

COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI

II

SEDUTA DI MARTEDÌ 3 LUGLIO 1990

*(Ai sensi dell'articolo 143, comma 3, del regolamento della Camera)*SEGUITO DELL'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.
Seguito dell'audizione del ministro dell'interno, onorevole Antonio Gava, sul problemi connessi all'attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, « Ordinamento delle autonomie locali »:	
Labriola Silvano, <i>Presidente</i>	3, 8, 12
Ciaffi Adriano (DC)	11
Fausti Franco, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i>	3, 8, 9, 11
Ferrara Giovanni (PCI)	8, 9

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

Seguito dell'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 il seguito dell'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 ».

Do la parola all'onorevole Fausti, il quale replicherà a nome del Governo.

FRANCO FAUSTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor presidente, onorevoli colleghi, il ministro mi ha incaricato di esprimere il proprio rammarico per non poter essere presente personalmente, come desiderava, a questa riunione. Darò, pertanto, lettura di un documento, predisposto dal ministro, per rispondere ai quesiti posti durante la seduta del 21 giugno scorso.

L'onorevole Strumendo ha sollecitato un'interpretazione univoca dell'assetto delle competenze relative all'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti per motivi di sanità e igiene pubblica, quale è dato di ricostruire sulla base della riforma e delle disposizioni di legge ad essa sopravvissute.

Debbo sottolineare come il problema si ponga in termini solo parzialmente opinabili, per il fatto che la caratteristica dei fenomeni socioeconomici del nostro tempo di coinvolgere estesi ambiti territo-

riali e di popolazione, postula, già di per sé, livelli di intervento sovracomunali ai fini della tutela dell'igiene e della sanità. Non sempre infatti gli eventi che minacciano la salute pubblica rispettano i limiti delle circoscrizioni comunali: si pone, quindi, il problema di consentire interventi puntuali, tempestivi ed omogenei in ambiti territoriali più estesi.

Sono queste ragioni che indussero, nel 1978, il legislatore della riforma sanitaria a prevedere tre livelli di competenza in materia: il livello nazionale (espresso dal ministro della sanità), quello regionale (espresso dal presidente della regione) e quello locale (sindaco). A questi venne aggiunto un quarto livello espresso dal prefetto, attivabile però soltanto nel caso di connessione tra l'intervento sanitario e la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Ora la legge di riforma delle autonomie locali ha disciplinato il potere del sindaco di adottare ordinanze contingibili e urgenti, ma non ha, perciò, soppresso le competenze in materia del ministro della sanità, del presidente della regione e del prefetto. Anzi la riforma ha fatto espressamente salva la competenza di quest'ultimo, sottraendo all'abrogazione l'articolo 20 del TULCP del 1934 che conferisce al prefetto il potere di ordinanza in ambito provinciale.

Da ciò si ritiene che possa ricavarsi il seguente quadro di competenze complementari: il sindaco è competente ad emettere le ordinanze nell'ambito comunale, fatta salva la possibilità d'intervento sostitutivo del prefetto in caso di inadempienza; il prefetto è competente ove l'ambito di efficacia delle ordinanze debba riguardare più comuni o l'intera provin-

cia; il presidente della regione è competente in ambito regionale ed il ministro in ambito nazionale.

Credo che la circolare si sia limitata a richiamare questa pluralità di competenze. In ogni caso è chiaro che, ove l'evento che richiede il provvedimento contingibile e urgente riguardi esclusivamente l'ambito comunale, l'unica autorità legittimata ad intervenire è il sindaco, fatti salvi soltanto i poteri surrogatori del prefetto.

L'onorevole Ciaffi ha manifestato perplessità sul richiamo della circolare alle esigenze future di adeguamento dei contenuti degli statuti alla emananda disciplina generale sul procedimento amministrativo in corso di esame parlamentare, per ciò che riguarda la disciplina degli istituti di partecipazione.

Posso precisare che le indicazioni della circolare hanno avuto soltanto il senso di evidenziare le iniziative assunte in materia dal Governo e di sottolineare ciò che è *in re ipsa*: che cioè nel momento in cui il provvedimento sul procedimento amministrativo divenisse legge, la potestà statutaria dovrebbe necessariamente adeguarsi ai principi fondamentali da essa dettati.

Ma al di là di questa precisazione di valore puramente formale, mi sembra interessante e meritevole di particolare attenzione la riflessione che al tema ha dedicato il presidente Labriola. Concordo pienamente con lui nel sottolineare il particolare valore che assumerebbe l'anticipazione negli statuti, da parte dei comuni e delle province, della nuova disciplina generale del procedimento amministrativo *in itinere*, con particolare riguardo al silenzio-assenso, alla pubblicità del provvedimento ed all'accesso.

In tal senso potrebbe essere utile mettere a disposizione degli enti locali, nella fase di adozione degli statuti, le risultanze del dibattito parlamentare e dottrinario che sul tema sono particolarmente ricche e qualificate.

Ove la Commissione convenga, si darà disposizioni agli uffici ministeriali perché offrano la loro più ampia disponibilità

nei riguardi di ogni esigenza di documentazione che in materia dovesse essere avvertita dagli enti locali.

L'onorevole Ciaffi ha poi rilevato criticamente il passo della circolare che suggerisce « opportuni raccordi » tra il difensore civico comunale e l'analoga figura prevista in sede regionale. Anche per questo posso assicurare l'onorevole collega che non si è voluto avallare alcuna forma di interferenza o interdipendenza fra i due organi.

Non c'è dubbio che il difensore civico del comune e quello della regione operano in perfetta, reciproca indipendenza ed autonomia. Ma ciò non esclude che i due organi possano essere coinvolti in questioni che riguardano inestricabilmente i due livelli di Governo (si pensi, ad esempio, al caso in cui il cittadino lamenti contemporaneamente l'abuso del consiglio comunale, che ha deliberato illegittimamente, e del comitato di controllo, che ha fatto artatamente decadere i termini per l'annullamento). In questi casi l'intervento a favore del cittadino deve in qualche modo muoversi armonicamente sui due piani, a rischio altrimenti di risultare vano. La circolare ha voluto alludere proprio a questi casi: e, perciò, suggerire opportunamente la ricerca di forme spontanee e libere di collaborazione.

L'onorevole Ciaffi, ancora, ha rilevato come, trattando delle competenze dei vari livelli di governo locale, si sarebbe dovuto parlare correttamente di « competenze complementari » e non di « competenze integrate », come invece ha fatto la circolare.

Recepisco l'osservazione nei limiti in cui mi consente di ribadire ciò che non è stato mai messo in discussione: e, cioè, la complementarietà tra il livello delle attribuzioni comunali e quello delle competenze provinciali.

Non vi è concorrenza e non può esservi conflitto, perché diversi sono gli interessi — quello provinciale e quello comunale — che consentono di distinguere nella medesima materia la competenza della provincia da quella del comune.

Credo, tuttavia, che la circolare abbia voluto dire proprio questo. Il termine « integrato » non ha un preciso, peculiare significato nel diritto, per cui ad esso non può che essere attribuito il significato comune. Parlando di « competenze integrate » la circolare ha voluto alludere alle competenze che si integrano, che si completano, che ricoprono una medesima materia, pur mantenendosi distinte perché distinto è l'interesse pubblico che le giustifica.

Ancora l'onorevole Ciaffi ha evidenziato perplessità sulla interpretazione data dalla circolare al processo unificatorio degli organi prefigurato dalla disciplina dell'unione dei comuni.

Sul punto è intervenuto anche l'onorevole Ferrara che, viceversa, condivide l'interpretazione data dal Ministero.

Il punto non è certo tra quelli più chiari della riforma; la circolare ha voluto farsi carico delle notevoli difficoltà alle quali va incontro ogni interpretazione diversa da quella proposta.

Se, infatti, l'unione ha propri organi (un consiglio, una giunta e un presidente, di nomina elettiva), deputati all'esercizio di una « pluralità di funzioni e di servizi » (si noti « pluralità » e non « generalità »), che senso avrebbe ammettere l'unificazione degli organi dei comuni che partecipano all'unione (consigli, giunte e sindaci), quando residuerebbero comunque funzioni esercitate autonomamente dai singoli enti? Quali funzioni verrebbero esercitate, ad esempio, dal consiglio dell'unione, dopo che si fosse proceduto alla unificazione dei consigli dei vari enti?

La problematica non è agevole e merita — come ha giustamente rilevato il presidente Labriola — ogni approfondimento; ma l'opzione per l'interpretazione proposta dall'onorevole Ciaffi necessita della preventiva soluzione di una serie di problemi di praticabilità che essa pone. In ogni caso il Ministero è pronto a rivedere sul punto la circolare alla luce delle univoche indicazioni che dovessero intervenire da parte della Commissione.

L'onorevole Ciaffi ha anche rilevato l'improprietà del riferimento alla giunta

della « responsabilità gestionale », sottolineando come essa spetti ai dirigenti, secondo le disposizioni dell'articolo 51. Il rilievo, per quanto puramente formale (essendo chiara dal tenore complessivo della circolare la differenza del ruolo affidato dalla riforma alla giunta e ai dirigenti), può essere condiviso.

Mi permetto solo di rilevare come, nell'ottica generale dell'ordinamento giuridico, qualificare come « amministrativa » la responsabilità della giunta non ha alcun significato, perché l'ente locale — e non solo la giunta — si muove, sempre e comunque, sul piano amministrativo.

Parimenti, non ha senso definire « esecutiva » la responsabilità della giunta, perché è proprio della struttura burocratica dell'ente (segretario comunale e dirigenti) il dovere di portare ad esecuzione le determinazioni assunte dagli organi dell'ente (oltretutto, lo stesso terzo comma dell'articolo 52, nel definire i compiti del segretario comunale, stabilisce che egli « provvede ai relativi atti esecutivi »).

A ben vedere, mi sembra che, più che sui termini, sia utile intendersi sui contenuti. E a questo riguardo credo che la circolare sia abbastanza chiara: il riferimento all'attività « gestionale » della giunta (« amministrativa » o « esecutiva », come dice l'onorevole Ciaffi), ha un senso se contrapposto al ruolo di indirizzo, di programmazione e di controllo affidato al consiglio.

Per quanto riguarda il riferimento, operato dalla circolare, alla immediata variazione del numero degli assessori, non vi è dubbio che come afferma correttamente la circolare — il numero degli assessori è stato variato sin dalla entrata in vigore della legge. Basta considerare, per rendersi conto di ciò, che dal 13 giugno 1990 le giunte neolette non potrebbero, in alcun caso, avere un numero di assessori diverso da quello indicato dal terzo comma dell'articolo 59.

Altra cosa è il problema posto dall'onorevole Ciaffi con riguardo alle giunte elette antecedentemente all'entrata in vigore della riforma. Per queste, come chia-

risce inequivocabilmente il punto 1 di pagina 52 della circolare, « la elezione deve intendersi stabilmente consolidata, in base alla « teoria del fatto compiuto ».

L'indicazione della « immediata variazione » del numero degli assessori è contenuta nel punto 3 di pagina 53, punto che riguarda il caso in cui, prima dell'entrata in vigore della legge, il consiglio non abbia provveduto ad eleggere gli organi esecutivi.

In relazione alla richiesta di controllo da parte della giunta su materie non sottoposte al controllo stesso, una volta attivato il controllo, al CORECO competono tutti i poteri di intervento sulla deliberazione ad esso rimessi in via ordinaria (annullamento, richiesta di chiarimenti).

Gli onorevoli Cardetti, Ferrara e Strumendo hanno posto il delicato problema della chiarificazione della procedura per l'istituzione delle autorità metropolitane.

Ritengo che le disposizioni contenute nella riforma possano far sorgere, al momento della concreta attuazione, qualche problema, specie per l'insufficienza del dato normativo su taluni fondamentali passaggi della complessa procedura.

Occorre considerare che la legge ipotizza un procedimento articolato che dà luogo sia ad atti di livello legislativo sia a meri provvedimenti amministrativi, nel quale intervengono sia lo Stato sia la regione, ciascuno per propri profili di competenza. Alla regione sono affidati la delimitazione territoriale dell'area metropolitana, la ripartizione delle funzioni tra i comuni e la città metropolitana, la proposta di costituzione dell'area metropolitana, il riordino delle circoscrizioni comunali all'interno dell'area metropolitana. Allo Stato — e, per esso, al Governo — è affidata l'emanazione di un triplice ordine di decreti legislativi: il primo finalizzato al riordino delle circoscrizioni provinciali ed alla istituzione di nuove province, conseguenti alla delimitazione dell'area metropolitana; il secondo per la costituzione dell'autorità metropolitana; il terzo (eventuale) per surrogare l'azione della regione inadempiente nel riordino delle circoscrizioni comunali all'interno dell'area metropolitana.

La prima analisi della normativa consente di individuare i seguenti passaggi. La prima fase riguarda la delimitazione dell'area metropolitana. Le nove regioni individuate dall'articolo 17 avranno un anno di tempo per delimitare territorialmente ciascuna area metropolitana. Si possono verificare tre ipotesi: la prima riguarda il caso che la delimitazione dell'area metropolitana non richieda una variazione delle circoscrizioni provinciali, né l'istituzione di una nuova provincia. In questo caso non sorgono problemi particolari.

La seconda riguarda il caso che la delimitazione richieda una variazione delle circoscrizioni provinciali o l'istituzione di una nuova provincia. In questo caso scatta la delega al Governo per l'emanazione di un apposito provvedimento.

La terza riguarda il caso che la regione faccia trascorrere il termine di un anno senza provvedere alla delimitazione. In questa ipotesi l'*iter* rimane bloccato, fatte salve eventuali successive disposizioni di legge.

In relazione alla seconda ipotesi è da considerare che l'istituzione del governo metropolitano può restare paralizzata per la mancata revisione delle relative circoscrizioni provinciali, conseguente alla omessa assunzione — da parte dei comuni — dell'iniziativa prescritta dall'articolo 133 della Costituzione, alla quale resta subordinata l'emanazione del decreto legislativo da parte del Governo.

La legge nulla dice sulla necessità o meno (in presenza di presupposti ben definiti) di far luogo al rinnovo anticipato degli organi elettivi nelle province interessate dalle variazioni territoriali e di popolazione, né indica criteri direttivi che consentano ai decreti delegati di regolamentare la materia caso per caso. In tal modo sorgono dubbi sulla possibilità che tali provvedimenti disciplinino questo aspetto particolare.

È questo un nodo che occorrerà sciogliere, specie laddove le variazioni territoriali siano così rilevanti da modificare profondamente la struttura del corpo elettorale della provincia.

La legge nulla dice circa la competenza (del consiglio o della giunta regionale) per l'adozione del provvedimento di delimitazione dell'area metropolitana, ma non appare dubitabile che la competenza spetti al consiglio almeno tutte le volte in cui essa ricomprende implicitamente la modifica delle circoscrizioni provinciali. L'articolo 22 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, infatti affida espressamente alla competenza del consiglio regionale la formulazione del parere di cui all'articolo 133 della Costituzione.

Circa la natura del provvedimento (legislativo o amministrativo) — considerata l'assoluta discrezionalità che caratterizza la scelta regionale, l'assenza di criteri direttivi e l'incidenza del provvedimento sui fondamentali interessi degli enti locali coinvolti — si riterrebbe che l'atto della delimitazione debba assumere la veste della legge regionale, rientrando nell'ipotesi di legislazione regionale prevista dal secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione (potestà legislativa regionale di attuazione).

La seconda fase riguarda il riparto delle funzioni tra i comuni e la città metropolitana.

L'articolo 19 della riforma non stabilisce un termine entro il quale la regione deve procedere, con legge, al riparto. Ciò non toglie che il riparto, essendo logico presupposto della costituzione dell'autorità metropolitana, debba essere operato prima di questa. E, poiché per la costituzione dell'autorità metropolitana è conferita al Governo una delega legislativa biennale, se ne ricava che il riparto dev'essere effettuato almeno prima della scadenza di tale termine.

Dal confronto tra le disposizioni relative alla delimitazione delle aree metropolitane con quelle relative al riparto delle funzioni, sembra emergere che si tratti di provvedimenti distinti. Infatti, per il primo adempimento è prescritto il termine di un anno, mentre nulla è detto per il secondo. Inoltre la legge, mentre tace in ordine alla natura del provvedimento di delimitazione dell'area, specifica che il riparto delle funzioni debba avvenire con legge regionale.

Queste differenze, tuttavia, non precludono la possibilità che la regione, con un'unica legge, provveda contestualmente alla delimitazione dell'area, al riparto delle funzioni ed alla formulazione al Governo della proposta di istituzione dell'area metropolitana. Infatti, i primi due provvedimenti sono tra di loro così intimamente connessi da rendere difficilmente immaginabile l'adozione dell'uno al di fuori della decisione sul secondo: la delimitazione del territorio dell'area metropolitana porta implicitamente in sé la determinazione del tipo di funzioni che si vuole affidare all'autorità metropolitana.

In conclusione, sembra che spetti alla regione valutare, caso per caso, l'opportunità politica e la convenienza di procedere ai propri adempimenti istantaneamente o per fasi successive.

La terza fase riguarda la formulazione della proposta regionale di costituzione dell'autorità metropolitana. L'articolo 21 stabilisce che il Governo adotta i relativi decreti legislativi « su proposta delle rispettive regioni ».

Due sono le ipotesi: o col termine « proposta » si è voluto alludere alle iniziative già assunte dalla regione per la delimitazione dell'area metropolitana e per il riparto delle funzioni tra i comuni e la città metropolitana, ovvero si è voluto ipotizzare un ulteriore atto formale della regione, che però nulla di nuovo potrebbe aggiungere a quanto già definito con i suindicati precedenti provvedimenti.

In sostanza, la proposta può anche concretizzarsi nella mera trasmissione, da parte del presidente della regione, degli atti già formalizzati dal consiglio.

La quarta fase riguarda l'emanazione dei decreti legislativi di costituzione delle autorità metropolitane, ma nulla è detto circa i contenuti dei decreti legislativi.

È agevole, ciò nonostante, dedurre che questi provvedimenti dovranno fare proprie la delimitazione territoriale e la ripartizione delle funzioni operate dalla regione; per il resto si limiteranno a rendere operativo l'affidamento delle nuove funzioni alla città metropolitana ed il mutamento di denominazione degli organi della preesistente provincia.

In merito alla specifica questione posta dall'onorevole Cardetti, se si debba far luogo alla proroga degli organi della preesistente provincia o sia necessario procedere immediatamente alle elezioni dei nuovi organi della città metropolitana, sembra che si possa accedere alla tesi della *prorogatio* degli organi della provincia.

La legge, infatti, prefigura una semplice trasformazione dell'ente provincia (« la provincia si configura come autorità metropolitana ») e stabilisce espressamente che alla città metropolitana « si applicano le norme relative alla provincia » comprese quelle elettorali.

Da ciò sembra potersi ricavare che gli organi della vecchia provincia debbano continuare ad operare fino alla naturale scadenza del mandato come organi della « città metropolitana ». Naturalmente, vertiamo in materia opinabile.

GIOVANNI FERRARA. Sì, è una materia molto opinabile, onorevole sottosegretario!

PRESIDENTE. Mi pare che in questa Commissione si opini molto, onorevole sottosegretario.

FRANCO FAUSTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. È la prudenza che ci ha consigliato di affermare che vertiamo in materia opinabile.

GIOVANNI FERRARA. La mia è un'interruzione, se me la permette!

FRANCO FAUSTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. È intuibile che la costituzione della città metropolitana ponga anche problemi di strutture e di mezzi finanziari. Ed infatti, gli apparati della provincia dovranno sostenere l'impatto con le nuove competenze indicate nell'articolo 19.

Sarebbe stata, quindi, necessaria un'esplicita previsione volta a consentire ai decreti legislativi di assicurare al neocostituito governo metropolitano mezzi adeguati, in termini di dotazioni tecnico-logi-

stiche, di personale e di strumenti finanziari, anche attraverso il prelievo dagli enti ai quali sono in pari tempo sottratte le funzioni.

La quinta fase riguarda il riordino delle circoscrizioni comunali nell'area metropolitana. In questo campo non dovrebbero porsi problemi particolari, tranne che per quanto attiene al procedimento di sostituzione del Governo alla regione che non vi proceda nei termini.

Al riguardo è doveroso segnalare un profilo che potrebbe dare adito a perplessità: la mancata fissazione del termine per l'esercizio, da parte del Governo, della delega legislativa e l'esercizio dei poteri sostitutivi.

La norma, infatti, stabilisce che, trascorsi inutilmente sei mesi dalla diffida alla regione ad adempiere, il Governo è « delegato a procedere con decreti legislativi, sentiti i comuni interessati e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari ». Ne consegue che il Governo non è legittimato ad intervenire in pendenza del termine dei sei mesi entro il quale può procedervi, in via ordinaria, la regione, e che, dopo la scadenza dei sei mesi, non esiste un termine per l'esercizio da parte del Governo della delega legislativa.

Da questo primo approccio al problema delle aree metropolitane si evince subito la complessità della tematica e la necessità di sottoporre tutta la materia ad approfondimento. Ringrazio, quindi, l'onorevole Cardetti, per aver richiamato l'attenzione su questo punto e posso assicurargli che il tema non verrà trascurato.

Vorrei, ora, riferirmi alle perplessità manifestate dall'onorevole Ferrara sul passo della circolare che richiama l'obbligo del rispetto, da parte degli statuti comunali e provinciali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Credo che il richiamo sia pertinente e vada sottolineato. Se, infatti l'obbligo di rispettare questi principi costituisce, per comune ammissione, un limite alla potestà legislativa della regione, credo che esso non debba essere escluso nei ri-

guardi degli enti cosiddetti minori. Oltretutto si tratta di quei principi (per esempio: irretroattività della norma, obbligo della contestazione degli addebiti nei procedimenti di applicazione di sanzioni, e via dicendo) che costituiscono le basi della nostra civiltà giuridica, per cui credo che nessuno ritenga seriamente che possano essere derogati.

L'onorevole Ferrara, ancora, sottolinea criticamente il riferimento della circolare ad una « successiva legge » per l'individuazione dei servizi riservati in via esclusiva agli enti locali. In effetti, la riforma ha operato una riserva di legge che, in atto, vincola ai contenuti delle vigenti fonti normative primarie, ma che, in prospettiva, mira a consentire soltanto alla susseguente legge dello Stato la determinazione di eventuali innovazioni. Con queste precisazioni, credo che possano trovare superamento le perplessità dell'onorevole Ferrara.

GIOVANNI FERRARA. Con queste precisazioni, sì.

FRANCO FAUSTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. L'onorevole Franchi ritiene opportuna un'iniziativa presso le regioni volta ad evitare che, dall'esercizio di riparto delle funzioni tra città metropolitana e comuni, questi ultimi risultino svuotati di ogni effettiva capacità di governo.

Certo il problema può in astratto sussistere. La formula che individua il potere della regione è inevitabilmente generica e la relativa norma dovrà trovare applicazione in un'ampia varietà di situazioni, ma, d'altra parte, è proprio alla responsabilità politica di questo ente che il legislatore ha voluto ancora una volta affidare una scelta tanto delicata.

Non credo che un'iniziativa di indirizzo da parte dello Stato nei riguardi delle regioni (iniziativa della quale, peraltro, sarebbe oltremodo difficile individuare in via generale i contenuti, stante

la varietà di situazioni) sarebbe utile ed opportuna.

È, comunque, da tener conto che la legge regionale che provvede al riparto è sottoposta ai riscontri di legittimità previsti dall'articolo 127 della Costituzione, cosicché nulla esclude che eventuali determinazioni lesive delle prerogative costituzionali dei comuni possano essere in quella sede rilevate.

Vorrei esprimere all'onorevole Riggio il mio apprezzamento per aver posto il problema delicato dell'applicazione della riforma nelle regioni a statuto speciale. È questione complessa, che richiede, regione per regione, l'analisi della normativa in tema di enti locali ed il confronto con i contenuti degli statuti regionali. Non si può ignorare, infatti, che vi è il rischio di incidere su sfere di competenza costituzionalmente garantite.

L'onorevole Riggio ha avuto specifico riguardo alla situazione della Sicilia, dove la regione è titolare di una competenza legislativa esclusiva in materia di enti locali ed ha auspicato l'immediata applicazione in quei comuni delle nuove regole, che impongono la separazione delle scelte politico-amministrative dall'attività gestionale.

Io non credo che l'apprezzabile auspicio di un rapido adeguamento in Sicilia della legislazione regionale ai nuovi principi posti dalla riforma possa concretizzarsi al di fuori di una diretta iniziativa della regione. Ritengo, comunque, che il problema per la sua obiettiva rilevanza debba essere posto rapidamente all'attenzione di quell'assemblea, anche per i riflessi che ne derivano in tema di trasparenza della gestione del potere locale, argomento di viva attualità nel dibattito politico in corso in quella regione.

Vorrei concludere con un richiamo particolare alle questioni poste dal presidente, onorevole Labriola. Mi riferisco a quanto egli ha detto sul tema dello statuto.

Credo che dalle sue parole sia in maniera chiara emerso come lo statuto rappresenti il cuore della riforma, la parte di essa capace di determinare profonde mutazioni nel modo di essere degli enti locali.

L'onorevole Labriola, riferendosi allo statuto, ha parlato (anche se, ovviamente, in termini problematici), di natura « paralegislativa » e di una « nuova forma di fonte del diritto ». Sono espressioni coraggiose, che ci indicano le vere prospettive della riforma.

Certamente, il riconoscimento della potestà statutaria ad enti che la Costituzione qualifica solennemente come autonomi è evento di tanta rilevanza e di così estesa incidenza, da potersi riflettere persino sul sistema della gerarchia delle fonti del diritto. In ogni caso, risulterebbe riduttiva una semplicistica equiparazione, sul piano dell'efficacia e della sindacabilità giurisdizionale, dello statuto alle ordinarie fonti regolamentari.

La stessa circostanza che lo statuto è legittimato a disciplinare materie che insistono ampiamente sulla sfera dei diritti soggettivi del cittadino dà la misura della rilevanza e della fondatezza della questione posta dal presidente.

Condivido, quindi, pienamente l'esigenza di un approfondimento su questo tema.

Nello stesso tempo, in relazione alla proposta che questa Commissione avvii un'indagine conoscitiva sul tema della riforma, ritengo doveroso, a prescindere dal corso che a tale richiesta verrà dato, assicurare sin d'ora la più ampia collaborazione dell'amministrazione dell'interno per ogni esigenza di informazione avvertita dal Parlamento.

Desidero, altresì, informare questa Commissione che è in atto una proficua forma di collaborazione con le associazioni rappresentative degli enti locali per un continuo scambio di idee ed un confronto di orientamenti sulle questioni poste dalla riforma.

Si sono già avuti incontri congiunti dedicati all'esame delle prime problemati-

che ed altri ne seguiranno periodicamente, secondo intese già intercorse.

Vorrei, a tale riguardo, cogliere l'occasione per prospettare a questa autorevole Commissione le più rilevanti questioni sinora insorte. Indicherò anche gli orientamenti che l'amministrazione dell'interno ha fatto propri nel corrispondere alle richieste di parere formulate dagli stessi enti locali.

La prima questione riguarda il numero degli assessori nelle province con ventiquattro consiglieri: l'effettuazione del calcolo indicato dalla legge porta ad un risultato incerto (4,8 assessori), che occorre adeguare portandolo a quattro o a sei.

L'una e l'altra soluzione lasciano margini di dubbio, proprio perché la formula usata mal si adatta all'ipotesi concreta.

Tuttavia, pur con ogni riserva, ritengo che la soluzione dei sei assessori possa essere preferita, innanzitutto perché consente di rispettare la lettera della legge che parla di arrotondamento in eccesso e non in difetto (la soluzione dei quattro assessori concretizzerebbe un arrotondamento in difetto, in palese violazione dell'espressione testuale della legge).

In secondo luogo, la soluzione prospettata consente l'accorpamento di tutte le classi demografiche delle province in due categorie: quella con otto assessori e quella con sei (risultato che appare razionale).

Sul punto, comunque, sarebbe utile acquisire l'orientamento di questa Commissione.

La seconda questione riguarda la sopravvivenza dell'« assessore anziano » nella fase intermedia che precede l'adozione dello statuto.

Considerato che l'adozione dei modi di sostituzione del sindaco in caso di assenza o di impedimento appartiene certamente alla competenza statutaria, si è ritenuto che trovi applicazione l'articolo 59 della riforma secondo cui è transitoriamente prorogata la vigenza dei vecchi testi unici. Conseguentemente, anche in considerazione dell'assoluta necessità di

assicurare la continuità di esercizio delle funzioni sindacali (si pensi alle ordinanze contingibili e urgenti), è stato espresso l'avviso che sopravviva la figura dell'assessore anziano, il quale sostituisce il sindaco in mancanza dell'assessore delegato.

L'individuazione dell'assessore anziano, non potendo più valere il criterio del maggior numero di voti, resta affidata all'età.

ADRIANO CIAFFI. In una società di potere verrebbe a contare la saggezza!

FRANCO FAUSTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. La terza questione, piuttosto rilevante, riguarda l'ipotesi in cui una giunta, già costituitasi prima dell'entrata in vigore della riforma, venga successivamente interessata da un fatto che comporti il venir meno di un suo componente (dimissioni di un assessore).

Il problema si pone in quanto le giunte elette antecedentemente all'entrata in vigore del nuovo regime mantengono la struttura prescritta dalla vecchia legge (numero degli assessori e loro ripartizione tra effettivi e supplenti).

Si è ritenuto che, ove non sia necessaria la rinnovazione integrale dell'organo collegiale, alla sostituzione si possa provvedere rispettando la struttura dell'organo ereditata dal vecchio regime (l'assessore supplente potrà così essere sostituito).

In ordine al problema del consigliere anziano, è ormai consolidato l'orientamento di attingere, in attesa dello statuto, alle vecchie norme dei testi unici: per i comuni con sistema elettorale maggioritario il consigliere anziano si identifica nel consigliere che ha ottenuto il maggior numero di preferenze; per i comuni con il sistema proporzionale il consigliere anziano si identifica in quello che ha ottenuto la più alta somma tra i voti di preferenza e i voti della lista di appartenenza; per la provincia il consigliere anziano si identifica in quello più an-

ziano di età, secondo quanto disposto dall'articolo 238 del testo unico del 1934, stante la difficoltà di attuare il criterio dettato dall'ammontare dei voti.

Una questione particolarmente complessa è risultata quella che riguarda l'espressione dei pareri sulle deliberazioni da parte del segretario comunale e dei dirigenti.

L'orientamento prevalso al riguardo è nel senso di ritenere immediatamente applicabile la nuova disciplina e di considerare ciascun parere autonomo rispetto agli altri, in quanto ognuno di essi attiene ad un particolare profilo di regolarità amministrativa.

Parimenti, è stata ritenuta immediatamente applicabile la disposizione che affida ai dirigenti la presidenza delle gare di appalto e di concorso, anche se qualche dubbio potrebbe sorgere per il rinvio che la riforma opera alla normativa statutaria.

Tuttavia, considerato il carattere qualificante di questo profilo della legge e la possibilità che esso venga concretamente attuato anche in assenza di una disciplina statutaria (sarà la deliberazione di indizione della gara a regolamentare i modi della sua presidenza), si è ritenuto di poter optare per l'immediata applicazione del nuovo sistema.

Un ultimo aspetto di grandissimo rilievo, sul quale si è soffermata congiuntamente l'attenzione dell'amministrazione dell'interno e delle associazioni rappresentative degli enti locali, è quello che riguarda l'immediata applicabilità del nuovo sistema di controllo.

Il problema sorge in quanto la riforma dispone espressamente la sopravvivenza delle vecchie disposizioni della legge Scelba fino a quando la regione non avrà esercitato i suoi poteri legislativi in materia e avrà costituito i comitati di controllo, secondo la nuova composizione.

Nonostante le obiettive incertezze che la materia presenta, si è orientati a ritenere che siano immediatamente applica-

bili le norme che prescrivono l'obbligatorietà del controllo per le sole delibere del consiglio, la facoltatività del controllo su richiesta del consiglio o della giunta e la possibilità da parte della minoranza di chiedere il controllo delle deliberazioni di giunta.

Sono consapevole della delicatezza dei risvolti che le sopraelencate questioni presentano, ma credo che, nonostante le obiettive incertezze, sia necessario pervenire rapidamente a posizioni univoche.

PRESIDENTE. Ringrazio, a nome della Commissione, il sottosegretario Fau-

sti, oltre naturalmente al ministro dell'interno.

La seduta termina alle 16,50.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI*

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*

DOTT. PAOLO DE STEFANO

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali il 5 luglio 1990.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO