

COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI

I

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 GIUGNO 1990

*(Ai sensi dell'articolo 143, comma 3, del regolamento della Camera)*AUDIZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO, ONOREVOLE ANTONIO GAVA, SUI
PROBLEMI CONNESSI ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 8 GIUGNO 1990, N. 142,
« ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI ».

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Audizione del ministro dell'interno, onorevole Antonio Gava:	
Labriola Silvano, <i>Presidente</i>	3, 5, 7, 8, 11, 12, 13, 15, 17, 19, 20, 23, 24
Cardetti Giogio (PSI)	13, 14, 15
Ciaffi Adriano (DC)	8, 9, 10, 11, 12, 13, 20, 23
Ferrara Giovanni (PCI)	3, 9, 15, 16, 17, 19, 20
Franchi Franco (MSI-DN)	20, 22, 23
Gava Antonio, <i>Ministro dell'interno</i>	4, 5, 7, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 21, 24
Novelli Diego (PCI)	20, 21
Riggio Vito (DC)	20, 24
Strumendo Lucio (PCI)	5, 14
Tassi Carlo (MSI-DN)	3, 4, 5, 7, 8, 9

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15.

Audizione del ministro dell'interno, onorevole Antonio Gava, sui problemi connessi all'attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, « Ordinamento delle autonomie locali ».

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 3, del regolamento, del ministro dell'interno, onorevole Antonio Gava, sui problemi connessi all'attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, « Ordinamento delle autonomie locali ».

Scopo dell'odierna audizione è di effettuare un primo esame dei problemi applicativi della nuova normativa sulle autonomie locali che, come è noto, è giunta finalmente all'approvazione definitiva grazie all'impegno del Parlamento e del Governo, ma anche — mi permetto di sottolinearlo — per merito particolare di questa Commissione.

È nostra intenzione seguire lo stesso metodo che abbiamo adottato, con risultati positivi, rispetto alla soluzione del problema, che si trascinava fin dall'epoca della proclamazione della Repubblica, connesso all'opportunità di garantire un'adeguata normativa in materia di ordinamento delle autonomie locali. Si tratta di un risultato che abbiamo finalmente conseguito e, quindi, intendiamo continuare a percorrere, anche sotto il profilo applicativo, la strada già intrapresa. Il Governo, dal canto suo, deve essere consapevole che non sarà lasciato solo nella realizzazione di questa difficile opera, dal momento che il Parlamento lo seguirà passo per passo ...

GIOVANNI FERRARA. ... esercitando un opportuno controllo!

PRESIDENTE. Onorevole Ferrara, più che di controllo, si tratta di collaborazione. Sulla materia in esame, infatti, abbiamo stabilito una felicissima collaborazione con il Governo. Di questo sono particolarmente lieto, dal momento che, a mio avviso, il Parlamento ed il Governo, in quanto organi di indirizzo, sono configurabili alla stregua di due rami appartenenti alla stessa pianta. In definitiva, non vi è contraddizione ...

GIOVANNI FERRARA. Dipende dal punto di vista della maggioranza o dell'opposizione.

PRESIDENTE. Il Parlamento solitamente parla attraverso la maggioranza; quando ciò non avviene, onorevole Ferrara, spesso il Parlamento sproloquia.

CARLO TASSI. Il Parlamento parla sempre attraverso la maggioranza!

PRESIDENTE. Constatata l'intesa perfetta emersa dalle interruzioni dei colleghi Ferrara e Tassi riterrei opportuno procedere nei nostri lavori.

GIOVANNI FERRARA. Signor presidente, lei vuole sempre celiare ...

PRESIDENTE. Onorevole Ferrara, dal momento che dell'odierna seduta è stata disposta la resocontazione stenografica, lei potrà constatare in seguito come non sia stato io a proporre la celiaria e che, comunque, si è registrata una coincidenza di valutazioni tra la sua dichiarazione e

quella dell'onorevole Tassi. D'altronde, si tratta di coincidenza ovvia, dal momento che siete scherati entrambi con le opposizioni.

Nell'esprimere la nostra gratitudine al ministro dell'interno per aver sollecitamente aderito all'invito della Commissione, vorrei precisare che nel corso della seduta odierna procederemo ad esaminare la prima circolare applicativa emanata dal ministero, la quale, per la verità, reca una data precedente a quella della pubblicazione della legge sulla *Gazzetta Ufficiale*. Si tratta di un aspetto che dimostra la solerzia del Governo, rispetto alla quale, personalmente, esprimo soddisfazione.

Vi sono aspetti della circolare che meritano un approfondimento, e ritengo che senz'altro interverranno ulteriori precisazioni ministeriali sulla base dell'esperienza che andrà maturandosi.

In particolare, vorrei attirare l'attenzione dei colleghi e del ministro su un punto molto importante, tra l'altro affrontato in modo positivo dalla circolare. Mi riferisco alla materia, totalmente nuova, degli statuti. Si tratta di un punto sul quale ritengo che la nostra Commissione potrà lavorare proficuamente durante il periodo che ci separa dalla sospensione dei lavori parlamentari in concomitanza con la pausa estiva. A tale riguardo, formulo fin d'ora la proposta di prevedere una serie di audizioni con i rappresentanti dei giuristi, degli amministratori e delle forze sociali interessate, allo scopo di realizzare le condizioni che consentano di far passare attraverso il « varco » dello statuto tutti gli elementi possibili, ovviamente nel rispetto delle leggi e della Costituzione, sì da pervenire al rimodellamento — mi si consenta questo termine — delle leggi che disciplinano le autonomie locali, prendendo in considerazione le esigenze delle singole zone del territorio nazionale.

Si tratta di una proposta che potrebbe risultare utile, anche perché gli 8 mila consigli comunali italiani dovranno dedicarsi, di qui a qualche settimana, allo studio dei criteri di organizzazione dei rispettivi statuti. Non è certo nostra in-

tenzione lasciare soli i comuni in questa fase, né riteniamo sufficiente l'« accompagnamento » rappresentato dalle amorevoli cure dell'amministrazione civile dell'interno. In definitiva, lavorando insieme, ascoltando i rappresentanti dei giuristi, dei sindacati, degli imprenditori, degli artigiani e degli amministratori, potremmo senz'altro svolgere un lavoro utile per gli enti locali.

Fatte queste premesse, chiedo al ministro dell'interno se intenda intervenire per svolgere considerazioni integrative oppure se si riservi di replicare ai quesiti che saranno posti dai colleghi.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Non ritengo opportuno svolgere un vero e proprio intervento e, pertanto, mi limito ad esprimere il mio ringraziamento al presidente, anche in riferimento alla proposta testé formulata, nonché alla Commissione per il lavoro svolto finora.

È stato fatto un riferimento — a tale riguardo taluno ha scherzosamente parlato di celia — alle modalità di formazione della volontà di un organo collegiale. Desidero precisare che tale volontà, qualunque sia l'organo collegiale in questione, si forma attraverso la manifestazione di una volontà di maggioranza. Tuttavia, questo non esclude che ciascuna volontà, singolarmente considerata, abbia contribuito a costituire quella che poi diviene la volontà del Parlamento. Cioè, non bisogna mai confondere il modo di formarsi della volontà di un organo collegiale con l'espressione singola ... Capisco che l'onorevole Tassi dica che sono passate le proposte della maggioranza, ma in questo caso non è neanche vero.

CARLO TASSI. Lei non ha capito! Forse, glielo spiegherò dopo.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. La ringrazio per avermi detto che non ho capito. Un mio amico ricorre sempre a questa frase ed io mi sforzo di dire che non mi sono spiegato. Questo vivace inizio dell'audizione è un modo per superare la sonnolenza postprandiale ...

CARLO TASSI. Sono nato sopra il 38° parallelo ...

PRESIDENTE. Onorevole Tassi, le sarei grato se consentisse al ministro Gava di continuare.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Nella formazione di questa legge tutte le forze politiche hanno dato un notevole contributo, apportando significative innovazioni rispetto al testo originario, anche se poi ciascuno ha espresso il suo giudizio conclusivo in ordine all'approvazione del provvedimento.

Ho ritenuto di dover emanare immediatamente la circolare — che reca la data del 7 giugno 1990, in quanto in un primo momento ritenevo che la pubblicazione della legge sulla *Gazzetta Ufficiale* sarebbe avvenuta quel giorno, anche se poi è stata posticipata all'8 giugno (*Commenti del deputato Tassi*) — sia perché la ritenevo importante rispetto ad un provvedimento così innovativo, sia perché ho voluto attribuire ad essa il significato di un nuovo modo con il quale si deve atteggiare anche l'amministrazione dell'interno, al centro e in periferia. Così come nei confronti del provvedimento sulla droga, è evidente che il lavoro compiuto dal Parlamento deve trovare il pieno rispetto negli organismi deputati in parte alla sua attuazione.

Non ritengo di dover illustrare nel dettaglio la circolare, che peraltro pone problemi interpretativi per la cui soluzione confido nella collaborazione continua con la Commissione. Condivido la sottolineatura del presidente in merito al fatto che, come abbiamo ripetuto più volte, questa è una legge di principi la cui attuazione, quindi, necessiterà dell'esercizio dell'autonomia degli enti locali, attraverso il ricorso alla competenza statutaria e regolamentare.

Sono già sorti problemi interpretativi e la circolare contiene alcune soluzioni, anche se al Ministero continuano a pervenire altri interrogativi. Ho comunque respinto l'ipotesi per la quale da parte del Ministero vi dovesse essere una iniziativa volta a fornire una indicazione in merito

alla formulazione degli statuti. Mi auguro che ciò non avvenga neanche da parte delle associazioni dei comuni, perché penso che ogni comune debba essere in grado di esaltare le proprie peculiarità. Il Ministero ha solo fornito la propria disponibilità a dare i chiarimenti necessari e soprattutto ad individuare, in base alla legge, quali aspetti devono essere necessariamente regolamentati dagli statuti, perché diversamente potrebbe insorgere una situazione di difficoltà da parte dei singoli comuni. Tenendo conto che vi sono comuni grandi e attrezzati ed altri estremamente piccoli, il Ministero, attraverso una banca dati in collaborazione con le associazioni, si propone soltanto di fornire chiarimenti ed indicazioni che comunque saranno affidati esclusivamente alla discrezionalità ed all'autonomia dell'ente. Cioè, non costituiranno prescrizioni vincolanti, come è richiamato anche nella circolare.

Mi fermo qui, restando in attesa di eventuali domande da parte degli onorevoli deputati alle quali, se mi sarà possibile, risponderò immediatamente, altrimenti mi riserverò di farlo in un momento successivo, anche se, avendo collaborato alla stesura della circolare, credo di essere in grado di rispondere in questa stessa seduta alle richieste di chiarimento.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare che una lodevole iniziativa del dipartimento istituzioni del Servizio studi della Camera ci consente di disporre di un testo molto utile contenente il confronto tra la legge n. 142 del 1990 e la circolare del Ministero dell'interno del 7 giugno scorso, oltre ad una breve nota sul procedimento di formazione della legge.

Do la parola all'onorevole Strumendo.

LUCIO STRUMENDO. Innanzitutto, ringrazio il ministro Gava sia per la tempestività con cui ha emanato la circolare sia per la sua disponibilità a svolgere un confronto sull'inizio di una fase molto importante per la vita dei comuni.

Qualcuno ha detto — mi pare che l'espressione possa essere condivisa — che

per le amministrazioni comunali si apre una fase costituente, il che dimostra l'importanza di questo momento.

Per quanto mi riguarda, nell'avvertire l'esigenza di un confronto con il ministro dell'interno sugli adempimenti conseguenti alla legge n. 142 del 1990, ero mosso da una preoccupazione che la lettura della circolare e del pregevole documento del Servizio studi mi pare abbia fugato. La mia preoccupazione era che potessimo trovarci di fronte ad una circolare che avrebbe potuto anche forzare, in una direzione o nell'altra, il senso della legge.

In un certo senso vi era da parte mia l'intenzione di esprimere un messaggio preventivo, nel senso di dire che gli atti amministrativi e gli adempimenti previsti dalla legge n. 142 del 1990 da parte del Ministero dell'interno avrebbero dovuto essere preceduti da una valutazione in sede di Commissione affari costituzionali, come segno di una collaborazione molto proficua che nell'*iter* di quella legge si è manifestata più volte.

Mi pare, in sostanza, che il testo della circolare non sollevi problemi di questa natura, ad eccezione di un aspetto al quale dedicherò un riferimento puntuale nel prosieguo del mio intervento. Anch'io, comunque, riterrei opportuno utilizzare l'occasione offertaci dall'esame della circolare del Ministero dell'interno per individuare un percorso non tanto di controllo, quanto, piuttosto, di collaborazione, in ordine ad una serie di questioni connesse all'applicazione della legge n. 142.

Il presidente Labriola, molto opportunamente, ha individuato l'aspetto più importante e significativo, relativo, cioè, alla predisposizione degli statuti. Ritengo si debba confermare l'inopportunità di predisporre uno statuto-tipo che, a mio avviso, imbriglierebbe la ricerca di soluzioni corrispondenti alla ricchezza ed alla pluralità delle esperienze maturate dai nostri comuni, sia quelli minori sia quelli di grosse dimensioni. Tuttavia, si pone un problema (del resto, nel corso di queste settimane si è registrato un orientamento

in tal senso) emerso nell'ambito di numerose amministrazioni comunali, soprattutto quelle minori, le quali sono alla ricerca di suggerimenti e di soluzioni che, in alcuni casi, sembrerebbero essere orientati proprio all'ipotesi dello statuto-tipo.

Sotto un diverso profilo, non dobbiamo dimenticare come (si tratta di un aspetto già richiamato dal presidente), contestualmente alla individuazione del Ministero dell'interno in qualità di interlocutore, con particolare riferimento al *pool* di esperti che ha atteso alla redazione della circolare, una serie di altre organizzazioni (cito, per esempio, l'ANCI, l'UPI, la Lega delle autonomie locali, la CISPEL) e presumibilmente, anche centri di ricerca, esperti, giuristi, associazioni e società private, si siano dichiarate disponibili a fornire le loro prestazioni (in questo caso remunerate), che probabilmente verranno utilizzate in « fotocopia », con effetti che senza dubbio ridurranno l'arricchimento della fase costituente (che è invece nostra intenzione concorrere a sviluppare), facendo registrare costi inutili per i comuni italiani.

Pertanto, nell'esprimere apprezzamento e consenso sull'iniziativa preannunciata dal presidente, sottolineo anch'io l'opportunità di avviare una fase di indagine conoscitiva, coinvolgendo una serie di interlocutori da individuare in base alla loro importanza (per esempio, giuristi e rappresentanti delle associazioni delle autonomie locali). Penso, inoltre, solo per citare un titolo, all'associazione del movimento federativo democratico che, nella giornata di ieri, ha svolto, forse troppo frettolosamente, un seminario al fine di esaminare il rapporto intercorrente tra gli statuti ed i diritti dei cittadini. Sappiamo tutti che in questa materia sono pendenti in Parlamento diverse proposte di legge, per cui risulterebbe senz'altro utile riuscire a mettere insieme, attraverso una ricognizione che potrebbe essere opportunamente condotta dalla nostra Commissione, una serie di adeguati suggerimenti ed indicazioni per la predisposizione degli statuti, in modo che que-

sti ultimi possano rappresentare « il prodotto » delle assemblee elettive chiamate a predisporli.

Un ulteriore aspetto caratterizzato da un notevole grado di problematicità è rappresentato dalla questione delle aree metropolitane, con tutte le implicazioni connesse alla loro delimitazione territoriale. Sotto questo profilo, rileva in modo particolare la diversità dei sistemi elettorali previsti per le aree metropolitane (collegio uninominale a base provinciale e particolari criteri per i comuni che si costituiranno nell'ambito di ciascuna area metropolitana).

La terza questione che vorrei sottoporre all'attenzione del presidente e del ministro, oltre che dell'intera Commissione, è rappresentata dalla correlazione (che non può che essere di carattere molto stringente, ove si consideri la natura della legge di principi che abbiamo approvato) tra la normativa sulle autonomie locali e la legislazione tuttora *in itinere*. Il presidente Labriola ed il collega Ciaffi, che è stato relatore sulla legge n. 142, sanno bene a cosa mi riferisco; per esempio, è in fase di avvio la discussione in Assemblea della legge sull'ordinamento sanitario, rispetto alla quale si registrano taluni segnali non solo di mancato riconoscimento del parere da noi formulato, ma addirittura di dissociazione con i principi contenuti nella legge sulle autonomie locali, sia per quanto riguarda i comuni, sia per quanto concerne i loro consorzi ed aziende (abbiamo, infatti, individuato un modello, che io ritengo di condividere, che mi pare possa essere compatibile anche con un moderno ed efficiente servizio sanitario); su questa, come su altre correlazioni, è nostro dovere vigilare.

L'ultima considerazione, onorevole ministro, è riferita all'articolo 38 ed alla corrispondente precisazione contenuta nella circolare. Si tratta di verificare se anche in questa sede possa essere convalidata un'opinione (la circolare, a mio avviso, risulta abbastanza equivoca al riguardo) in base alla quale, a proposito delle attribuzioni del sindaco nel settore

sanitario, si conferma la sua competenza (e non quella del prefetto), in ordine all'emanazione di ordinanze in materia di igiene pubblica, prevedendo l'intervento del prefetto soltanto per eventuali azioni sostitutive, in caso di inadempienza del sindaco.

PRESIDENTE. Nel ringraziare l'onorevole Strumendo, ritengo che, considerato l'orientamento assunto dal dibattito, il ministro concordi nel ritenere maggiormente opportuno rispondere unitariamente, in sede di replica conclusiva, ai quesiti posti.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Sì, signor presidente, ritengo senz'altro opportuno intervenire al termine della discussione.

CARLO TASSI. Vorrei innanzitutto rivendicare la serietà del mio lavoro, dal momento che *castigat ridendo mores* non significa « frusta, ridendo, i negri », bensì « correggere i costumi ridendo », principio al quale, per mia natura mi ispiro e continuerò ad ispirarmi sempre. Signor ministro, quando ho dichiarato che la volontà della maggioranza corrisponde sempre a quella del Parlamento, ella non mi ha capito o — come ha detto lei — non mi sono spiegato bene ... Quest'ultima espressione, in realtà, è utilizzata dagli avvocati, quando affermano di « leggere a se stessi », mentre io non ho mai letto a me stesso, ma solo al giudice o alla controparte; leggere a se stessi è un'ipocrisia dalla quale mi sento assolutamente libero.

Intendevo precisare, in sostanza, che la volontà del Parlamento corrisponde sempre a quella della maggioranza, anche quando non si tratta della maggioranza precostituita. Accade, anche se non sufficientemente spesso, che vengano approvate leggi che non sono espressione della volontà del pentapartito ma che, tuttavia, rappresentano la volontà del Parlamento, perché, se non sbaglio, è questa l'essenza della democrazia, in particolare di quella parlamentare.

Chiarite queste cose — perché è giusto dare a Cesare quel che è di Cesare e a Tassi quel che è di Tassi (non accetto assolutamente che non mi si dia quel che mi spetta!) — volevo porre alcune questioni.

Gli statuti costituiscono un problema grave ed apprezzo la volontà ministeriale pregiudiziale e preliminare. La circolare è stata emanata il giorno prima che la legge fosse pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*; *felix culpa*, signor ministro, questa è l'unica cosa su cui sono d'accordo con lei. Il rischio che corriamo, oltre ad altri che non è il momento di richiamare, è quello del caos, anche per gli statuti.

Il mio gruppo ha condotto una battaglia contro gli statuti comunali, perché, signor presidente, abbiamo rispetto del cittadino! Una volta che vi saranno 8 mila statuti comunali, il cittadino italiano avrà l'obbligo di conoscerli. Il povero avvocato di provincia, come io sono, dovrà conoscere, oltre alle leggi regionali e nazionali, ai regolamenti, agli usi ed alle consuetudini, anche gli statuti comunali.

PRESIDENTE. Non dimentichi i regolamenti comunitari, che sono autoapplicativi, gli usi civici, le prassi e le circolari.

CARLO TASSI. Non mi spaventi, signor presidente. Lei sa che una sentenza della Corte costituzionale afferma che non è più applicabile in modo assiomatico l'articolo 5 del codice penale. Vi è un tale caos legislativo, almeno in alcune branche dell'ordinamento, per cui non si può imputare al cittadino la mancata conoscenza di certe norme.

Non sarebbe il caso che lo stesso Ministero dell'interno — che ha dato prova di tanta intraprendenza nell'emanare la circolare il giorno precedente all'entrata in vigore della legge — fornisca un canovaccio di statuto tale da costituire un indirizzo per i tanti comuni?

Bisogna avere un po' di comprensione per i poveri e tra i poveri vi sono almeno 4 mila comuni italiani che non hanno un segretario comunale se non « a scavalco »,

a mezzadria, o meglio a « terzeria », cioè un segretario comunale che viaggia tra due, tre o quattro comuni. Non sarebbe il caso di mettere all'opera il *pool* di esperti per proporre un canovaccio di statuto, in modo che al comune sia lasciata la possibilità di affrontare solo i problemi essenziali, non perdendo tempo su norme che dovrebbero essere uguali per tutti, ma concentrando l'attenzione su quella parte di attività che è essenziale poter diversificare, nel rispetto delle norme gerarchicamente sovraordinate, da comune a comune?

Resta il problema delle aree metropolitane. Tra l'altro, si sono costituite come tali anche quelle di Firenze e di Bologna che non so come, dove e quando possono essere qualificate come aree metropolitane. Inoltre, si sono aggiunte nuove province a quelle esistenti, tra cui quella di Prato che non si riesce a comprendere come possa collimare con l'area metropolitana di Firenze.

Contro la nostra volontà, la provincia è stata definita come « ente intermedio ». Nella circolare si attribuisce al termine « intermedio » un significato positivo e di questo, signor ministro, le do atto, perché la provincia è ente autonomo, autarchico e territoriale, con pari dignità rispetto alla regione ed al comune. Signor ministro, lei pensa che possa essere mantenuto per la provincia l'obbroscio concetto di « ente intermedio »?

ADRIANO CIAFFI. Ringrazio lei, signor presidente ed il ministro Gava per questa occasione di incontro per una prima riflessione su una legge che da pochi giorni è entrata in vigore. Il ministro dell'interno merita altresì un ringraziamento per aver puntualmente messo i comuni in condizione di sciogliere alcuni dei principali nodi interpretativi della legge, attraverso una circolare sulla quale esprimo un giudizio sostanzialmente positivo.

Indubbiamente, una legge organica e complessa come quella sulle autonomie locali ha creato una serie di problemi per quasi tutti i comuni i cui consigli sono stati rinnovati dopo le elezioni del 6

maggio scorso. Si tratta di problemi sorti ancora prima di quelle elezioni, in attesa dell'entrata in vigore della legge. Questo è il motivo della emanazione della circolare il giorno precedente alla pubblicazione della legge sulla *Gazzetta Ufficiale*. Infatti, per gli eletti i primi problemi sono sorti in sede di formazione del consiglio comunale a cominciare dal soggetto titolare della convocazione dell'organo: chi è il consigliere anziano? È il precedente sindaco? Le norme precedenti devono intendersi prorogate fino all'entrata in vigore dello statuto? La circolare, che poteva fruire di un lavoro preparatorio saggiamente predisposto in vista dell'approvazione della legge, ha chiarito gran parte di questi dubbi.

Come diceva giustamente il presidente, è necessario accompagnare i primi mesi di applicazione della legge con un confronto che veda coinvolti il Governo, la componente amministrativa e la dottrina, al fine di pervenire ad una riflessione tecnicamente più propria su una normativa che è ormai già vigente. La tecnica ermeneutica può essere utile anche al legislatore, che attraverso di essa può correggere eventuali carenze od equivocità della norma.

Anche per aver svolto la funzione di relatore sul disegno di legge sulle autonomie locali, ho sentito il dovere di leggere in modo approfondito ed anche critico la circolare, per individuare una sorta di coerenza tra il contenuto della legge e quanto gli uffici del ministero hanno elaborato.

Tralasciando gli aspetti più specifici, vorrei proporre una serie di considerazioni (ovviamente, si tratta di interpretazioni opinabili), che intendo sottoporre all'attenzione della Commissione affinché rifletta opportunamente, alla luce della volontà legislativa unitariamente manifestata. Naturalmente le osservazioni che risultassero unanimemente condivise e *ictu oculi* accettabili, dovrebbero essere considerate come un suggerimento da indirizzare all'Esecutivo, cui spetta il compito della corretta applicazione della

legge sotto il profilo amministrativo, nella prospettiva di individuare canoni interpretativi che recepiscano l'orientamento della nostra e di altre Commissioni; mi risulta, infatti, che anche la Commissione affari costituzionali del Senato sia intenzionata a procedere ad una verifica sulla base di una collaborazione con il Governo ed, in particolare, con il ministro dell'interno.

Concordo fino a un certo punto sulla richiamata inopportunità di procedere alla predisposizione di bozze di statuto, nel senso che, nonostante condivide lo spirito politico posto a base di tale orientamento (si consideri, infatti, che il grado di autonomia è tale da non sopportare alcun condizionamento), non aderisco ad una interpretazione radicale di tale visione che, a mio avviso, è di natura illuministica. Infatti, esiste una miriade di comuni troppo piccoli, per cui è difficile pensare che questi possano agire senza un efficace sussidio tecnico (non politico), nell'ambito dell'attività di predisposizione dei rispettivi statuti. Pertanto, una sorta di statuto ragionato e problematico, fondato su opzioni di scelta e modulazioni diverse in rapporto all'entità ed alla grandezza del comune andrebbe predisposta da qualcuno...

GIOVANNI FERRARA. Chi dovrebbe essere questo « qualcuno » ?

ADRIANO CIAFFI. Il qualcuno sono senz'altro Ferrara e Ciaffi, ma potrebbe essere anche il Ministero dell'interno.

In sostanza, ritengo che sia opportuno assicurare adeguate forme di aiuto. Siete tutti consapevoli (mi rivolgo, in particolare, al collega Novelli) del fatto che l'introduzione degli statuti comporterà la caduta degli ideologismi nella storia delle autonomie locali. In pratica, a fronte dell'introduzione degli statuti, si porrà la necessità, nel giro di uno, due o tre anni...

CARLO TASSI. Il collega Ciaffi è molto ottimista...

ADRIANO CIAFFI. ... di operare una verifica non in rapporto a costruzioni pre-costituite, bensì in riferimento all'efficacia ed alla funzionalità pratica dei nuovi istituti.

Nel convegno svoltosi ieri — richiamato in precedenza dall'amico e collega Strumendo — è stato sostenuto che nell'ipotesi in cui in materia di partecipazione e di decentramento ci ispirassimo ad una visione illuministica ed astratta, nel senso di prevedere anche per i piccoli comuni rurali una miriade di istituti referendari di democrazia diretta, è probabile che la vecchia saggezza contadina finirà con lo scavalcare gli statuti proposti e si orienterà verso la previsione di istituti diversi, quali, per esempio, l'assemblea dei cittadini o, sul modello svizzero, l'assemblea dei capifamiglia, affermando in tal modo un orientamento maschilista e familistico proprio di una certa tradizione.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Nel nostro ordinamento marito e moglie sono considerati allo stesso livello.

ADRIANO CIAFFI. Si pone, in definitiva, l'esigenza di confrontarci adeguatamente con una determinata realtà. In tale contesto, è necessario che qualcuno si impegni a sussidiare l'azione dei comuni, in considerazione anche dei tempi ristretti che abbiamo di fronte, oltretutto della necessità di fruire dell'apporto di movimenti popolari che partecipino alla redazione degli statuti. Si pone, inoltre, la contestuale esigenza di mobilitare l'associazionismo di base e, in questo senso, potrebbe risultare utile predisporre una sorta di canovaccio in materia.

Infine, va considerato che lo statuto non è soltanto l'espressione di una libera creatività, ma che la sua introduzione comporterà anche la sostituzione delle norme abrogate. Per tale ragione gli statuti potranno essere liberi ma non incompleti, dal momento che, ove ciò accadesse, risulterebbero privi di regolamentazione vasti ambiti connessi all'organizzazione della vita comunale e provinciale, in conseguenza dell'abrogazione della precedente legislazione. Pertanto, se non sarà

prevista un'adeguata « copertura » normativa in ambito statutario, da realizzarsi comunque nelle forme più libere, potremmo correre il rischio che una serie di processi funzionali del comune risultino privi di regolamentazione.

Condivido le considerazioni svolte dal collega Strumendo in ordine alla necessità che la nostra vigilanza (ovviamente, di natura politica) debba svilupparsi soprattutto in una prospettiva di coerenza; sotto questo profilo, il comma 3 dell'articolo 1 della legge sulle autonomie locali risulta particolarmente innovativo, dal momento che prevede la inderogabilità dei principi. Sul valore da attribuire a tale inderogabilità si è molto discusso e si continua a discutere (lo sa bene il presidente Labriola). È certo, comunque, che, ovviamente se si concorda in tal senso sotto il profilo politico, occorre garantire che il processo innovativo venga agevolato da un Parlamento « fedele », almeno nella prima fase di attuazione della riforma, evitando di smentire le decisioni assunte poco tempo prima.

Svolte queste osservazioni di carattere generale, vorrei proporre, in particolare al ministro Gava, talune osservazioni in ordine alla circolare, al fine di chiarire una serie di preoccupazioni e perplessità.

In un passaggio della circolare si prevede uno strano obbligo di adeguamento degli statuti e dei regolamenti ad un provvedimento che non è ancora legge dello Stato, cioè alla legge di riforma del procedimento amministrativo. Tra l'altro, non è esatto affermare che tale legge abbia applicato le norme del procedimento amministrativo, innanzitutto perché non è possibile considerare come norme le disposizioni in essa contenute, ma anche perché esse fanno riferimento ad altri disegni di legge governativi presentati in Parlamento, sia nella precedente sia nell'attuale legislatura. È evidente che la normativa di attuazione di questa legge non potrà non tener conto della disciplina generale ed adeguare ad essa la regolamentazione degli statuti e dei regolamenti, dal momento che non è possibile richiamare una legge che non esiste.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Il senso è di considerare la possibilità che questa legge ci sia...

ADRIANO CIAFFI. Ho ben compreso il significato del riferimento contenuto nella circolare. Comunque, mi pare eccessivo prevedere un adeguamento rispetto ad una legge non ancora in vigore.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Il procedimento amministrativo...

PRESIDENTE. Sarebbe opportuno svolgere un dibattito ordinato e pacato...

ADRIANO CIAFFI. D'accordo, signor presidente, le chiedo scusa.

La seconda osservazione è riferita ad un altro passaggio della circolare che, a mio avviso, suscita notevoli perplessità. Infatti, non è esatto affermare che il difensore civico, nello svolgimento delle sue attività, debba prevedere opportuni raccordi con l'analoga figura a livello regionale, dal momento che tutte le figure regionali di difensore civico esercitano le proprie competenze nell'ambito dell'amministrazione regionale. Inoltre, nessuna legge regionale prevede l'esistenza di difensori civici legittimati ad interferire su uffici e servizi statali o subregionali. Tra l'altro, nella legge e nella stessa circolare è affermato il principio in base al quale il difensore civico è competente solo rispetto agli uffici ed ai servizi del comune (per tale ragione, infatti, è anche prevista l'istituzione della figura di un difensore civico a livello provinciale).

È opportuno chiarire che la legge ha inteso stabilire un livello di competenze tra i vari enti locali, competenze complementari e non, come si esprime la circolare, integrate.

Il concetto di « competenze integrate » fa sì che la stessa circolare finisca per parlare di sovrapposizioni e di conflitti di competenze sulla stessa materia. In realtà, la legge ha voluto, bene o male, introdurre il concetto di complementarietà: ad esempio, nel settore della difesa del suolo e dell'ambiente, le competenze

della provincia non sono integrabili con quelle del comune, ma sono distinte perché appartengono ad un livello diverso; quindi, sono complementari. Questa precisazione è importante, perché sul problema delle funzioni si svilupperà un ampio dibattito.

Così, a pagina 21 della circolare si legge che: « Nell'attribuzione delle funzioni alla provincia la legge ha continuato a seguire il criterio delle competenze integrate, per cui occorrerà sceverare gli ambiti d'azione dell'amministrazione provinciale da quello concorrente di altri enti ». Non ci sono competenze concorrenti! Vi possono essere nella logica dell'errore e della scarsa chiarezza, come peraltro succedeva anche con il precedente sistema analitico, che avrebbe dovuto essere più chiaro: « tante competenze, così distinte, a me e tante, così distinte, a te »! Oggi abbiamo accettato il criterio della complementarietà orizzontale per livello: le competenze di interesse comunale, da un lato, e quelle di interesse provinciale, dall'altro. L'uso del termine integrazione costringe a parlare di concorrenza.

Nutro dubbi sul fatto che, come afferma la circolare a pagina 38, l'unione di comuni faccia riferimento agli uffici e non agli organi. Come risulta chiaramente dai verbali della discussione in Commissione, si è voluto far riferimento agli organi del comune, non agli uffici.

PRESIDENTE. Lei ha ragione, onorevole Ciaffi. Nelle intenzioni del legislatore e nella dizione letterale della norma è usato il termine organi in senso tecnico, sicché la circolare non può interpretare questo termine in senso atecnico, come riferito agli uffici.

ADRIANO CIAFFI. A pagina 38 la circolare afferma che: « Col termine organi, evidentemente si è voluto fare riferimento alle strutture burocratico-amministrative la cui unificazione è connessa a quella dell'esercizio dei servizi, piuttosto che agli organi costitutivi dei comuni facenti parte dell'unione ». In realtà, pur ricono-

scendo la difficoltà di procedere all'unificazione degli organi, è certo che la legge, propriamente o impropriamente, ha usato il termine organi in senso tecnico, tanto è vero che nella discussione — mi sono riletto i verbali — si è parlato di « più consigli e una sola testa », di « un solo esecutivo » e si è usato il termine « polifunzionale ».

Dobbiamo chiarire questo punto.

PRESIDENTE. Si tratterà di fare un approfondimento più preciso della stessa circolare, dopo di che sarà possibile ottenere entrambi i risultati, sia quello voluto dal legislatore (l'eventuale fusione di organi), sia quello indicato dalla circolare (l'unificazione degli uffici) sotto il profilo della cooperazione e del consorzio degli enti locali che possono prevedere questo risultato.

ADRIANO CIAFFI. La mia era una sottolineatura per impedire che si consolidino determinate interpretazioni prima di aver maturato una profonda riflessione.

La circolare, a pagina 45, attribuisce alla giunta una responsabilità gestionale che, data l'improprietà del termine, si sovrapporrebbe a quella della dirigenza. In realtà, la responsabilità della giunta è esecutiva ed amministrativa, mentre quella della burocrazia è gestionale. La legge ha voluto distinguere tra il compito decisionale politico-amministrativo della giunta ed il compito attuativo, gestionale degli uffici. Per evitare possibili confusioni, sarebbe preferibile usare il termine « amministrativa » o « esecutiva » per definire la responsabilità della giunta, riservando il termine « gestionale » alla burocrazia.

PRESIDENTE. È giusto. Abbiamo discusso a lungo della distinzione tra direzione politica e direzione amministrativa.

ADRIANO CIAFFI. Affinché non sorgano equivoci, è bene precisare anche il significato di quanto la circolare afferma a pagina 53. Infatti, deve essere giudicato cor-

retto il comportamento di chi ha eletto la giunta prima dell'entrata in vigore della legge sulla base della precedente normativa, anche per quanto riguarda il numero degli assessori. La nuova disposizione potrà essere applicata solo nel momento in cui si dovrà eleggere la nuova giunta. La frase usata a pagina 53 della circolare — « di particolare rilievo la disposizione transitoria che apporta immediata variazione al numero degli assessori » — non dev'essere interpretata come introduttiva di un obbligo di immediato adeguamento della composizione della giunta; la legge, infatti, fa riferimento alla immediata applicazione della norma, non all'immediata variazione del numero degli assessori.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. La norma troverà applicazione per le giunte che si costituiranno d'ora in poi.

ADRIANO CIAFFI. Un altro punto importante è quello di cui alla pagina 71 della circolare, in tema di controllo sulle deliberazioni che i consigli e le giunte intendono, di propria iniziativa, sottoporre al comitato regionale di controllo. La circolare afferma che a questo proposito « si introduce una nuova forma di collaborazione a carattere paraconsulativo ». In realtà, quando si è previsto che i consigli e le giunte possano, di propria iniziativa, sottoporre al comitato di controllo certe deliberazioni (oltre agli atti per i quali è prevista la obbligatorietà del controllo), si è inteso attivare una collaborazione non consultiva, ma costitutiva. Una volta assunta la decisione di inviare l'atto al comitato di controllo, questo non si limita ad esprimere un parere, ma ha il potere di annullarlo qualora lo ritenga illegittimo. La *ratio* della legge è quella di consentire al consiglio o alla giunta, a garanzia della legalità della propria azione, di sottoporre al controllo del comitato anche deliberazioni per le quali tale controllo non sarebbe obbligatorio; in questo caso, però, il comitato viene investito della decisione e può, quindi, eventualmente annullare l'atto.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Su questo avrei dei dubbi. Ritengo che il comitato possa tutt'al più esprimere un parere vincolante.

PRESIDENTE. No, signor ministro. La legge è chiara; ha ragione l'onorevole Ciaffi, non si tratta di un'attività consultiva.

ADRIANO CIAFFI. Per fare un esempio, una delibera di assunzione in base alla normativa attuale non dovrebbe più essere sottoposta al controllo del comitato. Tuttavia, qualora la giunta fosse divisa al suo interno potrebbe decidere di inviarla al comitato di controllo affinché decida quest'ultimo. Quella delibera non viene inviata per un parere, ma perché su di essa si pronunci in via definitiva il comitato.

PRESIDENTE. Sì, è vero.

ADRIANO CIAFFI. Questa almeno è la mia interpretazione, non so se condivisa dalla Commissione; si tratta comunque di un problema fondamentale sul quale è quindi necessario un chiarimento.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Rileggerò i verbali della discussione parlamentare, ma non ritengo che si sia inteso rinunciare ad una competenza dell'amministrazione.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, la questione è di grande importanza. A parte l'intenzione del legislatore, che vale fino ad un certo punto, il testo dell'articolo 45, comma 1, della legge è chiaro e ne vorrei dare lettura: « Sono soggette al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni che la legge riserva ai consigli comunali e provinciali nonché quelle che i consigli e le giunte intendono, di propria iniziativa, sottoporre al comitato ». La facoltatività attiene alla promozione del procedimento di controllo, non incide sulla natura di tale procedimento, né tanto meno sul potere di controllo e sulla natura dell'atto attraverso il quale si

esercita tale potere. Dirò di più, il comitato di controllo è obbligato a esercitare il suo potere una volta che il consiglio o la giunta lo abbiano investito.

ADRIANO CIAFFI. Vorrei che queste osservazioni sulla circolare formassero oggetto di riflessione affinché nella pratica si consolidi l'interpretazione che riteniamo più conforme allo spirito della legge ed alla quale poi ci si atterrà nella formulazione degli statuti.

Quindi, vorrei che le mie osservazioni fossero interpretate nello spirito di una maggiore collaborazione, nel senso cioè di confermare l'estrema utilità degli indirizzi forniti, pur evidenziando, nel contempo, la necessità che tali indirizzi, soprattutto in riferimento agli aspetti più delicati, risultino il più possibile coerenti alla nostra volontà di legislatori.

GIORGIO CARDETTI. Anch'io ringrazio il ministro per la tempestività con la quale è stata predisposta la circolare interpretativa della legge sulle autonomie locali, nonché il presidente ed il Governo per la disponibilità manifestata in questa fase; in particolare, senza alcuna intenzione di interferire nella sfera di autonomia degli enti locali, è emerso un orientamento volto a garantire un adeguato ausilio ai comuni per affrontare i problemi emersi in sede di prima applicazione della legge, soprattutto in riferimento alla cosiddetta fase costituente legata alla formazione degli statuti.

È già stato sottolineato (si tratta, tra l'altro, di un aspetto richiamato nella stessa circolare) come l'entrata in vigore degli statuti provocherà automaticamente l'abrogazione della normativa vigente in materia, prorogata di fatto fino al momento della loro approvazione; si pone, pertanto, il problema di evitare situazioni di vuoto normativo, caratterizzate cioè dalla mancata previsione di una specifica normativa in riferimento ad aspetti fondamentali della vita delle autonomie locali.

Nella circolare si afferma che « potrà essere utile una ricognizione di quelle

materie della disciplina e dell'ordinamento degli enti locali che devono essere necessariamente regolate dallo statuto». Personalmente sono contrario alla predisposizione di statuti-tipo, anche se, probabilmente, almeno per i piccoli comuni, si registreranno le condizioni per la loro introduzione. Tuttavia, non è questo il problema fondamentale; credo, infatti, che l'esigenza prioritaria consista nel fornire i comuni e le province di adeguati strumenti affinché, pur nel rispetto della loro autonomia statutaria, possano operare in condizioni adeguate. Pertanto, sarebbe opportuno non solo — così come suggerisce la circolare — indicare le materie che necessariamente debbono essere regolamentate dagli statuti, ma esprimere altresì uno sforzo per esplicitare al massimo anche le altre materie che potrebbero essere disciplinate, almeno sotto il profilo della individuazione dei relativi limiti.

Ovviamente anche lo statuto è sottoposto a controlli di legittimità, per cui quanto più riusciremo (fornendo adeguati elementi) a suscitare la fantasia costituente degli amministratori locali, ponendoli nelle condizioni di non produrre statuti che possano incorrere in un giudizio negativo sotto il profilo della legittimità, tanto più potremo essere certi di avere svolto un'azione positiva.

Inoltre, credo che debba essere realizzato anche uno sforzo — non dico propagandistico ma, almeno, divulgativo — al fine di fornire adeguate spiegazioni in merito alle disposizioni relative alla possibilità di fusione territoriale (unione di comuni o di comunità montane). Penso, per esempio, ad apposite circolari che mettano in evidenza i vantaggi che possano derivare dall'utilizzazione di tale meccanismo...

LUCIO STRUMENDO. Potrebbe parlarsi di un'attività promozionale.

GIORGIO CARDETTI. Sì, collega Strumendo. Nonostante la mancata previsione di forme cogenti di fusione, mi sembra che lo spirito della legge sia orientato verso la riduzione del numero dei co-

muni, soprattutto quelli minori, per i quali, quindi, lo strumento statutario finirebbe con l'avere un mero rilievo formale.

Un ulteriore aspetto che, a mio avviso, merita particolare attenzione è relativo alle autorità metropolitane. Sotto tale profilo siamo riusciti a prevedere una normativa sulla quale si è registrato il consenso sostanzialmente unitario della Commissione, che introduce un processo complesso collegato ad una serie di scadenze. Anche in questo settore sarebbe opportuno approfondire la materia sotto il profilo interpretativo, ove si consideri l'intreccio tra una serie di poteri della regione con altri del Governo (questi ultimi a carattere sostitutivo), nel quadro di scadenze che non sempre collimano. Si pensi, per esempio, al fatto che le regioni debbono limitare l'area territoriale entro un anno e, successivamente (entro due anni), proporre al Governo la costituzione dell'autorità metropolitana; inoltre, sempre entro due anni, il Governo è delegato ad emanare i relativi decreti legislativi (ricordo che, nell'ipotesi in cui non intervenga l'iniziativa da parte della regione, viene attivato il potere sostitutivo). Contestualmente, sorge il problema rappresentato dal fatto che dall'avvenuta delimitazione territoriale deriva allo Stato l'onere di ridisegnare le province qualora l'area metropolitana non coincida (situazione che ritengo si verificherà frequentemente) con la provincia preesistente.

A fronte di tale situazione, si prevedono termini non coincidenti quando, per esempio, si stabilisce che il riordino delle circoscrizioni territoriali all'interno dell'area metropolitana, come risulta delimitata in seguito a fusioni o scorpori, è affidato alla regione, che vi provvede nei diciotto mesi successivi all'anno in cui è stata definita l'area metropolitana stessa. Pertanto, considerato che diciotto mesi più un anno rappresentano un periodo superiore a due anni, ciò comporta che la fase di delimitazione interna all'area avviene dopo che il Governo ha già emanato i decreti legislativi per attuare l'autorità metropolitana. Si tratta di un

problema che resta... Sento del brusio in Commissione, forse si tratta di argomenti che non richiamano l'attenzione dei colleghi.

PRESIDENTE. Al contrario, onorevole Cardetti. Prosegua pure nel suo intervento.

GIORGIO CARDETTI. Mi chiedo se, nel momento in cui saranno emanati i decreti legislativi e, quindi, sarà istituita l'autorità metropolitana, le amministrazioni degli enti locali già operanti continuano ad agire in regime di *prorogatio*, o se, invece, si debba procedere a nuove elezioni. Si tratta di un aspetto non disciplinato, per cui potrebbe accadere che un comune che viene assorbito all'interno di un'area metropolitana abbia una scadenza elettorale diversa da quella della maggioranza degli altri comuni.

Inoltre nella legge è stabilito che si applicano alle autorità metropolitane le norme relative alle province, ivi comprese quelle elettorali, fino all'emanazione di nuove norme. Pertanto è chiaramente sottintesa la parola « eventuale » ed il fatto stesso che si sia usata l'espressione « fino all'emanazione di nuove norme » vuol dire che non è dato per scontato che quel sistema elettorale debba considerarsi definitivo od ottimale. Si dovrà avviare un'attività di studio e di verifica che rientrerà nel più ampio dibattito sulla riforma del sistema elettorale a tutti i livelli. D'altra parte, la legge elettorale valida per le province non sarebbe applicabile *sic et simpliciter* se non attraverso un ridisegno delle circoscrizioni. Infatti, gli attuali collegi provinciali non coincidono necessariamente con quelli facenti parte delle aree metropolitane, perché può darsi che nell'area metropolitana non siano compresi parte dei comuni rientranti nella attuale circoscrizione elettorale della provincia. Se si decidesse di utilizzare il sistema elettorale delle province si dovrebbe quindi procedere ad un ridisegno delle circoscrizioni che peraltro appaiono assai superate.

Pongo una serie di problemi che a mio avviso richiedono un approfondimento, perché ci troviamo in una fase costituente. Infatti, si tratta di dare vita ad un nuovo ente che riguarderà ben nove città italiane (a parte i casi di Cagliari e Palermo, rimessi alle autonome determinazioni delle rispettive regioni a statuto speciale) per una popolazione di circa 15 milioni di abitanti, quasi un terzo dell'intera popolazione italiana! Inoltre, i termini previsti per la costituzione delle aree metropolitane scadranno tutti entro il quinquennio della vigente legislatura regionale. Pertanto, credo sia opportuno un approfondimento. È vero che sarà emanata una serie di decreti legislativi, ma è opportuno fin d'ora stabilire quel che potrà avvenire, soprattutto in grandi città come Roma e Milano.

Si pongono, quindi, una serie di problemi che andranno approfonditi per fornire materiale utile sia agli enti locali, nel caso degli statuti e dell'unione di comuni, sia alle regioni, nel caso della costituzione delle aree metropolitane.

GIOVANNI FERRARA. Signor presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, prendo atto della tempestività con la quale il ministro dell'interno ha predisposto questa circolare. Uso l'espressione « prendo atto » invece di « plaudo », perché credo sia più adeguata per definire il comportamento di un organo dello Stato che adempie ad un suo dovere. Mi sembrerebbe eccessivo plaudire un organo perché fa il suo dovere.

Signor presidente, ho esaminato con la dovuta attenzione la circolare emanata dal Ministero dell'interno e le osservazioni dell'onorevole Ciaffi mi hanno indotto ad aggiungere, a quelle che avevo già in mente di svolgere, un'altra considerazione che, però, svilupperò al termine del mio intervento.

In primo luogo, nel preambolo della circolare vi è qualche espressione ridondante. A pagina 3, si afferma che: « Il comune è riconosciuto come la struttura primaria del sistema delle autonomie, ente esponenziale dei problemi della co-

munità locale ». Invero, si dovrebbe qualificare il comune come « ente esponenziale della comunità in quanto tale ». Infatti, se il comune fosse ente esponenziale solo « dei problemi » si potrebbe pensare che non sia abilitato ad affrontarli e a risolverli con poteri decisori, come invece emerge dalla lettura delle successive parti della circolare. Credo, comunque, che si tratti di un mero *lapsus calami* dell'estensore, anche se tale questione formale merita di essere sottolineata per evitare interpretazioni difformi.

Anche in riferimento all'autonomia statutaria, la circolare usa forse un'espressione ridondante. Infatti, a pagina 8, si afferma che: « È, comunque, evidente che laddove sulla materia rimessa alla disciplina dello statuto siano consolidati principi generali ricavabili dall'ordinamento giuridico dello Stato, la potestà statutaria dovrà ad essi conformarsi, come fonti normative di livello superiore ». Quest'ultima espressione mi sembra sovrabbondante: i principi non possono essere considerati fonti, altrimenti, se così fosse, limiterebbero l'ambito di esercizio della potestà statutaria attribuito dalla legge. Credo che questa formula sia stata mutuata da quanto contenuto all'articolo 4. Ritengo sia giusto interpretare il testo come se non vi fosse quell'inciso, vale a dire come se esso fosse conforme al contenuto della Costituzione e degli statuti delle regioni speciali, che prevedono i limiti all'esercizio della potestà esclusiva nelle materie riservate alle regioni. Se siamo d'accordo su questo, non mi pare si pongano ulteriori problemi.

Interverrò ora sui modi e le forme attraverso cui si dovrà realizzare la riforma concernente le aree metropolitane. La circolare pone un quesito: se il consiglio regionale debba procedere alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana con atto proprio che abbia forma di legge. Successivamente la circolare insiste su tale questione, ponendo il problema del rapporto fra l'atto delimitativo dei territori appartenenti all'area metropolitana da costituire e gli altri atti

legislativi. Ritengo che l'interpretazione più semplice sia quella dell'atto-legge che, delimitato il territorio, provveda alla distribuzione delle funzioni che sono — esse sì — necessariamente da adottare attraverso legge regionale. In realtà l'intenzione del legislatore, dell'astratto redattore del testo, è proprio quella di distinguere le varie operazioni concettuali e normative, non quelle da porre in essere attraverso atti distinti.

Secondo quanto mi permetto di suggerire, avremmo un'economia di atti ed una più rapida e concreta interpretazione dei fatti normativi volti ad istituire le aree metropolitane ed a determinare poi le condizioni perché possa essere emanato il decreto delegato. Aggiungo a questo punto che l'atto di proposta in questo contesto potrebbe addirittura scaturire dalla semplice approvazione della legge regionale, con cui si provvede alle operazioni che nel loro complesso costituiscono la volontà regionale di determinazione dell'area metropolitana.

Dico questo non perché io preferisca in via generale l'atto legislativo od altre forme di atti ma perché, in effetti, potremmo avere attraverso quest'unico atto uno strumento sul quale poggiare la costruzione delle aree metropolitane ed insieme consentire l'eventuale controllo giurisdizionale della Corte costituzionale nelle materie riservate al consiglio regionale, che è il presupposto per l'esercizio del potere del Governo in materia di aree metropolitane.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*.
Nella circolare vi sono due ipotesi. Lei sceglie quella dell'atto-legge ?

GIOVANNI FERRARA. Sì, per ragioni di economicità e di garanzia del controllo.

Vorrei inoltre rivolgere una domanda al ministro a proposito di quella parte della circolare che si riferisce all'articolo 22. Leggo, infatti, il riferimento alla necessità che il legislatore individui con legge successiva i servizi da riservare in via esclusiva ai comuni ed alle province. Non riesco a capire come mai si pensi ad

una legge successiva, non perché non debbano esservene, ma perché esistono già leggi vigenti in materia di servizi di esclusiva competenza del comune e delle province; non vorrei che attraverso questo meccanismo si modificasse l'attribuzione dell'esclusività dei servizi ai comuni...

PRESIDENTE. Nemmeno se si volesse lo si potrebbe fare con una circolare.

GIOVANNI FERRARA. ...a meno che non si intenda — ma credo sarebbe un'intenzione prava del redattore della circolare — reintrodurre la distinzione tra spese facoltative ed obbligatorie.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. La dizione della circolare è giustificata dal fatto che vi è un provvedimento all'esame del Parlamento.

PRESIDENTE. Onorevole Ferrara, il ministro Gava non fa altro che confermare l'unico senso possibile della circolare, che si riferisce ad ulteriori funzioni; è evidente che restano valide quelle già attribuite da leggi vigenti.

GIOVANNI FERRARA. Si trattava di una mia preoccupazione, che ora è stata fugata dal ministro attraverso il cortese tramite del presidente.

Vengo ora alla questione sollevata dal collega Ciaffi in merito all'articolo 26. Ormai in Italia capita di tutto e può anche succedere a me di dover preferire l'interpretazione che il ministro Gava dà alla legge invece di quella fornita da un autorevole membro del Parlamento e la cosa, per la verità, un po' mi turba.

PRESIDENTE. Su questa strada ben altri turbamenti l'aspettano, onorevole Ferrara.

GIOVANNI FERRARA. Signor presidente, nel comma 3 dell'articolo 26 è previsto che l'atto costitutivo ed il regolamento dell'unione di comuni sono approvati con

unica deliberazione dai singoli consigli comunali: l'unica deliberazione non sta a significare che l'atto costitutivo non abbia una sua autonomia, poiché quest'ultima è quella in base alla quale sono previsti e costituiti gli organi dell'unione, cioè il consiglio, la giunta ed il presidente. Tali organi, nella mia interpretazione del testo, rappresentano il fondamento per l'istituzione dell'unione e non assorbono affatto quelli dei singoli comuni; quando poi al comma 5 dello stesso articolo si parla di organi e servizi da unificare, ritengo che l'interpretazione più corretta sia quella secondo cui l'unificazione deve essere operata quando è costituito l'ente unione. Pertanto, gli organi cui fa riferimento il comma 5 non sono quelli politici, deliberativi o costitutivi dell'unione, ma gli organi burocratici.

Fra le due interpretazioni — quella fornita dall'onorevole Ciaffi e quella che risulta chiaramente dalla circolare — ritengo che, sulla base del testo della legge, debba essere preferita la seconda.

Vengo infine alle altre questioni sollevate dal collega Ciaffi, tra le quali quella della formulazione degli statuti. Franca-mente non sono affatto convinto che debba esservi un organo di Governo il quale debba quasi fungere da protettore delle autonomie: è l'esatto opposto dello spirito della legge. Gli statuti, in quanto alla loro formulazione, devono essere atti del tutto autonomi, anche di fronte ad un'eventuale suggestione centrale che indichi quali siano le tipologie statutarie da porre in essere. Ritengo che, se un ausilio deve essere dato, esso debba venire dalle associazioni, dagli enti o dagli studiosi, ma non da un'autorità centrale. È per questa ragione che dissento dalla suggestione che l'onorevole Ciaffi riteneva di dovere auspicare per quanto riguarda la redazione dei vari tipi di statuto.

PRESIDENTE. Vorrei esprimere qualche modesta opinione sulle questioni che ci hanno impegnato finora e formulare uno schema di proposta sul quale potremo deliberare alla fine della discussione stessa.

La circolare della quale ci stiamo occupando è molto opportuna e, nelle grandi linee, estremamente rispettosa dello spirito della legge. Spiegherò poi perché do questo giudizio della circolare. Noto con soddisfazione che, pur provenendo da un ambiente — a parte la responsabilità politica del ministro — che tradizionalmente si è formato sul piano culturale nel vecchio ordinamento, consolidato, quasi ossificato da più di un secolo di storia, i funzionari del Ministero dell'interno hanno dimostrato una notevole capacità di apertura al nuovo ed hanno colto per più parti lo spirito innovativo della legge sulle autonomie. Si tratta di un dato incoraggiante, che una Commissione parlamentare non può non sottolineare con favore ed anche con fiducia per il seguito dello sviluppo del discorso.

Desidero fare una riflessione sugli statuti, salvo quelle su cui puntualmente la Commissione si attesterà e di cui, sono convinto, il Governo terrà conto nella definizione conclusiva delle linee interpretative di cui la circolare costituisce solo un primo assaggio, perché sono convinto che non solo quest'ultima possa aprire varchi non sospettabili all'ordinamento delle autonomie, ma probabilmente anche assorbire una parte delle questioni ancora in discussione su altri settori dei pubblici poteri in Italia.

Pongo come ipotesi di lavoro — non è una questione di carattere dogmatico, ma eminentemente pratico — la natura stessa dello statuto, partendo da una distinzione netta che la legge fa (e la circolare, molto opportunamente, riprende) fra statuto e regolamento, i quali effettivamente sono atti diversi. Ciò mi incoraggia ad inoltrarmi su un terreno molto accidentato ma, secondo me, da esplorare, che è quello di conferire allo statuto una natura paralegislativa. Esso, infatti, non solo si distingue dal regolamento ma, come diceva giustamente l'onorevole Ciaffi, è destinato obbligatoriamente a disciplinare tutti i rapporti regolati dall'ordinamento pregresso, abrogati e non so-

stituiti con la legge di principi. Probabilmente abbiamo dato vita ad una nuova forma di fonte del diritto, scaturita da una delegificazione che ha per destinatario l'ente locale. Tale ipotesi va esaminata con prudenza, avendola io esposta come ipotesi da verificare sul piano del lavoro; se però essa dovesse risultare valida, ritengo che attraverso tale varco potrebbe passare parecchio e non solo — vado un po' oltre a quanto affermava l'onorevole Ciaffi — per regolare le parti abrogate e non sostituite, ma anche per qualcosa di più. Per esempio, la questione che i colleghi hanno sollevato in relazione al procedimento amministrativo (l'onorevole Ciaffi ha avanzato una riserva sul modo con il quale la circolare si manifesta su questo terreno) potrebbe essere anticipata dagli statuti.

In attesa che il Senato deliberi il provvedimento che gli abbiamo inviato (il presidente Elia mi ha dato ampie assicurazioni, alle quali voglio credere, di una rapida definizione sia del procedimento sia del processo amministrativo), mi domando se non sia possibile, o addirittura desiderabile, che gli statuti anticipino quelle parti relative al procedimento amministrativo comunale che vanno incontro alle esigenze di riconoscimento del diritto del soggetto. Per esempio, le questioni del silenzio-assenso, della pubblicità del procedimento e dell'accesso, al di là di quello che la stessa legge sulle autonomie prevede, sono tutti aspetti che gli statuti possono senz'altro regolare, prescindendo da ogni altra considerazione concernente la vastissima materia dell'articolazione atipica della struttura comunale sotto il profilo degli uffici che i singoli comuni possono avere.

L'ordinamento regio consentiva che alcuni di essi si ripartissero in frazioni, ma anche al di là di questa suddivisione, nella struttura comunale si riscontrano una serie di diversificazioni nel rapporto tra territorio, ambiente, popolazione e categorie, tali che la riorganizzazione dei servizi comunali si configura come un intervento quasi obbligatorio, che lo statuto può definire.

Sempre attraverso lo statuto può essere disciplinato un aspetto al quale la legge si limita ad accennare, ossia quello della partecipazione del comune alle attività esterne al comune stesso (attraverso società per azioni od associando i privati alla gestione dei servizi). Queste attività, in tal modo, possono essere disciplinate con modalità più adeguate alle caratteristiche del singolo comune di quanto non preveda la legge.

Mi chiedo anche se gli statuti — vorrei che l'onorevole Ferrara, giustamente sensibile a quest'ordine di problemi, mi prestasse la sua attenzione — non possano « ritagliarsi » la disciplina di materie sulle quali la legge dello Stato non interviene, ancora egoisticamente o, mi si passi il termine, ottusamente trattenute dalle regioni a scapito delle autonomie locali.

GIOVANNI FERRARA. Mi sono riferito appunto a questo problema.

PRESIDENTE. Un'indicazione in questo senso possiamo darla, perché nessuno potrà accusare la fonte statuto di appropriazione centralistica di competenze della regione. Lo statuto può essere il mezzo attraverso il quale i liberi comuni si « ritagliano » spazi, sottraendoli ad un'ente regione che nei confronti dei comuni stessi ha svolto un ruolo meno liberatorio di quanto noi regionalisti avremmo desiderato nel momento in cui si è istituito l'ente regione. Mediante lo statuto, quindi, si apre tutto un orizzonte nuovo di possibilità e di opportunità che penso debbano essere incoraggiate.

Da questo punto di vista, ritengo sia alquanto sterile ed anche ingiusta una contrapposizione che dovesse determinarsi all'interno di questa Commissione, o comunque tra le forze politiche ivi rappresentate, tra i sostenitori di una modellistica statutaria ed i suoi negatori.

Dobbiamo considerare che ciascun comune adotterà lo statuto che riterrà opportuno e che, in definitiva, la responsabilità di seguire o meno un modello burocratico ricadrà sugli amministratori e non

su altri soggetti. Inoltre è necessario sempre pensare allo statuto come ad un procedimento e non come ad una fase che si conclude nel momento in cui lo statuto viene deliberato. Infatti, la potestà statutaria non si esaurisce con quella deliberazione, ma continua giorno dopo giorno e si adatta alla realtà.

Mi domando se il compito del Governo e del Parlamento sia quello di elaborare un modello od invece quello di sollecitare gli enti locali ad inoltrarsi sul terreno nuovo che le opportunità statutarie aprono. Sotto questo profilo, possiamo essere tutti d'accordo. Il compito del Governo e del Parlamento è quello di invitare i comuni ad usare pienamente — per ricorrere ad un'espressione metaforica — le braccia e le gambe di cui sono stati dotati affinché possano agire senza anchilosare in partenza le opportunità che si delineano, ma facendo sprigionare da esse tutte quelle valenze che ormai la legge consente.

La proposta che desidero avanzare alla Commissione è quella di chiedere alla Presidenza della Camera l'autorizzazione ad avviare un'indagine conoscitiva, in considerazione degli strumenti organizzatori e materiali che un'indagine consente, il cui oggetto sia rappresentato dall'attuazione della legge sulle autonomie. La strada da seguire dovrebbe essere quella di una consultazione delle università, delle professioni, delle istituzioni e delle associazioni collettive interessate alla questione. Dovremmo cominciare, inoltre, ad ascoltare una serie di giuristi, di professori di teoria dell'organizzazione e di scienza dell'amministrazione e, in seguito, i rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI, dell'UNCCEM, della Lega delle autonomie, della CISPEL, nonché i presidenti di tutte le regioni che sono, in qualche modo, destinatari di una « pressione democratica » del Parlamento, affinché facciano la loro parte come noi speriamo di aver svolto, nei limiti della ragione, la nostra.

Dovremmo sentire, altresì, i sindaci, i rappresentanti dei sindacati, del settore artigianale, della piccola e media impresa

produttiva, della Confindustria e, naturalmente, anche i « servitori » dello Stato, ossia i prefetti.

ADRIANO CIAFFI. Ed anche i cittadini; inoltre, se ascoltiamo gli artigiani, perché non i coltivatori diretti?

PRESIDENTE. Anche. Se vogliamo fare battute posso anche aggiungere le leghe...

ADRIANO CIAFFI. Mi sembra un po' troppo.

PRESIDENTE. Può essere che sia così, ma mi dica lei quali soggetti dovrebbero essere esclusi.

VITO RIGGIO. Quando lei parla dei presidenti delle regioni si riferisce anche ai presidenti delle regioni a statuto speciale...

PRESIDENTE. Le regioni a statuto speciale fanno parte dello Stato italiano, quindi mi riferivo anche a loro.

VITO RIGGIO. La precisazione è importante anche ai fini della sollecitazione di cui si diceva.

PRESIDENTE. Le regioni a statuto speciale devono predisporre proprie leggi. Quindi, una volta tanto, possono imparare qualche cosa, invece di impartirci continuamente insegnamenti.

Tra i giuristi che potrebbero essere subito impegnati ai fini dell'indagine vi sono i professori Giuseppe Ugo Rescigno, Cuocolo, che ha anche un'esperienza di presidente di assemblea regionale, Martines, che è il direttore dell'istituto di ricerca del CNR in materia di autonomie locali, Virga, che è uno dei maestri del diritto delle autonomie. Ed ancora i professori Salvatore Cattaneo, Abbamonte, Morbidelli, Dalfino, Merusi, Benvenuti, Amorosino che è un critico pentito della legge sulle autonomie locali (sarebbe, quindi, interessante sapere che contributi può fornirci il suo pentimento)...

VITO RIGGIO. Non era molto pentito...

PRESIDENTE. Vediamo di fargli completare la strada che porta a Damasco.

Continuando nell'elenco, si può interpellare il professor Giannini e coloro che i colleghi riterranno opportuno contattare.

GIOVANNI FERRARA. Aggiungerei i professori Andrea Orsi Battaglini e Massimo Villone.

ADRIANO CIAFFI. Si potrebbero ascoltare i professori Paladin e Pototschnig.

PRESIDENTE. Si può interpellare anche il professore Pastori.

FRANCO FRANCHI. Vorrei sapere a quale fine dovremo interpellare questi professori. Mi chiedo, infatti, dove sia scritto che dei legislatori, quali noi indubbiamente siamo, debbano preoccuparsi perfino dell'attuazione delle leggi che approvano.

PRESIDENTE. Nel nostro regolamento.

FRANCO FRANCHI. Per ogni legge qualcuno potrebbe chiedere la predisposizione di un'indagine. La legge, brutta o bella che sia, è stata approvata e vi è chi si preoccuperà di applicarla. Dobbiamo pensarci noi? Non mi meraviglia che il Governo si preoccupi, perché questo è un problema che ricade sulla sua competenza.

DIEGO NOVELLI. Non ho nominativi da suggerire per l'indagine conoscitiva, ma vorrei fare una considerazione di carattere generale sulla questione relativa agli statuti. Mi perdoneranno i colleghi intervenuti prima di me che hanno espresso pareri difformi dal mio, se, ad esempio, non condivido il concetto di « illuminismo ». Sinceramente non riesco a collocare un'interpretazione illuministica nella realtà del nostro paese, caratterizzata dalla presenza di 8 mila comuni, molti dei quali di piccola entità (la mia provincia, Torino, ha ben 314 comuni).

Onorevole ministro, francamente mi sembrano infondate le sue preoccupazioni, che tra l'altro ho ascoltato con disappunto in sede ANCI. Lei sa, dai tempi in cui militavamo insieme nell'ANCI, dove lei era responsabile, per il suo partito, del dipartimento autonomie locali, che sono sempre stato sostenitore di una riforma delle autonomie che ne togliesse la competenza al Ministero dell'interno. Purtroppo lei — ed il Governo — ha voluto che la Camera correggesse un apposito emendamento approvato dal Senato. Quindi ci troviamo tutt'ora in una situazione nella quale gli enti locali dipendono da tale Ministero.

Credo, quindi, di poter sollecitare il Ministero — non sia interpretata questa come una contraddizione perché altrimenti l'« illuminismo » potrebbe sembrare ipocrita (non mi riferisco al collega Ciaffi) — a rinviare ad altre sedi le preoccupazioni delle autonomie e degli enti locali. Come si possono temere le prevaricazioni sugli enti locali nella stesura di uno statuto? Da questo punto di vista non sono d'accordo neppure col mio collega e capogruppo onorevole Ferrara. Cosa pensate che possa fare un comune di 100 o 200 abitanti? A Torino, nel corso di una riunione dell'ANCI, di fronte a certe preoccupazioni fuori luogo in merito alle prevaricazioni sui comuni, è stato sottolineato che lo statuto-schema sarà probabilmente predisposto dalla tipografia Vinciguerra, una vecchia tipografia torinese che stamperà i moduli.

Cerchiamo di essere realisti! La maggior parte degli 8 mila comuni italiani non è in grado di redigere uno statuto, quindi ha bisogno di uno schema di massima. È necessario perciò un confronto tra il Ministero, questa Commissione e l'ANCI, soprattutto per evitare, avendo tempi ristretti (un anno, considerate le possibilità di lavoro dei comuni), che la questione diventi una sorta di sinecura per i consulenti che già si vanno diffondendo: l'associazione dei segretari comunali — con tutta la simpatia ed il rispetto che ho nei loro confronti, avendo avuto, nella mia esperienza di sindaco, due segretari comunali esemplari — ha già orga-

nizzato un convegno a Torino, al quale parteciperanno funzionari del Ministero dell'interno che percepiranno gettoni di presenza. Dalle mie parti si dice che « si sta piantando la vigna ».

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*.
Come lei sa, ho disposto il divieto di bere vino durante le partite!

DIEGO NOVELLI. Vi è quindi la necessità di delineare uno schema di massima, una specie di albero di Natale spoglio che ogni comune possa addobbare secondo le proprie tradizioni, la propria cultura ed anche, come ci ha insegnato Ippocrate, secondo il clima, ben diverso in un comune in provincia di Agrigento, rispetto ad uno in provincia di Torino, come Bardonecchia: nello statuto deve riflettersi anche il modo in cui la temperatura influisce sull'organizzazione della vita della comunità.

Infine, considerato che i comuni — ahimè — dipendono dal Ministero dell'interno e non, come auspico, dalla Presidenza del Consiglio o da un ministero *ad hoc*, desidero sollecitare il Ministero dell'interno a promuovere una campagna di educazione, partecipazione, coinvolgimento, corresponsabilizzazione e consapevolezza del cittadino. Nonostante io non abbia condiviso questa legge, credo che comunque essa possa rappresentare un momento importante di una nuova stagione delle autonomie. In altre parole, credo che vi sia la possibilità, nell'elaborazione dello statuto da parte degli enti locali, di un largo coinvolgimento della gente, attraverso il quale possano emergere le istanze, i bisogni, le necessità ed anche la cultura. Può delinarsi una stagione nuova dal punto di vista culturale per le nostre comunità, ed io penso che la Commissione possa dare un contributo affinché si riviva un periodo come quello che abbiamo vissuto agli inizi degli anni settanta, che si è però « spento » per tutta una serie di ragioni che sarebbe di cattivo gusto rievocare in questa sede. Oggi abbiamo una possibilità: cerchiamo di non perderla.

FRANCO FRANCHI. Mi sembra che ormai sia doveroso esprimere un'opinione in materia di statuti. La posizione del gruppo del movimento sociale italiano-destra nazionale è nota: non abbiamo mai creduto nello statuto e ancor meno ci crediamo ora. I comuni avevano altre aspettative nei confronti della riforma. Credevo che le ideologie fossero già « cadute », ma l'onorevole Ciaffi ci ha detto che « cadranno » con gli statuti. Ne prendiamo atto!

Personalmente ritengo che gli statuti saranno soltanto strumenti di lotta politica: nelle zone con una determinata egemonia, sarà questa ad imporre una linea. Ecco che ancora una volta è valido un vecchio pensiero che non è mio! In effetti, non è emerso in alcun modo quello spirito amministrativo che dovrebbe ispirare una vera grande riforma.

Non abbiamo alcun preconcetto nei confronti degli interventi del Governo in questa materia. Respingerei, però, l'idea che sarebbe opportuno predisporre uno schema o fornire un indirizzo perché i piccoli comuni non potrebbero farlo. L'osservazione dell'onorevole Novelli è giusta, ma ritengo che il motivo dovrebbe essere un altro, ossia che è necessario garantire almeno un minimo di uniformità negli statuti perché la ricerca della diversità fine a se stessa è funesta. Non possiamo dimenticare, volenti o nolenti che il nostro è uno Stato unitario, anche se un pò « sbrindellato ».

È indispensabile, a nostro avviso, che certe materie vengano regolate uniformemente. Mi sembra assurdo, per esempio, che uno statuto consenta che in un determinato comune gli assessori possano essere scelti anche al di fuori dell'assemblea eletta dal popolo, mentre lo statuto di un altro escluda tale possibilità. Si corre, pertanto, il rischio che essendo questo aspetto rimesso alla disciplina statutaria, in un paese possa avvenire ciò che in un altro limitrofo non è consentito. La materia elettorale dovrebbe essere regolata in maniera uniforme.

Abbiamo apprezzato la circolare che rappresenta un aiuto ed appare tempe-

stiva, tanto è vero che abbiamo contribuito a diffonderla, affinché gli amministratori locali comincino a studiarla.

Una certa uniformità sarebbe opportuna anche in merito alla possibilità per i consigli comunali di avvalersi o meno di commissioni perché qualcuno di essi può ritenere di non aver bisogno di quest'ausilio.

Lo schema di statuto diventa necessariamente strumento di lotta politica. Non dimentichiamoci che nella fase costituente delle regioni persino il movimento sociale italiano-destra nazionale disponeva di tale schema, anzi, in quell'occasione fummo i primi a trasmetterlo ai gruppi.

Quindi, il Ministero dell'interno, che ha già dimostrato con l'emanazione della circolare uno spirito, non diciamo per carità, onorevole Ciaffi, illuministico, ma diretto ad aiutare le amministrazioni a superare il guado di una riforma che non abbiamo condiviso, ma che ora è legge dello Stato e, quindi, deve essere rispettata; spirito che il mio gruppo valuta di buon occhio.

Ritengo che si debba prevedere un modo per assicurare talune uniformità che sono indispensabili in uno Stato nel quale si parla e si vuole continuare a parlare lo stesso linguaggio (non mi riferisco, ovviamente, al linguaggio politico, visto che ognuno ha il proprio), in modo da evitare situazioni che sarebbe stridente veder regolate diversamente a distanza di dieci chilometri.

A tal fine, preferisco interventi come quello già attuato a quelli di cui ha parlato molto bene l'onorevole Novelli, sostenendo che vi sono già studi professionali organizzati ed attrezzati per fornire una consulenza alla redazione degli statuti. Interverranno, poi, i grandi convegni, predisposti a seconda delle aree politiche, a fornire indicazioni ed anche in quell'ambito emergeranno i consulenti, così come le loro parcelle.

Quindi, il movimento sociale italiano-destra nazionale considera con favore non la predisposizione di uno schema prevaricante, ma l'avanzamento di suggerimenti

che, garantendo unicità di risposta in materie che non turbano affatto la suscettibilità di alcuno, siano fonti di equilibrio.

Per quel che riguarda, onorevole presidente, il problema di fondo, mi sono permesso di porre un interrogativo in quanto sono molto preoccupato dell'indirizzo che questa Commissione sta adottando. Lei mi ha invitato a leggere l'articolo 144 del nostro regolamento, che credo conforti la mia opinione. Dobbiamo stare attenti a non travalicare le nostre funzioni. È vero che, cadute le ideologie e le divisioni tra i poteri, l'intreccio è ormai totale, ma, se possiamo evitare di peggiorare la situazione, facciamolo.

Recita il comma 1 dell'articolo 144: « Le Commissioni, nelle materie di loro competenza, possono disporre, previa intesa con il Presidente della Camera, indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili alle attività della Camera ». Nessuno nega che ciò possa avvenire, ma noi la nostra attività in materia di autonomie locali l'abbiamo svolta; ora che è stata approvata una legge non dobbiamo preoccuparci di altro. Già esiste una proposta di legge, presentata dal ministro per gli affari sociali Rosa Russo Jervolino diretta a valutare l'impatto sociale di alcuni provvedimenti. Il Parlamento italiano consta di quasi mille membri e penso che essi potranno farsi portavoce dell'eventuale impatto della normativa sulle autonomie locali.

Non credo che si debba arrivare a preoccuparci di come si attua la riforma che abbiamo varato. Mi chiedo, infatti, se ciò non rappresenti un'invasione delle competenze di altri poteri e se non dobbiamo piuttosto occupare il nostro tempo nel predisporre un'altra riforma, alla quale mi auguro si giunga presto, ossia quella del bicameralismo.

PRESIDENTE. Realizzeremo anche quella riforma.

FRANCO FRANCHI. Me lo auguro e sono certo che lei, signor presidente, aiuterà la Commissione a procedere speditamente.

L'articolo 144 del regolamento poteva ben essere utilizzato prima del varo della legge, non ora che la riforma è stata attuata, quando spetta al Governo garantire che essa, come tutte le leggi, venga rispettata e correttamente attuata.

Un'ulteriore preoccupazione che induce il mio gruppo a sollecitare il Governo ad intervenire con il garbo dovuto concerne l'articolo 119 relativo alle funzioni della città metropolitana e dei comuni.

Si è ribadito che il comune rappresenta l'ente cardine dell'organizzazione territoriale. L'articolo 119 prevede che la ripartizione delle funzioni tra comuni e città metropolitane sia affidata alla legge regionale e da ciò consegue la necessità di quel garbato intervento che dicevo, prima che le leggi regionali vengano varate.

L'articolo 119 reca un'insidia perché alla città metropolitana vengono attribuite, oltre alle funzioni di competenza provinciale — sulle quali non sorgono dubbi — anche quelle normalmente affidate ai comuni qualora abbiano precipuo carattere sovracomunale. A questo punto sorgono le perplessità, perché si comincia ad entrare in un ambito discrezionale. Chi decide, infatti, quali funzioni abbiano quel carattere? I pareri possono essere discordi.

ADRIANO CIAFFI. La legge regionale.

FRANCO FRANCHI. La mia richiesta riguarda appunto un intervento che dovrebbe precedere l'adozione delle leggi regionali.

Mi permetto di riassumere brevemente quanto sono andato dicendo. L'articolo 119 prevede un primo caso piuttosto chiaro, stabilendo che le funzioni provinciali vengano trasferite alla città metropolitana. Il secondo, invece, è ampiamente discrezionale in quanto riguarda le funzioni che abbiano precipuo carattere sovracomunale, anch'esse interamente trasferite alla città metropolitana. Si prevede, inoltre — ciò che è ancora più grave —, che il trasferimento concerna anche

funzioni che per ragioni di economicità e di efficienza debbano essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana. Vorrei sapere, quindi, quali compiti rimangano da svolgere ai comuni.

Anche sotto questo profilo, signor ministro, si delinea l'opportunità di un intervento presso le regioni affinché queste ultime, nell'interpretare la difficilissima norma che ho ricordato, procedano alla ripartizione delle funzioni, tenendo conto del fatto che la decisione del Parlamento non è stata quella di abrogare i comuni.

Questa norma ha stracciato e calpestato il comune, senza parlare poi della sovrapposizione di funzioni che comporterà e del successivo contenzioso.

VITO RIGGIO. Il mio intervento è stato, in pratica, assorbito dalle ultime riflessioni fatte dal presidente.

Vorrei solo far notare al ministro che nella circolare — che ritengo assolutamente condivisibile — la parte relativa alla questione delicatissima dell'estensione dei principi anche alle regioni a statuto speciale è sostanzialmente sottaciuta, credo per una difficoltà oggettiva. Faccio riferimento a due questioni di fondo: la separazione della politica dalle attività di gestione, che ha conseguenze operative nell'organizzazione degli uffici (questione assai importante in alcune regioni e segnatamente in alcune regioni a statuto speciale che hanno competenza legislativa esclusiva, come la Sicilia). Tale principio potrebbe trovare immediata applicazione anche al di là di quanto ha precisato il presidente (far filtrare il principio attraverso gli statuti). In altre parole, una forte sollecitazione dovrebbe far sì che questa normativa di principio cominci a trovare applicazione soprattutto in alcune regioni come la Sicilia.

L'altra questione riguarda il diritto di accesso, l'informazione e la trasparenza, che il presidente ha ritenuto potersi rinvenire nell'ambito degli statuti. Tale questione dovrebbe essere affrontata rapidamente, perché coinvolge principi impor-

tantissimi anche in relazione alla tematica, che stiamo esaminando collateralmente, riguardante la trasparenza della pubblica amministrazione.

Mi sembra che il presidente abbia proposto di trovare il modo — con tutto il rispetto istituzionale dovuto alla specificità di alcune regioni — per sollecitare un immediato recepimento di questa normativa di principio, ferma restando la possibilità, attraverso lo strumento della legislazione esclusiva di queste regioni, se del caso, di migliorarla ulteriormente.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Ringrazio la Commissione per le indicazioni, i giudizi e le prese d'atto « benigne », come quella del collega Ferrara.

Ringrazio anche per la verbalizzazione della seduta che mi consentirà un approfondimento delle osservazioni fatte, che farò mie attraverso integrazioni alla circolare. Ove dovessi non dividerne alcune, ne discuteremo e troveremo una soluzione attraverso un confronto. Desidero, però, sottolineare che non posso cambiare la legge attraverso la circolare.

PRESIDENTE. La seduta è aggiornata a martedì 3 luglio alle ore 16,30 per la replica conclusiva del ministro. Fin d'ora, comunque, registro un orientamento largamente favorevole a chiedere al Presidente della Camera l'autorizzazione per lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'oggetto che abbiamo indicato e nel modo proposto.

La seduta termina alle 17,05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali il 26 giugno 1990.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO