

N. 2924-113-236-360-711-805-1565-2240-2295-2590-2952-A-bis

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

## RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA  
DEL CONSIGLIO E INTERNI)

(Relatore: **FRANCHI**, per la minoranza)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO  
(GAVA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO  
(AMATO)

COL MINISTRO DEL BILANCIO  
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA  
(FANFANI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE  
(COLOMBO)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
(VASSALLI)

COL MINISTRO DELL'AMBIENTE  
(RUFFOLO)

COL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI ED I PROBLEMI ISTITUZIONALI  
(MACCANICO)

E COL MINISTRO PER I PROBLEMI DELLE AREE URBANE  
(TOGNOLI)

—

*Presentato il 28 giugno 1988*

—

Ordinamento delle autonomie locali

---

E SULLE

## **PROPOSTE DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BASSANINI, FERRARA, RODOTÀ, BARBERA,  
STRUMENDO, RIZZO, BALBO, GUERZONI, VISCO**

*Presentata il 2 luglio 1987*

---

Determinazione di termini per l'elezione degli organi esecutivi delle regioni, delle province e dei comuni, e disposizioni sullo scioglimento dei relativi consigli nel caso di inosservanza dei termini di legge

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TATARELLA, MARTINAT, MASSANO, NANIA, SOSPIRI**

*Presentata il 2 luglio 1987*

---

Norme per la prima adunanza dei consigli comunali e provinciali

---

**d'iniziativa del deputato TEALDI**

*Presentata il 2 luglio 1987*

---

Elezione di membri delle minoranze nelle rappresentanze dei consigli comunali

---

**d'iniziativa del deputato QUARTA**

*Presentata il 9 luglio 1987*

---

Norme per la delega di funzioni dalle regioni agli enti locali

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LA GANGA, DI DONATO, ANIASI, LABRIOLA, SACCONI,  
CONTE, BALZAMO, TIRABOSCHI, LENOCI, SANGUINETI**

*Presentata il 9 luglio 1987*

---

Modifiche alle procedure per l'elezione  
delle giunte comunali e provinciali

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VOLPONI, CASINI CARLO, FRONZA CREPAZ, ARMELLIN, BORRA,  
BRUNETTO, CIOCCI CARLO ALBERTO, COSTA SILVIA, CRESCENZI,  
CURSI, TANCREDI, VAIRO, PERANI, CACCIA, MENSORIO, NENNA D'AN-  
TONIO, REBULLA, VITI, LUSETTI, LAMORTE, DEL MESE, SINESIO,  
BALESTRACCI, ZOPPI, FRASSON, SANTONASTASO, CARRUS, NAPOLI,  
LATTANZIO, DEGENNARO**

*Presentata il 30 settembre 1987*

---

Revoca del presidente della provincia, degli assessori provinciali  
e degli assessori comunali

---

D'INIZIATIVA DEL

**CONSIGLIO REGIONALE DELLA LIGURIA**

*Presentata il 26 gennaio 1988*

---

Termini per la costituzione degli esecutivi dei Consigli  
delle Regioni e degli enti locali

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MARTINAZZOLI, CIAFFI, SODDU, CRISTOFORI, RUSSO RAFFAELE, ZOLLA, ZANIBONI, BALESTRACCI, AUGELLO, FAUSTI, ZUECH, AZZOLINI, BONFERRONI, CARRUS, GRIPPO, MONGIELLO, NENNA D'ANTONIO, PORTATADINO, QUARTA, SARTI, USELLINI, ZOSO, BINETTI, ANGELINI PIERO, BERTOLI, CHIRIANO, CIOCCI CARLO ALBERTO, FRASSON, FRONZA CREPAZ, GEI, MAZZUCONI, PERANI, RIGGIO, SEGNI, VECCHIARELI, ZAMPIERI, AIARDI, BORRUSO, CACCIA, CAFARELLI, CARELLI, CASTAGNETTI PIERLUIGI, CILIBERTI, COLONI, CORSI, CRESCENZI, D'AIMMO, GALLI, LUSETTI, MANFREDI, MARTINI, MASTELLA, MATULLI, MONACI, ORSENIGO, RIGHI, RINALDI, ROJCH, SANESE, SILVESTRI, TORCHIO, VISCARDI, VITI**

*Presentata il 4 febbraio 1988*

—  
Ordinamento delle autonomie locali

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MASTRANTUONO, DI DONATO, IOSSA**

*Presentata il 15 aprile 1988*

—  
Disciplina delle aree metropolitane

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ZANGHERI, BASSANINI, BARBERA, ANGIUS, PELLICANI, TORTORELLA, RODOTÀ, STRUMENDO, FERRARA, VIOLANTE, BALBO, ALINOVİ, BARBIERI, BECCHI, BORDON, CALVANESE, GHEZZI, GUERZONI, PACETTI, VISCO, ANGELINI GIORDANO, GABBUCCIANI, GEREMICCA, QUERCIOLI, RIZZO, SOLAROLI, TADDEI**

*Presentata il 4 luglio 1988*

—  
Nuovo ordinamento delle autonomie locali

—  
*Presentata alla Presidenza il 15 settembre 1988*

---

## I PARTE

## 1. LE DUE ANIME DELL'AUTONOMIA.

ONOREVOLI COLLEGHI! — Dall'unità d'Italia ad oggi due anime si sono sempre scontrate in materia di regioni e di enti locali: l'anima politica e l'anima amministrativa, e — tranne rare eccezioni — ha prevalso sempre l'anima politica con deleterie conseguenze per questi enti costretti alla confusione delle funzioni, alla sovrapposizione dei poteri, all'incertezza delle competenze, alla macchinosità delle procedure, alla lentezza delle decisioni.

Il partito popolare di Sturzo sosteneva tenacemente le regioni perché vedeva in esse uno strumento di lotta contro lo Stato liberale e laico per la conquista del potere. La democrazia cristiana di De Gasperi si accontentò di una indicazione costituzionale ma non volle realizzare le regioni perché aveva ormai acquisito il potere e lo Stato. E mantennero saldamente tale linea i successori di De Gasperi fino a quando non si trovarono di fronte al radicale cambiamento del PCI che — perdute le speranze di conquistare lo Stato con l'attacco frontale — pretese e impose l'attuazione della norma costituzionale. Erano passati più di vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione ed i comunisti — antiregionalisti nella fase costituente perché animati da quelle speranze — dichiararono senza mezzi termini in Parlamento, per bocca dell'onorevole Laconi, di avere imparato la lezione sturziana. Così le regioni, sotto la spinta dell'anima politica e dei contrapposti interessi dei due maggiori partiti, entrarono nell'ordinamento senza identità, senza chiarezza di funzioni e senza tante altre cose, tanto da indurre dieci anni dopo un

regionalista di regime — autorevole giurista — a definirle « mezzi cavalli ». E gli enti locali hanno pesantemente risentito di questa incerta natura delle regioni frutto dello scontro politico per la conquista e la conservazione del potere.

Oggi, dopo un'attesa di decenni, di fronte all'occasione di riformare gli enti locali nulla è cambiato: la stessa anima politica guida i riformatori ed i grandi problemi delle amministrazioni restano irrisolti mentre si aggrava sul territorio la confusione degli enti.

## 2. STATO E AUTONOMIE.

La prima sconcertante conseguenza di questa errata impostazione riformatrice è la distorsione del concetto di Stato, contrario alla Costituzione, che disegna uno Stato « indipendente » e « sovrano » avente forma di Repubblica, « una e indivisibile » che « riconosce e promuove le autonomie locali ». La sovranità « appartiene al popolo », e ha dunque la sua espressione unitaria anzi unica nello Stato.

Il disegno di legge del Governo si ispira, invece, ad una strana dottrina che inventa la « sovranità policentrica » attribuendo all'« autonomia » una porzione di sovranità, cioè individuando nell'« autonomia locale » uno dei « centri » della sovranità; e in apertura della relazione al Parlamento lo stesso Governo fornisce questa nuovissima e originale qualificazione del nostro sistema: « Repubblica delle autonomie, con una sovranità policentrica in uno Stato che è comunità di comunità, *armonia discors* ».

Per quali fini si sia giunti a tanto è difficile sapere, ma può ragionevolmente dedursi una demagogia autonomistica in funzione della trita polemica contro lo

Stato accentratore di poteri e di funzioni e soffocatore di libertà: polemica comoda nella dialettica politica quanto non coltivata nella pratica dove il Governo, espressione materiale dello Stato, tende sempre a contrastare i poteri delle regioni e degli enti locali.

E si tratta di una demagogia che influenza tutto il disegno governativo portandolo a dannose enfattizzazioni come la potestà statutaria dei comuni e delle province, mai rivendicata o sollecitata da alcuno, del tutto inutile, idonea ad un esercizio accademico che farà perdere tanto tempo prezioso.

Questa voluttà di polverizzare e mortificare lo Stato, nonostante il constatato fallimento dell'autonomismo, se è vero che « l'attuale ordinamento delle autonomie non presenta soluzioni valide ed adeguate ai tempi » (relazione sul disegno di legge n. 2924), si ripercuote negativamente nella società che, dalla perdita di questo punto essenziale di riferimento, trae la ragione della propria crisi.

La riforma degli enti locali doveva essere l'occasione per restituire allo Stato la vera immagine e la funzione centrale nella società, quale espressione unitaria, organizzazione suprema della Nazione: anche attraverso quelle vitali articolazioni territoriali cui lo stesso Stato, riconoscendole o promuovendole, conferisce autonomia. Perché nulla esiste fuori dallo Stato, nulla preesiste allo Stato che è nella società attraverso il principio del decentramento.

### 3. LA CONTRADDIZIONE DELLA RIFORMA.

Ma la riforma contiene una contraddizione di fondo che meglio ancora documenta la confusione di linee del provvedimento e la carenza di un principio ispiratore.

La pressione dell'opinione pubblica e della dottrina è concentrata sul problema dell'efficienza.

Gli enti locali tra la morsa delle regioni, di organi inconcludenti, di un sistema finanziario inadeguato alle funzioni, sono caratterizzati da una generale

inefficienza e spesso paralizzati. Bisogna, dunque, riconquistare l'efficienza. Ma questo discorso attraversa il deprecato ordinamento podestariale fascista che non può certo essere citato e tanto meno recuperato. Allora bisogna quasi furtivamente potenziare l'esecutivo e l'organo monocratico che lo presiede, annullare sostanzialmente il potere dell'assemblea elettiva, scomoda e defaticante, e rimuovere l'intralcio dei controlli semplificandone al massimo il sistema. In altri termini si tratta di mantenere per gli organi democratici un rispetto formale e di concentrare il potere nelle mani dei sindaci, dei presidenti e delle giunte: un colpo di mano in senso autoritario senza pagare alcun prezzo alla democrazia.

E, conciliando formalmente i due contrari, si tratta anche di non sottrarre spazi alla partitocrazia, confortata nel disegno governativo dal potere di nomina delle potentissime giunte.

La complessa operazione è perfettamente riuscita, ma non può essere indolore per la maggioranza che approva la riforma.

La declassazione dei consigli, ridotti a poco meno di consulte, appare troppo evidente e a nessuno sfugge che, esaurita all'inizio del mandato o — se si vuole — di ogni anno la breve fase degli indirizzi generali, queste assemblee elettive si troveranno praticamente fuori dal circuito decisionale primario dell'ente nonostante il lungo elenco delle loro « competenze » previste dal provvedimento.

Noi comprendiamo bene la necessità di porre gli esecutivi in condizione di affrontare e risolvere celermente i problemi delle comunità locali e abbiamo da tempo teorizzato — a viso aperto — la centralità degli stessi esecutivi rispetto alle assemblee, perché la politica ha bisogno di ritmi più veloci, perché più pressanti sono le domande sociali, perché più tempestive devono essere le decisioni: ma nel momento in cui si restituisce al governo potere e responsabilità si deve conferire all'assemblea un più incisivo potere di controllo e si devono porre in atto tutti quei contrappesi utili a bilanciare la

spinta di autorità, richiesta dall'efficienza, con l'irrinunciabile esigenza di libertà e di partecipazione. Altrimenti si resta nella grave contraddizione di chi vuol salvare la democrazia nelle apparenze smentendola nei fatti.

#### 4. INCOMPLETEZZA DELLA RIFORMA PER LA MANCATA TRATTAZIONE DI FONDAMENTALI MATERIE COMPLEMENTARI.

Non si può disegnare un cambiamento degli enti locali avulso dall'esame del massimo ente da cui gli stessi praticamente dipendono: la regione. Anzi, poiché l'ente regione è in crisi, bisognava cominciare la riforma proprio partendo dalla revisione dell'ordinamento regionale rispondendo ai quesiti ormai generalmente posti: ha ancora un senso l'attuale regione? Esistono alternative alle dimensioni ed alle funzioni dell'ente? O deve essere rifondato l'attuale ordinamento? Certo non è possibile un riesame dei poteri territoriali senza risolvere contestualmente la questione regionale.

Come non si può parlare di riforma degli enti locali senza sciogliere il nodo della finanza locale: il vero assillo di tutti i comuni e di tutte le province, l'intervento legislativo più atteso e sempre differito, ed oggi addirittura negato dai « riformatori » che ancora una volta rifiutano questo essenziale atto dovuto pur di fronte ad un aspetto della crisi che arriva a paralizzare l'attività degli enti.

E non doveva essere trascurato il raccordo con un altro vitale settore da riformare: quello sanitario. Quando — ad esempio — si attribuiscono alle province funzioni nel settore socio-sanitario, viene spontaneo domandarsi quale sarà l'impatto di tale funzione con le unità sanitarie locali e come tale sovrapposizione di funzioni potrà convivere.

È giusto, quindi, parlare di larga incompletezza della riforma che si sarebbe potuta evitare se la maggioranza, dopo quarant'anni di silenzio, non avesse preteso di varare il provvedimento in tempi ristrettissimi e del tutto inadeguati.

#### 5. LA RIVINCITA DEI CONSORZI. L'ABBANDONO DELLE METROPOLI. IL CONSOLIDAMENTO DEL SISTEMA.

Sembra che la maggiore preoccupazione del Governo e della sua maggioranza sia stata quella di poter dire: la vecchia legge comunale e provinciale fascista è stata abrogata. Peccato, però, che la nuova molto nuova non sia se è vero — per fare un esempio — che, aboliti inizialmente i consorzi e presentate come rivoluzionarie le norme in tema di associazione tra gli enti, proprio i contestati consorzi abbiano preso il sopravvento e siano comparsi nel testo a regolare la materia per la gestione associata di uno o più servizi. Lo slancio riformatore si ferma nei punti più caldi e: o torna al passato o accantona l'argomento. Questa seconda sorte è toccata alla parte fondamentale del disegno governativo: le aree metropolitane.

Pur con carenza di soluzioni valide e con qualche confusione, un intero capo del disegno di legge ne prevedeva la disciplina arrivando ad individuare l'autorità metropolitana ed a istituire le municipalità con attribuzioni particolari. Non si poteva essere d'accordo sulla scelta della provincia come autorità metropolitana in quanto sembra difficile attribuire allo stesso ente e agli stessi organi poteri speciali super comunali nell'area detta metropolitana e un tipo diverso e minore di poteri nel resto del territorio provinciale; poi altrettanto illogica e confusoria la convivenza di ben tre livelli di potere sullo stesso territorio metropolitano: la nuova autorità, il comune, il municipio, anche quest'ultimo dotato di poteri direttamente dalla legge (ma sarebbe costituzionalmente legittima questa nuova ripartizione del territorio estranea all'articolo 114 della Costituzione, che prevede solo le regioni, le province, i comuni?). Tra l'altro in questo modo si finirebbe con l'esautorare il comune, espropriato dall'alto e dal basso, che la riforma dice di voler collocare a fondamento del potere territoriale.

Comunque l'intero capo VI del disegno di legge governativo che affronta questo problema, sicuramente centrale di tutto il progetto, è stato stralciato e all'atto della stesura di questa relazione si ignora se prima dell'ormai imminente dibattito in Assemblea, la maggioranza riuscirà a trovare l'accordo per formulare una proposta.

La riforma è dunque caduta anche perché non ha saputo rispondere a queste due essenziali esigenze: una forma nuova, responsabilmente stabilita dal legislatore, di associazione tra gli enti e di accorpamento o di revisione territoriale, o di unificazione di funzioni e di organi nel quadro di una moderna ricerca delle dimensioni ideali degli enti; la disciplina delle cosiddette aree metropolitane dove i problemi scoppiano e le istanze sociali dilagano.

I « riformatori » si sono accontentati di ritoccare solo ciò che giova al consolidamento del sistema partitocratico, per nulla sensibili ad una realtà che chiede grandi cambiamenti e visioni aperte e disinteressate.

## II PARTE

### INDIRIZZI CRITICI SULL'ARTICOLATO.

a) Sui principi generali (capo I) resta la nostra critica al concetto di « autonomia », mai definito e fonte di equivoci: comunque usato in antagonismo — per non dire contrapposizione — allo Stato. Per noi la linea maestra è il decentramento amministrativo che crea le articolazioni di una superiore unità dotate in tale ambito di particolari poteri, funzioni e mezzi e quindi autarchiche nel territorio.

Non può essere accettato il banale concetto della provincia quale « ente intermedio fra comune e regione » se non si conosce la sorte della regione e se si ignorano le conseguenze dell'associazionismo tra comuni che potrebbero addirittura svuotare di contenuto l'ente intermedio. A noi piace la dimensione della provincia — a parte le necessarie revisioni

territoriali per l'accorpamento di zone omogenee — e ne vediamo la modernità nell'attitudine a garantire il massimo risparmio di spesa per la gestione ed il massimo di partecipazione: ma non si può rischiare di lasciare ancora una volta nel limbo questo ente che, sapientemente arricchito di funzioni e di mezzi e con altrettanto sapienti operazioni associative interprovinciali per determinati scopi, ha tutte le carte in regola per sostituirsi alla regione.

b) Sul capo II, circa l'autonomia statutaria, ci basti rilevare che mai, nel corso del pluridecennale dibattito sulle « autonomie locali », si è levata una voce ad invocare tale autonomia. Solo la carenza di grandi idee innovatrici può far scadere nella demagogia delle cose inutili, che è facile prevedere anche dannose. Si potranno avere gli statuti-pilota dei grandi enti cui si uniformeranno i minori in virtù del legame politico tra amministrazioni o — peggio — delle direttive dei partiti; o esplosioni incontrollate di velleità locali con ambizioni « sovrane »: in entrambi i casi, oltre alle estenuanti accademie, si raccoglieranno i frutti di una ulteriore polverizzazione del già frantumato e compromesso tessuto nazionale, tanto più vulnerabile quanto più lontano, evanescente o distorto appare lo Stato. Dovrebbero rendersene conto i responsabili di questa trovata, che si presta per una campagna promozionale contro fondamentali valori e che nulla porta di beneficio agli enti locali ed alle comunità interessate. Le cose che si vorrebbero affidare allo statuto sono state fino ad oggi regolate da normali delibere che non hanno sentito il bisogno di questo palco delle vanità.

c) Il capo III relativo al comune trova solo innovazioni apparenti e cambiamenti verbali: nella sostanza nulla si muove. È mancato quindi il coraggio delle responsabili scelte che la dottrina raccomanda da tempo e l'esperienza conferma. Oltre 8.000 comuni: dalle metropoli ai grandi comuni, ai comuni medi, ai comuni piccoli, ai piccolissimi. E la fuga del legisla-



tore che affida alla responsabilità altrui, od al caso od al capriccio la decisione sulla loro sorte, la scelta sul modo migliore di governarli magari cercando le necessarie differenziazioni. E il Governo, magnanimo, ammette che si deve superare l'anacronistica uniformità delle discipline, ma — rifiutando l'intervento dall'alto — ne riversa tutta la responsabilità sugli enti medesimi che devono « regolare da sé » — come si dice nella relazione al disegno di legge — la propria organizzazione, la propria attività, i modi e le forme sia della partecipazione dei cittadini alla gestione, che della collaborazione e cooperazione tra i diversi livelli di governo. Come dire ad un ammalato di arrangiarsi, in nome del riconosciutogli diritto di fare da sé.

È molto evidenziata la facoltatività delle convenzioni tra comuni come alternativa — si dice — alla scelta autoritaria dall'alto, per non dire alla viltà di chi teme le conseguenze clientelari delle scelte responsabili, ma fatalmente si aprono le deroghe per convenzioni intercomunali obbligatorie ad iniziativa dello Stato o della regione e si reintroducono i consorzi di buona memoria. Scomparsa dal disegno l'« associazione intercomunale », resta un simulacro di « unione di comuni » in previsione di una loro possibile fusione. Una specie di periodo di fidanzamento che entro dieci anni deve concludersi con il matrimonio (fusione) o con la rottura. Quanta ipocrisia per celare la mancata volontà di rispondere ad una esigenza che resterà tale !

Anche la partecipazione non compie un passo avanti: resta sempre fuori dalla stanza delle decisioni, ma in compenso ora « entra » nello statuto. E la popolazione potrà essere consultata. Ma guai a chi proponesse di cambiare il tipo di rappresentanza politica per ridurre il potere dei partiti e consentire alla gente di partecipare a decidere.

La novità formale dei municipi nell'ambito di certi comuni è solo nominalistica secondo lo stile dei « riformatori » di questo regime. E anche come tale è sbagliata: la gente si chiederà che novità è mai una « cosa » che ha sempre visto

scritta sulla facciata del palazzo comunale: Municipio, appunto. E si farà confusione. Già la vecchia legge consente il pro-sindaco, mentre i « consultori » richiamano proprio il regime podestariale. Resta il fatto, però, che oltre al problema di costituzionalità per questo nuovo livello di potere locale — e non è poco — il municipio trova equivoca collocazione perché rischia di polverizzare (più municipi nell'ambito dello stesso territorio comunale) il comune che noi vogliamo invece dotare di efficienti articolazioni.

d) Per le comunità montane (capo VII), che non rappresentano certo una novità, ci sembra illogica e innaturale la forzatura legislativa — che oggi poteva essere riformata — di pretenderne la costituzione nell'ambito della stessa provincia. Se lo scopo è quello di promuovere la valorizzazione delle zone montane attraverso l'esercizio associato delle funzioni di più comuni montani o parzialmente montani, nulla di più facile che il territorio montano omogeneo investa più province. In tal caso deve impedirsi la proliferazione delle comunità e consentirsene una sola anche se le province sono diverse.

e) Quanto alla provincia (capo IV), non la vediamo correttamente individuata nei compiti e nelle funzioni in rapporto ai comuni ed alla regione. Condividiamo, però, lo spirito del disegno teso alla valorizzazione dell'ente, come l'indirizzo di revisione delle circoscrizioni provinciali.

Ma non è facile discutere di un ente collocato nel disegno governativo al vertice dell'area metropolitana se prima non si decide su questa materia fino ad oggi stralciata.

Ci preoccupa inoltre, ed anche qui in rapporto ad altre competenze, quella funzione di prestazione di servizi nel settore socio-sanitario così poco individuata o forse molto al punto da far cadere competenze altrui. Se fosse questa la strada per iniziare la riforma del sistema sanitario con l'abolizione delle unità sanitarie locali noi ne saremmo molto interessati, ma la confusione o la sovrapposizione dei poteri in un campo così delicato non può che trovarci in disaccordo.

f) Stralciato il capo VI del disegno di legge relativo alle aree metropolitane, il capo V del testo della Commissione riguarda i servizi e non prevede novità se non l'affievolimento dei controlli sulle aziende speciali e sulle istituzioni.

Importante il capo VIII sugli organi del comune e della provincia.

Qui davvero emerge la volontà conservatrice dei « riformatori ». Gli organi degli enti, punto debole del sistema, restano immutati e uguali per tutti gli enti (a parte le diversità numeriche) naturalmente in omaggio al principio delle « impostazioni non uniformi » e degli « ordinamenti differenziati » (relazione sul disegno di legge n. 2924). E immutato resta il modo di « eleggere » sindaco, presidente della provincia e giunte onde consentire ai partiti di mantenere il pieno controllo sulle nomine e quindi sull'ente e di favorire le lottizzazioni.

Noi, nonostante una anomala tripartizione per argomenti, stabilita dalla Commissione, che escludeva i sistemi elettorali dalla materia dell'ordinamento, abbiamo presentato all'articolo 29 del disegno di legge (ora 27 del testo della Commissione) un gruppo di emendamenti concernenti un diverso sistema di elezione fondato sui principi della democrazia diretta e dell'efficienza degli esecutivi.

Per tali emendamenti, regolarmente ammessi, si è poi convenuto sull'opportunità di non esprimersi e di rinviarne l'esame all'Assemblea per riflettere su un argomento sul quale altre forze politiche si sono dichiarate in passato favorevoli e si sono, già in Commissione, manifestate importanti convergenze.

L'elezione popolare diretta del sindaco e dei presidenti ed il loro potere di nomina delle giunte saranno quindi il banco di prova della volontà del Parlamento di dar vita ad una autentica riforma che da sola basterebbe a raddrizzare tutto il sistema degli enti locali. E soltanto una radicale modifica del genere potrebbe giustificare il forte potenziamento degli esecutivi restituiti alla legittimazione del consenso popolare, e fornire quelle garan-

zie di stabilità e di governabilità che invano il provvedimento affida alla « mozione di sfiducia costruttiva » sempre legata alla manovra partitocratica.

g) La linea seguita dal provvedimento in tema di controllo sugli organi (capo IX) è conseguente all'impianto e non contiene innovazioni di rilievo. Novità si riscontrano invece al capo X circa il controllo sugli atti. Qui, in un periodo di « emergenze morali » e di invocate « trasparenze » delle amministrazioni, si è adottato il principio del controllo semplificato, cioè del quasi-controllo. Così il comitato regionale di controllo continua a svolgere il compito costituzionale del controllo di legittimità che si traduce in una specie di atto formale dovuto, mentre resta praticamente escluso ogni controllo di merito ipotizzato come semplice richiesta di riesame. A ciò si aggiunge ora l'invenzione del « controllo preventivo di legittimità » sulle deliberazioni dei consigli e su quelle delle giunte prive del visto o con il visto rifiutato dal segretario. In nome della semplificazione, basterà che il comitato regionale di controllo non intervenga entro 20 giorni dalla loro ricezione (e 20 giorni sono un attimo fuggente) perché diventino esecutive. Ma quante saranno le delibere delle giunte che vedranno rifiutarsi il visto da parte del funzionario responsabile? Quasi tutte, se non tutte, sfuggiranno anche a quella parvenza di controllo da parte del CO.RE.CO. perché è difficile immaginare che il diretto collaboratore dell'esecutivo, il segretario, si metta in così aperto contrasto con la propria amministrazione. E le giunte dei partiti — con i nuovi più ampi poteri — avranno via libera alle irregolarità ed agli abusi.

h) I « rapporti tra le regioni e gli enti locali », disciplinati dall'articolo 3 del testo della Commissione (ex capo XI del disegno di legge), sono intesi come generiche « forme di cooperazione » soprattutto per il raggiungimento degli « obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale ».

Un titolo che doveva aprirsi al discorso sulle regioni per un quadro rinnovato dei poteri locali resta sostanzialmente vuoto.

i) Il capo XI, ed in particolare l'articolo 46 sui segretari comunali e provinciali, richiama l'attenzione sui visti di regolarità tecnica e di legittimità sulle deliberazioni delle giunte. Qui ne è rafforzato il valore perché si prevede la responsabilità dei segretari e dei funzionari in ordine agli atti ed alle procedure delle deliberazioni.

Ma il nostro dubbio permane perché una buona burocrazia si preoccuperà di garantire il rispetto delle procedure e delle forme mettendosi al riparo delle responsabilità.

l) Il capo XII in tema di finanza e contabilità conferisce agli enti locali l'autonomia impositiva. È un altro modo di scaricare sugli enti le responsabilità rinnegando una scelta contraria operata in passato dalla stessa classe dirigente in nome di principi che sembravano indiscutibili. Perché fu tolta agli enti locali l'autonomia impositiva? Per meglio redistribuire — si disse — nel territorio le disponibilità della Nazione colmando gli squilibri e rimuovendo i ritardi. Non era infatti possibile che nel paese si assistesse allo spettacolo di comunità locali impegnate a spendere per servizi superflui e di altre comunità prive di quelli essenziali. Il discorso fu accettato. Oggi i ritardi si moltiplicano e gli squilibri si acuiscono. In nome di qual nuovo principio si torna all'autonomia impositiva? Di certo questa è l'ennesima prova delle contraddizioni del sistema, della sua mancanza di idee, del suo procedere per tentativi. Ed è comunque la prova del fallimento di tutta la politica del territorio.

Le nuove « imposte proprie » dei comuni e delle province andranno ad aggravare una pressione tributaria al limite della rottura, senza trasformarsi in beneficio di opere e di servizi per la comunità nazionale ed in sollievo per le popolazioni più bisognose.

m) Gli ultimi due capi, il XIII e il XIV sulla responsabilità degli amministratori e sulle disposizioni finali e transitorie, consentono un'altra amara considerazione sulla irresponsabilità di una classe dirigente che nel quarantennio ha fatto tutto e il contrario di tutto. È passato poco più di un decennio dalla clamorosa attuazione del decentramento attraverso l'istituzione delle circoscrizioni. Ora, come già per i comprensori e di fronte al fallimento, se ne prevede la soppressione. Quanta ricchezza sprecata e sottratta alle necessità del popolo italiano!

Le vecchie leggi hanno adempiuto al loro compito sfidando il tempo, sorrette da visioni organiche e lungimiranti: che pena vederle abrogare (articolo 55) da un legislatore che non sa mai cosa fa e che giura oggi su ciò che si prepara a smentire domani!

### III PARTE

#### CAMBIARE IL SISTEMA DEGLI ENTI LOCALI: LA PROPOSTA ALTERNATIVA DEL MSI-DESTRA NAZIONALE.

##### A. I difetti del sistema attuale.

Il dovere del riformatore non è quello di mettere per forza le mani su tutti gli aspetti di una materia anche a costo di modificare ciò che è inutile o di peggiorare l'esistente, ma quello di concentrare l'intervento su quei punti fondamentali che devono essere rimossi perché superati o dannosi, con modifiche tali da suscitare « per simpatia » il moto riformatore di tutta la materia.

Ed a questo principio si ispira la politica del MSI-DN sul grande tema delle riforme istituzionali.

Il sistema attuale presenta, come l'esperienza quotidiana denuncia, gravi inconvenienti che rendono l'ente locale — ci riferiamo in particolare al comune e alla

provincia — incapace a rappresentare l'intera comunità ed a gestire efficacemente gli interessi, avulso dalla vita reale della popolazione e sempre più chiuso attorno al ristretto gruppo dominante.

Tali difetti investono i tre organi dell'ente:

a) *Incapacità e scarsa rappresentatività degli amministratori.*

La classe dirigente degli enti locali è reclutata, in prevalenza, tra i dirigenti politici di seconda fila, cioè tra i dirigenti bocciati alle elezioni politiche, o comunque non ammessi al ruolo più qualificato. Si tratta di uomini che esercitano localmente il potere in nome e per conto di altri uomini politicamente in posizioni più elevate; hanno un ruolo sostanzialmente esecutivo ed ausiliario rispetto al gruppo ristretto dei *leaders*. Anche la capacità di questi uomini è spesso modesta, posto che gli individui più preparati vengono tenuti lontani o finiscono per isolarsi disgustati dalla politica, e quelli più intraprendenti arrivano al Parlamento o alle presidenze dei grossi enti del sottogoverno. Basti, infatti, osservare la composizione dei consigli provinciali e comunali di oggi rispetto a quella di trent'anni or sono, per constatare la progressiva decadenza di queste assemblee, che non riescono più — tra l'altro — a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica locale. In tal modo si verifica l'assurdo che mentre diventa sempre più difficile amministrare l'ente locale per le complesse e impegnative materie in continua evoluzione, diventa sempre più inadatta e incapace la classe dirigente ad esso preposta. O se ci si imbatte in persone capaci, tale è il loro condizionamento, che le migliori intenzioni restano inattuato.

In particolare la figura del sindaco si è ridotta alla mera espressione di un gruppo — spesso all'interno di uno stesso partito — che designa il proprio rappresentante non già in funzione dell'interesse della comunità, ma del proprio particolare interesse politico ed economico. Ed è per questo che il « primo cittadino » o il

presidente di una amministrazione provinciale, non conoscono più le tradizionali virtù dei civili amministratori, ma conoscono bene le regole del gioco politico clientelare e in cambio del potere locale che ricevono, pongono l'ente a disposizione elettorale del personaggio o del gruppo da cui dipendono.

b) *Carenza di funzionalità degli organi esecutivi.*

Quanto sopra vale anche per le giunte con la precisazione che — dato il sistema di reclutamento dei preposti a tali organi (trattative spesso interminabili tra partiti e dosaggi interni tra gruppi di uno stesso partito) — le formazioni che ne derivano sono per natura incapaci a funzionare, cioè ad elaborare ed attuare programmi.

La giunta, infatti, estratta dal consiglio, risulta composta da un coacervo di interessi contrastanti che mal si concilia con la visione unitaria dei problemi della comunità e con l'esigenza di unità di indirizzo. Spesso l'assessore non è, come dovrebbe, il più diretto e fedele collaboratore del sindaco o del presidente, ma il suo concorrente politico, senza pensare al caso — molto frequente — in cui il sindaco appartiene ad un partito di governo e l'assessore ad un partito di opposizione o comunque fuori dalla coalizione che regge il Governo centrale: la conseguenza è la sostanziale paralisi dell'attività dell'ente di fronte ai grossi problemi contro l'apparenza di una raggiunta governabilità. Del resto il problema delle cosiddette « giunte anomale » caratterizza la lotta politica di questi giorni, con disastrosi effetti per la vita e lo sviluppo dell'ente locale, non tanto a causa dell'« anomalia » quanto per la fragilità di tutte le coalizioni rette da interessi partitocratici.

c) *Inutilità del consiglio, ridotto a mero organo di ratifica.*

Se la giunta è per sua natura, cioè per il sistema che la esprime, strumento inef-

ficiente perché disgregante e contraddittorio, il consiglio si appalesa sempre più vuoto di contenuto, di prerogative e di prestigio. Basti considerare che, pur essendo fino ad oggi riservate al consiglio le decisioni su quasi tutte le materie e di certo su tutte quelle più importanti, tali decisioni vengono sistematicamente adottate dalla giunta, con i poteri del consiglio, attraverso la delibera d'urgenza che — riservata dalla legge ai casi eccezionali — è ormai entrata nell'uso corrente. In conseguenza di ciò il consiglio, già qualitativamente debole, viene esautorato ed avvilito fino a diventare strumento passivo di ratifica delle decisioni dell'esecutivo.

D'altra parte la totale assenza della rappresentanza delle competenze ed il rigido inquadramento dei gruppi consiliari nella disciplina di partito, tolgono a questo organo — sempre più isolato dall'opinione pubblica e sempre più screditato — ogni autonoma volontà e perfino ogni vigore dialettico. Se ne accorge il disegno governativo che però risolve in senso autoritario senza garanzie.

#### B. I criteri ispiratori della proposta misina.

Da queste constatazioni prende le mosse la nostra proposta che, volendo garantire la libertà del cittadino ed il metodo della rappresentanza, vuole al tempo stesso restituire funzionalità all'ente ed efficienza ai tre organi che lo governano: consiglio, giunta, sindaco o presidente.

##### a) Il consiglio.

Se il difetto del consiglio è nella crisi della rappresentanza e quindi nella sua struttura squisitamente politica, nella sua inadeguatezza a rappresentare l'intera comunità, il rimedio non può che incidere nella struttura stessa che deve essere aperta alla piena partecipazione civica.

Così, senza togliere valore alla rappresentanza politica eletta a suffragio universale, si chiede di integrare l'assemblea con la rappresentanza delle categorie produttrici, cioè delle categorie economiche, sociali e culturali, effettivamente operanti nel territorio dell'ente.

Si realizza in tal modo, con la fusione della politica e delle competenze, la rappresentanza totale del cittadino e dei suoi interessi nell'ambito dell'assemblea dove appunto ha ingresso l'individuo come espressione politica e come rappresentante di categoria.

##### b) La giunta.

L'attuale sistema di elezione dell'organo esecutivo è fuori da ogni logica e da ogni corretta regola amministrativa. Non è, infatti, pensabile che un organo, chiamato ad amministrare la comunità sotto la guida del sindaco o del presidente, venga eletto senza il concorso determinante di chi tale organo deve presiedere e guidare.

La scelta dei collaboratori, cioè, non può avvenire dal basso, in modo disarmonico e contraddittorio, ma deve essere riservata a colui il quale, assumendo l'onere di governare, ha interesse a circondarsi di persone capaci e responsabili, tese al comune impegno di lavoro; persone che il candidato eletto dal popolo sceglie nel ricco vivaio della intera comunità, quindi anche fuori dal ristretto ambito del consiglio. Di modo che mentre da un lato la giunta nominata porta ad una maggiore snellezza e rapidità di decisioni e ad un più alto spirito di collaborazione tra i prescelti, dall'altro diventa strumento per acquisire all'ente le migliori energie e le più qualificate competenze, estraendole da quel fecondo ambiente ignorato dalle liste dei partiti o riluttante ad entrarvi. Del resto la nomina della giunta da parte del sindaco o del presidente, appare come logica conseguenza della elezione popolare diretta del capo dell'amministrazione.

c) *Il sindaco e il presidente della provincia.*

Da molto tempo è scomparsa al vertice delle amministrazioni locali la virtù civica. Competenza, amore per la comunità, sono ricordi di amministratori d'altri tempi. Oggi il « primo cittadino » non è che il frutto di combinazioni e compromessi, tra le forze politiche, di fronte ad una comunità del tutto esclusa. La nomina di un sindaco o di un presidente della provincia è ridotta ad un fatto privato tra alcuni *leaders* locali e lo stesso intervento del consiglio si riduce ad una pura formalità, e in questa contesa privata non prevale mai la persona più idonea e preparata.

d) *La nomina del sindaco e la riforma podestarile.*

Agli inizi della vita unitaria dello Stato italiano il sindaco veniva scelto tra i consiglieri comunali residenti nel comune, ma la nomina era riservata al re (legge 20 marzo 1865), secondo un saggio principio di sintesi tra autorità e libertà: libertà garantita dalla elezione del consiglio, funzionalità ed autonomia dell'organo assicurate dall'intervento dell'autorità. Il primo cittadino — che rimaneva in carica tre anni — trovava cioè il massimo della investitura, quella del popolo e quella dello Stato, in un felice incontro che, limitando ed esaltando al tempo stesso libertà ed autorità, gli conferiva la più completa dignità e il più alto prestigio.

In seguito, con legge 30 dicembre 1888, si affidò l'elezione del sindaco al consiglio comunale, limitatamente ai comuni capoluoghi di provincia o con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, e solo con legge 29 luglio 1896 il principio della elettività della carica fu esteso a tutti i comuni.

Nel 1926 (legge 4 febbraio 1926, n. 237, e regio decreto-legge 3 settembre 1926, n. 1910) fu attuata la riforma pod-

starile: il podestà, nominato dal re, assumeva le attribuzioni del consiglio e della giunta.

Dopo una esperienza di trent'anni si ritenne di mutare radicalmente l'assetto delle amministrazioni locali, con un ritorno alle origini cioè con il capo dell'amministrazione nominato dall'alto, ma questa volta senza la preventiva elezione popolare degli amministratori.

È interessante richiamare i motivi adottati a sostegno della riforma, rileggendoli nella relazione dell'onorevole Maraviglia alla Camera dei deputati sulla legge del 1926, motivi che — a parte le concezioni del nuovo regime — traevano origine dalle « miserevoli condizioni » degli enti locali, soprattutto dei piccoli comuni, condizioni che oggi si riproducono, spesso ingigantite.

« ... L'abbandono del sistema elettorale è il risultato della convergente azione di due fattori. Da un lato la constatazione delle condizioni miserevoli in cui versano i piccoli comuni e della incapacità assoluta dei medesimi a darsi delle amministrazioni, non diciamo eccellenti, ma appena rispondenti allo scopo. Dall'altro lato, il convincimento dottrinale che la rappresentanza debba essere intesa come una designazione di capacità e nulla più, e che quindi il sistema elettorale, che ne è la conseguenza, sia da applicare soltanto nei casi nei quali esistono le condizioni per poter raggiungere quel risultato. Ma da scartarsi dove tali condizioni non esistono.

La relazione ministeriale, che precede il disegno di legge, fa una pittura assai fosca, ma perfettamente realistica delle condizioni di deperimento in cui versa la enorme maggioranza dei piccoli comuni divenuti campi di lotta delle fazioni locali per la conquista dei poteri comunali, dei quali, poi, abusano con danno della pace pubblica e degli interessi della collettività. E non è proprio il caso di intrattenersi più oltre su tale dolorosa realtà, che è sotto gli occhi di tutti. Giova piuttosto illustrare un po' meglio

l'estensione e la portata del principio teorico che abbiamo assunto a fondamento del nuovo istituto, che viene introdotto nell'ordinamento amministrativo, col progetto di legge in esame. La rappresentanza concepita come designazione di capacità non è un principio nuovo e tanto meno di marca fascista. Eminentissimi giuristi di parte liberale non solo lo enunziarono, ma lo contrapposero alla teoria del mandato, che era ed è tuttora la teoria dominante nella scuola ».

Al termine dell'ultimo conflitto l'ente locale venne provvisoriamente affidato ad amministratori nominati dal prefetto, fino alla ricostituzione delle amministrazioni su basi elettive, sancita dal decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1.

Respinta in blocco la lunga esperienza podestarile, si restaurava — senza modifiche — il sistema di fine ottocento. Si rifiutava, cioè, totalmente una esperienza che pur negli inconvenienti del sistema e negli inevitabili errori delle scelte, aveva lasciato tracce di illuminate ed oneste amministrazioni.

Le conseguenze di tanta miopia politica sono evidenti.

e) *Un intervento risolutore che guiderà il cambiamento.*

Senza divagazioni il MSI-destra nazionale, che pur presenterà emendamenti minori al testo in esame per correttezza politica, concentrerà la battaglia in Assemblea sui tradizionali punti-forza della propria idea riformatrice:

elezione popolare diretta del sindaco e del presidente della provincia;

nomina delle giunte da parte dei capi eletti dal popolo con potere di scelta fuori dai consigli;

integrazione delle assemblee elettive con la rappresentanza delle categorie produttrici.

Di questa basilare riforma parziale hanno subito bisogno comuni e province e tutti gli altri enti locali sui quali dovrà calarsi il principio presidenzialista quale moderna forma di democrazia diretta integrata da un tipo nuovo di democrazia rappresentativa. Poi da questa base potrà svilupparsi la grande riforma di tutto il potere territoriale: dalle regioni al più piccolo ente locale.

FRANCO FRANCHI, *Relatore  
per la minoranza*