RESOCONTO STENOGRAFICO

266.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 MARZO 1989

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MICHELE ZOLLA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede legislativa	29255	altri: Norme per la prima adunanza dei consigli comunali e provinciali (236); TEALDI: Elezione di membri delle minoranze nelle rappresentanze dei consigli comunali (360);	
Disegno di legge:		QUARTA: Norme per la delega di funzioni dalle regioni agli enti locali (711); LA GANGA ed altri: Modifiche alle procedure per l'elezione delle giunte comunali e provinciali (805);	
(Annunzio)	29255	VOLPONI ed altri: Revoca del presidente della provincia, degli assessori provinciali e degli assessori comunali (1565);	
Disegno di legge (Seguito della discussione):		CONSIGLIO REGIONALE DELLA LIGURIA: Termini per la costituzione degli esecutivi dei consigli delle regioni e degli enti locali (2240);	
Ordinamento delle autonomie locali (2924); e concorrenti proposte di legge: BASSANINI ed altri: Determinazione di termini per l'elezione degli organi esecutivi delle regioni, delle province e dei comuni, e disposizioni sullo scioglimento dei relativi consigli in caso di inosservanza dei termini di legge (113); TATARELLA ed		MARTINAZZOLI ed altri: Ordi-	

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

PAG.	PAG.
<p>namento delle autonomie locali (2295); MASTRANTUONO ed altri: Disciplina delle aree metropolitane (2590); ZANGHERI ed altri: Nuovo ordinamento delle autonomie locali (2952); DEL PENNINO ed altri: Ordinamento delle autonomie locali (3441)</p> <p>PRESIDENTE . . . 29257, 29260, 29263, 29266, 29271, 29272, 29273, 29279, 29283, 29289</p> <p>BARBERA AUGUSTO ANTONIO (PCI) . . . 29283</p> <p>CAVERI LUCIANO (Misto-UV-ADP-PRI) . . . 29260</p> <p>CARDETTI GIORGIO (PSI) 29273</p> <p>CICCARDINI BARTOLO (DC) 29266, 29271, 29272</p> <p>DE CAROLIS STELIO (PRI) 29263</p> <p>MELLINI MAURO (FE) 29279</p> <p>SOSPIRI NINO (MSI-DN) 29257</p>	<p>Proposte di legge:</p> <p>(Adesione di un deputato) 29292</p> <p>(Annunzio) 29292</p> <p>Interrogazioni:</p> <p>(Annunzio) 29292</p> <p>(Apposizione di una firma) 29292</p> <p>Sulla mancata informazione, da parte della RAI-TV, circa l'avvenuto svolgimento di interrogazioni sui fatti di Livorno:</p> <p>PRESIDENTE 29256</p> <p>LABRIOLA SILVANO (PSI) 29256</p> <p>Ordine del giorno della prossima seduta 29289</p>

La seduta comincia alle 9,35.

GIANNI LANZINGER, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 7 marzo 1989.

(È approvato).

Annunzio di un disegno di legge.

PRESIDENTE. In data 8 marzo 1989 è stato presentato alla Presidenza il seguente disegno di legge:

dal Ministro delle finanze:

«Delega al Governo per l'emanazione di disposizioni per contrastare i fenomeni di elusione tributaria, per la istituzione di centri di assistenza fiscale e per l'aggiornamento dei coefficienti previsti dall'articolo 11 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69» (3705).

Sarà stampato e distribuito.

Avverto che ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

Assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede legislativa.

PRESIDENTE. Ricordo di aver proposto nella seduta di ieri, a norma del

comma 1 dell'articolo 92 del regolamento, che i seguenti progetti di legge siano deferiti alle sottoindicate Commissioni permanenti in sede legislativa:

VII Commissione (Cultura):

«Norme per l'attuazione della formazione universitaria completa dei docenti della scuola primaria e secondaria» (3105) *(con parere della I, della V e della XI Commissione).*

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

«Statizzazione degli Educandati femminili riuniti di Napoli» (3586) *(con parere della I, della V, della VI e della XI Commissione).*

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

XI Commissione (Lavoro):

MASINI ed altri: «Modifica dell'articolo 39 del testo unico approvato con regio decreto 5 febbraio 1928, n. 577, concernente i requisiti per l'insegnamento nelle scuole materne» (3602) *(con parere della I Commissione, nonché della VII Commissione ex articolo 93, comma 3-bis, del regolamento).*

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Ricordo che nella seduta di ieri avevo preannunciato anche l'assegnazione in sede legislativa, alla VII Commissione (Cultura) della seguente proposta di legge:

MERLONI ed altri: «Istituzione nell'ambito della soprintendenza archeologica di Ancona del Centro operativo di Pergola con annesso *Antiquarium*» (3692) *(con parere della I, della V e della VIII Commissione).*

Poiché il primo firmatario ha successivamente comunicato, anche a nome degli altri presentatori di ritirarla, a tale assegnazione non si procederà essendo la proposta di legge cancellata dall'ordine del giorno.

Sulla mancata informazione da parte della RAI-TV circa l'avvenuto svolgimento di interrogazioni sui fatti di Livorno.

SILVANO LABRIOLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SILVANO LABRIOLA. Signor Presidente, ai sensi dell'articolo 41 del regolamento, come si è fatto in altri casi (e questo è particolarmente delicato), vorrei pregare la Presidenza di intervenire segnalando sia alla Commissione di vigilanza sia direttamente agli organi responsabili della RAI quanto riferisco rapidamente.

Ieri sera, anche grazie alla lodevole iniziativa della Presidenza (che è stata rimarcata dai colleghi ed anche da me, che sono intervenuto insieme ad altri), abbiamo svolto con tempestività le interrogazioni sui fatti di Livorno: fatti molto gravi, che si teme possano avere ulteriore seguito. Era quindi importante che il Parlamento esprimesse un'opinione tale da segnalare in

tempo al Governo le necessarie iniziative che si ritiene urgente adottare.

Questa mattina nessun notiziario radio della RAI-TV ha dato notizia dello svolgimento di questa discussione, il che dimostra sciatteria, sottovalutazione e incapacità professionale di dar conto di ciò che il massimo organo rappresentativo del nostro paese fa in ordine a episodi che investono l'intera collettività e gli interessi sociali di maggiore evidenza.

Si tratta di una circostanza che non può essere lasciata passare sotto silenzio. Io non voglio parlare di censura, ma — ripeto — si tratta di una sciatteria e di una mancanza di professionalità nella informazione fornita dall'ente di Stato, che non sono tollerabili.

Elevo dunque una ferma protesta e chiedo che la Presidenza si faccia interprete di questo risentimento, che non credo sia solo mio, presso la Commissione di vigilanza, perché intervenga e si faccia dare le spiegazioni del caso, e presso gli organi direttivi della RAI, perché sorvegliino meglio l'andamento della informazione sull'attività degli organi costituzionali della nostra democrazia.

PRESIDENTE. Onorevole Labriola, il Presidente di turno condivide le sue osservazioni e si farà parte diligente per portarle all'attenzione della Presidente della Camera, affinché vengano prese le opportune iniziative.

Seguito della discussione del disegno di legge: Ordinamento delle autonomie locali (2924); e delle concorrenti proposte di legge: Bassanini ed altri: Determinazione di termini per l'elezione degli organi esecutivi delle regioni, delle province e dei comuni, e disposizioni sullo scioglimento dei relativi consigli in caso di inosservanza dei termini di legge (113); Tatarella ed altri: Norme per la prima adunanza dei consigli comunali e provinciali (236); Tealdi: Elezione di membri delle minoranze nelle rappresentanze dei consigli comunali (360); Quarta: Norme per la delega di

funzioni dalle regioni agli enti locali (711); La Ganga ed altri: Modifiche alle procedure per l'elezione delle giunte comunali e provinciali (805); Volponi ed altri: Revoca del presidente della provincia, degli assessori provinciali e degli assessori comunali (1565); Consiglio regionale della Liguria: Termini per la costituzione degli esecutivi dei consigli delle regioni e degli enti locali (2240); Martinazzoli ed altri: Ordinamento delle autonomie locali (2295); Mastrantuono ed altri: Disciplina delle aree metropolitane (2590); Zangheri ed altri: Nuovo ordinamento delle autonomie locali (2952); Del Pennino ed altri: Ordinamento delle autonomie locali (3441).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Ordinamento delle autonomie locali; e delle concorrenti proposte di legge di iniziativa dei deputati Bassanini ed altri: Determinazione di termini per l'elezione degli organi esecutivi delle regioni, delle province e dei comuni, e disposizioni sullo scioglimento dei relativi consigli in caso di inosservanza dei termini di legge; Tatarella ed altri: Norme per la prima adunanza dei consigli comunali e provinciali; Tealdi: Elezione di membri delle minoranze nelle rappresentanze dei consigli comunali; Quarta: Norme per la delega di funzioni dalle regioni agli enti locali; La Ganga ed altri: Modifiche alle procedure per l'elezione delle giunte comunali e provinciali; Volponi ed altri: Revoca del presidente della provincia, degli assessori provinciali e degli assessori comunali; Consiglio regionale della Liguria: Termini per la costituzione degli esecutivi dei consigli delle regioni e degli enti locali; Martinazzoli ed altri: Ordinamento delle autonomie locali; Mastrantuono ed altri: Disciplina delle aree metropolitane; Zangheri ed altri: Nuovo ordinamento delle autonomie locali; Del Pennino ed altri: Ordinamento delle autonomie locali.

Proseguiamo la discussione sulle linee generali iniziata nella seduta del 3 febbraio scorso.

È iscritto a parlare l'onorevole Sospiri. Ne ha facoltà.

NINO SOSPIRI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, riprende dunque oggi per concludersi, dopo una pausa ed uno stacco incredibilmente lunghi (e vorrei aggiungere anche inutili, visti i ritardi ulteriormente registrati nell'iter della proposta di legge sulla violenza sessuale), il dibattito sul provvedimento di riforma del sistema delle autonomie così come licenziato dalla competente Commissione affari costituzionali e sui provvedimenti abbinati.

Noi del gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale diciamo subito con molta chiarezza che a questo dibattito partecipiamo al tempo stesso con soddisfazione e con viva preoccupazione. Con soddisfazione in quanto si torna comunque a discutere, nella sede istituzionale più propria, di una questione che per primi anni addietro abbiamo sollevato e sottoposto all'attenzione delle altre forze politiche, così come è ormai pressoché unanimemente riconosciuto; con preoccupazione perché il disegno di legge predisposto in materia dal Governo e — dobbiamo ricordarlo — frettolosamente licenziato tale e quale dalla I Commissione (affari costituzionali), eccezione fatta per la normativa riguardante l'autorità metropolitana, che è stata stralciata, non coglie e non fa proprie le esigenze prioritarie di efficienza, moralizzazione e partecipazione che sono invece, a quanto ci risulta, indicate come irrinunciabili e di immediata soddisfazione da parte delle comunità amministrative, le quali soprattutto ed essenzialmente in questa direzione chiedono che si muova il processo di rinnovamento dei poteri locali e nei poteri locali.

Si tratta di una volontà ben nota e di convinzioni larghissimamente diffuse che, seppur disattese dal Governo e dalle altre forze politiche, peraltro non solo di maggioranza, tuttavia rappresentano un terreno di confronto serrato ed impegnativo che nessuno qui in aula può pensare di attraversare e superare agevolmente, a

passo spedito, con la forza dei numeri parlamentari senza far ricorso a quella della ragione e del consenso, non solo popolare ma anche delle stesse Assemblee elettive.

La posta in gioco — definiamola così — è infatti troppo alta e forte, perché una delle questioni sulle quali saremo soprattutto chiamati a fornire risposte adeguate, innovative ed organiche nel corso del prossimo decennio, sarà proprio quella istituzionale; un'altra sarà quella sociale.

Ma questo è il punto che noi riteniamo opportuno evidenziare: sosteniamo da tempo che nessun problema sociale potrà trovare idonea e compiuta soluzione se non saranno, in primo luogo, restituite dignità e funzionalità all'intero apparato rappresentativo, ivi comprese ovviamente le sue articolazioni decentrate e, quindi, il sistema delle autonomie locali, che è indiscutibilmente arretrato e pertanto incapace di governare il territorio.

Si tratta di un sistema vischioso e conflittuale che, in quanto tale, non solo non è nelle condizioni di porsi come elemento propulsore dello sviluppo, ma rappresenta addirittura un ostacolo frenante rispetto alle spinte che in tal senso spontaneamente provengono dalla società civile, desiderosa di crescere non unicamente dal punto di vista reddituale, ma pure, ed anzi soprattutto, sotto l'aspetto della qualità della vita, a migliorare la quale dovrebbero concorrere in misura determinante le iniziative e gli interventi degli enti locali attraverso l'offerta di tutta una serie di servizi collettivi ed individuali.

Siamo quindi di fronte ad una specie di paradosso, ad una assurda contraddizione purtroppo presente nella realtà italiana. È questo — noi crediamo di poter dire — l'errore di fondo, la distorsione più evidente, il limite angusto e la caratteristica meno accettabile delle attuali istituzioni decentrate, indubbiamente funzionali come centri di affarismo e di clientela rispetto agli interessi dei partiti, ma pressoché inutili (se non addirittura dannose) con riferimento a quelli legittimi delle comunità locali e quindi della gente — dei singoli come delle famiglie — insomma di tutti gli amministrati i quali per questo si

allontanano sempre di più dalla politica e guardano alle medesime istituzioni non con fiducia — così come dovrebbe avvenire — e nemmeno più con sfiducia — come è accaduto a lungo — ma con vero e proprio sospetto.

Negli italiani è diffusa la convinzione, purtroppo fondata, che l'ente locale con le sue rappresentanze politiche non sia al servizio del cittadino ma piuttosto si serva dei cittadini, non stia dalla loro parte e rappresenti invece quasi una controparte. Ed in effetti — riconosciamolo — una commissione edilizia o per il commercio, un assessorato alla sanità o all'agricoltura, un ufficio urbanistico o di collocamento sono in realtà più strumenti di ricatto o di favoritismo, comunque condizionanti l'individuo e la sua volontà, che pubblici presidi territoriali di servizi fruibili sulla base di diritti oggettivi.

Ecco perché non vi è oggi chi non si renda conto della necessità di rivedere e riordinare l'intera legislazione riguardante il funzionamento, le competenze ed i ruoli degli enti locali. Si tratta, quindi, al di là dei punti di vista, delle proposte di soluzione, delle varie posizioni politiche e delle tendenze conseguenti, di una esigenza largamente avvertita: così per le regioni, così per le unità sanitarie locali, per le comunità montane e così, in particolare, per le province e per i comuni, ai quali ultimi bisogna in concreto riconoscere il primato in tema di gestione del territorio e di funzioni amministrative.

Quanto alle competenze per materia e ai ruoli specifici, il dibattito è forse ancora più complesso e talvolta rissoso. Le rivendicazioni si sovrappongono e le resistenze alle azioni promosse in tali direzioni non sono davvero timide o indecise. Comuni, province e regioni sono «in guerra» e il legislatore nazionale, in verità, non ha fin qui fatto alcunché di concreto ed apprezzabile per disciplinare i loro rapporti in modo chiaro ed inequivocabile, per ordinare le loro competenze e per indirizzare le loro potenzialità verso il bene comune.

Il riferimento riguarda, ovviamente, anche i testi dei provvedimenti al nostro esame, mentre dal sistema elettorale agli

organi di controllo, dalla trasparenza delle gestioni al coinvolgimento delle categorie del lavoro e della produzione, dalle facoltà di intervento all'abuso dei poteri detenuti, tutto dovrebbe indurre a considerare indispensabile ed improcrastinabile il varo di una riforma radicale e complessiva riguardante anche il testo unico della legge comunale e provinciale nonché l'istituto regionale, davvero ed indiscutibilmente fallimentare.

Occorre cioè una riforma soprattutto mirante, in termini di funzionalità, ad innescare il più completo processo di osmosi tra i vari livelli istituzionali e, in termini di partecipazione, a ricostruire nella coscienza del cittadino la convinzione di essere protagonista attivo e non più spettatore inerme del proprio destino.

In questo senso crediamo che tutti convengano sulla necessità di pervenire quanto prima ad una seria riforma delle autonomie locali attraverso il varo di nuovi provvedimenti legislativi a ciò finalizzati. Crediamo anche che questa sia l'occasione buona per rilevare come le stesse norme attualmente vigenti in materia siano restiate solo sulla carta.

A tal proposito è d'obbligo il richiamo alla mancata attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 risalente, come è noto, al luglio del 1977: argomento questo dibattuto mille volte e fatto oggetto di continue attenzioni da parte di chiunque abbia, tra i propri intendimenti riformatori, quello di conferire funzionalità e dignità agli organismi locali di governo del territorio.

Sebbene molto spesso l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia, l'Unione province italiane e le regioni affrontino la questione da posizioni diverse, ad essa comunque dedicano ancora oggi innumerevoli convegni e pubblicazioni. Segno evidente, questo, che le grandi speranze nutrite in quel lontano 1977 sono restiate tali e che, pertanto, nel complesso e delicato meccanismo delle autonomie, gli ingranaggi di trasmissione si sono inceppati prima ancora di entrare a pieno regime.

Errori di progettazione? Imprevisti, diciamo così, in corso d'opera? Inattualità

dello stesso impianto costituzionale per un contesto socio-economico sempre più in veloce trasformazione e perciò non più calibrabile sui riferimenti e sulle esigenze emergenti nei giorni della stesura della Carta costituzionale o anche su quelli rilevabili solo dieci anni addietro? Difficile dirlo, ma sarebbe comunque sbagliato eludere l'interrogativo ed evitare la riflessione sul tema.

A tale riguardo la prima considerazione da svolgere è che tutti chiedono di più, magari non essendo neppure in grado di gestire l'esistente, senza pensare che, prima di reclamare il passaggio a più avanzate fasi di decentramento, è indispensabile il riordino dell'intero sistema delle autonomie, in guisa tale da liberarlo da tutte quelle incongruenze — e sono tante — che lo rendono oggi oltre modo vischioso e contraddittorio. Da qui la conflittualità, alla quale abbiamo già fatto cenno, tra i vari livelli istituzionali: da una parte i comuni e le province contro le regioni, dall'altra queste contro lo Stato.

Per quanto ci riguarda, senza voler trascurare il ruolo delle regioni e delle province, riaffermiamo tuttavia che il comune deve essere concepito quale ente principe di governo del territorio, perciò allo stesso sarà forse bene dedicare qualche ulteriore attenzione, cominciando con il considerare che i suoi problemi fondamentali sono la moralizzazione, l'efficienza, la partecipazione e la stabilità. Intorno ad essi ci sembra che ruotino tutte le ipotesi cosiddette riformiste.

Sarebbe però, a nostro giudizio, senza dubbio insufficiente mirare tutti gli sforzi in tal senso prodotti alla riscrittura delle regole del gioco in termini esclusivamente elettorali, in quanto siffatta visione del cambiamento (senza entrare nel merito delle proposte fin qui note che molto spesso non condividiamo, come accade per esempio per quella che vorrebbe introdurre il sistema maggioritario nei comuni al di sopra dei 5 mila abitanti) non condurrebbe certo alla soluzione delle questioni cui si è fatto dianzi cenno.

Analogamente, facendo più specifico riferimento ai provvedimenti in esame — in

primo luogo al progetto governativo — avversiamo decisamente la tendenza che vorrebbe ulteriormente svuotare dei poteri di controllo le assemblee elettive, già da oggi troppo spesso scavalcate, esautorate dagli esecutivi attraverso il ricorso sempre più frequente, ingiustificato e indiscriminato al famigerato articolo 140 del testo unico. Pensiamo, viceversa, che i consigli comunali e provinciali dovrebbero irrobustire, o meglio vedere irrobustite le proprie prerogative di intervento circa il merito dei provvedimenti e che, d'altra parte, il controllo sulla legittimità degli atti dovrebbe tornare ad essere correttamente e scrupolosamente svolto da organi diversi da quelli oggi a ciò preposti, di nomina politica e, quindi, troppo spesso fortemente sensibili alle pressioni esterne.

Consideriamo inoltre prioritaria e indelegabile una riforma che realizzi il presidenzialismo a tutti i livelli. In primo luogo, il nostro riferimento è all'elezione diretta del sindaco. Ieri l'altro abbiamo accolto con soddisfazione i risultati di un sondaggio svolto da alcuni colleghi del gruppo della democrazia cristiana — se non erro, Segni e Ciccardini — secondo il quale quasi tutti i sindaci sarebbero favorevoli all'elezione diretta del primo cittadino. Sono cose che affermiamo da tempo. In verità, al principio questa nostra battaglia non fu molto condivisa, probabilmente perché non fu ben capita. Ci rendiamo, però, ormai conto che tale idea, davvero innovatrice e moralizzatrice, sta facendosi strada anche nell'area della sinistra, anche all'interno del partito comunista italiano; e questo non può che farci piacere.

Pensiamo dunque ad un presidenzialismo a tutti i livelli, partendo dai comuni, nonché ad una riforma che consenta di rendere davvero trasparenti le gestioni degli enti locali, il cui risanamento finanziario non può passare — per lo meno a nostro giudizio e per una serie infinita di motivi che esporremo durante la discussione sui singoli articoli — attraverso la cosiddetta autonomia impositiva, recata dal testo del Governo: un testo sul quale nutriamo pesantissime riserve in quanto complessivamente muove verso obiettivi

per troppi aspetti antitetici rispetto a quelli che noi invece consideriamo di assoluta preminenza.

È evidente che, essendo questi i nostri punti di vista, non possiamo che considerare inaccettabile il progetto Gava — che costituisce un punto di riferimento fondamentale del quale non si può non tener conto — in quanto reca una normativa non solo deludente, ma anche peggiorativa dell'attuale, soprattutto in tema di controlli, di partecipazione e di moralizzazione. La nostra opposizione a tale tendenza e a tale provvedimento sarà, quindi, netta, ferma e mirata a modificarlo sostanzialmente nell'impianto generale e nelle sue varie articolazioni (*Applausi dei deputati del gruppo del MSI-destra nazionale*).

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

LUCIANO CAVERI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, con grave ritardo si avvia verso la dirittura di arrivo — ammesso che sia così — una riforma attesa, pensando al miscuglio di norme ormai datate che regolamentano l'intera materia. Ma — si sa — questo è un paese che privilegia i convegni più che il lavoro parlamentare; così, mentre le autonomie locali agonizzavano, il legislatore non ha fatto il suo dovere, e tutti in ogni occasione non hanno perso la possibilità di fare importanti affermazioni di principio rimaste sino ad ora sulla carta.

Ma veniamo a questa proposta di legge che affronterà più avanti il fuoco incrociato degli emendamenti, tanto che viene da chiedersi se le dichiarazioni in fase di discussione generale collimeranno con le dichiarazioni di voto, ed è per questo che il mio intervento sarà breve.

La prima annotazione riguarda l'interesse che si è incentrato su questo argomento. In sostanza, mentre in Commissione avevamo registrato una tensione, un interesse reale nei confronti della riforma delle autonomie locali, non altrettanto si può dire, almeno per ora, su quanto sta accadendo in aula. L'iter della proposta di legge al nostro esame, che dovrebbe inno-

vare profondamente (almeno così è nelle intenzioni) i rapporti con le autonomie locali, sta procedendo non solo nel disinteresse dei colleghi, a giudicare dalla loro partecipazione ai lavori dell'aula, ma anche con una scarsa attenzione prestata dagli organi di informazione a questo problema. Forse tutto ciò è conseguenza di quello che si potrebbe definire una sorta di pentitismo dilagante nei confronti del ruolo delle autonomie locali.

A questo proposito credo che vengano date troppe colpe alla classe politica locale, che poi non è altro che lo specchio della realtà. Non è forse colpa proprio delle sospettosità e degli scarsi poteri che gli enti locali hanno ancora in questo paese? Ci troviamo di fronte ad una delle parti davvero disattese della nostra Costituzione. Gli enti locali, infatti, sono rimasti chiusi come in una gabbia, mentre ci sono stati solamente tentativi di compromesso, reverenze nei confronti dello Stato piuttosto che uno sviluppo autocentrato delle comunità locali in quel rapporto di cooperazione con lo Stato di cui tanto si parla.

Mi pare di non dire nulla di eversivo, tenuto conto proprio delle annotazioni che sul ruolo e sull'importanza degli enti locali ha fatto lo stesso Presidente della Repubblica Cossiga sollecitando più volte l'approvazione di un disegno riformatore nei confronti delle autonomie locali.

Tornando alla legge, personalmente spero che ad essa si apporteranno le necessarie modifiche, perché la mia impostazione autonomista e regionalista non può accettare una normativa che prevede che l'organizzazione degli enti locali resti sostanzialmente affidata, almeno nei suoi tratti essenziali, alla legge dello Stato. Se è vero, infatti, che si stabilisce di affidare alla regione poteri di coordinamento dei vari livelli di programmazione, è però altrettanto vero che giocando sul sacro rispetto dell'autonomia comunale — che nessuno, per carità, tende a mettere in dubbio — si nega la possibilità di fare di questo provvedimento una legge davvero di principi sfruttando, contro la logica del livellamento, la grande ricchezza della differenziazione su base regionale. Ciò non

per creare mille campanili, ma per rivitalizzare il potere locale adattandolo alle sue peculiarità; il che potrebbe avvenire solo affidando alla regione (che non si vede per quale motivo non dovrebbe farsi interprete delle esigenze di autonomia degli enti locali) la potestà di adeguare alla propria realtà locale l'ordinamento dei comuni esistenti nel suo territorio.

Tali elementi sono invece assolutamente insufficienti nel provvedimento in discussione, nel quale invece persiste e resiste la concezione di due poteri paralleli sul territorio. Esemplificativo al riguardo è il ruolo che viene attribuito dalla legge al segretario comunale, che resta un funzionario dello Stato in un territorio dove agiscono — in maniera anche un po' equivoca, dopo la legge di riforma della Presidenza del Consiglio — il prefetto ed il commissario di Governo. Senza tener conto della realtà autonomistica, in sostanza, si tiene in piedi una serie di strutture dello Stato che finiscono per dare poca libertà alla possibilità espressiva degli enti locali.

La norma astratta va applicata alla realtà e pertanto, come parlamentare della Valle d'Aosta e come parlamentare che si occupa dei problemi della montagna, non posso non rilevare che le tendenze presenti nel testo in discussione (ad esempio quella di giungere alla fusione dei piccoli comuni) sono davvero negative. Il comune rappresenta nelle vallate alpine l'unica garanzia — il Presidente Zolla lo sa, perché è montanaro come me — della possibilità che il montanaro resti radicato in esse, affinché la montagna in qualche modo sopravviva.

Sottolineo che non vi sono ragioni egoistiche alla base di questo appello in favore dei comuni di montagna, che non sono soltanto al servizio del montanaro, ma sono oggi strutture assolutamente indispensabili: basti pensare a ciò che diventano queste località nel periodo delle vacanze, quando cioè la montagna diventa per molti il luogo in cui trascorrere il tempo libero. La montagna è allora un bene che va protetto attraverso l'esistenza dei comuni e l'attribuzione ad essi della possibilità di

reale gestione del proprio territorio. Ciò può avvenire solo con la presenza del comune, perciò i tentativi di fusione in base al tetto dei 5 mila abitanti sono davvero incomprensibili.

Non può mancare nel mio intervento un accenno alla questione della Valle d'Aosta, essendo mio compito anche spiegare ai colleghi come questo provvedimento sostanzialmente non risponda alle esigenze di una sua maggiore autonomia. Secondo il vigente statuto speciale, la Valle d'Aosta non detiene oggi competenze specifiche: è uno dei «buchì neri» esistenti nella normativa statutaria. Per questo motivo ho presentato, assieme a numerosi colleghi, una proposta di legge costituzionale che attribuisce alla Valle d'Aosta competenza primaria in materia di enti locali. A questa proposta — giacente presso la Commissione affari costituzionali — il Governo ha risposto in maniera contraddittoria, ammettendo da un lato che per la Valle d'Aosta sarebbe necessaria una competenza di questo genere, viste le sue particolarità, ma dimostrando per altro verso la preoccupazione di aprire il problema per altre regioni più grandi, per le quali il Governo ritiene non sussistano sufficienti motivazioni.

Pur continuando a sostenere tale ipotesi (si parla della possibilità di prevedere una competenza concorrente in materia, ammesso che ciò possa servire) annuncio fin d'ora che sarà mio compito intervenire nel corso dell'esame di questo provvedimento per chiarire le particolarità del sistema della Valle d'Aosta, che vanno salvaguardate.

Non è una richiesta di privilegi, la mia, ma una richiesta di chiarezza. La Valle d'Aosta è formata da solo 74 comuni, nella maggior parte dei quali abitano poche centinaia di persone; quindi, non può riconoscersi in una legge che fissa in 5 mila abitanti la soglia per la fusione dei comuni.

I comuni di montagna senza il sostegno finanziario della regione sarebbero già morti, proprio perché nei correttivi dei finanziamenti non si tiene conto dell'assoluta particolarità rappresentata dalla gestione dei servizi a 2 mila metri. Se uno

degli aspetti di questa riforma è quello di ridisegnare il ruolo della provincia, bisogna tenere conto del fatto che in Valle d'Aosta non ci sono province; il presidente della giunta, infatti, riveste anche il ruolo di prefetto. Insomma, la Valle d'Aosta, nel suo complesso, presenta particolarità delle quali bisognerà occuparsi in seguito, non essendo al momento possibile intervenire sulla norma costituzionale.

Mi avvio a concludere con una ultima annotazione di ordine più generale. Non so se il cammino di questa legislatura ci permetterà di arrivare all'approvazione di questi progetti di legge; ne dubito fortemente, tenendo conto proprio dei tempi lunghi che si registrano normalmente e degli imprevisti che possono accadere in qualsiasi momento della vita di una legislatura e dei vari Governi. Comunque, se non approveremo presto modifiche alle attuali normative concernenti le autonomie locali, credo che arriveremo in ritardo al mitico appuntamento con l'Europa, di cui tutti parlano.

I grandi Stati che fanno parte, come il nostro, della Comunità economica europea stanno modificando in modo sostanziale la propria organizzazione interna. Mi sembra al riguardo esemplificativo il caso della Francia, Stato napoleonico per eccellenza, Stato centralista, che invece ha capito come l'impatto con l'Europa potrà avvenire molto meglio se si doteranno le regioni e le comunità locali di una serie di strumenti che permettano loro di lavorare meglio, di incidere maggiormente sulla realtà ed essere più vicini alle necessità dei cittadini.

Ho purtroppo l'impressione che l'Italia, di fronte a questo ormai imminente appuntamento con le prime fasi dell'integrazione europea, stia andando in senso inverso, come anche questi progetti di legge dimostrano. Ciò è molto grave perché, se non ci sarà una riorganizzazione interna dello Stato (la mia forza politica, l'Union Valdôtaine, auspica una riforma di tipo federalista: si tratta quindi di una proposta molto distante da quella contenuta in questi progetti di legge), se non verrà posta in essere una riforma efficiente ed effi-

cace, credo che ci troveremo in grandissima difficoltà. Non si troveranno in una situazione di notevole difficoltà soltanto le regioni più vicine al nord dell'Europa, anche per tradizione culturale, come la Valle d'Aosta, ma si troveranno in difficoltà tutte le regioni più arretrate, compreso il sud d'Italia. Se non saremo in grado di dare una risposta efficace in termini autonomistici, credo che tra qualche anno ne sconteremo le gravose conseguenze.

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

STELIO DE CAROLIS. Signor Presidente, dopo gli interventi che si sono svolti nella prima seduta, tocca a me illustrare la posizione del gruppo parlamentare repubblicano sulla nuova disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali, che rappresenta uno dei momenti essenziali del programma di riforme istituzionali su cui si è costituito il Governo in carica.

Non a caso nel corso del dibattito sui problemi istituzionali, che nel maggio 1988 ha visto impegnato il Parlamento, i repubblicani hanno ribadito come una riforma organica degli enti locali, che sia in grado di ammodernare le vecchie strutture comunali e provinciali, rappresenti, come è giusto, un impegno prioritario. Si evidenzia sempre di più, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, il carattere essenziale della nuova società italiana, definita — non certo impropriamente — «società senza geografia», per carenze ed inadempienze costituzionali, ma anche e soprattutto per una certa tendenza di carattere storico-culturale a non considerare l'esigenza di semplificazione che sale dal paese.

È alquanto scontato che oggi la società rivendichi più che mai istituzioni efficienti ed ancorate, come sempre, al consenso. Ma quali istituzioni? Come repubblicani, all'interno della sinistra democratica ci siamo caratterizzati per una cultura istituzionale tesa all'ideazione di un meccanismo amministrativo diverso, più comprensibile per gli utenti dei servizi e che

sanzioni un reale e costante coordinamento tra Stato, Governo ed autonomie, senza abdicare a se stesso. Oggi, tra i problemi di preminente rilievo politico, quello delle autonomie locali polarizza da tempo intorno a sé l'attenzione di vasti settori dell'opinione pubblica. Ciò significa che è venuta maturando una nuova consapevolezza dell'operante presenza degli enti locali nel tessuto socio-economico della vita nazionale, una presenza che si è espressa nei fatti, al di là di ogni norma scritta, con l'instaurazione di una diversa ma anche più consona pratica dei rapporti e delle posizioni tra gli organi dello Stato e quelli degli enti medesimi.

Il dibattito sulle modalità, i contenuti, i tempi della riforma delle autonomie locali, che sembrava riservato a pochi addetti — quanti sono i presenti in quest'aula —, seguendo i tempi tecnici dell'ingegneria costituzionale, ha avuto però ultimamente la funzione di operare un maggior coinvolgimento delle forze politiche, sociali e culturali — come del resto evidenziava il relatore Ciaffi — per una serie di ragioni, tra le quali la necessità di rendere operante il metodo della programmazione anche da parte degli enti locali, al fine di dare risposte credibili alle domande sociali e soprattutto di creare forme associative per la gestione di alcuni importanti servizi.

Il dibattito politico-culturale di questi ultimi anni ha dimostrato che nuovi passi avanti sono stati compiuti su alcune delle materie più controverse e che altri se ne compiranno se si opererà in funzione di due basilari convincimenti.

In primo luogo, occorre rendersi conto che la materia in discussione presuppone una vera riforma, essenziale per la vita economica nazionale, che deve perciò fondarsi sul consenso ampio dei partiti, degli amministratori e di tutto il paese. In secondo luogo, è necessaria la volontà di non andare a compromessi, individuando invece le linee operative capaci di salvaguardare al massimo e con la maggiore efficienza possibile i principi di fondo delle varie proposte.

Attualmente, signor Presidente, esistono tre grandi settori della vita collettiva che

ricadono sotto la responsabilità diretta delle regioni, dei comuni e delle province: i problemi dell'economia locale, dall'agricoltura al turismo, al commercio, all'artigianato; quelli dell'intervento sociale, dall'assistenza alla sanità, alla casa, al diritto allo studio, alla formazione professionale; le questioni relative alla gestione del territorio, dall'urbanistica al controllo dell'inquinamento, alla difesa dei beni monumentali ed ambientali, all'edilizia ospedaliera e scolastica.

Si tratta di un insieme di competenze e di responsabilità che confermano la realtà del nostro paese. Il nostro vivere quotidiano è molto più condizionato dal funzionamento dei governi locali che dalle grandi manovre sul Governo centrale. Sembra dunque arrivato il momento di procedere in materia ad una radicale riforma della legislazione, che abbandoni gli schemi e le direttrici tradizionali sui quali finora si è basata la normazione relativa alla struttura ed alla funzionalità degli enti locali territoriali.

Tale esigenza però non può essere interpretata come una nostra disponibilità ad accettare qualsiasi ipotesi di riforma.

I ritardi accumulatisi nel cammino dell'ordinamento degli enti locali sono stati tali che difficilmente una riforma purché sia sarebbe in grado di rovesciare tutte le tendenze in atto. Una riforma inadeguata e contraddittoria avrebbe conseguenze anche più gravi del ritardo di quegli interventi riformatori alla cui necessità tutti oggi si richiamano.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, il testo licenziato alla fine del mese di luglio del 1988 dalla Commissione affari costituzionali della Camera, al quale indubbiamente abbiamo dato il nostro contributo, viene indicato come legge di principi, il cui svolgimento dovrà avvenire attraverso l'esercizio da parte degli enti locali della propria autonomia statutaria e potestà regolamentare. Questo comporta che non tutte le questioni connesse alle autonomie locali siano in esso affrontate, ma soprattutto disciplinate. Ad esempio, non sono definite le questioni relative all'accordo

con le regioni e quelle concernenti soprattutto l'autonomia finanziaria, problema che è stato sollevato da alcuni colleghi; si tratta di temi incidentalmente affrontati negli articoli 48, 51, 52 e 53 del progetto di legge al nostro esame.

Non possiamo, quindi, che esprimere giudizi sostanzialmente positivi sugli articoli del progetto di legge contenenti norme che mirano a consolidare la stabilità e il peso degli esecutivi. Non possiamo però esimerci dall'evidenziare qualche contrasto e numerose riserve. Infatti il progetto di legge di cui ci occupiamo, dopo avere imposto il termine di 60 giorni per la formazione delle giunte comunali e provinciali, stabilisce che l'elezione del sindaco e degli assessori debba avvenire a scrutinio palese, sulla base di un'unica lista, e che, contemporaneamente, si debba votare anche una piattaforma programmatica. Viene altresì introdotto l'istituto della fiducia costruttiva, che dovrebbe concorrere a garantire assetti più stabili ai governi locali: in base al progetto di legge, a sancire la crisi di una giunta potrà essere solo una maggioranza che, per ottenere le dimissioni dell'esecutivo in carica, dovrà presentare, oltre alla mozione di sfiducia, la lista dei propri candidati alla carica di sindaco e di assessore e il proprio programma politico.

Destano invece perplessità in noi repubblicani le norme relative alla molteplicità di forme di collaborazione fra i comuni, che nel progetto di legge di cui discutiamo oggi vengono distinte in tre tipi, sottosegretario Fausti: convenzioni, associazioni intercomunali, unioni dei comuni. Tali innovazioni ci appaiono (l'abbiamo detto, ripetuto e con gli oltre 60 emendamenti presentati nel mese di luglio del 1988 presso la Commissione affari costituzionali abbiamo cercato di far comprendere questa nostra esigenza) timide e burocratiche e non potranno incentivare adeguatamente quel forte processo di accorpamento dei «comuni-polvere» cui una seria riforma dei poteri locali deve tendere. Riteniamo altresì che l'obbligatorietà delle associazioni eviterebbe situazioni meno differenziate, mitigando nel contempo

ogni velleità di sperimentalismi istituzionali; non possiamo non pensare, per esempio, ad un modello di associazione polifunzionale al fine di non servirsi della provincia per supplenze su media e vasta area. Abbiamo infatti la sensazione che nel testo del Governo i compiti di programmazione della provincia vengano immolati alle tante esigenze di gestione. Del resto la provincia, i cui compiti sono prevalentemente programmatori, deve fondarsi su due capisaldi: un'associazione obbligatoria dei comuni e le aziende speciali.

Inoltre, appare controversa la parte relativa alle aree metropolitane, che è stata stralciata anche dal testo del disegno di legge del Governo. Onorevoli colleghi, prevedere l'istituzione di una provincia metropolitana, con il contemporaneo mantenimento dell'unità storica del comune capoluogo, e l'istituzione delle municipalità significa moltiplicare anziché semplificare i livelli di governo locale. All'interno della stessa area avremmo, infatti, tre livelli di governo metropolitano nei territori compresi nel capoluogo e due per i comuni dell'*hinterland*, con inevitabili confusioni e conflitti di competenza; il tutto a scapito di una rigorosa programmazione. Ancora una volta riteniamo si aggiungano nuove strutture a quelle esistenti, limitando le potenzialità di una riforma che deve invece coraggiosamente incidere anche sul vecchio.

L'istituzione della provincia metropolitana, se non si vogliono fare solo pasticci, non può che essere accompagnata dalla rottura, per così dire, del comune capoluogo, nonché dalla creazione di nuovi comuni corrispondenti (salvo operare i necessari aggiustamenti) alle attuali circoscrizioni e dotati di poteri identici a quelli spettanti ai comuni che costituiscono la realtà dell'*hinterland* metropolitano. Solo così sarebbe possibile definire con chiarezza le competenze, evitando incertezze, duplicazioni e soprattutto interferenze.

Per quanto riguarda lo sforzo per conseguire una maggiore neutralità degli organi di controllo, l'obiettivo appare tutt'altro che centrale; lo spauracchio delle maggioranze politiche, al fine di evitare disomo-

geneità nei comportamenti degli organi di controllo, difficilmente potrà essere fugato se ben tre dei cinque rappresentanti nei comitati continueranno ad essere lottizzati dalla classe politica.

Nel nostro progetto uno specifico capitolo concerne il problema degli appalti e l'esigenza di conseguire una maggiore trasparenza, invocata dalla società civile per fugare il sospetto (non del tutto infondato) che il potere dei partiti possa determinare anche le scelte che competono al libero mercato.

Vi è infine il problema della forma di governo. Il crescente distacco tra opinione pubblica e classe politica, tra paese legale e paese reale ha origini endemiche, culturali, che occorrerà affrontare restituendo ai cittadini la possibilità di scegliere non solo i partiti ma, all'interno delle forze politiche e fuori dalle stesse, gli uomini con professionalità, competenze ed onestà tali da garantire un moderno e puntuale governo della nostra città.

In tale chiave di lettura s'inserisce, per esempio, l'emendamento che abbiamo presentato insieme ai colleghi socialisti ed accettato dal Governo, relativo alla possibilità di eleggere candidati esterni nelle giunte comunali e provinciali, previa, ovviamente, la disponibilità dei rispettivi statuti, che rappresentano un'altra novità sostanziale del progetto di legge al nostro esame.

Nutriamo però forti dubbi circa l'opportunità di affrontare oggi la questione delle funzioni e quella relativa al sistema elettorale da adottare per gli enti locali. Vi è infatti il rischio di introdurre elementi di ulteriore difficoltà e di rendere più lungo il cammino del provvedimento.

Tuttavia, per i comuni metropolitani abbiamo contemplato l'elezione diretta ed immediata del sindaco: il dibattito svoltosi in questi giorni fra i sindaci delle più grandi città del nostro paese sembra del resto aver colto anche il significato di questa nostra proposta.

L'elezione diretta del sindaco del comune metropolitano non si presenta quindi come un'ipotesi di laboratorio, ma trova particolare giustificazione rispon-

dendo all'esigenza di garantire un'autorità capace di resistere alle spinte particolaristiche e contrastanti, che inevitabilmente si manifesterebbero in un consiglio rappresentativo di diverse e preesistenti realtà locali.

Onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, conformemente all'auspicio del collega Caveri per il 1992, proprio in questi giorni in Francia è iniziato il dibattito sulla riforma delle autonomie locali. I motivi conduttori di tale riforma debbono essere rinvenuti nella semplificazione del sistema amministrativo periferico, con un numero inferiore di livelli di governo, nel convincimento che ulteriori livelli di governo non servano a sanare vecchi e nuovi squilibri socio-economici.

È l'obiettivo per il quale ci battiamo, spesso in solitudine, quasi sempre di fronte a crescenti impopolarità nel nostro paese, in cui si opera per creare nuove province in modo tale da scoraggiare anche i più convinti assertori dell'istituto della provincia.

E, in questo procedere, abbiamo quasi dimenticato la più grande delle riforme degli ultimi 20 anni, che è quella dell'avvento delle regioni a statuto ordinario nel nostro paese. Oggi le regioni — ne parlava il collega Angius nel corso della prima seduta dedicata alla riforma delle autonomie — rappresentano l'anello debole e non la congiuntura forte del sistema autonomistico del nostro paese.

Apprezziamo anche lo sforzo del ministro Maccanico — ribadito durante la recentissima udienza conoscitiva promossa dalla I Commissione (Affari costituzionali), che ha evidenziato un attento esame dello stato attuale del rapporto Stato-regioni, con il conseguente rilancio della Conferenza dei presidenti delle regioni, istituita nel 1983, in base alla legge n. 400 sulla riforma della Presidenza del Consiglio (conferenza che però non può essere convocata solo a scadenza semestrale).

E non a caso proprio oggi, 9 marzo 1989, dopo lunghi mesi, seppur nell'affacciarsi delle tante emergenze che hanno colpito e che purtroppo colpiscono ancora gran parte del territorio nazionale (problemi

ambientali, socio-economici, socio-sanitari, relativi ai trasporti, e così via), la Conferenza dei presidenti delle regioni torna a riunirsi con compiti di informazione, consultazione e di raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale.

La logica quindi della nostra posizione, signor Presidente, signor rappresentante del Governo e onorevole relatore, dei nostri convincimenti già anticipati in Commissione, è quella di garantire con questo contributo un governo delle comunità locali rispondente agli interessi generali delle comunità amministrative (*Applausi dei deputati del gruppo del PRI*).

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

BARTOLO CICCARDINI. Signor Presidente, lei può immaginare con quale sentimento io mi accinga a parlare della riforma delle autonomie locali e, in particolare, della legge elettorale, perché ricordo che lei fu firmatario insieme a me, quindici o venti anni fa, di una proposta di legge in tal senso. E credo che questo sia di buon auspicio per la nostra discussione!

MAURO MELLINI. I quindici anni non sono molto un buon auspicio!

BARTOLO CICCARDINI. Mi riferivo alla presenza dell'onorevole Zolla al più alto seggio della nostra Camera!

Io sono uno storicista impenitente, signor Presidente, e quindi ho cercato di collocare questa riforma — che ha un'importanza fondamentale per la nostra democrazia — nella storia delle necessità del nostro paese. Ho cercato di ripercorrere il passato per individuare quale sia stata la forza, la capacità di rinnovamento delle autonomie locali, dei comuni, dei sindaci nella nostra storia.

Per carità, non voglio certo qui ripercorrere tutta la storia — non ne avrei neppure la qualificazione —, però desidero ricordare che già dopo l'unità d'Italia, quando il sindaco era di nomina regia, si volle dare a questo istituto una particolare funzione: quella di ufficiale di Stato. Tale funzione

non doveva essere solo rappresentativa delle popolazioni — e non lo era, perché in realtà il sindaco era nominato dal re ed era assistito da un consiglio comunale eletto — ma doveva portare con sé il riconoscimento dell'importanza della comunità nella storia italiana.

Fu questo l'aggancio dal quale tutti i democratici di quel periodo, sia laici sia cattolici, presero forza per iniziare una battaglia autonomista contro i prefetti.

Non potrei qui non citare Sturzo, e lo farò riacciandomi ad una sua lettera. Sturzo, giovane sacerdote che, venuto a studiare a Roma, ha assistito alle lezioni di Toniolo, e si è infiammato nella collaborazione con Romolo Murri alla rivista della prima democrazia cristiana, torna a Caltagirone. Qui, volendo impegnarsi nel campo sociale, comincia a costituire una serie di cooperative: una cooperativa di braccianti e una per lo studio, un circolo culturale, una cooperativa di artigiani ed una di commercianti e, infine, organizza gli studenti. Poi Sturzo scrive a Toniolo una lettera (che noi conosciamo) nella quale afferma: signor professore, io non l'ho mai conosciuta personalmente, ma ho ascoltato le sue lezioni; sono tornato al mio paese, dominato dalla notabilità liberale ed ancora feudale, e ho cercato di applicare quelle sue lezioni, costituendo alcune opere sociali. Nella lettera segue quindi l'elenco delle iniziative che ho già citato, tra le quali rientra anche una biblioteca.

A questo punto, Sturzo chiede a Toniolo che cosa debba fare. Noi non conosciamo la risposta di Toniolo a questa lettera (che abbiamo ritrovato negli archivi); ma si può pensare che Toniolo probabilmente l'ignorò. Conosciamo invece la risposta di Sturzo: questi infatti diventò sindaco contro le feudalità, contro i padroni terrieri, contro coloro che usurpavano il bene pubblico. Sulla *Croce di Costantino*, il giornale dei democratici cristiani di Caltagirone, Sturzo ricordò una citazione di Coluccio Salutati, il segretario guelfo della repubblica comunale fiorentina, che definiva i baroni briganti di strada, che usurpavano il bene pubblico per i loro fini privati.

Ricordo a questo punto la battaglia di Sturzo contro il feudalesimo e contro i baroni, per la democrazia; una battaglia che poi ha ridato vita alla democrazia italiana con la costituzione di un grande partito popolare. Apparirei però fazioso se, accanto a Sturzo, non ricordassi la lunga educazione democratica portata avanti dal socialismo attraverso le amministrazioni comunali, tesa a risolvere i problemi concreti della gente; si trattava di una forza che allora era venata di massimalismo (che tanti danni doveva poi causare alla nostra storia), ma che non produsse risultati negativi a livello delle amministrazioni comunali.

Allora, nel nostro paese la battaglia per l'autonomia divenne una battaglia per la democrazia; e la lotta ai prefetti ed al centralismo sabauda, la lotta al concetto dell'Italia unita attraverso la conquista militare, attraverso la lotta ai briganti anziché attraverso la partecipazione popolare, trovò il suo rifondatore d'unità in questo pretino siciliano innamorato del comune guelfo e della libertà comunale.

Ebbene, signor Presidente, in questo secolo, per la prima volta, nel 1975, con i democratici cristiani al potere, che hanno una larga influenza nella vita politica e sociale del nostro paese, non abbiamo commemorato la battaglia di Legnano, che aveva come stendardo quello scudo crociato che figura nella bandiera dei nostri comuni, al quale Sturzo si ispirò per dare uno sbocco democratico alla sua battaglia.

Ciò si è verificato perché si è perso qualcosa di quella battaglia e della capacità di interpretare la volontà popolare non attraverso il generico voto del suffragio universale, ma facendo ricorso alla concreta organizzazione delle piccole comunità. Forse, colleghi, questa è stata una conseguenza del fascismo che dette al comune una impostazione burocratica, sottraendogli la sua capacità di rappresentanza popolare. È vero, questa fu data ad altri organismi ed il fascismo ottenne il consenso popolare attraverso le organizzazioni di massa: esso fu abile nel distaccarle dal comune, che era il centro della sovra-

nità popolare, trasformandole in organizzazioni fasciste.

Ecco allora le massaie rurali, il dopolavoro che a suo modo faceva cultura, i giovani della GIL, dell'Opera nazionale balilla, la «befana fascista», che elargiva assegni familiari e per la natalità non attraverso il comune, bensì attraverso le organizzazioni di massa fasciste: ecco l'astuzia del fascismo! Quindi qualcosa di quel periodo rimase quando la società italiana, in qualche modo arata profondamente dal fascismo e dalla sua organizzazione di massa, ritrovò nei partiti la sua democrazia, ma il comune restò un po' privato di quelle funzioni.

MAURO MELLINI. La befana è rimasta!

BARTOLO CICCARDINI. Parlerò male dei partiti nell'attuale gestione delle autonomie locali, signor Presidente...

MAURO MELLINI. La gestione della befana, soprattutto!

BARTOLO CICCARDINI. ...ma voglio, proprio per questo, dare un riconoscimento storico ai partiti. I partiti hanno potuto in quel momento rappresentare veramente l'Italia perché ne salvavano la storia e la tradizione, perché di fronte alla catastrofe provocata dal fascismo diedero all'Italia una dignità internazionale, facendosi portavoce di un'Italia che non aveva mai ceduto (cosa che non poté succedere in Germania): diedero all'Italia una nuova possibilità, una nuova carta da giocare. Alla loro nascita i partiti si rivolsero agli italiani non perché prendessero la tessera ma perché imbracciassero un fucile e andassero a combattere. E ciò era molto più difficile e molto più importante in quel momento: per questo, onore ai partiti, ai grandi partiti democratici italiani che hanno fatto l'Italia nuova e la democrazia portando a termine il Risorgimento!

Ho voluto fare questa dichiarazione che le sembrerà retorica, signor Presidente, perché quando dovremo affondare il bisturi nella realtà dei nostri comuni e dei nostri servizi avremo da esprimere sui par-

titi rilievi che non corrispondono a questa immagine e al grande fine che la Costituzione assegna a tali organismi.

Quando alla rinascita dell'Italia il comune ricominciò a funzionare, si occupò della ricostruzione, né poteva fare altro. Ma qualcosa rimase del burocratico sistema che il fascismo aveva creato per il comune; finché ci accorgemmo tutti che qualcosa doveva cambiare, e poi una riforma si è avuta nei nostri comuni. Permettetemi di citare un altro nostro maestro: l'esperienza di Dossetti al comune di Bologna rappresenta un passaggio fondamentale, di cui dobbiamo fare giustizia, che fa parte della nostra storia e che dobbiamo ricordare in questa sede.

Dossetti si era allontanato dalla vita politica italiana e aveva creato un centro di studi che si occupava di problemi religiosi. Egli stava maturando la sua vocazione a fare il monaco quando il cardinale Lercaro (per una intuizione strana che — lo riconosco — non è democratico-cristiana, non fa parte cioè della nostra tradizione di autonomia civile) ordinò a Dossetti di presentarsi alle elezioni comunali. E Dossetti obbedì, anche se con qualche ritrosia, con la ritrosia di chi aveva già abbandonato la politica. E volle fare qualcosa di nuovo, ossia preparò le elezioni come un gruppo di studio.

Credo che se oggi rileggesimo il libro bianco su Bologna ed il programma di Dossetti ci accorgeremmo di uno strano fenomeno, e cioè che il Dossetti battuto, il Dossetti che perse le elezioni, il Dossetti che i comunisti in qualche modo umiliarono e mortificarono in quella campagna elettorale (ma che — per la verità — onorarono altissimamente e con grande dignità dopo), il Dossetti di allora lo troveremmo interessantissimo. Infatti tutto quello che si è sviluppato nella vita comunale del nostro paese, la concezione della comunità, la concezione della fondazione storica dei nostri comuni, la concezione dei servizi e dell'innovazione degli stessi (i servizi predisposti alla cultura, agli anziani, ai giovani), la concezione del decentramento, la concezione del comune come centro di solidarietà e quindi la necessità della sua

partecipazione ai servizi, sono tutte idee contenute nel programma di Dossetti per Bologna.

Il partito comunista — riconosco questo suo grande merito storico —, battuto Dossetti, fece suo il programma dossettiano e attraverso l'ANCI (una sorta di sindacato di tutti i comuni italiani) cominciò a diffonderlo: oggi non c'è comune che non abbia una sua voce di spesa per il servizio agli anziani, per il servizio alla cultura, per il servizio ai giovani o per lo meno ai figli delle donne lavoratrici. Si tratta di tutta una serie di servizi che danno al comune una caratteristica nuova.

Ci accorgiamo tuttavia che ciò non ha sviluppato il concetto di autonomia, ma, anzi, ha in qualche modo limitato quest'ultimo alle funzioni del comune. Oggi si è creata una superstruttura, un nuovo «prefetto»: l'ANCI, cioè un sindacato di rivendicazione nei confronti dello Stato, il quale falsa il rapporto tra autonomia locale ed autorità statale e diventa una sorta di organizzazione prefettizia per la redistribuzione delle risorse dello Stato ai comuni.

L'ANCI — mi perdonerà certamente il nobile Triglia, che la presiede — è il nuovo «barone» contro cui Sturzo si sarebbe scagliato. Egli avrebbe detto non: «Via i prefetti!», ma: «Via l'ANCI!», che oggi non assicura vera autonomia ai comuni. L'autonomia, signor Presidente, è scelta di funzionalità dei servizi, tra i servizi, tra risorse e servizi, è capacità di scelta anche nell'imporre la ricerca delle risorse. Senza autonomia finanziaria e senza tale possibilità di scelta, non vi è vera autonomia, ma solo redistribuzione prefettizia di quello che lo Stato ha deciso attraverso un programma uguale e comune, che, anche qualora fosse un programma dossettiano, non rappresenterebbe in ogni caso tutta la realtà dei singoli comuni.

Ecco perché, signor Presidente, siamo arrivati ad un punto fondamentale; e questa riforma, che è buona, anzi ottima, non sarà una vera riforma se non punterà su due aspetti sostanziali: quello dell'autonomia finanziaria e della possibilità di reperire le risorse, e quello della partecipa-

zione dei cittadini, cioè della definizione del metodo elettorale.

Il pensiero di Dossetti è stato utilizzato a scopi egemonici e quindi noi lo dobbiamo rivendicare in questa sede affermando che sarà reso attuale solo se sarà compiuta l'autonomia comunale, solo se i cittadini potranno scegliere i mezzi della loro solidarietà, solo se potranno partecipare alle scelte di chi governa, eleggendo direttamente il sindaco ed ottenendo stabilità in ordine indicazioni che forniscono.

Questo è il punto fondamentale senza il quale non vi sarà riforma. Desidero fare un solo esempio, signor Presidente: il comune di Roma spende 19 milioni per ogni bambino che frequenta gli asili nido. L'altra sera — ma non posso confermare questa notizia — il consigliere comunale, Beatrice Medi, affermava che la somma è arrivata a 24 milioni. Però gli asili nido non funzionano perché sono burocratizzati, perché non vi è partecipazione, perché sono sottoposti ad ogni sciopero, per qualsiasi motivo esso sia proclamato. La madre lavoratrice deve correre continuamente il rischio di non poter lasciare all'asilo il proprio figlio.

Non mi meraviglio di tale spreco, ma mi stupisco che le organizzazioni dei lavoratori, i sindacati, le mie ACLI, non dicano: «Date a noi quei 24 milioni e vi terremo almeno cinque bambini, accontentando cinque nostre lavoratrici per le quali questo servizio è indispensabile. Siamo disposti a risparmiare ancora di più, se necessario, facendo ricorso a volontari per garantire un tale servizio che è essenziale più di ogni altro alla donna!». Se invece si spendono 24 milioni per bambino significa che si è irresponsabili nell'utilizzazione delle risorse, che non vi è confronto tra servizio e servizio e che, in fondo, non si esercita una autonomia comunale, ma un modo burocratico di spendere le risorse dello Stato.

Questa è la differenza tra comune ed organismo burocratico di tipo prefettizio! Finché non vi saranno tali prese di coscienza, non si avrà una vera autonomia comunale!

Per essere comunità si deve essere in

grado di distribuire le risorse secondo giustizia, senza privilegi, senza clientele. Eppure dobbiamo constatare che questo sistema, oggi diventato inadeguato, spesso burocratico, si presta alla corruzione. Si cerca la raccomandazione per fare una radiografia; si cerca l'amico nella USL per poter essere accettati in astanteria; si cerca la raccomandazione presso il primario per essere visitati in maniera diversa dagli altri. Quando un servizio è frutto di clientela o di privilegio non è più pubblico! Allora siamo ritornati ai «baroni»! Siamo ritornati a coloro che sfruttano i bisogni della gente per accrescere il proprio potere! Non è questo il concetto di autonomia e di democrazia!

Siamo arrivati, signor Presidente, alla corruzione! Per quale ragione? Perché ormai in un sistema in cui non è chiara la responsabilità di chi governa e non è chiaro il compito di chi è all'opposizione, in un sistema basato sulla proporzionale (e quindi sulla instabilità e sulla possibilità di diverse coalizioni), si esercita il tentativo, fra i diversi partiti, di arrivare alla consociazione, di arrivare, in altre parole, all'accordo su tutto. E questo normalmente avviene: ci si consocia nelle USL e nelle aziende comunali non è più rinvenibile un ruolo di governo e di opposizione. E perché, in effetti, svolgerlo quando domani coloro che oggi noi criticiamo — i consiglieri repubblicani o socialisti: parlo come democristiano — potrebbero forse essere con noi in una nuova maggioranza? Possiamo forse criticarli per ciò che fanno nelle USL insieme ai comunisti? E se domani noi dovessimo formare l'amministrazione anomala con i comunisti, perché condurre a fondo l'opposizione, quando forse in futuro dovremo accordarci con i comunisti per non subire più le prepotenze dei socialisti, dei repubblicani e dei socialdemocratici? Ci troviamo in una situazione in cui non è decisa la coalizione e dove non c'è riscontro tra volontà popolare e scelte compiute nelle nomine. Le nomine sono invece regali fatti a se stessi!

Ebbene, in una situazione di questo genere non c'è più maggioranza ed opposizione: parlo di una situazione che è molto vicina, per quanto riguarda le amministra-

zioni delle aziende comunali e delle organizzazioni che dipendono dal consiglio comunale, a quella della quale l'Unione Sovietica cerca di liberarsi. Anche noi, al riguardo, avremmo bisogno di *glasnost* e di *perestrojka*; avremmo bisogno di candidature diverse. Ma la nostra situazione è più grave, perché non si tratta della dittatura di un solo partito, che si pensa di poter sconfiggere con le organizzazioni sociali o con il pluralismo politico. Da noi, ormai, la dittatura è dei diversi partiti, tutti concordi sulla divisione proporzionale.

Signor Presidente, farò un altro esempio, anche se mi dispiace dovermi ancora riferire a Roma; ma noi dobbiamo valutare attentamente gli esempi romani, perché *Roma docet* nel bene e nel male! Ciò che avverrà a Roma accadrà sicuramente negli altri comuni! A coloro che ci scrivono dicendo che non interessa loro quanto avviene a Roma, noi rispondiamo che tra poco simili episodi si verificheranno anche altrove.

A Roma la democrazia cristiana ha vinto le ultime elezioni amministrative che risalgono, se non sbaglio, al 1985 (l'onorevole Fausti, che è mio collega in questo collegio elettorale così rappresentativo, potrà confermarlo). La democrazia cristiana, dunque, vinse quelle elezioni ottenendo una progressione percentuale. Ebbene, si fece una nuova amministrazione, con l'opposizione dei comunisti, retta dai democratici cristiani e dai rappresentanti di quei partiti che prima avevano con i comunisti amministrato.

In questa situazione si sarebbero dovute rinnovare le amministrazioni degli enti, delle aziende comunali e delle USL. Poiché ciò comportava un complesso aggiustamento interno (di cui poi parlerò e che fa parte di quella degenerazione della politica che mi fa molto paura) si pensò bene che il rinvio fosse la soluzione migliore. Così, per tre anni, funzionarono le amministrazioni nominate dalla giunta «rossa».

Tutto ciò non fu dovuto, signor Presidente, a generosità o a stupidità della nuova maggioranza! No! Poiché in tutti gli organismi vigeva ormai il principio della

consociazione, bastò adeguare le proporzioni: da quel momento i consiglieri della democrazia cristiana, invece di contare per il 27 per cento, contarono per il 33 per cento ed i consiglieri del partito comunista, invece di contare per il 31 per cento, contarono per il 27 per cento: ma tutto rimase esattamente come prima!

Signor Presidente, credo che una frode elettorale talmente grande — così io la chiamo — debba essere ricordata, anzi meriti di essere ricordata in questa sede. Con il sistema proporzionale si è «riaggiustata» la delega in bianco ai diversi partiti! E poiché i romani sono intelligenti e abbastanza antichi da essere cinici nella loro intelligenza, hanno intelligentemente e cinicamente detto che non valeva la pena di rifare tutto; sarebbe stato sufficiente modificare le percentuali, perché tanto si trattava sempre di delega in bianco; la stabilità della coalizione non era garantita da alcunché, per cui era preferibile andare avanti piuttosto che rifare il pericoloso percorso delle nuove nomine.

Ecco il punto cui siamo arrivati grazie alla consociazione! Io dico che si tratta di una dittatura, di una terribile dittatura, perché operante in nome del pluralismo, per cui non vi è più opposizione, non vi è più controllo, ma solo spartizione e lottizzazione! Si dividono i posti, anche quelli dei primari, si dividono le radiografie e i modi di dare l'assistenza, mentre gli ospedali non funzionano!

Signor Presidente, la proporzionale porta alla corruzione morale e questo non sarebbe grave se non portasse anche alla degenerazione della democrazia, perché conduce all'abolizione del contrasto, della dialettica tra maggioranza ed opposizione.

Ebbene, è giusto che dica queste cose in un'aula semivuota, perché questi problemi non interessano i *mass-media* bensì i veri democratici, che vedono perire l'autonomia comunale nella corruzione. In che modo, mi domanderà, signor Presidente? Le spiego subito come ciò avvenga. Le porto un esempio che rappresenta il seguito di ciò che sto dicendo. L'onorevole De Mita, segretario della democrazia cri-

stiana, commissariò i grandi centri perché il partito nelle precedenti elezioni amministrative aveva perduto molti voti soprattutto nelle grandi città. In una, addirittura, fu scavalcato dal partito repubblicano; non dico che ciò non possa avvenire o non debba essere auspicabile in democrazia, dico solo che è strano, considerate le tendenze elettorali riscontrate in questa seconda metà del secolo.

Il commissariamento a Roma portò a rifondare il partito, a fare un nuovo tesseramento con accuratezza, per cui tutti dovettero consegnare un documento di identità, per dimostrare di essere residenti nella tal via, e superare un iter burocratico estremamente complesso. Sembrava che ciò complicasse il tesseramento. Vi era una sola sede per tesserarsi, si esercitò un controllo generale affidato a guardie giurate, fu predisposto un sistema informatico che permetteva di dare giorno per giorno le notizie attinenti al tesseramento (purtroppo non riusciamo, per pigrizia, ad applicare un sistema analogo nelle nostre elezioni, per cui dobbiamo attendere giorni per conoscere risultati che potremmo apprendere subito, ma di questo parleremo oltre).

PRESIDENTE. Onorevole Ciccardini, le rammento che ha ancora cinque minuti a disposizione.

BARTOLO CICCARDINI. Ebbene, 150 mila persone si tesserarono: un iscritto ogni quattro elettori! È facile fare del moralismo su tutto questo, ma non sarebbe giusto, perché si tratta di persone vere, reali, che hanno aderito alla democrazia cristiana in un momento non facile per il partito. A cosa fu dovuto questo fenomeno? Al fatto che scatenarono una serie di piccole ambizioni, quali le aspirazioni a partecipare alla commissione per la scelta dei bambini da mandare agli asili nido o alla commissione circoscrizionale per la distribuzione di non so quale servizio, fino a giungere alle presidenze delle USL, delle grandi aziende che a Roma rappresentano le principali industrie della città. Tutto ciò ha indotto ciascuno ad investire in tessere

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

la propria aspirazione, ottenendo il consenso della popolazione secondo un ragionamento esatto. Il cittadino ha pensato: faccio un favore a questo mio collega, a questo conoscente che mi chiede di iscrivermi alla democrazia cristiana; non mi costa nulla ed io mi assicuro un conoscente che mi aiuterà alla USL se avrò bisogno di fare la radiografia o un amico che mi darà una mano per ottenere il certificato di invalidità. In altri termini il cittadino ha cercato un piccolo «padrino» al quale dare il voto in cambio di qualche piccolo favore.

Signor Presidente, sto descrivendo ciò che lo storico Schlesinger narrava a proposito della *Tammany Hall* di New York, quando affermava che gli emigranti che non conoscevano la lingua si rivolgevano a dei «caporali» per ottenere un documento, per poter accedere in tribunale, per avvalersi dell'opera di un interprete, per avere una casa o l'assistenza del comune. Ci si meravigliava poi se la *Tammany Hall* dominava New York? C'è voluto un Roosevelt per sradicare la *Tammany Hall* da New York!

Questa realtà, che è al limite fra clientela, feudalesimo e corruzione, invade la nostra vita politica. È un segno d'allarme che diventerà sempre più forte se non torneremo alla partecipazione ed alle scelte dirette dei cittadini. Noi utilizziamo la disponibilità dei cittadini alla partecipazione e offriamo loro la possibilità di partecipare ad un piccolo sistema feudale, quando invece potremmo offrirgli quella di partecipare ad una grande democrazia! Ecco che la corruzione non è più solo un fatto di piccole bustarelle per piccole pratiche, ma provoca la degenerazione del sistema democratico!

Signor Presidente, avrei potuto continuare, ma lei mi dice che il tempo a mia disposizione sta per esaurirsi.

PRESIDENTE. Purtroppo! Io la ascolto volentieri.

BARTOLO CICCARDINI. Per carità! Tutto sommato, sono un uomo d'ordine anche se sono un riformista: un riformista pentito,

ma pur sempre un riformista! Do quindi per conosciuta la mia proposta di legge.

Auspico anzi una cosa diversa dall'approvazione della proposta di legge per l'elezione diretta del sindaco. Auspico cioè che tutte le forze presenti in Parlamento — che in qualche modo hanno manifestato la volontà di predisporre un sistema che garantisca una partecipazione più diretta dei cittadini, una stabilità della coalizione, una possibilità di controllo, un funzionamento democratico dell'opposizione — si accordino su un unico emendamento: un emendamento programmatico che dia una direttiva capace di condurre alla definizione di un sistema elettorale di questo tipo.

Signor Presidente, credo che il paese sia con noi. Non è importante che oggi in quest'aula si sia in pochi, perché ho di fronte a me le lettere di adesione di seicento sindaci (raccolte già nella prima settimana dell'iniziativa) alla proposta dell'elezione diretta del sindaco. Sono i sindaci di 17 capoluoghi, di 6 grandi centri e di 563 altri comuni.

Se permette, signor Presidente, leggerò le lettere di due sindaci che non hanno aderito alla nostra proposta. La prima è del sindaco di Argenta che scrive: «L'elezione diretta del sindaco non risolve i problemi delle istituzioni locali. Probabilmente questi problemi verrebbero aggravati, in quanto si scatenerrebbero gruppi di potere e *lobby* che, come sappiamo, spesso operano fuori da ogni regola democratica. Dopo tutto, io mi sento più garantito dai partiti». Il sindaco di Argenta ha ragione, ma ha ragione per Argenta. Conoscendo la Romagna e sapendo che il partito comunista romagnolo — immagino che il sindaco di Argenta sia comunista — è stato ed è legato ad una forte organizzazione cooperativa ed è sottoposto ad un controllo sociale estremamente valido e «pesante», comprendiamo come egli abbia la sensazione di essere un sindaco stabile.

D'altra parte, conoscendo anche la democrazia cristiana romagnola, siamo convinti che faccia un'opposizione a tutto tondo, senza lasciare nulla di intentato per correggere gli errori che il partito comunista fa ad Argenta.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

Do quindi ragione al sindaco di Argenta, ma non tutta l'Italia è Argenta. Ci sono paesi dove ormai non esiste più distinzione fra i partiti: esiste solo l'accordo fra le *lobby*; dove gli interessi attraversano i partiti per arrivare alla consociazione, toccano le amministrazioni delle USL, gli appalti ed i seggi elettorali, signor Presidente, in cui incontriamo gli scrutatori di partiti diversi, nominati dalla stessa amministrazione comunale, i quali imbrogliano sui voti! Ed io condanno l'inerzia di questo Parlamento che ha di fronte a sé, dalla passata legislatura, una proposta di legge, a firma De Mita, mirante proprio a correggere questo scandalo che però non viene mai corretto.

Anche noi potremmo far qualcosa; potremmo compiere un'indagine a campione sulle schede per verificare se questo fatto importante per la democrazia — che o è sacra o non è — si verifichi solo là dove vengono promossi ricorsi o non invece su tutto il territorio nazionale. Allora avremo la prova di un sospetto che è mio e precisamente che la consociazione e la corruzione sono arrivate dalle aziende comunali fino ai seggi elettorali!

L'altra lettera è quella di un sindaco democratico cristiano (anche lui non è d'accordo con noi) che se lei consente, signor Presidente, vorrei leggere. «A me pare che può essere una questione importante quella dell'elezione diretta del sindaco, ma certamente i problemi delle autonomie locali non si risolvono con questa innovazione. È tutto il sistema che risente di un logoramento, di una stanchezza e — diciamolo pure — di una giusta disaffezione della gente verso le istituzioni, visto come queste funzionano. È l'esaltante e difficile metodo democratico che è in larga parte in crisi». È il sindaco di Zugliano, in provincia di Vicenza, e presumo che sia democratico cristiano, a scrivere queste cose. «Allora, a mio parere, non sarà l'elezione diretta del sindaco a rilanciare le istituzioni e il loro prezioso ruolo. Penso, e ve lo dico con tutta sincerità e amicizia, che ci vuole ben altro per ridare vitalità, autorevolezza e prestigio alle realtà locali di base. La vita amministrativa è inoltre messa a

dura prova e mortificata da un certo modo di legiferare che io definisco schizofrenico. Ciò aggrava già il precario quadro generale. Guardiamo i decreti sulla finanza locale, la favola dell'autonomia impositiva, l'assurda normativa sulle assunzioni, la super tutela giuridico-sindacale nei riguardi dei pubblici dipendenti, per i quali va tutto e sempre bene: fan poco, fan tanto, fan bene, fan male, son presenti, sono assenti, è sempre uguale e si continua a dare loro soldi, ferie e riduzioni di orario. Ma vi rendete conto che siamo allo sfascio completo? Ma quale elezione popolare del sindaco! In questa situazione ci vuole una nuova Resistenza per combattere il nuovo e vasto fascismo che si annida nell'articolazione della società civile e delle istituzioni. Non è un luogo comune, ma ci vogliono veramente uomini nuovi che diano vita ad un nuovo costume basato sul genuino e disinteressato servizio. Finché dureranno la corruzione, il compromesso, l'inganno, non ci sarà speranza per un rilancio democratico, ma andremo sempre più in basso fino a quando toccheremo il fondo».

Questa, signor Presidente, è una lettera disperata, è la lettera di chi pensa che neppure l'elezione diretta del sindaco e il cambiamento elettorale potranno mutare la situazione. Forse è una lettera che contiene anche elementi di ragione, nel senso che accanto alla correzione degli istituti e dei meccanismi sarà necessario un grande moto di rinnovamento del nostro paese perché le autonomie locali tornino ad essere il centro della nostra democrazia (*Applausi dei deputati dei gruppi della DC e del PCI — Congratulazioni*).

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

GIORGIO CARDETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, il disegno di legge al nostro esame incontra il sostanziale consenso del gruppo socialista, che ha rinunciato a presentare una propria proposta di legge dal momento che il testo governativo ha accolto larga parte delle indicazioni e delle

proposte che come socialisti da tempo abbiamo individuato quale base di una riforma del sistema delle autonomie locali. Altri elementi positivi — o almeno da noi valutati tali — sono stati inseriti in Commissione, che ha lavorato intensamente facendo pervenire all'Assemblea un testo che, pur suscettibile di ulteriori miglioramenti, credo costituisca comunque la base di un provvedimento che spero venga approvato dai due rami del Parlamento in tempo utile per le elezioni, ormai non più così lontane, del 1990.

Si tratta — come è stato rilevato dal relatore — di una legge-quadro, di una legge di principi, che non intende entrare nel dettaglio; ed è proprio questa scelta che forse ci consentirà di giungere al traguardo. Per troppo tempo, nelle passate legislature, sono rimasti giacenti presso la Commissione affari costituzionali del Senato testi legislativi assai più articolati, mentre, trattandosi di materia complessa, è difficilmente ipotizzabile che si riesca ad individuare nel dettaglio le soluzioni migliori.

Vi sono state e tuttora permangono polemiche tendenti a presentare questo provvedimento come scarsamente innovativo e privo di alcune parti essenziali, fino al punto che qualcuno ha affermato che sarebbe in qualche modo auspicabile una sua reiezione. Ebbene, ogni valutazione è soggettiva e, come si sa, il meglio è nemico del bene; io invece ritengo che il provvedimento contenga forti elementi innovativi. E ne elencherò alcuni.

AUGUSTO BARBERA. Ti ascolto con molto interesse, Cardetti, per sentire quali siano questi elementi innovativi!

GIORGIO CARDETTI. Innanzi tutto sarebbe sbagliato sottovalutare la forte innovazione insita nella autonomia statutaria. Il provvedimento prevede infatti tale autonomia per comuni e province: gli statuti che dovranno essere elaborati, in una sorta di fase costituente delle autonomie locali, disciplineranno materie importanti, quali l'organizzazione e il funzionamento degli uffici, le forme di decentramento, le forme

di accesso dei cittadini. Verrà cioè meno un principio fino ad ora rigidamente applicato e di derivazione napoleonica, quello dell'uniformità dell'ordinamento degli enti locali, per il quale qualsiasi realtà, dal più piccolo comune alla grande città è regolata nello stesso modo. L'introduzione dell'autonomia statutaria consentirà invece una diversa flessibilità, tale da permettere il superamento dell'attuale rigido ordinamento.

Si compie inoltre una profonda rivalutazione delle province. Si pensi al dibattito svoltosi per anni sul ruolo dell'ente intermedio ed alle numerose proposte di modifica costituzionale che sono state presentate in merito all'abolizione della provincia. Molte regioni hanno inoltre sperimentato nuovi enti di secondo grado, quali i comprensori, che tuttavia non hanno quasi mai ricevuto positive valutazioni. Ebbene, alla fine, giungendo a conclusioni sostanzialmente unitarie, il dibattito non è stato indirizzato in favore della soppressione della provincia e della invenzione di altri enti di secondo grado, bensì in favore della rivalutazione della provincia quale ente intermedio tra comune e regione, dotato di nuovi e più precisi compiti, di natura non residuale.

Il provvedimento in esame delinea una provincia cui sono attribuiti compiti di programmazione subregionale, con l'assorbimento dell'esperienza dei comprensori, ma soprattutto compiti di gestione di servizi su scala più ampia di quella comunale. In tal senso vengono individuate alcune materie, tra le quali voglio ricordare la competenza prevalente in tema di difesa dell'ambiente affidata alle nuove province, sopperendo ad una certa confusione di ruoli oggi esistente.

La legge prevede anche un forte incentivo alla fusione dei piccoli comuni. In tal senso i socialisti hanno presentato emendamenti anche in altre occasioni, ed avrebbero preferito l'indicazione di un tetto di abitanti ancora inferiore, non per sminuire l'importanza delle municipalità, ma nella convinzione che la diffusione, soprattutto in alcune regioni, di comuni che contano poche centinaia e, in certi casi,

poche decine di abitanti, renda difficile l'esercizio efficace delle funzioni proprie dell'ente.

Si è comunque scelta la via di favorire l'unione dei comuni attraverso incentivi finanziari. Tale unione dei comuni dovrà portare, in un determinato arco di tempo, alla creazione di una nuova entità. A questo proposito è necessario avere particolare riguardo alla realtà rappresentata dalle comunità montane che in qualche modo vengono prefigurate come unioni di comuni, perché i piccolissimi comuni sono quasi sempre montani; molto spesso la comunità montana finisce con l'essere in realtà il vero soggetto capace di fornire servizi per la popolazione dell'intero territorio.

Il disegno di legge, nel suo testo originario, prevedeva una soluzione per l'altro aspetto del dilemma, quello rappresentato dalle grandi aree metropolitane, i grandi comuni. Questa parte è stata stralciata, ma su di essa mi soffermerò più avanti.

Un elemento fortemente innovativo, forse sottovalutato, è quello introdotto dalla Commissione nell'articolo 11, che riguarda l'azione popolare, il diritto di accesso e di informazione dei cittadini. A questo proposito sono stati presentati numerosi emendamenti.

Con tale articolo viene anticipato quanto è stato previsto dal disegno di legge sul procedimento amministrativo, stabilendo il diritto dei cittadini ad accedere agli atti amministrativi ed alle informazioni in possesso dell'amministrazione, e individuando con precisione i responsabili dei vari procedimenti.

Sembrano innovazioni da poco, ma in realtà che cosa rende oggi il cittadino estraneo all'amministrazione? Proprio per la mancanza della necessaria informazione, il cittadino non sa a chi rivolgersi e non è in grado di orientarsi di fronte agli sportelli. Per la prima volta una legge introduce in modo specifico questi diritti; sarà poi necessario organizzare una struttura che faccia sì che non vengano ignorati.

Ci sono anche delle innovazioni profonde nel modo di funzionare delle ammi-

nistrazioni, che riguardano in particolare i ruoli e le funzioni dei consigli e delle giunte. In base al sistema oggi vigente, i consigli comunali hanno funzioni di carattere generalissimo, mentre le giunte hanno deleghe di funzioni o attribuzioni proprie limitatissime. Con questo disegno di legge, invece, tale principio viene rovesciato, sia pure senza effettuare alcuna espropriazione del ruolo dei consigli.

Chiunque abbia esperienza di consigli comunali, in particolare di città medio-grandi, sa cosa significhi trovarsi ad ogni seduta del consiglio di fronte ad ordini del giorno nutritissimi, a pacchi di centinaia o migliaia di delibere che, per il 50 per cento, sono prive di qualsiasi significato politico-amministrativo. Arrivano in consiglio perfino quelle concernenti la maternità di una dipendente o l'acquisto di cinque matite! È questo che esalta il ruolo del consiglio comunale come organo di indirizzo politico-amministrativo?

Con il testo al nostro esame avviene l'inverso: al consiglio viene assegnato il compito di decidere sugli atti fondamentali — dai bilanci ai piani regolatori, alle piante organiche — che comunque vengono individuati ed elencati, mentre alla giunta competono tutti gli altri atti. Il rapporto di riserva viene dunque ribaltato. Credo che una simile modifica non sia indifferente ai fini della funzionalità.

Vi è poi tutta la questione relativa alle modalità di elezione del sindaco e della giunta. Sono state avanzate in Assemblea, ma anche dal dibattito esterno, proposte decisamente rivoluzionarie sotto questo profilo, come quella dell'elezione diretta del sindaco.

Il fatto che nel provvedimento si preveda che sindaco e giunta (o presidente e giunta nel caso della provincia) vengano eletti congiuntamente, a scrutinio palese, sulla base di una mozione programmatica, come accade nella maggior parte delle regioni a statuto ordinario, è profondamente innovativo. Si evita così la caccia al franco tiratore, ed in qualche modo si collega l'elezione del sindaco e della stessa giunta a un documento che stabilisce una linea programmatica.

A questa modalità di elezione corrisponde in maniera speculare e coerente l'istituto della «sfiducia costruttiva». Non si tratta, anche qui, di fare il tiro al piccione, ma di controproporre, nel momento in cui si presenta una mozione di sfiducia, una piattaforma programmatica ed una compagine amministrativa in grado di sostituire quella alla quale si decreta la sfiducia.

La stessa previsione di termini perentori per la elezione della giunta (sessanta giorni dalle elezioni) rappresenta un incentivo teso ad evitare che, come talora avviene, i consigli non riescano ad esprimere un'amministrazione per mesi e mesi.

Conosco le obiezioni che si avanzano a queste proposte, in particolare da alcuni settori del partito comunista. Si afferma che, in tale modo, verrebbero eletti sindaci e giunte provvisori, proprio per non far scattare il meccanismo della ripetizione delle elezioni, così da consentire di trattare. Si sostiene inoltre che, se una giunta si trovasse in una situazione di crisi sostanziale, mediante l'istituto della «sfiducia costruttiva» probabilmente essa non cadrebbe, ma che comunque quella giunta non sarebbe in grado di lavorare come le circostanze richiederebbero.

Ci rendiamo conto che queste obiezioni sono in parte fondate. Basta guardarsi in giro per rendersi conto di come funzioni (o meglio, non funzioni) una larga parte, per non dire la grande maggioranza, delle amministrazioni comunali, in una fase della vita politico-amministrativa che registra sicuramente un momento di crisi degli enti locali, e per convincersi che non bastano norme come queste per ribaltare la situazione.

Detto ciò, comunque, noi siamo qui per legiferare. Nessuno ha la bacchetta magica o capacità taumaturgiche tali da poter cambiare un modo di essere dei rapporti politici. Si tratta di legiferare per creare strumenti che riescano a garantire, in qualche misura, un migliore funzionamento degli enti locali. Siamo convinti che queste norme, anche se opinabili, si muovano in tale direzione.

Certo, vi sono aspetti della legge che

lasciano alcuni dubbi. Credo tuttavia che esista la possibilità di apportare delle correzioni, mediante gli emendamenti ed il lavoro del Comitato dei nove. La materia dei controlli, per esempio, può costituire senz'altro oggetto di riserve e di critiche, anche se lo spirito è quello di evitare la proliferazione dei controlli stessi, limitandoli agli atti del consiglio o a quelli della giunta che rivestano determinate caratteristiche. Si tratta comunque, ripeto, di una parte che può essere ulteriormente approfondita.

Un altro elemento innovativo di questa legge che voglio ricordare — che è frutto, tra l'altro, di un emendamento presentato dal gruppo socialista ed approvato dalla Commissione — è relativo alla responsabilità dei funzionari ed al loro ruolo. Esso è rappresentato dal terzo comma dell'articolo 45 dell'attuale testo, nel quale si precisano i compiti dei dirigenti e dei funzionari comunali e si stabilisce che ad essi spettano, in particolare, secondo le modalità fissate dallo statuto, la presidenza delle commissioni di gara e di concorso, la responsabilità delle procedure di appalto e di concorso, la rogazione dei contratti.

Si parla tanto, e giustamente, di questione morale; anche a tale proposito, nessuno ha bacchette magiche o poteri di tipo metafisico. Richiamo tuttavia l'attenzione sull'introduzione di norme come questa, che distingue in modo preciso e puntuale i compiti dell'amministratore eletto e del dirigente, lasciando a ciascuno le sue funzioni: all'eletto quella di operare la scelta di fondo, la formulazione dell'indicazione generale, al dirigente l'esecuzione, anche in materie delicate quali gli appalti, i concorsi e così via. Sono disposizioni che possono favorire una soluzione positiva della questione morale ed evitare confusioni e commistioni. Non si tratta forse di un elemento innovativo? Io ritengo che il giudizio di quest'aula su aspetti come quello in esame dovrebbe essere senz'altro positivo.

Sostanzialmente vengono mosse tre obiezioni fondamentali al disegno di legge al nostro esame: si rileva che non viene affrontato il nodo della finanza locale, cioè

quello dell'autonomia impositiva; che non si prende in considerazione, perché stralciato, il problema delle aree metropolitane; molti, poi, sostengono che il disegno di legge non risolve il problema della rappresentanza, cioè quello della riforma elettorale.

Cerchiamo allora di rispondere a questo tipo di obiezioni, partendo dal discorso delle aree metropolitane. Ho accennato in precedenza al fatto che nel testo originario del disegno di legge era contenuta la previsione — che per altro la Commissione a larga maggioranza ha ritenuto non confacente — di un'autorità dell'ente provincia per le aree metropolitane, sostanzialmente così come oggi configurato, sia in termini di estensione territoriale sia in termini di poteri. Alla provincia venivano attribuiti compiti aggiuntivi di programmazione e di intervento in materia di servizi su scala metropolitana, in riferimento alle aree.

Questa soluzione, dicevo, è stata giudicata non adeguata in quanto, considerata insieme alla previsione delle municipalità, di fatto avrebbe portato a sovrapposizioni e confusioni di compiti fra queste ultime, il comune capoluogo, la provincia.

Altre proposte puntavano al comune metropolitano, ed altre ancora avevano carattere provvisorio.

Noi socialisti riteniamo che la soluzione del problema del governo delle aree metropolitane sia importante, fondamentale, e non vogliamo certo rinunciarvi. Si tratta indubbiamente di una materia sulla quale le opinioni sono le più diversificate. Noi però pensiamo che, allo stato dei fatti, il confronto tra le forze politiche ed all'interno di esse non sia stato fino ad oggi — certo non lo è stato all'interno della Commissione durante i suoi lavori — tale da consentire di individuare una soluzione intorno a cui coagulare una maggioranza.

Da qui deriva la decisione dello stralcio, che non vuol dire ignorare il problema. Noi socialisti siamo pronti, se si creeranno le condizioni per trovare una opportuna soluzione, a riprendere in esame questa materia. Siamo però anche convinti che, se si volesse insistere nella ricerca di una

definizione in questa fase, e non magari invece in un momento successivo, si potrebbe correre il rischio di non giungere al varo del disegno di legge in discussione in tempi utili per le elezioni del 1990.

Possiamo fare un discorso analogo — per altro in qualche misura diverso — per quanto riguarda il problema della finanza locale. Le disposizioni in proposito sono assai numerose. L'attuale articolo 48 è assai più dettagliato e preciso di quanto non fosse il testo originario del disegno di legge. Ma, come abbiamo detto in apertura, si tratta di una legge di principi, di una legge-quadro. Pensiamo forse di poter risolvere il problema della finanza locale e dell'autonomia impositiva in una legge-quadro sulla riforma delle autonomie? Nel disegno di legge in discussione si fissano principi, sui quali credo si registri un ampio accordo. Si afferma ad esempio il principio dell'autonomia finanziaria dei comuni e delle province, ed anche quello che la legge assicura loro potestà impositiva autonoma, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente. Si sancisce pertanto per legge l'obbligo di procedere ad una diversa disciplina in materia tributaria, tale da consentire a comuni e province una reale autonomia impositiva.

Incidentalmente posso rilevare che non considero adeguato quanto viene oggi proposto con la TASCAP, o con imposte simili. Sicuramente occorrerà andare oltre, individuando un tributo centrale e unificante, affidato ai comuni anche in termini di gestione.

Pensiamo di poter varare il disegno di legge in discussione, o comunque una legge di riforma delle autonomie, ricomprendendovi in modo dettagliato tutto il problema della finanza locale? In questa sede, ripeto, si fissano i principi. Si stabilisce che la finanza locale è in parte fondata su risorse proprie (autonomia impositiva), in parte su trasferimenti erariali o regionali. Si sancisce altresì il principio che deve essere superato l'attuale meccanismo dei trasferimenti, che più correttamente dovranno essere calibrati sulla base di parametri certi, oggettivi, ad esempio di

carattere demografico o territoriale, ed in parte dovranno avvenire a scopo perequativo; ma credo sia ora di finirla con i ricorsi alle spese storiche, e così via, che creano assurde disequaglianze.

Si tratta insomma, come dicevo, di una legge di principio, che fissa criteri molto chiari ma che dovrà essere seguita da altri provvedimenti specifici.

E veniamo all'ultimo argomento che vorrei trattare. Molti sostengono che questa legge sarebbe monca se non prevedesse anche la riforma elettorale. Ho ascoltato poc'anzi il collega Ciccardini perorare con parole sentite l'elezione diretta dei sindaci. Vi sono alcune proposte dello stesso tenore ed altre, presentate dal gruppo comunista, che puntano non già all'elezione diretta del sindaco, ma, sia pure in termini diversi, a seconda delle proposte, alla sostanziale prefigurazione di maggioranze da realizzare prima delle elezioni.

Al riguardo vorrei dire che è indubbio che i problemi connessi alla rappresentanza politica, ed in particolare alla riforma elettorale, dovranno essere affrontati; e sostenere che tale argomento non è contemplato negli accordi di maggioranza e di Governo è limitante. Nell'ambito delle riforme istituzionali, delle quali il provvedimento in esame costituisce un asse portante (così come altre leggi già approvate ed altre attualmente in discussione), il dibattito sulla riforma elettorale non è compreso. Si tratta però di un problema reale, in merito al quale dobbiamo anzitutto chiederci se abbia senso porlo, in un modo che non definirei surrettizio ma sicuramente incidentale, nel momento in cui si esamina la riforma delle autonomie locali. Non sarebbe forse il caso di trattare questo tema in termini più complessivi?

Io non dico che si debba avviare il processo riformatore dalla Presidenza della Repubblica per poi affrontare i problemi connessi alle autonomie locali, o viceversa.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Il fatto che tu non lo dica ti fa onore!

GIORGIO CARDETTI. L'insieme dei problemi legati alla rappresentanza politica richiede probabilmente un grado di maturazione in tutte le forze politiche che attualmente non esiste; costituirebbe forse una scorciatoia sbagliata affrontare tale problema in questa sede.

L'elezione diretta del sindaco postula un sistema totalmente diverso di governo delle città, basato su uno schema sostanzialmente presidenziale; non posso non ricordare numerose esperienze già maturate: senza citare il mondo anglosassone, basti pensare a molti comuni tedeschi, in cui il sindaco è eletto direttamente dal corpo elettorale. Ma in questo caso il sistema di governo è completamente diverso.

Riteniamo forse che far eleggere un sindaco direttamente dal popolo abbia senso se si lasciano i consigli comunali così come sono? Un sindaco eletto in questo modo regge se è sostenuto in maniera compiuta da una maggioranza, altrimenti resta in balia di se stesso; potrà fare proclami dal balcone, ma non potrà effettivamente governare né deliberare.

Ha senso stabilire che il sindaco sia eletto direttamente dal popolo senza prevedere che in questo modo verrebbe meno la giunta? In questo caso i collaboratori del sindaco sarebbero infatti l'emanazione di chi, in termini sostanziali, è investito della funzione di rappresentanza.

Certo, altrove funzionano sistemi di questo tipo, che in linea di principio non sono da escludere. Tuttavia è necessario chiedersi se si tratti di una innovazione tale da risolvere, in maniera taumaturgica, i problemi delle nostre amministrazioni.

Nell'ambito del dibattito culturale e politico non può certamente non porsi anche il tema della riforma della rappresentanza politica; ma dobbiamo chiederci se siamo realmente maturi per affrontarlo, soprattutto con riferimento alle autonomie locali. Quando si prefigurano sistemi elettorali di tipo sostanzialmente maggioritario bisogna ricordare che hanno un senso in sistemi politici fondamentalmente bipartitici.

Per quanto riguarda le autonomie, dobbiamo riconoscere che attualmente (diver-

samente dal passato, anche recente) si nota il proliferare di giunte e di coalizioni che presentano caratteristiche assolutamente disomogenee, indipendentemente dall'opinione socialista, che definisce «anomale» le giunte in cui collaborano insieme comunisti e democristiani o da quella di altre forze politiche, che magari ritengono che non siano queste, ma ben altre, le anomalie.

È sotto gli occhi di tutti che mai come in questo periodo si registra una variegata presenza di amministrazioni di tutti i tipi e di tutti i colori; il che testimonia probabilmente che ci troviamo in una fase che, come ho ricordato poc'anzi, è senz'altro critica e non presenta chiari punti di riferimento.

Pensiamo allora che sia risolutiva l'introduzione meccanica di una legge, che stabilisca aprioristicamente accordi di maggioranza? Pensiamo che lo sia ai fini di creare una democrazia dell'alternanza, per determinare quel contrapporsi di due schieramenti, che — com'è stato osservato giustamente — eviterebbe tutta una serie di situazioni trasformistiche che hanno caratterizzato il sistema politico italiano e non certo solo nel dopoguerra? O non è forse vero che solo quando le situazioni sono politicamente mature si può realizzare una riforma che incida sulla rappresentanza?

Ed allora, perché se si vuole evitare il proliferare di piccole liste a carattere localistico non si fa riferimento a riforme elettorali di altro tipo, sul modello tedesco per esempio, con clausole di sbarramento che, in qualche modo, mantengano la rappresentanza proporzionale, ma evitino la dispersione dei voti? Anche sistemi di questo tipo hanno dimostrato di saper funzionare.

In sostanza — e concludo — il tema della riforma elettorale è indubbiamente all'ordine del giorno del dibattito politico istituzionale; non ritengo però che possa essere inserito incidentalmente e in modo surrettizio in questa discussione, per un motivo fondamentale: pretendere di risolvere in questa maniera il problema significherebbe — non nascondiamocelo — bloc-

care definitivamente l'avvio della riforma. Infatti, se è difficile individuare uno schema per le aree metropolitane, se è impensabile risolvere in questa sede nel dettaglio il problema della finanza locale, a maggior ragione è impensabile che con questa riforma possa essere risolto il problema della legge elettorale.

Poiché noi socialisti riteniamo che quello al nostro esame sia sostanzialmente un buon disegno di legge, che contenga — ho cercato di elencare alcuni punti specifici — elementi fortemente innovativi (l'ottimo è sempre qualcosa di astratto e di fortemente soggettivo!) e poiché pensiamo che, anche per gradi, si debba comunque andare a realizzare talune riforme, sosteniamo che non sia il caso di bloccare tale provvedimento per inserirvi tutto ciò che è astrattamente inseribile. Si deve invece, pur con i correttivi che su alcune parti ritengo siano ancora realizzabili, procedere alla sua approvazione, affinché anche il Senato possa fare altrettanto. Avremmo così una legge di riforma in tempo utile per il 1990.

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

MAURO MELLINI. Signor Presidente, colleghi, signor rappresentante del Governo, svolgerò alcune considerazioni non molto organiche, ma credo non marginali rispetto ai problemi che dobbiamo affrontare con il disegno di legge al nostro esame.

Quando parliamo di autonomie locali, credo che la prima questione da porsi sia quella delle autonomie nel nostro ordinamento; autonomie che credo siano insidiate, nella loro stessa essenza, da un tarlo presente nell'attuale sistema. Non si tratta del centralismo, perché vi è nei nostri sistemi amministrativi (ed anche in quelli legislativi) una tendenza al decentramento, il quale per altro è collegato all'autonomia, ma non si identifica con essa.

Al contrario, difetta totalmente nel nostro ordinamento quel rigore senza il quale le autonomie non esistono. Purtroppo, non si tratta solo di una questione di incapacità

di tradurre nella pratica alcuni principi; vi è un inquinamento dei principi stessi che, riaffermando ed esaltando la parola «autonomia», in realtà ne vanifica completamente il significato.

I nostri costituzionalisti, ai quali dobbiamo tanta parte delle sciagure della nostra vita istituzionale, hanno inventato il sistema delle competenze integrate che si contrappongono alle competenze ripartite. Pur avendo un chiaro sapore di «aria fritta», in realtà tale distinzione non è affatto tale, ma è il veleno che ammazza le autonomie.

Al fondo di tutto questo (e, parlando dei costituzionalisti, credo di essere già arrivato ad una certa conclusione) vi è un tarlo che riguarda gli stessi nostri ordinamenti giuridici: mi riferisco ad una decadenza del diritto sotto il profilo della sua chiarezza ed intellegibilità e quindi dei suoi limiti. Un diritto «spampanato» e dilatato finisce per offrire, in relazione alla quantità delle norme, un sempre minor grado di chiarezza e di certezza nelle prescrizioni. Questo è un tipo di diritto nel quale le autonomie affogano e addirittura non sono concepibili.

Alcune considerazioni che devono essere svolte in relazione al provvedimento in esame ci portano proprio a dover affrontare il dato di fondo che ho evidenziato, che è alla radice di tante incongruenze e che rappresenta il problema istituzionale centrale del nostro paese.

Approvare leggi chiare e dare vita ad un ordinamento giuridico comprensibile, provvisto di una sua autonomia, è un obiettivo essenziale se si vogliono avere istituzioni che funzionino e se si vuole concepire il rapporto tra le istituzioni in modo che esse non siano espressione di normative e funzioni ripetitive, o di sovrapposizioni che non hanno nulla a che vedere con le autonomie.

Purtroppo queste ultime, così come oggi sono concepite, finiscono con il consistere nell'attribuzione ad enti diversi di poteri sostanzialmente identici, rispetto ai quali esiste il pericolo, direi attuale, di una collisione continua. Una collisione che poi si elide e si supera solo attraverso una forma

di trasformismo politico, una deformazione del sistema che è essa stessa fonte, motivo e conseguenza di quel confusio-nismo istituzionale che, per molti aspetti, corrisponde alle situazioni denunciate poc'anzi dal collega Ciccardini.

Gli aspetti più clamorosi si registrano senz'altro con riferimento ai rapporti tra Stato e regioni. Sono profondamente convinto che qui si trovi il grosso tarlo e il guasto del nostro meccanismo istituzionale. Guarda caso, si parla pochissimo di questo rapporto e, ogni qualvolta si affrontano dei problemi che con esso hanno attinenza (come nel caso del provvedimento in esame), si dimostra che in realtà non siamo capaci di concepire e di rispettare il rapporto tra Stato e regioni, che già non è chiarissimo nel dettato costituzionale (soprattutto in merito alla potestà legislativa).

Il disegno di legge in questione esordisce con una formula che è espressione della suddetta incapacità. A distanza di decenni dall'entrata in vigore della Costituzione, non siamo ancora capaci di legiferare secondo una tecnica rispondente alla pluralità di fonti legislative, considerato che il potere legislativo è attribuito oltre che allo Stato anche alle regioni. Quando si dice che queste norme si applicano fatto salvo il potere delle regioni, tutto ciò vuol dire che non sappiamo legiferare.

ADRIANO CIAFFI, Relatore per la maggioranza. Solo quelle a statuto speciale!

MAURO MELLINI. Certo, ma non avere trovato dei meccanismi e dei sistemi ad incastro che ci dicano con chiarezza quando, nei limiti delle diverse autonomie regionali, ci troviamo di fronte a norme che hanno una portata che si estende a tutto il territorio nazionale e quando invece, in relazione all'esistenza di autonomie statutarie di rilevanza costituzionale, non è consentita l'applicazione di norme statali in determinate materie (e in particolare, per quello che ora ci interessa, in quelle riservate alle autonomie locali) significa che non abbiamo ancora acquisito una valida tecnica legislativa. E ciò

vale non soltanto per il provvedimento al nostro esame e per la materia in discussione.

Detto questo, esaminando alcuni tratti del provvedimento, a mio avviso finiamo proprio con il confrontarci e lo scontrarci con la realtà di un ordinamento giuridico mastodontico, incontrollato, incontrollabile e sconosciuto. Non ci dimentichiamo che la Corte costituzionale, affrontando addirittura i temi della legge penale, ha abrogato il principio che l'ignoranza della legge non scusa, perché ha riconosciuto che la legge non è conoscibile. Questa è la conseguenza di una situazione abnorme della quale dobbiamo prendere atto!

Allora tutta una serie di disposizioni e di meccanismi previsti in questo provvedimento finiscono con l'assumere portata e conseguenze differenti e con il meritare valutazioni diverse in funzione di tale realtà: oggi l'attività amministrativa è regolata da una miriade di leggi in gran parte non conosciute dagli amministratori stessi, che rappresentano passaggi obbligati e che richiedono tecnicismo anche nell'attività amministrativa. Esse richiedono inoltre controlli tesi ad assicurare nell'amministrazione quella giustizia che è ormai di ottocentesca memoria: cioè i controlli, le garanzie ed i mezzi di tutela propri della giustizia amministrativa.

Voglio fare una prima considerazione. L'introduzione del nuovo strumento dello statuto degli enti locali si dice abbia rappresentato un momento di grande novità e di sviluppo democratico. Io ci credo poco o meglio non ci credo affatto, perché lo statuto degli enti locali, dotato di autonomia per così dire costituzionale, è proprio di ordinamenti nei quali il meccanismo delle norme amministrative è molto più elementare e contenuto, di modo che l'attuazione delle norme in un ambito statutario differenziato è più facilmente immaginabile. Ma se persino gli statuti delle regioni sono stati fatti con il ciclostile (uno afferma di essere fondato sui principi della Costituzione, un altro su quelli della Costituzione e della Resistenza, ma in sostanza sono tutti più o meno ricopiati con il ciclostile), pensate quello che avverrà nel caso dei comuni!

Se avessero — come dovrebbe essere — vitalità, effettivi contenuti di novità, di differenziazione, di adattamento ad esigenze diverse, provate ad immaginare cosa succederebbe nella loro applicazione in relazione ad un'attività amministrativa che poi deve valersi di una miriade di leggi. Questa situazione finirebbe con il rendere impossibile l'applicazione di tali norme oppure il tener conto delle diversificazioni.

La realtà è che un tale tipo di ordinamento non esalta certo le autonomie, a causa delle sue complicazioni, delle sue stratificazioni, del pessimo linguaggio delle leggi e della loro incomprendibilità; fatti dei quali siamo quotidianamente responsabili, dal momento che ogni volta che si mette mano ad una legge si producono norme sempre più incomprensibili, illogiche e disarmoniche rispetto ai principi generali. Ogni legge è approvata nell'ignoranza del contenuto delle altre. In questa situazione, in questo marasma ordinamentale generale, le autonomie affogano!

Desidero svolgere poi poche considerazioni su taluni altri aspetti. È stato sottolineato come dato positivo e come espressione di adesione ad una realtà, che peraltro è soprattutto quella dei grandi comuni, la fine della attribuzione al consiglio comunale, o provinciale, di un potere generale di deliberazione, che viene oggi conferito ad un altro organo, la giunta.

Si tratta di una riduzione, entro limiti diversi, dei poteri del consiglio comunale. Intendo, infatti, riferirmi soprattutto al comune. La prima considerazione è che a fronte di questa riduzione non viene istituito alcuno strumento di controllo, di intervento del consiglio comunale nei confronti della giunta e del sindaco. È giusto che il consiglio comunale non debba occuparsi, per esempio, dell'aspettativa del singolo dipendente, anche se poi si avranno pacchi di delibere adottate dalla giunta con i poteri del consiglio; tuttavia tale riforma avrebbe potuto essere estremamente positiva se fosse stato previsto un potere di iniziativa, di controllo e di intervento come avviene in altri paesi in cui vi è separazione tra potere esecutivo e legislativo. Mi riferisco, per esempio, agli Stati

Uniti d'America dove, peraltro, i poteri di controllo sono dotati di una incisività eccezionale; essendo in questo paese la divisione dei poteri particolarmente rigorosa, vi è una sorta di svincolo totale tra l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e la possibilità che esista una diversa colorazione politica tra maggioranze parlamentari ed esecutivo.

È una prima considerazione che a mio giudizio doveva essere fatta. Una seconda attiene ai nuovi poteri attribuiti al segretario comunale, il quale ha già delle responsabilità secondo quanto stabilisce l'attuale legge comunale e provinciale.

Il provvedimento che stiamo esaminando, soprattutto nel testo licenziato dalla Commissione — mi è sembrato di scorgere talune differenziazioni nel confronto tra i due testi —, attribuisce al segretario comunale un potere particolare: quello di conferire o negare, concedendo o meno il suo visto, all'organo competente il potere di controllo preventivo sulla legittimità degli atti del comune.

Certo bisognerebbe fare un lungo discorso sul CORECO. Questo organo di compensazione è un fallimento. Con le sue osservazioni o con il fatto che non ve ne siano, con i suoi interventi o con quelli che non effettua, questo organo finisce per rappresentare un'ulteriore sede di lottizzazione, in funzione di una ripetitività del momento deliberativo nonché di una diversa articolazione della lottizzazione; solo questo!

Ci troviamo in presenza di una crisi del diritto, della legalità, di una crisi addirittura della decenza nella rappresentazione dei motivi di diritto, oramai diventata — purtroppo — pane quotidiano e di cui si alimenta la crisi dello Stato, delle istituzioni di ogni genere, della giustizia, dei tribunali e via dicendo. Questa è la realtà!

Ma quale sarà la posizione del segretario comunale, dipendente del comune e nello stesso tempo censore e che viene ad assumere la funzione di sindaco? Nella dizione e nella funzione originarie, la figura è la stessa del procuratore-sindaco del vecchio ordinamento francese, intesa nel senso di colui che, il potere centrale, andava a sin-

dacare, svolgendo quindi una funzione essenziale di controllo. Ebbene, questa sarà la funzione del segretario comunale, che per altro è e resta un dipendente del comune!

Certo oggi, diversamente da quanto previsto nell'ordinamento prefascista, si pone il problema dell'albo... Oggi abbiamo un albo per tutte le categorie: dalle guide alpine ai panificatori. Non so se vi sia già un albo dei segretari comunali, tuttavia si tratta di impiegati con una loro carriera statale ed una loro autonomia. Sappiamo per altro che, per quanto riguarda una serie di provvedimenti concernenti la loro carriera e la loro qualifica, i segretari comunali finiscono per trovarsi nella strana situazione di avere, da una parte, poteri se non proprio di sindacato, certo di iniziativa nei confronti delle deliberazioni dell'amministrazione e, dall'altra, di essere soggetti ai poteri dell'amministrazione in quanto dipendenti. È questa, evidentemente, una situazione che a mio avviso non si presenta sotto i migliori auspici.

Molte altre considerazioni meriterebbe un disegno di legge di così ampia portata. La mia impressione è che la normativa in esame si muova non tanto su principi ma su metodi di espressione legislativa nei quali la ricerca della puntualità e della chiarezza delle stesse disposizioni legislative è molto singolare. Per la «mozione costruttiva», ad esempio, non riesco a capire altro, se non che si tratta di «aria fritta». A parte l'arrampicata filologica dell'espressione, mi dovete spiegare a cosa serve...

ADRIANO CIAFFI, *Relatore*, Manca la parola «sfiducia»; nel provvedimento si fa riferimento ad «una mozione di sfiducia costruttiva».

MAURO MELLINI. Certo, parlo, appunto, della mozione di sfiducia costruttiva.

Ebbene, mi dovete spiegare da che cosa nasca questa preoccupazione alla quale dovrebbe far fronte la costruttività della mozione. Perché, se assistessimo ad una serie di colpi di mano consiliari, attraverso

mozioni di sfiducia o comunque atti della vita del consiglio comunale, tali da determinare crisi e quindi cadute di sindaci, di fronte a tale situazione, occorrerebbe semmai recepire un istituto previsto dalla costituzione tedesca, al fine appunto di porre un argine ai colpi di mano, parlamentari o consiliari. Ma qui si costruiscono e si demoliscono le giunte fuori dalle sedi istituzionali! Negli incontri e nei vertici di partito (nei quali vi è scarsità di fantasia, salvo che nella scelta dei modelli imitativi anche del linguaggio comunale e di quello usato in certe cronache locali da alcuni quotidiani) a volte si decide la sorte di una giunta e si perviene ad una diversa soluzione politica. Probabilmente taluni interregni saranno eliminati, ma vi è il grande problema dei colpi di mano sempre presenti nella vita consiliare. Non credo tuttavia che le soluzioni adottate con il provvedimento in esame possano trovare facile applicazione nella situazione reale.

Avevo premesso all'inizio che il mio intervento non avrebbe avuto carattere organico, anche se pretendo che non abbia avuto carattere marginale, non per il mondo in cui sono state dette alcune cose, bensì per gli argomenti che ho cercato di trattare, cioè il rapporto fra un modo di legiferare, di produrre diritto, e le necessità che si presentano davanti a noi. Non dobbiamo pensare a diversi meccanismi legislativi, ma piuttosto a far pulizia nel nostro ordinamento, buttando via alcune leggi, come si fa nelle vecchie case quando chi le abita getta via gli oggetti divenuti ormai inutili e sconosciuti persino a lui.

Se non affronteremo il problema e se non saremo in grado di compiere questo atto di fede, nella esigenza di proclamare un diritto che sia tale, probabilmente non approderemo a nulla.

Nel momento in cui esaminiamo i dati del diritto, nasce il confronto tra la società, e non soltanto tra gli individui, con il diritto stesso. Il problema del diritto è problema delle istituzioni e dei rapporti tra gli organi costituzionali e le varie istituzioni.

Credo che anche nell'amministrazione locale esista un identico problema. Non vi è infatti autonomia se non esiste la legge,

se non vi è un ritrovare il rigore ed il suo significato all'interno della stessa legge. Non stiamo, però, percorrendo questa strada e nemmeno quella delle autonomie e dunque le soluzioni che si intendono adottare non potranno essere positive.

Non faccio affermazioni sconsolate perché, se fosse vero ciò che dico (non appartengo a coloro che credono alle critiche costruttive e distruttive; la critica è ragione e quest'ultima è sempre costruttiva, per cui la critica può essere fondata o meno ma, se lo è, rappresenta sempre un dato costruttivo), individuare i nodi di taluni dati di crisi sarebbe elemento essenziale per superarli. Qualcuno dei miei amici sostiene che con l'età certi problemi — quelli ordinamentali e dell'immanenza della crisi del diritto nella nostra società — possono diventare una fissazione. Ma se potessi sperare che quello attuale sia davvero un momento di riflessione da parte dei colleghi e di chi ha responsabilità più grandi delle mie, potrei pensare di non aver speso invano le mie riflessioni ed il mio impegno e potrei guardare al futuro con maggiore ottimismo (*Applausi*).

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

AUGUSTO BARBERA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, proprio la discussione di oggi conferma la validità della proposta di far tornare in Commissione i provvedimenti all'ordine del giorno, avanzata dal collega Angius durante una delle prime sedute ad essi dedicate.

Abbiamo sentito poc'anzi l'onorevole De Carolis illustrare un progetto di legge presentato dal gruppo repubblicano, che risulta alternativo o comunque fortemente differenziato rispetto a quello del Governo. Abbiamo altresì sentito autorevoli esponenti del gruppo della democrazia cristiana lamentare che il disegno di legge non è sufficientemente innovativo e soprattutto non contiene una parte essenziale ed importante — ad avviso di questi settori della democrazia cristiana, che per altro si riallacciano ad un movimento

molto presente nel paese — qual è l'elezione dei consigli comunali e l'elezione diretta del sindaco proposta dall'onorevole Ciccardini.

Ho ascoltato con molto interesse quello che ha detto l'onorevole Cardetti, a nome del gruppo socialista, ma il suo intervento mi è sembrato una difesa debole del disegno di legge. Mi chiedo dove siano andati a finire i propositi di grande riforma, manifestati dal partito socialista, di cui questo dell'ordinamento locale avrebbe dovuto essere uno dei pilastri. Comunque, tutti abbiamo ancora nelle orecchie i giudizi e le prese di posizione delle regioni e delle associazioni degli enti locali — dell'ANCI e dell'Unione delle province italiane — che non sono stati teneri nei confronti del testo e che hanno avanzato perplessità, dubbi e critiche a volte particolarmente forti.

Abbiamo presente l'accoglienza che è stata riservata al testo in questione dagli ambienti scientifici e culturali. Penso, ad esempio, ad un istituto importante come l'ISAP di Milano, che si è fatto promotore di un progetto alternativo che ha trovato ingresso al Senato con firme autorevoli — il primo firmatario è Bobbio — di esponenti di vari partiti politici della maggioranza. Penso anche all'accoglienza che il testo ha ricevuto in convegni di vario genere. Ho presente una prefazione del professor Giannini ad un recentissimo volume sulle aree metropolitane, nella quale scrive parole di fuoco sugli autori del provvedimento, forse eccessive nel tono ma comunque non infondate.

ADRIANO CIAFFI, *Relatore per la maggioranza*. Solo che fa l'errore di confondere il testo precedente con quello della Commissione.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. No, perché se prendiamo quel volume ci renderemo conto che l'autore è molto attento al testo licenziato dalla Commissione. In ogni caso, a parte ciò, il testo al nostro esame non dà risposte alle domande, che provengono dalla società, di efficienza, di tempestività, di responsabilità, per un rapporto

più corretto tra partiti e società, tra partiti ed istituzioni. Non dà risposte perché su quattro punti importanti ai quali accennerò rapidamente (mi soffermerò in particolare su due questioni) il provvedimento fornisce indicazioni che non sono innovative, ma in alcuni casi falsamente innovative ed in altri sbagliate o quanto meno inadeguate.

Sarebbe stato necessario, ad esempio, costruire un sistema di autonomie per avere enti locali efficienti ed in grado di dare risposte tempestive. Viceversa, il provvedimento, di cui ci stiamo occupando, compie una sovrapposizione tra i vari livelli di autonomia, con il pericolo di determinare un conflitto tra i livelli stessi, che si sovrappongono spesso in maniera caotica, oppure determina una deresponsabilizzazione, un vuoto di responsabilità.

Il secondo punto da sottolineare è relativo alla esigenza, propria della nostra società, di interventi tempestivi ed efficaci che gli enti locali non riescono ad effettuare a causa dei forti vincoli previsti da leggi, leggine e regolamenti di vario genere.

Non voglio usare un'espressione che potrebbe essere equivocata, ma devo segnalare che è necessaria un'opera di deregolamentazione nei confronti degli enti locali per consentire loro di far fronte immediatamente e tempestivamente, nell'ambito di leggi generali, alle esigenze della società e degli amministrati.

Certo, si prevedono alcune novità, come gli statuti (una nostra vecchia idea che si concretizza), ma ciò non basta. Non è sufficiente, infatti, dare autonomia organizzativa agli enti locali se contemporaneamente non si avvia un'azione di sfoltimento di tutta l'attività legislativa che vincola gli stessi enti locali, se non si dà loro una capacità piena di agire, una capacità di diritto comune, senza i vincoli del diritto amministrativo che sono propri di un ordinamento uniforme, ottocentesco, e sono riferiti agli atti autoritativi dei comuni. Agli enti locali deve essere lasciata piena libertà d'azione, individuando solo alcune categorie di atti per i quali è necessario un

vincolo di diritto amministrativo, ma soprattutto si deve pervenire — come prevede la proposta di legge presentata dal gruppo comunista e come chiedono vari ambienti culturali, nonché le stesse organizzazioni sindacali — ad una piena equiparazione tra l'impiego pubblico e privato, superando i vincoli che derivano dalla massiccia estensione agli enti locali delle regole proprie dell'impiego pubblico.

Impropriamente si parla di privatizzazione del rapporto di lavoro; io preferisco usare la dizione «equiparazione tra impiego pubblico e privato», al fine di meglio garantire, da un lato, i diritti di quanti lavorano negli enti locali e, dall'altro, una maggiore flessibilità all'azione di tali enti, evitando i vincoli eccessivi che scaturiscono dalle leggi, dai contratti approvati in un certo modo e a volte — lo dico con forza — da un eccesso di vincoli causati dalla cogestione sindacale, tendenti ad imporre ovunque le regole dell'impiego pubblico.

Vi è un terzo punto cui non si danno risposte adeguate, ed è quello che riguarda il problema della dimensione degli enti locali, che non può essere sottovalutato sotto il profilo sia dei piccoli comuni, sia dei grandi comuni, cioè delle aree metropolitane (ma su questo tema mi soffermerò più dettagliatamente).

Va rilevato anzitutto che non è una risposta il prevedere l'unione dei piccoli comuni con durata limitata a 10 anni. Occorrono soluzioni più coraggiose senza pervenire tuttavia alla fusione forzata, il che significherebbe passare sopra la storia e le particolarità locali; in Commissione erano state presentate proposte più innovative, ma di esse purtroppo non si è tenuto conto.

È necessario altresì innovare radicalmente in materia di collaborazione tra gli enti locali, senza però tornare alle forme consortili o associative tra comuni, che — sulla scorta dell'esperienza maturata prima con il decentramento regionale e successivamente con la riforma sanitaria — non si sono certo rivelate il modello migliore per favorire la collaborazione intercomunale. Esse hanno finito, infatti, per espropriare i comuni di alcune compe-

tenze, senza risolvere concretamente i problemi della mutua collaborazione, e per dare spazio non alle assemblee elettive, ma ai partiti, che designano i responsabili dei vari organismi intercomunali.

Esiste infine l'esigenza di rafforzare con regole nuove il sistema politico locale, per farne un sistema politico autorevole. Certo esistono problemi da risolvere sul piano politico, ma è anche vero che regole diverse, appunto rivolte alla politica, possono condizionare forme e modi del sistema politico.

Non penso soltanto alla riforma del sistema elettorale (la cui assenza da questo provvedimento è una grave carenza); mi riferisco a molte altre cose: ad esempio, ad una più netta distinzione tra politica ed amministrazione, tra i ruoli della politica ed i compiti amministrativi (in relazione non solo al problema della responsabilità dei dirigenti, ma anche a ciò che si vuole siano gli enti, le associazioni e le aziende municipalizzate). Mi riferisco altresì agli strumenti della partecipazione: sono falliti o comunque risultano fortemente compromessi i moduli individuati negli anni '70, che si sono spesso tradotti in parlamentarismo dilatato nel territorio, in cogestione paralizzante, in forme di cooptazione di nuovi soggetti, senza che venisse dato sbocco decisionale alle diverse forme di partecipazione.

Si deve invece puntare su forme di controllo da parte dei cittadini e degli utenti. Al riguardo proposte di grande interesse sono state presentate dal Movimento federativo democratico, cui si devono esperienze assai interessanti, tra le quali quella del «tribunale dei malati». Di queste proposte si è tenuto però poco conto nel testo della Commissione; per altro ad esse è fatto solo qualche pallido accenno, in cui certamente i promotori di tali proposte non si sono riconosciuti.

A livello di enti locali — anche a livello nazionale, ma qui stiamo affrontando il sistema locale — esiste l'esigenza di affermare con più forza e nettezza il principio della individuazione delle responsabilità tra partiti e istituzioni, tra politica ed amministrazione, tra politica ed imprendito-

ria, tra maggioranza ed opposizione. Voglio citare l'innovazione rappresentata dal nuovo regolamento del comune di Bologna, che maggioranza di sinistra ed opposizione democristiana hanno portato avanti insieme e che si muove nell'ottica di una maggiore correttezza nei rapporti tra maggioranza ed opposizione. È necessaria inoltre una più netta individuazione delle responsabilità spettanti al centro e alla periferia, evitando in proposito qualsiasi commistione, che finisce appunto per deresponsabilizzare sia l'uno sia l'altro versante, in un sovrapporsi, a volte caotico, di competenze in cui non si comprende più chi decida e chi sia responsabile della decisione, nel bene e nel male.

Penso, in tal senso, al significato del sistema dei controlli ed al significato di una finanza locale che sottrae risorse necessarie agli enti locali e, nello stesso tempo, porta ad una deresponsabilizzante gestione tra centro e periferia.

Per queste ragioni ritengo che i progetti di legge in esame debbano tornare in Commissione, dove è necessario riesaminare due punti in particolare (sui quali mi intratterò brevemente): la questione dell'elezione dei consigli e quella delle aree metropolitane.

Mi rendo conto che il tema della riforma elettorale è assai delicato; è un tema sul quale nessuno può dire di avere in tasca una ricetta pronta e facile, ma sul quale comunque uno sforzo deve essere compiuto. Abbiamo sentito anche in quest'aula accenti vigorosi, anche se non sempre convincenti, a tale riguardo. Ad esempio, non ritengo che l'elezione diretta del sindaco sia una soluzione convincente, però colgo quello che c'è dietro questa proposta, cioè l'esigenza di riformare un sistema elettorale, di correggere la proporzionale che deresponsabilizza, che si limita cioè ad attribuire ai partiti quote di potere, che poi i partiti spenderanno, anche a livello nazionale, come vorranno, senza renderne conto all'elettorato.

Ecco perché al momento del voto il cittadino è talora portato ad estraniarsi dai problemi locali; il suo problema, infatti, è quello di attribuire una quota di potere da

spendere a livello nazionale a questo o a quel partito. In tal modo i programmi, soprattutto quelli di carattere locale, non vengono in rilievo, così come non vengono in rilievo gli schieramenti e le candidature, compresa quella del sindaco, che si costituiscono in relazione a quei programmi, che non possono essere uniformi in tutto il territorio nazionale.

Per queste ragioni riteniamo che possano essere individuate forme anche più sofisticate di sistemi elettorali, che abbiano i pregi dell'elezione diretta del sindaco senza averne i difetti. Il provvedimento in esame presenta un grande difetto, che è stato già rilevato (sotto questo profilo sono d'accordo con il collega Cardetti): può accadere che venga eletto un sindaco che non abbia la maggioranza in consiglio.

Lo ripeto, vi possono essere forme molto più sofisticate di sistemi elettorali. Non le illustrerò dettagliatamente, ma faccio solo presente che, se noi deputati del gruppo comunista abbiamo portato avanti una ricerca ed abbiamo elaborato un progetto, vi sono altri progetti ai quali il nostro gruppo ha avuto modo di contribuire. Vi è, ad esempio, il progetto di cui è primo firmatario il collega Novelli, nel quale non si riconosce il gruppo comunista, ma che dà un contributo al dibattito; vi è un progetto del gruppo della sinistra indipendente, di cui è primo firmatario il collega Bassanini, che anch'esso fornisce un contributo al dibattito. Ma quale dibattito, dove, in che sede?

PIETRO SODDU. Fuori, non qui: nei partiti!

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. No, collega Soddu, in quest'aula, in Commissione, nel Parlamento! Discutiamo, confrontiamoci! Torniamo in Commissione!

Comunque, a parte le soluzioni tecniche, questo sistema elettorale non è il più adeguato alle esigenze di una robusta democrazia locale. Dicevo prima che il cittadino tende ad estraniarsi per dare quote di potere ai singoli partiti; ricordavo altresì che in un simile contesto i programmi non

hanno senso. Da qui scaturiscono i tentativi di rendere omogenei centro e periferia; da qui le paralisi decisionali, le instabilità delle amministrazioni locali, la facile penetrazione dei microinteressi, le pratiche spartitorie e lottizzatrici, la caduta di collegialità delle giunte, la feudalizzazione degli assessorati: quella che in due parole viene chiamata «questione morale».

Non dimentichiamo, ad esempio, che in certi consigli comunali le maggioranze si reggono su un solo voto e che ciascuno dei consiglieri della maggioranza ritiene di essere portatore di quel voto indispensabile. Non tutti sono degli eroi e non tutti rinunciano ad approfittare di quella rendita di posizione che ciascuno di essi finisce per avere.

Bisogna insomma costruire — al di là delle soluzioni tecniche, sulle quali occorre confrontarci e riuscire a trovare punti di intesa — un sistema che dia al corpo elettorale la possibilità di esprimersi direttamente sulle maggioranze, sugli schieramenti, sui programmi, sul sindaco, consentendo alla gente di sapere chi deve essere premiato e chi punito, ed affermando un principio di responsabilità.

L'altra questione sulla quale intendo soffermarmi è quella delle aree metropolitane. Citavo prima un'opinione del professor Giannini; potrei citarne altre di membri autorevoli del Governo, in particolare del ministro per le aree metropolitane, il quale considera grave il fatto che il provvedimento in esame non contenga alcuna norma sulle aree in questione. In effetti da tempo nel paese è aperto un problema in tal senso, a causa della crescita caotica e senza logica di programmazione dei grandi centri urbani.

Proprio nelle grandi città è più acuta l'esigenza di servizi che siano in grado di rispondere ai bisogni dei cittadini (nei trasporti, nella sanità, nei servizi sociali); maggiormente sentita è l'emarginazione (pensiamo alla condizione dei giovani, degli anziani, degli immigrati); più acuta è la diffusione delle tossicodipendenze. Nelle grandi città sono più rilevanti gli effetti devastanti dell'inquinamento rispetto a molti centri minori ed è forte la

presenza delle organizzazioni criminali, che occupano addirittura parti del territorio.

Eppure, in queste grandi aree esistono potenzialità — che forti governi locali dovrebbero sviluppare al massimo — nei grandi settori avanzati della ricerca, dell'imprenditoria e dei servizi. Secondo dati del 1981, il 54 per cento della popolazione vive in aree potenzialmente considerate metropolitane, mentre nel 1951 questa percentuale era di un terzo. Attorno a Milano, a Napoli, a Roma è cresciuta una città che va al di là dei confini del comune e che comprende 7 milioni di abitanti a Milano, 4 milioni circa a Napoli, 3 milioni e mezzo a Roma. Si pensi, ad esempio, che grandi aeroporti come Linate o Malpensa non si trovano all'interno del comune di Milano.

Ciò significa che esistono città di 7, di 4 e di 3 milioni e mezzo di abitanti che non hanno un governo o che lo hanno frantumato fra diverse realtà ed amministrazioni. Mi rendo conto che spesso si tratta di aree urbane che registrano profonde differenze fra di loro: Roma ha il più vasto territorio d'Italia, mentre Milano ne è priva. Sono inoltre consapevole del fatto che non esiste un concetto scientificamente valido di aree metropolitane: basti pensare a termini come conurbazione, agglomerazione, regione urbana, comunità urbana. Tuttavia, non c'è dubbio che esistono realtà nelle quali non vi è un governo, in cui le scelte politiche interne al capoluogo tendono ad «esternalizzarsi», per usare una espressione degli economisti urbani: penso, ad esempio, alle decisioni sul traffico adottate da un comune capoluogo che si riverberano su quelli vicini; e viceversa alle scelte urbanistiche dei comuni della cintura che finiscono per condizionare negativamente la politica delle aree dei comuni del centro.

Il Governo può certo sostenere di essere stato tempestivo, avendo presentato un progetto per le aree metropolitane, ed affermare che le inadempienze sono, tutto sommato, della maggioranza della Commissione che non ha approvato quel progetto. Ma, vivaddio, quale scelta aveva

posto in essere il Governo? Aveva messo tutto insieme: la provincia metropolitana, il comune capoluogo, le municipalità (che finivano per rappresentare nuovi enti locali ad elezione diretta senza essere dei comuni).

Tra l'altro — mi rivolgo in particolare al relatore — fra gli argomenti che dovrebbero portare a decidere un rinvio in Commissione vi sarebbe anche la recentissima sentenza della Corte costituzionale (da valutare, intendiamoci, su cui riflettere), che ha affermato espressamente che l'articolo 114 della Costituzione non tollera altri enti locali che non siano il comune, la provincia e la regione. La Corte costituzionale rileva che, laddove vi sia una elezione diretta, nasce un nuovo ente locale. Le «municipalità» quindi sono un nuovo ente locale, secondo l'interpretazione della Corte, che comunque, ripeto, non va presa alla lettera.

Ma pongo il seguente interrogativo: dietro alla non decisione della Commissione affari costituzionali sul tema delle aree metropolitane vi è solo la volontà di sottrarsi alle difficoltà che la proposta governativa presentava? In quel caldo luglio dello scorso anno vi è stata solo l'esigenza di far presto e di varare comunque un testo per dimostrare che nella maggioranza vi era una grossa spinta riformatrice in materia istituzionale, per poter portare avanti poi soltanto l'abolizione del voto segreto? Oppure vi è di più?

È una domanda che pongo, tenuto conto che da tempo hanno cominciato ad affiorare proposte che tendono a negare il problema stesso dell'esigenza di un governo metropolitano. Vi è chi dice che si può risolvere il problema con i commissari, come si è fatto a Napoli; o attribuendo compiti alla Presidenza del Consiglio, come si è fatto a Palermo (immediatamente si è costituito un ufficio presso la Presidenza del Consiglio per interventi nelle grandi aree urbane); o attraverso autorità speciali, come si tenta di fare per Roma capitale. Vi è altresì chi comincia ad avanzare dubbi sulla necessità stessa di pervenire a soluzioni che sono definite strutturali, a vantaggio di altre «funziona-

liste», basate sull'integrazione dei procedimenti, che finirebbero però — non dimentichiamolo — per dare forza a soluzioni di tipo centralista. Infatti, alla fine, sarebbe magari un ministero delle aree urbane a reggere le fila di tutta questa serie di procedimenti.

Noi invece riteniamo che, al di là della dispersione della responsabilità, nelle grandi aree urbane sia necessario un potere politico forte, non lottizzato, non frantumato. Deve essere costituito all'interno del sistema delle autonomie locali un governo metropolitano; deve trattarsi, però, di un potere politico forte, con un sistema elettorale adeguato, che tuttavia non deve mortificare i livelli di governo di base.

Ecco perché ci pare che non occorra partire dalle istituzioni, come si è fatto nel testo del Governo mettendo insieme comune capoluogo, provincia, municipalità e così via, ma invece dalle funzioni, così come avviene correttamente in altri paesi, distinguendo tra servizi prevalentemente reali e servizi prevalentemente personali. Occorre attribuire ad un governo metropolitano servizi di area vasta, come la pianificazione territoriale a maglie larghe, l'infrastrutturazione del territorio, la distribuzione delle risorse per investimenti, la programmazione dello sviluppo in genere, i trasporti, lo smaltimento dei rifiuti e così via. I servizi prevalentemente personali, come ad esempio la sanità (con la sola esclusione delle grandi infrastrutture sanitarie), l'assistenza, i servizi scolastici, quelli urbani, le stesse concessioni edilizie, le attrezzature sportive e, se si vuole, anche i piani regolatori a maglie più strette, possono rimanere ad un livello di base.

Per questo riteniamo che, partendo dalle funzioni, sia necessario puntare solo su due livelli: il comune metropolitano e i comuni urbani (che costituiscono il livello di base). Questi ultimi dovrebbero comprendere le circoscrizioni del comune capoluogo, nonché i comuni della cintura che, riorganizzati, vedrebbero rafforzata la loro possibilità d'intervento sulle decisioni del comune metropolitano.

In tal modo, anche le popolazioni dei comuni della cintura contribuirebbero ad

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

eleggere i consigli comunali, quindi il consiglio del comune metropolitano: tutto ciò sarebbe possibile grazie ad un sistema di autonomie che non mortifica né il comune capoluogo né i comuni della cintura.

Si tratta di soluzioni accolte anche da altri paesi, che cominciano a riflettere su alternative che si muovano in direzioni diverse. Mi riferisco, ad esempio, al governo diretto da parte dello Stato delle «comunità metropolitane» (penso a Tokio ed a Budapest) o al «governo delle regioni» (soluzione recentemente adottata a Madrid ed a Parigi), che però sembra avere più le caratteristiche del comune metropolitano che della regione italiana. Inoltre, si è cominciato a riflettere sulla validità delle strutture associative previste in molti paesi europei, che hanno per altro dimostrato forte debolezza politica, così come le strutture associative che la legislazione italiana aveva conosciuto per il tramite delle regioni (pensiamo ai comitati comprensoriali o alle associazioni dei comuni di Milano e di Firenze).

Si tratta di problemi sui quali occorre riflettere. Al riguardo ricordo che il nostro gruppo ha presentato due progetti di legge, uno ordinario, l'altro di revisione costituzionale, che integrano quello più generale predisposto dai gruppi comunista e della sinistra indipendente. Non pretendiamo che siano ricette valide in assoluto, ma riteniamo che possano comunque rivelarsi un momento di confronto.

Ma vogliamo confrontarci, vogliamo discutere realmente delle aree metropolitane? In Commissione se ne è parlato solo per un paio d'ore, in maniera affrettata. Ecco perché questo progetto di legge deve essere necessariamente rinviato in Commissione.

Occorre innanzi tutto verificare se questo progetto di legge sia realmente sostenuto dalla maggioranza e ricercare un contributo dell'opposizione. A dieci anni di distanza dai primi tentativi operati dal Senato, sarebbe opportuno costruire autonomie locali forti, in grado di fornire risposte alle domande di efficienza, di tempestività, di un rapporto più limpido tra società e istituzioni; tali esigenze (che richiederebbero maggiore attenzione) dovrebbero trovare in una riforma istituzionale estremamente importante qual è quella relativa alle autonomie locali una risposta valida dal Parlamento italiano (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Lunedì 13 Marzo 1989, alle 17:

Interpellanza e interrogazioni.

La seduta termina alle 12,50.

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
PROF. TEODOSIO ZOTTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia dell'Assemblea
alle 15.*

PAGINA BIANCA

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

COMUNICAZIONI

Annunzio di proposte di legge.

In data 8 marzo 1989 sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

SEGNI e SODDU: «Istituzione in Sassari di una sezione staccata del tribunale amministrativo regionale della Sardegna» (3702);

LOI e COLUMBU: «Istituzione del circondario amministrativo di Carbonia» (3703);

ARMELLIN ed altri: «Estensione dell'applicazione dell'articolo 33 della legge 18 febbraio 1989, n. 56, recante l'ordinamento della professione di psicologo» (3704);

BELLOCCHIO ed altri: «Norme per le funzioni tra enti creditizi di rilevante dimensione» (3706);

PELLEGATTI ed altri: «Estensione dell'applicazione dell'articolo 5 della legge 2 aprile 1968, n. 482, concernente la disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private, agli invalidi psichici» (3707);

MARTINAZZOLI ed altri: «Modificazioni ed integrazioni alla legge 22 dicembre 1973, n. 903, concernente l'istituzione del Fondo di previdenza del clero cattolico secolare e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e nuova disci-

plina dei relativi trattamenti pensionistici» (3708);

PAZZAGLIA ed altri: «Equiparazione dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri agli ispettori della Polizia di Stato» (3709).

Saranno stampate e distribuite.

Adesione di un deputato ad una proposta di legge.

Comunico che la proposta di legge VOLPONI: «Norme in materia di innesto di cornea» (1963) (*annunciata nella seduta del 26 novembre 1987*) è stata successivamente sottoscritta anche dal deputato Piccirillo.

Annunzio di interrogazioni.

Sono state presentate alla Presidenza interrogazioni. Sono pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

Apposizione di una firma ad un'interrogazione.

L'interrogazione a risposta scritta del deputato Fincato n. 4-11721, pubblicata nel resoconto sommario del 27 febbraio 1989, a pagina XIII, seconda colonna, è stata sottoscritta anche dal deputato Cristoni.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

INTERROGAZIONI PRESENTATE

PAGINA BIANCA

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA IN COMMISSIONE**

PACETTI. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere — premesso che

nel carcere di Montacuto di Ancona è in corso, da oltre otto giorni, uno sciopero della fame dei detenuti della sezione III del settore reclusione;

in detto carcere sono ristretti detenuti con pene detentive sottoposti a regime di « massima sicurezza » e che lo stesso stabilimento penale funziona come casa circondariale;

la duplicità di funzioni di « massima sicurezza » e di casa circondariale, determina una situazione di ambiguità nella gestione;

la carenza di organico degli agenti di custodia finisce con l'incidere in modo sostanzialmente negativo nella vita interna del carcere, dove appaiono notevolmente limitati tempi ed occasioni dedicati alla socialità, all'attività ricreativa-sportiva, al lavoro;

non esisterebbe nel carcere il regolamento interno previsto —:

quali provvedimenti intenda assumere per garantire un organico degli agenti di custodia adeguato alle funzioni effettivamente svolte dal carcere di Montacuto;

quali provvedimenti intenda assumere perché nella vita interna del carcere sia garantito il completo esercizio dei diritti riconosciuti ai detenuti dall'ordinamento vigente volto al fine del loro recupero. (5-01316)

PACETTI. — *Ai Ministri di grazia e giustizia e dei lavori pubblici.* — Per conoscere — premesso che

nei giorni scorsi nel carcere di Montacuto di Ancona, costruito recentemente, si verificava un'evasione:

detto carcere funziona come casa circondariale e con una sezione di « massima sicurezza »;

l'evasione si è resa possibile, tra l'altro, perché il muro esterno delle celle in cui i detenuti erano ristretti risulta, sorprendentemente, essere costruito con mattoni forati e privo di qualsiasi altra protezione;

nel carcere sopra nominato un costoso impianto di controllo e sicurezza a mezzo di telecamere non è funzionante;

si sono verificati distacchi del rivestimento delle facciate dell'edificio che rendono peraltro buona l'agibilità dei cortili interni —:

se il capitolato di appalto prevedeva l'attuazione delle opere murarie esterne alle celle nel modo in cui risultano essere eseguite;

se sono stati fatti, e con quale risultato, i previsti collaudi delle opere;

se sono stati fatti rilievi o contestazioni in corso d'opera o a collaudo all'impresa costruttrice;

a quali cause è imputabile il mancato funzionamento di impianti tecnologici;

quali siano state le procedure per l'assegnazione dell'appalto, il costo iniziale previsto, il costo finale, le eventuali opere aggiuntive. (5-01317)

BELLOCCHIO E FERRARA. — *Ai Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.* — Per conoscere:

se risultino al ministro le voci relative ad una chiusura dello stabilimento S. Gobain di Caserta; e ciò in contrasto con i molteplici impegni assunti che vanno nella direzione opposta;

altresi se risulta ai ministri che l'area su cui insiste l'azienda sia entrata nel mirino di una cordata di speculatori edilizi (vecchi e nuovi) che, condizionando

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

pesantemente il ruolo di alcune forze politiche, hanno cambiato il paesaggio urbanistico di diversi comuni della provincia di Caserta (Castelvoturno, Sessa Aurunca, Aversa, Caserta, ecc.);

quali urgenti iniziative si intendono adottare sia per salvaguardare i livelli occupazionali della S. Gobain, che tanti soldi è costata per il suo insediamento all'erario, sia per impedire che l'area occupata dallo stabilimento sia destinata ad uso diverso da quello industriale.(5-01318)

CICONTE, NOVELLI, NICOLINI, LAVORATO E SAMÀ. — *Ai Ministri per i beni culturali e ambientali e di grazia e giustizia.* — Per sapere:

se si è a conoscenza dell'ulteriore scempio urbanistico che sta per consumarsi nel comune di Vibo Valentia (Catanzaro) dove l'amministrazione comunale ha rilasciato una concessione edilizia ricadente nella zona adiacente il castello svevo-normanno. Tale concessione, come rilevano in una apposita interrogazione i consiglieri comunali del PCI Antonio Potenza e Filippo Monteverde, « è lesiva della prescrizione contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica del 30 luglio 1966, relativo all'approvazione del piano regolatore generale di Vibo », che testualmente recita: « per la sommità del colle si prescrive il vincolo assoluto non *aedificandi* per un raggio comprendente una zona tale da non compromettere l'attuale configurazione ambientale e paesaggistica del colle medesimo ». A tale interrogazione non è seguita nessuna azione o risposta né da parte del sindaco né da parte dell'assessore all'urbanistica il cui titolare è attualmente un senatore della Repubblica che proprio in forza del suo mandato parlamentare — peraltro da lungo tempo esercitato — avrebbe dovuto e dovrebbe essere più sensibile al rigoroso rispetto delle leggi e delle normative vigenti;

quale giudizio si dà circa il fatto che l'amministrazione comunale non ha ancora inteso revocare la concessione edi-

lizia e demolire il manufatto già costruito;

se l'autorità giudiziaria ha aperto procedimento penale circa il comportamento dell'amministrazione comunale la quale, disattendendo le prescrizioni del citato decreto del Presidente della Repubblica, sembra agli interroganti aver commesso un abuso di potere;

quali azioni urgenti si intendono intraprendere, per la parte di loro competenza, al fine di impedire che venga compiuto un tale scempio, tenendo conto che una eventualità del genere ha già sollevato oltre la reazione sopra ricordata dei consiglieri comunali del PCI anche quella della stampa locale e dell'associazione Civitas;

quali azioni il Ministro competente intende intraprendere al fine di esercitare la sua vigilanza in una realtà quale quella di Vibo Valentia ricca di testimonianze del passato risalenti anche alla civiltà romana e della Magna Grecia che l'incuria delle amministrazioni comunali che si sono succedute negli ultimi anni non ha saputo adeguatamente tutelare e valorizzare;

se il Ministro ha un proprio progetto di intervento — anche di carattere finanziario — teso alla salvaguardia e alla valorizzazione del patrimonio archeologico, monumentale e culturale di Vibo Valentia. (5-01319)

REBECCHI, BARBERA, BENEVELLI E GRILLI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro della sanità.* — Per sapere — premesso che

in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario il Procuratore generale della Corte dei conti, Emidio Di Giambattista ha tratto spunto dalle segnalazioni pervenute al suo ufficio relative alle gravi e continue irregolarità che si realizzano nella gestione della cosa pubblica, per pronunciare una durissima requisitoria contro i responsabili di quei comportamenti, che provocano danni enormi all'erario;

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

in particolare il P.G. ha messo a fuoco la situazione del settore sanitario, della gestione delle unità sanitarie e degli ospedali dove si registrano gravi irregolarità nell'inquadramento del personale, nelle corresponsioni indebite di indennità, retribuzioni e altri benefici senza titolo, lassismo nel controllo delle presenze, sprechi e sperperi negli acquisti, nella gestione dei beni e dei patrimoni;

da qualche mese è stato trasmesso all'ispettore capo dell'IGOP, presso la Ragioneria Generale dello Stato (e successivamente al P.G. del controllo della contabilità pubblica presso la stessa Corte) un dettagliato esposto sulla situazione degli « Spedali Civili » di Brescia, con il quale si chiedeva una verifica proprio in relazione ad irregolarità analoghe a quelle denunciate dal P.G.;

se, come si ha ragione di pensare, alla luce dei documenti esistenti, tali irregolarità risulteranno confermate, il danno per il bilancio degli « Spedali Civili », già oggi presumibilmente pesante, è destinato ad aumentare notevolmente perché altri dipendenti amministrativi - sulle orme

dei primi - hanno chiesto promozioni e indennità; altri ancora lo faranno -:

cosa intende fare e quali iniziative intende adottare il ministro della sanità ai fine di:

1) intervenire nei giudizi pendenti davanti al Consiglio di Stato (contro la sentenza n. 516/1987 del TAR Lombardia) e davanti al TAR di Lombardia (contro le ordinanze del C.R.C. di annullamento di decine di deliberazioni dell'ente ospedaliero) per far valere l'efficacia delle leggi dello Stato (e in particolare dei decreti del Presidente della Repubblica nn. 761-348-270) su tutto il territorio nazionale e in tutti gli « Enti »-« Spedali Civili » compresi e per ristabilire la certezza del diritto;

2) ricondurre l'Ospedale Multizonale nell'ambito della legislazione nazionale e regionale, liberandolo da una gestione affidata alle autonome e discrezionali decisioni di poche persone, utilizzando - se necessario - anche i poteri sostitutivi del Governo nei confronti della regione, qualora proseguisse la sua latitanza, che potranno essere stata causa di abusi e guasti incalcolabili. (5-01320)

* * *

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA SCRITTA**

STALLER. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere — premesso che

negli scorsi giorni a Vigevano, in provincia di Pavia, la preside della scuola media Robecchi, Annamaria Tosi, ha incredibilmente proibito l'uso della minigonna alle allieve;

il divieto è stato motivato con la presunta necessità che a scuola si indossi un abbigliamento « decoroso », giacché la minigonna sarebbe, a parere della preside, un « indumento succinto », tale da essere non consono al rispetto che si deve alla scuola come luogo di educazione ed istruzione;

tutti i genitori delle allieve hanno protestato vivacemente contro la ridicola e medievale impuntatura della preside —:

a) quali iniziative il ministro intenda adottare allo scopo di indurre certi burocrati borbonici come la preside di Vigevano a prendere misure più in linea con lo spirito dei tempi;

b) se, viceversa, il ministro preveda e in quali tempi il ripristino anche nelle scuole medie dell'uso del grembiule all'evidente scopo di impedire che il veleno corrosivo della moderna minigonna riduca in cenere l'operato di presidi come l'Annamaria Tosi suddetta che si spera facciano tanta attenzione alla didattica quanta ne fanno all'aspetto delle allieve.

(4-12176)

STALLER. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere — premesso che

in diverse scuole della città di Taranto tutti gli studenti che nel mese di dicembre hanno partecipato a manifestazioni pubbliche di protesta contro l'arrivo

della nave dei veleni, ovvero la *Deep Sea Carrier*, e che per far questo si sono astenuti dalle lezioni scolastiche, sono stati puniti con un basso voto in condotta;

la protesta dei ragazzi è stata di innegabile valore sociale, vista la pericolosità delle merci trasportate dalla nave;

è sicuramente compito degli insegnanti e di tutte le autorità scolastiche incoraggiare la partecipazione attiva e consapevole dei ragazzi al dibattito sociale, allo scopo di metterli in condizione di affrontare anche i loro compiti e i loro doveri di cittadini;

altrimenti non si capirebbe a cosa possa servire l'insegnamento di materie come l'educazione civica, se alla distribuzione meccanica di nozioni non si accompagnasse la loro immediata applicazione pratica;

il diritto alla libertà d'opinione è sancito e protetto dalla nostra Costituzione e dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e che la civilissima e pacifica protesta dei ragazzi rientra sicuramente fra le manifestazioni di questo diritto e come tale non può essere assolutamente considerata come un episodio di indisciplina —:

quali iniziative il ministro intenda assumere per indurre i presidi di Taranto a revocare i loro provvedimenti intolleranti e medievali, che mostrano solo disprezzo per lo sviluppo della coscienza civile e politica dei ragazzi. (4-12177)

CARADONNA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere — premesso che:

a distanza di parecchie settimane dalla emanazione dell'ennesimo decreto legge che proroga sino al 30 aprile l'esecuzione degli sfratti, i modelli per la dichiarazione di « urgente necessità » di rilascio degli appartamenti non erano reperibili, sicché i proprietari che desideravano avvalersi di questa opportunità dovevano ricorrere alla fotocopia del mo-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

dello riportata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 306 del 31 dicembre 1988 —:

se la stampa dei moduli in questione è stata ritardata per impedire che i proprietari potessero avvalersi dell'opportunità concessa dal decreto, oppure se si è in presenza della deplorabile incuria di chi ama decretare e legiferare ma non è interessato a garantire che poi il suo dettato risulti concretamente applicabile.

(4-12178)

CARADONNA. — *Al Ministro della sanità.* — Per sapere — premesso che:

nel quotidiano *Il Sole-24 Ore* del 16 febbraio scorso è comparsa la protesta del parente di una paziente ricoverata nell'ospedale Gaetano Pini di Milano: questi, recatosi a visitare la congiunta in orario regolamentare, si è visto vietare l'accesso con la motivazione della presenza in ospedale del Ministro della Sanità e lo stesso è accaduto ad altri visitatori giunti da fuori Milano e invitati a tornare dopo alcune ore —:

se nel rispetto delle necessarie misure di sicurezza non sia possibile fare sì che le visite negli ospedali di autorità di Governo non interferiscano oltre misura con le esigenze dei degenti e dei loro parenti.

(4-12179)

CARADONNA. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per sapere — premesso che:

alcune benzine senza piombo prodotte attualmente in Italia contengono una elevata percentuale di composti aromatici a causa di processi marginali di raffinazione imposti dalla domanda esigua del prodotto; solo l'ampliamento dei consumi consentirà di ridurre il tenore di composti aromatici ricorrendo al ciclo integrale di lavorazione che oggi non è praticabile per il costo —:

quali iniziative si intende assumere e quando per incentivare il consumo di

benzine senza piombo, si da rimuovere l'incombente lamentato e, insieme, ridurre la polluzione atmosferica da ossido di azoto, ossido di carbonio e gas incombusti con i convertitori catalitici e con la combustione magra.

(4-12180)

CARADONNA. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per sapere — premesso che:

lo Stato tutela, per legge, la riservatezza delle comunicazioni telefoniche, ma questa norma generale resta una dichiarazione di intenti cui non corrispondono misure modernamente valide della Azienda di Stato per i servizi telefonici e della SIP, concessionaria unica del servizio;

analoga carenza si manifesta nelle reti di trasferimento elettronico dei fondi delle banche, reti che, protette con chiavi a cifra nei canali internazionali, sono completamente sguarnite nel tragitto italiano, ad eccezione della rete ITAPAC nella quale i messaggi vengono divisi in pacchetti inoltrati per vie diverse e poi riassemblati —:

cosa si sta facendo e cosa si ha in animo di fare per sanare queste carenze e tenere fede ad un dettato di legge che sinora viene disatteso proprio da chi dovrebbe garantirne l'osservanza.

(4-12181)

CARADONNA. — *Ai Ministri per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica e dell'ambiente.* — Per conoscere — premesso che:

quotidiani e periodici non specializzati prospettano sempre più spesso il pericolo incombente di un surriscaldamento dell'atmosfera che deriverebbe dall'accresciuta immissione di anidride carbonica e produrrebbe in prospettiva effetti catastrofici;

questo fenomeno, il cosiddetto « effetto serra », viene dato come dimostrato e in corso di sviluppo;

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

per contro è apparso di recente nella *Geophysical Research Letters* uno studio della National Oceanic and Atmospheric Administration americana sul clima dell'intero territorio degli Stati Uniti negli ultimi 90 anni, dal quale non risulta alcuna variazione significativa della temperatura;

in articoli allarmistici su questo problema vengono citati dati in contrasto con la predetta rilevazione statunitense; ma, ad esempio, lo spostamento dell'anticiclone delle Azzorre verso il Mediterraneo con maggiore frequenza negli ultimi 40 anni, è documentato da un unico controllo ad Algeri; mentre la scorsa estate si parlava di effetto serra in atto, a Francoforte ed a Londra si registravano temperature inferiori alla media; nell'inverno 1985 si è scritto di glaciazioni a non lunga scadenza mentre in Islanda la temperatura era quasi primaverile; e così via —:

se, in considerazione delle reazioni talora emotive dell'opinione pubblica a questo problema, non si ritenga opportuno incaricare una commissione di esperti di riassumere i dati certi oltre ogni dubbio in un opuscolo da divulgare. Separatamente nel predetto opuscolo potrebbero essere presentate anche le ipotesi non dimostrate che, sia pure con riserva, meritano qualche credito. (4-12182)

GROSSO. — *Ai Ministri dell'ambiente, per i beni culturali e ambientali, dei lavori pubblici, dell'agricoltura e foreste, e per gli affari regionali e i problemi istituzionali.* — Per sapere — premesso che

una vera e propria strada a doppia corsia è stata realizzata nella parte centrale della Val Codera, in comune di Novate Mezzola (SO), in una valle che aveva proprio come unico valore che la distingueva da tutte le altre vallate alpine quello di essere una valle ancora viva, pur senza collegamenti stradali di alcun tipo;

detta strada parte da un vallone poco a monte dell'abitato di Piazza ed arriva sino oltre il rifugio del CAI « Brasca » (1.300 metri di quota) lungo un percorso di almeno 6 o 7 chilometri, sconvolgendo tutte le caratteristiche ambientali ed anche architettoniche dell'intera valle ed annullando così quella perfetta forma di equilibrio tra presenza umana e natura che costituiva un preziosissimo patrimonio della Val Codera;

tale strada, senza sbocco alcuno essendo stata realizzata con mezzi meccanici pesanti trasportati *in loco* da elicotteri, sarebbe stata realizzata per consentire dei lavori di arginatura del fiume Codera e di alcuni suoi affluenti, nonché per la sistemazione del corpo di frana che si è verificata l'estate scorsa nella laterale Val Deserto, e, pur avendo indubbiamente la funzione di servire al movimento dei mezzi che devono realizzare le opere, ha un impatto ambientale sconvolgente per il territorio a causa degli sbancamenti effettuati;

esistono seri dubbi sulla reale necessità di dare inizio con solerzia ai lavori suddetti, visto anche quanto antico è l'uso della valle da parte dell'uomo senza che se ne sentisse il bisogno, e inoltre il metodo devastatore col quale sono stati realizzati, visto che si poteva forse ricavare un passaggio per i mezzi lungo il corso del Codera anziché deturpare in modo pesante il bosco e la vecchia mulattiera (il « Sentiero Roma ») distruggendo muretti a secco conservati per secoli, dividendo le vecchie case delle frazioni Stoppadura e Bresciadega, radendo al suolo alberi secolari e preziosi cespugli di rododendro;

l'urgenza data ai lavori di sistemazione della frana in Val Deserto e di regimentazione del fiume Codera desta perplessità, visto che la prima poteva essere considerata evento naturale da lasciare alla sua libera evoluzione anche a scopo di studio, trattandosi in fondo di una zona relativamente selvaggia, mentre i secondi probabilmente non servono a nulla nel caso di precipitazioni eccezionali (le

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

uniche a causare eventi catastrofici), in quanto il problema è la localizzazione dei centri abitati e non l'impedimento di fenomeni non dipendenti e controllabili dall'uomo —:

quali interventi intendono adottare nell'ambito delle rispettive competenze affinché: la strada non venga fatta proseguire verso valle ad unirsi alle altre frazioni esistenti e specialmente all'abitato di Codera, e che tanto meno venga fatta proseguire fino al fondovalle oppure più a monte di quanto sinora arrivi; essa venga anzi smantellata ad opere ultimate, operando un totale ripristino dello stato dei luoghi; tutte le opere di imbrigliamento e regimentazione delle acque vengano eseguite con il minimo impatto ambientale e col massimo rispetto dell'ambiente e del paesaggio. (4-12183)

FERRARINI, BASSI MONTANARI E CRISTONI. — *Al Ministro dell'industria, commercio e artigianato.* — Per sapere — premesso che

la ditta UNICEM S.p.A., con sede in Casale Monferrato, viale Morchino 10, ha presentato al Ministero in indirizzo due richieste di autorizzazione e di contributo per il raddoppio del proprio stabilimento sito in località Mocomero di Vernasca (PC);

la prima richiesta di 72 miliardi risulta essere stata avanzata il 2 marzo 1987 e il ministro ha espresso parere favorevole (n. 40376) in data 20 marzo 1987; la seconda richiesta per 54 miliardi avanzata il 18 marzo 1988 ed espresso parere favorevole (n. 40431) in data 26 marzo 1988;

gli uffici del Ministero hanno dimostrato particolare sollecitudine ed efficienza consentendo di esprimere il parere su investimenti corposi, delicati e complessi, soprattutto dal punto delle conseguenze ambientali, in tempi strettissimi, 18 giorni nel primo caso, 8 giorni nel secondo —:

quale tipo di autorizzazione e di contributo siano stati rilasciati e in base a quali leggi;

quale tipo di istruttoria sia stata esperita e quali elementi siano stati raccolti per consentire il parere favorevole;

quale tipo di garanzie, e in base a quali studi e valutazioni di impatto ambientale, siano state richieste alla ditta UNICEM per ridurre al minimo gli effetti negativi sull'ambiente;

se il periodo intercorso tra la domanda e l'espressione del parere (18 giorni e 8 giorni) rappresenta la norma per le pratiche del Ministero, oppure l'eccezione, e, in questo secondo caso, per quali motivi. (4-12184)

STERPA. — *Al Ministro del turismo e spettacolo.* — Per sapere — premesso che

in data 18 novembre 1988 l'interrogante chiedeva al ministro del turismo chiarimenti circa presunte irregolarità amministrative nella gestione della Federazione italiana Tennis denunciate con insistenza da più organi di stampa;

le circostanze denunciate trovavano puntuale conferma nella risposta dello stesso ministro in data 6 dicembre 1988;

nonostante la chiara denuncia, confermata dal ministro, il commissario straordinario, a quanto pare, non ha assunto provvedimenti al riguardo, tant'è vero che tutti i presunti responsabili della passata gestione sono candidati per la prossima assemblea elettiva prevista per il 18 marzo p.v. in Montecatini Terme;

recentemente alle irregolarità già lamentate si sono aggiunti altri rilievi al bilancio federale, che tra l'altro con il nuovo statuto si vorrebbe sottrarre all'approvazione dell'assemblea —:

dal ministro, accertate tutte le irregolarità amministrative operate dalla passata gestione della Federazione Tennis, di cui vi è ampia conferma nella risposta fornita in data 6 dicembre 1988, se in-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

tende intervenire presso la Presidenza del C.O.N.I. affinché sia fatta piena luce e definitivamente sulle circostanze sopra lamentate. (4-12185)

VALENSISE, POLI BORTONE E RALLO. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere quali urgenti iniziative intenda assumere in relazione alla protesta ed allo stato di agitazione dei docenti e dei direttori delle scuole di servizio sociale colpiti dalle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 15 gennaio 1987 che discriminano le scuole e i diplomati delle scuole stesse sottoposti all'esigenza di convalida, mentre privano il personale direttivo ed il personale docente, pur con lungo e qualificato esercizio professionale, delle proprie funzioni e quindi del posto di lavoro, il che giustifica, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, le preoccupazioni vivissime delle categorie interessate e sottolinea la urgenza di adeguati interventi correttivi secondo giustizia. (4-12186)

DE CAROLIS. — *Ai Ministri dell'industria, commercio e artigianato, dei lavori pubblici e della marina mercantile.* — Per sapere — premesso che

è di poco tempo fa la notizia apparsa su alcuni quotidiani e settimanali, che l'ENEL con una delibera approvata dal Consiglio d'amministrazione il 18 novembre 1988, ha dato il via ad un progetto di studio, finalizzato alla realizzazione di nuove megacentrali elettriche, da oltre 2.500 megawatt, da collocarsi su isole artificiali in mare aperto;

le piattaforme saranno provviste di un porto capace di garantire lo scarico in contemporanea di una nave cisterna di 300.000 tonnellate di petrolio, una carboniera da 150 mila tonnellate e una super-petroliera da 150.000 tonnellate;

la Comisa (Consorzio isole artificiali) attraverso un accurato studio, effettuato dall'ISMES (Società di servizi di ingegner-

ria) ha individuato come zona favorevole alla installazione, l'alto e Medio Adriatico e ciò in ragione di necessità di carattere tecnico strutturale che devono tener conto sia delle profondità (non superiori di 50 mt e non inferiori ai 20) sia delle distanze della costa (dalle 6 alle 12 mg) —:

se i ministri interessati, rispetto alla necessità sempre più pressante di approvvigionamenti energetici, causa la scarsa preveggenza della generalità delle forze politiche, PRI escluso, non intendano esaminare le possibilità di collocare tali mega centrali in zone diverse da quelle indicate per non compromettere definitivamente le prospettive turistiche delle zone dell'Alto e Medio Adriatico. Infatti la eventuale rottura della petroliera da 300.000 tonnellate attraccata permanentemente all'isola, o la presenza del deposito di carbone a cielo aperto e la continua emissione di fumo in un mare Adriatico già gravemente compromesso da problemi di inquinamento e fenomeni di eutrofizzazione, sarebbe di notevole danno per tutte le attività economiche come la stessa pesca e il turismo. (4-12187)

ALAGNA. — *Ai Ministri del lavoro e della previdenza sociale e del bilancio e della programmazione economica.* — Per sapere, in relazione alla recente controversia ed accesa polemica, riportata anche da autorevoli giornali nazionali, tra il presidente della Confederquadri e l'amministratore delegato della società Averna di Caltanissetta produttrice del noto amaro digestivo, circa l'alterazione dei programmi di ristrutturazione tecnologica tramite l'intervento della cassa integrazione per un triennio, secondo quanto sancisce la legge 675/77 sulla ristrutturazione industriale:

se risponde al vero che i fondi della cassa integrazione non sono stati usati esclusivamente per la riorganizzazione dell'azienda;

con quali proventi è stata acquistata recentemente l'azienda vinicola villa Fratina in Friuli;

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

quali sono state le motivazioni che hanno consentito attuare agevolazioni dai competenti ministeri per una presunta ristrutturazione, a fronte di un utile netto per l'anno 1987 di 4,5 miliardi e nell'88 l'utile lordo ha raggiunto il 10 per cento del fatturato;

come è stato possibile rendere compatibili le regole imposte dal competente ministero e dalla regione siciliana, con le esigenze di espansione al nord del gruppo dirigente aziendale;

se risulti agli interrogati che sono state fatte minacce all'incolumità dei dipendenti che non volevano subire il licenziamento forzato ed esercitate forti pressioni sul personale in cassa integrazione per indurlo alle dimissioni;

se il competente ministero unitamente al CIPI hanno eseguito periodici controlli sui programmi di ristrutturazione;

quali sono gli orientamenti ministeriali, nell'eventualità emergano responsabilità, omissioni od uso distorto di quanto a suo tempo stabilito. (4-12188)

RONCHI, SALVOLDI E TAMINO. — *Al Ministro dell'ambiente.* — Per sapere — premesso che:

le ceneri di carbone sono rifiuto speciale, tossico e nocivo in base alla deliberazione interministeriale del 27 luglio 1984;

risulta che le ceneri di carbone prodotte nella centrale ENEL di Portovesme, in Sardegna, vengano utilizzate per la produzione di cemento presso il Cementificio di Samatzai, di proprietà del gruppo Italcementi;

tale utilizzo delle ceneri di carbone pare sia esteso su tutto il territorio nazionale;

la legge italiana proibisce con norme penali lo scarico in mare e nelle acque delle ceneri di carbone, il loro uso nelle attività edilizie e produttive, il loro

mescolamento con rifiuti urbani, lo smaltimento in discariche, l'interramento in cave che non siano state adibite esplicitamente all'accoglimento di rifiuti tossici e speciali;

nelle ceneri di carbone trattate nel cementificio di Samatzai, e presumibilmente anche in quelle utilizzate da molti altri cementifici sul territorio nazionale, sono presenti sostanze radioattive quali il Radon (derivante dal decadimento di Uranio e Torio), attivo per circa 3 o 4 anni;

studi condotti dall'ENEL e dal CNR hanno evidenziato tassi limite di 64.000 mrem/anno assorbiti dai polmoni nel caso di ceneri di carbone utilizzate come sostituto della sabbia (in una percentuale del 20 per cento ed oltre) nella preparazione dei cementi per la edilizia;

in conseguenza dell'incidente di Chernobyl un cittadino italiano particolarmente esposto ha assorbito 100 mrem/anno —:

se è a conoscenza di tali fatti e notizie;

se, alla luce dei fatti illustrati in premessa, non ritiene di dover operare immediatamente, in collaborazione con altri ministri competenti, per l'immediata cessazione dell'utilizzo delle ceneri di carbone per la preparazione di cementi nell'edilizia;

se non ritenga di dover avviare azioni, anche legali, nei confronti delle aziende produttrici di cemento ed utilizzanti sostanze nocive per la salute dei cittadini. (4-12189)

LAVORATO, CICONTE E SAMÀ. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere:

se è a conoscenza della grave situazione esistente presso l'istituto magistrale di Villa S. Giovanni (RC) ed in particolare se risponde al vero che la Presidente professoressa Mazzuca non promuove una politica culturale che dia prestigio alla

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

scuola, non segue i lavori del collegio dei docenti, non prepara il tema dei consigli di classe né cura la realizzazione dei loro deliberati, confligge con i professori, denuncia i genitori degli alunni, è causa del malessere che ha ulteriormente aggravato la crisi di un istituto che pur essendo l'unico ad indirizzo magistrale nel distretto ha una popolazione scolastica in decremento che rischia di causare contrazione e perdita di posto a numerosi docenti;

inoltre, se è vero che la stessa Preside è stata già rimossa da altri istituti della provincia per il suo comportamento inammissibile e contrario ai reali interessi della scuola;

quali misure intende adottare per riportare serenità tra tutte le componenti scolastiche dell'istituto magistrale di Villa S. Giovanni ai fini di un rilancio dell'attività culturale e formativa. (4-12190)

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

**INTERROGAZIONE
A RISPOSTA ORALE**

FORLEO. — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere — premesso che si verifica sempre più di frequente che da parte dei vertici delle Forze dell'Ordine o dell'Alto Commissario, vengano formulate analisi, peraltro non sempre concordi, sulla na-

tura e sui comportamenti delle organizzazioni mafiose e terroristiche —:

se non ritenga opportuno richiamare detti vertici ai più propri compiti di istituto suggerendo che eventuali elementi di analisi costituiscano informazione per i ministri competenti e per la stessa Presidenza del Consiglio al fine di elaborare strategie operative che incentivino l'attività dei corpi e degli istituti speciali preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. (3-01585)

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 9 MARZO 1989

abete grafica s.p.a
Via Prenestina, 683
00155 Roma