

5

**SEDUTA DI MARTEDÌ 17 LUGLIO 1990**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA**

**INDI**

**DEL VICEPRESIDENTE SILVIA BARBIERI**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 17,30.**

MASSIMO PACETTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(E' approvato).

**Audizione del presidente dell'Unione nazionale dei comuni, delle comunità e degli enti montani (UNCHEM), dottor Edoardo Martinengo, e del segretario nazionale della Lega delle autonomie locali, dottor Enrico Gualandi.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Unione nazionale dei comuni, delle comunità e degli enti montani (UNCHEM), dottor Edoardo Martinengo, e del segretario nazionale della Lega delle autonomie locali, dottor Enrico Gualandi, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui problemi concernenti l'applicazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, « Ordinamento delle autonomie locali ».

Non vi è bisogno di ricordare il significato di questa serie di audizioni, che è soprattutto quello di prevenire letture applicative burocratiche ed un po' chiuse di un provvedimento che, invece, richiede un respiro ben più ampio, come quello che il Parlamento ha cercato di conferirgli nel lavoro preparatorio. Il contributo del dottor Gualandi e del dottor Martinengo sarà molto apprezzato in questo spirito.

ENRICO GUALANDI, *Segretario nazionale della Lega delle autonomie locali*. Ringrazio il presidente ed i membri della Commissione affari costituzionali della Camera per averci voluto ricevere. La Lega delle autonomie locali ha espresso un giudizio com-

pletivamente positivo sulla legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, pur mettendone in evidenza gli aspetti negativi. Teniamo a sottolineare, innanzitutto, le potenzialità che la legge, se coerentemente applicata, contiene sul terreno della modernizzazione degli enti locali e dell'evoluzione del sistema delle autonomie.

Nel lungo iter parlamentare e nell'ambito dei rapporti intrattenuti con questa Commissione, la Lega ha sempre mantenuto, anche nelle valutazioni critiche, un atteggiamento teso a portare contributi e proposte, di cui, ci pare, si possono trovare alcuni riferimenti nel testo conclusivo.

In particolare – desideriamo sottolinearlo proprio in questo momento – la Lega ha sempre insistito sull'esigenza di delineare un sistema delle autonomie nel quale le regioni e gli enti locali non siano più livelli separati e gerarchici, ma diano vita ad un vero e proprio sistema integrato. L'applicazione della legge n. 142 ha bisogno, pertanto, di grande attenzione normativa e richiede che i vari adempimenti previsti fra Stato, regioni, province e comuni corrispondano ad una visione coordinata.

Quindi, l'avvio dell'elaborazione degli statuti e dei regolamenti, l'attuazione della legislazione regionale in materia e le norme della legislazione nazionale devono saper raccordare gli adempimenti puntuali con il coordinamento dei vari soggetti interessati. Solo così si potrà aprire una vera e propria fase costituente, prima tessera della riforma istituzionale, tramite un percorso condotto con unità e sinergia fra diversi, che si concluda con l'esaltazione dell'autonomia e la valorizzazione

delle specificità e delle differenziazioni delle varie realtà culturali e sociali del paese.

A questo fine, la Lega delle autonomie locali, al di là dell'apprezzamento per la positiva e grande tempestività delle audizioni in corso, ritiene importante prevedere la convocazione nei prossimi mesi di una conferenza nazionale delle autonomie, nella quale il Governo, il Parlamento, il sistema delle autonomie regionali e locali si confrontino nella fase in cui ogni segmento dell'ordinamento deve dar corso agli adempimenti richiesti dalla legge n. 142.

Entrando nel merito dei provvedimenti necessari all'attuazione compiuta della suddetta legge, la Lega intende richiamare i nodi prioritari ed urgenti che la legislazione nazionale dovrebbe sciogliere.

Innanzitutto è necessaria una legge di riforma della finanza locale e regionale che si basi sul pieno riconoscimento dell'autonomia finanziaria ed impositiva, definendo criteri di perequazione e garantendo i servizi locali indispensabili. La legge n. 142, infatti, nella propria impostazione generale e in vari punti dell'articolato, presuppone, perché la nuova normativa funzioni concretamente a regime, l'esistenza di una finanza autonoma certa ed integrata, al di là delle indicazioni - ci sembra - molto generiche contenute nell'articolo 54. La mancata attuazione di questa riforma sul versante finanziario rischia di vanificare l'intero disegno di riassetto istituzionale che viene proposto. A parere della Lega tale esigenza si pone con riferimento sia alla riforma della finanza locale sia a quella della finanza regionale, a partire dalla revisione della legge n. 158, sull'autonomia impositiva delle regioni, recentemente approvata dai due rami del Parlamento, che non può considerarsi in armonia né con le previsioni costituzionali né con lo spirito della legge n. 142.

Analogamente, occorre coordinare la normativa di riforma dell'ordinamento regionale con l'ordinamento delle autonomie locali, anche cogliendo l'occasione rappresentata dall'esame del cosiddetto disegno

di legge Maccanico, attualmente all'attenzione del Parlamento. Pensiamo che quest'ultimo nella sua formulazione originaria non sia pienamente in sintonia con alcuni degli aspetti a nostro parere positivi della legge n. 142, per quanto concerne il raccordo del sistema regionale delle autonomie locali.

**PRESIDENTE.** Abbiamo chiesto al Governo di considerare l'opportunità di ritirare tale disegno di legge.

**ENRICO GUALANDI, Segretario nazionale della Lega delle autonomie locali.** Ci risulta che sia all'esame della Commissione.

**PRESIDENTE.** In realtà non abbiamo ancora intrapreso l'esame del provvedimento; la nostra sensazione è che il Governo abbia tutto l'interesse a rivederlo e, quindi, a ritirarlo, per presentare un testo che tenga conto del risultato conseguito da parte dello stesso esecutivo con l'approvazione della legge n. 142.

**ENRICO GUALANDI, Segretario nazionale della Lega delle autonomie locali.** Quindi, siamo in sintonia, presidente.

In terzo luogo, in particolare sul terreno della programmazione, per una compiuta applicazione dell'articolo 3 della legge n. 142, e per il pieno dispiegarsi dei compiti di programmazione attribuiti agli enti locali, è necessaria una revisione sia della legislazione delle regioni in materia di procedura della programmazione sia della stessa legislazione statale, la quale attualmente non consente un reale concorso, così come detto nella legge, del sistema delle autonomie alla determinazione degli obiettivi e della programmazione dello Stato.

In quarto luogo, in coerenza con quanto sopra sostenuto, è altrettanto urgente la definizione, con legge dello Stato, di un nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, anche perché, stando alla lettera della legge n. 142, si potrebbe quasi ipotizzare che a livello statutario e regolamentare ognuno possa andare quasi per conto suo, mentre le vecchie norme di contabilità ci sembrano non sufficiente-

mente corrispondere allo spirito e agli indirizzi della citata legge. Pertanto, esiste l'esigenza di porre mano, sul piano della legislazione nazionale, anche per un criterio di unificazione, al grosso problema della contabilità degli enti locali.

In quinto luogo, al fine di garantire un tempestivo avvio del funzionamento degli enti locali, secondo i nuovi criteri di responsabilità e distinzione tra le funzioni di indirizzo e di controllo degli organi elettivi e i compiti di gestione amministrativa e manageriale dei dirigenti, va rapidamente presentato e approvato il progetto di legge per l'istituzione dell'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali.

Infine, ci permettiamo di sottolineare che le nuove funzioni degli amministratori, conseguenti all'applicazione della legge n. 142, rendono necessaria una revisione della legge n. 816 del 1985, per definire un vero e proprio *status* giuridico ed economico degli amministratori stessi.

L'esame della riforma dell'ordinamento porta ad alcune considerazioni conclusive, che nella definizione di un sistema di enti locali dotato di piena autonomia, efficienza ed efficacia chiami in causa la coerenza dell'intera produzione legislativa nei confronti del sistema autonomistico. In particolare, non sembra conciliabile con il nuovo ordinamento un sistema che si basi sulla perdurante emanazione di provvedimenti di emergenza, di leggi speciali, di procedure straordinarie, di finanziamenti eccezionali, che finisce per rappresentare una sorta di ordinamento parallelo che mortifica il funzionamento ordinario del sistema autonomistico, così com'è individuato nelle linee generali della legge in questione.

Inoltre, ci permettiamo di proporre in questa sede alcune questioni particolari. Sono proposte da tenere in considerazione per l'approvazione di leggi dello Stato o anche nell'interpretazione di alcuni articoli specifici della legge n. 142 del 1990.

L'articolo 23 tratta delle aziende speciali e delle istituzioni. Al comma 1, si afferma che l'azienda speciale è dotata di autonomia imprenditoriale, il cui concetto porta a prefigurare una condotta gestio-

nale finalizzata al conseguimento di un utile aziendale. Tale affermazione pare contrastata dal vincolo contenuto nel successivo comma 4, che impone l'obbligo del pareggio del bilancio, da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi. La formulazione richiede un opportuno chiarimento, nel senso che le aziende speciali devono informare la loro attività avendo come obiettivo il risultato minimale di realizzare almeno il pareggio di bilancio.

L'articolo 32 riguarda le competenze dei consigli: sono indicati, fra gli atti fondamentali, i piani finanziari e i programmi di opere pubbliche, senza alcun riferimento all'approvazione dei progetti esecutivi. La formulazione deve intendersi in senso lato, comprensiva dei progetti, ovvero deve riconoscersi che tali provvedimenti, in quanto attuativi di atti fondamentali del consiglio, sono attribuiti alla competenza della giunta? Inoltre, tra le funzioni del consiglio comunale, si parla di piani finanziari e di programmi; ma in presenza di un'opera di un certo rilievo, il cui mutuo deve essere approvato dal consiglio comunale, il progetto dal quale discende l'entità finanziaria è soggetto a deliberazione del consiglio o della giunta? Si potrebbe rispondere che le questioni di bassa entità potrebbero essere oggetto della giunta, ma occorre un chiarimento a livello statutario o regolamentare. Comunque, riguardo a certe opere di grande valenza, che costituiscono veri e propri programmi, i progetti non possono non essere oggetto di discussione da parte del consiglio.

Quali riferimenti interpretativi costituiscono i presupposti per distinguere, in materia di appalti - mi riferisco sempre all'articolo 32 -, la competenza del consiglio da quella della giunta? Mi sembra sussista una sorta di contraddizione tra due articoli.

Nell'articolo 45, è stabilito, al comma 1, che un controllo eventuale possa essere attivato dai consigli e dalla giunta di propria iniziativa. Secondo il Ministero dell'interno (e questa è una critica che rivolgiamo alla circolare ministeriale del giorno precedente l'entrata in vigore della

legge) la disposizione deve intendersi nel senso che va riconosciuto al consiglio il potere di chiedere la sottoposizione al controllo delle deliberazioni non proprie della giunta. Si ritiene non condivisibile l'interpretazione ministeriale, stante la facoltà limitativa che il legislatore ha voluto riconoscere al consiglio, delimitando il controllo eventuale alle fattispecie previste nei successivi commi 2 e 4 dello stesso articolo 45.

All'articolo 11, relativamente alla fusione tra comuni inferiori ai 5 mila abitanti, non si può lasciare la dizione generica esistente. Il contributo straordinario erogabile per dieci anni dovrebbe essere definito in misura certa, mentre invece non esistono scadenze e la norma è, ripeto, molto generica.

Infine, all'articolo 46, comma 11, il controllo di legittimità del bilancio e del consuntivo, esteso alla verifica della coerenza interna degli atti e della corrispondenza tra i dati contabili e quelli delle deliberazioni e della relativa documentazione, necessita, a nostro parere, di essere compiutamente e organicamente coordinato con la futura legge sull'ordinamento contabile della quale ho richiamato l'esigenza. Ciò vale specialmente per le azioni attivabili in base al giudizio di conto da parte degli organi regionali di controllo, nei casi di accertati disavanzi di amministrazione e di gestione, ai fini di possibili giudizi di responsabilità. E' materia che coinvolge ad un tempo la responsabilità dei comitati regionali di controllo ma anche quella propria delle amministrazioni.

Sono questi alcuni dei problemi che abbiamo inteso sottolineare; ci sembra che altri siano stati chiariti già nel corso della prima fase di transizione applicativa, sia nella prassi sia negli indirizzi impartiti dal Ministero dell'interno. Alcune questioni che abbiamo ritenuto necessario sottolineare sono riferite al fatto che o l'autonomia statutaria e regolamentare e la legislazione regionale e quella nazionale marcano di pari passo (nel senso che sono integrabili e insieme determinano un nuovo sistema delle autonomie, un'appli-

cazione piena della legge n. 142), oppure esiste il rischio di andare incontro a nuove, profonde delusioni, anche se siamo convinti che sia stata approvata una legge che fornisce ampie e nuove possibilità.

EDOARDO MARTINENGO, *Presidente dell'Unione nazionale dei comuni, delle comunità e degli enti montani*. Ringrazio, a nome dell'UNCEM, la Commissione affari costituzionali della Camera, che ha ritenuto di invitarci a questa audizione. Ho apprezzato le osservazioni del dottor Gualandi; inoltre, ho letto i resoconti delle precedenti audizioni.

Mi pare di aver rilevato che uno dei problemi di fondo sia quello relativo agli statuti comunali; rispetto ad essi la Commissione ha espresso una serie di perplessità legate alla scarsa attrezzatura - per così dire - dei comuni minori in questa fase di elaborazione statutaria. Condividiamo tali perplessità e riteniamo che il problema esista. Probabilmente, Maggioni penserà ad immettere sul mercato una bozza di statuto, ma si tratta di una soluzione che noi rifiutiamo. La questione investe, per esempio, i sindaci dei comuni minori di montagna ed è aggravata dal funzionamento istituzionale della figura del segretario comunale. Non sempre i segretari comunali sono presenti in forma stabile e, quando lo sono, si trovano normalmente agli inizi della carriera, poiché si recano in quelle località per intraprendere il tirocinio; ecco perché è poco valida questa forma di supporto giuridico di carattere interno di cui l'amministrazione dovrebbe disporre.

Qual è, allora, la soluzione? Non credo che esistano ipotesi valide in senso definitivo, tuttavia occorre impegnarsi a fondo. Abbiamo la sensazione che, a partire da oggi e fino al mese di settembre, siano convocati nel paese almeno qualche centinaio di convegni su questa materia e che numerosi istituti e centri studi siano già allertati e stiano lavorando per individuare cosa dovranno fare gli amministratori. E' una situazione non controllabile e credo che ne vedremo di tutti i colori.

Ecco perché, prima di passare ad altro argomento, vorrei chiedere ai membri

della Commissione quale sia la finalità pratica e pragmatica del lavoro che stanno effettuando. La conclusione di questa attività sarà caratterizzata da una presa di posizione o da un documento?

**PRESIDENTE.** Le risponderò personalmente, dottor Martinengo, prima che i colleghi formulino le proprie domande.

**EDOARDO MARTINENGO, Presidente dell'Unione nazionale dei comuni, delle comunità e degli enti montani.** Se così fosse, credo che la Commissione ed il Parlamento potrebbero recare un notevole contributo alla soluzione di questo problema, cercando di valorizzare l'aiuto che nella fase statutaria può provenire ai comuni minori della montagna da parte delle comunità montane.

Mi spiego: le comunità montane riuniscono comuni collocati in zone omogenee, quindi, con problemi, se non uguali, almeno simili. Se vi deve essere una forma di supporto, credo che sia opportuno trovare una sorta di uniformità di statuti nell'ambito di una zona montana omogenea, delimitata ed al di fuori di un quadro nazionale di riferimento valido per tutti.

La seconda ragione per la quale penso che la comunità possa dare un apporto consistente deriva dal fatto che, tutto sommato, è necessario assemblare le forze. In una comunità di 20 comuni vi sono presumibilmente 15 sindaci che non hanno la possibilità di affrontare correttamente dal punto di vista tecnico il problema dell'elaborazione di uno statuto, che è senz'altro un fatto politico, ma che si sostanzia in un atto tecnico-giuridico. Nello stesso contesto, invece, vi può essere un certo numero di persone – amministratori essi stessi – in grado di dare un aiuto consistente per questo tipo di operazione. Penso, fra l'altro, alle norme previste dalla legge n. 142 che stabiliscono che una serie di adempimenti dei comuni possa essere sostenuta in forma associata dalla comunità montana. Per citare un altro caso, penso al difensore civico: non credo che sia saggio immaginare un difensore civico per un comune di 100 abitanti e ritengo che sia molto più

serio inquadrare questa figura nell'ambito della comunità montana, prevedendone la formalizzazione all'interno dello statuto. A conclusione di questa valutazione, aggiungo che stiamo parlando di una fattispecie di amministrazioni comunali e di persone (che possono mutare sulla base delle diverse vicende elettorali) abituate a lavorare insieme; tali strutture sono in piedi da ormai vent'anni e, quindi, si è affermata una certa consuetudine a mettere insieme le forze.

Pertanto, se dal lavoro della Commissione scaturirà un documento di valutazione complessiva di quanto è stato detto in questa sede, credo che un accenno di sostegno ad una ipotesi come quella che ho descritto – ammesso che la Commissione la condivida – sarebbe molto utile.

Venendo ai problemi che ci riguardano più da vicino, per quanto concerne le comunità montane, non credo che altra parte della legge n. 142 assegni tanta importanza alla legislazione regionale successiva di attuazione quanto gli articoli 28 e 29. L'UNCEM sta lavorando per vedere soddisfatte le proprie esigenze e le attese della periferia nei confronti di una corretta (cioè « saggia ») interpretazione delle norme recate dai suddetti articoli. In questo senso, si pongono problemi di tipo meramente applicativo, per i quali si potrà dare qualche indicazione e suggerimento lavorando insieme con il legislatore regionale.

Altri aspetti interpretativi, invece, necessiteranno forse di misure diverse. Cito, per esempio, la possibilità offerta alla legge regionale di inserire nelle comunità montane comuni che non sono montani e che sono funzionali all'omogeneità della zona. Il problema è il seguente: questi comuni diventano montani oppure no? Influiscono con la loro popolazione sulla ripartizione dei fondi provenienti dallo Stato? La comunità montana può lavorare anche all'interno di questi comuni che effettivamente non sono montani? Se si tiene conto del fatto che è ormai abrogata la normativa che prevede la classificazione dei comuni montani, il problema diviene evidente. Si tratta di vedere inseriti per

ragioni di opportunità in una comunità montana comuni che non sono classificati come montani.

Con quali conseguenze? Mentre, in negativo, la legge prevede che i comuni montani rimasti per qualche ragione fuori della comunità montana non perdano il diritto ai benefici derivanti dal loro stato giuridico, non vi è la possibilità contraria, poiché non esiste la norma che stabilisca cosa succederà dei comuni non montani eventualmente inseriti nelle comunità montane. Questo è uno dei problemi interpretativi per i quali è necessaria una qualche soluzione.

Un secondo aspetto assai importante riguarda il comma 2 dell'articolo 29, laddove si dice che « l'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi delegate dalla regione spetta alle comunità montane ». Non si parla « delle » funzioni, ma « di » funzioni; ciò farebbe pensare all'esistenza di funzioni associate proprie dei comuni o a questi delegate dalla regione che spettano alle comunità montane e di altre che non rientrano nelle competenze di queste ultime. Vi è una logica in questo discorso: pensiamo, ad esempio, alla funzione associata che due comuni possono svolgere nell'avere un unico segretario comunale. E' chiaro che questo va fatto attraverso un consorzio, e non attraverso la funzionalità della comunità montana. Ma chi stabilisce quali sono le funzioni spettanti alla comunità montana, almeno per indicazioni generiche? I problemi possono derivare dagli statuti delle comunità montane e dei comuni oppure dalla legge regionale o, ancora, da una norma di carattere nazionale interpretativa di questo aspetto.

L'articolo 29, al comma 4, specifica che le « comunità montane, attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento ». Se, però, esaminiamo la norma che si occupa di tale piano, vediamo che sono previste soltanto le indicazioni provenienti dai comuni. Si tratta di piccole sfasature, dovute probabilmente ad uno scarso coordinamento intervenuto nella redazione de-

gli articoli. Forse, si potrebbe ancora fare qualcosa per rendere più efficace la legge. Probabilmente, se andassimo ad esaminare altre disposizioni, emergerebbero altri rilievi, ma non mi pare di dover insistere in questi elementi di dettaglio. Vorrei soltanto aggiungere che il giudizio che l'UNCEM dà sulla legge è positivo. Non è la prima volta che lo affermiamo, anche se a suo tempo abbiamo sottolineato, come ribadisco oggi, che nella legge manca una serie di disposizioni che avremmo voluto vedervi inserite.

Un ultimo elemento importante che desidero sottolineare, è che l'UNCEM sperava che fosse possibile eleggere direttamente l'assemblea delle comunità montane anziché procedere attraverso un'elezione di secondo grado. Probabilmente, i tempi non sono stati considerati maturi, anche se noi riteniamo che lo siano. Non si comprende come mai tutte le strutture previste dalla legge n. 142 vedono l'elezione diretta dell'organo assembleare, mentre questo non accade per le comunità montane. Dico ciò non per una ragione di valutazione ingegneristica dell'istituzione, bensì perché la funzione di questi enti si è rivelata assai condizionata da un certo municipalismo, nel senso che taluni interventi che dovrebbero avere come dimensione la valle sono stati sempre frammentati, perché l'espansione municipale così ha voluto, venendo in qualche misura meno allo spirito istitutivo delle comunità montane. E' un problema che si porrà in futuro; per quanto ci riguarda, l'attesa è andata delusa.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola ai colleghi, ringrazio i nostri ospiti e desidero fare una dichiarazione, a nome della Commissione, che non solo risponde alla questione posta dal presidente Martingano circa gli statuti, ma serve anche a sollecitare l'UNCEM e la Lega delle autonomie locali nel senso che mi accingo a specificare.

Questa Commissione, mentre esplica la sua attività conoscitiva, al fine della migliore, più coraggiosa e anche più coerente interpretazione applicativa della legge n. 142 del 1990, si propone di orientare i risultati del lavoro che svolge per l'utilità

di tutti i comuni, le province e le altre autonomie locali, comprese ovviamente le comunità montane, con particolare riguardo agli statuti. Abbiamo già chiesto agli esperti che sono stati convocati, e lo facciamo anche con voi, un contributo di idee non solo nell'ambito dell'indagine conoscitiva, ma anche al di fuori di questa sede, attraverso documentazioni scritte che vi sollecitiamo a trasmetterci. Ciò non perché ci comunichiate la vostra opinione sulla schema tipo di statuto (perché sarebbe improprio per noi chiederlo e per voi indicarlo), bensì per farci conoscere le vostre idee circa i punti sui quali lo statuto si può impegnare. Questo non solo per evitare schematismi inaccettabili negli statuti, anche se mi permetto di osservare all'amico Martinengo che piccoli comuni che hanno ostinatamente difeso – lo dico con simpatia e stima – la propria identità devono considerare che questo comporta costi e sacrifici. Noi abbiamo difeso l'esistenza di questi comuni e siamo profondamente convinti che anche un piccolo comune costituisca una parte della storia di questo paese, che va difesa finché i suoi rappresentanti lo desiderano: però questo comporta sacrifici.

Non vogliamo fare dello schematicismo, però intendiamo anche evitare che lo statuto attui una pura e semplice ripartizione delle funzioni interne; auspicheremmo che quella dello statuto sia colta come un'occasione di disciplina dei rapporti tra l'azione amministrativa e i cittadini. La trasparenza, la responsabilizzazione, i vincoli all'azione amministrativa costituiscono materia che rientra nell'area di regolazione dello statuto. Il Governo, su nostra richiesta, invierà ai comuni gli atti normativi *in itinere* sulla riforma del procedimento amministrativo, proprio per segnalare la possibilità e l'opportunità che gli statuti dei comuni anticipino la materia oggetto di questo disegno di legge, perché riteniamo che questa sia una scelta auspicabile.

Penso che questo sia un modo per rispondere alla questione posta dal presidente Martinengo, il quale è a sua volta sollecitato a fornire alla Commissione tutti i dati che ritiene utili in questo quadro.

Passiamo alle domande dei colleghi.

GIORGIO CARDETTI. Ringraziando i nostri ospiti per la loro presenza e per gli spunti che ci hanno indicato, vorrei riferirmi ad alcune questioni poste dal presidente Martinengo circa la materia relativa alle comunità montane. Mi riferisco alle difficoltà del piccolo comune in genere, e quindi anche del comune montano, che normalmente è di dimensioni ridotte, a procedere all'elaborazione statutaria. D'altronde, l'alternativa cui ci si trovava di fronte era quella di escludere dall'autonomia statutaria i comuni al di sotto di una certa soglia demografica, ma si sarebbe trattato di una scelta non corretta, discriminante. Le comunità montane, in base al comma 2 dell'articolo 28, hanno a loro volta autonomia statutaria, e credo che proprio qui possa individuarsi un ricordo: sarebbe abbastanza singolare che comuni facenti parte di una stessa comunità adottassero statuti non dico dissimili, perché nessuno pretende l'uniformità, ma contraddittori.

Credo che il lavoro fondamentale da svolgere sia proprio quello relativo allo statuto delle comunità montane, che dovrebbe rappresentare in qualche misura uno statuto-quadro nei confronti di quello dei singoli comuni. Comunque, pur nel rispetto dell'autonomia storica e delle realtà locali a cui faceva cenno il presidente (motivazioni per le quali non si è voluto procedere a fusioni forzate), lo spirito dell'articolato della legge n. 142 individua nell'ente e nel territorio tipico della comunità montana l'ambito ottimale entro il quale anche i servizi devono essere assicurati, tanto che l'ultimo comma dell'articolo 29 prevede anche che la comunità montana possa essere trasformata in unione di comuni; si tratta di un marchingegno escogitato per agevolare ed incentivare – quindi, non obbligare – la fusione dei piccoli comuni anche in deroga ai limiti di popolazione. In sostanza, viene individuata la ottimalità della dimensione della comunità montana per l'esercizio dei servizi.

Sulla base di questa premessa, l'ipotesi di elezione diretta di organi della comunità

montana, in presenza di enti come il comune e la provincia, qualora adottata, avrebbe costituito un passo più lungo della gamba. Traendo spunto dagli spazi che la legge consente, forse le comunità dovrebbero impostare il problema nel senso di trasformare l'ente con i suoi organi (che a quel punto potrebbero divenire espressione di un'elezione diretta) nell'organizzazione-base, riducendo l'ambito caratteristico dei comuni; addirittura, è stata prevista, nel caso di fusione di comuni, la figura dei municipi, attraverso i quali si potrebbe addivenire ad un riparto di funzioni maggiormente razionale senza intaccare l'identità del territorio e della collettività. E' questo il disegno tracciato dalla legge: per quanto concerne la sua attuazione, ci troviamo appunto in una fase di acquisizione dei pareri dei soggetti interessati; conforta il fatto che i giudizi espressi siano sostanzialmente positivi.

Per altri versi, condivido in generale quanto esposto dal dottor Gualandi e, più in particolare, l'esigenza che siano varate alcune leggi statali, come un testo in materia di finanza pubblica e regionale. La legge n. 142 è nata come normativa di principi, tanto che fu sottolineata la sua carenza di regolamentazione per la parte finanziaria. Al di là dell'impossibilità materiale di introdurre quel tipo di disposizioni, qualora si fosse proceduto a varare la riforma della finanza locale nell'ambito della legge n. 142, sarebbe stato prodotto un risultato complessivamente diverso. In ogni caso, le indicazioni generali - più che generiche - recate dall'articolo 54 fissano una serie di principi; indubbiamente è necessario che un'apposita legge riconosca la possibilità di esercitare una reale autonomia finanziaria ed impositiva. In questo senso, auspico che, nel momento in cui si giungerà all'individuazione degli oggetti di imposizione, i comuni e le forze politiche raggiungano il necessario consenso e non si sottraggano - come spesso è avvenuto - all'idea di far pagare nuovi tributi (che non devono essere necessariamente aggiuntivi, ma che occorre comunque prevedere).

CARLO TASSI. Signor presidente, innanzitutto vorrei chiedere ai nostri ospiti un

giudizio sulla nuova figura della provincia. Ho già ripetutamente formulato questa domanda, ma, nonostante il procedere delle audizioni, non ho ancora trovato qualcuno che abbia manifestato la sua opinione sulla qualificazione della provincia come ente intermedio. Si tratta di un nuovo *genus* contro il quale mi sono inutilmente battuto e che non sono riuscito a comprendere; voglio sperare che qualcuno riesca a darmi qualche lume in proposito.

Per quanto concerne lo statuto, apprezzo l'indicazione del presidente Martingengo di realizzare statuti per aree omogenee, anche perché proprio le comunità montane amministrano aree, popolazioni, esigenze ed interessi omogenei, determinati dall'altitudine, che tende ad assimilare i problemi di diverse collettività; come diceva Guareschi, l'uomo forse fa la storia, ma certamente subisce la geografia.

Per i 4000 comuni più piccoli il minimo vitale dovrebbe essere rappresentato almeno dall'esperto giuridico, cioè da un segretario comunale particolarmente esperto; proprio in quelle zone, invece, normalmente lavora un apprendista. Ecco perché da sempre sono convinto che in qualunque modo (organizzando un congresso, predisponendo un'autorità adatta) è necessario indicare una traccia di statuto, esattamente come una volta facevano i Ministeri per i regolamenti d'igiene; sulla base delle esigenze locali, poi, ogni comune aveva la possibilità di elaborare la normativa specifica. Un simile tracciato, pure in presenza di situazioni di autonomia, potrebbe essere utile per almeno 4000 comuni.

Le aree metropolitane costituiscono, a mio avviso, l'unico nuovo istituto regolato dalla legge n. 142; esse rispondono ad un'esigenza effettivamente nuova, che fino ad oggi non aveva avuto disciplina. In sostanza, negli ultimi quarant'anni l'unica realtà veramente nuova che è emersa è la metropoli. Una riforma doveva, quindi, avere una particolare incidenza su quest'aspetto, mentre, invece, mi sembra che ciò che è scaturito sia il classico topolino partorito dalla montagna. L'istituto nasce già ricco di contraddizioni: se pensiamo

all'area metropolitana di Firenze, vediamo che nell'ambito della stessa legge è stata prevista l'istituzione della provincia di Prato.

Apprezzo il richiamo alle norme sulla contabilità locale, ma credo che a questo proposito potrebbe provvedere soltanto una legge dello Stato, altrimenti dovrebbero continuare a valere le disposizioni già vigenti; la caratteristica fondamentale della contabilità, infatti, è sempre stata la trasparenza, anche ai tempi in cui quest'ultimo termine non veniva usato tanto frequentemente. A tale proposito, vorrei sapere se il presidente Gualandi non trovi un po' contraddittoria la richiesta di autonomia impositiva a livello locale, dal momento che la vecchia legge nella sua interezza prevedeva un ambito di finanza locale (vi ricorderete tutti l'imposta di famiglia, quella sul valore locativo ed altri balzelli); se non sbaglio, circa vent'anni fa il potere centrale ed i rappresentanti del popolo ritennero di sottrarre questa forma di autonomia agli enti locali. Penso che fossero tutti d'accordo ad adottare una simile determinazione, poiché specialmente nei piccoli comuni era assai problematico esigere, per esempio, l'imposta di famiglia dal vicino di casa; a fronte di una possibilità di facile accertamento, esisteva la difficoltà, a livello umano e politico, di adottare concretamente il provvedimento. Credo che sarebbe giusta una forma di imposizione statale i cui proventi venissero distribuiti a livello locale: dopo vent'anni di perdita di questa tradizione, tornare ad istituire nei comuni e negli enti locali uffici accertatori, programmatori e contabilizzatori di nuovi tributi significherebbe, più che un guadagno per la lega lombarda, un problema di tollerabilità per gli italiani, che si stuferebbero di nuovi balzelli e tributi; del resto, personalmente sto proprio aspettando che si stufino.

ADRIANO CIAFFI. Vorrei ringraziare la Lega delle autonomie locali e l'UNCCEM per il contributo che hanno fornito nella fase formativa della legge ed anche per i giudizi positivi e stimolanti, quando critici, che hanno espresso in questa occasione.

Vorrei riflettere sulla proposta di una conferenza nazionale delle autonomie, in quanto si tratterebbe di un'iniziativa para-istituzionale di grande rilievo, che potrebbe avere una sua efficacia nel pieno della fase statutaria degli enti locali, se fosse focalizzata, in questa sorta di stati generali delle autonomie, su indicazioni univoche, sia pure nella pluralità e nella libertà di scelta dei singoli comuni. Si tratta di un'iniziativa che, in qualche misura, questa Commissione dovrebbe prendere in considerazione.

Sia il dottor Martinengo sia il dottor Gualandi hanno avanzato una serie di quesiti in ordine a nodi interpretativi della legge n. 142. Non spetta a noi, tanto più singolarmente, fornire risposte, però ritengo che riprendere tali osservazioni alla luce dell'interpretazione-volontà del Parlamento possa essere di qualche utilità. Mi riferisco, in sostanza, non solo alla necessità che, con leggi coerenti, siano completate le linee della legge n. 142, ma anche alla riaffermazione del concetto riguardante le competenze dei consigli rispetto a quelle delle giunte: a mio parere, i progetti esecutivi non sono di competenza dei consigli, per la loro tecnicità, per la loro non discrezionalità e, infine, perché costituiscono una specificazione, mentre ai consigli spettano gli atti di indirizzo.

Mi pare che l'interpretazione del segretario nazionale della Lega delle autonomie locali relativamente alla competenza della giunta circa la sottoposizione al controllo sia correttissima: il consiglio, con un determinato *quorum*, può richiedere che certe delibere siano sottoposte al controllo limitatamente a determinati argomenti e nelle dovute forme, senza esorbitare da tali limiti.

Ho trovato interessanti alcune osservazioni del dottor Martinengo, in relazione alle quali vorrei formulare alcune domande. Ritengo che, nel programma prospettato dal presidente a conclusione dell'indagine conoscitiva, si inserisca un contributo essenziale che può provenire soltanto dall'UNCCEM, in quanto associazione

delle comunità ed anche dei comuni montani. Si tratterebbe di una sorta di indicazione originale circa il contenuto degli statuti per le comunità ed i comuni montani, in quanto questi ultimi, rispetto agli altri, hanno una tradizione normativa che può trovare riscontro legislativo solo attraverso lo statuto. Né la legge nazionale né quelle regionali, infatti, possono recepire le « tavole » di determinate realtà montane, mentre invece lo statuto può costituire lo strumento originale che, per la prima volta, viene messo a disposizione dei comuni montani dall'ordinamento. Si potrebbero così disciplinare, secondo la libera valutazione delle comunità, il regime dei suoli, gli usi consolidati per la tutela dell'ambiente, le forme di partecipazione popolare atipiche rispetto a quelle indicate dalla legge. Queste ultime, infatti (diciamolo pure), sono molto cittadine, essendo legate ad una tradizione urbana: in realtà, le assemblee di contadi o di capifamiglia tipiche della montagna possono essere recepite negli statuti. E' stato introdotto il concetto della regolamentazione dell'uso delle risorse naturali, come la legna, il fieno, le acque.

**PRESIDENTE.** E le castagne, onorevole Ciaffi. La raccolta delle castagne ha garantito la sopravvivenza nei secoli di interi gruppi sociali, basti pensare ad alcune zone come la Lunigiana o la Garfagnana.

**ADRIANO CIAFFI.** Provengo da una regione dove sopravvivono, e in alcuni casi con grande vitalità, istituti come le università, le comunanze agrarie, che hanno una tradizionale regolamentazione giuridica che potrebbe essere recepita dallo statuto, riconoscendone l'attualità e la funzione civica.

Questo insieme di peculiarità proposte per gli statuti della montagna, quindi, potrebbe essere recepita. Chiedo al dottor Martinengo se, attraverso un'elaborazione approfondita, l'Unione possa farsene portatrice per offrirla alla scelta libera dei comuni montani.

Vorrei dire — non so se i colleghi potranno correggermi — che abbiamo concepito l'istituto del difensore civico come

uno strumento di partecipazione e di controllo dei cittadini rispetto alle istituzioni e non come sistema ispettivo delle istituzioni sui cittadini o sugli enti minori. Pertanto, personalmente non potrei concepire la figura di un difensore civico di livello superiore ai comuni, che, quasi ispettivamente, ne controlli l'operato, come nell'ipotesi di difensore civico della comunità montana.

**PRESIDENTE.** Questo sarebbe inammissibile.

**ADRIANO CIAFFI.** Infatti, la legge prevede un'orizzontalità, non una verticalità, fra cittadini, difensore civico ed istituzione; tanto che le relative disposizioni parlano di competenza del difensore civico per quanto riguarda le « rispettive » amministrazioni. Del resto, probabilmente ci muoviamo verso una previsione di difensori civici comunali, provinciali e regionali; in questo senso, sarebbe del tutto inconcepibile una forma di subordinazione.

Ritengo che sia importante il quesito postoci in ordine alla natura dell'inclusione nei territori montani di comuni in realtà non montani, inseriti dalla regione a completamento di un disegno di omogeneità economico-sociale. Mi pare che la legge sia chiara nel prevedere che quanto si trova all'interno della comunità montana non costituisce montanità, così come quanto ne è fuori non esclude la stessa montanità; non abbiamo voluto toccare quest'ultimo concetto nei suoi criteri di individuazione: allo scopo rimane valida la normativa nazionale o europea. Pertanto, se i finanziamenti ed i contributi fossero destinati ai territori montani, in questi andrebbero utilizzati, mentre se fossero previsti per le comunità montane, andrebbero ricompresi in tutto l'insieme di risorse da esse amministrare.

**CARLO TASSI.** Quindi, riguarderebbero anche l'eventuale comune non montano...

**ADRIANO CIAFFI.** Per quanto concerne la disposizione relativa alla gestione associata dei servizi, che avverrebbe attraverso

la comunità montana, va sottolineata l'obiezione di alcuni colleghi, da me condivisa in quanto relatore, secondo la quale non si sarebbe potuto sovrapporre alla comunità montana un consorzio di pari estensione.

Quindi, quando i comuni della comunità montana vorranno gestire in modo associato una determinata funzione, dovranno operare attraverso la comunità montana, il che non significa che due, tre o sette comuni su dieci per determinate funzioni non possano costituire consorzi; ciò, peraltro, comporta che non è ammissibile l'ipotesi di consorzi formati da dieci comuni su dieci, dal momento che la comunità montana in quel caso è polifunzionale. Il significato della disposizione, quindi, va riportato ad una forma di semplicità dell'organizzazione istituzionale.

DIEGO NOVELLI. Signor presidente, fermo restando il mio giudizio negativo sulla legge n. 142 (ma non è questa la sede per criticare la normativa in discussione)...

PRESIDENTE. Il suo giudizio negativo è ormai dottrina consolidata.

DIEGO NOVELLI. ... in un regime democratico una legge dello Stato va applicata; il problema sta nella necessità di una migliore applicazione.

CARLO TASSI. Questo vale anche per i regimi non democratici.

DIEGO NOVELLI. Non sempre, onorevole collega, nei regimi non democratici le leggi vengono applicate al meglio.

Il fatto di avere di fronte alcuni dei responsabili dell'associazionismo degli enti locali costituisce, nonostante gli aspetti negativi della legge n. 142, un'occasione di rilancio del sistema delle autonomie, soprattutto per quanto riguarda il coinvolgimento della popolazione, dei cittadini e di tutte le forme organizzate nel tessuto e nella comunità che viene governata; si tratta di un coinvolgimento partecipativo. Con il concetto « partecipazione » non in-

tendo soltanto indicare la possibilità di rivendicare qualcosa, ma la consapevolezza e la corresponsabilizzazione. La preoccupazione che ha espresso in questa sede il collega, amico e concittadino – se mi consente – Martinengo è validissima: dobbiamo evitare nelle prossime settimane e nei mesi che ci attendono una sorta di frastornamento della « convegnomania » o della « consultomania »; è vero che la stagione è calda e umida e che, quindi, almeno dalle mie parti, i funghi si trovano quasi dappertutto, ma oggi esiste il rischio che in ogni comune, ogni valle, ogni zona siano esposti annunci, cartelli ed inviti, con il relativo numero di consulenti. Occorre non lasciar sfuggire la situazione al controllo degli enti che sono deputati a questo genere di competenze.

Anche se durante il dibattito sulla riforma (fra l'altro in sede ANCI) mi ero pronunciato per la soppressione della figura anomala di un segretario comunale dipendente da un ente esterno al comune, non ho nulla contro il segretario comunale; tuttavia, credo che rappresenti un rischio l'attuale situazione in cui i segretari comunali prendono in mano tutta la vicenda, mentre gli amministratori locali vengono trascinati dalla corrente. Arriviamo al punto di convegni organizzati dall'associazione dei segretari, ai quali vengono invitati gli esperti del Ministero dell'interno che avevano fatto fuoco e fiamme per conservare al dicastero tale competenza (anziché – come aveva deliberato il Senato – vederla assegnata alla Presidenza del Consiglio dei ministri o ad un ministero *ad hoc*), e che adesso girano per l'Italia per consulenze e convegni (come, per esempio, quello che si terrà a settembre a Torino) con un corrispettivo in denaro che arriva fino a livelli di 25 milioni a partecipazione. Ritengo che le associazioni come quelle oggi rappresentate in Commissione debbano impedire nel modo più fermo questi episodi, che non esito a definire di malcostume.

Ecco perché desidero invitare i colleghi delle associazioni a trovare un momento di coordinamento; questa mattina si è tenuto il consiglio nazionale dell'ANCI, domani si

riunirà la direzione nazionale, mentre successivamente sarà organizzata a Cagliari un'assemblea per esaminare i problemi che stiamo trattando. Visto che in questa sede si è parlato di una conferenza nazionale, sarebbe il caso di identificare uno strumento di coordinamento di tutto l'associazionismo degli enti locali, per evitare che il 1° settembre la Lega organizzi un convegno, quindici giorni dopo tocchi all'ANCI regionale, alla fine del mese facciano la stessa cosa l'UNCEM o l'UPI. Tutto ciò rappresenta un momento di sfiducia, di degrado, di ulteriore campagna qualunquistica nei confronti delle autonomie. Dal momento che, a mio avviso, un elemento positivo della legge è costituito dall'opportunità di riflettere collettivamente ai fini di un riordino, sarebbe opportuno operare uno sforzo in tal senso; ciò varrebbe anche ad evitare che si cerchi di far entrare dalla finestra degli statuti tutto quello che non è riuscito a passare dalla porta della legge n. 142 (come è stato detto nell'ambito di una precedente audizione alla quale hanno partecipato illustri docenti).

In sostanza, ritengo che esistano per voi notevoli spazi, ma anche grandi responsabilità.

LUCIO STRUMENDO. Desidero richiamare un argomento sollevato dal dottor Gualandi circa il rapporto fra le competenze dei consigli ex articolo 32 e la disciplina, recata all'articolo 45, delle deliberazioni soggette al controllo preventivo di legittimità. L'argomento mi interessa, anche perché vorrei comprendere se vi sia una possibile valutazione comune da parte mia e da parte del presidente della Lega delle autonomie locali, sulla base della quale si ritenga che vi siano chiavi adeguate di soluzione in sede di redazione degli statuti e dei regolamenti, oppure non rimanga che la possibilità di far leva su un approccio culturale dei consiglieri comunali che, alla luce della nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali, deve compiere un salto di qualità.

La delimitazione in modo preciso delle competenze dei consiglieri e l'esplicita valorizzazione delle competenze, da un lato, della giunta e, dall'altro, dei dirigenti, mi

sembrano, anche sulla base della passata esperienza dei consigli comunali, scelte giuste ed opportune; intravedo, tuttavia, il pericolo che, dovendo i consigli comunali occuparsi, per alcune materie, soltanto degli indirizzi, si producano dibattiti molto astratti, generici ed indistinti e che l'attività amministrativa vera e propria sfugga alla comprensione degli organi del consiglio comunale, risultandone compromessa la capacità conoscitiva dei cittadini attraverso le loro rappresentanze.

Esiste una via d'uscita rappresentata dalla facoltà per un terzo dei consiglieri comunali di avanzare la richiesta di inoltrare di determinate deliberazioni al comitato regionale di controllo; vi sono, però, soltanto dieci giorni di tempo per prendere coscienza del valore di una determinata deliberazione adottata dalla giunta e per formalizzare in maniera argomentata la relativa richiesta. Se pensiamo allo stato dei comuni medio-piccoli e dei loro consiglieri (in attesa peraltro di una revisione della legge sullo *status* degli amministratori, già richiamata in questa sede), probabilmente possono trascorrere dieci giorni senza che siano possibili l'accesso all'albo pretorio e la conoscenza degli atti deliberativi. In sostanza, ritengo che si configuri il pericolo di una esclusività e di una impermeabilità della attività amministrativa della giunta nei confronti del consiglio, ed in particolare delle opposizioni.

Desidero pertanto domandare: possono gli statuti ed i regolamenti ovviare a tale inconveniente, oppure sarebbe necessaria una modifica della legge n. 142 – difficilmente considerabile, peraltro, in questo momento – per consentire che il giusto riparto delle competenze tra organi esecutivi ed assemblee elettive permetta, dal punto di vista tecnico-organizzativo, un'effettiva partecipazione nell'attività amministrativa delle giunte?

Passando ad una seconda domanda, mi riferisco, da un altro punto di vista, a quanto accennava l'onorevole Novelli, biasimando la mania convegnoistica. Ritengo che con la legge n. 142, sicuramente molto importante, sia stato operato un processo di razionalizzazione e di ammodernamento

in una parte dell'universo dei poteri rappresentativi e democratici (le altre parti sono rappresentati dalle regioni, dal Parlamento); ora, non vi è dubbio che, nel sistema delle relazioni tra i grandi poteri dello Stato, la frammentazione dei comuni, delle province, delle future città metropolitane, delle comunità montane, delle aziende della CISPEL, configuri un potere delle autonomie locali debole nel suo complesso rispetto agli altri poteri (il Governo, il Parlamento, e così via).

Domando pertanto: potrebbe l'ipotesi di una confederazione delle associazioni delle autonomie oggi frammentate operativamente, organizzativamente, concettualmente (mi riferisco a UPI, ANCI, CISPEL, UNCEM) consentire alle autonomie locali un ruolo più forte, come quello che la legge n. 142 lascia presumere? La confederazione potrebbe rappresentare un importante anello di congiunzione (del quale non poteva, probabilmente, occuparsi il Parlamento, poiché se ne devono piuttosto occupare le associazioni) per far pesare di più il sistema delle autonomie.

Un'altra considerazione, che mi sembra possa derivare da un'impostazione di sapore cooperativo e collaborativo come quella che ho indicato, riguarda lo *status* degli amministratori. La legge n. 816 è superata da tempo e presenta numerose smagliature: ritengo, quindi, che un'occasione importante per riprendere globalmente in considerazione la questione dello *status* degli amministratori e del riconoscimento del loro ruolo, delle loro funzioni e dei loro compiti, sia quella del decollo della nuova fase costituente dei comuni.

Le organizzazioni rappresentative dei comuni, delle comunità montane, delle province possono fornire indicazioni utili al fine di pervenire ad una nuova definizione dello *status* degli amministratori locali? Ritengo, infatti, che il contributo delle associazioni delle autonomie locali sia importante per la definizione della questione dello *status* degli amministratori.

LUCIANO CAVERI. Signor presidente, sebbene in genere mi limiti ad ascoltare, intervengo in questa sede poiché sono

coinvolti nelle questioni oggi in esame i problemi dei comuni della montagna, rispetto ai quali sono particolarmente impegnato.

Vorrei innanzitutto osservare che, in questo periodo, gli amministratori dei comuni di montagna e delle comunità montane sono assai preoccupati, se non altro perché la legge è molto articolata e laddove esistono poche strutture dirigenziali – in genere vi è soltanto il segretario comunale, che funge da *factotum* – i problemi di interpretazione sono considerevoli. Per ora ci si rifà, come se si trattasse di un vangelo, alla circolare ministeriale, oppure agli inserti de *Il Sole - 24 ore*. Considero, quindi, il lavoro che stiamo svolgendo in questa sede utilissimo, anche perché sono convinto che la legge n. 142 possa essere considerata come un elastico, che si potrà allungare od accorciare in relazione alle necessità. Sicuramente, per i comuni di montagna, che vantano forti tradizioni di autogoverno, l'elastico dovrebbe essere allungato, anche per garantirne la sopravvivenza; infatti, o si entra in una logica di servizi in consorzio e di conferimento di deleghe e poteri alle comunità montane, oppure per i comuni di montagna sarà sempre più difficile sopravvivere, prescindendo, per una volta, dai problemi dei comuni delle regioni a statuto speciale. Anche nei comuni delle regioni a statuto speciale, il rischio è quello di essere « spremuti », in questo periodo, da esperti che, attraverso fotocopie o *fax*, inviino in tutta Italia moduli che possano servire come modello. Condivido le affermazioni di molti colleghi circa la necessità di individuare dei binari che possano servire da esempio e che consentano di capire cosa possano fare i comuni di montagna. Ho parlato, poco fa, delle loro tradizioni di autogoverno. Negli statuti si potranno inserire gli usi civici, i problemi delle consorzierie e anche la questione dell'energia, visto che oggi, con la nuova legge sul risparmio energetico, è possibile disporre di bacini idroelettrici per l'autoproduzione da 50 megawatt.

Credo che occorra risolvere anche alcuni problemi che mi vengono sottoposti in quanto deputato rappresentante della regione. Per esempio, per quanto riguarda le piante organiche, come ci si deve comportare, rispetto al Ministero dell'interno, con la commissione per la finanza locale? Come ci si deve comportare circa la richiesta di deroga per le assunzioni? Al giorno d'oggi, un comune di montagna incontra difficoltà enormi nell'assunzione di un necroforo, di un autista o di un messo comunale. Ricordo le complicatissime procedure, per i comuni di montagna, relative alla mobilità: spesso, la mancata possibilità di disporre di una cuoca in una scuola elementare, in una comunità, blocca l'attività. Sulla realtà dei comuni di montagna, perciò, questa Commissione e le diverse associazioni dovranno riflettere. Credo, inoltre, che occorra definire bene il ruolo delle comunità montane, che in certe realtà della montagna che io conosco costituiscono l'unico vero punto di riferimento per la popolazione (mentre in altre situazioni, magari, i consorzi dei comuni possono funzionare meglio) perché le regioni hanno adottato provvedimenti errati consorziando comuni, all'interno delle comunità montane stesse, che non hanno realtà omogenee e non vanno d'accordo tra loro.

Sarà necessario uno sforzo particolare per i comuni di montagna e fin da subito occorre individuare momenti di aggregazione (che magari non siano dei convegni) per evitare che si parta con il piede sbagliato.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola ai nostri ospiti per la replica, desidero dire che occorre andar cauti nell'immaginare che i convegni siano sempre inutili o inutilmente dispendiosi: vi possono essere convegni assai utili, anche se ve ne possono essere altri che sarebbe meglio non tenere. Personalmente, preferisco la libertà di convegno alla disciplina di convegno, in un regime democratico, come mi permetto di osservare con il massimo rispetto per i « convegnofobi ».

**CARLO TASSI.** E anche per i « convegnofobi » ...

**PRESIDENTE.** No, nessuno rispetto per i « convegnofobi ».

Do la parola ai nostri ospiti per le loro repliche.

**ENRICO GUALANDI,** *Segretario nazionale della Lega delle autonomie locali.* A nostro parere, la legge, sul versante statutario, ha potenzialità e possibilità che definirei illimitate. Il problema è di cogliere tali possibilità, fornendo l'informazione più ampia sulle potenzialità della legge, per mettere in condizione il sistema delle autonomie, in questa fase statutaria, di operare le scelte politiche che le singole comunità sono chiamate a compiere.

La Lega delle autonomie, a proposito di convegni, ritiene che sia necessario portare avanti non l'idea dello statuto tipo, poiché la nostra posizione è contraria a questa ipotesi (anche se tanti pensano di fare affari grazie a questo), bensì una guida ragionata all'elaborazione degli statuti e dei regolamenti, come si evince dai titoli dei nostri convegni e seminari. La materia regolamentare non è da meno di quella statutaria, e deve camminare di pari passo con questa, anche perché non si possono ipotizzare statuti di dettaglio, che potrebbero benissimo non cogliere l'evolversi delle innovazioni che si registrano nel divenire dell'amministrazione pubblica nella dimensione locale.

Da parte nostra, abbiamo elaborato una sorta di manuale sulla legge n. 142, spiegando articolo per articolo le potenzialità che riteniamo esistano. Pubblicheremo gli atti del nostro recente seminario nazionale, riflettendo anche criticamente su questa prima esperienza nazionale per moltiplicarla a livello regionale e locale.

Condivido le affermazioni dell'onorevole Strumendo e di altri deputati intervenuti circa le modalità di raggiungimento di un momento di coordinamento tra i diversi livelli delle autonomie locali. Nella nota che abbiamo trasmesso alla Commissione, portiamo a sistema le autonomie locali. Esistono i comuni, le province, le

aree metropolitane, le comunità montane, le regioni, la legislazione nazionale: la nostra idea, che abbiamo sottoposto ad un consesso qualificato come la I Commissione della Camera dei deputati, è che, nel momento in cui ci si incammina verso l'elaborazione statutaria e regolamentare, occorra un momento di incontro: gli stati generali del sistema delle autonomie locali, come ha detto l'onorevole Ciaffi. Si tratta di un'effettiva esigenza, anche perché un coordinamento che riguardi soltanto l'UPI, l'ANCI e la CISPEL sarebbe insufficiente, essendo necessario coinvolgere il sistema regionale. Non dobbiamo soltanto rivitalizzare e rilanciare il sistema autonomistico comunale, provinciale, delle aree metropolitane e delle comunità montane, ma anche considerare l'importanza che la legge attribuisce ad un'impostazione di segno nuovo, che determini anche, in futuro, un rapporto dialettico propositivo tra il sistema regionale delle autonomie locali e lo Stato.

In tale processo, che deve essere avviato, ognuno deve fare la sua parte: vale la pena che le diverse componenti trovino un momento di coordinamento e di confronto. Nessuno vieta, a livello di Governo (Presidenza del Consiglio, Ministero dell'interno) o di Commissioni parlamentari (che tra l'altro hanno una funzione di filtro rispetto alle deleghe previste nella legge) di avere un momento di iniziativa che promuova questo incontro e questo momento di riflessione in una fase « costituente ».

Per quanto riguarda alcuni problemi - l'onorevole Strumendo in questo è stato stimolante -, non potremo andare ad un recupero soltanto sul versante statutario e regolamentare. I problemi riguardano la competenza dei consigli comunali e degli esecutivi: se non si arriva ad una « interpretazione autentica » di certe questioni, potrebbero emergere i problemi richiamati dall'onorevole Strumendo. Voglio citare un esempio. La discussione del progetto relativo allo stadio di San Siro non credo sia stata di poco conto, per un consiglio comunale come quello di Milano: ebbene, una decisione di questo rilievo deve essere

delegata o ha bisogno di approfondimenti, di decisioni e di controlli anche nella dimensione del consiglio?

**PRESIDENTE.** Se mi consente, però, la legge è chiarissima su questo punto, attribuendo ai consigli le sole competenze generali di indirizzo; lo statuto potrà specificare meglio l'esercizio dei controlli, ma non alterare l'ordine delle competenze.

**ENRICO GUALANDI, Segretario nazionale della Lega delle autonomie locali.** Quando si parla di poteri della giunta, però, le competenze possono essere disciplinate in sede di statuto e di regolamento.

**PRESIDENTE.** D'accordo, ma senza toccare l'ordine delle competenze, che è riservato alla legge.

**ENRICO GUALANDI, Segretario nazionale della Lega delle autonomie locali.** Ad ogni modo, questi interrogativi sorgono e ce li troveremo di fronte; forse varrà la pena di individuare momenti di riflessione da parte del sistema delle istituzioni.

Per quanto concerne la questione dello *status*, un nostro gruppo di lavoro si sta impegnando da qualche tempo su questa tematica; desideriamo dare il nostro contributo perché sentiamo che le cose non evolvono positivamente. Per certi versi la legge n. 816 del 1985 ha peggiorato le condizioni di alcune categorie di amministratori nello svolgere i compiti loro affidati. Quanto abbiamo proposto sarà lasciato agli atti della Commissione; si tratta di spunti di riflessione nell'ambito di un processo riformatore che oggi si mette in cammino. Se la Commissione affari costituzionali, utilizzando il materiale che è stato raccolto nelle audizioni, porterà il proprio contributo nel processo di chiarificazione della norma e nello sviluppo ulteriore di una discussione nell'ambito di una fase costituente non breve, le saremo sentitamente grati per le determinazioni e gli indirizzi che deciderà di assumere.

**EDOARDO MARTINENGO, Presidente dell'Unione nazionale dei comuni, delle comunità e degli enti montani.** Vorrei ringraziare la Commissione per la sua capacità di cogliere una serie di rilievi.

Desidero assicurare all'onorevole Carretti che il problema dello statuto delle comunità montane è preesistente; anche noi abbiamo commesso un errore tanti anni fa, quando abbiamo ritenuto che potesse essere utile indicare una bozza di statuto per le comunità montane. Nel corso degli anni successivi abbiamo preso atto del nostro errore; in questo contesto, credo che l'esperienza ci sarà molto utile.

Per quanto concerne i problemi sollevati dall'onorevole Ciaffi, devo dire che stiamo lavorando sulla materia concernente le sue indicazioni; spero quanto prima di poter fornire alla Commissione elementi di analisi più corretti e realistici, al fine di predisporre un contributo specifico.

L'onorevole Tassi ha fatto cenno alla questione della provincia; mi limito a sottolineare che ho visto e studiato questo tipo di ente e che il nostro organismo ne ha riconosciuto la funzione programmatica. In proposito, abbiamo dato il nostro assenso a che i piani di sviluppo delle comunità montane confluiscono nella pianificazione provinciale, ritenendo con questo di favorire l'azione dell'ente.

Circa l'area metropolitana siamo stati colti da qualche dubbio. La mia provincia, cioè quella di Torino, per esempio, si troverà ad essere una specie di ciambella, con la parte centrale enucleata.

Concludo rivolgendomi all'onorevole Strumendo relativamente al coordinamento delle associazioni. L'UNCCEM è stata ed è - credo che l'amico Gualandi possa darne testimonianza - una delle associazioni che ha sempre perseguito la logica della federazione e dell'unione. Siamo infatti convinti che, fino a che il mondo delle autonomie non riuscirà a trovare attraverso la propria rappresentanza una sede istituzionale di confronto e di dialogo con il Parlamento ed il Governo, continueremo a rincorrere le scelte degli altri poteri dello Stato. Come abbiamo dimostrato - ahimè - nella fase elaborativa della legge n. 142, nelle attuali condizioni non riusciremo mai a trovare posizioni unitarie da rappresentare nelle sedi istituzionali, per dare un contributo a nome del mondo delle auto-

nomie, cioè di una parte integrante dello Stato, ai fini dell'elaborazione della politica nazionale.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Gualandi, il dottor Martinengo ed i loro collaboratori.

**Audizione del presidente della Confederazione Italiana servizi pubblici enti locali (CISPEL), senatore Renzo Santini.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente della Confederazione italiana servizi pubblici enti locali (CISPEL), senatore Renzo Santini, al quale porgiamo il nostro benvenuto e cediamo subito la parola.

**RENZO SANTINI, Presidente della CISPEL.** Sarò molto rapido, anche perché ho saputo che sono previste votazioni in Assemblea. Ringrazio il presidente e i membri di questa Commissione e voglio esprimere un particolare apprezzamento per questa iniziativa, sia come presidente della Confederazione italiana servizi pubblici locali sia anche come senatore componente della I Commissione dell'altro ramo del Parlamento.

La I Commissione affari costituzionali della Camera, infatti, ha assunto un compito delicato di audizioni e di verifica pressoché immediata dopo il difficile iter e dopo l'approvazione di una legge che, come questa, era attesa da tempo.

Tale legge, in realtà, assomiglia ad una matrioska: molte disposizioni ne contengono altre, e queste contengono rinvii successivi: vi è, pertanto, molto da lavorare per renderla praticabile e praticata. Ricordo soltanto (ovviamente mi rivolgo a colleghi che hanno avuto questa sensibilità) che questo processo non potrà non comportare un insieme di atti nei prossimi due o tre anni; i colleghi, che conoscono bene questa situazione, sanno che modificherà in modo sostanziale e decisivo l'assetto degli enti locali nel nostro paese. Penso, per esempio, al rapporto regioni-enti locali, alla necessità nei prossimi due

o tre anni di ridefinire, da parte delle regioni, città metropolitane, consorzi, comunità montane; ricordo anche i grandi capitoli delle unità sanitarie locali e delle nuove province. Si tratta di temi che comporteranno, alla fine, una completa ridefinizione dell'attuale rapporto regione-enti locali e dell'attuale disegno dell'assetto e dei confini degli enti locali infra-regionali.

Ribadisco, a nome della CISPEL, particolare apprezzamento per l'iniziativa assunta da questa Commissione.

Per quanto riguarda il settore che più direttamente concerne l'assetto dei servizi pubblici locali, ha particolarmente colpito la nostra attenzione il fatto che al nostro settore sia stato dedicato il capo VII. Anche in questo caso in due articoli, che hanno avuto l'attenzione certamente della Camera ma anche del Senato, si è dato vita ad un processo duplice. Da una parte è stata recepita un'esperienza importante che in Italia si è registrata, per quanto riguarda le aziende, negli ultimi cinquanta anni. Certamente nel rilievo che nell'articolo 22 si dà opportunamente ai diversi modi di gestire i servizi pubblici locali, vi è anche l'accoglimento di un'esperienza preziosa e insostituibile del nostro paese. Dall'altra parte, voglio sottolineare l'attenzione che opportunamente, nell'articolo 23 è stata data all'azienda speciale, non solo per il riconoscimento della personalità giuridica conferita, ma anche per il giusto rilievo dato alle caratteristiche di economicità, di efficienza e di efficacia che debbono esserle proprie.

Si tratta, com'è stato opportunamente e autorevolmente detto, di norme che hanno soprattutto un valore programmatico. L'articolo 22 al comma 2, come è noto, contiene un esplicito rinvio ad una legge che dovrà definire i servizi riservati in via esclusiva agli enti locali. È questo l'oggetto e il contenuto del disegno di legge n. 750, che attualmente è all'esame in sede redigente della I Commissione del Senato: abbiamo costituito un gruppo di lavoro molto ristretto proprio in questi giorni. Per

me è particolarmente importante sottolineare il valore di questo disegno di legge sui servizi pubblici locali.

**PRESIDENTE.** Approfittando della sua cortesia, che la rende così disponibile, nonché della vecchia amicizia e colleganza, presidente Santini, le vorrei fare qualche domanda sullo stato dell'*iter* della legge sul procedimento amministrativo, che è all'esame della I Commissione al Senato e di cui abbiamo perso le tracce.

**RENZO SANTINI, Presidente della CISPEL.** Proprio per l'amicizia che mi lega al presidente e a molti membri di questa Commissione, non ho difficoltà ad affermare che, quando avremo approvato, mi auguro in tempi rapidi, il citato disegno di legge n. 750, mi ricorderò di avere la stessa sensibilità che avete dimostrato nell'esaminare in tempi rapidi e con grande impegno culturale e politico la legge n. 142 del 1990. Riteniamo, infatti, che il disegno di legge n. 750 sia un necessario completamento, per quanto riguarda i servizi pubblici locali del capo VII di tale legge. Sappiamo che questa è anche la vostra opinione, ma è mio dovere sottolineare questo aspetto fondamentale.

Voglio ora sollevare un problema politico, anche perché vedo che sono presenti colleghi impegnati e autorevoli. Mi permetto di ricordare come si sia accentuato in questi ultimi tempi ciò che come CISPEL definiamo uno « strabismo » del Governo. Da una parte esso è proponente, in modo utile, di disegni di legge che, all'interno del generale momento di riordino del sistema autonomistico, rappresentano punti di discussione interessanti; dall'altra, invece, sembra non tenere conto delle proposte che esso stesso avanza. Ad esempio, per quanto riguarda il nostro settore, a fianco di provvedimenti che rappresentano certamente uno stimolo alla privatizzazione, spesso selvaggia e non programmata dei beni degli enti locali (dai quali si prevedono entrate in realtà assolutamente immaginarie), adotta anche provvedimenti (quale il recentissimo decreto del Presidente del Consiglio del 2 luglio 1990) che

riguardano la cosiddetta tesoreria unica, con l'estensione di questa alle aziende speciali.

Non ho bisogno di sottolineare alla vostra sensibilità che non si può, da una parte (come abbiamo fatto con la legge n. 142), sostenere l'imprenditorialità e il carattere di impresa dell'azienda speciale municipalizzata (abbiamo degli esempi importanti che tutti conosciamo), attribuendo ad essa una personalità giuridica, e dall'altra, in modo quasi contestuale, togliere la disponibilità finanziaria e delle risorse proprie delle aziende, come fa il Governo. Abbiamo numerosi esempi di aziende in attivo che producono complessivamente 300 miliardi di utile nel nostro paese e che si vedono sottratta questa cifra, poiché essa dovrà essere depositata presso la tesoreria dello Stato. In tal modo le aziende in questione sono poste effettivamente in una condizione di non competitività nei confronti del privato.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
SILVIA BARBIERI

RENZO SANTINI, *Presidente della CISPEL*. E' infatti impensabile che un'azienda possa fare concorrenza ad un privato, il quale come condizione di favore ha la disponibilità dei redditi che riesce a percepire, mentre il concorrente pubblico, che teoricamente si dice avvantaggiato, si vede in realtà sottrarre la disponibilità del reddito che produce da parte dallo Stato e non ne ha la disponibilità. Desideravo sottolineare tali considerazioni, poiché ci appare un provvedimento gravissimo che, insieme con un contesto di incentivi e con una privatizzazione che non esito a definire selvaggia, ci preoccupa moltissimo.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Santini per la sua relazione ed invito i colleghi che lo desiderino ad intervenire nel breve tempo che ci separa dalle votazioni in Assemblea.

LUCIO STRUMENDO. Mi rivolgo al senatore Santini, non solo come presidente della CISPEL, ma anche come membro del

Senato, all'esame del quale si trova un provvedimento che attiene, in qualche modo, a questioni relative all'ordinamento locale.

Desidero fare riferimento al giudizio di strabismo nel quale talvolta il Governo incappa nella sua attività e nella sua iniziativa legislativa: se il modello di azienda individuato nell'articolo 23 della legge n. 142 del 1990, quale modo di intervento efficiente nella gestione dei servizi ad opera dei comuni, può essere considerato una formula positiva, interessante e che può consentire il raggiungimento dell'obiettivo dell'efficacia nella gestione dei servizi, il presidente Santini ritiene accettabile che tale modello aziendale sia trasferito alla competenza regionale?

Rivolgo tale domanda al senatore Santini in considerazione del fatto che il disegno di legge di riforma sanitaria, presentato dal Governo ed in discussione alla Camera, è dettato da una chiara motivazione di sfiducia nei confronti del modello aziendale dei comuni per la gestione dei servizi sanitari, ed opta invece per un modello di azienda regionale. Personalmente, ritengo le motivazioni di tale scelta incongrue ed inadeguate, soprattutto dal punto di vista della coerenza dell'ordinamento.

ADRIANO CIAFFI. Ringrazio innanzitutto il senatore Santini per il contributo che ci ha fornito anche nella presente occasione; la sua esposizione pone, a mio avviso, diversi problemi.

Il primo è di carattere sostanziale, ed è quello di individuare nell'impresa pubblica di servizi uno strumento che, per sviluppare tutte le sue potenzialità, va liberato da un eccesso di privatizzazione; quest'ultima, se è valida per la gestione di molti servizi, pone alcuni problemi per i servizi più essenziali e connotati dalla caratteristica pubblica, che dovrebbero essere gestiti in esclusiva dall'ente locale.

Al riguardo si pone un problema di cui forse non si ha piena consapevolezza, e che la legge sui servizi potrebbe risolvere: quello di riconsiderare in che misura sia ancora attuale la privativa per l'ente pub-

blico nella gestione dei servizi, dove l'unità concettuale tra competenze del comune per alcuni servizi e gestione di tali servizi va scindendosi nella moderna cultura civile, democratica, economica. Nella legge del 1925 vi era l'elencazione dei servizi sottoposti a privativa; la legge n. 142 compie un grosso passo in avanti, poiché non individua più analiticamente tali servizi...

RENZO SANTINI, *Presidente della CISPEL*. Vi è un rinvio.

ADRIANO CIAFFI. Vi è il rinvio ad una legge, durante la discussione della quale dovrà essere valutato se certe distinzioni siano ancora attuali, o in che misura lo siano: per esempio, vi sono i servizi vecchi, ma anche quelli nuovi (basti pensare a quelli energetici).

Vi è inoltre da chiedersi se l'individuazione dei servizi da riservare all'esclusiva competenza dell'ente pubblico comporti di per sé l'obbligo di gestione diretta, o attraverso un'azienda. La scissione concettuale tra competenza esclusiva e gestione diretta fa ormai capolino nel dibattito: ritengo che la CISPEL possa fornire un importante contributo al fine di individuare una soluzione che potrebbe essere inserita nel progetto di legge in discussione al Senato.

PRESIDENTE. Ringrazio i deputati intervenuti; vorrei chiedere al senatore Santini, nel caso in cui il breve tempo a disposizione lo costringesse a contenere eccessivamente le sue risposte, di inoltrarci per iscritto un'integrazione ad esse.

RENZO SANTINI, *Presidente della CISPEL*. Ringrazio il presidente per la possibilità che mi offre; consegno sin da ora alla Commissione una nota che è stata inviata alle nostre aziende, relativa al capo VII della legge n. 142 e ad alcuni problemi che si sono sinora posti.

Per quanto concerne le questioni delicate e complesse sollevate dall'onorevole Strumendo, risponderò sinteticamente, riservandomi di fornire successivamente una

riflessione più approfondita per iscritto. Ritengo che l'onorevole Strumendo (di cui sono stato predecessore in un difficile e non gratificante incarico) conosca bene la mia opinione personale, che coincide in larga parte con la sua: sono convinto che il far divenire la regione un ente di gestione nel settore della sanità corrisponda a stravolgere l'istituto regionale, nel momento in cui, invece, si intende, da parte di tutte le forze politiche, rilanciare lo stesso, la sua autonomia e la sua capacità legislativa, e non i suoi compiti gestionali. Ritengo, quindi, che si rischia di affrontare in modo distorto un problema reale, molto complesso, sul quale il Parlamento si dovrà pronunciare nei prossimi mesi, per cui ciascuno di noi avrà modo di esprimere più compiutamente le proprie opinioni.

Rivolgendomi all'onorevole Ciaffi, che è stato ottimo relatore per la legge n. 142, osservo che il disegno di legge n. 750, secondo l'opinione non soltanto mia, ma anche, credo, del Governo, di altri parlamentari e del relatore al Senato Murmura, dopo l'approvazione della legge n. 142, con il suo capo VII, deve essere rivisitato. Se ho compreso bene, il Governo non intende presentare emendamenti, ma collaborare per la definizione di un testo che tenga conto delle disposizioni contenute negli articoli 22 e 23 della legge n. 142, che sono di assoluto rilievo e modificano una determinata impalcatura.

Non ritengo opportuno approfondire ora il merito degli interrogativi posti dall'onorevole Ciaffi in relazione alla riserva di legge prevista dall'articolo 22 della legge n. 142; mi sembra difficile non adempiere a quella previsione, per una normativa in materia di ordinamento dei servizi pubblici locali, che si proponga di tenere conto delle esperienze compiute ormai in quasi cento anni, visto che il testo legislativo di riferimento è ancora, come noto, la vecchia legge Giolitti del 1903. Certamente, occorre un'attenzione particolare su questo settore; però, mi pare difficile non individuare i servizi che il comma 2 dell'articolo 22 prevede che siano riservati, in via esclusiva, agli enti locali. E' difficile affrontare il tema senza dare

una risposta equilibrata e attenta ad un rinvio che il comma 2 dell'articolo 22 prevede a carico di una legge, che certamente non può non essere il disegno di legge n. 750.

Non so se ho risposto sufficientemente, ma anche su questo tema appassionante e delicato mi riservo, come ha suggerito il presidente, di esprimere compiutamente il parere della CISPEL in una memoria che

trasmetteremo alla Commissione nei prossimi giorni.

Ringrazio ancora il presidente ed i colleghi parlamentari.

**PRESIDENTE.** Siamo noi a ringraziarla, senatore Santini.

**La seduta termina alle 19,30.**

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

ALLEGATO N. 1.



**LEGA DELLE AUTONOMIE  
LOCALI**

00184 ROMA - VIA CESARE BALBO, 43  
TEL. 4740041 2/3 - FAX 463380

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI CONNESSI  
ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 8 GIUGNO 1990 n. 142

AUDIZIONE DELLA LEGA DELLE AUTONOMIE LOCALI

Roma I Commissione Affari Costituzionali della Camera  
17 luglio 1990

Delegazione composta :

On.le Enrico Gualandi, segretario nazionale

Claudio Simonelli, segretario naz.le aggiunto

Walter Anello, responsabile ufficio segreteria naz.le

Giuseppe Carpino, esperto

Loreto Del Cimmuto, esperto



## LEGA DELLE AUTONOMIE LOCALI

00184 ROMA - VIA CESARE BALBO, 43  
TEL. 4740041 2/3 - FAX 468360

La Lega nazionale delle Autonomie Locali ha espresso un giudizio complessivamente positivo - pur indicando le mancanze e gli aspetti negativi - sulla Legge di riforma dell'ordinamento locale.

La "Lega" rimarca soprattutto le potenzialità che la Legge, se coerentemente applicata, contiene sul terreno della modernizzazione degli Enti locali e della evoluzione del sistema delle autonomie.

Nel lungo iter parlamentare la "Lega" ha sempre mantenuto, anche nelle valutazioni critiche, un atteggiamento teso a portare contributi e proposte di cui ci pare che nel testo conclusivo si possano trovare ampi echi.

In particolare la Lega delle Autonomie ha sempre insistito sulla esigenza di delineare un sistema delle autonomie nel quale le Regioni e gli Enti locali non siano più livelli separati e gerarchici ma diano vita ad un vero e proprio "sistema integrato".

L'applicazione della Legge 142/90 richiede, pertanto, grande attenzione normativa e che i vari adempimenti previsti fra Stato, Regioni, Province, Comuni corrispondano ad una visione coordinata: l'avvio della elaborazione degli statuti e dei regolamenti, l'attuazione della legislazione regionale in materia e le norme della legislazione nazionale devono saper raccordare gli adempimenti puntuali con il coordinamento dei vari soggetti interessati.

Solo così si potrà aprire una vera e propria fase costituente - prima tessera della riforma istituzionale - tramite un percorso condotto con unità e sinergia fra diversi e che si concluda con la esaltazione della autonomia e la valorizzazione delle specificità e delle differenziazioni delle varie realtà culturali e sociali del paese.

A questo fine, la Lega delle Autonomie Locali, al di là dell'apprezzamento per la positività e la grande tempestività delle audizioni in corso, ritiene importante prevedere la convocazione, nei prossimi mesi, di una Conferenza Nazionale delle Autonomie nella quale il Governo, il Parlamento e il sistema delle Autonomie regionali e locali si confrontino nella fase in cui ogni segmento dell'ordinamento deve dare corso agli adempimenti che la legislazione 142 richiede.

Entrando nel merito dei provvedimenti necessari all'attuazione compiuta dalla 142 la "Lega" richiama, qui di seguito, i nodi prioritari ed urgenti che la Legge nazionale deve sciogliere:

- 1) Nuova Legge di riforma della finanza locale e regionale, che si basi sul pieno riconoscimento della autonomia finanziaria e impositiva, definendo criteri di perequazione e garantendo i servizi locali indispensabili. La Legge 142, infatti, nella propria impostazione generale e in vari punti dell'articolato, presuppone, perchè la nuova normativa funzioni concretamente e a regime, la esistenza di una finanza autonoma, certa ed adeguata, al di là delle indicazioni generiche contenute nell'art. 54.

La mancata attuazione di questa riforma sul versante finanziario rischia di vanificare l'intero disegno di riassetto istituzionale.

A parere della "Lega" tale esigenza si pone con riferimento sia alla riforma della finanza locale che per quella regionale, a partire dalla revisione della recente Legge 158/90 sull'autonomia impositiva delle Regioni che non può considerarsi in armonia nè con le previsioni costituzionali nè con lo spirito della Legge 142;

2) analogamente occorre coordinare la normativa di riforma dell'ordinamento regionale con l'ordinamento delle autonomie locali, anche cogliendo l'occasione rappresentata dall'esame del ddl "Maccanico" attualmente all'attenzione del Parlamento;

3) in particolare sul terreno della programmazione, per una compiuta applicazione dell'art. 3 della Legge 142 e per il pieno dispiegarsi dei compiti di programmazione attribuiti agli Enti locali, è necessaria sia una revisione della legislazione delle Regioni in materia di procedure della programmazione, sia della stessa legislazione statale la quale, attualmente, non consente un reale concorso del sistema delle autonomie alla determinazione degli obiettivi e della programmazione dello Stato;

4) in coerenza con quanto sostenuto sopra è altrettanto urgente la definizione con Legge dello Stato del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali (art. 55);

5) al fine di garantire un tempestivo avvio del funzionamento degli Enti locali - secondo i nuovi criteri di responsabilità e di distinzione fra le funzioni di indirizzo e di controllo degli organi elettivi e i compiti di gestione amministrativa e manageriale dei dirigenti - va rapidamente presentata ed approvata la Legge per l'istituzione dell'Albo Nazionale dei Segretari Comunali Provinciali;

6) le nuove funzioni degli amministratori conseguenti all'applicazione della nuova normativa rendono necessaria una revisione della Legge 816/85 per definire un vero e proprio "Status giuridico ed economico" per gli amministratori stessi;

L'esame della riforma dell'ordinamento locale porta ad alcune considerazioni conclusive che, nella definizione di un sistema degli Enti locali dotato di piena autonomia e d'efficienza ed efficacia, chiama in causa la coerenza dell'intera produzione legislativa nei confronti del sistema delle autonomie.

In particolare, non sembra conciliabile con il nuovo ordinamento un sistema che si basi su una perdurante emanazione di provvedimenti di emergenza, di Leggi speciali, di procedure straordinarie, di finanziamenti eccezionali, che finisce per rappresentare una sorta di "ordinamento parallelo" che mortifica il funzionamento ordinario del sistema autonomistico.

Si allega **PROMEMORIA** contenente "proposte" da tenere in considerazione in sede di emanare Leggi dello Stato

**LEGA DELLE AUTONOMIE  
LOCALI**

00194 ROMA - VIA CESARE BALBO, 43  
TEL. 4740041 2/3 - FAX 468900

**PROMEMORIA**

Contenente "proposte" da tenere in considerazione in sede di emanande  
Leggi dello Stato

=====

**Articolo 23 Aziende speciali ed istituzioni**

Al comma 1 si afferma che l'azienda speciale è dotata di "autonomia imprenditoriale" il cui concetto porta a prefigurare una condotta gestionale finalizzata al conseguimento di un utile aziendale.

Tale affermazione pare contrastata dal vincolo contenuto nel successivo comma 4 che impone "l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi".

La formulazione richiede un opportuno chiarimento nel senso che le aziende speciali devono informare la loro attività avendo come obiettivo il risultato minimale di realizzare "almeno " il pareggio di bilancio.

**Articolo 32 Competenze dei consigli**

Tra gli atti fondamentali del consiglio sono indicati "i piani finanziari ed i programmi di opere pubbliche" senza alcun riferimento all'approvazione dei "progetti esecutivi". La formulazione deve intendersi, in senso lato, comprensiva dei progetti, ovvero deve riconoscersi che tali provvedimenti, in quanto attuativi di atti fondamentali del consiglio, sono attribuiti alla competenza della giunta?

Inoltre quali riferimenti interpretativi costituiscono i presupposti per distinguere, in materia di appalti, la competenza del consiglio (art. 32, comma 2, lettera m) da quella della giunta (art. 45, comma 2, lettera a)?

**Articolo 45 Deliberazioni soggette al controllo preventivo di  
legittimità**

E' stabilito (comma 1) che un controllo "eventuale" possa essere attivato dai consigli e dalle giunte "di propria iniziativa".

Secondo il Ministero dell'Interno (circolare n. 17102/127/1 del 7 giugno 1990, pag. 45) la disposizione deve intendersi che va riconosciuto al consiglio "il potere di chiedere la sottoposizione a controllo delle deliberazioni, non proprie, ma della giunta".

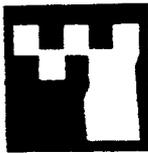
L'interpretazione ministeriale, si ritiene non condividibile stante la facoltà limitativa che il legislatore, invece, ha voluto riconoscere al consiglio delimitando il controllo "eventuale" alle fattispecie previste nei successivi commi 2 e 4.

**Articolo 11, commi 4 e 5:**

In caso di fusione tra Comuni inferiori a 5.000 abitanti il contributo straordinario erogabile per 10 anni dovrebbe essere definito in misura certa (es. in misura percentuale fissa dei trasferimenti statali complessivamente spettanti per l'anno immediatamente precedente).

**Articolo 46, comma 11:**

Il controllo di legittimità del bilancio e del consuntivo, esteso alla verifica della coerenza interna degli atti e della corrispondenza tra i dati contabili e quelli delle deliberazioni e della relativa documentazione, necessita di essere compiutamente ed organicamente coordinato con la futura legge sull'ordinamento contabile specialmente per le azioni attivabili, in sede di giudizio di conto, da parte degli organi regionali di controllo, nei casi di accertati disavanzi di amministrazione e di gestione ed ai fini di possibili giudizi di responsabilità.



CISPEL  
Confederazione  
Italiana  
Servizi  
Pubblici  
Enti  
Locali

ALLEGATO N. 2.

Roma 5 luglio 1990

Alle Aziende ed Enti associati

Alle Federazioni di categoria

Alle Cispel Regionali

Ai componenti il Consiglio  
Generale confederale

Loro Sedi

Oggetto: parere del consulente legale della Cispel sull'attuazione della legge 8 giugno 1990 n. 142 sul "Nuovo ordinamento delle autonomie locali". Profili riguardanti le aziende speciali e l'ordinamento dei servizi pubblici locali.

Con l'entrata in vigore della nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali, sono stati introdotti anche alcuni principi innovativi che dovranno orientare la nuova disciplina dei servizi pubblici degli Enti Locali e, in particolare, delle aziende speciali.

Sono stati posti -in specie dopo la 34<sup>a</sup> Assemblea Generale di Sorrento del 5 e 6 giugno scorso- alcuni interrogativi, di rilevanza pratica ed operativa, in merito agli effetti giuridici immediati prodotti dalla normativa di principio della legge generale sulle autonomie locali.

Per dare una prima risposta a tali interrogativi, gli uffici della Cispel hanno richiesto un parere, al consulente legale, avvocato Costantino Tessarolo, dove vengono esaminate, le questioni riguardanti specifici profili applicativi della legge n. 142, come quelli concernenti la rappresentanza legale, gli atti sottoposti a controllo, la decorrenza degli effetti della personalità giuridica, l'applicabilità immediata delle norme sulla nomina e sulla revoca degli amministratori, sul diritto di informazione dei consiglieri, sulla responsabilità degli amministratori e dei dipendenti, il controllo dei Co.Re.Co., i consorzi.

Riportiamo, in allegato, la nota dell'avv. Tessarolo.

Cordialmente.

Al Segretario Generale  
Dott. Ario Rupeni

Il Presidente  
Sen. Benzo Santini

La normativa applicabile alle Aziende speciali dopo l'entrata in vigore della l. 8.6.1990, n° 142.

L'art. 23.5. 1. n° 142/90 prevede che, nell'ambito della legge, l'ordinamento e il funzionamento delle Aziende speciali sono disciplinati dal proprio statuto e dai regolamenti.

La materia relativa all'ordinamento e al funzionamento delle Aziende speciali è stata, dunque, dall'art. 23.5., riservata alla legge.

La "**legge**" cui fa riferimento il detto art. 23.5. non è la l. n° 142/90 posto che la stessa non regola - fatte salve alcune specifiche eccezioni (v. infra) - la materia relativa all'ordinamento e al funzionamento delle Aziende speciali.

L'espressione "**nell'ambito della legge**" deve, pertanto, considerarsi come un rinvio ad una legge futura, diretta, appunto, a disciplinare l'ordinamento e il funzionamento delle Aziende speciali (a cui dovranno, poi, uniformarsi statuto e regolamenti dell'Azienda).

Ne consegue che, fintanto che una "**nuova**" legge non interverrà a regolare la suddetta materia, la "**riserva di legge**" contenuta nell'art. 23.5. non può non essere intesa se non nel senso della permanenza in vigore, sino all'emanazione della "**nuova**" legge, delle norme legislative preesistenti e, in particolare, di quelle contenute nel t.u. 15.10.1925, n° 2578 e nel d.p.r. 4.10.1986, n° 902.

La conferma di quanto sopra la si rinviene nel fatto che, a differenza di quanto è stabilito per lo statuto dell'ente locale (art. 59.1.), la l. n° 142/90 non prevede alcun termine per l'adozione dello statuto dell'Azienda speciale.

Il legislatore ha, invero, potuto stabilire un termine per l'adozione dello statuto dell'ente locale perchè il detto statuto può essere

adottato dall'ente locale entro il termine fissato dall'art. 59.1. Lo statuto dell'ente locale deve, infatti, uniformarsi ai "principi" stabiliti dalla legge (art. 4.1.) e questi "principi" sono direttamente dettati dalla l. n° 142/90 (art. 1.1.).

La mancata previsione di un termine per l'adozione dello statuto dell'Azienda speciale si giustifica, dunque, con la circostanza che il detto statuto non può essere adottato sino a quando non verrà emanata la legge che disciplinerà la materia relativa all'ordinamento e al funzionamento dell'Azienda e stabilirà i principi a cui lo statuto dovrà uniformarsi.

E', inoltre, da tener presente che, ai sensi dell'art. 23.5. cit., l'ordinamento e il funzionamento delle Aziende speciali devono essere disciplinati non solo dallo statuto, ma anche "dai regolamenti".

Anche tali "regolamenti" sono tenuti ad uniformarsi a quanto stabilito dalla legge ("nell'ambito della legge").

Peraltro, neppure per i "regolamenti" in questione la l. n° 142/90 prevede alcunchè, tanto è vero che nella stessa l. n° 142/90 non vi sono altre disposizioni che li riguardano.

Pure in questo caso è, quindi, giocoforza concludere che la "legge" cui fa riferimento l'art. 23.5. è una "legge futura" e che fino a che tale legge non verrà emanata rimarranno in vigore le preesistenti disposizioni legislative.

Le considerazioni che precedono inducono, pertanto, a ritenere che:

- La legale rappresentanza delle Aziende speciali compete tutt'ora al direttore delle stesse.

L'ult. co. dell'art. 4 t.u. n° 2578/1925 che, come noto, attribuisce al Direttore la rappresentanza legale delle Aziende speciali (cfr., altresì, l'art. 33, lett. a, d.p.r. n° 902/1986), è norma che, come la giurisprudenza riconosce da gran tempo, ha "carattere imperativo, in quanto mira a regolare in modo uniforme e certo i rapporti dei terzi con le Aziende municipalizzate evitando ogni difficoltà e dubbio in proposito" (cfr. Cass. 6.6.1973, n° 1627; Cass. 28.10.1961, n° 2451).

Trattandosi di una norma di carattere imperativo è allora evidente che l'abrogazione dell'art. 4, ult. co. t.u. cit. non può avvenire per via di interpretazione e, cioè, sulla base di una supposta incompatibilità tra la menzionata norma del t.u. del 1925 e l'art. 23.2. della l. n° 142/90.

Al riguardo è da ricordare che l'art. 23.2. si limita a includere tra gli "organi dell'Azienda" sia il Presidente che il Direttore e a stabilire che al Direttore "compete la responsabilità gestionale".

La l. n° 142/90, dunque, nulla dispone in merito alla rappresentanza legale dell'Azienda.

Nè argomenti in proposito possono trarsi dalla sola previsione che al Direttore "compete la responsabilità gestionale" dell'Azienda in quanto si tratta di attribuzione che già gli appartiene in base alle disposizioni del t.u. n° 2578/1925 e del d.p.r. n° 902/1986 (cfr. Cass. ss.uu. 9.11.1974, n° 3481) e che, perciò, nulla aggiunge, ma neppure toglie alle attuali competenze del Direttore.

In definitiva, quindi, per attribuire la rappresentanza legale dell'Azienda ad un organo diverso dal Direttore (presumibilmente al Pre-

sidente) occorrerà una nuova legge che, da un lato, espressamente abroghi l'art. 4 ult. co. del t.u. del 1925 e, dall'altro, espressamente preveda l'organo a cui la detta rappresentanza legale compete.

- Gli atti della Commissione amministratrice soggetti al controllo del Consiglio comunale sono tutt'ora quelli indicati nell'art. 16, 1° co. t.u. n° 2578/1925 e nell'art. 72, 1° co. d.p.r. n° 902/1986.

L'art. 23.6. della l. n° 142/90 attribuisce all'"ente locale" il compito di approvare "gli atti fondamentali" dell' Azienda, ma non specifica quali siano "gli atti fondamentali" su cui può esercitarsi il controllo comunale.

Anche in tal caso è, dunque, palese che il legislatore ha demandato ad una legge futura l'individuazione degli atti suddetti e che, pertanto, sino a che tale legge non verrà emanata il controllo comunale continuerà ad essere svolto sugli atti e con le forme previste dall'art. 16 t.u. n° 2578/1925 e dall'art. 72 d.p.r. n° 902/1986.

Per completezza, ma anche a conferma di quanto sopra precisato, va ricordato che l'art. 8 del d.d.l. n° 750 (che prevedibilmente sarà la "legge futura" cui si è fatto più volte cenno) elenca espressamente gli atti fondamentali che devono essere "approvati" dal Consiglio dell'Ente locale, individuandoli nel piano-programma, nel bilancio triennale ed annuale di previsione, nella relazione previsionale annuale e nel conto consuntivo.

- L'attribuzione alle Aziende speciali della personalità giuridica avrà concreto effetto quando sarà emanata la legge che disciplinerà l'ordinamento ed il funzionamento delle Aziende stesse.

Le disposizioni della l. n° 142/90 sulle Aziende speciali hanno carat

tere programmatico e non (salve le eccezioni di cui si dirà) immediatamente precettivo.

Ciò significa che la l. n° 142/90 si è limitata a dettare i principi a cui dovrà attenersi la futura legislazione sulle Aziende speciali, che sarà, quindi, tenuta (salva sempre la possibilità di esplicita deroga ex art. 1.3. 1. n° 142/90) a prevedere norme capaci di rendere concretamente operativi i principi suddetti.

In tal senso va, pertanto, letto l'art. 23.1. 1. cit. che prevede che l'Azienda speciale è ente strumentale dell'Ente locale "dotato di personalità giuridica".

Al riguardo è da tener presente che con il riconoscimento della personalità giuridica, l'Azienda speciale diverrà un soggetto di diritto distinto dal Comune e sarà, perciò, "terza" rispetto a questo.

I complessi problemi che da ciò conseguono (condizione giuridica del capitale di dotazione e del patrimonio aziendale, soggettività tributaria, rapporti giuridici con l'Ente locale, ecc.), non trovano alcuna soluzione nella l. n° 142/90.

Il che conferma che il riconoscimento della personalità giuridica riguarda le "nuove" Aziende speciali e cioè, in sostanza, quelle che verranno, per così dire, "disegnate" dalla "futura" legge che dovrà disciplinare il loro "ordinamento e funzionamento" e dare concreta attuazione al principio, affermato appunto dall'art. 23.1. 1. n° 142/90, che tali (nuove) Aziende sono (a differenza delle attuali) dotate di personalità giuridica.

E', ancora, da precisare, al fine di evitare ricorrenti equivoci, che la disciplina delle Aziende speciali non può essere contenuta negli statuti degli enti locali, che non possono modificare il vigente ordinamento.

Spetterà allo statuto "proprio" dell'Azienda (ed ai regolamenti), ex art. 23.5 l. n° 142/90, disciplinarne l'organizzazione ed il funzionamento (ovviamente nell'"ambito" della "nuova" legge). Lo "statuto" dell'Azienda viene proposto da questa, mentre l'Ente locale è chiamato ad approvarlo.

Nonostante che, come si è visto, la l. n° 142/90 demandi ad una futura legge la materia relativa all'"ordinamento e al funzionamento" delle Aziende speciali (e lasci, di conseguenza, in vigore le preesistenti disposizioni), vi sono, tuttavia, nella stessa legge n° 142/90 alcune norme che sono immediatamente applicabili alle Aziende speciali.

Tali norme sono quelle che riguardano:

a) La nomina e la revoca degli amministratori aziendali.

La nomina degli amministratori dell'Azienda speciale appartiene alla competenza del Consiglio comunale che la deve effettuare **"entro quarantacinque giorni dalla elezione della giunta o entro i termini di scadenza del precedente incarico"** (art. 32, lett. n, l. n° 142/90).

La disposizione in esame non contrasta con l'art. 5, 1° co. del t.u. n° 2578/1925 che deve, quindi, ritenersi tuttora in vigore (salvo la previsione dell'ult. parte, ma questo per effetto non dell'art. 32, lett. n, l. n° 142/90, ma della l. n° 154/1981).

Sempre in vigore devono, inoltre, considerarsi le disposizioni di cui ai commi 2,3,4 e 6 dell'art. 5 t.u. n° 2578/1925.

Implicitamente abrogato (ex art. 64.2. l. n° 142/90) è, invece, il 5° co. dell'art. 5 t.u. cit. che fissava in 30 giorni dall'elezione del sindaco e della giunta la nomina della C.A.

Va, inoltre, notato che, mentre il termine di 30 giorni previsto dal detto 5° co. dell'art. 5 t.u. era pacificamente considerato ordinario, quello di 45 giorni stabilito dall'art. 32, lett. n) l. n° 142/90 è

sicuramente perentorio, come si desume dal rinvio che quest'ultima disposizione fa all'art. 36.5. della medesima l. n° 142/90.

Infine, è da ricordare che nello statuto non dell'Azienda, ma in quello dell'Ente locale devono essere stabilite le "modalità" per la nomina e la revoca degli amministratori aziendali (art. 23.3., ult. parte, l. n° 142/90) e che sempre nello statuto dell'ente locale potrà essere disciplinata la "sfiducia costruttiva" degli amministratori stessi (art. 37.8. l. cit.).

b) Il diritto di informazione dei Consiglieri comunali (art. 31.5. l. n° 142/90).

L'art. 31.5. l. n° 142/90 attribuisce ai consiglieri comunali (e provinciali) il diritto di ottenere dagli uffici delle Aziende "tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato" (RT. 31.5. l. n° 142/90).

c) La responsabilità degli amministratori e dei dipendenti.

L'art. 7 del t.u. n° 2578/1925 prevede, come noto, che per l'accertamento delle responsabilità amministrative e contabili degli amministratori, del direttore e degli impiegati delle aziende speciali, "si applicano le norme della legge comunale e provinciale".

Atteso che la norma de qua prevede un rinvio c.d. "formale", è inevitabile ritenere che, a seguito dell'entrata in vigore della l. n° 142/90, non potranno più trovare applicazione le disposizioni di cui agli artt. 251 e sogg. del t.u. 3.3.1934, n° 383 (d'altra parte abrogato, ex art. 64.1. l. cit.), ma quelle "vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato" (art. 58.1. l. n° 142/90).

Il controllo del CO.RE.CO.

Per stabilire se gli atti delle Aziende speciali sono ancora soggetti al controllo dei CO.RE.CO. si devono tener presenti le seguenti norme della l. n° 142/90:

- a) art. 45: che attribuisce ai CO.RE.CO. il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni dei Consigli comunali e - a determinate condizioni - su quelle delle Giunte municipali.
- b) art. 49: che estende i controlli previsti per i Comuni e le Province alle USL, ai Consorzi, alle Unioni di Comuni e alle Comunità montane;
- c) art. 61.4.: che prevede che il capo III del titolo V della l. 10.2.1953, n° 62 conserva efficacia fino a quando le Regioni non avranno provveduto (lo dovrebbero fare entro 1 anno dall'entrata in vigore della l. n° 142/90) a "ricostituire" i CO.RE.CO. in conformità alle disposizioni contenute nella l. n° 142/90 e ad emanare la relativa regolamentazione legislativa.

A questo punto è da ricordare che l'art. 59, 1° co. della l. n° 62/1953 (collocato, appunto, nel capo III del titolo V della legge) attribuiva ai CO.RE.CO. nei confronti delle Province e dei Comuni il controllo di legittimità "deferito al prefetto ed alla G.P.A." dalle "disposizioni vigenti" alla data di entrata in vigore della stessa l. n° 62/1953. Da tale disposizione si deduceva la permanente vigenza dell'art. 17 t.u. n° 2578/1925 che conferiva al prefetto (e alla G.P.A.) il controllo sugli atti delle Aziende speciali. La abrogazione dell'art. 59., 1° co. della l. n° 62/1953 non può non avere comportato la conseguente abrogazione (ex art. 64.2. l. n° 142/90) dell'art. 17 t.u. cit. in quanto i "nuovi" CO.RE.CO. non esercitano più i poteri di controllo già deferiti al prefetto ed alla G.P.A. (tra i quali, come

visto, vi erano anche quelli sugli atti delle Aziende speciali), ma esclusivamente quelli ad essi attribuiti dalla l. n° 142/90 (art. 45).

D'altra parte l'art. 49 l. n° 142/90 non ha volutamente (come si desume dai lavori preparatori) esteso - diversamente da quanto fatto per USL, Consorzi, Unioni di Comuni e Comunità montane - alle Aziende speciali i controlli contemplati per gli atti dei Comuni e delle Province.

In ragione di ciò non pare, quindi, che possa essere messo in dubbio che ai "nuovi" organi di controllo previsti dalla l. n° 142/90 non è stata attribuita la competenza ad esercitare il controllo sugli atti delle Aziende speciali. Questo, peraltro, significa anche che, sino a quando le Regioni non avranno provveduto agli adempimenti disposti dall'art. 61.3. l. n° 142/90 nulla è modificato, e che gli attuali CO.RE.CO. sono legittimati ad esercitare il controllo sugli atti delle Aziende speciali ai sensi e secondo le modalità previste dall'art. 17 del t.u. del 1925.

Le considerazioni sopra svolte inducono, poi, a ritenere che anche l'ult. parte del 2° comma dell'art. 16 dovrà considerarsi tacitamente abrogato dal momento in cui le Regioni avranno provveduto agli adempimenti ad esse imposti dal citato art. 61.3. l. n° 142/90.

### Consorzi

L'art. 25.1., l. n° 142/90 ha espressamente esteso (sia pure con la riserva della loro compatibilità) ai Consorzi "le norme previste per le Aziende speciali di cui all'art. 23".

Anche i Consorzi assumeranno, pertanto, la natura giuridica di enti

strumentali degli enti locali dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto.

L'assimilazione tra Consorzi e Aziende speciali è, poi, in qualche modo, confermata dal fatto che anche i primi, come le seconde, devono avere un consiglio di amministrazione (artt. 25.5. e 23.3.) e che solo gli "atti fondamentali" di questo, com'è per il consiglio di amministrazione delle Aziende speciali, devono essere "approvati" (artt. 25.5. e 23.6.).

In sostanza, l'assimilazione tra Aziende speciali e Consorzi dovrebbe comportare il superamento dell'attuale struttura consortile (come desumibile dal t.u. del 1925 e dal d.p.r. n° 902/1986) che impone di considerare l'Azienda consortile l'organo-impresa del Consorzio destinata alla gestione del servizio assunto dal Consorzio stesso.

Vi sono, peraltro, nella stessa l. n° 142/90 altre norme (cfr. artt. 40, 49 e 52.11.) che mal si conciliano con la nuova configurazione giuridica delineata dal citato art. 25 e che tendono ad assimilare i Consorzi più che alle Aziende speciali, agli Enti locali.

In tale materia sembra, quindi, necessario un ulteriore intervento del legislatore che chiaramente definisca la natura giuridica e il ruolo dei Consorzi previsti dalla l. n° 142/90 ed elimini le contraddizioni contenute nella legge stessa.

Il tempo per tale intervento legislativo non manca, in quanto vi sono due anni per procedere alla revisione dei consorzi in atto, provvedendo, come dispone l'art. 60.1., alla loro soppressione o trasformazione "nelle forme" previste dalla l. n° 142/90.

E' il caso, infine, di precisare che, sino alla scadenza del termine predetto (che, comunque, non ha carattere perentorio), agli attuali Consorzi e Aziende consorziali continueranno ad applicarsi le preesistenti disposizioni legislative che li disciplinano.

Avv. Costantino Tessarolo

