

467.

SEDUTA DI LUNEDÌ 5 APRILE 1976

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE BOLDRINI

INDICE

	PAG.
Missione	27183
Disegni di legge:	
(Assegnazione a Commissione in sede referente)	27225
(Trasmissione dal Senato) . . .	27183, 27209
Progetti di legge (Discussione):	
Senatori SIGNORELLO ed altri: COSSUT- TA ed altri; LEPRE ed altri; disegno di legge: Norme sul decentramen- to e sulla partecipazione dei cit- tadini nell'amministrazione del co- mune (testo unificato approvato dal Senato) (4387);	
MARZOTTO CAOTORTA e COLOMBO VITTO- RINO: Elezione degli organismi rap- presentativi di decentramento am- ministrativo comunale (3481);	
TRIVA ed altri: Norme sulla parteci- pazione popolare e sul decentra- mento nei comuni (4122);	
MASSARI ed altri: Principi generali in materia di decentramento ammini- strativo nei comuni (4235)	27184
PRESIDENTE	27184

	PAG.
ARTALI	27220
BOLLATI	27204
BOZZI	27189
CARRAS, <i>Relatore</i>	27184
CASSANMAGNAGO CERRETTI MARIA LUISA	27191
CORTI	27225
FRANCHI	27192
GUI	27222
LA PENNA, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i>	27189
MENICACCI	27212
VETERE	27209
Proposte di legge (Trasmissione dal Se- nato)	27183
Interrogazioni (Annunzio)	27226
Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa (Annunzio di ordinanza) .	27183
Consigli regionali (Trasmissione di atti)	27183
Ministro della difesa (Trasmissione di do- cumenti)	27183
Risposte scritte ad interrogazioni (Annunzio)	27183
Ordine del giorno della seduta di domani .	27226

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,30.

VETERE, *Segretario ff.*, legge il processo verbale della seduta del 1° aprile 1976.

(È approvato).

Missione.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento, il deputato Magliano è in missione per incarico del suo ufficio.

Annunzio di una ordinanza della Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa.

PRESIDENTE. Il presidente della Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa ha trasmesso alla Presidenza il 2 aprile 1976 una ordinanza, emessa in pari data, con la quale è stata dichiarata aperta, ai sensi dell'articolo 19 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, l'inchiesta in relazione agli atti trasmessi dalla procura della Repubblica di Roma su pretesi fatti di rilevanza penale riguardanti l'acquisto da parte dello Stato italiano di 14 aerei *Hercules C-130* forniti dalla società americana *Lockheed*, nei confronti dell'onorevole Mario Tanassi e dell'onorevole Luigi Gui, nelle loro qualità di ministri della difesa del tempo.

Trasmissione dal ministro della difesa.

PRESIDENTE. Il ministro della difesa, in adempimento alle disposizioni previste dall'articolo 7 della legge 27 luglio 1962, n. 1114, ha comunicato, con lettera del 1° aprile 1976, l'autorizzazione concessa a dipendenti di quel Ministero a prestare servizio presso organismi internazionali.

Il documento è depositato negli uffici del Segretario generale a disposizione dei deputati.

Trasmissioni da consigli regionali.

PRESIDENTE. Nel mese di marzo sono stati trasmessi ordini del giorno, mozioni ed emendamenti dai consigli regionali dell'Emilia-Romagna, della Lombardia, della Toscana, della Calabria e dell'Abruzzo.

Tali documenti sono stati trasmessi alle Commissioni competenti per materia e sono a disposizione dei deputati presso il Servizio per i rapporti con i consigli e le giunte regionali.

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni.

PRESIDENTE. Sono pervenute dai competenti ministeri risposte scritte ad interrogazioni.

Saranno pubblicate in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Trasmissioni dal Senato.

PRESIDENTE. Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza i seguenti progetti di legge:

Senatori COPPOLA e SICA; VIVIANI ed altri e VIVIANI: « Disciplina dei concorsi per trasferimento dei notai » (*già approvati da quella II Commissione e unificati con modificazioni dalla IV Commissione della Camera e nuovamente modificati da quella II Commissione*) (3123-3953-B);

Senatori MINNOCCI ed altri: « Provvidenze a favore dei consorzi e delle società consortili tra piccole e medie imprese » (*approvato da quella X Commissione*) (4412);

« Incremento del fondo speciale per lo sviluppo e il potenziamento delle attività cinematografiche » (*approvato da quella VII Commissione*) (4413).

Saranno stampati e distribuiti.

Discussione dei progetti di legge: Senatori Signorello ed altri; Cossutta ed altri; Lepre ed altri; disegno di legge: Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune (testo unificato approvato dal Senato) (4387); Marzotto Caotorta e Colombo Vittorino: Elezione degli organismi rappresentativi di decentramento amministrativo comunale (3481); Triva ed altri: Norme sulla partecipazione popolare e sul decentramento nei comuni (4122); Massari ed altri: Principi generali in materia di decentramento amministrativo dei comuni (4235).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge, già approvato dal Senato in un testo unificato risultante dalle proposte di legge d'iniziativa dei senatori Signorello, Bartolomei, Murmura, De Vito, Noè, Abis, Attaguile, Dal Falco, De Carolis, Dalvit, Segnana e Carollo; Cossutta, Germano, Maffioletti, Marselli, Modica, Perna, Tedesco Tatò Giglia, Venanzi, Vignolo, Abenante, Adamoli, Bollini, Borsari, Filippa, Papa e Sgherri; Lepre, Zuccalà, Cipellini, Corretto, Ferralasco, Stirati, Licini, Arfè, Avezzano Comes, Bloise, Cavezzali, Cucinelli, Segreto, Signori, Tortora, De Matteis, Vignola, Talamona, Marotta, Catellani, Bucci e Gatto Vincenzo; e da un disegno di legge: Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini sull'amministrazione del comune; e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Marzotto Caotorta e Colombo Vittorino: Elezione degli organismi rappresentativi di decentramento amministrativo comunale; Triva, Natta, Vetere, Pochetti, De Sabbata, Korach, Gambolato, Pellicani Giovanni, Raicich, Todros, Carrà, Cesaroni, Sandomenico, Giannini, Piccone, La Torre, Donelli, Dulbecco, Monti Renato, Faenzi, Flaminio, Iperico, Lavagnoli, Lodi Faustini, Fustini Adriana, Napolitano, Tortorella Aldo e Tripodi Girolamo: Norme sulla partecipazione popolare e sul decentramento nei comuni; Massari, Nicolazzi, Di Giesi e Genovesi: Principi generali in materia di decentramento amministrativo dei comuni.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali, della il quale il gruppo MSI-destra nazionale ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi

del terzo comma dell'articolo 83 del regolamento, e senza limiti di tempo per gli interventi degli iscritti al gruppo stesso, ai sensi del sesto comma dell'articolo 39 del regolamento.

Come la Camera ricorda, nella seduta di giovedì 1° aprile 1976 la Commissione è stata autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Cabras, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

CABRAS, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, una chiara base di interpretazione e di intervento che illumina il testo legislativo al nostro esame è contenuta nell'articolo 5 della Costituzione repubblicana che riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo, adegua i principi e i metodi della sua legislazione alla esigenza dell'autonomia e del decentramento. Sono richiamati in questo articolo due fondamentali della nostra architettura costituzionale: lo Stato fondato sulle autonomie (un giurista come Ballardore Pallieri definiva lo Stato repubblicano una federazione di autonomie) con il riconoscimento del loro insostituibile ruolo democratico in armonia con la visione dello Stato democratico e pluralistico e l'impegno a rendere piena, possibile, effettiva tale autonomia. Esso, inoltre, indica la via del decentramento di funzioni e di compiti dall'amministrazione pubblica agli enti democratici territoriali (regioni, province e comuni).

Gli enti locali democratici hanno subito una evoluzione significativa: da erogatori di servizi burocratico-assistenziali (anagrafici, elettorali, di beneficenza a particolari categorie di indigenti) e infrastrutturali (i lavori pubblici, ad esempio), a coordinatori dello sviluppo e delle trasformazioni urbanistiche e promotori ed erogatori di servizi sociali primari (gli ospedali, la sanità, gli asili-nido, la medicina preventiva). Intorno alle loro competenze reali, ignorate da una legislazione che risale al 1915, si sono addensate domande politiche nuove, rivendicazioni sociali diverse, tensioni, contestazioni, nelle grandi aree metropolitane come nei centri minori, in relazione ai processi di trasformazione economica e sociale: dai fenomeni di esplosione del malcontento, dalla cosiddetta guerriglia urbana alla richiesta di nuovi trasporti pubblici, di edilizia econo-

mica, di servizi collettivi, di aree verdi, di iniziative per lo sviluppo economico. I comuni, in primo luogo, sono diventati la frontiera della battaglia democratica per lo sviluppo del paese, per la nuova domanda politica portata avanti dal movimento di massa (le forze sociali organizzate, i sindacati, i giovani, le forze politiche). Questa domanda appare caratterizzata da una richiesta crescente di partecipazione, dal rifiuto di deleghe generiche ai rappresentanti, dall'esigenza di una libertà attiva che consiste nell'esercizio della partecipazione e del controllo e nell'attuazione di forme di autogoverno.

La richiesta di partecipazione è il segno della maturazione democratica di una società come quella italiana che non ha conosciuto le certezze istituzionali di altre democrazie, ove le garanzie di libertà, le strutture dello Stato, gli strumenti amministrativi, sono passati al collaudo di una lunga verifica storica e hanno partecipato all'evoluzione di quelle società. La nostra democrazia ha sentito la necessità, di fronte all'urgenza di temi nuovi — gli effetti dei processi di crescita civile (la scolarizzazione di massa, l'elevato grado di sindacalizzazione dei lavoratori italiani, l'industrializzazione) — di darsi nuovi e più articolati strumenti di democrazia diretta. In queste attese emergenti, in questo impegno nuovo di ceti, generazioni, uomini, donne, mobilitati per proporre o porre o correggere o rappresentare esigenze e soluzioni, ha trovato spazio, forzando le maglie dell'arcaica legislazione sui comuni ed estendendo con sensibilità moderna le labili ammissioni di autonomia e di decentramento in essa contenuti, la realizzazione nelle maggiori, e successivamente anche nelle minori città, degli organi del decentramento amministrativo: i consigli di circoscrizione o di zona o di quartiere. Il decentramento non può essere valutato come un espediente tecnico, uno strumento di migliore e più efficiente articolazione dei servizi, della rete degli uffici comunali: è la ricerca di un ambito nuovo di autogoverno, di un collegamento diverso tra le istituzioni rappresentative tradizionali e i cittadini, l'esercizio di un compito politico anche di pressione sulle strutture comunali, per concorrere al loro adeguamento rispetto alla mutata qualità della domanda politica.

Gli organismi circoscrizionali hanno significato spazio di partecipazione democra-

tica e hanno avvertito, nelle esperienze più avanzate (Roma, Milano, Bologna, Venezia), il limite condizionante costituito dall'impossibilità di assumere deliberazioni, cioè manifestazioni inappellabili di volontà politica su materie di interesse diretto delegate dall'assemblea elettiva comunale. Ciò nonostante, il ruolo del consiglio è stato determinante nel premere per soluzioni di problemi urbanistici, per la realizzazione di servizi sociali, per la divulgazione, la pubblicizzazione di aspetti della vita amministrativa affidati per troppo tempo ai vertici decisionali del potere locale. Attorno ai consigli sono fioriti iniziative associative, comitati, associazioni di quartiere, comitati cittadini; si sono svolte assemblee popolari affollate, nelle quali si sono dibattuti i piani urbanistici, la situazione scolastica e sanitaria, smentendo il mito della scarsità di senso comunitario del cittadino.

Il modo stesso di governare è stato influenzato da questa ondata di base, da questo confronto dialettico dei rappresentanti con i rappresentati, in una tensione viva, talora al limite della contestazione più dura, specie dopo le esperienze assembleari dell'autunno 1969, della stagione della contestazione operaia e studentesca, ma sempre capace di suscitare una rivendicazione di libertà e di aprire alle grandi masse dei cittadini le istituzioni democratiche locali, contribuendo al loro consolidamento.

Tali esperienze si sono diffuse e sviluppate in un pluralismo di strutture, di metodologie, che rappresenta un elemento di ricchezza, di coerenza con le singole situazioni locali. Il potere trasferito dai consigli comunali e dal sindaco rispettivamente al consiglio circoscrizionale e all'aggiunto o delegato del sindaco è rimasto, ovviamente, nei limiti della legislazione, che contemplava pareri consultivi obbligatori in materia urbanistica, proposte di strumenti urbanistici, pareri in materia di edilizia e di lavori pubblici, di manutenzione, di acquisti, di gestione dei servizi e del patrimonio comunale, fino all'amministrazione diretta di una aliquota del personale comunale, all'articolazione decentrata di numerosi servizi (scolastici, assistenziali, asili-nido, biblioteche, nettezza urbana, verde pubblico), fino all'elaborazione del bilancio preventivo articolato secondo il fabbisogno di infrastrutture rilevabile e il debito occulto in servizi sociali manifestatosi a livello circoscrizionale.

A rendere evidenti i legami nuovi con questi organismi spesso si è assistito a riunioni del consiglio comunale e delle commissioni consiliari permanenti alla presenza degli aggiunti del sindaco. Si è venuto configurando un nuovo livello autonomistico, caratterizzato da una dialettica democratica più diretta, con nuovi collegamenti nella società: una struttura di partecipazione che ha favorito, rispetto al carattere alienante della struttura urbana contemporanea, una riappropriazione del sociale, dei significati comunitari da parte di persone, gruppi, associazioni e aggregazioni di base. Contemporaneamente sono aumentati nel paese le strutture e gli ambiti decentrati di potere autonomo o di gestione democratica per taluni compiti di rilevanza sociale. Basti pensare alle comunità montane, agli organismi collegiali democratici della scuola, ai comprensori urbanistici e — in un domani che speriamo assai vicino — al distretto scolastico e alle unità locali dei servizi sociali e sanitari.

Dopo una proposta di legge di iniziativa dei presidenti dei gruppi parlamentari della democrazia cristiana, del partito comunista, del partito socialista, socialdemocratico, liberale e degli indipendenti di sinistra, nella scorsa legislatura, senza esito a causa della anticipata conclusione della stessa, oggi il testo che ci perviene dal Senato unifica tre proposte di legge di iniziativa, nell'ordine di presentazione, della democrazia cristiana, del partito comunista, del partito socialista, ed un disegno di legge del precedente Governo Moro, in materia di norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini all'amministrazione del comune. Accanto a questo testo, noi esaminiamo oggi le analoghe proposte di legge di iniziativa parlamentare presentate in questo ramo del Parlamento dall'onorevole Triva per il gruppo comunista, dagli onorevoli Bozzi, Quilleri, Serrentino ed altri per il gruppo liberale (che per ovviare ad un mero errore materiale chiedo che sia considerata abbinata alle altre già incluse nell'ordine del giorno dell'odierna seduta)...

PRESIDENTE. Senz'altro, onorevole Cabras.

CABRAS, Relatore. ...dall'onorevole Masari per il gruppo socialdemocratico, dagli onorevoli Marzotto Caotorta e Vittorino Colombo.

Il testo legislativo che ci perviene dal Senato è fondato sui due aspetti del de-

centramento amministrativo e della partecipazione dei cittadini all'amministrazione, innovando nell'ordinamento vigente in tema di autonomie locali. I criteri cui il testo si ispira, negli articoli che vanno dall'1 al 7, in attuazione del principio di autonomia sancito dall'articolo 128 della Costituzione repubblicana, sono i seguenti: innanzitutto, la possibilità per i comuni di suddividere in circoscrizioni il territorio comunale, organizzandosi secondo i principi di un ampio decentramento. Organi della circoscrizione risultano il consiglio circoscrizionale ed il presidente del consiglio, che svolge le funzioni a lui delegate dal sindaco, anche nella sua qualità di ufficiale di Governo. I consigli vengono eletti a suffragio diretto in quei comuni che hanno conferito ad essi poteri consultivi e deliberativi, con popolazione non inferiore a 40 mila abitanti. Ma anche nelle frazioni è possibile procedere, mediante suffragio diretto, a prescindere dal numero degli abitanti, ove il regolamento comunale conferisca al consiglio stesso, per analogia, poteri consultivi e deliberativi. I consigli circoscrizionali dotati soltanto di poteri consultivi sono, invece, eletti dal consiglio comunale con un rapporto proporzionale ai voti conseguiti dalle singole liste nella elezione dei consiglieri comunali nell'ambito circoscrizionale.

Il regolamento comunale disciplina le attribuzioni ed il funzionamento dei consigli in questione e del presidente, fissa le modalità di elezione di quest'ultimo, il numero dei componenti del consiglio (in misura non superiore ai due quinti dei consiglieri comunali), i rapporti tra consigli circoscrizionali ed amministrazione comunale. L'elezione diretta avviene a scrutinio di lista, con rappresentanza proporzionale, secondo le norme relative ai consigli comunali dei comuni con popolazione superiore a 5 mila abitanti. Sono elettori i residenti nello ambito territoriale circoscrizionale ed eleggibili anche i non residenti. La carica di consigliere circoscrizionale è incompatibile con quella di consigliere comunale.

Gli articoli 8, 9, 10 e 11 disciplinano la presentazione delle liste, l'espressione del voto di preferenza, la formazione dell'ufficio elettorale ed il riparto dei voti tra le varie liste concorrenti, con l'attribuzione dei seggi, nonché le norme per le operazioni di scrutinio. Gli articoli 12, 13 e 14 fissano le funzioni dei consigli circoscrizionali, che sono riassumibili nella formulazione di pareri e proposte sulle materie

amministrative di interesse circoscrizionale e sulla gestione dei servizi, e nella convocazione di assemblee popolari, nella proposta di soluzione per problemi amministrativi e nella formulazione di pareri per il consiglio comunale. Il parere è obbligatorio sullo schema di bilancio preventivo e sui piani pluriennali di investimento, sui criteri di realizzazione e gestione dei servizi, sulle delibere programmatiche, sul piano regolatore generale, sul programma di fabbricazione, sui piani particolareggiati, sulle convenzioni urbanistiche, sulla localizzazione di edifici sociali, sui regolamenti comunali.

Al consiglio di circoscrizione possono essere affidati fondi economici per il proprio funzionamento. Il regolamento può prevedere la delega ai consigli di funzioni deliberative in materia di lavori pubblici e servizi, di uso e gestione dei beni e servizi destinati ad attività sanitarie, assistenziali, scolastiche e culturali. Le deliberazioni delle circoscrizioni sono inviate al consiglio comunale e divengono atti del comune se, entro un termine prefissato, non vengono rinviati con osservazioni. I cittadini, secondo l'articolo 15, possono rivolgere petizioni al consiglio comunale per promuovere il decentramento comunale secondo i principi della legge; nonché petizioni e proposte di deliberazioni al consiglio circoscrizionale. Su queste petizioni e proposte, rispettivamente il consiglio comunale e il consiglio circoscrizionale debbono esprimere proprie determinazioni entro un termine di sessanta giorni. È prevista dall'articolo 16 la costituzione di un ufficio circoscrizionale con personale comunale. La funzione di consigliere circoscrizionale è gratuita, secondo l'articolo 17. L'articolo 18 stabilisce, in analogia con le leggi vigenti, le disposizioni relative ai dipendenti dello Stato, degli enti pubblici e dei privati eletti consiglieri circoscrizionali, con riguardo alle assenze dal servizio e all'aspettativa per l'espletamento del mandato. L'articolo 19 tratta delle spese elettorali relative. L'articolo 20 abroga le disposizioni vigenti incompatibili con la presente legge. Infine, le norme transitorie e finali regolano la data di elezione, in sede di prima applicazione della legge, nel caso di suffragio diretto e nel caso di elezione da parte del consiglio comunale. L'articolo 22 fissa la data di entrata in vigore della legge al giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*.

Il testo legislativo al nostro esame è, per certi aspetti, meno avanzato di talune proposte di legge e della stessa esperienza maturata in tema di decentramento a Roma o a Milano, per esempio. La mediazione è avvenuta, comunque, attraverso una scelta che non pretende di codificare e, quindi, irrigidire in un unico schema le attribuzioni e le funzioni di un istituto già attualmente erede di una ricca e varia sperimentazione democratica, e perciò lascia uno spazio di applicazione sufficiente alla libera scelta delle assemblee democratiche locali, secondo i criteri che sempre debbono regolare la legislazione in materia di autonomia. Appare essenziale, per conferire agli organi del decentramento la piena potestà democratica, l'introduzione del suffragio diretto. Tale scelta dà al nuovo livello autonomistico il sigillo dell'autenticità democratica del rapporto con i cittadini, quale può essere realizzato soltanto dall'investitura elettorale. È indispensabile anche la devoluzione ai consigli di poteri deliberativi. Tali poteri esaltano la funzione dei consigli e suggeriscono una nuova struttura dei consigli comunali, valida soprattutto nelle grandi città, ove il trasferimento di compiti e funzioni, di iniziative e di gestione in materia urbanistica, edilizia e di servizi sociali può rispondere ad un arricchimento della vita democratica locale e alla raffinazione dei compiti dell'assemblea cittadina, destinandola alle funzioni generali di programmazione economica ed urbanistica, di politica delle grandi infrastrutture, di predisposizione dei grandi piani di investimento, di fissazione degli indirizzi generali, piuttosto che degli aspetti settoriali.

Appaiono, per altro, ingiustificate le eccezioni di incostituzionalità relative all'introduzione dei poteri deliberativi per i consigli circoscrizionali sollevate nel corso del dibattito al Senato. Infatti, non si tratta di una nuova specie di enti locali, ma di un modo di essere e di manifestarsi delle autonomie locali, deciso e definito dal consiglio comunale con espressa delega. Il carattere di legge-quadro di questo testo apre la prospettiva di una attuazione ampia e di una sperimentazione articolata secondo i risultati già raggiunti da molti consigli comunali e secondo la particolare sensibilità delle forze politiche locali. Si tratta della prima parziale riforma organica dell'ordinamento degli enti locali, che deve costituire anche uno stimolo alla riforma generale della legge comunale e provinciale ed a

profondi mutamenti nell'ordinamento relativo alla finanza locale. Una riforma organica in materia di autonomie locali non è più rinviabile, sia che si guardi alla paralizzante posizione debitoria dei comuni, sia che ci si ponga il problema di nuovi enti locali territoriali, con un superamento della provincia amministrativa e verso una provincia-comprensorio che raccolga nel suo ambito le nuove strutture distrettuali e stabilisca un raccordo fra compiti regionali e gestione a livello comunale, sia che ci si ponga dall'angolo visuale del ruolo degli enti locali in una programmazione democratica fondata sui grandi consumi collettivi.

Il Parlamento compie oggi, affrontando il tema del decentramento, il primo passo verso una tendenza, non arrestabile, di un nuovo disegno riformatore, che valorizzi i caratteri di autonomia e di partecipazione dello Stato repubblicano. Una legge che confermi l'attualità e la coerenza con la Carta repubblicana del decentramento e ne delinei un modello, dal comune al livello circoscrizionale, contribuisce a stimolare una analoga sollecitudine e una più ampia disponibilità delle legislazioni regionali rispetto alle esperienze della prima legislatura regionale, marcata da una tendenza di nuova centralizzazione, di uso troppo limitato dell'istituto della delega, di richiesta allo Stato di più ampi poteri, mentre si esitava a concedere i propri agli enti locali minori. La legge in esame è, comunque, un provvedimento significativo, che va incontro alla volontà di partecipazione della società civile, nel rispetto del pluralismo sociale e politico che contraddistingue la nostra democrazia. Talune norme, come quelle riferite ai poteri in materia di gestione dei servizi, forse potevano essere più esplicite; così quelle che favoriscono una gestione decentrata e quindi un controllo democratico, una partecipazione sociale nell'amministrazione dei servizi pubblici, che costituiscono un antidoto contro la piaga delle degenerazioni clientelari e dell'uso non corretto di strumenti amministrativi.

Poteva forse essere meglio delineato il ruolo istituzionale dei consigli circoscrizionali anche nella partecipazione alle sedute del consiglio comunale e delle commissioni consiliari, nonché delle commissioni tecniche, come quella edilizia e quella del commercio. Ma è già un'acquisizione importante che non si pongano ostacoli ad un'ampia recezione dei principi introdotti da parte

delle forze politiche presenti nelle assemblee elettive locali.

A prescindere da questi elementi, per altro non primari, che derivano da una elaborazione necessariamente attenta alla mediazione tra esperienze e proposte diverse, il relatore ritiene di poter esprimere un giudizio positivo sul testo in esame.

Le autonomie locali sono state sempre, nella storia dello Stato unitario, un terreno di sperimentazione democratica, una scuola di autogoverno, un'occasione di coagulo di forze popolari emergenti, che elaboravano nuova cultura e contenuti nuovi per la costruzione della democrazia, in nome anche delle grandi correnti di pensiero, cattoliche, democratiche, socialiste che reclamavano lo accesso alla direzione dello Stato. Non è un caso che anche oggi la mediazione fra queste proposte sia avvenuta in Parlamento prevalentemente tra forze politiche eredi di tali tradizioni. Ritengo assai importante aver privilegiato, nella logica della legge-quadro, la possibilità per i consigli comunali di adottare soluzioni diverse, sviluppando coerentemente le premesse di autogoverno, e quindi di pluralismo istituzionale, e di partecipazione contenute nel testo. Il pluralismo può essere infatti ammesso a parole, ma negato nella realtà se si pretende di calare nelle strutture di partecipazione, nei livelli decentrati, uno schema rigido e immutabile. Non si tratta di creare canali ove far circolare parole d'ordine, schemi ripetitivi, amplificazioni propagandistiche riferibili a suggestioni d'origine centralista. Occorre garantire una dialettica democratica ampia e diversa, una gestione di governo indotta a confrontarsi continuamente con la proposta e la volontà popolare, capace di elaborare meccanismi di correzione e di regolazione nel corso della vita amministrativa, all'insegna del controllo dal basso e al di fuori della logica delle stanze dei bottoni.

Questo testo rappresenta un contributo in questa direzione. Non esaurisce la vasta tematica del decentramento e della partecipazione perché essa è affidata all'esperienza di base, all'attuazione dei principi e dei criteri qui indicati, in un processo continuo di crescita della democrazia e di rinnovamento delle autonomie locali.

Per tali motivi il relatore invita la Camera ad esprimere voto favorevole al progetto di legge in esame, che favorisce l'affermazione e il consolidamento di un ampio e articolato tessuto democratico nella nostra società. *(Applausi al centro)*.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole sottosegretario di Stato per l'interno.

LA PENNA, *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Bozzi. Ne ha facoltà.

BOZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, svolgerò brevi considerazioni a nome del gruppo liberale su questo progetto di legge; e la prima è un annuncio, quello del voto favorevole che, così come al Senato, noi daremo in questo ramo del Parlamento. Le ragioni politiche che ci spingono a tale voto sono in fondo contenute nell'articolo 1 della proposta di legge, lucidamente illustrato dal relatore, collega Cabras.

Detto questo, vorrei muovere qualche riserva e qualche critica, che non sminuiscono il valore dell'alteggiamiento favorevole che ho preannunciato. Io non credo fondate le preoccupazioni di incostituzionalità a proposito di questa proposta di legge. Non credo che siano violati né l'articolo 5 né gli articoli 114 e 128 della Costituzione. Il provvedimento, al contrario, rispetta la struttura delineata dalla Costituzione nella ripartizione della Repubblica in regioni, province e comuni. I nuovi enti, che possono sorgere per volontà dei comuni, ci riportano proprio a questa istituzione primigenia, il comune, che resta — per ripetere una frase aulica che si legge in tutti i trattati di diritto costituzionale — la cellula dello Stato. Infatti, l'articolo 14 del provvedimento al nostro esame riconduce le deliberazioni delle circoscrizioni al comune del quale esse sono articolazioni. « Le deliberazioni dei consigli circoscrizionali — dice l'articolo 14 del provvedimento — divengono, a tutti gli effetti, atti del comune... ». Vi è una sorta di trasferimento *ope legis* dell'atto della circoscrizione, che diviene atto del comune, per cui mentre alla circoscrizione compete l'imputazione sostanziale dell'atto, l'imputazione formale resta del comune, il quale pertanto rimane la struttura fondamentale di decentramento, in conformità alla nostra Costituzione.

Le critiche, invece, riguardano il modo di procedere nel nostro discorso legislativo, in generale, di cui l'odierno dibattito rappresenta un'esemplificazione: questo procedere a tappe, senza una visione d'insieme;

e del resto, nel caso in esame, la realtà ha preceduto il legislatore, giacché — come l'onorevole Cabras ha ricordato nella sua relazione — i consigli circoscrizionali esistono già in molte città d'Italia, né si può dire che abbiano dato buoni frutti (specie a Roma, che non mi sembra certo un caso da citare come esempio positivo). Ed accanto ai consigli circoscrizionali, i consigli di quartiere: vi è un pullulare di energie spontanee, l'insorgere di quel fenomeno che già tanti anni or sono Vittorio Emanuele Orlando definì di sub-comunità, questa esigenza di partecipazione, questo desiderio di seguire da vicino le cose che interessano la vita delle collettività minori.

Non mi sembra però corretto — ecco la prima critica — procedere senza inquadrare questa riforma in una revisione più vasta della legge comunale e provinciale. So che è materia difficile, per quanto sia stata già ampiamente studiata, tanto che ormai, più che l'esigenza di procedere ad ulteriori studi, si avverte quella di trarre le conclusioni e di provvedere. Il tema del decentramento è ricco, dal punto di vista culturale, di varie prospettazioni. Ora noi ne prendiamo in esame un aspetto, certo importante ma staccato dall'insieme, come in un mosaico al quale manchi una o più tessere. Questo è un modo di procedere assai consueto nella vita italiana, ed è causa non ultima del cattivo funzionamento delle nostre istituzioni politiche ed amministrative.

Noi liberali abbiamo presentato una proposta di legge (che l'onorevole Cabras — e di ciò lo ringrazio — ha chiesto sia considerata abbinata a quella in discussione) nella quale tentavamo di delineare una riforma dell'ordinamento comunale e provinciale, che, pur senza avere pretese di globalità e completezza, almeno consentisse di compiere qualche passo nella giusta direzione. Essa si incentrava su due punti, sui quali mi permetto di richiamare l'attenzione della Camera. Si tratta innanzitutto di scindere la figura del sindaco da quella del presidente del consiglio comunale, cioè quella del titolare dell'apparato esecutivo da quella del rappresentante del potere normativo. Soprattutto nei grandi comuni, infatti, questa mancata distinzione conduce ad una distorsione notevole, come ben sa chi, come me, è consigliere comunale ininterrottamente dal 1952. Si tratta di una riforma che si poteva anticipare in questa sede, e che sarebbe stata a mio avviso di grande giovamento. L'altro punto della no-

stra riforma si incentrava nella costituzione (a simiglianza di quanto avviene nelle Assemblee legislative) delle commissioni comunali in sede deliberante, attraverso una delega ottenuta con una maggioranza che potesse assicurare una concordanza vasta di opinioni sulla materia da delegare. E poi, ancora, la possibilità di costituire delle commissioni consultive nel campo economico e sociale, per fare arrivare istituzionalmente ai comuni la voce delle forze sindacali, delle forze vive dal punto di vista sociale e territoriale.

Erano questi i tre punti che, unitamente al decentramento in circoscrizioni, avrebbero dato un respiro più ampio alla vita comunale.

Ora, al punto in cui sono giunte le cose, noi non presenteremo emendamenti, che comporterebbero un rinvio del provvedimento al Senato, ma ci permettiamo di richiamare su questa nostra proposta di legge l'attenzione della Camera perché in una prossima occasione si possa tornare su questi temi di più ampio respiro.

Un'altra critica che dobbiamo fare a questa proposta è che sembra eccessivo che essa si estenda a tutti i comuni: ce ne sono in Italia, onorevole sottosegretario, credo poco più di ottomila, di cui alcuni piccolissimi, e non porre alcun limite mi pare veramente un errore. Passare dall'autonomia e dal decentramento — che sono valori rispettabili — alla frantumazione, alla esasperazione dei piccoli interessi locali, uniti magari alle piccole ambizioni, è il solito errore italico, quello di esasperare i principi giusti, di portarli a conseguenze estreme e, al limite, controproducenti rispetto al risultato che si dichiara di voler ottenere. Sicché a noi sembra che una limitazione della quantità demografica, per così dire, del comune in cui questa operazione si può compiere si imponga, come si impone una limitazione del numero delle circoscrizioni, per evitare appunto la frantumazione. Occorre il decentramento, sì, ma occorre anche un momento di sintesi, di visione unitaria, altrimenti rischiano di prevalere le forze centrifughe. È necessario che nuove energie esprimano l'adesione delle forze popolari, ma ci vuole un momento decisionale unitario; non si può programmare sotto la spinta di forze centrifughe; occorre, ripeto, il momento della potestà decisionale, che non si ottiene se si imbocca il cammino della disaggregazione delle circoscrizioni.

Un'altra critica, onorevole Cabras, si riferisce alla distinzione circa il modo di elezione: per i comuni ai quali si affida la delega ad attribuire alle circoscrizioni potestà consultive c'è una sorta di elezione dall'alto, come a Roma, per esempio; una elezione, cioè, di secondo grado; viceversa, dove si attribuiscono alle circoscrizioni potestà deliberative, c'è l'elezione dal basso. Ecco, francamente, una discriminazione di questo genere non arrivo a comprenderla. Se si deve metter mano ai ferri, com'è necessario fare per operare una riforma di decentramento serio, propendo per una elezione dal basso in ogni caso, anche perché è difficile, dal punto di vista del peso politico, che il comune, come organo centrale, chiamiamolo così, non tenga poi in giusto conto l'espressione consultiva di una circoscrizione. Non è un problema giuridico, è un problema di forze politiche. Questa distinzione, ripeto, francamente non la vedo.

Qualche riserva, infine, di ordine giuridico — ma superabile — si potrebbe avere in ordine alla delega che si dà ai comuni. È vero che qui non si tratta di una delega in senso costituzionale (in questo caso bisognerebbe darla al Governo, evidentemente, e non ai comuni), ma si tratta di un potere regolamentare allargato, diciamo così, un potere che è già proprio dei comuni, che trova nella legge la sua autorizzazione, la sua fonte di legittimazione, e che viene ampliato. Ma sulla base dell'esperienza (e con questo concludo il mio breve intervento, sostanzialmente favorevole alla proposta di legge), ciò che è necessario non è solo creare i consigli di circoscrizione, ma anche e soprattutto decentrare le strutture operative del comune, l'apparato comunale. In altre parole, bisogna fare in modo che le sub-comunità locali possano partecipare, sì, alle decisioni del comune, ma anche intervenire nel momento in cui le prestazioni vengono erogate ai cittadini. Altrimenti la riforma (come dimostra quanto è avvenuto, per esempio, a Roma) è solo nominalistica e non serve a soddisfare la domanda che viene da tutte le grandi città.

Sarà forse possibile attuare un nuovo piano regolatore o programmare interventi diversi, ad esempio per la nettezza urbana, ma tutto sarà inutile se poi le relative prestazioni dovranno nuovamente far capo all'autorità centrale del comune. Saremo punto e da capo, anzi la situazione sarà peggiore a causa della dissociazione tra momento decisionale e momento operativo, al quale ul-

timo i cittadini guardano con particolare interesse per il soddisfacimento delle necessità che la vita pone loro di giorno in giorno.

Fatte queste brevi considerazioni a futura memoria, confermo il voto favorevole del gruppo liberale.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Maria Luisa Cerretti Cassanmagnago. Ne ha facoltà.

CASSANMAGNAGO CERRETTI MARIA LUISA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, la relazione dell'onorevole Cabras, che mi trova consenziente, mi permette di fare, a nome della democrazia cristiana, un intervento molto succinto.

Il decentramento amministrativo, sia esso inteso come decentramento burocratico oppure partecipativo (il primo diretto ad una razionalizzazione della erogazione dei servizi e il secondo a far partecipare in maniera diretta i cittadini alla gestione della città) rispecchia, in fondo, due aspetti diversi ma indubbiamente comuni di una unica esigenza funzionale e politica (oggi vivamente avvertita e non soltanto nel nostro paese) diretta a creare e a favorire condizioni perché possa determinarsi una più equilibrata vita associativa.

Da anni si parla, infatti, di crisi della città, particolarmente per i molteplici problemi che si pongono per una più ordinata vita locale, da quello degli insediamenti urbani, con il connesso problema del coordinamento dei trasporti e delle comunicazioni tra centro e periferia, a quello della installazione di centri di vita autonomi ed autosufficienti.

La diversità e molteplicità delle situazioni sociali e ambientali dei vari quartieri o frazioni nell'ottica degli accennati problemi; e l'esigenza vivamente sentita di una partecipazione dei cittadini per una scelta da essi ritenuta oculata e diretta a soddisfare particolari e differenziate esigenze zonali hanno, tumultuosamente e in modo non ordinato, determinato la spontanea tendenza alla germinazione, al di fuori dell'ordinamento giuridico, di nuovi centri di aggregazione che di fatto si interpongono, assurgendo ad organi di mediazione, tra gli interessi individuali e capillari e quelli generali della comunità locale.

L'aspetto più qualificante del provvedimento in esame risiede nella promozione della mobilitazione del cittadino, al quale si ri-

chiede un diretto impegno di partecipazione alle vicende della comunità urbana.

La legge-quadro ora in discussione è stata voluta dalla democrazia cristiana. È auspicabile che essa entri rapidamente in vigore e sia così affidata ai cittadini italiani, che devono guardare con fiducia ad un futuro che dipenderà in larga misura dal loro fattivo impegno diretto a conservare le strutture democratiche, salvaguardandole da ogni interpretazione autoritaria. Nel momento in cui il Parlamento affronta l'importante argomento del decentramento urbano, dopo l'ampio dibattito culturale e politico che si è sviluppato negli ultimi anni sul tema dell'ordinamento autonomistico, non può non sottolineare l'impegno, la coerenza e la costante iniziativa della democrazia cristiana nel portare avanti, non in vista di obiettivi tattici e contingenti, ma come strategia di ampio respiro e di profondo rinnovamento, il discorso delle autonomie locali sul decentramento urbano e sulla partecipazione dei cittadini all'amministrazione dei comuni.

Le esperienze di decentramento avviate nelle varie città negli anni '60 e '70 hanno confermato la necessità di superare i limiti assai angusti rappresentati dal vigente testo unico della legge comunale e provinciale del 1915 e di affrontare il vero nodo del problema dei comuni, rappresentato soprattutto dalla esigenza di amministrarli, in specie quelli più grandi, in modo nuovo.

L'attuazione dell'ordinamento regionale ha in un certo senso portato, da una stasi nelle iniziative dirette, a realizzare un organico disegno di rinnovamento delle strutture autonomistiche locali e ciò sia nell'intento di non introdurre occasioni di intralcio al già difficile processo di avvio dell'ordinamento stesso, sia nel timore di poter interferire in qualche modo nell'autonomia riconosciuta alle regioni; comunque, in un apposito convegno tenuto nel 1971, la democrazia cristiana ribadì la necessità di una profonda revisione dell'ordinamento comunale e provinciale in attuazione dei principi fissati dall'articolo 5 della Costituzione.

I due punti cardine della riforma furono allora individuati nel decentramento amministrativo urbano e nella partecipazione degli amministratori e, pertanto, si ritenne indispensabile giungere, come impegno irrinunciabile e primario, all'emanazione di una legge che offrisse gli strumenti giuridici per la realizzazione di tali principi.

VI LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 5 APRILE 1976

Il discorso al riguardo non poté essere aperto nella precedente legislatura a causa della sua anticipata chiusura, ma esso è stato ripreso con il progetto di legge del senatore Signorello n. 1050, al quale si sono successivamente aggiunte le iniziative di altre parti politiche e del Governo. Mi sembra di dover dare atto all'onorevole Gui, per il tempo in cui è stato ministro dell'interno, della particolare attenzione dimostrata per il problema del decentramento urbano e per i problemi locali e si deve a lui ed alle forze politiche se il provvedimento è giunto, dopo un ampio dibattito, alla sua fase conclusiva.

Ho già indicato gli aspetti più salienti del provvedimento, tra i quali soprattutto sottolineo la possibilità di elezione diretta dei consigli circoscrizionali e di attribuzione ad essi anche di alcune funzioni deliberative delegate; affermo che deve essere in special modo sottolineata l'innovazione profonda che il provvedimento introduce realizzando nel comune un sistema più articolato di gestione del potere: i consigli circoscrizionali vengono infatti ad acquistare un rilievo notevole divenendo elementi fondamentali e attivi della vita comunale in un rapporto dialettico e di raccordo con il consiglio comunale.

Il provvedimento che stiamo per approvare chiuderà definitivamente un lungo capitolo della vita dei comuni; esso, tuttavia, nonostante gli elementi di grande novità che contiene, non può risolvere tutti i problemi dei comuni italiani, i quali richiedono urgentemente una nuova legge comunale, una nuova legge per la finanza locale e in definitiva un nuovo ordinamento di tutto il sistema delle autonomie locali. A questo riguardo, colgo l'occasione per auspicare che possa al più presto effettuarsi l'indagine conoscitiva sulle autonomie locali proposta dal senatore Signorello e decisa dalla Commissione affari costituzionali del Senato. Mi sembra inoltre opportuno sottolineare che, nel disegno di legge, del tema della partecipazione non si parla quanto sarebbe stato auspicabile e, pertanto, tale aspetto dovrà essere ripreso in modo adeguato in sede di nuova legge comunale, la quale dovrà anche disciplinare, alla luce delle esperienze maturate, il procedimento amministrativo, in riferimento appunto alle esigenze di partecipazione dei cittadini.

Mi sembra doveroso sottolineare che il gruppo della democrazia cristiana darà voto favorevole al provvedimento in discussione, che non è solo l'espressione di un coerente atteggiamento, ma vuole significare un

impegno per un'organica riforma dell'ordinamento degli enti locali e per una maggiore partecipazione dei cittadini nell'amministrazione dei comuni.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Franchi. Ne ha facoltà.

FRANCHI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, mi sia consentita una osservazione preliminare: noi tutti siamo abituati a parlare in un'aula semideserta, ma questa volta sottolineiamo il motivo. C'è qualcuno che ha interesse a che un dibattito di questo genere avvenga nella semiclandestinità! Quando, poco fa, l'onorevole collega Maria Luisa Casanmagnago Cerretti parlava dell'ampio dibattito culturale e politico, che è avvenuto intorno a questo argomento, io pensavo con tristezza che forse questo dibattito ci sarà anche stato — non me ne sono accorto — ma che comunque noi, che abbiamo atteso la discussione in aula su questo grande e tormentato problema degli enti locali, abbiamo la vaga impressione che si tratta di un dibattito né ampio, né culturale, né politico.

La verità è che noi stiamo per varare nella semiclandestinità una riforma, perché di riforma si tratta, incostituzionale — mi permetterò modestamente di dimostrarlo — che crea un tipo ibrido, stranissimo di nuovi enti territoriali (perché questa è la strada che si imbocca), che comunque prevede nuovi livelli decisionali e che aumenterà sicuramente il caos che già esiste nelle nostre città. Ebbene, una riforma di questo genere viene discussa il lunedì pomeriggio, nella semiclandestinità.

Gravi sono le responsabilità della democrazia cristiana proprio su questo argomento, una democrazia cristiana che si è fatta sempre e costantemente rimorchiare dal partito pilota in questa materia, il partito comunista. Non molto tempo fa il sindaco di Bologna, Zangheri, in una conferenza televisiva, presentando il nuovo prodotto del « modello Bologna », i consigli tributari, ricordava al popolo italiano che già i consigli di quartiere, i consigli circoscrizionali erano stati sperimentati a Bologna 12-14 anni fa. Questo diceva il sindaco di Bologna presentando il nuovo prodotto con la solita forma, purtroppo abile ed intelligente, di pubblicità che il partito comunista sa creare attorno ai propri strumenti.

È grave, ripeto, la responsabilità della democrazia cristiana la quale sembra non accorgersi della importanza di questi temi.

VI LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 5 APRILE 1976

Quando il senatore Signorello, nel dibattito al Senato, rileva che « i consigli circoscrizionali vengono infatti ad acquistare un rilievo notevole, divenendo elementi fondamentali e attivi della vita comunale in un rapporto dialettico e di raccordo con il consiglio comunale » aggiungendo che « se approvato il disegno di legge chiuderà definitivamente un lungo capitolo della vita dei comuni. Esso, tuttavia, nonostante gli elementi di grande novità che contiene, non può risolvere i problemi dei comuni italiani, i quali richiedono urgentemente una nuova legge comunale, una nuova legge per la finanza locale e, in definitiva, un nuovo ordinamento di tutto il sistema delle autonomie locali », evidentemente si accorge dell'importanza di tutto questo. Infatti, non solo viene richiesta una nuova legge comunale e una nuova legge per la finanza locale, ma addirittura la riforma di tutto il sistema delle autonomie locali: ed allora perché la democrazia cristiana, anche sotto questo profilo, cede, riconoscendo o facendo chiaramente capire di riconoscere che questa legge deve essere varata perché, evidentemente, il partito comunista vuole che essa sia varata? E ciò vuole, purtroppo, il PCI senza dover pagare lo scotto politico di un grande dibattito sugli enti locali. Non so, poi, fino a che punto questa riforma interessi oggi al partito comunista, perché interessa dove il partito comunista non è ancora al potere nel governo locale, e comincia forse a interessare di meno laddove questo potere si consolida. Il fenomeno dei comprensori, che noi stiamo seguendo con diligenza e con attenzione, ho la vaga impressione che nelle neo-regioni rosse, compreso il Piemonte, si stia affievolendo ora che il partito comunista ha raggiunto l'obiettivo principale di avere in mano il potere regionale.

Possibile, quindi, che questa democrazia cristiana non si accorga di quali strumenti di lotta per la conquista del potere cede costantemente nelle mani del partito comunista?

Però il partito comunista sfugge al dibattito. Certo, interverrà, parlerà; ma è un dibattito in sordina, da lunedì sera, perché non ci sia lo scontro sul grande problema degli enti locali. E mi permetterò fra poco di osservare come il partito comunista continui a volere questi strumenti di lotta per completare il quadro della propria strategia, ma come nei comuni usi ben altro linguaggio e chieda ben altre cose; perché a

contatto della realtà quotidiana della vita, certo, gli operatori del comune non dicono che non vogliono i consigli circoscrizionali, ma sono ormai sfumature: le cose più importanti che si pretendono dal Governo — lo vedremo — son ben altre.

Si vuole quindi sfuggire al dibattito, perché ormai il partito comunista, o meglio la sinistra italiana che ha in mano più del 50 per cento dei comuni d'Italia, comincia ad avere pesanti responsabilità, uguali a quelle della democrazia cristiana, e ha interesse a sfuggire le occasioni di verifica della situazione degli enti locali.

Noi denunciavamo questa fuga delle forze politiche, e soprattutto dei grossi partiti di massa, dal dibattito sugli enti locali, che si riduce a una formalità senza peso. Tutti bravi a fare i convegni e a piangere sui comuni, sulle province, a lamentare il disagio ormai paralizzante delle regioni! Tutti bravi, ma quando si dovrebbe e si ha l'occasione per porre mano a strumenti concreti, come sono le leggi, allora ci si rifugia nella demagogia dei consigli circoscrizionali!

Di convegni, certo, ne avete fatti e continuerete a farne per dimostrare quanto siete vicini all'ente locale e alla comunità locale. Ora avevate l'occasione per costringere il Governo se non altro a tirare fuori lo « studio » sulla riforma della legge comunale e provinciale che cento ministri hanno giurato e garantito in trent'anni di vita politica e siete fuggiti! Tutti bravi! Non si fa ciò che si dovrebbe fare e che si riconosce indilazionabile e urgentissimo. Non lo si fa, e si fa invece quello che vuole il partito comunista, e si vara una riforma dannosa che è anche incostituzionale.

Perché incostituzionale? È qui inutile il giro delle parole e il nascondersi dietro un dito. Secondo l'articolo 114 della Costituzione, la Repubblica si riparte in regioni, province e comuni. In tale articolo non è scritto che si riparte né in comprensori, né in comunità montane quando diventeranno enti territoriali...

MENICACCI. Né nelle comunità di pianura!

FRANCHI. ...né nelle comunità di pianura — arriveranno anche quelle — né nei consigli circoscrizionali. Non c'è scritto. La Costituzione non va bene, è vecchia, è superata? Allora seguiamo la strada giusta, modifichiamo la Costituzione, anzi modificatela!

Ma per quale motivo, se la Costituzione non ha previsto nuovi enti al di fuori di quelli che tassativamente elenca, ci si vuole anche prendere in giro dicendo che si tratta di una riforma conforme alla Carta costituzionale, come si tenta di affermare invocando la « partecipazione »? È una delle giustificazioni, se non sbaglio, del presidente della provincia di Lucca — sempre il partito comunista che guida! — che in una relazione al congresso per le autonomie locali ha sostenuto — non sapeva dove agganciarsi — che in base all'articolo 3 della Costituzione la Repubblica deve favorire la partecipazione; e per favorire la partecipazione si inventano nuovi enti territoriali.

Il decentramento è previsto, essendo stato istituzionalizzato dall'articolo 5 della Costituzione. « La Repubblica attua nei servizi che dipendono dallo Stato » — dice tale articolo — « il più ampio decentramento amministrativo ». L'articolo 129, inoltre, prevede uffici statali e regionali decentrati per le circoscrizioni provinciali e comunali, le quali però restano province e comuni. Addirittura, le circoscrizioni provinciali « possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento ». Il costituente, quindi, non solo si pose il problema del decentramento amministrativo, ma intese prevedere con rigorosa precisione gli strumenti per risolverlo, proprio per evitare il disordine conseguente alla polverizzazione dell'assetto territoriale, data la miriade di comuni che aveva già allora e che andarono sempre aumentando. Ebbene, noi, in un lunedì pomeriggio, ci accingiamo a varare una riforma che sarà « strombazzata » sicuramente come una conquista, pur violando e calpestando questa povera Costituzione della quale veramente non si sa più cosa resti.

Ogni volta che si parla ci si trova davanti ad una norma costituzionale calpestata. Tra l'altro, vi è anche l'ottava norma transitoria che prevede le funzioni dei comuni e delle province. Tale norma è importante, poiché il costituente sapeva bene che il legislatore avrebbe dovuto mettersi subito al lavoro per modificare le funzioni dei comuni e delle province che erano oberati da una moltitudine di compiti dovuti anche alla legislazione bellica. Soprattutto i comuni ebbero da leggi di guerra e per motivi di guerra funzioni non esattamente proprie. Ebbene, sono passati più di trent'anni e gliele avete lasciate! Siamo alla crisi ed alla

paralisi degli enti locali anche per questi motivi.

Il costituente accorto, che si era posto il problema del decentramento, elaborò l'ottava disposizione transitoria nella quale disponeva che « fino a quando non si sia provveduto al riordinamento ed alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali, restano alle province ed ai comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre » (come si illudeva il legislatore!) « di cui le regioni deleghino loro l'esercizio ». Il costituente non pensava certo che sarebbero rimaste per trent'anni le stesse funzioni ai comuni ed alle province e che le regioni non avrebbero delegato un bel niente!

Ogni ente territoriale diverso da quelli stabiliti dalla Costituzione è dunque un ente incostituzionale. Mi auguro, perciò, che la Corte costituzionale guardi con attenzione alla legge che stiamo varando. Altri colleghi di gruppo affronteranno in particolare l'articolo, perché noi vogliamo il decentramento, ma lo vogliamo nel rispetto della Carta costituzionale. Soprattutto, prima del decentramento vogliamo le cose indispensabili per gli enti locali e sulle quali voi tutti dite sempre di essere d'accordo, se è vero, come è vero, che nei vostri discorsi, nei vostri dibattiti e nelle vostre riviste voi sostenete e caldeggiate tutto questo. Ecco, ora vi era l'occasione per fare le leggi urgenti e per costringere il Governo a tirare fuori la proposta di riforma della legge comunale e provinciale, e siamo ridotti invece ai consigli circoscrizionali.

A questo punto lo scopo del mio intervento è quello di individuare il doppio binario che il partito comunista segue abilmente: da una parte vuole questi strumenti di lotta (non li ha inventati la democrazia cristiana, ma il partito comunista che li rivendica), dall'altra parte, però, quando è al potere nei comuni si comporta diversamente, perché le priorità, in quella sede, vengono fatte valere. Il senatore Cosutta, responsabile del partito comunista per le autonomie locali, nel corso del suo intervento al congresso sulle autonomie locali, così ebbe a dire: « Cari compagni, cari amici, le relazioni e il dibattito che si sono svolti ieri e questa mattina hanno messo in grande evidenza la particolare gravità della condizione nella quale si trovano, in questo momento, comuni e autonomie locali. Ed è da qui che vorrei partire, da questa constatazione che ci ha trovato tutti d'accordo,

per giungere a formulare alcune proposte. La condizione è grave». E Cossutta, a questo punto, documenta la gravità della situazione, dicendo, tra l'altro: « Non ho bisogno di ripetere i dati, ma alcuni di questi dati devono essere chiari a tutti gli italiani, a tutto il paese. Siamo giunti ad un indebitamento di 25 mila miliardi; fra un paio d'anni sfioreremo la cifra di 50 mila miliardi e c'è un disavanzo, per l'ultimo anno, di sei mila miliardi. Arriveremo presto ad un disavanzo annuo di 10 mila miliardi. Di questa situazione soffrono tutti i comuni, anche se il Governo continua a dire che vi sono migliaia di comuni con i bilanci in pareggio. Di fronte alla gravità di questi dati io pongo un interrogativo » — e a nostra volta noi ci permettiamo di porlo anche a voi, colleghi del partito comunista — « al quale occorre dare una risposta: dove si vuole arrivare? ».

Pensate forse che il rimedio ad una situazione di questo genere sia costituito dal consiglio circoscrizionale o dal consiglio di quartiere? « Forse è nelle intenzioni e nella linea di uomini che dirigono il paese, entro il Governo, e tra forze sociali di cui esso è espressione » — prosegue Cossutta — « di arrivare alla paralisi vera e propria delle città italiane, e in modo particolare delle grandi città italiane, per poi, magari, giustificare all'ultimo momento interventi di carattere straordinario che vadano a colpire nel cuore i diritti dell'autonomia? Oppure si vuole giungere a determinare un processo mastodontico di inflazione (50 mila miliardi di indebitamento entro un paio d'anni e, soltanto per i comuni e gli enti locali) con tutte le conseguenze sull'economia e sulle condizioni di lavoro e della vita dei lavoratori italiani? ». E ancora: « Come si vede neppure le misure più semplici e possibili, nell'ambito dell'attuale ingiusta scrittura di bilancio, vengono adottate. E non vengono adottate misure volte ad iniziare un processo, che pure è sempre più urgente, di riforma. Nulla, non si fa nulla; eppure esistono proposte precise ». E cita le vostre proposte. Se voi voleste, potreste fare le cose che qualificate urgentissime ed indispensabili; invece vi premono i consigli di quartiere. Questa è la coerenza dei vostri discorsi? « Si taglia nel vivo, » — è ancora Cossutta che parla — « nei bilanci dei comuni, e si tagliano le voci che devono essere destinate proprio all'incremento di quelle iniziative, di quei servizi, di quelle attività di carattere sociale che si dichiara

di voler sviluppare e che possono più di altre contribuire a far uscire il paese dalla crisi. Non si combatte l'evasione fiscale, non si introitano danari che pure sarebbe possibile introitare: si tagliano i bilanci dei comuni ». E i rimedi? Questo dite nei convegni, questo accade nei consigli comunali, ma quando siete in Parlamento quali rimedi proponete? I consigli di quartiere? Forse essi eviteranno i tagli di bilancio? È forse assurdo pensare che contribuiranno a dilatare enormemente la spesa e l'indebitamento, che polverizzeranno gli interventi, che renderanno insuperabile la paralisi che grava sugli enti locali? Vi risparmio la lettura ulteriore, ma molto interessante di questo intervento dell'onorevole Cossutta al congresso sulle autonomie locali, senza però tralasciare di ricordare — lo dico per la democrazia cristiana che fa finta di non sapere queste cose — in qual modo il partito comunista rivendichi scoperte di questo genere.

Il sindaco comunista dell'Aquila afferma al congresso sulle autonomie locali: « La conquista delle regioni e la nascita e l'espansione dei consigli di quartiere non a caso negli anni '60-70 coincidevano con il movimento di lotta popolare, che metteva in discussione il tipo di sviluppo del paese. Sorgevano così i consigli scolastici, che hanno consentito un ampio processo di partecipazione nelle scuole, i consigli di quartiere, i consigli sindacali di fabbrica e di zona per i problemi della scuola, dei servizi sociali, del territorio ». Ecco il doppio binario del PCI: duplicità di linguaggio nei convegni e nelle assemblee legislative.

Il consiglio comunale di Pisa — una vecchia, tradizionale amministrazione comunista — nel marzo 1976 in un ordine del giorno presentato dalla giunta ed approvato dall'assemblea chiede, invoca i consigli di quartiere? Certo, la demagogia non manca, ma il consiglio circoscrizionale non è nelle priorità di questo ordine del giorno, non c'è per niente! Ecco la situazione delineata dal partito comunista quando è a contatto con le autorità comunali: « Il consiglio comunale, preso atto dei provvedimenti fiscali e creditizi adottati dal Governo per fronteggiare la difficile situazione valutaria, rileva » — questa è la contraddizione del partito comunista — « che le conseguenze più immediate e tangibili saranno l'aumento del disavanzo del bilancio comunale per il consistente incremento dei tassi di interesse, che comporterà una maggiore spesa di centinaia di milioni, la difficoltà di ottenere le

anticipazioni di cassa e i mutui autorizzati a ripiano dei disavanzi, con il pericolo della immediata paralisi di alcuni servizi (trasporti, nettezza urbana, doposcuola, assistenza agli indigenti, eccetera), della corrispondenza degli stipendi al personale, del pagamento delle ditte fornitrici di merci e servizi... ». Si corre questo pericolo! Anzi, lo denunciate come imminente e come conseguenza dei provvedimenti che tra poco il Parlamento discuterà, ma nelle Assemblee legislative cosa fate? I consigli di quartiere ci porteranno fuori della paralisi dei servizi? Ci aiuteranno a pagare gli stipendi? Ci aiuteranno a risolvere il problema dell'assistenza agli indigenti?

L'ordine del giorno prevede che vi saranno ritardi o annullamenti dei mutui a fronte dell'esecuzione di opere pubbliche, acquedotti, fognature, viabilità, scuole, in gran parte già deliberati e previsti, con conseguenze gravissime per il soddisfacimento di bisogni collettivi prioritari e per la stessa ripresa economica particolare nel settore edilizio; vi sarà un aumento generalizzato dei prezzi, senza esclusione di quelli di più largo consumo che maggiormente incidono sul tenore di vita delle famiglie dei lavoratori dipendenti e di larghe fasce di ceto medio imprenditoriale...

MARCHIO. Questo è un ordine del giorno fatto per la Standa.

FRANCHI. Vi saranno gravi conseguenze sull'occupazione e specificatamente su quella delle piccole e medie imprese a causa della nuova stretta creditizia e degli alti tassi di interesse che queste aziende si troveranno nuovamente a fronteggiare.

Questo è uno degli ordini del giornata, che circolano nelle amministrazioni rette dal partito comunista e che poi rimbalzano e arrivano in quelle rette ancora dalla democrazia cristiana e vengono approvati. Essi giungono in quelle amministrazioni trasmessi naturalmente dai consigli di zona o dai consigli di quartiere attraverso i vostri comitati di quartiere, secondo la vostra strategia; quelle amministrazioni li approvano tutti come se arrivassero dalla voce del popolo, mentre arrivano dalle sedi delle vostre federazioni e delle vostre sezioni. Questa è la realtà! Poi quando siamo nella stanza dei bottoni per elaborare le leggi o per metter mano a provvedimenti per arginare una frana di questo genere, dove ci si rifugia? Nei consigli di quartiere che « chiuderanno » dav-

vero. Chiuderanno? Non « chiuderanno » perché andremo presto alle elezioni politiche anticipate e il popolo italiano chiuderà e invertirà la rotta sulla tendenza, fino ad ora per voi fortunata, a sinistra (*Interruzione del deputato Menicacci*). E sempre per restare ad uno dei vostri esperti, l'onorevole Raffaelli specialista in materia tributaria, in un interessante, lungo e recentissimo intervento in tema di bilancio, del quale ho il resoconto stenografico, allo stesso comune di Pisa — per restare in una delle amministrazioni che fanno tipo nel partito — parla forse dei consigli di quartiere? Questi discorsi noi li stiamo facendo circolare per rilevare le contraddizioni del partito comunista. L'esempio del discorso dell'onorevole Raffaelli è significativo. Quando non torna più il conto? Quando voi parlate, come in quell'ordine del giorno, come se foste un partito di opposizione, mentre siete un partito di governo, soprattutto negli enti locali, un partito di governo ormai sul piano nazionale: sostanzialmente, anche se non formalmente. Ma l'onorevole Raffaelli fa anche qui una denuncia precisa che si può sottoscrivere, e afferma: « il problema è quello di arrivare rapidamente alla riforma complessiva del sistema finanziario e, se volete, partendo dalla riforma della finanza locale ». Ampio e documentatissimo intervento che pone al centro di tutte le urgenze e di tutte le priorità per i comuni e, diciamo più genericamente, per gli enti locali il discorso della urgenza di una riforma della finanza locale; non dei consigli di quartiere. I consigli di quartiere bisogna farli perché sono un acceleratore del processo di disfacimento!

Sarebbe interessante qui aprire un discorso più vasto. Uno spunto lo ha avuto l'onorevole Forlani al congresso del suo partito quando, non sviluppandolo, ma accennandovi, parlava della possibilità di un pluralismo democratico — evidentemente apparente — anche in un regime totalitario. Questo è il punto. Il vostro pluralismo, il pluralismo del partito comunista, è un pluralismo in una concezione totalitaria. La democrazia cristiana non si accorge di niente o subisce, non so se per rassegnazione, per fatalismo o per incoscienza. Non si accorge, per esempio, di tutte le volte che, dopo che i comunisti inventarono i loro strumenti di lotta, i comitati di quartiere, oggi nel consiglio comunale rimbalza la voce del partito (però attraverso il filtro del consiglio

di zona o del consiglio di quartiere, per cui al consiglio comunale arriva la « voce del popolo ». E guai a fermarsi — la voce del popolo è voce di Dio — guai a non approvare! C'è un pluralismo, vi sono queste articolazioni, ma da questi organismi proviene forse qualcosa spontaneamente? Mai niente, ed ogni documento, ogni iniziativa, ogni atteggiamento, proviene dal partito comunista che è l'organo motore di questa battaglia negli enti locali. E allora si tratta di un pluralismo reale, perché esiste, ma fittizio nella sostanza; soprattutto di un pluralismo che non dimostra l'esistenza della democrazia, anche perché in quei consigli (e mi meraviglio che la democrazia cristiana non abbia mai parlato di queste cose) non esiste libertà, perché il consiglio di zona, il consiglio di quartiere (soprattutto oggi, con una legge che autorizza addirittura formalmente le assemblee tenute davanti ai cancelli degli stabilimenti, negli stabilimenti, in mezzo alla strada o nella sede dei partiti) quale libertà garantiscono? Quale libertà ha di levarsi una voce isolata di una qualsiasi opposizione? Non si è tutelati nel diritto di parola, nell'elementare diritto di esprimere la propria opinione neppure se si è rappresentanti eletti dal popolo. Persino nei consigli comunali oggi è difficile parlare, e solo gli agguerriti attivisti di piazza controllano la situazione.

Ecco come i comunisti concepiscono la partecipazione, che altro non è se non un « pacchetto » comunista nel quadro della strategia del compromesso storico, per intraprendere la « via democratica al socialismo ».

Il quotidiano *Paese Sera*, il 27 gennaio 1976, riferendo sul convegno del partito comunista sul Parlamento presso l'Istituto di studi comunisti « Togliatti » ad iniziativa del Centro per la riforma dello Stato, così conclude (ecco il quadro dipinto non dalla bocca nostra, ma dalle loro parole): « Si può comunque dire che nel progetto comunista si delinea sempre più chiaramente che un unico nesso va saldando insieme la strategia del compromesso storico, lo slargamento della democrazia in forme partecipative, la programmazione economica e la politica delle riforme: un "pacchetto" inteso ad articolare sempre più nettamente, anche a livello delle istituzioni, quella via democratica al socialismo aperta al pluralismo, al confronto, al consenso, che costituisce un'originale caratteristica del partito comunista; un "pacchetto", insomma, dav-

vero di governo ». Dunque, la partecipazione in questi consigli è parte integrante di questo « pacchetto » che, secondo la concezione comunista della democrazia, deve aprire la via democratica al socialismo.

Mi sia ora consentita una osservazione sul modo di impostare le riforme. Ho atteso con ansia un dibattito che abbiamo invano invocato. Ho perso persino passione a frequentare la Commissione interni, perché mille volte non solo la nostra parte politica, ma anche altre parti hanno chiesto che si svolgesse un ampio dibattito sugli enti locali, ma non si riesce mai ad effettuarlo. Decine di proposte di legge anche in tema di riforma della legge comunale e provinciale giacciono neglette e nessuno vi mette mano.

Sono andato a rileggere l'interessante discorso sulla « grande coalizione » di Nicola Matteucci (rivista *Il Mulino*, 1971). La sua diagnosi era precisa ed è valida ancora in tutto, persino nella costante che allora veniva denunciata: « Tutte le riforme varate sino ad oggi, dalla nazionalizzazione dell'energia elettrica in poi, non sono servite per fare una politica, ma soltanto per creare privilegi o per elargire nuovi posti. Questo brutto riformismo presenta però un elemento costante: aumentare il potere di sottogoverno della classe politica la quale, sentendosi debole, poco radicata nel paese, cerca di ottenere voti con dei posti ».

Ed è questo un altro aspetto di questo tipo di riforma. Vi immaginate quante nuove collocazioni, quanti presidenti nuovi (senza indennità per i consiglieri, mentre non si parla degli organi esecutivi), quante nuove posizioni di potere? Si accontentano, in questo modo, le varie clientele ed i voti che non si meritano, per opere e servizi che non si producono, si cerca di ottenerli attraverso la collocazione clientelare a piccole ma importanti posizioni di potere, nell'ambito delle comunità locali. Ecco un ulteriore aspetto deterioro della legge in esame, di questo modo di attuare le riforme. Aggiungeremo, in una materia già ricca di caos, altro caos, soprattutto nella confusione delle funzioni e delle competenze.

E se i comuni come è noto sono senza mezzi, come è possibile arrivare a determinate soluzioni? La colpa è del Governo. È del Governo, direi, e degli enti locali, di tutta — cioè — la classe politica dirigente, di vertice e di periferia.

I comuni, onorevole relatore, sono senza mezzi; si tiene conto di questo piccolo particolare? Si sente dire che sono « inchiodati », che non si possono muovere, e se ne lamentano. Avrei potuto portare le copie, non ancora stampate, relative ai discorsi tenuti in occasione del convegno di Viareggio dell'ANCI, dove si è registrato un « pianto » di tutti i sindaci. E le conclusioni? Paralisi dei comuni — si è detto —, inesistenza di mezzi, enti locali « inchiodati »: a ciò si risponde dando, quali mezzi, i consigli di quartiere. Questo capovolgere gli strumenti che dovrebbero risolvere i problemi, questo far finta di ignorare la drammaticità delle situazioni, questo cedere alle pressioni di un partito comunista che vuole i consigli in questione come strumenti di lotta e poi riuscire perfino — come hanno fatto i colleghi che sono prima intervenuti — ad esaltare gli stessi: ecco ciò cui si è giunti! Almeno stessero zitti... No, si è arrivati — ripeto — ad esaltare i consigli di cui sopra. Anche la beffa, dunque, agli enti locali.

Sono stati tagliati i bilanci di questi ultimi e niente si è fatto. Avete difeso tanto, onorevoli colleghi, il sindaco di Torino e quel comune di fronte ai grandi tagli cui è stato sottoposto il suo bilancio, ma in questa sede niente si è fatto per eliminare i tagli e per porre tutti i comuni d'Italia in condizione di vivere. Perché è logico ed anche giusto il discorso sulla finzione dei bilanci in pareggio, che rappresentano una modesta cosa anche se, numericamente, sono ancora 4.500; tanti risultano i bilanci fittizi in pareggio, di piccoli comuni che non fanno nulla e che non sono neppure in grado di disporre delle migliaia, non dico dei milioni di lire. E noi in un lunedì pomeriggio, affrontiamo... i consigli di quartiere. Tutto ciò senza neppure renderci conto del dramma che investe le istituzioni. È un problema — è stato detto — di ordinamento. Quando, poi, ci si sposta di qui e si va altrove, si sente affermare che se non si parte dalla visione unitaria ed organica di una riforma totale, niente si riuscirà a fare. E non parlo di chi debba iniziare per primo. Simultaneamente, deve essere operata una riforma totale della burocrazia, la revisione ed il riordinamento dei ministeri; tutto ciò nello stesso istante in cui si debbono individuare le funzioni delle regioni, in cui occorre rimettere mano all'assetto del territorio, per verificare se province e comuni corrispondono, da questo punto di vi-

sta, ad entità apprezzabili. Ebbene, in un momento in cui il mondo intero è disponibile ad un grande dibattito culturale su tale materia, ad un importante dibattito politico, ci sentiamo prendere in giro e dichiarare che si è svolto un rilevante dibattito di questo tipo. Dove? In quale sezione della democrazia cristiana esso è stato tenuto? Dove, ripeto, se persino uomini di scienza sono arrivati a certe conclusioni? Ne cito due insospettabili — per carità! Non citiamo a destra, ma a sinistra —: il grande ideologo del regionalismo, Giannini, e Benvenuti. Persino costoro — Giannini da una parte e Benvenuti dall'altra — sono stati visti (li avete visti anche voi), nell'« auletta » della Camera abbattuti — stavo per dire « abbacchiati », ma è termine poco parlamentare — e sfiduciati. Massimo Severo Giannini diceva al Governo: « Più dell'80 per cento del lavoro della dottrina è inascoltato dai politici ». Che studia a fare, la scienza? Dove si è svolto il dibattito culturale? Quando il mondo intero, dall'Unione Sovietica agli Stati Uniti d'America, sta tentando di sperimentare formule nuove di amministrazione del potere locale, esiste ancora un paese che considera comune una città come Milano, cui dà gli stessi organi e le stesse strutture di un comune di 180 abitanti (esistono in Italia comuni con 180 abitanti!). Chi volete ancora continuare a prendere in giro, con il dibattito culturale e politico, se non esiste la forza nemmeno di affrontare un problema gigantesco come questo, mentre l'Europa, l'Unione Sovietica, gli Stati Uniti e altri Stati sperimentano formule nuove? Noi niente, per carità! Si fanno i consigli di quartiere, perché si è sentito dire che in taluni paesi del mondo si fanno; ma poi vedremo come li fanno e a che cosa dovrebbero servire! Inoltre, è per noi incredibile che si senta il bisogno di arrivare alla polverizzazione totale del territorio nel momento in cui abbiamo ascoltato, nell'« auletta » dei gruppi di Montecitorio, che il territorio è un elemento che conta sempre meno. E questo è vero, perché il momento territoriale è superato ogni giorno che passa, per il fatto stesso che si dilata. Siamo alla ricerca della programmazione unitaria ed organica; anzi, è fallita una programmazione (una, due, tutte quelle che avete provato!), per il semplice motivo che avete pensato di poterla concepire come l'insieme dei pezzi di un mosaico: come se, ad esempio, la somma delle programmazioni regionali potesse dare come

risultato la programmazione nazionale. Ora, vi accorgete di avere gravemente sbagliato, nel momento in cui la scienza invoca il ritorno ad un discorso basato sulla visione organica di una programmazione alla quale partecipino anche istituzionalmente gli enti locali e le comunità interessate: ma in una visione organica, e non nella polverizzazione del territorio.

Mentre si manifesta una tendenza del genere, voi attuate la polverizzazione, nell'attimo stesso in cui, poi, rendendovi conto della dilatazione dell'esigenza della dimensione territoriale, sostenete i comprensori, ritenendo superato il comune; nell'attimo in cui addirittura l'ente territoriale « comune » diventa un « vestito piccolo », e noi vi gridiamo che siamo pronti a mettere mano alle leggi per sopprimere quelle che Giannini chiama « imbecillità giuridiche ». Cinque-seimila comuni d'Italia: liquidiamoli! Non esistono più, come entità autonome; non hanno più funzione; salviamo solo le tradizioni, salviamo quello che c'è da salvare, dal punto di vista storico! Mettiamo mano, dunque, alle riforme degne di questo nome, e non umiliamo ancora questo popolo, tanto umiliato e tanto preso in giro con riforme di questo genere, che si gabellano come tali e si fanno passare silenziosamente nel corso di un lunedì pomeriggio!

Sarebbe molto interessante vedere cosa sia il comune, in Italia. Esiste un vuoto totale di ricerca da parte del Governo e da parte di un partito di maggioranza relativa, che ci parla dei dibattiti culturali, mentre il mondo intero si muove alla ricerca della dimensione ideale di un ente. Anche per noi che suggeriamo delle alternative, come diremo, il comune è da scoprire. Me ne rendo conto. Non è facile dire: questa è la strada giusta. Noi, ad esempio, pensiamo che la dimensione ideale di un ente come il comune debba essere sufficientemente grande per consentire l'economia della gestione, e sufficientemente piccola per garantire il massimo della partecipazione. È un'idea; ve ne possono essere altre; esaminiamole, ma pensiamoci! Non andiamo avanti ad occhi chiusi, a consegnare le nostre città nelle mani non dico nemmeno della piazza, perché a volte la piazza è anche degna di rispetto, ma di teppaglia che fa la caccia alle streghe nei consigli di quartiere. Stiamo attenti a quello che si fa in un paese dove noi siamo ancora paralizzati al 1945.

Ma Dio volesse che, in questa materia, fossimo al 1945! Nel 1945 la scoperta del nuovo mondo fu quella di andare, in nome del progresso, al 1915. E siamo rimasti al 1915. Ecco il progresso, ecco la società progredita nella quale ci muoviamo.

E potrei elencare tutte le occasioni in cui ci è stato detto che la riforma della legge comunale e provinciale era pronta. Ricordo l'onorevole Rumor, allora ministro dell'interno, che ci garantì che la riforma era pronta e che sarebbe stata portata all'esame della Commissione. Non ne abbiamo saputo più niente. Assistiamo soltanto ai convegni. Abbiamo ascoltato anche recentemente assicurazioni dal ministro delle regioni su certe cose che dovrebbero essere fatte: ma sono assicurazioni che si ripetono in maniera monotona da prima della fine della guerra. Perché la riforma burocratica, onorevoli colleghi, fu giurata all'Italia dalla Commissione Forti, insediata dal Governo del sud prima che la guerra finisse. La Commissione Forti, poi gli uffici per la riforma, poi i sottosegretari alla Presidenza del Consiglio per la riforma, infine i ministri per la riforma, tanti e tanti ministri: c'è stato tutto fuorché la riforma. Però si fanno i consigli di quartiere.

Io voglio rinunciare a dire quello che pensiamo noi dei comuni, per dirlo con le parole di Giannini. Noi ci attestiamo su questi uomini di dottrina e di scienza perché non possono essere discussi da voi. Ecco cosa dice Giannini dei comuni: «...Abbiamo proseguito nella strada di considerare i comuni come se fossero un'unica categoria, mentre invece sono enti differenziati profondamente » (queste affermazioni del professor Giannini in tema di riassetto dei poteri locali possono leggersi negli *Atti del convegno sulla riforma della legge comunale e provinciale* promosso dall'amministrazione provinciale di Roma). È interessante questa relazione, che è anche una monografia. Si parla dei comuni-polvere, si parla delle conurbazioni, si parla del comune medio, quello dei 50-100 mila abitanti, che ha ancora una dimensione territoriale ideale; si parla delle metropoli. E voi quali proposte fate? Quali idee avete? Come è possibile, anche in tema di circoscrizioni, concepire la circoscrizione nella metropoli e la circoscrizione nella città di 100 mila abitanti? In nome di che cosa? E quale retroterra culturale e di scienza c'è di fronte a tanta assurdità, che è contestata da tutte

le parti? Il professor Giannini parla ancora dell'esperienza delle città metropolitane, dei comuni-polvere, di quei sette ottavi dei nostri comuni (che ha definito imbecillità giuridiche poco prima) inferiori ai 5 mila abitanti, che dovrebbero addirittura essere eliminati. Vediamo, per esempio, come è ridotta la struttura dell'ente locale e le funzioni degli organi. Quante volte noi diciamo che non esiste più il consiglio comunale? Anche in questo caso, però, la esperienza è diversa se ci riferiamo alla metropoli o al piccolo comune. In una città come Roma la giunta non esiste più perché esistono gli assessori con le loro giunte particolari, i loro « governi » particolari. Non esiste più il consiglio comunale perché è solo assemblea, cassa di risonanza, ed esiste, potentissimo, il potere del sindaco. Nel piccolo comune, al contrario, esiste il potere del sindaco, esiste quello della giunta, non esiste quello del consiglio, che è un mero organo di ratifica. Nel piccolo comune è ancora possibile coordinare la giunta; ma esso dà lo strumento di ratifica al consiglio comunale che viene chiamato di solito per ratificare le delibere di urgenza, che sono diventate la norma, mentre nel comune medio la distinzione delle funzioni conserva ancora qualche significato. Quali sono le vostre idee in proposito? Proponete le circoscrizioni per i grossi comuni, come Roma, Milano, Torino, e per i piccoli comuni, quelli che contano 60 mila o 70 mila abitanti, senza alcuna differenziazione? Non tenete certo presente che la vostra scienza — anzi, semplicemente, la scienza, che non tollera qualificazioni — vi invita a sopprimere almeno 6 mila comuni e che altri — tra i quali noi ci onoriamo di essere — vi invitiamo a voler riconsiderare un ente che ha dimensioni territoriali valide e modernissime (persino i comunisti se ne sono accorti, di recente, dopo che per tanti anni noi abbiamo sostenuto una simile impostazione: nella nuova veste della rivista *Il potere locale*, il partito comunista sta esaltando la provincia, che potrebbe acquisire funzioni nuove per sostituirsi ai piccoli comuni che dovrebbero essere liquidati).

Di fronte a tutto questo materiale qualcuno dice — sottolinea il professor Giannini — che prendendo proprio la realtà per come essa è si potrebbe introdurre un sistema fondato sul criterio differenziato che, del resto, ci proviene da un paese di grandi tradizioni amministrative come l'Austria.

Forse il professor Giannini non è per questa soluzione, e sostiene che il principio valido per il futuro sia quello inglese dell'autogoverno. Ebbene, quali sono le vostre proposte, quali idee avete in materia? Non ci si può continuare a comportare in questo modo, di fronte a problemi di dimensioni tali da mettere in ginocchio uno Stato ed un popolo, e di fronte alla drammaticità dei problemi introdurre soluzioni che renderanno più acuti e drammatici i problemi stessi e non serviranno certo a contenerne la gravità. Dai vostri discorsi emerge il vuoto assoluto, sotto questo profilo.

La realtà è quella della paralisi, dell'incapacità operativa, che si documenta tra l'altro attraverso la mole gigantesca e spaventosa dei residui passivi, che per una notevole parte va addebitata alle antiquate procedure di approvazione, ai visti, al va e vieni dal potere centrale a quello periferico, ma per una altrettanto notevole parte va addebitata all'inefficienza e all'incapacità strutturale di questi enti locali, alla cui riforma voi non volete mettere mano. Più che rendere efficienti gli istituti che già esistono, voi pensate ad inasprire gli squilibri.

In un paese come il nostro, infatti, il problema dovrebbe essere impostato non soltanto sulle diversità dei modelli, ma anche sulla loro ubicazione. È evidente che una città del mezzogiorno d'Italia non ha le stesse esigenze di una città del nord, ma ne ha spesso di diverse, anzi contrastanti. E qual è — io mi domando — il vostro retroterra culturale? Quali sono i dibattiti che avete impostato per proporre soluzioni sotto questo profilo?

Se per i residui passivi, che pure costituiscono una obiettiva prova della incapacità operativa dell'ente comune, abbiamo riconosciuto che esiste una attenuante nelle incrostazioni procedurali, che cosa si deve dire del caos che regna in materia di prelievo del pubblico denaro? I comuni, privi di mezzi finanziari, cominciano a rendersi conto che i grandi modelli — come quello di Bologna — che vengono esportati in tutta Europa, con la complicità, consapevole o incosciente, della democrazia cristiana, costano cari, e che a pagare è sempre il mezzogiorno d'Italia. I pubblici trasporti gratuiti di Bologna vengono pagati da Matera in termini di carenza di aule scolastiche, con conseguente necessità di effettuazione di turni plurimi. Ma questo problema non esiste per il Governo, che pure ha di fronte a sé dati eloquenti. Infatti, nel 1974, epoca cui si riferiscono i dati più aggiornati, le

due regioni « prime della classe », vale a dire la Toscana e l'Emilia-Romagna, hanno compiuto prelievi dal fondo comune della Cassa depositi e prestiti, nei seguenti termini: la Toscana ha operato un prelievo per 29.578 lire *pro capite* (sono dati ufficiali); l'Emilia-Romagna per 21.182 lire *pro capite*; il Molise per 19.000; la Sardegna per 15.000. E in nome di che cosa, e perché? La Toscana e l'Emilia-Romagna — due regioni sole — nel 1974 si sono appropriate (e voi avete consentito che si appropriassero) del 22,1 per cento dell'intera disponibilità della Cassa, pur rappresentando soltanto il 13,5 per cento della popolazione nazionale, ed un numero di comuni pari al 7,8 per cento del numero totale dei comuni d'Italia; hanno fatto questo, mi permetto di aggiungere, pur essendo tra le regioni a più alto reddito individuale. Anziché favorire i prelievi del mezzogiorno d'Italia sono stati favoriti quelli dell'Emilia-Romagna e della Toscana. Perché? Perché sono le regioni rosse; e presto impareranno gli enti locali delle neo-regioni rosse. Cosa rimarrà al mezzogiorno d'Italia? Poi voi piangerete il morto, e giurerete di difendere il Mezzogiorno. E questo il modo in cui contribuite ad eliminare o ad attenuare gli squilibri tra nord e sud? Voi contribuite ad aumentarli.

Quanto alla polverizzazione costituita dai consigli di quartiere, poiché i più attivi saranno sicuramente — come lo sono stati gli enti autarchici territoriali, come lo sono le regioni — quelli in mano al partito comunista, il discorso del prelievo diventerà drammatico.

Ho citato di proposito la Sardegna, onorevole relatore, che ha effettuato un prelievo ben modesto rispetto a quello delle regioni rosse. Il « modello Bologna » costa: ed il colpo di grazia agli enti locali arriverà con i consigli di quartiere.

Sarebbe stato necessario imboccare una strada diversa: è il discorso moderno delle funzioni, che però, vedete, è moderno, ma è un discorso aperto addirittura dal costituente accorto. A proposito della revisione delle funzioni molte promesse sono state fatte, anche di recente, dal ministro Morlino, il quale (cito da *Concretezza* per comodità, ma è un discorso ufficiale), partecipando all'assemblea dell'ANCI di Viareggio (il giornale dal quale riporto la citazione reca la data del 1° novembre 1975), dice: « Queste premesse implicano necessariamente che si affronti immediatamente il problema relativo

alla elaborazione di una nuova legge delle autonomie e ad una completa riforma della finanza per gli enti locali ». Non ha mica detto che occorre costituire i consigli di quartiere! Oppure, se è questo il desiderio della maggioranza, si facciano pure, i consigli di quartiere, ma nel contesto di una riforma organica di tutto l'assetto del potere locale, per vedere quali nuove funzioni attribuire o togliere al comune, e stabilire quindi cosa dovrà fare il consiglio di quartiere. Anche il ministro Morlino di queste cose ha parlato, come del resto ha fatto il senatore Signorello, nel suo intervento su questo provvedimento. « A tale riguardo », continua il senatore Morlino, « il convegno di Viareggio ha fornito chiare indicazioni ». E il ministro Morlino, a nome del Governo, ha dichiarato che sta affrontando a tempi accelerati, eppure con i necessari approfondimenti, l'elaborazione di provvedimenti riguardanti le funzioni proprie dei comuni, delle province, nonché i più urgenti problemi della finanza locale, ritenendo l'ANCI valido interlocutore con la propria autonoma rappresentanza dei comuni.

Di queste cose parlate nei convegni e nelle assemblee ufficiali, da tutte le parti. Non avreste il coraggio, in quelle sedi, di mettere fra le priorità i consigli di quartiere. Forse che l'Europa, o l'America, hanno mai sperimentato consigli di quartiere di questo genere? Sarebbe doveroso aprire su questo argomento un dibattito ampio, che non fosse soffocato in una mezza giornata, con pochi interventi; un dibattito che non dovesse ridursi ad una contestazione di vostre affermazioni e basta: occorrerebbe un dialogo per esaminare quello che avviene in giro per il mondo. Avremmo qui alla Camera il materiale per farlo: ed io colgo questa occasione per esprimere il mio ringraziamento ai diligentissimi uffici del servizio diretto dal professor Negri: basta chiedere, e questi uffici della Camera ci mettono in condizione di sapere cosa avviene, in materia, nel resto del mondo. Ho esaminato con diligenza questa documentazione ed ho potuto così vedere che in nessun paese esistono organismi circoscrizionali di questo tipo.

Qualcuno ha detto e anche scritto che qualcosa di analogo esisterebbe in Francia. Non è vero; in Francia alcuni organismi periferici di nuovo tipo sono previsti per il prossimo futuro ma in ogni caso sono completamente diversi da quelli che voi volete introdurre in Italia. Mi risulta invece che

molte amministrazioni locali degli Stati Uniti stiano sperimentando il sistema del *council manager*, cioè di un amministratore di professione che quasi mai risiede nel comune e che opera sotto la direzione del consiglio per un periodo di tempo non stabilito. Si ritiene che il *manager* debba essere politicamente neutrale, e lo è quasi sempre.

Qualche tempo fa, noi abbiamo caldeggiato esperimenti di questo genere, con un'assemblea sovrana eletta dal popolo che fissa le direttive-quadro e una mentalità manageriale nella amministrazione del comune, che va considerato una vera e propria azienda e che come tale dovrebbe essere amministrato (lo stesso discorso dovrebbe valere naturalmente per le aziende municipalizzate).

In altri paesi, comunque, si prova e si sperimenta qualcosa del genere, ma noi preferiamo fare le cose nel solito modo approssimativo.

È stata citata come esempio anche la Gran Bretagna. Ma in quel paese i consigli di quartiere non si presentano come organismi disciplinati per legge, ma formati di rappresentanti puramente volontari ed onorari, finanziati da associazioni minori (istituti ecclesiastici e organismi a base comunitaria). Questi consigli di quartiere continuano ad essere dotati di compiti e di formule istituzionali empirici e non ufficiali. Dalle prime esperienze raccolte, appare evidente che essi non possono avere specifiche responsabilità o compiti di amministrazione diretta, pur provvedendo a tutte quelle miglierie ed alle infrastrutture sociali per le quali siano in grado di raccogliere fondi. Organismi paralleli, dunque, che non hanno niente a che fare con quelli che voi volete istituire in Italia.

La Germania federale ci dà poi il conforto a quelle che noi ritenevamo nostre modeste proposte di legge in cui chiedevamo l'elezione diretta del sindaco, la nomina da parte di questo delle giunte esecutive e l'integrazione delle assemblee. In Germania è stato fatto proprio questo e si può dire « che, dopo alcuni anni di esperienza di elezione diretta del sindaco, il nuovo sistema funziona molto bene e spesso i cittadini guardano soprattutto alle capacità professionali ». E questo era proprio il motivo ispiratore della nostra proposta di legge, con la quale tendevamo ad esaltare l'esperienza e la capacità dei migliori, al fine di costringere i partiti a mettere in evidenza i loro uomini più competenti,

più capaci e più onesti per non farsi voltare le spalle dall'elettorato. Questa parte relativa all'elezione diretta del sindaco l'ho tratta da uno scritto di Karl Joseph Partsch.

Torniamo un momento all'esempio della Francia, che ha in programma qualcosa di veramente molto originale per la modifica globale del sistema amministrativo della città di Parigi. Merita commentare un momento questa iniziativa, se non altro per smentire subito coloro che hanno affermato che il sistema che voi proponete è tratto da quello francese.

Diciamo subito che i nuovi organismi non sono stati ancora istituiti e che non lo saranno prima di uno o due anni. Essi sono comunque previsti dalla legge 31 dicembre 1975, n. 75/1331, pubblicata sul *Giornale ufficiale* della Repubblica francese del 3 gennaio 1976 e che riguarda, come ho detto, la riforma del sistema amministrativo della città di Parigi.

Si noti che le nuove commissioni di circondario sono state create e verranno introdotte contestualmente alla revisione globale di tutto il sistema amministrativo di Parigi. Non come si fa da noi: si lascia immutato il comune, e vi si attaccano, diciamo così, queste circoscrizioni! Quali compiti e funzioni hanno le commissioni di circondario della città di Parigi? In ogni circondario esiste la relativa commissione; essa si riunisce in municipio; eccetera. Lo articolo 13 regola la composizione della commissione di circondario: « essa è composta, in parti eguali, da consiglieri eletti nel circondario o dal gruppo di circondario; da ufficiali municipali nominati dal sindaco per esercitare le funzioni di ufficiale di stato civile nel circondario; da membri eletti dal Consiglio di Parigi. I membri eletti dal consiglio di Parigi » (ritengo doveroso da parte nostra dire queste cose) « sono scelti tra i rappresentanti delle attività sociali, familiari, educative culturali e sportive esercitate nella giurisdizione del circondario, e tra le persone che in ragione della loro qualità o attività, concorrano all'animazione ed allo sviluppo del circondario! ». Si ha già una scelta di competenze e di rappresentanze.

È una scelta corporativa. Questa scelta modernissima ci ha confortati molto: essa è stata attuata da un paese civilissimo quale è la vicina Francia che, più volte, abbiamo sentito impropriamente indicare come uno dei paesi che hanno anticipato

questa specie di riforma che noi stiamo varando.

Secondo l'articolo 14 « la commissione esprime il suo parere sugli affari che le sono sottoposti dal consiglio di Parigi o dal sindaco »; è egualmente incaricata di assistere il sindaco, eccetera. « Le opinioni » — conclude detto articolo 14 — « e le proposte su affari estranei alla competenza della commissione del circondario, sono nulle ed inesistenti; la loro nullità è constatata nelle condizioni previste dagli articoli 42 e 45 del codice dell'amministrazione comunale ». Siamo infinitamente lontani da queste commissioni: magari potessimo cominciare ad orientarci su modelli di questo genere!

Non mi riferirò all'articolato: dirò che la nostra alternativa consiste nella proposta di una riforma organica dell'intero assetto del potere locale, cominciando dalla regione, che va rivista nei suoi compiti, ruoli e funzioni rispetto alla programmazione; dalla provincia, che va rifondata; fino al comune, da rivedere nella visione differenziata dei vari modelli. Gli obiettivi di una riforma dovrebbero investire questi fondamentali concetti: garantire il massimo della rappresentatività, dell'efficienza e della partecipazione. Ma la rappresentatività al massimo si garantisce quando il capo dell'amministrazione è eletto direttamente dal popolo. Oltre all'esperienza offerta dalla Germania su questo argomento vi era anche la proposta democristiana dell'onorevole Ciccardini ed altri.

L'efficienza dell'ente locale si garantisce giungendo alla nomina dell'esecutivo da parte dei responsabili della amministrazione: libertà, democrazia e rappresentatività nella elezione del primo cittadino responsabile dell'amministrazione, dunque, il quale, una volta investito dall'autorità popolare, sceglie i propri collaboratori creando così organismi snelli e pieni di efficienza.

La partecipazione non è garantita dalla demagogia dei consigli di quartiere; essa si garantisce conseguendo la rappresentatività nell'assemblea del secondo aspetto dell'interesse dell'individuo: l'individuo ha un interesse universale che viene adeguatamente rappresentato dal partito politico. Quindi ben vengano, continuino ad esservi le elezioni per gli enti locali con il sistema del suffragio universale; il partito politico resta infatti il portavoce dell'interesse universale dell'individuo, ma quest'ultimo è anche un uomo che lavora, che produce ed opera nell'ambito di una categoria. È questo secondo interesse dell'individuo, come categoria del-

la produzione, che deve essere proiettato nell'ambito del consiglio comunale. Un'assemblea così integrata ha la città intera nel cuore del consiglio: ecco la vera rappresentanza, senza bisogno di inventare la demagogia dei consigli di quartiere.

Idee per una riforma: non giuriamo che queste siano le migliori, ma tuttavia si tratta pur sempre di idee. Qualcuno le esperimenta e può dire che sono valide; se avessimo la forza di istituzionalizzare la rappresentanza delle categorie in seno alla assemblea deliberante degli enti locali, saremmo ad un buon punto nella riforma dell'assetto del territorio e del potere locale.

Ho detto che non avrei esaminato l'articolato, e non lo faccio. Dico soltanto una cosa, a conclusione. Tutto il contesto della legge parla e favorisce la presentazione delle liste in un determinato modo. È evidente che è sfuggito all'altro ramo del Parlamento il fatto che quanto contenuto nell'articolo 21 si presta all'equivoco. Infatti, mentre è chiarissima la dizione dell'articolo 8, quando si parla nella norma transitoria delle elezioni non contestuali alla elezione del consiglio comunale, resta da chiarire il discorso se occorran o meno le firme. Ritengo che l'intera Assemblea non avrà difficoltà a modificare quello che, a mio avviso, è un errore materiale perché è fuori dallo spirito della legge quando si pensi che in grandi città con 400 firme si presenta la lista per il consiglio comunale, mentre per i consigli circoscrizionali ne occorrono 3.500-4.000. Come si vede, si tratta di una cosa paradossale che evidentemente l'altro ramo del Parlamento non voleva. Quindi, credo che non vi saranno difficoltà, sotto questo profilo, a modificare l'impostazione della tecnica elettorale, anche perché, per analogia, quando non si procede alla elezione diretta, è il consiglio comunale che, in proporzione ai voti ottenuti dalle varie forze politiche, si proietta nei consigli circoscrizionali. Tutto questo esiste nello spirito della legge, e costituirà quindi una delle nostre richieste fondamentali di modifica.

Concludendo, noi non possiamo per i modesti motivi, e non sono tutti, che io mi sono permesso di enunciare e che gli amici del gruppo continueranno ad enunciare, dare il nostro voto favorevole ad un progetto di legge che contribuirà alla paralisi degli enti locali, che continuerà ad aggravare una situazione già tanto drammatica. Intendiamo, con il voto contrario, denunciare anche la colpa del Governo, e in

modo particolare della democrazia cristiana e del partito socialista, unendo a loro il partito comunista che ormai amministra e comanda oltre il 50 per cento dei comuni d'Italia, e le gravi responsabilità che si assumono per aver perso un'occasione di dibattito per creare leggi ritenute urgenti e indifferibili, che tutte le parti politiche a parole invocano, ma che solo il MSI-destra nazionale concretamente vuole. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bollati. Ne ha facoltà.

BOLLATI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il collega Franchi, con la competenza e la passione che lo contraddistinguono in ordine ai problemi degli enti locali, ha esposto l'impostazione generale della nostra parte politica sul problema del decentramento, mettendo in evidenza il cedimento della democrazia cristiana di fronte all'atteggiamento del partito comunista sul problema dei consigli di quartiere, divenuti strumenti di lotta delle sinistre e posizioni di potere tendenti alla disgregazione degli istituti delle amministrazioni locali.

Io tenterò, dalle nostre posizioni critiche, di calare il mio intervento nel merito del progetto di legge in esame, per cogliere nello strumento di attuazione legislativa del decentramento, così come ci è stato proposto, le luci e le ombre (molte di più queste ultime) di una riforma (perché di vera e propria riforma si tratta) che ci viene presentata in sordina e viene discussa in un'aula vuota.

Si tratta di una riforma che poteva avere un significato se la si fosse attuata in una visione organica degli enormi problemi degli enti locali, e non perché trascinati, quasi forzatamente e ineluttabilmente, dai fatti compiuti. Dico « dai fatti compiuti » perché è noto a tutti come in vari comuni italiani, mediante deliberazioni dei consigli comunali, sono stati costituiti consigli, che hanno preso nomi diversi (di zona, di circoscrizione, di quartiere), nell'intento, almeno dichiarato, di promuovere il decentramento amministrativo cittadino.

Per la costituzione e la realizzazione di tali organismi i comuni si sono trovati di fronte a notevoli difficoltà, per la carenza di una regolamentazione legislativa in ordine agli organi del decentramento,

alla funzione di tali organi e al sistema di nomina degli organi stessi. Tale carenza ha determinato, da parte di vari consigli comunali, una serie di deliberazioni profondamente diverse fra loro e di dubbia legittimità, costitutive di organismi decentrati con attribuzioni disparate, o troppo ampie o troppo limitate, non rispondenti, in ogni caso, all'esigenza di un serio decentramento amministrativo che, quale primo scopo, deve proporsi di soddisfare le esigenze della cittadinanza in materia di pubblici servizi.

Da qui la necessità di istituzionalizzare la materia con una legge organica di carattere nazionale che dia ai comuni lo strumento idoneo ed univoco nell'ambito delle autonomie locali e a salvaguardia del principio di indivisibilità sanciti dalla Costituzione, per la migliore realizzazione del decentramento cittadino.

Quest'ultimo principio soprattutto, e cioè quello dell'indivisibilità, dovrebbe trovare nella legge la sua esplicita affermazione — nell'articolo 1 — onde sia chiaro che gli organismi decentrati che si vogliono istituire non sono un nuovo ente locale, ma strutture di carattere territoriale nell'ambito dei comuni.

L'argomento dovrebbe trovare — come ha già detto l'onorevole Franchi — la sua giusta collocazione nell'auspicata riforma della legge comunale e provinciale, soprattutto in relazione ad una riorganizzazione legislativa delle grandi città, che risponda al moderno concetto di metropoli, e delle adiacenze, che presentano comuni necessità per quanto attiene i servizi essenziali.

Purtroppo, in numerosi comuni la realtà ha percorso l'opera del legislatore e il fenomeno del decentramento amministrativo si è sviluppato vieppiù con tutti i difetti, le anomalie, le degenerazioni connesse alla mancanza di norme istituzionali.

Forse sotto questo aspetto si rende necessario e urgente, in attesa della riforma organica, l'assetto legislativo della materia. Direi, anzi, che l'intervento del Parlamento è giunto troppo tardi e probabilmente sarà inutile se non vi sarà la volontà di fare uscire i consigli di zona dalla sfera della demagogia nella quale sono nati e si sono nutriti, e se non verrà bandito il clima di intolleranza e a volte di violenza che vi è stato instaurato.

Ne ha già accennato l'onorevole Franchi. Aggiungerò che a Milano, ad esempio, i consiglieri di zona della destra nazionale

vivono esperienze allucinanti che vanno dall'aperta intimidazione nelle assemblee alla impossibilità di prendere la parola, di esercitare il diritto di voto, di accedere nei locali del consiglio. Episodi di questo genere si sono verificati a decine in questi ultimi anni. Altri episodi, di maggior gravità, hanno visto l'aggressione fisica, con spranghe di ferro, di nostri consiglieri di zona.

Potrei citare dei nomi, come ad esempio quello di Remo Casagrande per la zona 20 e quello di Sala per la zona seconda. Recentemente — ne hanno parlato tutti i giornali — il nostro consigliere di zona Rodolfo De Lellis è stato aggredito con chiavi inglesi mentre si recava al lavoro. Circa un anno fa, un altro nostro consigliere è stato aggredito: si tratta del geometra Scagliotti. Si è giunti al punto che al consiglio della zona 20, con un ordine del giorno, si è presa la decisione di espellere il consigliere del Movimento sociale italiano dal consiglio stesso, perché giudicato — e cito tra virgolette — « fascista »: un documento che rivela l'alto senso democratico della maggioranza di quel consiglio di zona!

Sono esempi che denotano, tra l'altro, la pericolosità di certe enunciazioni contenute nella proposta di legge al nostro esame, come quella dell'articolo 12, lettera b), che concede la facoltà di convocare assemblee per la pubblica discussione dei problemi inerenti alla circoscrizione; si indulge alla demagogia populista, che si risolve in una vera e propria prevaricazione dell'attivismo più deteriore delle sinistre, snaturando il significato e compromettendo le possibilità positive di un decentramento amministrativo istituzionalizzato.

Ho detto che l'intervento del Parlamento giunge in ritardo, di fronte ad un fenomeno che ha visto iniziative, soprattutto nei grossi comuni, che risalgono ad una dozzina di anni fa. Si tratta ora, attraverso queste norme, di tentare di coordinare e di uniformare quelle iniziative, attraverso una legge che tenga conto delle esigenze di partecipazione dei cittadini alla pubblica amministrazione con strumenti idonei di controllo che incidano concretamente sulla purtroppo cattiva conduzione degli enti pubblici, strumenti con i quali tentare, quanto meno, di estirpare il bubbone degli interessi privati negli atti della pubblica amministrazione, di sradicare la malapianta della corruzione che ha dato i

suoi frutti amari nelle amministrazioni periferiche (come hanno rilevato gli scandali edilizi di Parma, o quello dei supermercati di Milano).

Un primo embrione di decentramento amministrativo, del resto, è previsto — come è noto — dall'articolo 155 del testo unico del 4 febbraio 1915, n. 148, che prevede per i comuni superiori ai 60 mila abitanti la possibilità di ripartizione in quartieri, con facoltà del sindaco di delegare le sue funzioni di ufficiale di Governo ai sensi degli articoli 152, 153 e 154, e di associarsi gli aggiunti, scelti tra gli eleggibili, con l'approvazione del prefetto. Noi siamo d'accordo circa il fatto che l'attuale legislazione è del tutto insufficiente come strumento di regolamentazione del fenomeno, così come è venuto sviluppandosi soprattutto nei grandi comuni, come Roma, Milano, Bologna, Venezia ed altri ancora ove si è andati al di là della vigente normativa, creando, ad esempio, i consigli periferici non previsti dalla legge, con funzioni assai vaghe, e proprio per questo per un verso troppo late e per un altro troppo astratte, senza possibilità di incidere concretamente sull'amministrazione della città e sulla migliore gestione dei servizi. Alcuni comuni, inoltre, onde ovviare alla carenza legislativa in proposito, hanno stabilito come criterio di nomina dei consiglieri la designazione da parte dei gruppi rappresentati in consiglio comunale, in proporzione alla forza numerica dei gruppi stessi, o hanno introdotto addirittura il sistema delle elezioni dirette (sistema che non trova riscontro nella legislazione vigente), mediante espedienti (quale l'elezione diretta con susseguente proclamazione definitiva del consiglio comunale) che lasciano assai perplessi in ordine alla legittimità delle soluzioni.

Una legge organica e seria, che voglia tendere alla istituzionalizzazione del decentramento amministrativo, deve tenere conto dei seguenti criteri generali: in primo luogo, l'elezione diretta dei consiglieri di zona; quindi, coincidenza della stessa persona del presidente del consiglio di zona e dell'aggiunto del sindaco cui vengano conferite le funzioni già previste dalla legge comunale e provinciale e le altre funzioni che possono essere delegate dal sindaco per quanto attiene agli uffici e servizi comunali decentrati nella zona. In terzo luogo, istituzione degli uffici di zona con funzioni attinenti ai servizi che si svolgono nella zona

nelle materie previste dalla legge; infine — quarto punto — attribuzione ai consigli di zona di funzioni meramente consultive.

In tal modo, mentre da un lato non si indulge alla creazione di nuove unità municipali distinte dal comune (problema che per altro in sede della legge di riforma dovrà essere preso in esame in relazione ai grandi aggregati metropolitani), dall'altro si conferisce un vero significato di partecipazione dei consigli alle decisioni di carattere amministrativo che interessano la zona e si realizza soprattutto l'interesse primario dei cittadini che deve informare il concetto di decentramento amministrativo, quello cioè di usufruire, con maggiore immediatezza e con più oculata scelta di priorità, dei pubblici servizi.

La previsione di funzioni deliberative dei consigli di zona può essere eventualmente innestata solo in una organica riforma degli enti locali che preveda unità territoriali analoghe a quelle comunali, nella ripartizione territoriale delle grandi città. D'altra parte, proprio per calarci nel progetto di legge che ci viene presentato, possiamo aggiungere che l'eventuale conferimento di funzioni deliberative, non auspicabili in una legge-quadro quale quella in esame, dovrebbe comunque essere temperato da tre condizioni tassative: in primo luogo, la necessità della delegazione del competente consiglio comunale nell'ambito dei programmi di massima, nella quale siano fissati i criteri direttivi; in secondo luogo, lo stanziamento in bilancio delle somme necessarie destinate al finanziamento della spesa (condizioni queste per la verità previste dal progetto al nostro esame); infine, terza condizione non prevista da questo progetto di legge, la tassatività dell'elenco delle materie oggetto di possibile delegazione da parte del consiglio comunale, che debbono riguardare adempimenti di normali servizi strettamente attinenti alla zona. Il presidente del consiglio di zona deve anche — a mio avviso — assumere l'incarico di aggiunto del sindaco, al duplice scopo di far coincidere le funzioni rappresentative del consiglio e quelle esecutive di un istituendo ufficio di zona nella persona che ha ricevuto la fiducia del consiglio stesso e che conferisce maggiore autorità alla sua duplice funzione.

Inoltre, derivando l'aggiunto alcune funzioni in forma di delega dal sindaco, si garantirebbe uniformità di indirizzo tra il comune e il consiglio di zona e una maggiore garanzia di obiettività nell'azione am-

ministrativa conseguente alle responsabilità connesse con le funzioni di aggiunto. La costituzione dell'ufficio di zona risponde alla necessità del decentramento dei compiti esecutivi attinenti ai servizi riguardanti la zona nelle materie che debbono essere previste dalla stessa legge. Ad ogni ufficio di zona dovrebbe essere assegnato un segretario, che eserciti anche le funzioni di segretario del consiglio, con il personale sufficiente, per numero e per qualifica, allo svolgimento delle attività dell'ufficio. Le funzioni esecutive degli uffici di zona dovrebbero essere quelle attinenti alle materie oggetto di funzioni deliberative dei consigli di zona (indipendentemente dal fatto che le relative deliberazioni siano state assunte dal consiglio comunale o dal consiglio di zona) aggiungendovi, ad esempio, i servizi anagrafici e i servizi igienico-sanitari.

Ciò detto sull'impostazione generale del progetto di legge, occorre considerare brevemente gli articoli più qualificanti. L'articolo 1 lascia alla facoltà discrezionale dei comuni di deliberare l'attuazione del decentramento amministrativo. La limitazione prevista dall'articolo 3 ai comuni non inferiori ai 40 mila abitanti è, secondo noi, troppa lata. Si dovrebbe limitare la facoltà della istituzione dei consigli di circoscrizione ai comuni capoluoghi di provincia, per la maggiore importanza che deriva dalla loro funzione istituzionale, che si riflette necessariamente in maggiori oneri amministrativi e burocratici e, comunque, ai comuni con popolazione superiore ai 200 mila abitanti, non ritenendosi utile un frazionamento amministrativo troppo accentuato in quanto, al di sotto di certi limiti, è più produttiva un'attività amministrativa concentrata nel consiglio comunale, dovendosi salvaguardare in una certa misura le soluzioni in una visione unitaria dei problemi cittadini.

Secondo quanto ho sopra accennato circa l'impostazione generale, l'articolo 2 dovrebbe prevedere, come organi del decentramento, non solo il consiglio di zona e il suo presidente, ma anche l'aggiunto del sindaco, con le funzioni esecutive delegategli dal sindaco stesso. Quanto al funzionamento dei consigli di zona, è necessario riferirsi alle norme analoghe relative al consiglio comunale e all'eventuale regolamento da emanarsi da parte dello stesso consiglio comunale. Invece l'articolo 4 del progetto di legge in esame, mentre affida il funzionamento dei consigli di zona al regolamento da emanarsi, non fa alcun richiamo alle norme legi-

slative in vigore sul funzionamento dei consigli comunali, norme che, se applicate anche al decentramento, costituirebbero un sicuro punto di riferimento a garanzia di un tipo uniforme di funzionamento delle nuove assemblee e a tutela, soprattutto, dei diritti delle minoranze, troppo calpestati negli attuali consigli di zona.

Non vi è dubbio che nel sistema del decentramento, così come viene presentato nella legge in esame, le elezioni dei consigli di zona debbano essere contemporanee a quella del rispettivo consiglio comunale e che la durata in carica deve corrispondere a quella dello stesso consiglio comunale: ciò al fine di tutelare una certa unitarietà di indirizzo amministrativo generale tra il consiglio comunale e i consigli di zona e onde evitare il ripetersi troppo frequente di consultazioni elettorali.

Quanto alla eleggibilità, all'incompatibilità e alla decadenza, è opportuno il rinvio alle norme in materia vigenti per i consigli comunali, con l'aggiunta della incompatibilità tra la carica di consigliere di zona e consigliere comunale, avendo il consigliere comunale nel sistema del progetto alcune funzioni di controllo sui consigli di zona. In un sistema di decentramento amministrativo sono inoltre da considerare positive le norme che riguardano il diritto elettorale attivo (cioè tutti i cittadini elettori residenti nella zona) e quello passivo (tutti i cittadini elettori residenti nel comune). Non si può infatti limitare l'elettorato passivo agli elettori residenti nella zona, in quanto un cittadino può avere più interesse, e conoscere meglio i problemi della zona in cui lavora ed opera che non quelli della zona in cui ha la residenza anagrafica.

D'altra parte, neppure per la eleggibilità a consigliere comunale la legge vigente richiede la residenza nel comune.

Il sistema di elezione adottato nel progetto di legge è quello dello scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale, il che rende ancora più complesse le già complicate operazioni di scrutinio. Si pensi, ad esempio, alla contemporaneità della elezione dei consigli comunali e dei consigli circoscrizionali con quelle dei consigli regionali e provinciali. Onde ovviare a tale inconveniente si può fare in modo che i risultati delle votazioni per il consiglio comunale, rapportati alle singole circoscrizioni, costituiscano la base per il calcolo dei quozienti elettorali delle singole zone e quindi la base dell'attribuzione del numero di candidati eletti nelle singole liste, secondo il

numero di lista. Con ciò si semplificherebbero notevolmente le operazioni elettorali, rispettando contemporaneamente la diversificazione della rappresentanza politica nelle zone.

In concreto, le varie liste concorrenti per i consiglieri di zona dovranno recare il medesimo contrassegno per la elezione dei consiglieri comunali e le operazioni elettorali si svolgeranno secondo le norme vigenti per l'elezione dei consigli comunali. I voti di lista ottenuti nelle elezioni per il consiglio comunale nelle singole zone saranno ripartiti tra le liste concorrenti dei consigli di zona. Di tali liste di zona risulteranno eletti, secondo l'ordine di lista, tanti candidati quanti sono i quozienti elettorali che nella singola zona avrà conseguito la lista di identico simbolo presentata per il consiglio comunale.

È altresì necessario disporre per legge che tutte le sedute nei consigli di zona siano tenute nella sede dello stesso consiglio, onde evitare il fenomeno che si è frequentemente verificato in questi ultimi tempi, anche per i consigli comunali, di convocazioni in luoghi diversi (teatri, fabbriche, addirittura sulle piazze), con l'inevitabile trasformazione e degenerazione delle funzioni delle assemblee istituzionali.

Manca altresì nella legge una chiara indicazione delle attribuzioni dei consigli di zona che in un serio decentramento amministrativo dovrebbero essere: 1) partecipazione alla gestione dei servizi comunali e di tutte le relative attività riguardanti la zona; 2) emanazione di pareri obbligatori, non vincolanti; 3) l'esame di singoli problemi e pareri non obbligatori su richiesta del consiglio comunale. Tutte le suddette funzioni, naturalmente, debbono riguardare oggetti che abbiano particolare riferimento alla zona. Per tale materia, e soprattutto per quella relativa alle funzioni deliberative delegate che il progetto di legge prevede, non può essere lasciata la relativa regolamentazione al consiglio comunale, con il pericolo di allargamenti o restrizioni ingiustificate e introducendo un motivo di contrasto tra l'organo comunale e quello di zona sulla interpretazione della norma troppo vaga. La legge deve quindi indicare in modo tassativo le materie sulle quali è obbligatorio il parere del consiglio comunale, materie che debbono riguardare le previsioni programmatiche del consiglio a breve, a medio, a lungo termine, l'assetto urbanistico del territorio e della zona, i servizi e le

attrezzature sociali e gli atti anche di straordinaria amministrazione inerenti ai beni del territorio comunale esistenti nella zona. Tanto più le eventuali funzioni deliberative delegate dai consigli di zona debbono essere tassativamente elencate e debbono avere ad oggetto soltanto normali servizi cittadini nel settore dei lavori pubblici, delle strutture ricreative e sportive, dei mercati rionali ambulanti, delle attività assistenziali e della manutenzione e pulizia del patrimonio demaniali del comune destinato al pubblico servizio.

Per quanto riguarda la procedura da seguire per la funzione deliberativa dei consigli di zona, è comunque necessario il rinvio alla legge comunale e provinciale. Il consiglio comunale nella qualità di organo delegante deve avere un potere di controllo di legittimità sulle decisioni del consiglio di zona. Esso deve accertare che sussistano tutte le condizioni volute dalla legge: eventuali eccessi dai limiti della delega, dai programmi di massima e dai criteri direttivi, mancata previsione dei fondi stanziati in bilancio per il finanziamento della spesa, eccetera. In mancanza di osservazioni in proposito del consiglio comunale entro un congruo termine dal ricevimento della delibera del consiglio di zona, la delibera stessa potrà assumere forza esecutiva con le modalità previste dall'articolo 3 della legge 9 giugno 1947, n. 503.

PRESIDENTE. Onorevole Bollati, la avverto che stanno per scadere i termini di tempo previsti dal regolamento per i discorsi letti.

BOLLATI. Sto concludendo, signor Presidente.

Particolare attenzione merita il sistema di presentazione delle liste dei candidati previsto dall'articolo 8 della proposta di legge in esame in relazione alle norme transitorie finali e in modo specifico all'articolo 21. Mediante il combinato disposto di queste due norme le elezioni dei consigli circoscrizionali avranno luogo in sede di prima applicazione entro un anno dall'approvazione del regolamento di cui all'articolo 4 nel caso in cui manchi più di un anno alla scadenza ordinaria del consiglio comunale. La norma transitoria si applicherà alla maggior parte dei comuni, in quanto la rinnovazione dei rispettivi consigli comunali è avvenuta recentemente.

In tal caso la presentazione delle liste dovrà essere fatta a norma dell'articolo 8, secondo comma, cioè con un numero di sottoscrittori determinato secondo le disposizioni dell'articolo 10 della legge 24 aprile 1975, n. 130. Per le maggiori città, come ad esempio Milano, ciò significa che, per la presentazione delle liste in ciascuna zona, saranno necessarie dalle 250 alle 350 firme. Tale disposizione è oltretutto profondamente ingiusta e tende a discriminare i partiti minori, che pure sono attualmente rappresentati nei consigli comunali. Inoltre, essa è in contrasto sostanziale con la disposizione del terzo comma dello stesso articolo 8, che dispone non necessaria la sottoscrizione da parte dei presentatori di lista quando la lista viene presentata assieme a quella per le elezioni del consiglio comunale. Non vi è motivo alcuno per cui questa ultima disposizione non venga applicata anche nel caso di elezioni dei consigli di zona non contestuali a quella del consiglio comunale. Infatti, l'esistenza di una rappresentanza di un gruppo del consiglio comunale è indicativa del consenso ottenuto dall'elettorato, e quindi dell'esistenza di una larga base di cittadini elettori, più che sufficiente a garantire che non ci si trova in presenza di liste di disturbo che rendano più gravose le operazioni di voto e di scrutinio.

È pertanto necessario, al fine di tutelare i diritti dei partiti minori e di attuare un'armonica soluzione, una modifica dell'articolo 8, nel senso di ritenere non necessaria la sottoscrizione per le liste già rappresentate in consiglio comunale anche per le elezioni circoscrizionali che non coincidano con quelle per il consiglio comunale. Una soluzione alternativa potrebbe prevedere che i comuni nei quali il consiglio comunale dura in carica per il periodo di oltre un anno dalla entrata in vigore della legge, i consiglieri di zona siano nominati dallo stesso consiglio comunale, su designazione dei gruppi in esso rappresentati, in proporzione dei voti conseguiti nelle ultime elezioni comunali.

È necessario che il problema del decentramento amministrativo sia considerato e risolto alla luce delle reali esigenze delle grandi città e non sotto l'aspetto di una falsa partecipazione sbandierata per nascondere i veri motivi di scelta, che sono quelli della pressione partitocratica per realizzare qualcosa che sarebbe esattamente il contrario di una partecipazione organica e funzionale. È necessario che le finalità politico-clientelari

che hanno informato fino ad ora il decentramento cittadino non possano trovare cittadinanza nella legge istitutiva. Occorre evitare che gli organi del decentramento continuino ad essere uno strumento di potere e di sopraffazione della volontà popolare e della minoranza. Occorre, soprattutto, evitare che il decentramento si risolva in un ulteriore cedimento ai partiti marxisti.

Per raggiungere queste finalità è necessario che il decentramento sia concepito in termini di partecipazione e di servizi e non in termini di potere. Solo su questa strada avremo la coscienza di aver operato bene e di aver dato alla nazione uno strumento idoneo a conseguire un migliore assetto degli enti territoriali comunali, senza creare dei centri di parassitismo politico e di eccessiva polverizzazione amministrativa, che sarebbero nuova fonte di disgregazione delle pubbliche istituzioni e un nuovo colpo di maglio inferto dalle sinistre all'organizzazione dello Stato, di cui si impone, ora più che mai, la difesa. (*Applausi a destra*).

Trasmissione dal Senato.

PRESIDENTE. Comunico che il Senato ha trasmesso il seguente disegno di legge, approvato da quel consesso:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 30, recante norme in materia di riscossione delle imposte sul reddito » (4414).

Sarà stampato e distribuito.

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Vetere. Ne ha facoltà.

VETERE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, giungiamo all'esame del disegno di legge sul decentramento e la partecipazione popolare nell'amministrazione del comune in una situazione assai grave e complessa; ed è positivo, quindi, che in questa fase politica le forze democratiche del Parlamento sembrino convergere sulla necessità che si giunga all'approvazione della legge. Il nostro augurio è non soltanto che ciò avvenga, ma che lo sviluppo della situazione politica renda possibile, alla normale scadenza di giugno, di procedere alla rinnovazione dei

consigli comunali di diverse città, tra cui Roma, e che questa legge consenta contemporaneamente l'elezione diretta dei consigli di circoscrizione. Nei giorni scorsi, infatti, da alcuni settori della democrazia cristiana si era lanciata la proposta di un rinvio di queste elezioni. Abbiamo espresso la nostra contrarietà ed altrettanto è stato fatto da altre parti politiche. Sarebbe grave che un tentativo di tal genere fosse, per avventura, riproposto, poiché il rispetto della normale scadenza elettorale è postulato democratico per eccellenza e tanto più necessario a Roma, dove la crisi della direzione del comune non è risolta e subirebbe una nuova acutizzazione. Anche perché il nodo che oggi stringe la capitale d'Italia è costituito dall'accavallarsi di problemi non risolti, dal coesistere di spinte al rinnovamento e di resistenze moderate, che tolgono qualsiasi margine alla tattica dei rinvii, se non si vuole correre il rischio di un grave arretramento del quadro politico generale.

La questione aperta è quella di una direzione nuova dell'ente locale, che noi riteniamo possibile sulla linea di uno sviluppo delle convergenze democratiche che assicurino un'alternativa alle scelte ed ai metodi di gestione del passato. Si sono fatti dei passi avanti in questi ultimi tempi, soprattutto dopo il 15 giugno 1975: passi importanti che fanno sentire oggi più acutamente l'esigenza di un superamento netto dell'attuale situazione di crisi. Le forze del rinnovamento debbono cogliere l'occasione storica che esse hanno per rendere vittoriosa una politica che faccia di Roma la capitale del confronto, dell'unità, della democrazia. Le circoscrizioni hanno già superato una fase iniziale e rappresentato un momento importante di questa battaglia ed una possibile svolta fondata sulla caduta di ogni pregiudiziale anticomunista come condizione del pieno sviluppo del processo democratico partecipativo e come strumento per una politica di intervento nei diversi campi dell'attività propria. Il provvedimento di legge in esame coglie, infatti, i due elementi fondamentali del decentramento: quello della democrazia e quello dell'efficienza e redditività dell'azione amministrativa. L'esperienza di questi anni, infatti, a Roma e nelle altre città, grandi o piccole, ha sottolineato come siano del tutto marginali i rischi di un piccolo municipalismo a livello delle circoscrizioni; e non abbiamo, d'altronde, assistito ad una contrapposizione tra consiglio di circoscrizione e consiglio comunale,

tra quartiere e comune. Al contrario, si è avuta una crescita dei processi unitari e della gestione unitaria democratica su tutta la città. E proprio nella crescita di tali processi si sono visti i limiti che oggi è necessario superare.

I consigli di circoscrizione hanno, infatti, derivato la loro autorità da accordi politici concretizzatisi in norme adottate con deliberazione dei consigli comunali, ma condizionate dall'attuale legislazione, ferma agli anacronistici articoli del testo unico del 1915. In alcuni casi, l'esperienza è sorta in via di fatto, senza una disciplina giuridica, almeno nella prima fase. La legislazione regionale non ha, in generale, molto innovato in materia di decentramento amministrativo e di conferimento di potere ai consigli di circoscrizione o di quartiere. Certo, le esperienze sono diverse — è stato ricordato — a seconda (ci sia consentito di dirlo) della stessa ispirazione generale che ha guidato i singoli comuni. Non è a caso che la prima esperienza sia stata quella di Bologna e dell'Emilia, cui a lungo si sono richiamate quelle successive.

Oggi il quadro è, fortunatamente, più articolato, ma resta il fatto che è l'intero processo che deve andare avanti, — ed ogni forza oggi potrà misurarsi attorno a tale processo — nelle rispettive città, allorquando i comuni saranno chiamati, sulla base della legge in esame, a votare i rispettivi regolamenti. I limiti, le contraddizioni ed anche i rischi di asfissia, infatti, che oggi gravano sui consigli di circoscrizione, sui consigli di quartiere, sui consigli di zona sono generalmente avvertiti, proprio perché le esperienze politiche vissute attorno ai consigli in questione sono state grandissime: nella battaglia antifascista, nella organizzazione e direzione di un diffuso movimento di lotta per i servizi sociali, nella difesa degli interessi popolari, nella battaglia per nuove scelte di politica economica e per un nuovo sviluppo regionale. La questione, però, di come possa essere difesa e possa crescere questa esperienza è aperta e non basta a risolverla la elezione diretta. Opportunamente, perciò, il provvedimento legislativo in esame collega l'elezione diretta al trasferimento di reali poteri di decisione.

A questa conclusione, che non è soltanto nostra, ma di un vasto movimento unitario di base e di un vasto concorso di forze politiche, tale da aver portato alla redazione di un progetto unico, nell'esame che se ne è condotto al Senato, si è giunti

nel vivo di esperienze su alcuni grandi temi, e particolarmente su quelli della scuola (struttura e gestione), del verde attrezzato, dei servizi, della salute, della difesa dell'occupazione, della battaglia per la casa, e così via, quando si è avvertito che lo scarto tra il movimento e le reali possibilità di agire della circoscrizione è apparso sempre più grande, quasi incalcolabile. La vasta rete di comitati unitari che si sono venuti costituendo non solo nelle borgate, nelle frazioni o nei quartieri popolari, ma anche in zone di ceto medio, dimostra che è maturo il tempo per far compiere ai consigli di circoscrizione e alle zone di quartiere un salto qualitativo, capace di farli divenire, per poteri, per strutture e per efficienza, centri di direzione e di decisione in ordine alle questioni poste dal movimento stesso.

La questione — com'è ovvio — non è solo giuridica, ma è in primo luogo politica; essa riguarda il rapporto tra le grandi forze popolari ed autonomiste per nuove scelte negli indirizzi complessivi e nei metodi di gestione; comporta, perciò, che sia abbattuta ogni linea di divisione e di scontro, che ha fatto gravare su tutto il processo autonomista — e fa gravare ancora — i rischi di fenomeni involutivi. Tanto più ciò è urgente, quando lo stato della finanza (che deve, certo, essere affrontato, così come l'insieme delle questioni che regolano la vita dei comuni) e lo svuotamento dei poteri reali di decisione a livello comunale, così come a livello periferico, creano attorno ai consigli di circoscrizione un quadro di oggettive impossibilità dell'ente locale maggiore, che vengono ipocritamente frapposte laddove, al contrario, è necessario intervenire e porvi riparo per il complesso degli enti, maggiori o minori che siano. E in democrazia « maggiore » o « minore », a volte, sono espressioni improprie. Noi siamo convinti che la prima scelta sia pur sempre quella dello sviluppo democratico, il quale è condizione per l'efficienza, nonché per affrontare il grande tema del risparmio pubblico e della essenzialità della spesa corrente. Ma non possiamo pensare di esaurire qui il discorso, almeno per quanto concerne i grandi centri urbani, e Roma in particolare. L'intreccio che esiste tra consigli di circoscrizione, comune e regione, ad esempio, presenta una caratteristica sua propria, dovuta al più che particolare rapporto tra Roma e il resto della regione. Non si tratta soltanto della questione di Roma

capitale, ma dello squilibrato rapporto di popolazione tra la città e il resto della regione. Non vi sarebbe bisogno di ricordare che, rispetto ai 4.689.000 abitanti del Lazio, 2.781.000 vivono a Roma. Basta pensare che, nei 20 consigli di circoscrizione a Roma, la popolazione residente va da un minimo di 40 mila fino a 200 mila abitanti. Abbiamo cercato, partendo da queste considerazioni ovvie (che dovrebbero condurre ogni parte — noi riteniamo — ad affrontare l'argomento con ben altro piglio), abbiamo cercato — dicevo — in rapporto ad una tale situazione di accrescere il ruolo delle circoscrizioni e di rendere queste strumento di intervento capace di soddisfare le esigenze di democrazia e, insieme, di efficienza dell'azione amministrativa complessiva. Abbiamo avuto occasione a Roma, dove le circoscrizioni hanno dato prova proprio di questo stretto legame che esiste tra democrazia ed efficienza, di constatare che le due cose non sono assolutamente inscindibili. Tutta l'esperienza degli enti pubblici e degli enti diversi da quelli esponenziali della democrazia sul territorio sta a significare che non è certo per quella via che si può avere essenzialità nella spesa, né tanto meno risparmio. Al contrario: è solo l'ipotesi dello sviluppo della democrazia che può risolvere un problema di questo genere. Ci siamo scontrati, però, contro la resistenza di chi ha visto nelle circoscrizioni più uno strumento di resistenziazione degli equilibri che un modo nuovo di governo e di potere democratico sulla città. Tale è il punto centrale della questione, che ci ha portati a maturare anche uno sviluppo del processo partecipativo.

Partendo da questa realtà, politica e giuridica insieme, e dalle questioni che si pongono oggi sia in rapporto alla esperienza regionale, sia in rapporto alle discussioni in atto sulla nuova delega per il trasferimento di funzioni amministrative (la legge n. 382), sia, inoltre, in rapporto all'esperienza dell'attività delle circoscrizioni, dobbiamo avere chiaro il fatto che siamo giunti ad un vero e proprio bivio, perché le circoscrizioni, essendo lo strumento giuridicamente più debole nel contesto delle autonomie locali, sono al limite della credibilità nei confronti dei cittadini proprio in rapporto alla loro capacità di intervento.

Ecco allora che è necessario si attui una crescita chiara di questo processo, garantendo in questo quadro sia la concreta utilizzazione e lo sviluppo delle dele-

ghe regionali anche verso le circoscrizioni, sia l'elezione diretta dei consigli, sia la profonda ristrutturazione dell'amministrazione centrale, per evitare duplicazioni di spese e ritardi nel processo di sviluppo partecipativo.

Il ricco tessuto del decentramento, che si è comunque realizzato in questi anni a livello sindacale, dei comitati di quartiere, della scuola, nell'ambito delle istituzioni culturali e che preme per andare avanti, vuole garantire che il sistema di autogoverno proceda facendo compiere il salto qualitativo oggi necessario ed anche maturo nella coscienza democratica. Noi ci siamo sempre opposti all'idea di una frantumazione dell'azione del comune, poiché una tale impostazione contraddice ad una obiettiva necessità di unitarietà nell'ambito del comune di alcuni grandi settori generali, quali la politica degli investimenti, dei grandi servizi, della pianificazione generale urbanistica. Ma siamo anche contrari, e fortemente contrari, al fatto che il decentramento sia visto in termini riduttivi. Ecco perché abbiamo contribuito alla realizzazione di questa proposta di legge che, anche se non coglie tutte le questioni che noi avevamo posto, pur tuttavia fa compiere a questo processo un primo e significativo passo.

La nascita della circoscrizione, che deriva certo da una esperienza interna al comune, deve fondersi oggi con la realtà regionale e con un processo generale di riordinamento dello Stato. Una riforma democratica dello Stato deve nascere proprio dalla esaltazione del ruolo delle comunità locali minori, nel quadro di un trasferimento generale e progressivo di poteri dal centro alla periferia, ed è su questa base che lo Stato, la regione, il comune devono incontrarsi, procedendo verso lo stesso obiettivo della crescita del processo di partecipazione dei cittadini. Ciò esige, a nostro parere, che prosegua, anche dopo l'approvazione di questa legge, che ci auguriamo sollecita, un dibattito aperto tra tutte le forze democratiche ed autonomistiche, perché le circoscrizioni abbiano la possibilità di esercitare concretamente i poteri decentrati del comune; perché le funzioni delegate dalla regione ed i mezzi e le strutture indispensabili siano utilizzate compiutamente ai fini della realizzazione di questo obiettivo complessivo.

Tutto questo comporta (con l'adozione dei regolamenti ai quali i consigli comu-

nali dovranno obbedire) che si proceda ad una rigorosa precisazione dei poteri che devono restare al consiglio comunale e nel contempo ad una profonda e radicale ristrutturazione del comune sulla base di grandi dipartimenti, e quindi ad un ridimensionamento dell'attuale struttura burocratica e centralistica. E comporta infine anche, secondo noi, che all'esercizio della delega da parte della regione verso la circoscrizione si accompagni un ulteriore trasferimento di mezzi, di uomini, di strumentazioni, proprio allo scopo di dare l'essenzialità necessaria allo sviluppo della democrazia.

Insomma, al decentramento dei poteri deve accompagnarsi una redistribuzione generale dei mezzi e del personale dallo Stato alla regione e da essa ai comuni e dai comuni alle circoscrizioni.

Questa legge consente che il processo di decentramento vada avanti, tenendo conto delle esperienze fatte dalle singole comunità cittadine, pur nell'ambito di alcune direttive generali che la legge fissa, le più importanti delle quali sono certamente quelle della contemporaneità dell'attribuzione dei poteri, nel caso di elezioni dirette, e del riordinamento contemporaneo dell'amministrazione, anche se per la verità su questo punto si sarebbe potuti essere più chiari ed espliciti.

In questo quadro generale, di valorizzazione e rispetto delle singole esperienze comunali e cittadine, noi pensiamo ad un futuro sviluppo delle circoscrizioni nelle grandissime aree urbane, e comunque in quella romana, verso un sistema, che noi abbiamo chiamato di municipalità, inteso come struttura portante di un comune che rimane unico ma viene fortemente trasformato e decentrato.

Le municipalità, così come noi le intravediamo, potranno essere costituite proprio sulla base di un disegno realmente organico rispetto al territorio e al corpo sociale, in modo che possano fruire di mezzi giuridici e strumentali per operare democraticamente, efficacemente e redditivamente, e potranno articolarsi nel loro ambito, senza schemi unici, in comitati di quartiere, in comitati di gestione, di singoli servizi sociali.

Ma vi è di più. Questa nostra linea consentirebbe di superare gli attuali impacci esistenti a proposito dei comprensori urbanistici nei grandi centri urbani, per evitare uno squilibrio tra questi ed il resto del ter-

ritorio regionale, e consentirebbe inoltre di ridare alla provincia un ruolo che essa non ha, in grande misura, nei confronti del territorio dei grandi comuni.

La nostra linea perciò — e concludo — anche a questo riguardo, anche per quanto riguarda la grande città di Roma, mantiene l'unitarietà del comune, ne fissa i poteri da conservare a questo livello per consentire un coordinamento necessario per alcune materie, sviluppa il processo del decentramento in modo chiaro, consentendo nel contempo una articolazione democratica più ricca nella città, dà una coerenza al processo di decentramento regionale, indica che cosa noi intendiamo per riforma democratica dello Stato. Per tutte le città, dunque, la linea è quella, comune, dello sviluppo del processo partecipativo, ripeto, come condizione di essenzialità e anche per rendere vittoriosa l'ipotesi di un contenimento della spesa corrente nel nostro paese. Pensiamo anche che i dipendenti pubblici, regionali, provinciali, comunali, delle aziende municipalizzate, degli stessi enti pubblici, e dello stesso apparato statale, che si chiedono, senza trovare sempre delle giuste risposte, quale potrà essere il loro futuro, la loro collocazione nel processo di decentramento regionale, nel processo di sviluppo partecipativo, possano trovare, per la via che noi indichiamo, risposte nuove, anche perché sono, ad un tempo, risposte di efficienza e di democrazia, e quindi sicuramente di giusta collocazione di ognuno.

Con questa volontà e con questo impegno noi, pur consapevoli di alcuni limiti del provvedimento in esame, ma apprezzandone la volontà unitaria ed il contributo che esso può dare al processo autonomistico, voteremo a favore, augurandoci che già domani il progetto di legge, definitivamente approvato, possa entrare in vigore. (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Menicacci. Ne ha facoltà.

MENICACCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo la Destra nazionale sembra essere l'unico partito ad esprimersi con particolare cautela in merito al problema in discussione, che attiene all'istituzione dei cosiddetti consigli circoscrizionali. La nostra cautela ha una sua precisa ragion d'essere. Innanzitutto, essa investe il problema, assai più vasto, della revisione delle strutture politico-ammini-

strative locali. Al riguardo, noi abbiamo intenzione di svolgere delle argomentazioni abbastanza motivate, sulla base della esperienza passata, che — se il signor Presidente consente — consegneremo, attraverso le cartelle scritte, ai cortesi stenografi, in modo da anticipare la conclusione dei nostri lavori.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Menicacci.

MENICACCI. La nostra legge comunale e provinciale, che formalmente risale a trentacinque anni fa, sostanzialmente è vecchia di più di un secolo. Nel frattempo il volto politico, economico e sociale del nostro paese è totalmente mutato. Ma quel che più importa è che da un lato sono mutati il contenuto e il significato delle funzioni che la legge comunale e provinciale continua ad attribuire agli enti locali tradizionali, mentre dall'altro lato profonde trasformazioni hanno subito le ipotesi culturali e politiche di azione dei pubblici poteri. In un secolo siamo passati dal più completo *laissez-faire* ad una filosofia di programmazione che richiede da parte del governo locale azioni di cooperazione interlocale.

Nonostante le profonde trasformazioni della società italiana, le nostre strutture amministrative locali hanno subito un processo di ibernazione che, per volontà o incapacità della classe dirigente postfascista, ha congelato, salvo aggiustamenti marginali, dimensioni, funzioni ed organizzazione delle unità di governo locale, a differenza di quanto sta accadendo in molti paesi moderni.

È vero che la nostra struttura amministrativa si è dotata, dal 1970, dell'importante livello di governo regionale che dovrebbe costituire secondo i propugnatori vuoi un elemento di rottura del centralismo esistente nel nostro paese, vuoi un elemento di efficienza nella produzione dei beni pubblici e servizi sociali per le nostre collettività locali. Tuttavia oggi molti riconoscono che l'azione regionale in campo politico, economico e sociale può essere profondamente ostacolata dall'azione autonoma e concorrente che la vecchia legge comunale e provinciale garantisce ancora alle unità di governo locale e soprattutto a quelle più importanti.

Di qui un impegno duplice per la classe politica nel suo insieme, quello di individuare i motivi economico-finanziari che portano al superamento della disciplina attuale del governo locale (ciò permetterà di spiega-

re la crisi politica, economica e finanziaria che travaglia il governo locale italiano e costituirà la base per promuovere la discussione sulla revisione delle strutture amministrative locali, alla luce delle esperienze realizzate o in corso in altri paesi); e quello di tratteggiare le linee di una riforma della legge comunale e provinciale che tenga conto sia della nuova realtà economica, sia della nuova realtà politico-amministrativa costituita dalla creazione delle regioni nel quadro costituzionale italiano.

Se questi sono gli impegni cui le forze politiche devono attendere, domandiamoci se i consigli di quartiere rappresentano un serio principio di riforma, che tiene conto dell'anzidetta realtà, e se anticipa quella riforma generale dell'ente locale italiano che ormai appare indifferibile, o non sia piuttosto un acceleratore del processo di disfacimento amministrativo del nostro Stato, secondo la chiara definizione poc'anzi data dal collega Franchi.

Verso quali obiettivi tende la riorganizzazione degli enti locali in genere e di quelli italiani in particolare?

Già agli inizi di questo secolo vi era chi poneva il problema della revisione delle strutture amministrative locali; un problema che continuamente si ripresenta con il mutare delle condizioni e dell'organizzazione economico-sociale di un dato paese e che di conseguenza richiede l'invenzione non di soluzioni strutturalmente rigide, nel tempo e nello spazio, ma piuttosto l'invenzione di procedure atte a rimodellare continuamente le strutture politico-amministrative esistenti.

Tale esigenza di tenere sotto controllo e di rivedere in modo continuo le strutture politico-amministrative locali è specialmente riconosciuta in quei paesi che devono confrontarsi con la cosiddetta « crisi urbana » (e l'Italia ne è stata colpita in misura notevole).

Quali sono i fattori ritenuti responsabili della crisi delle strutture amministrative locali del nostro paese? Innanzi tutto la centralizzazione delle entrate. Uno dei fattori di crisi delle comunità locali è costituito dal progressivo slittamento (per ragioni tecniche e politiche) dell'imposizione fiscale dai governi locali ai governi centrali. Le comunità locali hanno visto progressivamente svuotarsi il loro bacino tributario, pur in presenza di una rigida struttura di funzioni, e proprio quando queste funzioni, di tipo prevalentemente urbano,

assorbivano quantità crescenti di risorse a causa dell'inurbamento della popolazione.

In secondo luogo è intervenuto il progresso tecnico e la produzione di beni e servizi pubblici. A fronte della modifica e dell'espansione delle strutture produttive industriali, le strutture amministrative italiane non hanno subito alcun processo di trasformazione. Le comunità locali hanno invece affrontato il progresso tecnico senza alcun aggiustamento, né di tipo dimensionale, né di tipo funzionale. La mancata riorganizzazione dimensionale ed organizzativa di tali comunità in pendenza di un notevole progresso tecnologico presente soprattutto in certi campi (si pensi ad esempio ai trasporti) non solo ha impedito il godimento delle economie di scala dovute al progresso tecnico, ma ha fatto aumentare i costi unitari dei servizi che le comunità locali hanno continuato ad offrire. In tal modo si è contribuito alla crisi finanziaria delle comunità locali — 35 mila miliardi di debito consolidato al 31 dicembre 1975 — e si è creata una notevole domanda insoddisfatta di beni e di servizi pubblici.

In terzo luogo occorre far menzione dei processi di urbanizzazione e della mobilità della popolazione. Un altro fattore che tende a rendere obsolete le esistenti strutture politico-amministrative locali è infatti rappresentato dal processo di concentrazione della popolazione entro ed intorno a centri urbani (è questo il fenomeno delle grosse « conurbazioni » e delle notevoli concentrazioni di tipo metropolitano) che si è sviluppato soprattutto nel nord d'Italia e attorno ai vari capoluoghi regionali.

I confini delle singole unità locali vengono così ad essere superati e cancellati. La mobilità delle persone in una data area crea problemi anche per quelle unità locali in cui le persone non hanno la residenza. Per citare un solo esempio, l'inquinamento o l'eccessivo consumo di acqua provocati dalla politica industriale di una data comunità si riflettono sul benessere dei cittadini di tutta l'area metropolitana.

Ne consegue il delicato problema dell'organizzazione del territorio, sinora ignorato dalla classe politica italiana, e quello di sviluppare politiche adeguate al carattere integrato delle varie aree e quindi di assicurare una gestione di beni e servizi non più basata sulla ristretta logica locale, ma su di una logica abbracciante tutta la comunità metropolitana.

In quarto luogo, intervengono le disparità economiche e sociali presenti nelle aree metropolitane. In Italia le concentrazioni di popolazioni si sviluppano a macchia d'olio, secondo uno schema basato in gran parte sul meccanismo della rendita fondiaria e sulle caratteristiche del mercato delle costruzioni. Le « cinture » delle nostre città presentano quasi sempre preoccupanti fenomeni di degrado e di segregazione, fornendo ospitalità a cittadini con basso reddito *pro capite*. In altri termini, è maggiore il bisogno di pubblici servizi nelle zone ove la base imponibile non aumenta rispetto alle spese, data la concentrazione in queste zone di contribuenti a basso livello di reddito. Ciò comporta un crescente squilibrio tra « città centrali » e « cintura della città », squilibrio che si pone in termini di bisogni e in termini di mezzi. Basta uscire dal centro di Roma dirigendosi verso le borgate di periferia per convincersene.

Solo una politica di localizzazione industriale e di creazione di beni pubblici vista secondo un'ottica non puramente locale, ma metropolitana o regionale, può dare un certo contributo alla soluzione dei problemi delle aree di degrado e di segregazione: i consigli di quartiere, in questo senso, fanno ridere.

Come quinto fattore, va ricordata la crisi di partecipazione delle aree metropolitane. Oggi si parla di crisi di partecipazione politica. Gran parte di tale fenomeno va attribuita alla esistenza di strutture politico-amministrative inadatte a contenere le realtà urbane moderne. Lo riconosciamo noi per primi. Queste realtà sono costituite dalla crescente separazione spaziale tra le diverse attività del cittadino, per cui le sue domande si rivolgono a governi locali diversi. Vi sono domande rivolte al pubblico potere locale del luogo di residenza e domande che attendono risposte nel luogo di lavoro (e che, attese le attuali strutture dimensionali ed organizzative, sono destinate a restare inascoltate). Il problema è quello di inventare — ecco il punto che ci interessa per la discussione in corso — gli strumenti per garantire la partecipazione dei cittadini alla vita politica locale in presenza di una frammentazione spaziale dell'attività economico-sociale dei cittadini.

Quanto sin qui detto sta a dimostrare che le strutture dimensionali ed organizzative dei nostri governi locali tradizionali non riescono più a contenere le nuove realtà urbane. Per contenere queste nuove realtà,

che sono realtà tecnologiche, di mobilità spaziale della popolazione, di accentrimento urbano, eccetera, occorre inaugurare una nuova logica di gestione delle realtà locali: una logica di « area vasta », contrapposta alla logica autarchica ed indipendente dei governi locali tradizionali. Occorre, in una parola, riconoscere che la produzione e la fornitura di certi beni e servizi pubblici locali va organizzata entro strutture dimensionali più vaste di quelle attuali, ormai vecchie e superate.

A questo punto, sorgono varie questioni. La prima è quella della conciliazione tra la gestione su « area vasta » dei beni e dei servizi pubblici locali e la partecipazione del cittadino alla sua gestione: quest'ultima è infatti in funzione decrescente della dimensione; c'è il rischio di un conflitto tra efficienza e partecipazione. Essenziale è avviare il processo di riorganizzazione delle strutture locali in modo da conciliare l'efficienza economica con il realismo politico e una giusta dose di partecipazione.

Non è certo facile indicare, e tanto meno applicare, la formula riorganizzativa ideale, per quanto attiene ai diversi strumenti ed alle forme di riorganizzazione delle strutture amministrative locali. Ma un accordo è possibile. Per noi l'ente intermedio ideale è e deve restare la provincia, purché adeguatamente « rifondata ».

Aver sostenuto che l'evoluzione in campo economico-sociale rende necessario sostituire ad una logica autarchica, strettamente locale, una logica di « area vasta », significa dimostrarsi convinti che l'area ottima per le attività tradizionalmente assegnate ai governi locali tende ad allargarsi, non a restringersi (magari ai confini dei quartieri). Tale allargamento dell'area di gestione di certe funzioni locali e metropolitane può essere realizzato attraverso tre vie: a) la creazione di governi con una dimensione che si avvicini all'area ottima suddetta; b) lo spostamento di funzioni svolte a livello di governi inferiori a governi superiori e con dimensioni più vaste; c) l'accordo tra le comunità locali esistenti nell'area considerata, vuoi per la produzione di un bene o di un servizio, vuoi per un progetto di programmazione dello sviluppo economico ed urbano nella stessa area.

In sostanza, la dottrina suggerisce questi tre strumenti riorganizzativi, tutti in grado, sul piano teorico, di creare quelle dimensioni giudicate ottime per una fornitura di servizi e beni pubblici economicamente effi-

ciente. La tendenza, quindi, è quella di creare « supergoverni » locali o di trasferire funzioni a livelli superiori di governo. Si rischia così, certamente, di ridurre il grado di partecipazione della popolazione alla gestione della cosa pubblica. Ma la tendenza è questa, ed è percorsa con successo da vari paesi. Il numero delle comunità legate da vincoli di interdipendenza aumenta. Per questa ragione di fondo siamo portati a favorire l'uso di strumenti riorganizzativi delle strutture locali di tipo strutturale, anche se il costo, in termini politici e di partecipazione, può risultare alquanto elevato.

In questo quadro, in mancanza di questa riorganizzazione strutturale, l'istituzione dei consigli di circoscrizione è demoralizzante, fa — per così dire — cadere le braccia: soprattutto per il fatto che, mentre la tendenza è verso le « vaste aree », verso la creazione di un nuovo livello di governo supercomunale, si vuole effettuare una redistribuzione di funzioni non a tale livello, ma addirittura a livello sub comunale, suddividendole da quartiere a quartiere.

Ecco la ragione di fondo per la quale ci esprimiamo con particolare cautela circa l'innovazione proposta. La molta cautela ha un'altra giustificazione: nasce dalla constatazione che gli esperimenti sin qui compiuti dando vita in moltissimi comuni d'Italia ai consigli di quartiere sono totalmente falliti. Il bilancio è presto fatto, sulla base di quanto ci viene denunciato dai vari centri della penisola: sono stati duplicati i servizi, i tempi, le procedure e persino i costi, senza che fosse minimamente snellito il rapporto esistente tra il cittadino e l'amministrazione locale. Sono stati adottati metodi di elezione contraddittori. Essenziale era condizionare il funzionamento di tali nuovi organismi sotto l'aspetto politico e strumentale per fini di parte. Si è esclusa dappertutto la rappresentanza delle competenze; mai si è riusciti a suscitare la fiducia dei cittadini, che hanno praticamente disertato le riunioni. Si è fatto appello alla costituzione spontaneistica, ma con scarso impegno e assai meno consistenti risultati, anche perché non ci si è dimostrati capaci di rompere con i vecchi metodi clientelari per fare dei lavoratori, delle donne e dei giovani i protagonisti del rinnovamento comunale. Si è presunto quasi ovunque di decentrare poteri, più che compiti di gestione e di controllo, nella presunzione di poter fare dei consigli di quartiere o di di-

partimento dei veri e propri enti autonomi territoriali, quasi che ciò fosse consentito dalla Costituzione. Non si è riusciti nella pratica ad aggregare ed unire forze sociali e professionali di estrazione diversa. Non c'è stato un solo esempio che abbia visto un bilancio preventivo di comune nel 1975 e 1976 che abbia subito una pur che minima modifica grazie alla mediazione dei consigli circoscrizionali, i quali ovunque di fatto recepiscono e ratificano le scelte di vertice. In sostanza, i tentativi finora portati avanti, tutti abborracciati nonostante la buona volontà dei più, hanno dato vita a fenomeni di « minimunicipalismo », in cui per di più ci si è informati alla più inconcepibile discriminazione contro le minoranze. È stata una cattiva prova; e che il giudizio sia negativo lo conferma il fatto che nessuno qui dentro e anche al Senato abbia ricordato per esteso la pluriennale esperienza passata.

È alla luce di questo bilancio negativo circa le esperienze tentate in tema di consigli di quartiere che invitiamo il Parlamento a manifestare un controllato entusiasmo circa l'innovazione progettata.

La nostra parte politica concepisce i nuovi consigli — ed è bene ribadirlo senza mezzi termini — come organismi meramente amministrativi, non certo come organi politici, e tanto meno come enti di governo. Ove superassimo questo limite verremmo a creare le condizioni per un frazionamento municipale di effetto deterioro, una brutta copia, in senso degenerativo, degli attuali consigli comunali.

Il Parlamento deve evitare, in sostanza, la politicizzazione dei nuovi organismi limitando la delega delle attribuzioni in modo da impedire che si manifesti la moltiplicazione delle aspettative e delle domande, e quindi evitando che emergano contrasti tra i consigli dei quartieri e si determinino squilibri ed ingiustizie a favore dei consigli più velleitari e rissosi e a danno di quelli meno rissosi e più accondiscendenti. Immaginiamo quello che potrà accadere nel momento in cui, ove lasciassimo discrezionalità di scelta ai singoli consigli di circoscrizione o di quartiere, riconoscessimo poteri non rigorosamente predeterminati, quando si dovrà decidere circa la localizzazione di qualche servizio (ad esempio di un impianto di depurazione che impegni un particolare quadrante di una metropoli): si scatene-

rà una lotta di basso campanilismo per cercare di spostarlo da un quartiere all'altro, e ne resterà pregiudicata nella pratica l'efficienza e la funzionalità.

Una esigenza ci pare logica: operare in modo che prevalgano le scelte tecniche su quelle politiche.

Due sono le condizioni essenziali per garantire tale esigenza: primo, vanno determinate con stretto rigore le attribuzioni da riconoscere ai consigli di compartimento; secondo, va fissato inoltre un sistema elettorale che non si presti a discriminazioni e che sappia rispettare quel principio di partecipazione che sembra costituisca la preoccupazione di ciascuno di noi.

Circa quest'ultima condizione la mia parte politica manifesta alcune riserve, non riconoscendo nelle norme già approvate dal Senato quanto basti per fornire assicurazioni adeguate. Abbiamo tanti esempi dinanzi ai nostri occhi per non dimenticare i tentativi sin qui operati dalla stragrande maggioranza degli amministratori comunali, specialmente di parte socialcomunista, di imporre attraverso i regolamenti votati a colpi di maggioranza elezioni di secondo grado, che altro scopo non perseguivano che quello di escludere dai consigli di quartiere la presenza delle minoranze, *in primis* dei rappresentanti della Destra nazionale, magari con il proposito recondito di attuare in questi ambiti quel « compromesso storico » che il partito comunista italiano presume essere la sua carta vincente.

Circa le attribuzioni da demandare alla competenza dei consigli di quartiere, il rigore si impone. Approviamo le indicazioni articolate nella normativa posta al nostro esame, ma non le deleghe di poteri specificamente richiamati nell'articolo 13 del testo in esame, tanto care al partito comunista. Si possono delegare tutta quella serie di funzioni specifiche che non incidano sulla gestione unitaria del comune o non travalichino, come quando presumono di arrogarsi funzioni di accertamento tributario. Noi riconosciamo la competenza per esprimere pareri, esercitare controlli, gestire servizi; non altro! Sono già più che sufficienti le attribuzioni che noi riconosciamo a questi nuovi organismi. Eccone alcuni esempi precisi.

Innanzitutto le funzioni che attengono alla certificazione ed alla gestione degli uffici di stato civile, specie nelle grandi metropoli, dove l'accertamento si può manifestare oneroso e dispendioso.

Quanto ai controlli, il controllo sullo stato e sulle esigenze del patrimonio comunale che è di tutti e di cui, nella stragrande maggioranza dei casi, non esiste neppure un inventario aggiornato; il controllo sulla efficienza e funzionalità dei mercati — quartiere per quartiere — e delle strutture annonarie; il controllo sulla conformità delle costruzioni edilizie private e pubbliche alle licenze comunali ed ai relativi progetti approvati dall'ente locale; il controllo, la vigilanza e la tempestiva segnalazione circa i fenomeni di abusivismo edilizio o in tema di edilizia spontanea, che va comunque colpita con il massimo rigore in forza delle sanzioni penali di cui alla legge urbanistica del 1942; il controllo sui servizi scolastici e parascolastici (e quindi anche per il doposcuola, la refezione, eccetera) ed anche sugli impianti sportivi dei quartieri, lo stato della viabilità in genere, i problemi del traffico ed il verde, ricchezza primaria dei nostri aggregati urbani; *idem* per il controllo di una parte delle strutture igienico-sanitarie che insistono nei rispettivi quartieri o circoscrizioni.

Ma la funzione promozionale ci appare prevalente, ed in questo caso non esistono limiti nella elencazione, perché vastissimi sono gli interessi che attengono alle varie comunità locali. Basta pensare, tanto per fare un esempio, alla promozione di una seria politica di decentramento culturale.

Aggiungiamo, inoltre, funzioni particolari in tema di pareri: in primo luogo, sul rilancio e, più ampiamente, sulle esigenze che attengono alle licenze commerciali e a tutto il vasto ed articolato settore del commercio; in secondo luogo, sull'attuazione dei piani particolareggiati e dei piani di zona, di cui alla legge n. 167; in terzo luogo, il parere preventivo sugli impegni di spesa distinti per ogni singolo quartiere, come indicati dal bilancio preventivo annuale.

Alla luce di tale considerazione, noi siamo insoddisfatti dei criteri di articolazione delle attribuzioni assegnate ai nuovi organismi. Né possiamo essere tranquilli per la mancata indicazione dei criteri oggettivi nello stabilire i confini territoriali dei quartieri, affinché si eviti la loro eccessiva polverizzazione.

Quali gli aspetti positivi del provvedimento? C'è almeno il vantaggio di una effettiva partecipazione? L'onorevole relatore la dà per sommamente garantita, ma è effettivamente valida questa organizzazione zonale, ai fini di una maggiore partecipazione

popolare? Ne dubitiamo fortemente. Tutti questi nuovi organismi rischiano — e per noi è una certezza — di ripetere gli errori e di manifestare i limiti operativi e qualitativi dei consigli comunali.

Qual è l'esigenza per una retta amministrazione? Una sintesi tra la capacità, la competenza e la rappresentanza politica o, se vogliamo sintetizzare, l'efficienza che si accompagni ad una effettiva partecipazione. Proiettando a livello di quartiere il metodo partitocratico, tale sintesi non viene garantita. La destra nazionale concepisce la partecipazione in modo più organico e — lo dico senz'altro — più moderno. Quale migliore condizione per rendere effettiva la partecipazione che decidersi per la elezione a suffragio universale del capo della circoscrizione? È una nomina alla quale la mia parte politica tiene particolarmente, preferendo che il vertice del consiglio — e cioè il suo presidente — non scaturisca dalla somma aritmetica delle varie espressioni consiliari riconoscibili in una maggioranza di Governo.

Si tratta di decidersi per un diverso sistema di rappresentanza politica, che sia adottato anche per la elezione del sindaco, di cui il presidente del consiglio di circoscrizione è rappresentante, così come per il capo dell'amministrazione provinciale e persino per quello dell'ente regione. È questo un principio di democrazia diretta sul quale la mia parte politica fermamente insiste, in quanto lo ritiene una delle condizioni imprescindibili per superare la crisi che attualmente blocca le istituzioni della Repubblica.

E che dire della partecipazione, ove ci si riferisca alle scelte personali, sotto il profilo qualitativo, che il sistema elettorale adottato può consentire? Se guardiamo ai tentativi esperiti fino ad oggi, restiamo scettici. È l'esperienza ad insegnarci che la rappresentanza politica ai vari livelli di Governo va progressivamente dequalificandosi. Lo constatiamo all'interno del Parlamento, in rapporto alle legislature passate. La vediamo nei consigli regionali, in tutti gli enti locali.

Guardiamoci attorno e sia detto senza offesa per nessuno: avvocati spesso senza clienti, giornalisti disoccupati, sindacalisti di professione, nullafacenti o, al massimo, funzionari di partito, nella stragrande maggioranza dei casi. Ciò spiega il distacco crescente tra il paese reale, quello della gente che costruisce, lavora, si sacrifica e vuol

progredire nell'ordine e nella pace; e il paese legale, quello dei partiti, delle correnti, dei gruppi, delle conventicole, spesso del tornacontismo eretto a sistema.

Bisogna colmare questo distacco. Come? Dando voce, rappresentatività alle categorie e quindi alle competenze. Quale migliore occasione di quella offerta dalla elezione del nuovo ordinamento circoscrizionale?

Ecco il disegno della destra nazionale. Maggiore rappresentatività: elezione diretta dei capi dei consigli di quartiere, come dei capi delle amministrazioni locali, fino al vertice dello Stato, anche allo scopo di assicurare stabilità alle giunte e agli esecutivi, sottraendoli alle crisi di correnti e al mercato delle vacche che si manifesta in occasione dei rinnovi periodici.

Maggiore efficienza: la giunta deve avere la piena fiducia del capo dell'amministrazione, di fronte al quale risponde e quindi va scelta dal presidente.

Maggiore competenza: almeno il 50 per cento dei membri del consiglio deve essere espresso dalle categorie economiche, produttive, culturali, professionali, artistiche che si articolano nelle rispettive comunità urbane.

Nostalgia alla De Gaulle o per il parlamento corporativo? È una esigenza avvertita dalla stessa democrazia cristiana che ne ha dato significazione con l'elezione del proprio segretario nazionale direttamente dal congresso.

Del resto, è un'esigenza prospettata persino nel mondo comunista e — qui da noi dal partito comunista italiano — nel cui ambito si agita sempre più il problema delle competenze e dei consigli dei competenti, che richiamano alla memoria i consigli del governatorato di Roma o i consigli podestari di buona memoria, i quali si avvalevano del conforto dei tecnici e dei competenti.

A cosa mira la nostra proposta organica, che va ben oltre quanto indicato dalla nuova normativa che, come ha già rilevato il collega Franchi, crea un nuovo ibrido amministrativo? Mira a qualificare nuovi organismi, lo ripeto, ad avvicinare il paese reale al paese legale, a responsabilizzare il mondo delle competenze, gli uomini di dottrina, il cui contributo di studio, secondo una ferma denuncia del professor Giannini del gennaio scorso, è ignorato, disatteso, dalla classe politica almeno per l'ottanta per cento delle indicazioni fornite. Il tutto per

rendere più moderno il nostro Stato e metterlo davvero al passo con i tempi.

Solo se ci si disporrà a tale sistema di rappresentanza organica — non altrimenti — sarà possibile ottenere nuove forme di partecipazione e di collegamento con gli organi collegiali della scuola e con le forze sindacali nessuna esclusa, con le associazioni civiche, culturali, sportive e di categoria, con le consultazioni socio-sanitarie, con le organizzazioni di assistenza all'infanzia e anche con le sezioni territoriali di tutti — ripeto tutti — i partiti presenti in consiglio comunale. Vanno evitate quelle formule e chiusure che per anni hanno caratterizzato la stragrande maggioranza delle giunte negate ad una effettiva democrazia.

Con il provvedimento al nostro esame, a nostro parere, resta irrisolto anche un altro problema di fondo: la figura del capo del consiglio di quartiere è compatibile con la figura, le competenze e la responsabilità di ufficiale di governo? Su questo punto si omette di essere precisi: il perché è presto spiegato. Si è consapevoli di operare una riforma alla rovescia: anziché agire riformando *in primis* l'ente delegante, per poi passare alla riforma dell'organo delegato, si comincia con l'istituire un organo delegato e cioè un consiglio circoscrizionale o di quartiere che ha al suo vertice il delegato o, come si dice anche, l'aggiunto del capo dell'ente locale delegante.

E il caso di ricordare alla maggioranza governativa le sue mancate promesse. Fra i primi impegni del programma del primo Governo Moro, figurò la riforma dell'ente locale e più esattamente la revisione della legge comunale e provinciale del 1934, che andava bene per uno Stato centralizzato, ma non poteva né può andare bene per uno Stato regionale. Siamo al quinto Governo Moro e ne vediamo scaturire, anziché la riforma dell'ordinamento amministrativo dello Stato, l'istituzione di questi organismi che offrono l'illusione della partecipazione, non certo un effettivo decentramento. Insomma la montagna partorisce il classico topolino, un *ridiculus mus*: ci vuole ben altro!

Si attui preventivamente la riforma della legge comunale e provinciale; si approvi la legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri; si sopprimano i ministeri inutili, nonché gli enti superflui; si attui la riforma della pubblica amministrazione; si rilanci la programmazione, quella sociale e non meramente economica, essendo quest'ultima uno

strumento, un mezzo, un aspetto di quella sociale. Si faccia la riforma della finanza locale, assicurando tributi diretti e non solo derivati, proporzionati ai compiti da assolvere; si consenta alle regioni di decollare con le leggi-quadro, le leggi sui principi per le materie di competenza regionale. Ove possibile, si attui l'istituto della delega contro la volontà accentratrice delle regioni o, meglio ancora — è quanto auspica il MSI-destra nazionale — non si deleghiamo ma si trasferiscano agli enti locali, ai comuni ed alle province, nuove attribuzioni ormai imposte dall'evoluzione sociale ed economica della società nazionale. Si tratta di riforme indispensabili, prioritarie ed ormai indifferibili. Limitarsi ad istituire i consigli di quartiere non è una risposta: è un inganno, una turlupinatura: in ogni caso rappresenta una risposta inadeguata alla domanda di partecipazione di efficienza che sale dal basso!

Un'altra nostra riserva è in questa domanda: creando i consigli di quartiere, viene garantita la legittimità costituzionale? Nel momento in cui si pretende, specie da parte comunista, di fare dei nuovi consigli di quartiere un livello di governo con proprio potere, ci domandiamo se non si voglia deliberatamente violare o quanto meno aggirare il dettato costituzionale che prevede solo quattro livelli di governo, tutti ben definiti: lo Stato, la regione, la provincia ed i comuni. Nessun altro livello di governo!

Noi siamo qui a denunciare il pericolo della insorgenza progressiva delle comunità intermedie. Oltre ai quattro livelli ricordati, si è arrivati a sei con le comunità montane ed i distretti scolastici; ad otto con le unità sanitarie locali ed i comprensori (quindici già in Piemonte e trenta in Lombardia; ora ci sono anche il Lazio e l'Emilia...).

Aggiungiamo anche i consigli di quartiere? Non ce lo possiamo permettere, soprattutto per ragioni economiche. Quando, recentemente, al presidente francese Giscard d'Estaing fu posta la domanda se credeva nel regionalismo egli rispose: « Impossibile, noi non siamo ricchi come l'Italia! ».

Noi ci permettiamo otto, anzi addirittura dieci comunità intermedie: è assurdo! Perché nella nostra nazione si pretende di poter creare tutte queste comunità intermedie? Lo hanno riconosciuto i professori Giannini e Benvenuti, nel convegno sull'ordinamento regionale, ospitato nell'auletta di Montecitorio, a metà dello scorso mese di gennaio, su iniziativa del Consiglio nazionale delle ri-

cerche: si vogliono creare più burocrazie, senza sopprimerne una soltanto, solo per ragioni di clientelismo e quindi per ragioni di potere.

È un giudizio inequivoco, che viene non solo dai più responsabili uomini politici, ma anche da quelli di dottrina. Grave, gravissima è la responsabilità per i partiti di potere che si dimostrano incapaci — lo ribadiamo — di operare una riforma dello Stato che attui seriamente il dettato costituzionale. Era stato promesso, trent'anni fa, lo Stato « partecipato », lo Stato delle autonomie, lo Stato del decentramento che avrebbe condotto — lo disse l'onorevole Ruini, presidente della Commissione dei 90 dell'Assemblea costituente — l'amministrazione alla porta dell'amministrato.

Pia illusione! In Italia non si sopprime mai un ente, se ne creano solo di nuovi, e sempre inorganicamente. Onorevoli colleghi, credete voi che lo Stato partecipato potrà attuarsi con i consigli di quartiere? Altra illusione! La serietà di interventi avrebbe imposto — ecco la nostra indicazione di fondo — che prima di istituire tali organismi, si fosse avviata la riforma dello Stato o soltanto quella degli enti locali, comuni e province, per poi decidere le forme più opportune di articolazione amministrativa. Riformate quindi lo Stato, i cui meccanismi sono inceppati.

Si discute in questi giorni di economia, sulla quale è lanciata la sfida: bisogna convincersi che non si supera la crisi economica se non si perviene ad un nuovo modo di essere delle istituzioni, in cui introdurre finalmente elementi di razionalità. Il dramma della società italiana è quello delle sue strutture nel loro complesso: siamo consapevoli che non possiamo aspettarci questa riforma dagli attuali partiti di potere. Questi partiti sono all'origine della crisi etico-politica del sistema, i cui indici diventano ogni giorno più drammatici. Il regime è marcio! I partiti attuali sono le colonne portanti di questo regime! Il regime poggia pertanto su fradice colonne; esso va riformato per metterlo al passo con i tempi. Anche se valide, le idee hanno bisogno di forza per realizzarsi. Tale forza non ci può essere fornita dagli attuali partiti, colpiti a morte dalla morte del loro regime. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Artali. Ne ha facoltà.

ARTALI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, è opportuno ed utile l'atto che ci accingiamo a compiere, approvando (come credo la Camera vorrà fare) le nuove norme sul decentramento e la partecipazione dei cittadini all'amministrazione del comune. Il provvedimento riempie un vuoto e legittima esperienza già compiute, aprendo uno spiraglio a nuove e più avanzate forme di organizzazione dei poteri locali.

Esso giunge in ritardo, come quasi sempre accade, rispetto allo svolgersi degli eventi; e forse non sarebbe neppure giunto, se il voto popolare del 15 giugno 1975 non avesse alterato profondamente gli equilibri politici locali, rilevando quanto profonde sono le trasformazioni intervenute nel frattempo nel paese. Varrebbe la pena di domandarsi ancora una volta il perché di tali ritardi, data la gravità dei guasti che questo modo di governare ha prodotto in tutte le nostre istituzioni, ed il diffuso clima di incertezza e sfiducia che ne è derivato.

Se è vero — come giustamente ha detto l'onorevole relatore — che stiamo finalmente procedendo all'attuazione dell'articolo 5 della Costituzione; se è vero che non siamo certo alla piena attuazione della previsione costituzionale, è difficile non sottolineare quanto gravi siano le responsabilità di questi ritardi. Nel frattempo, come in molti altri campi, il paese è andato avanti. Vi è una rete di organismi democratici (regioni, sindacati, cooperative, consigli di fabbrica, comitati di quartiere, di redazione nei giornali, consigli di istituto nelle scuole), che è cresciuta e rappresenta occasione di partecipazione e di controllo democratico, costituendo in questi anni la vera garanzia contro tutti i tentativi autoritari. Ma ha ragione quello studioso che ha scritto che, sotto il profilo giuridico, la vicenda del « decentramento amministrativo urbano » ha rappresentato, nel bene e nel male, un classico esempio della nazionale « arte di arrangiarsi ». Eravamo infatti sin qui fermi all'articolo 155 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1915, a sua volta derivante dalla prima legislazione comunale unitaria del 1865, in base al quale le città con più di 60 mila abitanti potevano ripartirsi in quartieri ed il loro sindaco poteva delegare le proprie funzioni di ufficiale di Governo ed « associarsi degli aggiunti ». E attorno a questa norma che è stato costruito l'edificio del decentramento, con una sproporzione evidente tra la fragilità delle

basi e la complessità dell'esperienza realizzata.

Sono evidenti tre fasi in questa esperienza. La prima è quella di prudente aggrancio al testo della legge, con la formazione di organismi collegiali di quartiere, quasi sempre presieduti dall'aggiunto nominato dal sindaco, con funzioni di raccolta delle esigenze della popolazione e di proposta all'amministrazione comunale, con facoltà di consultazione limitata ai problemi del quartiere.

Appartengono a questa prima fase, il primo regolamento di Bologna del 1963 e quelli di Venezia del 1964, di Roma del 1966, di Modena del 1967, di Firenze e Napoli del 1968, nonché di Bari.

Il regolamento del comune di Milano del 15 luglio 1968 aprì la seconda fase, ed estese i compiti consultivi di zona ai problemi più generali della programmazione comunale e comprensoriale; e impegnò il comune alla consultazione della zona, almeno per le questioni di suo diretto interesse. Infine, introdusse il principio della elezione, nell'ambito del consiglio di zona, del presidente, facendo coincidere la figura del presidente con l'aggiunto del sindaco. Su questa linea si mossero più tardi Genova, nel 1969, e Ferrara, nel 1971. Si è poi aperta la terza fase, tuttora in corso, guidata da un lato dai comuni che hanno riformato i loro precedenti regolamenti, come Genova e Modena nel 1973, Bologna e Milano nel 1974, e dall'altro lato da comuni di più modeste dimensioni, quali Sesto San Giovanni, Crema, Pavia, Lodi, che introdussero la novità dell'elezione diretta dei consigli di quartiere, spesso con l'estensione del voto ai diciottenni, molto prima che questo venisse deciso dal Parlamento.

Sul piano dei contenuti, le innovazioni maggiori di questa terza fase riguardano la obbligatorietà della consultazione dei quartieri e il decentramento nella gestione dei servizi sociali. Il merito maggiore del provvedimento in discussione è quello di non contrastare con questa tendenza, e anzi di avallarla, sia pure prudentemente, non costituendo, come pure si poteva temere, un tentativo di freno, soprattutto perché, come è stato rilevato dal relatore, lascia sufficiente spazio alle libere determinazioni dei consigli comunali.

Il limite più grave, oltre a quello del ritardo, consiste nella limitatezza dell'oggetto della proposta di legge stessa. A nostro avviso, sarebbe stato preferibile non

procedere con provvedimenti stralcio, ma abrogare finalmente l'intera legislazione comunale e provinciale vigente, sostituendola con una normativa a grandi linee, tendente ad affidare alle regioni la facoltà di regolamentare la vita dei comuni e dei comprensori, in modo aderente alle esigenze locali.

Quello che l'esperienza del decentramento ha posto in rilievo è l'urgenza di una riforma generale degli enti locali, e per quanto riguarda le funzioni e le competenze, e per quel che riguarda la materia della finanza locale che, così come oggi è ordinata, costituisce un limite che in pratica vanifica ogni riconoscimento di autonomia.

Se il giudizio positivo sulla legge per noi largamente prevale, è anche perché noi non siamo vincolati ad una concezione statica della organizzazione della democrazia. Crediamo poco ad una rigida determinazione dei poteri ai diversi livelli, anche perché l'esperienza — e quella specifica del decentramento in particolare — insegna che i poteri si conquistano singolarmente delineati, è importante il movimento complessivo di « riappropriazione » della città che è l'elemento portante di ogni esperienza di partecipazione che non voglia restare subalterna ai rapporti di potere già stabiliti. È sempre stata lontana dalla nostra concezione la « ideologia quartieristica », come alcuni sociologi definiscono l'aspirazione a costruire nei quartieri delle unità autonome, minori, lontane dalla dialettica e dalle contraddizioni sociali ed economiche dell'agglomerato urbano.

All'esigenza della città moderna bisogna rispondere non guardando ai modelli di un passato ormai defunto, ma affrontando le contraddizioni fra le esigenze degli uomini e le leggi dello sviluppo economico capitalistico. Questo ci pone in un'ottica profondamente diversa da quella di coloro che vedono il decentramento come il ristabilimento del mito della comunità, da quelle forze che pure vorrebbero porsi a sinistra — penso, ad esempio, a fenomeni come quelli di « comunione e liberazione » — e che invece non riescono ad essere altro che gli eredi moderni di quello che Marx ed Engels nel *Manifesto* chiamarono « il socialismo clericale », gemello del « socialismo feudale »: « mezzo geremiade e mezzo pasquinata, per metà eco del passato, per metà minaccia del futuro, che talora colpi-

sce al cuore la borghesia con giudizi amari e spiritosamente sarcastici, ma è sempre di effetto comico per la totale sua incapacità di comprendere l'andamento della storia moderna ».

No, noi guardiamo alla partecipazione come arricchimento e più profonda articolazione della democrazia, non come ristabilimento di isole di pace nel grande mare urbano dello scontro di classe.

Questa articolazione della democrazia è importante soprattutto per chi condivide la opinione di Norberto Bobbio che la democrazia è di per sé sovversiva, se non si esaurisce nel rito democratico. Guardiamo all'articolazione democratica del potere come nuovo strumento per conseguire l'obiettivo posto dall'articolo 3 della Costituzione, che domanda siano rimossi « gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese ».

È la « democrazia di massa » — per riprendere una espressione del compagno Pietro Ingrao — in cui si sostanzia la scelta per una democrazia capace di cambiare il regime sociale.

Guardiamo con grande interesse e promuoviamo con impegno le nuove esperienze come occasione per affermare insieme il pieno valore della democrazia politica e dei suoi caratteri essenziali e l'insufficienza del modello rappresentativo.

È questo, d'altra parte, un tema generale per le nuove battaglie del movimento operaio, che sono, nello stesso tempo, di difesa e di sviluppo della democrazia, di conferma degli ideali affermati nella Costituzione e di invenzione di forme e modi nuovi di realizzazione.

Non se ne avranno certo a male i compagni comunisti se cito ancora il compagno Ingrao, che molto efficacemente scrive: « Il nuovo regime non nasce a parte e al di fuori, ma deve convivere a lungo dentro e con il vecchio regime: appunto, deve fare tutti interi i conti con l'eredità borghese, mantenendo e al tempo stesso cambiando, combattendo e patteggiando nel medesimo momento ».

È, d'altra parte, la strategia delle riforme come strategia di massa, come « conquista dei poteri », per dirla con Gilles Martinet.

Il sostegno dei socialisti va soprattutto a queste occasioni che ogni nuova articolazione della democrazia apre.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Gui. Ne ha facoltà.

GUI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, in verità non si può non convenire che il dibattito su un disegno di legge così importante avrebbe meritato ben diversa attenzione da parte del Parlamento. Stiamo dedicando un esame rapido e quasi furtivo ad un provvedimento che, invece, ha un grande rilievo.

Penso, tuttavia, di non dovermi sottrarre al dovere di portare qualche contributo al dibattito, anche se *in limine* della sua così rapida conclusione, per esprimere un consenso e manifestare talune considerazioni.

Esse riguardano prevalentemente, anche se non esclusivamente, quell'istituto, previsto dal disegno di legge, che concerne i consigli circoscrizionali con funzioni deliberative, gestionali, ad elezione diretta da parte dei cittadini della circoscrizione.

Non voglio con questo sottovalutare il rilievo e l'importanza anche dei consigli circoscrizionali che conserveranno soltanto funzioni consultive e i suoi componenti saranno designati dai consigli comunali. Anzi, ritengo che sia bene che la legge si sia occupata anche di questo istituto e abbia cercato di regolamentarlo.

Nella spinta — su cui mi soffermerò più avanti — alla partecipazione emergono richieste confuse di innovazioni — forse perché si tratta di esigenze da lungo tempo coltivate e non soddisfatte — le quali però comportano il rischio del disordine e di un certo assemblearismo sconnesso nella vita dei consigli comunali.

Perciò sono favorevole anche alla disciplina dei consigli circoscrizionali con funzioni puramente consultive, e convengo con il disegno di legge. Forse si sarebbe potuto dire di più: per esempio, si poteva approfittare di questa circostanza — in ogni caso bisognerà pensarci — anche per disciplinare con norme precise altre istanze che emergono nella vita dei consigli comunali. Mi riferisco, ad esempio, all'istituto della conferenza dei capigruppo e alle commissioni consiliari. Tutto ciò risponde, probabilmente, per una parte a forme di mimetismo dei consigli regionali o del Parlamento, e dall'altra ad esigenze reali. Credo che occorre-

ranno norme che disciplinino anche il funzionamento di questi nuovi istituti.

Non muovo rimproveri ad alcuno. Anzi devo riconoscere che in una proposta di legge presentata dai colleghi comunisti già — mi pare — nel 1957 si prevedeva la disciplina per la conferenza dei capigruppo e per le commissioni consiliari; anche da quella parte cioè, si riconosceva l'esigenza che questi istituti non fossero abbandonati a se stessi, nel caos e nell'assemblearismo. Forse questa era l'occasione per prevedere norme di questo genere; questo valga a sottolineare che non sottovaluto l'importanza delle norme relative ai consigli consultivi.

Certamente, però, erano più pressanti, più cogenti nella loro urgenza le norme che il progetto di legge prevede relativamente ai consigli cui saranno delegate funzioni deliberative o gestionali e che si prevede debbano essere eletti mediante elezioni dirette.

L'anno scorso numerosi comuni, grandi ed anche meno grandi, avevano preventivato l'elezione diretta dei loro consigli circoscrizionali da parte dei cittadini. Come ministro dell'interno, interprete dell'amministrazione, mi parve che ciò non fosse possibile senza una norma che regolamentasse questa nuova procedura elettorale. Dirò, tra parentesi, che io non concordo con quanti ritengono che i consigli circoscrizionali violino o aggirino la Costituzione; essi rimangono nell'ambito dei comuni, sono subordinati alla libera determinazione dei consigli comunali, e sono quindi organi di collaborazione, strumenti della vita comunale, non soggetti di amministrazione e di diritto, indipendenti dal comune, che si aggiungano ad organi previsti dalla nostra Costituzione. Certo, però, l'autonomia dei comuni non possiamo interpretarla in un senso così vasto, da poter consentire che essi abbiano addirittura il potere di chiamare alle urne autonomamente, senza una norma, i loro cittadini per elezioni dirette di organi infracomunali. Perciò ci consultammo con il Consiglio di Stato, ed i colleghi ricorderanno che questo — concordando con l'opinione del Ministero dell'interno — dichiarò illegittime le deliberazioni che già alcuni comuni avevano elaborato in questa materia, sia per quanto riguarda l'attribuzione di funzioni, sia per quanto riguarda l'indizione dei comizi elettorali. Mi piace riconoscere che, di fronte al pa-

rere del Consiglio di Stato ed all'azione persuasiva svolta dal Ministero dell'interno, i comuni che già si erano impegnati su questa strada hanno accettato di interrompere la convocazione dei comizi elettorali e di rinviarne le operazioni ad un tempo successivo all'approvazione da parte del Parlamento di una legge che disciplinasse questa materia. Mi pare che sia stata una doverosa, ma pure apprezzabile manifestazione di responsabilità da parte di quelle amministrazioni comunali.

Da questa situazione è nata — anche quindi per l'urgenza di disciplinare tentativi ed esperimenti che ormai si stavano sviluppando in casi numerosi, e che minacciavano di debordare dalla legalità — la presentazione del disegno di legge elaborato dal Ministero dell'interno, e che reca il mio nome. Presentato al Senato, esso è stato abbinato ad altre proposte di legge già presentate da vari gruppi politici; ma mi è gradito rilevare che nella sostanza, in linea di massima, il Senato ha adottato il testo del Governo. Cosicché il progetto al nostro esame è sostanzialmente redatto secondo la falsariga del testo ministeriale. Ci sono tuttavia delle modificazioni, delle novità ed è proprio su di esse e sulle perplessità che esse suscitano in me che mi permetterò di soffermarmi. Mi sembra utile premettere in ogni caso che, attraverso l'iniziativa parlamentare e mediante l'iniziativa governativa, la discussione al Senato e questa, sia pure dimessa, alla Camera, trova accoglimento un'antica aspirazione che fu propria, in forma autonoma ed originale, dei cattolici democratici, dei cattolici impegnati nella vita politica. Non è certo necessario che ricordi i precedenti — ormai quasi secolari — di questa rivendicazione dei cattolici democratici, né l'azione in proposito del partito popolare. Ricorderò piuttosto — poiché ha qualche attualità e corrisponde ad una esigenza di puntualizzazione storica — che anche le indicazioni concrete, le prime sperimentazioni di questo dopoguerra risalgono all'iniziativa di democratici cristiani. Per esempio, fu l'onorevole Dossetti, nel 1956, che quale candidato alle elezioni comunali di Bologna per la democrazia cristiana propose per primo nel suo « libro bianco » la creazione di comunità infracomunali elettive, in cui avessero a realizzarsi un decentramento dei servizi ed una partecipazione popolare più puntuale. Quelle indicazioni furono poi fatte proprie dall'amministrazione non democristiana, ma social-

comunista, che vinse quella consultazione elettorale, anche se nella forma (e non poteva essere diversamente) limitata di funzioni consultive e di designazioni da parte del consiglio comunale della città. Mi piace anche rilevare che, per quanto riguarda Roma, i primi tentativi di decentramento risalgono a sindaci e ad assessori democratici cristiani.

È giusto che il disegno di legge preveda che la creazione dei consigli, sia nella forma consultiva sia in quella deliberante, sia subordinata alla libera ed autonoma decisione dei consigli comunali. Non vi è alcun obbligo per la costituzione dei consigli: se obbligo vi fosse stato — come in alcune iniziative parlamentari si prevedeva — probabilmente vi sarebbe stata violazione costituzionale. In questo caso, invece, vi è libertà per i consigli comunali di ricorrere a tali articolazioni infracomunali per la loro vita locale.

Ebbene, la creazione di consigli circoscrizionali, specialmente con funzioni deliberative, eletti per via diretta si giustifica con una finalità di partecipazione popolare; ma essa si deve conciliare con un'esigenza reale di funzionalità e con una necessità effettiva di integrare l'opera del consiglio comunale onde rendere migliore il servizio alla comunità locale. Perciò suscitano in me qualche perplessità alcune norme indicate nel progetto di legge. L'esigenza si capisce benissimo per grandi città, per centri popolosi, dove è chiaro che l'articolazione serve a rendere più efficienti i servizi e dove i consigli non si riuniranno per fare del verbalismo o delle sterili diatribe, ma per amministrare. Sono meno convinto che l'abbassamento ai 40 mila abitanti (al posto dei 60 mila, che già aveva il suo precedente in norme relative al decentramento) corrisponda ad una effettiva utilità. Sono ancora meno convinto che corrisponda ad una effettiva esigenza la possibilità, per le frazioni anche di piccolissimi comuni, di eleggere a suffragio diretto consigli deliberativi. Debbo dire, in proposito, che la legislazione sulle frazioni, già esistente, doveva almeno essere coordinata con tale innovazione, cosa che invece non si è verificata. I cittadini delle frazioni, infatti, hanno già il diritto di eleggere propri rappresentanti al consiglio comunale; non vedo quindi la necessità di inserire la nuova facoltà di creare consigli circoscrizionali frazionali, dal momento che essi non risponderebbero, probabilmente, a effettive esigenze

di amministrazione, bensì solo al soddisfacimento dello spirito campanilistico. La norma contiene così il pericolo della disgregazione. Sarebbe stato meglio, a mio avviso, meditarla ulteriormente.

Per quanto riguarda, viceversa, i grandissimi comuni, il decentramento circoscrizionale sembra insufficiente. Noi, forse, siamo ancora affetti da un po' di provincialismo. Credo perciò che si debba tener conto dell'esperienza dei paesi stranieri, di quanto essi hanno fatto per le loro metropoli, per le loro capitali. Nell'ultima conferenza dei ministri dell'interno del Consiglio d'Europa, dedicata al tema delle comunità locali (cui ho avuto l'onore di partecipare) sono state messe in comune le singole esperienze e ne è discesa la constatazione della varietà delle situazioni. L'Italia, insieme con la Francia, è il paese, in Europa, che ha il numero più alto di comuni: ne ha oltre 8 mila e la Francia addirittura il numero strepitoso di 28 mila.

LA PENNA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. No, 35 mila.

GUI. Negli altri paesi, anche popolosi come il nostro, i comuni, a stento, raggiungono il migliaio. Effetto della storia, della geografia e delle tradizioni. In tali paesi, tuttavia, si nutrono molte preoccupazioni per quanto riguarda i centri minori, e perciò, anziché a consociare, si procede, con disinvoltura, alla soppressione di comuni. In Olanda, addirittura, è in corso una legge con la quale i comuni, su deliberazione del Parlamento, vengono ridotti a 200-300 unità (cosa, questa, del tutto impensabile nel nostro paese). Non dobbiamo quindi esagerare nello sminuzzamento e nella disgregazione.

Siamo invece indietro, rispetto agli altri paesi europei, per quanto riguarda le metropoli. Non credo, infatti, che, ad esempio, per la città di Roma basteranno le circoscrizioni, sia pure con potere deliberante. Pur riconoscendo che è positivo fare questa esperienza, non posso non rilevare che nel frattempo sarebbe utile preparare qualcosa che vada oltre la legge in esame. Insieme con il sottosegretario La Penna avevo già avviato qualche studio e disposto visite nei paesi europei a noi più simili, per ricavare utili indicazioni in ordine ad una migliore organizzazione delle nostre metropoli. Ritengo che questa strada non debba essere abbandonata.

Ho qualche riserva anche su un'altra norma che mi sembra troppo imprecisa: quella in cui si prevede la possibilità di delegare funzioni di governo al capo della circoscrizione. Pur non essendo contrario al merito, ritengo che sarebbe stato meglio articolare con maggiore precisione l'indicazione di tali possibilità di delega, trattandosi di funzioni di Governo, cioè di funzioni dello Stato. Concordo, al contrario, con le norme rigorose che vietano nuove spese e nuove assunzioni di personale in occasione della creazione dei consigli circoscrizionali, anche di quelli con funzioni deliberanti. Mi pare che sia una giusta cautela che il Senato ha adottato, e ch'essa meriti di essere sostenuta. Non sono certo questi i tempi in cui i comuni si possano permettere nuove spese, non giustificate. A questo proposito si dovrebbe trattare anche, sia pure di riflesso, il tema della finanza locale, ma non mi sembra che l'atmosfera sia tale perché noi ci si possa a questo punto della seduta inoltrare in questo cammino.

Ho qualche perplessità, ancora, per il divieto assoluto anche per le grandi circoscrizioni di una qualche forma di indennità per i presidenti dei consigli circoscrizionali e mi sembra che l'osservazione del relatore meriti di essere tenuta presente. Chi dovrà amministrare grandi circoscrizioni con numerosi e pesanti servizi da gestire, con funzioni deliberanti importanti da soddisfare, non penso lo possa fare in modo del tutto gratuito. Certo, per piccoli e leggeri organi circoscrizionali questo è possibile, ma per impegni molto gravosi dobbiamo evitare il rischio che gli amministratori siano solo persone abbienti (vecchio timore, per la verità oggi largamente superato dall'evoluzione delle amministrazioni locali) o funzionari stipendiati dei partiti. Per questa via la funzione democratica dei consigli verrebbe distorta. Non abbiamo bisogno di funzionari stipendiati dai partiti a tempo pieno, che si dedichino quartiere per quartiere al proselitismo per il loro partito, ma di una partecipazione larga, generosa, impegnata, di masse di cittadini e di cittadini singoli, che vogliano liberamente assumersi queste responsabilità. Qualche correzione ben ponderata, anche in questo caso, non sarebbe inutile.

Questi rilievi, cui ho molto sommariamente accennato, non significano contrarietà all'approvazione del progetto di legge, che per la verità incontra il mio gradi-

mento, ma soltanto un desiderio di possibile perfezionamento.

Mi pare che il progetto di legge debba essere strumento, oltre che di partecipazione, di perfezionamento dell'efficienza delle strutture comunali. In ogni caso, il provvedimento costituisce certamente un tappa, un avanzamento nella via della partecipazione alla vita locale da parte dei cittadini, ma è una sfida, una prova della maturità democratica e civile degli italiani (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Corti. Ne ha facoltà.

CORTI. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, l'attuazione del principio del decentramento nelle strutture dello Stato, ed in particolare in quelle amministrative, oltre a corrispondere al dettato costituzionale, che all'articolo 5 contiene il criterio dell'adeguamento della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, risponde al fondamentale obiettivo, coerentemente e responsabilmente perseguito da sempre dal partito socialdemocratico, di attuare una sempre più vasta, effettiva, non formale partecipazione nel paese.

Tale obiettivo è realizzabile attraverso il necessario e costante consenso tra governanti e governati, ma anche e soprattutto attraverso l'inserimento di un numero sempre più ampio di cittadini nella gestione della cosa pubblica.

Il provvedimento al nostro esame è indubbiamente finalizzato a questo obiettivo, per quanto riguarda i problemi di ordine locale, onde è naturale il nostro consenso al suo rapido inserimento nella realtà normativa e politica del paese. La nostra è, dunque, un'adesione convinta ed una puntuale manifestazione di volontà politica.

Riteniamo tuttavia opportuno sottolineare anche in questa sede i possibili pericoli inerenti alla possibilità di degenerazione del principio del decentramento, che di per sé invece è — ed è bene ripeterlo per non generare interessi equivoci — utile e necessario. Il decentramento in questione, infatti, è corrispondente al concetto di autogoverno, di *self-government* dell'ordinamento inglese, ed a quella esperienza storica esso va ricondotto, anche se non ci sfugge il ruolo dominante e monopolizzatore esercitato nel nostro paese dai

partiti di massa con solida e permanente organizzazione burocratica, la quale potrà avere sugli organi del decentramento un'influenza ben più incisiva, ma non necessariamente migliore, di altre formazioni politiche con impianti organizzativi meno strutturati e non altrettanto capillarmente diffusi.

Ma non è su questo aspetto che conviene soffermarsi, quanto sul pericolo di esportazione in periferia di un assemblearismo che può trasformare gli organi assembleari del decentramento in assemblee più o meno permanenti, formate da professionisti politici che si occupano di problemi che poco o nulla hanno che fare con i problemi del territorio, della circoscrizione; e di questi esempi da evitare — dobbiamo dire — nella sperimentazione in atto non c'è stata scarsità, ma sicura abbondanza. Occorre che ci guardiamo dal pericolo di generare confusione attraverso un prevalere dello strumentalismo o dell'astrattismo politico sul carattere immediatamente operativo che devono invece avere gli organismi che ci accingiamo a creare, se vogliamo che essi rispondano realmente agli interessi del paese e non creino invece ulteriori pericolose premesse per un aumento del divario tra paese reale e paese formale che da tante parti viene lamentato.

Noi siamo consapevoli di questo pericolo e lo denunciemo qui soltanto per sottolineare che ci opporremo ad ogni eventuale degenerazione con la necessaria fermezza, nella convinzione che il tessuto democratico del paese si accresce anche attraverso questi strumenti, ma soprattutto attraverso il libero e spontaneo funzionamento di essi, che deve portare al confronto reale sulle cause e soluzioni dei problemi concreti, senza strumentalizzazioni, sia che questo avvenga a livello nazionale sia a livello locale.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Assegnazione di un disegno di legge a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 72 del regolamento, comunico che il seguente disegno di legge è

deferito alla VI Commissione permanente (Finanze e tesoro) in sede referente, con il parere della IV Commissione permanente:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 30, recante norme in materia di riscossione delle imposte sul reddito » (*approvato dal Senato*) (4414).

Annunzio di interrogazioni.

VETERE, *Segretario ff.*, legge le interrogazioni pervenute alla Presidenza.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 6 aprile 1976, alle 10,30:

1. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del Comune (*testo unificato delle proposte di legge di iniziativa dei senatori Signorello ed altri; Cossutta ed altri; Lepre ed altri e di un disegno di legge; approvato dal Senato*) (4387);

MARZOTTO CAOTORTA e COLOMBO VITTORINO: Elezione degli organismi rappresentativi di decentramento amministrativo comunale (3481);

TRIVA ed altri: Norme sulla partecipazione popolare e sul decentramento nei comuni (4122);

MASSARI ed altri: Principi generali in materia di decentramento amministrativo dei comuni (4235);

BOZZI ed altri: Modifiche alla legge comunale; creazione di commissioni deliberanti e consultive all'interno del consiglio comunale; introduzione dei consigli di circoscrizione; delega al Governo per la modifica delle attribuzioni delle province con popolazione superiore ad un milione di abitanti (4361);

— *Relatore:* Cabras.

2. — *Seguito della discussione delle proposte di legge:*

FORTUNA ed altri: Disciplina dell'aborto (1655);

CORTI ed altri: Norme sulla interruzione della gravidanza (3435);

FABBI SERONI ADRIANA ed altri: Norme per la regolamentazione della interruzione volontaria di gravidanza (3474);

MAMMI ed altri: Istituzione dei « consultori comunali per la procreazione responsabile ». Revisione delle norme del codice penale relative alla interruzione della gravidanza (3651);

ALTISSIMO ed altri: Disposizioni sulla propaganda anticoncezionale e l'educazione sessuale per una procreazione responsabile, sull'interruzione della gravidanza e sulla abrogazione di alcune norme del codice penale (3654);

PICCOLI ed altri: Disposizioni relative al delitto di aborto (3661);

— *Relatori:* Mazzola e De Maria *per la maggioranza*; Signorile, *di minoranza*.

3. — *Discussione delle proposte di legge:*

Senatori DALVIT ed altri: Abrogazione dell'articolo 1 della legge 28 gennaio 1970, n. 17, recante disposizioni integrative della legge 2 agosto 1967, n. 799, sull'esercizio della caccia e modifica dell'articolo 2 della predetta legge 2 agosto 1967, n. 799 (*approvata dalla IX Commissione permanente del Senato*) (3425);

GIOMO ed altri: Disposizioni relative all'esercizio dell'uccellazione (588);

VAGHI ed altri: Norme per la tutela e la salvaguardia dell'avifauna migrante nell'ambito dell'attività venatoria (3531);

— *Relatore:* Truzzi.

4. — *Discussione dei progetti di legge (ai sensi dell'articolo 81, comma 4, del regolamento):*

ALMIRANTE ed altri: Inchiesta parlamentare sulle « bande armate » e sulle organizzazioni paramilitari operanti in Italia (21);

TOZZI CONDIVI: Norme di applicazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione (243);

— *Relatore:* Mazzola;

ANDERLINI ed altri: Istituzione di una Commissione di indagine e di studio sui pro-

blemi dei codici militari, del regolamento di disciplina e sulla organizzazione della giustizia militare (473);

ANDERLINI ed altri: Norme sul commissario parlamentare alle forze armate (472);

— *Relatore*: de Meo;

RAFFAELLI ed altri: Modifiche alle norme relative all'imposta sui redditi di ricchezza mobile e all'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo derivante da lavoro dipendente e da lavoro autonomo (4126);

RICCIO STEFANO: Disciplina giuridica delle associazioni sindacali, del contratto collettivo di lavoro, dello sciopero e della serrata (102);

— *Relatore*: Mazzola;

VINEIS ed altri: Costituzione di una Commissione di inchiesta parlamentare sui responsabili, promotori, finanziatori e fiancheggiatori della riorganizzazione del disciolto partito fascista (*urgenza*) (608);

e delle proposte di legge costituzionale:

ALMIRANTE ed altri: Modifiche degli articoli 56 e 57 della Costituzione per l'elettorato passivo degli italiani all'estero (554);

— *Relatore*: Codacci-Pisanelli;

TRIPODI ANTONINO ed altri: Designazione con legge della Repubblica dei capoluoghi delle regioni a statuto ordinario (986);

— *Relatore*: Galloni.

5. — *Discussione delle proposte di legge (ai sensi dell'articolo 107, comma 2, del regolamento)*:

BOFFARDI INES: Estensione dell'indennità forestale spettante al personale del ruolo tecnico superiore forestale a tutto il personale delle carriere di concetto ed esecutiva dell'amministrazione del Corpo forestale dello Stato (*urgenza*) (118);

— *Relatore*: De Leonardis;

BOFFARDI INES e CATTANEI: Contributo annuo dello Stato alla fondazione Nave scuola redenzione Garaventa con sede in Genova (*urgenza*) (211).

La seduta termina alle 20,15.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI
Dott. MARIO BOMMEZZADRI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. MANLIO ROSSI

INTERROGAZIONI ANNUNZiate

INTERROGAZIONI
A RISPOSTA SCRITTA

BIGNARDI. — *Al Ministro dei trasporti.*
— Per sapere —

premesso che nel 1972 l'allora ministro dei trasporti onorevole Scalfaro annunciò l'apertura dell'aeroporto ravennate della Spreta con l'attivazione della linea aerea quotidiana Ravenna-Roma-Ravenna;

sottolineato che successivamente tale linea non è stata attivata;

visto che nell'aeroporto ravennate permangono strutture valide;

considerato che Ravenna e la sua rievra necessitano, specialmente in estate, di uno scalo aereo ben funzionante;

tenuto presente che Forlì, che fra l'altro non è collegata con Ravenna per ferrovia, ha un aeroporto che è subalterno a quello bolognese —

quali siano in proposito gli intendimenti del Ministero, e più specificatamente come ritiene possano essere ben utilizzate le strutture presenti alla Spreta. (4-16822)

BIGNARDI. — *Al Ministro dei trasporti.*
— Per conoscere —

premesso che continua a mancare un valido collegamento stradale a sud del tratto appenninico (peraltro ormai saturo, specialmente in estate) dell'autostrada del Sole e specificatamente che colleghi la Romagna con Firenze e che giunga al Tirreno verso Pisa-Livorno collegando, quindi, il porto di Ravenna con quello di Livorno essendo inadeguato e estremamente insufficiente l'attuale strada statale tosco-romagnola e ancor più le altre;

sottolineato che stanno procedendo i lavori di realizzazione della superstrada Firenze-Livorno;

tenuto presente che la maggior parte degli enti locali romagnoli ha individuato la necessità di una nuova arteria che attraversi l'Appennino, o perlomeno di un vero ammodernamento della Forlì-Firenze e delle altre vie minori il cui stato fa sì che non siano praticate dal grande traffico diretto dalla Romagna verso la Toscana ed oltre, traffico che utilizza, invece, l'autostrada del

Sole, allungando i percorsi di diverse decine di chilometri e contribuendo in maniera determinante a sovraffollare il tratto appenninico che in estate subisce quasi continuamente degli ingorghi anche a causa dei continui lavori di manutenzione ordinaria —
se il Ministero dei trasporti abbia in programma degli interventi in merito.

(4-16823)

BOFFARDI INES E CASSANMAGNAGO CERRETTI MARIA LUISA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per conoscere quali tempestive iniziative e provvedimenti intenda adottare verso quella stampa che, scendendo al di sotto del tollerabile, ha perpetrato un grave abuso diffondendo calunnie ed indicibili aberrazioni contro il Papa, capo della Chiesa e dello Stato Vaticano, calpestando le norme giornalistiche di etica professionale, di rispetto di sé e del lettore per una corretta informazione dell'opinione pubblica.

Gli interroganti, facendosi interpreti di quanti in tutto il mondo esprimono testimonianza di stima, di ammirazione e di devozione al Sommo Pontefice e che si sentono profondamente feriti ed offesi nel loro sentimento di credenti, chiedono siano fatte osservare le più elementari norme di libertà e di rispetto riconosciute del resto anche da milioni di miscredenti e che lo Stato italiano pratica civilmente verso ogni Stato.

(4-16824)

TOCCO. — *Al Ministro dei trasporti.* — Per sapere quanto rispondano al vero le notizie pubblicate dalla stampa nazionale a proposito della galleria « Fabro » sulla direttrice Roma-Firenze in costruzione. Dalle notizie in questione si evince che la galleria sarebbe più bassa del necessario di almeno 5 centimetri. Più precisamente i locomotori che si progetterebbe di adottare sulla nuova linea in costruzione non potrebbero entrare in funzione se non dopo avere effettuato costosi e lunghi lavori per aumentare l'altezza della galleria.

L'inconveniente, ove rispondesse al vero la notizia pubblicata, per essere eliminato richiederebbe notevolissimi lavori di correzione poiché si tratterebbe di operare presumibilmente sulla volta della galleria costruita in cemento armato, dunque anche in presenza di notevoli difficoltà tecniche, indipendentemente dai tempi e dai risvolti

economici che si presenterebbero, per cui si chiede al Ministro che, ove la notizia fosse fondata, voglia anche per questo ultimo aspetto fornire all'interrogante i ragguagli del caso. (4-16825)

TOCCO. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere la effettiva consistenza dei fatti, l'origine e gli ispiratori della discutibile procedura messa in moto dal provveditore agli studi di Cagliari che ha intimato all'insegnante elementare signora Maria Luisa Palomba di sospendere immediatamente lo svolgimento di « specifiche lezioni di educazione sessuale » che terrebbe nella terza classe a lei affidata nella scuola elementare di via Podgora in Cagliari, intimazione seguita da una « diffida » datata 29 marzo 1976, nella quale si minacciano addirittura procedimenti disciplinari fino alla sospensione dal servizio, nel caso in cui l'interessata dovesse persistere nella sua attività educativa.

Per sapere se sia noto al Ministro:

1) che l'insegnante in questione non ha mai tenuto « specifiche » lezioni di educazione sessuale, essendosi limitata a parlare dell'argomento nell'ambito delle lezioni di educazione morale, civile e fisica, con ciò assolvendo ad un suo preciso dovere;

2) che il programma scolastico comprendente anche elementi di educazione sessuale era stato a suo tempo portato a conoscenza del provveditore agli studi che ne aveva favorevolmente preso atto, così come si evince da una sua conferma apparsa su di un quotidiano locale (*Unione Sarda* del 28 dicembre 1975);

3) che parimenti il corso era stato autorizzato dal direttore didattico della scuola, Leo Pilloni, cosa che l'interessato ha lealmente ricordato con una pubblica dichiarazione su di un settimanale nazionale (*Tempo illustrato* n. 7 del 22 febbraio 1976, pagina 67);

4) che il corso comprendente anche elementi di educazione sessuale fu preventivamente discusso con i genitori degli alunni che espressero la loro unanime adesione.

Per sapere se il Ministro ritenga lecito:

a) la procedura del provveditore alla luce della effettiva e su ricordata consistenza e liceità dei fatti, procedura chiaramente derivata da una interrogazione parlamentare dai contenuti approssimativi e certamente soggettivi;

b) che il provveditore disponga accertamenti sull'attività squisitamente pedagogico-didattica di una insegnante, chiaramente esulando dalle sue competenze che sono di ordine amministrativo e che, per di più, di tali accertamenti incarichi dichiaratamente un ispettore « tecnico »;

c) che nel far ciò il provveditore si richiami all'articolo 17 del testo unico degli impiegati dello Stato, 10 gennaio 1957, n. 3, chiaramente inapplicabile agli insegnanti nell'esercizio della loro funzione pedagogico-didattica, in quanto la normativa invocata è inequivocabilmente afferente alla sfera amministrativa;

d) che non si tenga in alcun conto il parere dei genitori degli alunni (che, giova ricordarlo, fu di totale adesione al programma dell'insegnante), conculcando in tal modo il diritto primario alla educazione e formazione morale e civile degli alunni, che è dei genitori anche nell'ambito della scuola, diritto sancito in maniera inequivocabile nei già ricordati decreti delegati;

e) che altresì si ignori nella vicenda in argomento che, nei casi dubbi o controversi dell'attività didattica, l'insegnante trae norme per il proprio comportamento solo dal collegio dei docenti e dall'interclasse.

Infine, tutto ciò premesso, e ricordato che successivamente a questi fatti i genitori degli alunni hanno chiesto al provveditore la revoca delle misure in questione e la continuità del programma didattico da loro approvato e dall'insegnante già messo in atto;

tenuto conto che anche l'attuale direttore didattico della scuola, il dottor Paolo Naitza, ha avuto parola di plauso per l'insegnante « diffidata », la cui opera ha definito di livello scientifico, non offensiva della psicologia dei ragazzi, né tale da urtare la loro suscettibilità, anzi tale da renderlo convinto che i risultati dell'insegnamento sono molto validi;

che il medesimo ha auspicato che le remore frappestesi possano essere rapidamente superate e si possa restituire legittimità all'attività didattica in discussione (*La Stampa* del 2 aprile 1976);

che a questi positivi giudizi si è aggiunto identico parere dei sindacati, tutti dissenzienti dalle misure adottate dal provveditore e solidali con l'insegnante;

che lo stesso presidente del consiglio di circolo della scuola, Bertolucci, ha sottolineato il fatto che l'assemblea dei docenti

e dei genitori della scuola di via Podgora ha espresso piena solidarietà alla maestra ingiustamente colpita da un provvedimento « profondamente reazionario » (*Unione Sarda* del 4 aprile 1976);

del grave turbamento e della generale repulsa avverso l'operato del provveditore che si è sviluppata all'interno della scuola tra i docenti e fuori tra i genitori degli alunni;

che la pubblica opinione nella sua stragrande maggioranza ha parimenti giudicato con severa preoccupazione l'operato del provveditore e di chi in questa direzione lo ha spinto, l'interrogante chiede di sapere se il Ministro, ancora una volta sulla scorta dei contenuti dei decreti delegati che hanno sancito precise sfere d'influenza per le famiglie, il Ministero, i docenti, ritenga di dover prima di tutto assicurare la libertà d'insegnamento dei docenti e, nel caso presente, non creda di dover disporre affinché dal provveditore, rappresentante periferico del Ministero, vengano revocate le misure adottate e quelle minacciate, ristabilendo la libertà dell'insegnamento. (4-16826)

TREMAGLIA E TASSI. — *Ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia.* — Per sapere:

che cosa intendano fare per identificare tutti gli appartenenti al gruppo di circa cinquanta aggressori dei giovani nazionali Giornano Sergio, Bennati Benito e D'Azzeo Antonio, che il 2 aprile 1976 vennero percossi e feriti dai soliti sovversivi, comodamente qualificati dalla stampa locale come « extra parlamentari » di sinistra, oltre i tre denunciati dagli stessi aggrediti;

se gli stessi che appartengono ai gruppi più violenti e sovversivi della città, siano stati denunciati anche per associazione a delinquere posto che propugnano l'uccisione dei « fascisti » (identificando in essi fra l'altro tutti gli anticomunisti), girano in gruppi di almeno venti persone armati di tutto punto, sono in grado di mettere nel panico l'intera città come sta avvenendo oggi 3 aprile 1976, in appoggio, come pretesto di violenza e sovversione, degli obiettori di coscienza;

se sia il caso di indagare anche circa gli eventuali collegamenti che costoro hanno avuto con le Brigate rosse, da un po' di tempo molto attive nel bresciano;

se sia il caso di disporre perquisizione personale e domiciliare su tutti gli appar-

tenenti ai gruppi dei tre arrestati (Omodeo, Zilioli, Ghetti) per le aggressioni di cui sopra, e poiché tra l'altro detenevano e portavano armi improprie;

se gli stessi siano stati denunciati anche per simulazione di reato e calunnia (in danno degli aggrediti su indicati) posto che i predetti tentarono con falsa denuncia di accusare gli aggrediti, del reato da loro commesso, dopo averli abbandonati inanimati e feriti sul selciato stradale, recandosi all'uopo in questura, ove poi vennero fermati e in seguito arrestati;

se l'aggressione su indicata sia la logica conseguenza delle minacce anche di morte verbali, e scritte (anche sui muri della città) troppo spesso fatte e sempre tollerate dagli organi competenti. (4-16827)

NICCOLAI GIUSEPPE. — *Al Ministro del tesoro.* — Per conoscere lo stato delle pratiche di pensioni di guerra a favore delle signore Pieroni Marianna Cesira e Pedrozzi Giustina. (4-16828)

FLAMIGNI E DONELLI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere:

quali provvedimenti intenda prendere a carico del prefetto di Ancona a seguito di quanto denunciato in un documento sottoscritto da 35 guardie e graduati di pubblica sicurezza e letto il 29 marzo 1976 nel corso di una affollatissima assemblea di lavoratori della pubblica sicurezza e di altri cittadini promossa dalla Federazione sindacale CGIL-CISL-UIL, in cui, tra l'altro, si afferma: « Anche nel nostro ambiente ogni giorno vengono commessi abusi ed illeciti che ora noi vorremmo denunciare in questa democratica riunione. Vorremmo sapere perché il prefetto di Ancona, un impiegato statale, come tanti, deve avere in casa sua, per uso personale tre nostri colleghi, uno come cuoco, uno che fa da cameriere ed un altro che fa le pulizie. Oltre a questi ha ancora due appuntati autisti che portano lui, la moglie e i figli a spasso, con le macchine dello Stato. Questo individuo ha la pretesa di essere per forza servito e se qualcuno di noi si rifiuta o lo fa punire o trasferire. Lo Stato ci paga per fare il nostro dovere e non per servire un uomo come noi, che ha avuto la sola fortuna di avere un titolo di studio. Questo non è un delitto per lui, non si chiama

peculato. Siamo stupefatti di essere umiliati. È il momento di dire basta! »;

se di fronte ai numerosi casi di prefetti che hanno abusato del proprio potere per distrarre militari di pubblica sicurezza dai compiti di istituto ne esiste qualcuno in cui il Ministro abbia fatto valere il rigore della legge penale e abbia adottato severi provvedimenti disciplinari;

quali misure intenda prendere per far cessare lo sconcerto di tanto lassismo nell'applicazione dell'articolo 1 della legge 11 giugno 1974, n. 253, il quale stabilisce: « Gli appartenenti al Corpo delle guardie di pubblica sicurezza non possono essere impiegati in compiti che non siano quelli attinenti al servizio di istituto e, in particolare, non possono essere adibiti a mansioni di attendente o famiglio e non possono fornire prestazioni non attinenti al servizio a disposizione di autorità e funzionari dello Stato ».

(4-16829)

INTERROGAZIONE A RISPOSTA ORALE

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri dell'interno, del tesoro e di grazia e giustizia e il Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione, per conoscere quale seguito concreto il Governo intenda dare agli ordini del giorno presentati e accolti sia alla Camera sia al Senato al decreto-legge 27 dicembre 1975, n. 687, convertiti nella legge 7 febbraio 1976, n. 25, aventi in oggetto la riapertura dei termini per la revoca delle domande di collocamento a riposo per il personale civile della pubblica sicurezza e per i militari appartenenti alle forze dell'ordine.

« Nell'occasione del dibattito parlamentare sulla predetta conversione, il Governo convenne con il Parlamento doversi estendere tale conversione agli altri pubblici dipendenti: non si ritenne dover riprendere qui le argomentazioni in favore di tale norma, ma richiamare con urgenza l'attenzione del Governo sulla opportunità di adottare nelle forme proprie della materia, norme riguardanti i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici ex combattenti ed assimilati, indicati all'articolo 1 della legge 24 maggio 1970, n. 336, che hanno presentato domanda per fruire dei benefici previsti dall'articolo 3 della predetta legge, secondo quanto stabilito dall'articolo 1 del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 14 agosto 1974, n. 355, possono revocare la domanda di collocamento a riposo, fermo restando il loro diritto a fruire dei benefici innanzi indicati.

« Coloro che non hanno presentato domanda e, avendola presentata, non ne hanno ottenuto l'accoglimento per qualsiasi motivo, possono chiedere il collocamento a riposo agevolato.

« L'interrogante chiede di conoscere se e quando il Governo intenda adottare tale norma o, subordinatamente, quale atteggiamento il Governo assumerà di fronte ad una presentazione di proposta di legge di iniziativa parlamentare, avente il medesimo oggetto.

« L'interrogante sottolinea l'urgenza che deriva non solo dalle attese esistenti, ma dall'esser venute meno alle ragioni che nei precedenti provvedimenti non consentirono l'estensione di tali benefici.

(3-04515)

« BUBBICO ».