismi tradizionali che imputano agli enti locali competenze e cioè attribuzioni contemplate in fattispecie astratte legislative cui le amministrazioni devono dare esecuzione, si segna una svolta sicuramente fondamentale. Infatti, individuare aree di funzioni e connotarle tecnicamente significa, in sostanza, rilanciare la capacità decisionale e politica degli enti locali.

L'introduzione della programmazione, poi, come metodo che deve regolare tutte le attività locali, sia pure nel contesto di una programmazione di livello superiore, significa far uscire gli enti locali dall'amministrazione del caso per caso e farli transitare verso un'amministrazione che privilegia i momenti di razionalità delle scelte e di coordinamento degli interventi.

Finalmente viene determinato il ruolo della provincia quale ente intermedio tra comune e regione, nel senso che essa diviene lo snodo programmatico ed il centro di imputazione dei servizi di vasta area, con ciò definitivamente chiudendo l'utopistica e superata esperienza comprensoriale.

Con le forme associative, inoltre, utilizzando lo schema introdotto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, viene riproposta, in via generale, la possibi-

lità per i comuni, soprattutto per quelli minori, di unirsi in associazioni onde erogare su aree relativamente idonee i servizi e realizzare economie di scala. È una soluzione che ha il pregio di superare la rigidità dei consorzi ed il settorialismo delle associazioni previste dall'attuale legislazione socio-sanitaria; con ogni probabilità, ciò potrà avviare il discorso della revisione degli assetti comunali senza traumi eccessivi, anche indipendentemente dalla previsione di associazioni obbligatorie.

Con la nuova impostazione delle gestioni aziendali viene abbandonato, in sostanza, lo schema della legge del 1925 e le gestioni aziendalistiche assumono o possono assumere una nuova dinamicità strutturale che va dalle società per azioni pubbliche alle gestioni per conto, per finire poi alle aziende tradizionali. Con questo tutto il sistema si elasticizza e diviene flessibilmente adattabile alle diverse esigenze ed alle differenti realtà.

Prendendo atto di una realtà di fatto, viene anche previsto il modo di governo delle aree metropolitane imperniato sulla provincia metropolitana e sulle municipalità e con questo si aspira a conseguire l'unità di governo dell'area a livello dei servizi e degli interventi di maggiori dimensioni, mentre si affidano alla municipalità le azioni più di dettaglio e di gestione dei servizi alla persona.

La disciplina dei controlli viene radicalmente rinnovata. Per un verso si professionalizzano i componenti dei comitati regionali di controllo e per un altro verso si delimita il controllo agli atti di maggiore rilievo, mentre per un altro ancora lo si circoscrive solo alla legittimità. In tal modo si contrae l'area dei controlli e la si specializza tecnicamente, con conseguente promozione dell'autonomia locale. Correlativamente alla abolizione dei controlli di merito, vengono avviati sistemi di controllo di gestione che preludono ad una caratterizzante forma di autocontrollo, di efficienza e di efficacia dell'azione locale.

Il disegno riformatore è inevitabilmente carente in alcuni punti, in particolare per quanto riguarda la disciplina dei rapporti tra enti locali e regioni che dovrebbe poter essere più puntuale onde evitare che l'ente

regionale fagociti nell'ottica regionale l'amministrazione locale, anche se è necessario ammettere che alla regione debbono competere poteri di azione e di coordinamento anche istituzionale.

Senza dubbio questo dibattito e l'esame degli articoli consentiranno di arricchire nei suoi contenuti il disegno di legge, comunque di migliorarlo. È chiaro che all'esigenza di una disciplina organica della finanza locale non si poteva corrispondere con questo atto. È significativo tuttavia il fatto che esso faccia espresso riferimento a tale esigenza in linea di principio, delineando tipi e modalità.

Una volta approvato, il disegno di legge rappresenterà un impegno al quale il Parlamento non dovrà derogare.

Sul piano personale, ho molte riserve sulla opportunità della nuova denominazione del complesso dei servizi che dovrebbero erogare le prestazioni di prevenzione, cura, riabilitazione e medicina legale del servizio sanitario nazionale. I problemi della riforma sanitaria non si esorcizzano con le parole: essi sono il prodotto di una impresa quasi impossibile, preordinata dall'enfasi di un legislatore scarsamente consapevole della realtà specifica, di una classe medica di regola maggiormente preoccupata dell'incremento del proprio reddito che di concorrere all'attuazione dei principi di cui all'articolo 32 della Costituzione e di una utenza ispirata a conseguire, in una logica consumistica e non già secondo principi di compatibilità sociale, le prestazioni del servizio sanitario nazionale. Ma questo è un discorso che ci porterebbe altrove. Voglio solo sottolineare come la generale criminalizzazione degli amministratori delle unità sanitarie locali sia, oltre che ingiusta e scandalistica, sicuramente indice di leggerezza, di superficialità, di scarsa maturità.

Non è il caso di fare confronti statistici con altri enti pubblici o considerazioni motivazionali, semmai tutto questo legittima giudizi su chi fa crociate sul modo di essere del servizio sanitario nazionale.

Avviandomi alla conclusione, signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei dire che attualmente l'ente locale è dotato di un'area di operatività politica qualificante, ma ha

confini ristretti per una serie di vincoli normativi che ne riducono la capacità di esprimere un effettivo governo locale. Sono norme che disciplinano minuziosamente gli obiettivi, gli strumenti e i modi dell'azione amministrativa. Con il presente disegno di legge, attraverso l'individuazione delle funzioni, cioè ponendo i soli principi informatori di utilizzo delle stesse, sarà consentito il superamento di tali norme e si creeranno spazi significativi di autonomia gestoria, come previsto dall'articolo 128 della Costituzione. A questo proposito ricordo che la IX disposizione di attuazione della Costituzione dava tre anni di tempo al Parlamento per adeguare le leggi della Repubblica alle amministrazioni locali.

È superfluo rilevare come è andata. Auguriamoci che nel Parlamento dei prossimi 35 anni non si debba fare la mia stessa constatazione anche in riferimento al disegno di legge di cui oggi ci occupiamo. (*Applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Sabbata. Ne ha facoltà.

DE SABBATA. Signor Presidente, colleghi, si può subire la tentazione di definire storico il fatto che l'Aula del Senato prenda in esame il riordinamento delle autonomie locali, tanto più se si tiene conto dell'abuso che del termine tante volte è stato fatto in diversi atti e in situazioni molto meno significative.

Nella vita del Parlamento italiano sono state rare le occasioni di esame organico della materia da parte dell'intera Assemblea. Nessuna di queste occasioni riguarda il Parlamento della Repubblica. È forse il caso di ricordare che la sostanza delle norme che regolano le autonomie locali, deriva, per successive traslazioni, da un testo elaborato sotto la responsabilità di Rattazzi nel 1859 e fatto approvare con regio decreto, approfittando dello stato di guerra, nel timore che il Parlamento potesse esprimere una volontà più conservatrice di quella emergente dal decreto.

Non credo però che siano molti, in quest'Aula e fuori, ad essere convinti del carat-

tere storico di questo frangente parlamentare: l'aspetto di quest'Aula lo dimostra; la stessa assenza del Ministro, peraltro impegnato all'estero, ne è testimonianza.

Il fatto nuovo esiste ed è rilevante, ma non vi è una sufficiente fiducia nella possibilità di giungere ad una conclusione legislativa e soprattutto ad una conclusione legislativa apprezzabile. Per avere maggiore fiducia occorrerebbe un testo meno contraddittorio, più aperto verso la promozione delle autonomie, meno carico di ombre e con presenza più accentuata di norme positive, moderne, innovatrici, che pure non mancano, ma che sono insufficienti o contraddette. Inoltre, la situazione politica, i rapporti istituzionali, l'evoluzione della legislazione sono così critici da non incoraggiare in alcun modo la fiducia sulla conclusione.

In realtà, il testo licenziato dalla 1<sup>a</sup> Commissione rappresenta una base di discussione nuova, che offre la possibilità di miglioramento: questo sarà concretamente possibile a seconda di come matureranno nel confronto le opinioni e le posizioni; a seconda della qualità, del peso e dell'intervento che saranno in grado di esercitare le istituzioni, le forze politiche, la cultura in genere, la dottrina giuridica in particolare, le organizzazioni sociali; a seconda della evoluzione politica che vivrà il paese durante tutto l'ulteriore iter parlamentare, certo non breve, che compie oggi una svolta importante. Ciò significa che si apre un vero e proprio confronto, molto impegnativo e di grandi conseguenze per la sorte delle autonomie, cioè di uno dei caratteri costitutivi fondamentali della Costituzione repubblicana.

Tutte le forze disponibili sono chiamate a scendere in campo per la difesa e l'avanzamento della democrazia; per accrescere la partecipazione dei cittadini, dei lavoratori, dei ceti più diversi nelle scelte, negli indirizzi e nelle decisioni, che riguardano gli interessi locali, ma anche il modo di essere e di orientarsi di tutta la Repubblica italiana. Si tratta di dare una fisionomia moderna al governo locale, che ha una tradizione millenaria nell'origine stessa del potere politico in Europa ed una più vicina tradizione pluriscolare nella presenza istituzionale e politica



della città nelle varie strutture degli Stati europei. La città, che anche oggi è il simbolo privilegiato del governo locale, rappresenta nella storia d'Europa un centro vitale particolarmente sensibile, seppure non unico, per la conquista delle libertà, per la formazione di ogni aspetto di cultura e, perciò, anche di ogni risorsa e di ogni energia necessaria per l'acquisizione e la difesa dell'identità e per il progresso di ogni regione e di ogni organizzazione nazionale-statale.

Non dobbiamo, neanche in questa occasione, rinchiuderci nelle nostre vicende nazionali. Dobbiamo, anche per le autonomie, allargare lo sguardo all'Europa, dare una validità europea ai nostri propositi e alle nostre decisioni, essere consapevoli che una Europa unita, democratica, fattore di pace, di progresso e di sviluppo economico nel mondo ha bisogno del consolidamento e dello sviluppo di una articolata struttura di autonomie, in ciascun paese con le caratteristiche singolari conformi alla propria storia e al suo essere odierno e, tuttavia, secondo alcuni principi comuni, capaci di assicurare la partecipazione dei cittadini alla vita collettiva e lo sviluppo della democrazia rappresentativa. Per l'Italia questa esigenza significa affrontare il tema delle differenze ancora troppo spesso laceranti che rendono incompleto il carattere unitario della Repubblica: Nord e Sud; città e campagna; montagna e pianura; settori produttivi primario, secondario o terziario. Significa rompere con l'accentramento, con la falsa programmazione dirigista che questo obiettivo unitario hanno impedito di conseguire; significa assicurare nuovi indirizzi economici e favorire quello sviluppo diffuso, necessario e possibile dopo le profonde trasformazioni produttive già realizzate e in corso, sviluppo diffuso che comprende nuove forme e nuove quantità di occupazione, per il quale è particolarmente prezioso l'intervento delle autonomie; significa tentare di attuare l'indicazione costituzionale che ci ordina di realizzare con lo sviluppo delle autonomie quello che è mancato con la permanenza dei caratteri accentratori acquisiti con il primo Risorgimento.

Sappiamo bene che il compito non è facile e che la sfida non ha un esito certo. Come

tutti i confronti veri e impegnativi il risultato è tutto da conquistare; la strada è quella della messa in campo della massima disponibilità delle energie che possono esaltarsi nella possibilità e nell'effettivo esercizio del Governo locale, messa in campo che può avvenire con un ordinamento che attivi l'esercizio dei compiti e delle funzioni pubbliche in modo organico e generale, così da favorire la coscienza del governo locale di essere esso stesso una forma del governo del paese senza aggettivi, di essere cioè al tempo stesso portatore di interessi locali e nazionali, di essere una parte delle istituzioni della Repubblica, capace di collegarsi con le altre istituzioni e di favorire fra tutte orientamenti unitari, di essere anzi, per la globalità dei suoi interessi, il soggetto più adatto a conseguire ed a far conseguire un comportamento unitario. Messa in campo che ha altresì bisogno di un ordinamento elastico, attraverso il quale ogni governo locale possa svolgere questa funzione nelle condizioni peculiari del suo territorio e della sua popolazione, il comune grande, il comune medio, quello piccolo, la provincia montana e quella di pianura, la metropoli e il villaggio e, con particolare attenzione, il comune del Nord e quello del Sud per cui a ciascuno sia possibile sconfiggere i mali che nelle diverse condizioni minacciano all'interno stesso, ma anche all'esterno, le istituzioni locali: il localismo, il clientelismo, la corruzione, l'inefficienza, la subordinazione ai gruppi di pressione politici o sociali.

Con queste due condizioni sarà possibile realizzare quell'intervento del governo locale che rende democratica la programmazione, ossia che consente di realizzare la sola programmazione possibile ed efficace. Un confronto quindi di grandi dimensioni e di grandi risultati, il cui esito positivo richiede e al tempo stesso produce lo spostamento degli equilibri politici ed istituzionali.

Qui si ritorna alle contraddizioni da cui sono partito. Esistono le condizioni, c'è da domandarsi, politiche e istituzionali per un successo dell'impresa? Se le norme sono quelle del testo Rattazzi, certo, i comuni e le province sono ben diversi non solo da quelli che erano 120 anni fa, ma anche da quelli

che erano trenta o venti anni fa. Le norme del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 hanno determinato l'acquisizione di poteri nuovi, alcuni anche qualitativamente molto nuovi, e si sono accompagnate alla crescita della capacità di direzione degli eletti, hanno preso corpo in un quadro istituzionale trasformato dalla nascita della regione.

È stato compiuto negli ultimi otto anni un risanamento finanziario di notevole rilievo, quale mai si era verificato in tutti gli anni della storia unitaria italiana, successivamente contraddetto però da restrizioni quantitative e qualitative. Gli effetti del risanamento sono tuttavia ancora recuperabili e possono essere integrati con una riforma strutturale che finora è stata assente per la prevalenza del carattere quantitativo delle norme che lo hanno compiuto.

Si può dire che le autonomie sono mature per ricevere la riforma, anzi questa loro maturità offre una parziale spiegazione delle valenze positive contenute nel testo in esame. Se però si esce dalla disponibilità delle autonomie a ricevere la riforma, il quadro generale, istituzionale e politico non appare favorevole ad una riforma autonomista.

Le conclusioni della Commissione Bozzi, per il modo in cui sono state adottate, per il carattere parziale del loro contenuto, per la interpretazione varia che ne è seguita da parte delle diverse forze politiche, non consentono di prevedere quell'adeguamento della struttura e del funzionamento delle istituzioni, nell'attuazione e anche con la modificazione della Costituzione, che è ritenuto necessario dalle forze politiche e che deve accompagnare la riforma autonomista. Si fa timidamente strada solo la legge per modificare la Commissione inquirente sui reati ministeriali. Non meno grave è l'atteggiamento del più grande partito di maggioranza quando recupera, per solenne dichiarazione del segretario De Mita, la vecchia pretesa di omogeneizzare le formule politiche su cui si reggono le giunte locali alle formule del pentapartito che regge il governo nazionale. Di fronte a questa pretesa è privo di ogni significato il verbale richiamo che lo stesso De Mita ha fatto al privilegio dei

programmi. In questo modo si uccide l'autonomia due volte: una prima volta negandone il valore politico, che è invece la sua più squisita espressione, poichè in questo caso l'autonomia si degraderebbe a decentramento burocratico, e inoltre soffocando nella pretesa imposizione della formula il confronto reale e concreto che convince all'accordo sui programmi, che costituisce il modo necessario di operare delle autonomie.

La maggioranza e il Governo che, ciascuno per la propria parte e ciascuno come forza componente in modo diverso, portano però insieme la responsabilità sia del risultato deludente della Commissione Bozzi, sia delle gravi minacce insite nella linea della omogeneizzazione non possono certo riscuotere fiducia sull'esistenza di una volontà riformatrice delle autonomie.

Si accompagnano o meglio si inseriscono in questo quadro altri atteggiamenti non favorevoli alle autonomie, riguardanti molte prese di posizione nelle materie legislative più varie, dalle istituzioni in senso stretto all'agricoltura, alla sanità, al turismo, alla finanza. Ne cito due, non certo perchè sono le sole, ma perchè esprimono una contraddizione particolarmente stridente: la proroga ed il carattere della proroga dell'ente EUR che esalta il suo ruolo antagonista alla città capitale (non quindi in una trascurabile realtà del nostro paese) e gli orientamenti fin qui espressi nel disegno di legge sullo stato giuridico dei segretari comunali.

Che dire poi dell'insabbiamento della proposta di legge per adeguare le norme del tempo libero e delle indennità degli amministratori locali? Anche questo è un atteggiamento antiautonomista.

Emerge perciò un preoccupante complesso di ostacoli che bisogna superare per condurre al successo il difficile impegno per le autonomie. Le contraddizioni del resto sono presenti, lo ripeto, nel testo stesso licenziato dalla 1<sup>a</sup> Commissione.

Passando ad una analisi rapida del contenuto, appaiono importanti come proposte di avanzamento autonomistico le seguenti: primo, il riconoscimento di un ruolo e di competenze generali del comune che comprende anche l'intervento nel governo dell'economia

e supera il dettaglio precedente (tanto per ricordare qualche espressione piuttosto singolare: la formica argentina, la cavalletta, la monta equina).

Secondo, la conseguente definizione di grandi settori organici per il comune che corrisponde all'affidamento alle province in modo prevalente di funzioni di coordinamento e di assistenza tecnica ed operativa a favore dei comuni, di programmazione, di partecipazione territoriale su larga scala.

Terzo, il riconoscimento dell'intervento nella programmazione di comuni e province e dell'assunzione del metodo della programmazione per tutti i soggetti locali nella loro propria attività.

Quarto, l'elasticità del modello organizzativo che si esprime in primo luogo nella capacità di darsi uno statuto e nella conferma del potere regolamentare, ma trova non meno importanti espressioni nelle convenzioni, nelle associazioni, nella eliminazione dei consorzi, nelle forme istituzionali particolari per le aree metropolitane e per quelle ad alta intensità di insediamenti abitativi, nell'incentivazione della fusione di piccoli comuni con procedura democratica.

Quinto: la formazione di principi di finanza locale che, assicurando mezzi sufficienti in relazione al ruolo affidato, riconoscano la componente di autonomia impositiva, l'assegnazione di risorse per gli investimenti e definiscano per i documenti contabili criteri di certezza e di responsabilità.

Sesto: il superamento delle attuali unità sanitarie locali con il recupero di una maggiore presenza del comune e delle sue articolazioni ed associazioni nel servizio sanitario, nonchè l'inserimento della finanza sanitaria nell'ambito del bilancio comunale.

Settimo: la limitazione del controllo preventivo al solo controllo di legittimità ed ai soli atti di competenza necessaria dei consigli, con l'accentuazione delle garanzie procedurali a vantaggio dei soggetti dotati di autonomia.

Tutti quelli cui ho fin qui accennato sono elementi positivi non secondari e tuttavia quasi tutti hanno nel loro stesso campo o al loro esterno limitazioni e contraddizioni. Fa parte di queste limitazioni e contraddizioni

in primo luogo il fatto che il riconoscimento della generalità e globalità delle funzioni comunali è offuscato da una elencazione non sempre chiara, che conserva elementi di eccessiva analiticità e in questo quadro con un insufficiente riconoscimento del ruolo nella cultura e nell'istruzione. Vi sono inoltre problemi tuttora aperti a proposito di globalità ed anche il ripetuto — ripetuto rispetto alle norme precedenti — attributo del sindaco quale ufficiale di governo.

In secondo luogo, vi è il problema della presenza di membri esterni nelle giunte (alle quali sono assegnate maggiori competenze), presenza che interrompe il principio della democrazia rappresentativa, particolarmente sensibile in questa materia.

In terzo luogo, vi è l'estensione dell'intervento e della gestione diretta della provincia senza limitazioni in campi che appartengono alle funzioni comunali primarie, il che rinnova situazioni di inquinamento, di sovrapposizione di competenze, di confusione di compiti, di negazione di criteri nuovi che presiedono alla definizione di ruoli di comuni e province. Questa estensione di potere è tanto più grave in quanto è stata determinata da un mutamento di posizioni della maggioranza in una materia della quale si è discusso concretamente in modo molto ampio, parlando persino dell'abolizione della provincia.

In quarto luogo, gli aspetti positivi rilevati a proposito dei controlli sono messi a rischio da una tendenza accentuata a reclamare l'istituzione di un collegio di revisori come organo esterno di controllo sui bilanci comunali e provinciali e sono contraddetti da altre norme quali il riconoscimento del potere del prefetto di impugnare di fronte alla giurisdizione amministrativa gli atti non soggetti a controllo preventivo, nonchè da tutto il complesso delle norme di sostituzione, sospensione e scioglimento di amministratori e consigli, che prevedono persino la convocazione del consiglio da parte del prefetto. Inoltre, la positiva richiesta di professionalità per i componenti degli organi di controllo deve essere assistita da una maggiore capacità di scelta da parte del consiglio regionale.

Infine, incompleta si presenta la normativa

che regola l'intervento della Corte dei conti, questione questa da concludere, precisare e la cui incertezza al momento in cui stiamo valutando questo testo è un elemento negativo.

Tutti questi problemi devono essere posti

in riferimento con il sistema complessivo delle autonomie. Un passo avanti per gli enti locali non è oggi neanche concepibile se isolato da questo sistema complessivo e quindi non può in alcun modo essere compiuto senza connessione con le regioni.

### Presidenza del vice presidente ENRIQUES AGNOLETTI

(Segue DE SABBATA). Il sistema delle autonomie discende da un impianto costituzionale fonte diretta del ruolo riconosciuto a comuni, province e regioni, che offre a ciascuno garanzia dell'autonomia e a tutti assegna il compito di concorrere al raggiungimento di scopi comuni. Come la regione trova nella Costituzione, all'articolo 117, l'assegnazione delle materie legislative franche dall'invasione della funzione legislativa statale, che in questa materia è limitata ai principi, così la legge dello Stato riceve dalla Costituzione, all'articolo 128, il compito di definire direttamente la funzione degli enti locali. Ciò non esaurisce il rapporto tra regione ed enti locali; il testo della Commissione non prescinde da questo rapporto e in numerose previsioni apre spazi nuovi all'intervento legislativo di programmazione delle regioni. Ciò si verifica nella revisione delle circoscrizioni provinciali, nella delimitazione delle aree metropolitane, negli interventi per quelle ad alta intensità di insediamento, nel coordinamento e nell'approvazione dei programmi socio-economici dei piani territoriali, nella verifica dei programmi di investimento degli enti locali.

Rimane invece non sufficientemente chiarito il problema del passaggio dei compiti amministrativi dalle regioni ai comuni che si intreccia con quello delle deleghe e la sorte dei compiti residui delle regioni, quali risultano dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. L'argomento ha bisogno di una presa in considerazione nel testo e merita un esame attento da parte di tutte le forze interessate. Il documento approvato a Venezia il 30 marzo scorso, in un incontro

tra regioni, comuni, province e comunità montane, mostra piena apertura di interesse a questi problemi e, più in generale, a tutti quelli connessi alla riforma. Particolarmente importante appare il riconoscimento autocritico e reciproco: delle regioni per un impegno che porti ad efficaci metodi di collaborazione, di sollecitazione e di verifica dei risultati raggiunti, in modo da travolgere lo schema tradizionale dei controlli impeditivi e delle imposizioni unilaterali; degli enti locali per un impegno rivolto a conquistare una strategia organica ed unitaria, conforme a un disegno complessivo di riassetto del sistema delle autonomie che superi la tendenza a far prevalere gli obiettivi immediati, pur di non trascurare il perseguimento di maggiori risorse e di difesa e rafforzamento del proprio ruolo. Gli incontri si ripeteranno ed è facile prevedere — persino auspicabile — che si determinerà un dibattito vivace; non si può neanche escludere che insorga qualche tensione. È comunque già importante che questo insieme di espressioni delle autonomie abbia dichiarato vivo interesse a tale fase della riforma, abbia concordato nella affermazione di alcuni importanti principi, abbia assunto l'impegno «ad approfondire ulteriormente i temi della riforma, anche con riferimento al più generale dibattito sulle riforme istituzionali, e a realizzare» — sto citando testualmente — «altri momenti di incontro e di discussione comune nell'intento di fornire al Parlamento una efficace collaborazione».

Credo che ci troviamo di fronte a una proposta, a un'offerta; non dobbiamo lasciarla cadere. Le scadenze politiche e

costituzionali impongono il differimento della prosecuzione dell'esame che in questo momento stiamo iniziando: valga tale intervallo per dare corpo a questo proposito legittimo ed utile, espressione di democrazia e di partecipazione. Sarà certamente benefico per le sorti della riforma che coloro che sono personalmente impegnati nel lavoro legislativo, le forze politiche, le strutture istituzionali, favoriscano il contributo che le autonomie vogliono dare, ascoltino con attenzione e con disponibilità la voce che verrà dai nuovi eletti dopo la prova del 12 maggio.

La possibilità di allargare il dibattito, non restringendolo a quest'Aula, non è un pretesto per evitare di dare un giudizio sul testo nella sua versione attuale. La novità è innegabile, lo abbiamo già detto: abbiamo già indicato le ragioni, i non trascurabili valori positivi, e non abbiamo nascosto al tempo stesso i gravi difetti che lo inquinano e non consentono illusioni o stati di attesa per nessuna forza sinceramente e conseguentemente autonomista.

Con ciò non intendiamo affatto nascondere che il testo è lontano da quello presentato dal Governo: lo mettiamo anzi in evidenza, perchè questo risultato deriva da un assiduo lavoro che non è stato compiuto soltanto dai componenti della 1<sup>a</sup> Commissione, ma anche da rappresentanti delle forze politiche costituzionali che hanno partecipato ad una serie numerosa e faticosa di incontri. Il compito del relatore Mancino in tutta questa fase è stato svolto con intensità e in modo proficuo. Non ci fa velo in proposito la distanza che corre fra noi su diversi temi, anche non secondari. Insieme a lui hanno contribuito alla stesura del testo i rappresentanti del Partito socialista italiano, a cui si deve riconoscere la disponibilità offerta per il superamento di alcuni punti critici e hanno dato un contributo apprezzabile anche il rappresentante repubblicano e quello liberale, nonchè quello socialdemocratico al cui merito va assegnato un notevole impegno autonomista che è risultato in varie occasioni molto utile per il raggiungimento di posizioni comuni. Della componente repubblicana voglio ricordare lo spunto offerto nel dibattito sulla proposta di legge costituzionale repubbli-

cana per l'abolizione delle province. È noto che alla abolizione di queste aveva dato il suo assenso anche l'onorevole Enrico Berlinguer. Una volta però constatata, dal dibattito svoltosi sul suo progetto di legge, l'inesistenza di una maggioranza disponibile per la revisione costituzionale, il senatore Gualtieri, di intesa con altre forze politiche, ha tratto ragione per suggerire una pronuncia di questa Assemblea che si è conclusa con l'approvazione della nota mozione da parte di tutte le forze costituzionali, mozione che è stata di guida e di ispirazione a tutto il lavoro di stesura del testo. Il sottosegretario Ciaffi ha partecipato con vivacità e tenacia al confronto, facendo la sua parte. Si potrà dire che lo ha fatto non senza la consapevolezza del Ministro, ma anche questo — ce lo permetta il Ministro: anche se è assente, lo vogliamo lasciare agli atti — non giustifica illusioni. Troppe volte abbiamo dovuto constatare come i singoli incorrano in pregiudiziali prevaricanti di carattere politico e quindi cessino di avere un loro peso quando si imbattono in questi ostacoli. Da ultimo desidero ricordare il nostro contributo che anche per noi comprende l'impegno di un rappresentante di partito, il compagno Modica, che è stato anche autore in una precedente legislatura di un testo presentato alla 1<sup>a</sup> Commissione, che però non è mai arrivato all'approvazione della Commissione come quello presente. Il nostro contributo è stato notevole in ogni momento e in varie occasioni determinante. Si tratta di un contributo che nasce da un nostro vivace dibattito interno, che ha visto l'espressione di opinioni diverse: non sempre ci siamo presentati con soluzioni e proposte preconfezionate, ma siamo anche andati agli incontri con atteggiamenti aperti per verificare e formare le nostre idee e per cercare poi le basi di una intesa comune. E ciò è quanto continueremo a fare nel corso del dibattito e dell'esame odierno.

Il Parlamento mostra in questo modo la vitalità di cui è capace, quando non è precluso da pregiudiziali di maggioranza. Il lavoro fin qui svolto rappresenta un fatto originale e, almeno nelle due ultime legislature, esso è stato compiuto con il concorso di

tutte le forze politiche dell'arco costituzionale; non è il frutto della sola maggioranza del pentapartito o di altre maggioranze. Non si tratta di un testo sul quale vi sia l'accordo di tutte le forze politiche partecipanti; esso si è formato in qualche punto sull'accordo puro e semplice, in altri punti è derivato da mediazioni nelle quali non sempre e non tutti possono riconoscersi, per altri punti, sui quali la mediazione non è stata possibile o si è presentata troppo ardua, si è formato in base alla decisione della maggioranza. Non ci sentiamo perciò vincolati dal testo. Riconosciamo il valore esemplare del metodo usato per affrontare problemi istituzionali e constatiamo che il progetto governativo è in grande misura sconvolto dall'elaborato della 1<sup>a</sup> Commissione specie — come ho già detto — per quanto riguarda gli orientamenti relativi al prefetto, anche se il prefetto troppo spesso rispunta qua e là insidioso e minaccioso (è persino presente due volte nell'articolo 58, intitolato, secondo la rubrica, «Sindaco e presidente della provincia»). Consideriamo il testo — lo ripeto — base utile per un'opera di miglioramento e di completamento che deve necessariamente essere compiuta e prevalere sulle minacce di arretramento che pure esistono. Il nostro atteggiamento maturerà in relazione al risultato di questa opera.

Signor Sottosegretario, quando noi parliamo di insidie e minacce del prefetto non esprimiamo una convinzione così settaria da suonare disprezzo per un gruppo di funzionari che anzi, nel corpo dei dipendenti statali, sono tra i più dotati di alta qualità professionale, che riconosciamo anche in coloro che abbiamo avuto occasione di incontrare e consultare nel corso dei lavori e che ci stanno ascoltando in questo momento. Intendiamo invece chiedere che la legge non utilizzi queste elevate capacità professionali contro le autonomie, bensì al servizio della Costituzione che il prefetto puramente e semplicemente ignora.

Sono dunque aperti un confronto ed un dibattito quanto mai interessanti. Non sono in gioco sottili questioni istituzionali, ma l'interesse primario dei cittadini al funzionamento corretto, moderno, efficiente, efficace

dei soggetti amministrativi più importanti di tutta la struttura della Repubblica. Sono in gioco la tempestività e la qualità dei servizi che la gente in concreto può ricevere; le prospettive di rinnovamento economico e sociale che corrispondono alle aspirazioni di lungo e medio periodo ed alle esigenze urgenti di trovare il posto di lavoro da parte delle giovani generazioni e di altri; lo sviluppo della cultura, la salvezza dell'ambiente, l'impiego sano delle risorse ambientali, la possibilità della partecipazione democratica nella costruzione dell'avvenire e nel padroneggiamento delle nuove tecniche produttive messe a disposizione dal sorprendente sviluppo della scienza e dell'industria. Sapremo e potremo ottenere questi risultati e dominare questo gioco se eviteremo di lasciarci affascinare dalla facile demagogia del moderno efficientismo, delle accuse che invece di colpire gli abusi e le ingerenze dei partiti nei casi concreti e nei determinati partiti che li compiono condannano senza appello i partiti che sono soggetti essenziali di democrazia. Occorrono sagacia e fermezza per respingere il governo dei tecnici come anticamera di pericolose esperienze involutive e reazionarie e per riaffermare che la democrazia è invece l'unica strada possibile per una conquista di efficienza.

Sta maturando la riforma delle unità sanitarie locali e qui potremo mettere alla prova le vere volontà; infatti questa riforma dovrebbe maturare a fianco o prima che si arrivi alla conclusione di questa discussione. Occorre un ingresso di professionalità, come da alcune parti si sostiene; si adotti lo strumento della direzione sanitaria, con tutti gli accorgimenti di scelte necessarie per ottenere il miglior livello di professionalità, costituita da dipendenti del servizio sanitario. Ma l'organo di gestione amministrativa deve continuare ad avere valenza politica, deve anzi saldarsi meglio con l'autonomia comunale e, attraverso questa saldatura, deve verificare e migliorare la professionalità dei suoi componenti.

Detto questo, non bisogna dimenticare che l'aggiustamento istituzionale è indispensabile, ma da solo non basta a superare la crisi fino a quando si rifiutano alla sanità risorse

sufficienti, fino a quando non si afferma con chiarezza un programma. Se così non si opera viene meno la saggezza, si guasta l'orientamento politico e non è che viene meno la struttura tecnica; si offre un avallo al sospetto che l'ampio ed eccessivo intervento della magistratura (nel quale si mescolano persecuzioni giuste, opportune, inevitabili con altre che danno luogo a dubbi) verso le gestioni sanitarie, anche per le scelte temporali e di contemporaneità, sia concomitante ad una demagogica manovra politica capace solo di deteriorare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nella possibilità di correggerle e migliorarle.

Sono così giunto alla conclusione di questo intervento. Ci troviamo di fronte ad una svolta che apre un confronto di grande interesse su un testo nuovo e al tempo stesso contraddittorio, in una situazione carica di contraddizioni, quindi con previsioni anch'esse incerte circa i risultati positivi o negativi.

Chiamiamo a partecipare al confronto, come ho già proposto, gli esponenti delle autonomie; rivolgiamoci ai nuovi eletti, ma rivolgiamoci senza esitazione anche agli elettori. Si vota sui programmi, sulle liste, con la volontà di influire sulle più varie vicende della Repubblica.

Ricordiamo agli elettori che si vota anche per ottenere una nuova legislazione sulle autonomie, moderna, avanzata, conforme alla Costituzione. Avanziamo la nostra candidatura di forza politica comunista come la forza più conseguente per questo rinnovamento istituzionale, senza preclusioni, senza la pretesa esclusiva ed egemonica di fare da soli, ma con la più ampia disponibilità al confronto reale e produttivo, senza false modestie e nella consapevolezza che il voto conterà anche per questo.

Confermiamo quindi il nostro impegno che ci vedrà in quest'Aula in prima fila per ottenere la riforma delle autonomie. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il senatore Murmura. Ne ha facoltà.

**MURMURA.** Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, colleghi, la materia, che

trova una moderna, la più moderna possibile nell'attuale contingenza politica, articolazione nel disegno di legge al nostro esame, pur presentando alcune ombre determinate dal desiderio convinto e praticato di acquisire ampi consensi alla normativa, collegati alla sua importanza e alla sua estrema valenza istituzionale, fa esprimere a quanti — i democristiani in prima fila — seguono da anni con testimoniante impegno le vicende degli enti locali una profonda e sincera soddisfazione.

L'esistenza nei nostri scaffali, nelle nostre biblioteche di moltissimi volumi sulla materia e di ponderose relazioni tenute in occasione di molteplici convegni, dibattiti e tavole rotonde sulla legge per il governo locale, le dichiarazioni di molti politici e di rappresentanti di partito, accentuatamente autonomistiche nel momento dei convegni per gli amministratori locali, salvo poi smentire queste dichiarazioni con i fatti, l'avvertita e convinta esigenza di garantire o di realizzare una democratica e seria governabilità del sistema, non imposta, come da alcuni si sostiene e si vorrebbe, dai vertici, ottengono, attraverso il disegno di legge al nostro esame, una risposta esauriente e soddisfacente, il miglioramento del cui spessore autonomistico e del cui collegamento con lo Stato dovrà formare oggetto del nostro comune, ulteriore lavoro, mi auguro in una Aula non così «affollata», come quella di oggi, nè distratta poichè qui si tratta di un argomento che incide profondamente sul complessivo nostro ordinamento, per il vasto ventaglio del reticolo dei poteri regionali e locali e per la natura paracostituzionale del provvedimento.

Noi democristiani siamo amaramente al corrente del disinteresse di quest'Aula, dei colleghi, se non della censura che molti cosiddetti benpensanti avanzeranno su questo dibattito parlamentare, dal momento della lettura del disegno di legge che invece, a nostro avviso, vuole finalmente fornire ai cittadini italiani, non solo agli amministratori degli enti locali, un tessuto normativo capace di far corrispondere all'enorme carico di oneri e di disagio per gli amministratori locali, avamposto istituzionale dello Stato, concrete proposte solutive ai problemi, in

chiave giuridica e sostanzialmente e profondamente autonomistica. Il non facile rapporto infatti tra gli enti locali, le rispettive società locali e gli interessi categoriali; la strana riemersione di movimenti localistici, orientati da particolarismi e da nazionalismi regionalistici, quasi un vernacolo dell'ordinamento; il diffuso malessere per molte amministrazioni locali con notevoli problemi urbanistici, economici, sociali e morali, per i quali dal centro e non tanto, come qui si è detto, dal Ministero dell'interno, quanto dal complesso degli altri ministeri e degli altri settori, si risponde con mentalità verticistiche; le asfissianti compressioni di carattere finanziario che determinano ipotetiche responsabilità personali degli amministratori, come avviene ora per le USL la cui crisi è a mio avviso da ricercarsi altrove; le immotivate invadenze dell'autorità giudiziaria ordinaria conseguenti anche alla confusione tra le giurisdizioni ed all'arcaica interpretazione operata da certa giurisprudenza amministrativa e contabile, nonché da quella penalistica sui delitti contro la pubblica amministrazione, giurisprudenza che potrebbe determinare il completo abbandono dalla vita pubblica di coloro i quali più seriamente si ritengono impegnati e sono più onesti, ove la materia non fosse immediatamente e correttamente, sia pure nel rispetto delle rispettive competenze, rivista con leggi chiare e non compromissorie; l'arcaicità della presente disciplina amministrativa concepita e normata in una diversa struttura statuale, e mi riferisco non solo a quella del periodo fascista ma anche a quella del mondo liberale: ecco alcuni punti della diagnosi cui si desidera fornire adeguata risposta evitando ambiguità, fornendo specifiche indicazioni di funzioni, di competenze, permettendo agli amministratori locali di operare bene nella massima chiarezza, superando concezioni anguste che mortificano l'autonomia costituzionalmente riconosciuta anche se ammantata da visioni meramente amministrative.

Giunti a questo punto non è possibile tacere l'osservazione sulla contrarietà al mondo delle autonomie di molti, dimentichi dell'originalità e della complessità della crescita della nostra società, della stessa diffu-

sione in periferia di uno sviluppo economico e imprenditoriale, piccolo e medio, della moltiplicazione del sommerso, della molteplicità, non solo dei dialetti, quanto delle italiche storie e delle tradizioni popolari, della esclusione nella periferia di movimenti e momenti culturali dalla grande ricchezza attuale e non potenziale. A questo reticolo umano e politico bisogna rispondere con una governabilità non centralizzata, ma articolata e diffusa, connaturata alla costituzione formale. Quindi è assurdo quello che si sosteneva e si ripeteva fino a qualche tempo fa sull'esigenza, per pervenire alla riforma delle autonomie, di passare prima attraverso una riforma della Costituzione il cui dato unificante risiede nella cultura di governo e nel senso dello Stato, che non è una camicia di Nesso, ma un dato promotore di autonomia e di incentivante crescita in grado di coordinare al realizzato decentramento istituzionale, sul quale non vi è la possibilità di innestare retromarce, la creazione effettiva delle autonomie locali, quelle disegnate dalla Costituzione e il cui ventaglio, al di là degli schematismi ideologici o partitici, ha concorso a determinare un sistema politico accresciuto e svincolato, i cui pochi casi di disfunzionalità e di espansione oltre i confini vanno condannati, e seriamente, se infrangono una legge penale ed i precetti in essa contenuti, ma non devono esasperarsi e criminalizzarsi sulla base di interpretazioni giuridiche fantasiose ed astratte, facendo finta di disconoscere la poca chiarezza della vigente legislazione penale, l'immobilismo legislativo in tema di assetto degli enti locali, la permanente crisi dei e nei vari livelli di governo locale (soprattutto le regioni), la crescita dei fenomeni aggregativi intercomunali, la pernicioso funzione di svuotamento delle competenze e della presenza politica dei comuni e delle province da parte delle regioni, la mancanza di un sistema unitario e comprensivo, non a mo' di regolamento, nè dispersivo di una amministrazione locale fondata su enti autonomi territoriali capaci di garantire il governo della complessa amministrazione locale e non già la lotta interna al sistema (questo avvalendosi di una burocrazia non eccessivamente politicizzata)



ed evitando la riduzione dell'area di garanzia effettiva per i cittadini, espressa nell'imparzialità dell'amministrazione.

Per questo, e non solo per questo, nel maggio del 1984, un anno fa circa, con una maggioranza assai ampia, il Senato in Aula approvò un articolato ordine del giorno, i cui contenuti vedo in buona sostanza trasfusi e trasferiti nel disegno di legge licenziato dalla 1<sup>a</sup> Commissione, testo che vorrei fosse approvato al più presto dal Parlamento, facendone partire i positivi effetti se non dalla nascita effettiva o dall'insediamento delle nuove amministrazioni locali, dall'effettivo inizio della loro attività, dal primo bilancio che le nuove amministrazioni locali saranno chiamate a realizzare e ad impostare. Quali i contenuti qualificanti di questo provvedimento, nel quale noi democratici cristiani vediamo — e lo dicevo all'inizio — trasfusa buona parte della nostra impostazione originaria, soprattutto in direzione del comune, considerato come un ente esponenziale, un ente di base preposto alla rappresentanza e al governo degli interessi generali della comunità, con funzioni proprie nei settori organici indicati nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616, da molti ricordato nelle citazioni, ma poi dimenticato nella attuazione e nella utilizzazione, nonché in una serie di altre funzioni connesse ai comuni soprattutto attraverso le associazioni intercomunali?

E sulla nostra visione della provincia (è stato anche ricordato poc'anzi) che vi sono state, per così dire, varie conversioni rispetto all'idea centrale che noi, come democratici cristiani, avevamo sostenuto. Noi siamo lieti di queste conversioni e senza distribuire patenti di sufficienza a questo o a quello, non rientrando nei nostri compiti come partito politico fare gli esaminatori e i docenti, dobbiamo però ricordare come queste conversioni, di cui fu testimonianza ultima il dibattito del maggio 1984, sono passate attraverso uno sforzo culturale e politico della Democrazia cristiana e dei democratici cristiani, per dare all'ente intermedio «provincia» funzioni di governo tra comune e regione, funzioni programmatiche e, nel contempo, anche gestorie dell'area provinciale,

sia pure relativamente ad alcune funzioni, incasellando questo ente e questo organismo nella programmazione generale che non può non essere un elemento caratterizzante la vita democratica e l'ordinamento pluralistico della Repubblica.

Da questa funzione eminentemente programmatica, ma non soltanto programmatica, nascono le richieste, le esigenze, le segnalazioni, di cui alcuni consigli regionali si sono fatti anche sostenitori e portavoce, per la revisione delle dimensioni e dei bacini provinciali, per una modificazione di questi, che posso sostenere potrebbe essere addirittura un dato permanente. In connessione con le nuove funzioni e con i nuovi compiti programmatori ed in parte gestori della provincia possono insorgere nel tempo, possono istituzionalizzarsi, starei per dire, le possibilità di variazioni e di modifiche nel numero e nella delimitazione delle province. E il testo del disegno di legge a questo pensa e a questo si riferisce nella sua articolazione. A questo punto, bisogna ricordare le associazioni obbligatorie e facoltative, le aree metropolitane ed i municipi, il decentramento, nonché la funzione ed il ruolo assolti dalle comunità montane, forse in parte non prese in considerazione integrale nella loro importanza. Forse questo dipende dalla ricerca di ampio consenso e del suo allargamento su questo disegno di legge, che soprattutto la Democrazia cristiana, ma anche altre forze politiche, hanno voluto lo caratterizzasse perchè il provvedimento in esame ha una valenza ed un'importanza che supera e non può non superare i limiti angusti di una legislatura. Queste nuove funzioni, queste nuove competenze delle comunità montane, la cui presenza promuove la valorizzazione delle zone montane, come recita uno degli articoli del disegno di legge, devono essere riempite di maggiori contenuti e di maggiori possibilità operative.

Dico questo, non per una reviviscenza di antichi valori o di obsolete concezioni sul ruolo di queste comunità, ma perchè esse hanno assolto una funzione importante anche psicologicamente e culturalmente determinando quei modi di associazione e quella unificazione nella programmazione e

nella esplicazione delle attività comunali che dobbiamo guardare con particolare attenzione, se vogliamo fornire alle comunità in genere ed ai singoli cittadini servizi più funzionali ed economicamente meno onerosi, pur nel rispetto dei principi di socialità che debbono guidare l'attività ed il lavoro di tutti gli organismi pubblici, specie se locali. Vi è, è vero, la potestà statutaria, ma se questa potestà, senatore Biglia, non fosse particolarmente ampia e con vaste possibilità di variazione, che cosa sarebbe? Se fosse solo un timbro, un qualcosa da realizzarsi a ciclostile, verrebbe meno lo spirito che l'ha determinata, la ragione della presenza nell'ordinamento complessivo delle autonomie e quindi nell'ordinamento complessivo dello Stato.

A proposito di autonomie, in questo disegno di legge viene ricordato il principio dell'autonomia finanziaria, soprattutto quale possibilità impositiva da parte dei comuni. Accanto alla finanza derivata, alle possibilità di trasferimento agli enti locali da parte del Governo centrale di determinate entrate, voglio richiamare — e certamente il relatore, presidente Mancino, ha ben presente questo fatto — il concetto che, attraverso l'autonomia impositiva, non dobbiamo realizzare strumenti che istituzionalizzino, aggravandolo, il divario fra le zone economicamente depresse e quelle ricche del paese. Se si rendesse omologo all'autonomia impositiva il sistema delle addizionali all'energia elettrica ed alla SOCOF, a prescindere dalla legittimità costituzionale o meno di questi provvedimenti, verremmo ad aggravare ulteriormente le condizioni dei comuni depressi, che non sono soltanto, ma che sono soprattutto quelli meridionali.

Due punti particolarmente interessanti del provvedimento riguardano i controlli e le responsabilità. I controlli sono limitati solo alla legittimità, prevedendo la possibilità che la valutazione di questi atti avvenga a mezzo di organismi particolarmente qualificati sul piano della competenza professionale dei componenti gli organi regionali di controllo. Questa è una decisione estremamente urgente ed indilazionabile, se vogliamo che questo controllo sia una cosa seria e non sia,

come purtroppo oggi avviene, tanto poco seria e talora tanto scorretta da ricordare le immagini di Arlecchino per varietà di interpretazioni e di soluzioni, il che non dipende soltanto dalla partigianeria dei componenti i comitati di controllo, ma anche dalla eccessiva facilità con cui le scelte vengono compiute e dalla mancanza di responsabilità dei componenti i comitati di controllo rispetto ai terzi e rispetto anche agli stessi comuni.

Credo di non dire cosa nuova per qualcuno, sia pure per i pochi presenti — è quasi un colloquio in famiglia o fra intimi quello che si va facendo oggi in quest'Aula del Senato su questa importante riforma — se ricordo che atti deliberativi partiti dallo stesso cervello e scritti dalla stessa mano trovano soluzioni diverse da parte del medesimo organo di controllo, forse anche nella medesima seduta, a seconda che la telefonata sia giunta o meno al momento giusto nei confronti dei controllori.

Noi invece abbiamo, con questo disegno di legge, limitandoci alla legittimità ed escludendo l'eccesso di potere, anche se chi vi parla su questo ultimo punto non era pienamente convinto...

MANCINO, *relatore*. Non l'abbiamo escluso. È sul ricorso al TAR che è stato escluso l'eccesso di potere.

MURMURA. Meglio, forse ero momentaneamente assente e non ho avuto il tempo di riflettere bene su questo aspetto. Come dicevo, tutto questo serve a garantire la bontà, la qualità e la rispondenza a regole di obiettività del controllo che deve essere fatto dagli organi di controllo nei confronti degli atti amministrativi.

Vi è, poi, il problema della responsabilità. Noi sappiamo che l'attuale sistema, conseguente anche alla eliminazione per mano della Corte costituzionale dei consigli di prefettura, prevede moltissimi tipi di responsabilità. Vi è la responsabilità contabile e amministrativa, quella nascente da un giudizio sul conto consuntivo, vi è una serie di responsabilità derivanti dagli articoli 252, 253, 254, 256, 257, 258, 259 e 261 che riguardano varie ipotesi di danni, di spese non

autorizzate o non deliberate nei modi di legge, le entrate puramente figurative, la responsabilità contabile e formale, nonché la colpa con le dirimenti e le possibili giustificazioni, per danni arrecati sia all'ente che ai terzi.

Si è introdotto, inoltre, in questo testo, un principio particolarmente valido che deve però essere ulteriormente esteso nei confronti degli amministratori e dei funzionari degli altri comparti della pubblica amministrazione. Mi riferisco alla prescrizione ed alla decadenza nella proposizione dell'azione per la responsabilità contabile e per quella amministrativa. Personalmente ritengo che bisognerebbe pervenire anche, superando forse contrasti e riferimenti, alla personalizzazione della responsabilità.

È vero — ed è stato ricordato autorevolmente in Commissione — che questo presuppone la diversa disciplina per tutti i tipi della responsabilità, estendendosi anche a quella civile, ma sono del parere che una maggiore riflessione debba partire dalla osservazione che la responsabilità del pubblico funzionario e dell'amministratore è relativa alla posizione, al *munus* di cui si è coperti ed alla funzione che si assolve. Quindi, non può a tale titolo mutarsi il principio della responsabilità previsto dal codice, dall'ordinamento e dal diritto civile per tutti i tipi di attività e di comportamenti, dovendosi limitare — a mio avviso — a chi ha commesso quel determinato atto come pubblico amministratore, o come pubblico funzionario, soltanto alla persona, e non prevedendosi la estensione agli eredi delle conseguenze di una presunta o accertata responsabilità, così come bisogna certamente definire, in maniera più piena e completa, il problema dei rapporti tra giudizio penale e giudizio contabile divenuto particolarmente grave dopo l'abolizione della pregiudiziale in materia, cosa che la giurisprudenza contabile, nonché quella penale della Cassazione hanno portato avanti con accenti di particolare gravità.

Questa è materia che dovrebbe secondo alcuni essere vista nella complessità delle posizioni nei confronti delle responsabilità; io penso che possa e debba essere anticipata, in relazione agli amministratori locali,

soprattutto per la grande importanza, della quale ancora pochi si fanno carico, connessa a questa disciplina, perchè ancora nei confronti di pochi amministratori e di pochi conti consuntivi la magistratura contabile si è interessata.

Onorevoli senatori, la breve illustrazione da me svolta, anche forse con qualche imprecisione, che si unisce a quella ben più ampia e motivata contenuta nella dotta ed interessante relazione del presidente Mancino, fornisce ulteriore conferma dell'esigenza di garantire una più seria concretizzazione alla governabilità del sistema autonomistico, aprendo, ad esempio, la composizione delle giunte agli esterni, assicurando ai consigli la esclusiva delle deliberazioni in alcune materie, limitando al massimo, anzi eliminando del tutto, l'attuale procedura nascente dall'articolo 140 (una specie di decretazione d'urgenza limitata agli atti amministrativi dei comuni e delle province), limando l'eccessiva frantumazione dell'esistente reticolo di organismi pseudo-autonomistici, attraverso l'istituzione di associazioni tra comuni e tra questi e le province, consentendo omogeneizzazione e trasparenza, nonché il miglioramento e il potenziamento qualitativo delle esperienze professionali ed umane, che già sono negli enti locali, allo scopo precipuo di determinare una maggiore funzionalità degli enti e una più proficua utilizzazione delle risorse. Tutto questo anche per superare — e non solo a livello psicologico — l'esistente contenzioso all'interno del sistema autonomistico e di questo con il Governo centrale.

Alla luce di questa impostazione andrà forse rivista una parte dei rapporti tra enti locali e regioni, per aumentare lo spessore di autonomia nell'ordinamento e per evitare le compressioni nei riguardi di piccoli e medi comuni, nonché per accompagnare, alla luce dell'innegabile connessione tra autonomia e decentramento, in questo e in altro disegno di legge, la presenza in periferia del Governo centrale che non si compendia esclusivamente, nè si esaurisce, nel commissario di Governo, così come delineato nella Costituzione, ma si esprime anche con le prefetture e con i prefetti, la cui innegabile e corretta presenza, come momento di coordinamento politico

e burocratico e anche di supporto al mondo delle autonomie, non può bruciarsi con il ritorno a visioni panregionalistiche che hanno fatto il loro tempo e che si pongono in termini antitetici anche rispetto ai principi costituzionali, dai quali non emerge affatto uno stato federalista, risultante dalla sommatoria aritmetica ed indistinta delle singole regioni. Basti pensare al diverso ruolo, alle diverse competenze di regioni a statuto particolare e delle altre regioni a statuto ordinario per recepire la validità di una tale impostazione. È indispensabile, perciò, realizzare e portare avanti da parte di tutti, nelle battaglie elettorali, ma anche nei singoli comportamenti e nelle singole iniziative, la cultura delle autonomie in una visione istituzionale unitaria, che superi la persistente esistenza, a tutti i livelli, della contrapposizione tra autonomia e centralismo, conseguenza di una separatezza ideologica e di una conflittualità da esorcizzare, prima, e da capovolgere, dopo, attraverso un impegno razionale e realistico che non nasce soltanto dalla legge, ma dal circuito umano che tutti saremo in grado di determinare.

Con questa volontà, io credo, la Democrazia cristiana intende procedere per fare, di questi momenti istituzionali, strumenti di effettiva autonomia, per fare degli enti locali tradizionali e rinnovati un più serio collegamento tra le istituzioni e la società civile, per potenziare la democrazia, che è partecipazione convinta, e per espungere l'assemblearismo inconcludente, che molte volte si esprime deturpando e distruggendo la sostanza stessa della vita democratica.

Per questo, allora, l'odierno inizio in Aula di un disegno di legge così importante potrà essere ricordato. Occorre che tutte le forze politiche si impegnino: e la Democrazia cristiana, non solo in omaggio al suo passato ed alle sue ragioni ideali più profonde e più vere, sarà certamente in prima fila per combattere questa civile e moderna battaglia e per conquistare alle autonomie il consenso convinto dei cittadini italiani. (*Applausi dal centro. Congratulazioni.*)

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno.*  
Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CIAFFI, *sottosegretario di Stato per l'interno.*  
Signor Presidente, onorevoli senatori, la mancanza del Ministro dell'interno, dovuta ad un delicato e sopraggiunto impegno all'estero, non può assolutamente essere interpretata come un minore impegno del Ministero e del Governo sul provvedimento in discussione, che deriva da un disegno di legge di iniziativa governativa che porta la firma del ministro Scalfaro e che ha costituito la base dell'approfondita discussione svoltasi in Commissione, da cui è scaturito il testo attuale. Una collaborazione continua, quotidiana, con la Commissione affari costituzionali e una capacità di fornire informazioni e proposte che hanno, credo, giovato alla conquista di tale traguardo. Mi sembra che oggi questo inizio di discussione generale sia contraddistinto, in tutti gli interventi, da una grande soddisfazione, una soddisfazione alla quale il Governo si accomuna.

È la prima volta che una riforma organica così impegnativa approda alle Aule parlamentari. L'esigenza di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali ha avuto inizio molti anni or sono, ancor prima che prendesse corpo il disegno di legge costituzionale dello Stato regionale. Si avvertì, nel momento stesso in cui la Costituzione della Repubblica veniva emanata, l'esigenza di nuove regole per il governo locale più consona al principio della libertà e del pluralismo. Si sono succeduti studi, dibattiti, sperimentazioni e proposte articolate ed era tempo ormai di porre un punto fermo al quadro costituzionale delle autonomie locali.

L'avvenuta approvazione di un completo disegno di legge da parte della competente Commissione del Senato e l'esame che oggi abbiamo iniziato costituiscono un grande traguardo. Caso mai sorge la preoccupazione che questa impegnativa riforma, di portata istituzionale, che caratterizzerà forse tutta la presente legislatura, possa arrivare in porto.

Il Parlamento repubblicano, nella sua quarantennale storia, per le sue caratteristiche e procedure, per la compresenza e la proporzionalità delle stesse forze sovrane espresse dal popolo, trova difficoltà ad impegnarsi

nell'esame di un testo analitico di grande portata, di grande spazio normativo e di interessi, come una legge quadro. Tutte le precedenti leggi quadro in materia erano decreti reali; questa sarebbe la prima grande riforma istituzionale che regola i fondamenti del nostro Stato e cioè i comuni, le province, le regioni, l'organizzazione istituzionale finanziaria e di controllo; si tratta quindi di un impianto che coinvolge tutta l'unità dell'ordinamento statale. Tutto ciò comporta una grande responsabilità per il Governo e una grande responsabilità per il Parlamento. L'incontro tra Governo e Parlamento sul testo oggi in discussione costituisce una sottolineatura del senso di responsabilità con cui tutte le forze politiche hanno assolto i loro compiti in questa prima fase di decollo di una grande riforma, affinché questa giungesse all'esame dell'Assemblea.

Certo, dobbiamo resistere alla tentazione di perdersi nella microconflittualità dei dettagli, a volte dettati anche da un doveroso perfezionismo, ed avere sempre di fronte vuoi l'obiettivo finale dell'approvazione della riforma, vuoi la coerenza complessiva e generale dell'impianto, che va salvaguardata e comunque sempre lasciata emergere dalle preoccupazioni particolari di cui, a volte, ciascuno di noi è portatore.

La riforma delle autonomie staglia i presupposti del programma governativo in materia. Domani il Consiglio dei ministri inizierà l'esame del nuovo ordinamento dei servizi pubblici che viene proposto in coerenza con questa prima proposizione legislativa sul riordino degli enti locali. Gli stessi nodi della finanza locale e della sanità non possono non tenere conto del delicato ed approfondito lavoro a livello di principi che in materia è stato fatto; e lo stesso *status* degli amministratori, a parere del Governo, non può essere ulteriormente procrastinato nell'approvazione definitiva. Certo, è stato rilevato, diverse tradizioni ideologiche, centralismi vecchi e nuovi, localismi vecchi e nuovi pesano su ciascuno di noi, sul Governo come sul Parlamento, sulle associazioni come sui partiti: ancora si fronteggiano pregiudiziali e posizioni ideologiche, patrimonio di ciascun movimento. Vi è tuttavia spazio per maturazioni ulteriori e per migliora-

menti senza presunzioni, senza dogmatismi e certezze non sottoponibili a confronto.

Questa è stata la linea che ha animato l'apporto del Governo alla ricerca di una convergenza non solo di maggioranza, ma di tutte le forze, specie di quelle che hanno partecipato alle radici fondanti del nostro Stato, della nostra Repubblica e della nostra Costituzione.

In questo spirito quindi di grande umiltà e di grande servizio il Governo ed anche l'amministrazione centrale hanno portato il loro contributo all'elaborazione della riforma in una visione complessiva che è diversa, forse, da quella passata, superando una serie di punti che lo stesso movimento autonomistico è venuto affinando. Mi riferisco al principio della collaborazione non conflittuale e non basato sulla competitività tra i livelli di governo; a quello del recupero del disegno costituzionale di regioni, province e comuni con pari dignità e senza sovraordinazioni; a quello del recupero del concetto di programmazione come metodo di esercizio delle funzioni attribuite più che come una materia a sè stante, caratteristica di questo ente più che di un altro; a quello dell'attribuzione di competenze non tanto per materie, ma per funzioni di livello corrispondente a quello di governo. Questi punti sono sottolineati quasi tutti come titoli su cui la riflessione non è ancora sufficientemente maturata; sono i temi che ci hanno visto e confronto e che vedono confrontarsi, fuori di queste Aule, le esperienze e i movimenti associativi delle autonomie locali. Senza lo scioglimento pieno di questi nodi non avremo neanche una matura soluzione del problema della finanza locale, di quello dell'attribuzione delle funzioni e della stessa questione sanitaria; infatti vi sarà sempre nelle premesse una posizione di conflitto e di sovrapposizione tra i vari livelli di governo, tra comune e provincia, tra comune, provincia e regione, se rimarremo legati ad una rigida concezione di attribuzione delle funzioni per materia anzichè per livelli di funzioni che vanno gestiti, nell'ambito della legge, dai corrispondenti livelli di governo nei quali si articola la Repubblica.

Quindi i rapporti fra Stato ed enti locali, che il relatore ha così ben definito, hanno

bisogno di un approfondimento sia in relazione alle nuove realtà istituzionali, sia in **relazione** alla esigenza dell'unità dell'ordinamento dello Stato. L'amministrazione civile dello Stato e l'istituto stesso del prefetto vanno visti in una logica di servizio nei confronti delle autonomie locali ed in una logica di garanzia dell'unità dell'ordinamento, così come la Costituzione lo ha disegnato. Vi è l'esigenza di autonomia dei vari livelli, ma anche di governabilità complessiva, di trasparenza, di legalità e di certezza del diritto. Vi è l'esigenza, sempre più sentita, di un funzionario statale di alta amministrazione, interlocutore complessivo delle autonomie, evitando quei momenti settoriali e tecnici che scompongono il rapporto fra Stato e autonomie locali e mortificano l'autonomia di questi ultimi.

Sono prime riflessioni sul testo, di cui il dialogo oggi iniziato potrà tener conto.

Il Governo si riserva una replica all'ampia discussione che si svilupperà; oggi si è voluto solo sottolineare una partecipazione e una soddisfazione che sono di tutto il Governo.

Arriviamo insieme ad un approdo che ci riempie il cuore di grande soddisfazione, ci richiama anche ad un grande impegno: realizzare in questa legislatura il nuovo ordinamento delle autonomie locali che, proprio in queste settimane di competizione democratica ed elettorale, è all'esame di tutti i cittadini, e al confronto delle forze politiche. *(Applausi dal centro)*.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

#### **Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati**

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

C. 2682. — « Interventi per i danni causati dalle eccezionali calamità naturali ed avversità atmosferiche nei mesi di dicembre 1984 e gennaio 1985. Nuova disciplina per la riscossione agevolata dei contributi agricoli di cui alla legge 15 ottobre 1981, n. 590 »

(502-1116-1149-1155-B) (*Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Diana ed altri; Baldi ed altri; De Toffol ed altri*) (Approvato dalla 9<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato e modificato dalla 11<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati);

C. 2336. — « Ratifica ed esecuzione del protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici formulate dalla Commissione paritetica istituita dall'articolo 7, n. 6, dell'accordo con protocollo addizionale, del 18 febbraio 1984 che ha apportato modificazioni al Concordato lateranense del 1929 tra lo Stato italiano e la Santa Sede » (1305) (*Approvato dalla Camera dei deputati*);

C. 2337. — « Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi » (1306) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

#### **Disegni di legge, assegnazione**

PRESIDENTE. I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

— in sede deliberante:

alla 9<sup>a</sup> Commissione permanente (Agricoltura):

« Interventi per i danni causati dalle eccezionali calamità naturali ed avversità atmosferiche nei mesi di dicembre 1984 e gennaio 1985. Nuova disciplina per la riscossione agevolata dei contributi agricoli di cui alla legge 15 ottobre 1981, n. 590 » (502-1116-1149-1155-B) (*Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Diana ed altri; Baldi ed altri; De Toffol ed altri*) (Approvato dalla 9<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato e modificato dalla 11<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati), previo parere della 5<sup>a</sup> Commissione;

— in sede referente:

*alla 3ª Commissione permanente (Affari esteri):*

« Ratifica ed esecuzione del protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e beni ecclesiastici formulate dalla Commissione paritetica istituita dall'articolo 7, n. 6, dell'accordo, con protocollo addizionale, del 18 febbraio 1984 che ha apportato modificazioni al Concordato lateranense del 1929 tra lo Stato italiano e la Santa Sede » (1305) (*Approvato dalla Camera dei deputati*), previ pareri della 1ª, della 2ª, della 5ª, della 6ª, della 7ª e dell'8ª Commissione;

« Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi » (1306) (*Approvato dalla Camera dei deputati*), previ pareri della 1ª, della 2ª, della 5ª, della 6ª, della 7ª e dell'8ª Commissione.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30 e alle ore 21, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 12,30*).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA  
Consigliere preposto alla direzione del  
Servizio dei resoconti parlamentari