

17

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 DICEMBRE 1990

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,40.

MARIO FRASSON, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. *(È approvato).*

Esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, « Ordinamento delle autonomie locali ».

Ho personalmente elaborato il seguente schema di documento conclusivo:

« CONSIDERAZIONI PRELIMINARI DELLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI AL DOCUMENTO CONCLUSIVO DELLA INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 142 DEL 1990 (ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI).

I. La Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati ha deliberato lo svolgimento di una indagine conoscitiva sui problemi concernenti l'applicazione della legge sull'ordinamento delle autonomie locali il 21 giugno 1990, immediatamente dopo l'approvazione parlamentare della legge e la sua pubblicazione (8 giugno 1990).

Si segnala tale circostanza, perché potrebbe essere indicativa di una tendenza, rivolta a promuovere il controllo politico del Parlamento sulla attuazione delle leggi, al momento stesso della loro entrata in vigore. Se la tendenza prenderà corpo e metterà radici, innoverà profondamente il tradizionale atteggiarsi del

potere legislativo nei confronti dell'impatto sociale ed istituzionale delle sue deliberazioni normative, e inciderà sulle relazioni tra Parlamento, Governo, ed amministrazione.

Fino ad oggi il Parlamento ha considerato che il proprio ruolo rispetto alla immissione delle leggi nella società e nell'ordinamento consista e si esaurisca nella preparazione, nella discussione e nella approvazione delle leggi. Se il Parlamento si è occupato dei problemi applicativi, ciò è avvenuto a distanza di tempo dalla entrata in vigore degli atti, raramente secondo una visione organica del tema della esecuzione delle leggi, e su sollecitazioni politiche specifiche, spesso contingenti.

Tuttavia, l'esperienza repubblicana italiana segnala fortemente la necessità che l'organo della legislazione segua l'applicazione di quanto delibera nell'uso del potere normativo, non esaurendosi la sua funzione con l'approvazione finale della legge. E questo è un dato ricorrente nella attuale fase evolutiva delle democrazie progredite.

Tale necessità non ha alcun punto in comune con ipotetiche, ed inammissibili, pretese del Parlamento di sostituirsi ai pubblici poteri che hanno il compito di applicare le leggi, l'amministrazione ed i giudici, le cui attribuzioni su questo piano sono esclusive ed al riparo da qualsiasi ingerenza del potere legislativo.

Il tema che si pone è di altro ordine, e riguarda una forma di controllo politico del Parlamento, mirante a prevenire fenomeni di disapplicazione o di falsa applicazione delle leggi, che spesso si lamentano, dei quali è responsabile il Governo, generalmente per inerzia: questi

fenomeni danno vita ad una vera e propria supplenza abusiva del legislatore, ad opera e vantaggio di chi, invece di applicare la legge, o la cancella, *tamquam non esset*, o ne applica una diversa, che il Parlamento non ha mai voluto.

II. La questione ha grande importanza dal punto di vista della democrazia politica nel regime repubblicano.

Di questo ci si convince agevolmente sul piano teorico e dei principi, se si tiene conto del fatto che nel Parlamento si proietta il pluralismo politico, mentre l'esecutivo è affidato alle sole mani della maggioranza di governo, e che i giudici sono esclusi dal rapporto di rappresentanza politica.

Sotto il profilo pratico, l'esperienza segnala assai frequentemente l'opportunità di tale forma di controllo politico del Parlamento: senza di esso le pressioni conservative dell'amministrazione spazzano ben presto via quanto possono del contenuto innovativo, o sgradito ad essa, delle leggi.

Non si devono coltivare, peraltro, eccessive illusioni sul valore risolutivo dell'intervento delle Camere così delineato.

La vita delle leggi nella regolazione dei fenomeni sociali ha sue proprie vicende, che ne determinano inevitabili evoluzioni; anche nel tempo immediatamente successivo alla loro entrata in vigore. E può accadere che la volizione del legislatore contenga in sé, in sue imperfezioni gravi o in vizi di velleitarismo, i germi di un fallimento anche subitaneo. A questi inconvenienti nulla può opporre il controllo politico del Parlamento sulla applicazione delle leggi.

Si deve tener conto inoltre di due fattori, che condizionano virtualmente tale funzione parlamentare.

Il primo è di ordine strutturale, e risale alla crisi della legge, quale manifestazione tipica della volontà generale dei pubblici poteri. Questo dato è stato posto più volte in evidenza, e richiede una riforma delle istituzioni che riconduca il Parlamento ed il suo atto tipico, la legge, alle condizioni politiche generali

proprie di un ruolo centrale del potere legislativo e delle sue volizioni nella società contemporanea, ruolo che viceversa appare oggi colpito da una decadenza progressiva.

Permanendo il fattore della crisi della legge, per cui la legge è tutto in teoria, e nulla in pratica, passando dal comando generalissimo alle minuzie del micro provvedimento, molti ostacoli e limiti intrinseci si frappongono all'affermarsi in incisività ed in importanza del controllo parlamentare di cui si tratta (e impongono comunque di selezionarne severamente l'uso).

Il secondo fattore è di tutt'altro ordine, rientra nella organizzazione concreta delle Camere, e quindi può essere preso in considerazione ed affrontato subito, con misure immediate che il Parlamento può agevolmente adottare, senza attendere nuove disposizioni costituzionali, ma anzi in qualche modo anticipandone il futuro divenire.

Il controllo politico sulla applicazione delle leggi è certamente opportuno ed utile, ma, a parte i limiti esposti, in sé insufficiente. Esso deve essere integrato mediante supporti permanenti, da istituire nell'ambito delle strutture serventi delle Camere, e destinati a rendere continuo, conformemente alle indicazioni che emergono dal controllo, il filtro parlamentare del rapporto tra legge e sua attuazione: almeno fin quando la innovazione legislativa sia così penetrata nel costume e nella *forma mentis* dell'agente amministrativo, del cittadino medio e delle forze sociali, nonché anche dei giudici, da assicurarne nel tempo la fedele e compiuta applicazione.

Si propone di creare, cominciando dalle leggi fondamentali rivolte a regolare durevolmente lo statuto dei pubblici poteri, e le relazioni tra essi ed i consociati, un *osservatorio permanente della Camera*, che cooperi alla applicazione piena e coerente di tali leggi esplicando monitoraggio a profitto degli organi della Camera, Commissioni permanenti, altre Commissioni e Giunte, e l'Assemblea quando lo richieda. Se ne gioverebbe

grandemente il rapporto di attenzione e di fiducia che deve legare la Camera con la pubblica opinione.

III. Tenuto conto delle considerazioni generali che precedono, possono essere intesi il significato ed il valore spettanti, in concreto, alla indagine conoscitiva sulla attuazione della legge sulle autonomie locali, indagine che ha rappresentato stimolo e caso rappresentativo riguardo a quelle considerazioni.

La riforma disposta con la legge n. 142 dell'8 giugno 1990, è stata quella più lungamente attesa, tra i provvedimenti istituzionali che disciplinano l'intero sistema del diritto pubblico positivo: di fatto, l'ordinamento degli enti locali, ora sostituito integralmente, si è conservato fino alla riforma, uguale ai lineamenti che vi sono stati impressi all'inizio della esperienza unitaria, salvo rifacimenti parziali, i più significativi dei quali risalgono addirittura al regime di governo autoritario.

Né l'avvento delle regioni a statuto ordinario ha scalfito sostanzialmente tale continuità, aggravandosi così il solco tra lo statuto delle autonomie locali da un lato, e le istituzioni amministrative repubblicane dall'altro.

È legittimo quindi presumere che le resistenze conservatrici siano molto forti, rispetto alla piena e completa attuazione della riforma, e che si annidino non soltanto nelle tradizionali roccaforti della burocrazia, ma anche all'interno delle forze sociali e politiche. Queste resistenze possono incidere assai in profondità nel tessuto istituzionale e civile della nuova disciplina delle autonomie locali, convergendo nell'effetto di contrastarne i valori più richiesti dallo sviluppo della società contemporanea.

Sotto questo profilo, il controllo politico del Parlamento, esercitato nelle forme della indagine conoscitiva nel senso che si è detto, può avere un ruolo corretto e decisivo.

DOCUMENTO CONCLUSIVO

1. La prima questione emersa nell'indagine conoscitiva concerne la natura

stessa della legge, che si autodefinisce « legge di principi » (articolo 1, comma 1), aggiungendo poi (comma 3) che, in forza dell'articolo 128 della Costituzione, tali principi non sono derogabili se non con espresse modifiche delle disposizioni della legge stessa.

Appare pertanto apprezzabile l'opinione, manifestata non senza contrasti nel corso delle audizioni, secondo cui si sarebbe in presenza di una legge « rinforzata » (anche se la Commissione, nell'esprimere questo apprezzamento, sottolinea la necessità di ulteriori approfondimenti).

Il richiamo all'articolo 128 della Costituzione è pertinente, poiché la disposizione costituzionale fissa l'autonomia degli enti locali, rinviando quanto alla definizione della loro disciplina non già genericamente alla legge (statale, o anche regionale), ma ai principi contenuti in « leggi generali della Repubblica », ai quali in particolare spetta di fissarne le funzioni.

D'altronde, indipendentemente dalla individuazione della natura della legge, in quanto legge di principi, si deve considerare l'atto dal punto di vista della immediata attuazione della Costituzione.

Sotto questo profilo possono valere le valutazioni fatte a proposito della legge sulla Presidenza del Consiglio e sull'ordinamento generale del Governo, e, specificamente, quelle contenute nel recente messaggio presidenziale di rinvio della legge sulla protezione civile, che attribuiscono significato formale a tale categoria di leggi.

La Commissione, indipendentemente dalle complesse questioni di ordine teorico richiamate, ritiene che l'amministrazione debba attenersi nella applicazione della legge n. 142 del 1990 ad un canone ermeneutico che conferisca valore preminente alle disposizioni della legge sulle autonomie locali anche in riferimento sistematico rispetto alle leggi vigenti (e non abrogate espressamente dalla stessa legge n. 142), e ritiene anche che il

Governo, ed anche il legislatore, debbano osservare rigorosamente il necessario *self-restraint* nelle rispettive competenze, e dunque contenersi nell'ambito della sola regolazione di principio.

Lo stesso limite deve ritenersi posto all'esercizio delle potestà normative regionali, per il riferimento fatto all'articolo 128 della Costituzione.

2. Strettamente collegato alla natura della legge sulle autonomie locali in quanto legge di principi, è il tema degli statuti dei comuni e delle province, che il nuovo ordinamento introduce quale fonte normativa costitutiva della disciplina di ciascun ente.

La Commissione condivide l'affermazione, fatta in particolare dall'Associazione nazionale dei comuni (ANCI) nel corso della indagine conoscitiva, del valore fortemente innovativo attribuito a tale fonte, che il legislatore espressamente distingue dal regolamento, secondo un criterio che deve presumersi sia riferibile alla natura della fonte, non già al suo contenuto od oggetto.

Lo statuto è fonte normativa rimessa alla deliberazione delle assemblee elettive degli enti locali, con un particolare procedimento e *quorum* aggravato, destinata ad integrare i principi della legge sulle autonomie, per dare vita alla disciplina del singolo ente, che viene quindi costituita secondo la tecnica tipica della delegificazione.

La Commissione richiama, in questo ordine di considerazioni, il valore che deve darsi alla volontà del legislatore, inequivocamente manifestata nelle disposizioni della nuova legge sulle autonomie locali, di superare lo schema istituzionale di un ordinamento unico degli enti, valevole per ciascuno, per passare invece ad una diversa regolazione, secondo la quale la identità della disciplina si restringe ai soli principi, ed è assicurata dalla legge (organica) dello Stato, mentre ogni ente locale in Italia completa con un suo atto la propria disciplina, che è quindi specifica e propria di ciascun comune e di ciascuna provincia.

Secondo la Commissione, peraltro, deve ritenersi che il sistema delle fonti sia aperto, vincolandosi ai soli principi del regime costituzionale repubblicano, che riserva la produzione delle fonti agli organi della rappresentanza, ne distingue la forza e l'ambito oggettivo in virtù del criterio della competenza, nel quale pure è compreso il principio della riserva costituzionale di legge.

Ne consegue che tra i principi posti dalla legge sulle autonomie locali, in particolare *ex* articolo 128 della Costituzione, e le norme degli statuti dei comuni e delle province, intercorre il rapporto di separazione, non di integrazione attuativa, che invece è posto riguardo ai regolamenti degli enti.

Pertanto, se gli statuti non possono disporre in contrasto con i principi, è perché l'ambito di competenza oggettivo è diverso, non già per un inesistente rapporto gerarchico tra le due fonti. Per questa stessa ragione, il legislatore può intervenire sui principi della legge, non sulle disposizioni.

È da condividere quindi quanto affermato nelle audizioni in senso contrario allo schema di statuti tipo, mentre si deve accogliere la definizione dello statuto come processo e non come atto puntuale che esaurisca il potere normativo dell'ente, che viceversa essendo frutto di delegificazione è intrinsecamente permanente.

La Commissione parimenti conviene sulla affermazione della necessità del carattere compiuto ed organico dell'ordinamento delineato dal singolo statuto, che rappresenta la sola corretta risposta alla esigenza, posta alla base della scelta di politica legislativa sugli statuti, di far corrispondere, attraverso la specificità degli statuti, l'ordinamento di ciascun ente alle condizioni sociali, economiche e civili della comunità amministrata.

Lo statuto dell'ente, parte costitutiva del suo ordinamento, ne vincola gli atti ed i procedimenti, in virtù del principio di legalità.

3. L'oggetto dello statuto si determina in coerenza con la definizione fin qui delineata, di essere parte costitutiva dell'ordinamento dell'ente, sul fondamento di un rapporto di delegificazione.

Ne consegue che, come è stato osservato nel corso delle audizioni, l'oggetto dello statuto comprende la regolazione delle relazioni tra gli organi dell'ente (da ricondursi, ma per sommaria approssimazione, ad una nozione in senso lato di « forma di governo » dell'ente), l'organizzazione degli uffici, la disciplina dei procedimenti, e delle funzioni svolte non direttamente, i rapporti con i cittadini, la partecipazione.

Ne sono invece inequivocabilmente escluse sia la materia tributaria, sia quella elettorale.

Quanto alla potestà tributaria, è pacifico che per essa soccorra la riserva costituzionale di legge (statale). Ma, nella ipotesi già in parte attuale, della statuzione della autonomia finanziaria degli enti locali attraverso la potestà impositiva, rientra con certezza nell'oggetto degli statuti la disciplina delle forme, dei procedimenti, e dei vincoli pertinenti eventuali fattispecie di discrezionalità riconosciute agli enti, poiché nella materia tributaria la più penetrante espansione del principio di legalità è non solo opportuna, ma anche l'indispensabile corollario di numerosi principi costituzionali (uguaglianza, democraticità, imparzialità nell'amministrazione): e bisogna tener fermo il dato secondo cui lo statuto dell'ente locale è garanzia del principio di legalità, e la relativa competenza, rientrando nel quadro generale della delegificazione, deve assumersi come competenza ad esercizio vincolato.

Quanto alla disciplina elettorale, conviene ricordare che il legislatore, pur rinviando ad un momento successivo rispetto a quello della riforma istituzionale il proprio intervento, con la fissazione di nuove regole in materia, ha però mostrato di respingere la proposta di riconoscere agli enti una qualsiasi potestà dispositiva al riguardo.

4. La Commissione conviene con l'affermazione, fatta durante le audizioni, dell'opportunità che l'oggetto degli statuti degli enti locali comprenda istituti e principi della recente legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990).

La Commissione ritiene di sottolineare con forza questo dato, nella convinzione che si tratti di un tema per il quale il giudizio di opportunità sia comprensivo anche di elementi di obbligatorietà.

La legge sul procedimento amministrativo costituisce il tentativo più organico e determinato compiuto in oltre un secolo della vita unitaria dello Stato di collocare l'esercizio dei pubblici poteri sul piano di una soddisfacente attuazione pratica del principio di legalità nel campo dell'amministrazione, dove con più stenti si è potuto affermare in linea teorica, e dove tuttora si attarda grandemente quanto ad applicazione concreta e puntuale.

La Commissione deve ricordare altresì che la legge sul procedimento amministrativo, così inquadrata nel suo significato generale, è un atto rivolto a garantire la protezione dei diritti del soggetto privato, nell'ambito dello Stato amministrativo quale si è venuto a delineare sempre più espansivamente lo Stato repubblicano, nonché la moralità nell'attività dell'amministrazione, la quale, esentata dai vincoli che opportunamente fissa questa legge, continuerà ad arrogarsi l'arbitrio di non decidere se non vuole decidere, e di decidere secondo presupposti dei quali rifiuta di dare conto al destinatario dell'atto e ad ogni forma di controllo sociale del potere, e sovente persino al giudice.

La Commissione infine richiama due dati, che valgono a sottolineare ulteriormente la assoluta necessità di una compiuta e puntuale introduzione delle disposizioni della legge sul procedimento amministrativo negli statuti dei comuni e delle province della Repubblica.

Il primo dato si riferisce alla straordinaria quantità ed importanza delle attribuzioni amministrative degli enti lo-

cali, ai quali è stata trasferita una parte crescente di tali poteri dello Stato (ed ora anche delle regioni).

Il secondo dato sta nella accentuata politicità dei comuni e delle province, che d'altra parte è conseguente alla base materiale della democrazia repubblicana, e quindi è un dato indefettibile dell'ordinamento dei pubblici poteri. Ma proprio per questo, la introduzione di vincoli che debbano risalire alla imparzialità ed alla legalità formale dell'azione amministrativa, è carattere ugualmente necessario dell'ordinamento degli enti.

5. Una menzione a parte merita il parere dei rappresentanti delle province (UPI) sugli statuti, poiché si tratta di quegli enti locali che la nuova disciplina delle autonomie rinsalda in una visione democraticamente avanzata, consolidandone le funzioni ed i poteri, e, respinta la suggestione di alcune forze politiche che ne avrebbero voluto la soppressione, ne fa il solo ente intermedio centro di reali ed incisive competenze tra comune e regione.

Queste considerazioni, che saranno ancora riprese in seguito, sono sottolineate dalla Commissione, anche perché convergono nel reagire ad una opposta tendenza, visibile fino a qualche tempo addietro soprattutto nella legislazione regionale, secondo la quale tra comuni e regioni viene ad interpersi una rete di enti a derivazione indiretta, che rovescia da un lato il principio della riserva delle funzioni amministrative regionali agli enti locali (comuni e province), e incoraggia da un altro lato la occupazione indebita di pubblici poteri da parte dei partiti, vecchi e nuovi.

Le indicazioni fornite dai rappresentanti delle province meritano, nel loro insieme, il consenso e il sostegno della Commissione.

Si pongono in evidenza i criteri e le modalità per la scelta eventuale di soggetti non appartenenti ai consigli da eleggere nelle giunte; la regolazione (ulteriore) delle competenze degli organi esecutivi (presidente e giunta); le proce-

sure per l'esercizio del potere presidenziale sostitutivo di preposizione agli enti strumentali; i criteri per la definizione dei regolamenti; la disciplina degli uffici tecnici, degli altri uffici e dei servizi (per questi ultimi, l'opzione, pure da farsi negli statuti, tra le diverse forme di gestione consentite, da correlarsi in generale alle diverse tipologie di servizi); la predisposizione di criteri, di principi, al fine di un corretto esercizio del potere regolamentare.

È da notare, non solo evidentemente per le province, che gli statuti degli enti locali provvedono anche a delimitare i confini entro i quali è legittimo l'esercizio dei poteri delle maggioranze politiche, ed oltre i quali è invece opportuno che siano tutte le forze rappresentative degli interessi organizzati a cooperare nell'assunzione delle deliberazioni degli enti.

6. Per ciò che concerne la partecipazione, si sottolinea l'interesse manifestato dai rappresentanti dei sindacati per l'istituto del difensore civico, previsto dalla legge, e le indicazioni di contenuto che la Commissione rileva con favore, individuandole come corretta proiezione applicativa dello spirito e della lettera delle norme relative.

In particolare, si segnala l'opinione, che pure la Commissione condivide, secondo cui gli statuti non possono non contenere la disciplina della figura del difensore civico, nonché la previsione delle condizioni strumentali ed organizzative indispensabili per il funzionamento dell'ufficio.

7. Per ciò che concerne l'attribuzione delle funzioni ai comuni ed alle province, e la ripartizione di esse tra le due categorie di enti locali, si sono manifestate opinioni diverse nel corso delle audizioni.

Riguardo a tali diversità di opinioni, e salvo gli opportuni approfondimenti che anche la prassi consentirà, la Commissione ritiene possibile ad ogni modo stabilire i seguenti punti fermi:

a) il comune è organo a competenza generale, tendenzialmente rappresentativo

di ogni interesse della comunità residente nel suo territorio, salvo quelle che la Costituzione devolve allo Stato o alle regioni, e fatto sempre ugualmente salvo il regime delle libertà individuali e collettive;

b) il comune non dispone necessariamente di qualsiasi attribuzione che la legge non abbia espressamente devoluto ad altro soggetto, ma la generalità delle competenze comunali è certamente principio valido per la interpretazione della legge statale, e per la legislazione regionale concorrente, mentre è controverso il tema di eventuali limiti impliciti alla legge statale a garanzia della sfera di competenza dei comuni;

c) la provincia dispone delle attribuzioni contenute nella nuova legge sulle autonomie locali, ed è destinataria di quelle precedentemente affidate agli enti territoriali intermedi tra il comune e la regione.

8. L'innovazione contenuta nella legge sulle autonomie locali, che ha introdotto la figura della area metropolitana, comporta problemi molto delicati di interpretazione.

A tali problemi interpretativi devono attendere con grande cura e coordinamento sia il Governo, sia le regioni, sia gli stessi enti locali interessati. La piena collaborazione tra essi, nel compimento degli atti istitutivi delle singole aree metropolitane deve essere assicurata senza alcuna incertezza o remora: e proprio questa è la prima indicazione che la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati sente di dover dare su questo punto centrale della riforma delle autonomie locali.

L'area metropolitana non deve essere considerata come una variante dell'ente provincia, principalmente per il fatto della coincidenza, nel governo di essa, del dato della programmazione e del dato della gestione.

Nel corso dell'indagine è stata avvertita la preoccupazione, che la Commissione condivide, del peso invasivo che

l'area metropolitana potrebbe esercitare sulle relazioni tra i poteri intraregionali, e quindi di un rischio di distorsione dello sviluppo economico e sociale della intera regione.

Ma questo elemento non è generato dalla istituzione della figura dell'area metropolitana, bensì preesiste ad essa. La istituzione dell'area lo pone semplicemente in (ulteriore) evidenza, e fornisce altresì uno strumento istituzionale corretto ed efficace, se adoperato nel modo giusto, per fronteggiare le virtuali attitudini del fenomeno sociale sottostante di influenze negative, ed anzi farne un fondamentale supporto di pianificazione, e di riduzione degli squilibri.

Sotto questo profilo, la Commissione ritiene che sarà decisiva la cooperazione tra Governo e regione nella definizione della disciplina delle aree metropolitane, e, nel merito, segnala la necessaria osservanza dei seguenti principi direttivi:

a) *principio di flessibilità*, in virtù del quale la disciplina istitutiva deve ispirarsi alla esigenza della sperimentazione, con la previsione anche di moduli per il progressivo adattamento, svincolati dalla complessità dei procedimenti formativi della disciplina stessa;

b) *principio di specialità*, che deriva dalla espressa previsione legislativa della atipicità delle singole aree metropolitane, ciascuna determinata da singole condizioni storiche, economiche, culturali e sociali;

c) *principio del decentramento*, che implica la necessità di impedire concentrazioni di interessi, e congestione di strutture, sia all'interno dell'area metropolitana, sia a danno delle aree cosiddette marginali, ed altre aree regionali, immediatamente limitrofe o comunque collegate da interrelazioni materiali;

d) *principio di funzionalità*, secondo cui le singole parti del territorio dell'area metropolitana devono rivelarsi suscettibili di vocazione ad usi determinati e prioritari, svolgendo ciascuna un ruolo non indifferenziato nella pianificazione della gestione e dello sviluppo dell'intera area.

Ulteriori complessi problemi si pongono in relazione al procedimento per la disciplina dell'area metropolitana.

In generale, la Commissione ritiene che i principi desumibili dalla legge in materia siano essenzialmente due, il principio di collaborazione ed il principio della competenza, che devono considerarsi tra di loro complementari.

Ciò premesso, la istituzione dell'area metropolitana compete essenzialmente alla regione, mentre l'intervento del Governo si svolge entro un ambito definito dal fine di garanzia del principio di legalità, e dell'attuazione della volontà del legislatore statale in ordine alla creazione dell'area metropolitana.

Governo e regione devono cooperare (principio di collaborazione) per la piena valorizzazione delle autonomie locali, per la esplicazione dei principi prima ricordati (flessibilità, specialità, decentramento, funzionalità), e per una adeguata provvista di mezzi finanziari e strumentali.

9. La parte dedicata dalla legge ai servizi, ed alla loro disciplina tecnico-funzionale, appare non meno innovativa di altre, e potrà rivestire un notevole interesse per la sperimentazione e la modellistica istituzionale delle nuove delimitazioni e dei nuovi equilibri tra la sfera dei pubblici poteri e l'intervento del soggetto privato, che è un tema di generalissimo interesse nel dibattito politico e sociale contemporaneo.

La Commissione condivide il giudizio, secondo cui, nel nuovo ordinamento, il comune si dedica ai servizi organizzati secondo il principio della funzionalità imprenditoriale, osservando quindi la netta separazione tra politica ed amministrazione, e definendo il fine delle attività socialmente rilevanti dei servizi, non come elemento di qualificazione degli enti, ma come limite alla imprenditorialità (limite relativo, non assoluto).

La forma della società per azioni viene ammessa come forma ordinaria e non eccezionale, subordinata agli indirizzi fis-

sati dai consigli elettivi e sottoposta al controllo della sola gestione.

Per ciò che concerne le aziende speciali, la legge n. 142 non ha abrogato la legislazione vigente, ma l'ha integrata con le disposizioni in essa contenute, che sono immediatamente applicabili: in particolare, ma non soltanto, in tema di nomina e revoca degli amministratori, di diritto di informazione dei consigli comunali e di responsabilità di amministratori e di dipendenti.

Sono rimaste isolate le opinioni, espresse nel corso delle audizioni, sulla partecipazione alla gestione dei servizi da parte degli utenti, e sulla opportunità di escludere ogni intervento delle autonomie locali dalle attività rivolte ai consumi sociali, che dovrebbero invece essere riservate ai soggetti privati, mentre i pubblici poteri dovrebbero limitarsi a fissare fini ed obiettivi. La Commissione rileva la impraticabilità pratica della prima ipotesi, e la radicale inammissibilità della seconda.

10. Da più parti, e in particolare da rappresentanti delle autonomie locali, è stata lamentata la esclusione, in virtù dell'articolo 25, comma 6, della legge, della possibilità di costituire più di un consorzio tra comuni e province. Indipendentemente dall'esatto significato della norma richiamata, la Commissione fa comunque propria l'osservazione del Vicepresidente on. Ciaffi, che ha obiettato a questa critica la possibilità di istituire comunque consorzi polifunzionali, oltre alla facoltà di ricorrere ad apposite convenzioni.

Per quanto concerne la previsione contenuta nell'articolo 25, comma 1, che estende ai consorzi le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 23 della legge stessa, i rappresentanti della CISPEL hanno osservato che la nuova disciplina sembra condurre a ritenere superata l'attuale disciplina della struttura consortile, che impone di considerare l'azienda consortile l'organo-impresa del consorzio destinato alla gestione del servizio assunto dal consorzio medesimo.

Ma, prosegue il ragionamento dei rappresentanti della CISPEL, altre disposizioni della legge sembrano tuttavia contraddire il principio: ne conseguirebbe l'opportunità di un successivo intervento chiarificatore del legislatore.

Ma pur convenendo su tale opportunità, che comunque sussisterebbe, e d'altronde sono in corso di esame parlamentare alcune iniziative in materia, la Commissione osserva che i rappresentanti della CISPEL non hanno sufficientemente tenuto conto del principio, evidente nelle disposizioni della legge n. 142 sulle forme associative e sulla cooperazione tra enti locali per la gestione dei servizi di pubblico interesse, rivolto a liberalizzare in massimo grado i vincoli e gli schemi al riguardo vigenti.

11. In tema di accordi di programma, da qualche parte è stato rilevato che sussistono alcune difficoltà applicative delle disposizioni della legge n. 142, soprattutto nel caso di mancato raggiungimento della unanimità da parte degli enti interessati.

La Commissione condivide questa preoccupazione, se però si circoscrive alle fattispecie in cui l'impedimento, dovuto alla mancata unanimità, provoca la paralisi nell'esercizio di funzioni collegate proceduralmente, il cui espletamento è essenziale per assicurare beni vitali ed urgenti alla collettività. La Commissione indica al Governo questa come la via corretta per risolvere i problemi, recentemente male affrontati nel caso della fornitura di acqua potabile alla città di Napoli, e che la Camera è stata costretta a respingere per la evidente incostituzionalità del relativo decreto-legge.

Altra questione sollevata riguarda la mancata previsione di interventi sostitutivi, qualora la parte inadempiente sia lo Stato. A questo aspetto, ed anche ad altri, la Commissione deve tuttavia affermare che eventuali lacune della legge n. 142 sulle autonomie locali, prima di ogni ulteriore intervento legislativo, possono essere utilmente colmate con le disposizioni aventi oggetto uguale o affine della

legge n. 241, sul procedimento amministrativo, quando ciò si riveli possibile nella interpretazione sistematica delle norme.

12. I rappresentanti delle comunità montane (UNCME) hanno sollevato, in conseguenza della abrogazione della legislazione in materia di classificazione dei comuni montani, disposta dalla legge, il problema dei comuni non montani inseriti dalla legislazione regionale nelle comunità montane in quanto funzionali all'omogeneità della zona. L'UNCME ha inoltre posto la questione della individuazione delle funzioni della comunità montana, a cui l'articolo 29, comma 2, della legge attribuisce l'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o di funzioni delegate ai comuni dalle regioni.

La Commissione osserva al riguardo che la disciplina essenziale di tali enti non può che essere unitaria, essendo inammissibile il suo frazionamento tra soggetti diversi. Ciò posto, è augurabile che le regioni coordinino la loro legislazione con i principi posti dalla legge sulle autonomie locali, e che il Governo tenga conto del rilievo materiale dell'ambito di competenza delle singole comunità montane per gli atti conseguenziali, ed in primo luogo ai fini della somministrazione delle risorse finanziarie.

13. Per ciò che concerne la ripartizione delle competenze tra gli organi costituzionali degli enti locali, ma in particolare dei comuni, sono state sollevate numerose questioni interpretative, rispetto alle quali la Commissione afferma, preliminarmente, la necessità di osservare comunque la specifica competenza del consiglio nella deliberazione degli atti generali, riservandosi alle giunte ogni altro provvedimento. Da questa premessa derivano alcune conseguenze e chiarimenti che la Commissione indica con riguardo a quesiti sollevati nel corso delle audizioni.

Non è ammissibile la figura della delega da parte del consiglio alla giunta, per determinate competenze o per determinati atti, nemmeno se accompagnata

dalla previsione di ratifica consiliare: il principio che presiede alla devoluzione di competenza non è derogabile, e soprattutto non è disponibile da parte del consiglio.

La competenza del consiglio non subisce alterazioni in rapporto alle modalità di convocazione, né quando si ponga in relazione di continuità con la legislazione previgente, come nei casi, ad esempio, delle variazioni di bilancio e degli storni di fondi all'interno della spesa corrente.

L'istituto della sfiducia costruttiva, secondo alcuni, sarebbe incompatibile con l'accettazione delle dimissioni. La Commissione condivide questa affermazione, naturalmente osservando che la comunicazione al consiglio delle dimissioni dell'amministrazione in carica integra la fattispecie di cui all'insediamento del consiglio dopo il suo rinnovo elettorale.

La nuova legge rivede radicalmente la figura amministrativa dell'assessore, che si restringe sostanzialmente a quella di membro della giunta, per il resto essendo eventuale l'affidamento di compiti amministrativi, per i quali sono invece competenti, tra gli organi costituzionali dell'ente locale, il sindaco e la giunta.

La diversa devoluzione di competenze agli assessori si riflette nella virtuale espansione del rapporto di collaborazione tra il sindaco, e la stessa giunta, e gli uffici. A questi ultimi spettano compiti determinati secondo il criterio residuale, ossia tutti quelli che non siano espressamente attribuiti agli organi costituzionali dell'ente. Questa affermazione fatta dai rappresentanti dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali nel corso delle audizioni può essere condivisa, nel limite del rispetto della distinzione tra sfera della responsabilità politica e sfera delle attribuzioni amministrative compiuta dalla legge sulle autonomie locali.

14. In tema di nuova disciplina dei controlli, la Commissione rileva che la nuova legge ha voluto accentuare le garanzie per il perseguimento del fine di legalità, ed a questo dato vanno rappor-

tati tutti i problemi interpretativi sorti, e che potranno sorgere in seguito.

Ne consegue che la normativa in questione debba intendersi immediatamente applicabile, ed il rinvio alla legislazione regionale risolversi in (ulteriore) disciplina organizzatoria e funzionale dei comitati di controllo. Inoltre, la figura del coordinamento regionale va intesa nel senso di favorire la uniformità di indirizzo nella giurisprudenza del controllo, e non nel senso di attenuare l'indipendenza dei singoli organi di controllo, che è la prima garanzia per il perseguimento del principio di legalità.

La individuazione delle categorie degli atti da sottoporre al controllo deve peraltro intendersi tassativa, e dunque non si possono accogliere interpretazioni estensive o analogiche, miranti a slargarne i confini oggetti oltre quelli posti dal legislatore.

Per il pieno rispetto del principio che si è richiamato, deve ritenersi indispensabile che ai capigruppo consiliari siano inviate le deliberazioni della giunta per il controllo eventuale nel testo completo, mentre non sia necessaria la riproduzione dei pareri tecnici, qualora la giunta modifichi precedenti deliberazioni per aspetti non sostanziali.

15. La disciplina del rapporto di impiego ha suscitato considerazioni contrastanti, osservandosi da alcuni il carattere positivo della estensione della contrattazione anche alle norme sullo stato giuridico, ed obiettandosi da altri che tale estensione inciderebbe negativamente sulla unitarietà della disciplina del rapporto del pubblico impiego, e priverebbe il Parlamento di poteri che invece si sono voluti sempre riservare ad esso.

La Commissione ritiene che una valutazione definitiva potrà farsi correttamente solo a distanza di tempo, e quindi tenendo conto anche della esperienza che sarà stata acquisita. La Commissione deve peraltro rilevare che la cosiddetta legge quadro sul pubblico impiego ha subito dalla sua entrata in vigore non poche e non lievi deroghe, vuoi per

iniziativa del Governo, vuoi per responsabilità del Parlamento, e che quindi coincideranno sia la maturazione di un meditato giudizio sul rendimento della disciplina introdotta con la legge n. 142 del 1990, sia l'affermarsi della necessità di un riesame critico globale della disciplina del rapporto del pubblico impiego.

La Commissione condivide quanto affermato sulla opportunità che gli statuti degli enti, ed i regolamenti, osservino in materia moduli di flessibilità, applicando tutti i suggerimenti della moderna scienza dell'amministrazione.

16. Per quanto attiene alla dirigenza dell'amministrazione degli enti locali, la Commissione condivide la tesi secondo la quale essa è sottratta alla contrattazione, rientrando sotto tale profilo nella disciplina generale della dirigenza.

La Commissione ribadisce il valore di principio che spetta alla distinzione introdotta per la prima volta dal legislatore tra sfera della responsabilità politica (indirizzare e controllare), e sfera della responsabilità amministrativa (gestire). La Commissione condivide inoltre l'opinione secondo la quale le norme conseguenti da tale netta e rigorosa distinzione sono immediatamente applicabili, salvo le migliori ed ulteriori specificazioni che potranno essere introdotte dagli statuti: ad esempio, sono immediatamente vigenti le disposizioni che attribuiscono ai dirigenti amministrativi la presidenza delle commissioni di concorso e delle gare di appalto.

Contrariamente all'opinione manifestata dai rappresentanti dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali, la Commissione ritiene altresì che la disciplina delle nuove responsabilità dei dirigenti amministrativi, delimitata dalla ridefinizione della sfera della responsabilità politica, debba estendersi a tutti i comuni, senza alcuna eccezione per classi o categorie di enti.

È del tutto evidente, per ciò che concerne le responsabilità dei dirigenti amministrativi, che ad ogni livello di

attribuzioni gestionali, corrisponde pari livello di responsabilità.

17. Nella nuova disciplina degli enti locali, il segretario comunale (provinciale) resta confermato nel ruolo di vertice dell'organizzazione amministrativa. Il segretario inoltre è posto alle dipendenze funzionali del vertice politico dell'ente.

Il parere di conformità da apporsi alle deliberazioni dell'ente manifesta l'avvenuta estrinsecazione dei vari pareri tecnici degli uffici, la cui responsabilità generale risale al segretario: l'atto ha natura di parere sulla legittimità. Le relative norme entrano subito in vigore, senza essere in questo subordinate alla successiva disciplina degli statuti (e dei regolamenti).

18. Nel corso delle audizioni si è registrato un largo favore per la effettiva attuazione del principio dell'autonomia impositiva degli enti locali, che la legge n. 142 si limita ad enunciare: la Commissione si limita a porre in evidenza questo dato, non rientrando esso in senso stretto nell'oggetto della indagine conoscitiva, che comprende le questioni relative alle norme della nuova disciplina delle autonomie locali, suscettibili di immediata attuazione.

Fin quando la finanza locale sarà nella sua parte prevalente di trasferimento, sarà criticata la norma che fissa il termine perentorio del 31 ottobre per l'approvazione dei bilanci preventivi, a causa della incertezza sulle risorse disponibili.

La Commissione ha condiviso questa riserva esclusivamente per l'anno in corso, a causa della difficoltà di dare esecuzione alla norma nel breve tempo intercorso dalla sua entrata in vigore, e, conseguentemente, ha concorso a sostenere lo slittamento del termine al 31 dicembre, data alla quale le risorse in questione sono quantificate in via definitiva.

In futuro tuttavia sarà opportuno che il rispetto del termine sia mantenuto senza incertezze, poiché da un lato la previsione sarà di fatto assicurata dalle

comunicazioni disponibili, e perché in ogni caso sarà possibile ricorrere al mezzo della nota di assestamento, come fin d'ora è stato suggerito dal sindaco della capitale.

La Commissione raccomanda il massimo rigore nell'obbligare gli enti al puntuale rispetto delle norme sui rendiconti.

19. Le relazioni tra regioni ed enti locali costituiscono un capitolo difficile del sistema delle autonomie, e ciò non poteva non riflettersi sulle relative disposizioni della riforma. La Commissione, nel dichiararsi sensibile a questa tematica, indica nella revisione generale dell'ordinamento regionale la sede propria per una corretta e soddisfacente soluzione dei vari problemi aperti.

Ciò posto, la Commissione auspica che il legislatore regionale voglia dare un seguito concreto alla definizione della nuova legge sugli enti locali quale legge di principi, e rapportare ad essa le disposizioni vigenti negli ordinamenti delle varie regioni, cogliendo questa occasione per rendere compiuto il disegno del costituente, che ha voluto conferire alla regione l'autorità e la responsabilità di soggetto politico del sistema delle autonomie, mentre ha inteso riservare al comune ed alla provincia in via esclusiva le competenze gestionali e di amministrazione.

Circa il tema della programmazione, la Commissione non condivide il timore manifestato da qualche parte, circa possibili elementi di confusione tra il livello regionale, ed i livelli provinciale e comunale. L'articolo 3 della legge n. 142, come è stato giustamente osservato, mantiene e conferma la figura del piano regionale di sviluppo, individuando nel piano provinciale di coordinamento il suo strumento attuativo.

La Commissione infine segnala la richiesta che alcuni amministratori hanno avanzato di predisporre forme di intervento sostitutivo dal basso, a fronte di inadempienze e di ritardi delle regioni nei confronti degli enti locali. La Commis-

sione ritiene per il momento che siano da considerarsi quali sintomi di giustificata insofferenza, meritevoli di responsabile attenzione da parte dei responsabili delle regioni ».

FRANCO FRANCHI. Desidero manifestare alcune perplessità sullo schema di documento conclusivo proposto dal presidente, di cui non condivido in particolare le considerazioni preliminari. Non comprendo il riferimento alla fase evolutiva della democrazia: proprio nel momento in cui si avverte l'esigenza di liberare il Parlamento dalle leggende e di trasferire una parte della funzione normativa alle regioni, agli enti locali o al Governo affinché il Parlamento possa concentrare la propria attività sulle grandi leggi, si propone di istituire un controllo sull'attuazione delle leggi che rischia di appesantire i lavori parlamentari con competenze supplementari che sono al limite tra quelle del Parlamento e quelle dell'esecutivo.

Ricordo che il disegno di legge presentato dal ministro Rosa Jervolino Russo per l'istituzione di una commissione che si occupasse dell'analisi dell'impatto sociale dei provvedimenti normativi non ricevette da parte nostra una buona accoglienza. Si propone ora di creare un osservatorio permanente della Camera che cooperi nell'applicazione delle leggi. Mi preoccupa, però, il termine « cooperare », la cui nozione è dato rinvenire nell'ambito della Camera dei fasci e delle corporazioni: l'applicazione delle leggi spetta al Governo ed il Parlamento non è chiamato a cooperare a tal fine.

Desidero inoltre sollevare la seguente perplessità: cosa avverrebbe se anche il Senato decidesse di istituire tale osservatorio? Cosa accadrebbe in caso di conflitto? Ho l'impressione che si corra il rischio di imboccare una strada pericolosa.

Il Parlamento deve approvare le leggi, sulla cui applicazione è giusto vigilare, ma di ciò non si può occupare lo stesso Parlamento, che già svolge con difficoltà le sue tradizionali funzioni. Perché non

consideriamo la possibilità di istituire presso il Governo l'osservatorio in oggetto?

Inoltre, non è facile trarre conclusioni per una legge di così grande portata a brevissima distanza dalla sua approvazione. Molti enti locali non hanno ancora neanche avviato le procedure per l'approvazione degli statuti, disorientati come sono anche per la mancanza di schemi e progetti, per non urtare la suscettibilità delle autonomie, che invece in realtà gradirebbero tali schemi e progetti, da esaminare, discutere ed eventualmente correggere. Dunque, giacché non è ancora stata portata a termine la fase dell'approvazione degli statuti, a quali conclusioni può portare la nostra indagine conoscitiva? Ho letto quelle contenute nello schema di documento conclusivo: sono attendibili, o non sarebbe stato invece doveroso svolgere l'indagine conoscitiva e trarne le conclusioni dopo uno o due anni dall'approvazione della legge?

Quali risultati si può ritenere di aver raggiunto in relazione all'importante novità della riforma per la quale quello che ieri era l'organo centrale della decisione è divenuto ora un organo di indirizzo? Non vi sono notizie al riguardo; le dovremo aspettare per almeno un anno, quando i consigli si accorgeranno di non contare più niente o quasi, nonostante il lungo elenco di competenze che la riforma riserva loro.

Ritengo accettabili le considerazioni in ordine ad una possibile resistenza conservatrice: infatti, probabilmente vi saranno resistenze molto forti alla piena e completa attuazione della riforma. Si tratta di conservare la democrazia, della quale la legge di riforma viola alcuni principi, dal momento che stabilisce grandi poteri per l'esecutivo, che rimane nelle mani dei partiti. Di questo nello schema non vi è traccia: l'esecutivo rimane saldamente nelle mani dei partiti ed acquista nuovi poteri, mentre chi dichiara di non volere che una nuova concentrazione di poteri giunga nelle mani dei partiti viene tacciato di essere conservatore.

Non possono conoscersi ora, per esempio, gli effetti dell'affievolimento dei controlli, né quelli dell'aggiramento dei pareri obbligatori.

Sto svolgendo considerazioni preliminari, che non entrano dettagliatamente nel merito dello schema di documento conclusivo predisposto dal presidente, di cui condivido completamente soltanto una parte quella cioè in cui si afferma che la nostra Commissione ritiene che una valutazione definitiva potrà essere compiuta correttamente solo a distanza di tempo. Questa mi sembra un'osservazione valida: a mio avviso, infatti, soltanto dopo aver maturato una congrua esperienza, per la quale non saranno sufficienti pochi mesi né un anno, potranno trarsi conclusioni sugli effetti, che ritengo saranno deleteri, della legge sull'ordinamento delle autonomie locali.

PRESIDENTE. Desidero precisare, onde evitare equivoci, che la cooperazione cui si accenna nello schema non si riferisce affatto ad una commistione di funzioni tra Parlamento e Governo, poiché va anzi in direzione esattamente opposta: essa concerne un monitoraggio per gli organi parlamentari ai fini del controllo politico sull'attività del Governo, che nella fattispecie concerne l'attuazione della legge n. 142. Quindi, il termine « cooperi » si riferisce al rapporto tra una struttura burocratica di supporto della Camera e gli organi della Camera stessa. Proponiamo pertanto di istituire un ufficio che coadiuvi le Commissioni parlamentari e l'Assemblea nello svolgimento dell'attività di sindacato ispettivo: non si tratta, di conseguenza, di una cooperazione tra Parlamento e Governo.

FRANCO FRANCHI. Nello schema è scritto: « che cooperi all'applicazione delle leggi ».

PRESIDENTE. Onorevole Franchi, legga tutto! Bisogna anche saper leggere! Lei può criticare le proposte contenute nello schema, ma non può alterarle con una lettura inesatta.

FRANCO FRANCHI. Bisogna anche saper scrivere !

GIOVANNI FERRARA. Desidero innanzitutto manifestare apprezzamento sull'impianto complessivo del documento proposto dal presidente; tuttavia, vi sono alcune questioni che ritengo siano da valutare e sulle quali vorrei richiamare l'attenzione del presidente e dei membri della Commissione.

Ritengo anch'io che la cooperazione cui si accenna nello schema sia diretta alla piena applicazione della legge e non alle deliberazioni ad essa relative. Comunque, come specificato dal presidente, dal contesto risulta che lo schema al nostro esame non intende riferirsi ad una cooperazione tra Parlamento e Governo in ordine alla formazione delle deliberazioni. In proposito, vorrei ricordare che il gruppo comunista aveva già promosso in passato un'iniziativa di organica modificazione del regolamento della Camera. Alcuni anni fa, il nostro gruppo aveva pensato all'istituzione di un ufficio, analogo a quello del bilancio, che si occupasse dell'implementazione delle leggi ed offrisse agli organi della Camera dei deputati il materiale necessario in ordine alle conseguenze prodotte da una determinata legge, nonché alla sua incisività rispetto ai destinatari.

Se fosse ora possibile riprendere quella proposta, proprio sulla scorta di quanto sostenuto dal presidente, naturalmente con eventuali integrazioni, si potrebbe ottenere qualche positivo risultato (si trattava di una proposta aperta quando la illustrai in sede di Giunta per il regolamento) perché abbiamo già un precedente in materia.

Signor presidente, vorrei illustrare alcune brevi osservazioni in merito al paragrafo n. 2, sesto, settimo e ottavo capoverso della proposta di documento conclusivo.

Ritengo importante chiarire che in relazione al rapporto tra l'articolo 128 della Costituzione e le norme degli statuti, oltre ad un criterio di gerarchia delle fonti, esiste anche un concetto di separa-

zione con riferimento al criterio della competenza. Il rapporto gerarchico tra le fonti esiste necessariamente per il fatto che lo statuto non può non conformarsi alla Costituzione, ma al settimo capoverso viene anche chiarito che esiste un ambito oggettivo di competenza che configura una tipizzazione dello statuto.

Si tratta di un ragionamento senz'altro da condividere, ma ritengo necessaria un'ulteriore esplicitazione nel senso di chiarire che il concetto di separazione tra fonti fa riferimento al criterio della competenza. Non vorrei, infatti, che un lettore poco attento - e non uso a considerare quale sia la conclusione di questo complesso e difficile ragionamento - possa pensare che questa parte del documento conclusivo avalli il principio di una sorta di « incomunicabilità » tra fonti normative di ordine diverso.

Inoltre, ritengo necessario che al paragrafo n. 6, secondo capoverso, sia portato un chiarimento in quanto non ritengo che la legge n. 142 possa obbligare i comuni, anche di cento abitanti, a prevedere necessariamente la figura del difensore civico, ma penso che tale figura possa essere istituita facoltativamente.

In relazione al paragrafo n. 7, secondo capoverso, lettera b), laddove è scritto che: « Il comune non dispone necessariamente di qualsiasi attribuzione che la legge non abbia espressamente devoluto ad altro soggetto », ritengo opportuno esplicitare il concetto in base al quale il comune deve essere considerato organo a competenza generale. La legge n. 142, infatti, ha inteso evitare quanto più possibile interferenze di soggetti od organi diversi dal comune in materia di attività amministrativa.

Un'ultima considerazione riguarda una questione affrontata al paragrafo n. 8, sesto capoverso, laddove si individuano i principi di flessibilità, specialità, decentramento e funzionalità.

Poiché la legge n. 241 ha carattere generale, essa non può non vincolare lo statuto. In questo senso ritengo che quanto scritto al paragrafo n. 4, secondo capoverso: « La Commissione ritiene di

sottolineare con forza questo dato » – l'opportunità che l'oggetto degli statuti comprenda istituti e principi della legge n. 241 – « nella convinzione che si tratti di un tema per il quale il giudizio di opportunità sia comprensivo anche di elementi di obbligatorietà », contrasti con il vincolo, esplicitamente posto agli statuti degli enti locali, in relazione alla piena attuazione della legge n. 241 del 1990. Anche in questo caso auspico una più recisa – non precisa – formulazione del paragrafo n. 4, primo e secondo capoverso.

Mi fermo a queste considerazioni perché il collega Strumendo illustrerà successivamente altre questioni che vorremmo fossero poste all'attenzione della Commissione.

ADRIANO CIAFFI. Signor presidente, onorevoli colleghi, sostanzialmente concordo sulle considerazioni preliminari alla proposta di documento conclusivo, anche se mi rendo conto che il limite tra la funzione parlamentare di controllo dell'attuazione delle leggi e quello più oggettivo dell'applicazione delle leggi da parte degli organi proposti sia molto labile: il Parlamento rischia di non svolgere solo la funzione legislativa, ma anche quella ispettiva in relazione all'applicazione delle leggi.

Non intendiamo porre in questo senso una questione di carattere dottrinario, ma ritengo che il problema sia sorto in relazione all'equivocità del termine « applicazione ». Anche nella premessa al documento conclusivo si fa riferimento al concetto di applicazione di quanto deliberato nell'uso del potere normativo, ma poi più correttamente la proposta di documento fa riferimento anche all'« attuazione »: vedi il paragrafo 4, terzo capoverso.

L'espressione « attuazione della legge » significa porre in essere i precetti normativi, mentre quella di « applicazione della legge » è un concetto che rientra più nell'ambito della funzione giurisdizionale. Il problema potrebbe essere risolto se nel documento conclusivo si ricorresse sem-

pre al termine « attuazione » anziché a quello di « applicazione ». Ciò porrebbe in maggiore evidenza il fatto che il Parlamento non ha il compito di giudicare la corretta applicazione della legge, in quanto funzione del Parlamento è, invece, introdurre nell'ordinamento delle previsioni programmatiche e politiche e controllarne l'attuazione. Se questa sfumatura – che mi sembra non trovi tutti d'accordo – potesse essere ridotta ad una questione formale, proporrei le seguenti modifiche alla bozza di documento conclusivo.

Al paragrafo I, quarto capoverso, delle considerazioni preliminari propongo di sostituire le parole: « l'applicazione di quanto delibera nell'uso del potere normativo », con le parole: « l'attuazione di quanto deliberato nell'uso del potere normativo ».

Al paragrafo II, quinto capoverso, sostituire le parole: « il controllo politico del Parlamento sulla applicazione delle leggi » con le parole: « il controllo politico sulla attuazione delle leggi ».

Al medesimo paragrafo, decimo capoverso, sostituire le parole: « Il controllo politico sulla applicazione delle leggi », con le parole: « Il controllo politico sull'attuazione delle leggi ».

PRESIDENTE. Onorevole Ciaffi, il termine « applicazione » potrebbe essere sostituito con quello di « attuazione » in tutto il testo del documento conclusivo con l'eccezione del paragrafo I, sesto capoverso, laddove vi sono le parole: « disapplicazione o di falsa applicazione delle leggi ». In questo caso si tratta di un linguaggio tecnico che non si può sostituire.

ADRIANO CIAFFI. In questo caso, l'espressione va bene.

Ho inoltre alcune perplessità in ordine al capo III delle considerazioni preliminari. A mio avviso, sarebbe opportuno attenuare le espressioni relative alle tendenze conservatrici presenti nella burocrazia, poiché, per esempio, abbiamo constatato purtroppo che alcune regioni

ritenute più progressiste da un punto di vista politico sono state in realtà più conservatrici nell'attuazione della legge sull'ordinamento delle autonomie locali.

PRESIDENTE. Nessuno ha mai conferito patenti di progressismo alla sinistra di bandiera!

ADRIANO CIAFFI. Poiché mi sembra che nell'espressione « tradizionali roccaforti della burocrazia » vi sia un giudizio politico, sarei favorevole ad una attenuazione di tale espressione.

PRESIDENTE. Nella frase successiva si accenna al fatto che le resistenze conservatrici si annidano anche all'interno delle forze sociali e politiche, tutte comprese. Quante volte ciascuno di noi è stato costretto a combattere nell'ambito della propria forza politica di appartenenza tendenze conservatrici, posizioni di rendita parassitarie, *stare decisis*!

ADRIANO CIAFFI. Vorrei notare che vengono approvate dal Parlamento leggi molto più reazionarie rispetto alla legge n. 142...

PRESIDENTE. Reazionarie?

ADRIANO CIAFFI. Intendo nel senso etimologico della parola. Comunque, vi sono difficoltà di attuazione della legge n. 142 per una inadeguata interpretazione.

PRESIDENTE. In ogni modo, nel paragrafo III delle considerazioni preliminari vi è un riferimento alle resistenze conservatrici non solo della burocrazia ma anche nell'ambito dei partiti politici. Il Parlamento, per esempio, in relazione alla gestione dei servizi sanitari, ha dovuto smontare l'ostinazione di un ministro, esilmente sostenuto dal suo partito.

ADRIANO CIAFFI. Propongo di sostituire l'espressione « nelle tradizionali roccaforti della burocrazia » con la seguente: « nella burocrazia ». Per quanto riguarda il tema

della crisi della legge, lascio che se ne occupi il presidente nella sua qualità di professore...

PRESIDENTE. Ce ne siamo occupati nella sede della nostra Commissione.

ADRIANO CIAFFI. Passando alla proposta di documento conclusivo del presidente, ritengo opportuno aggiungere, al paragrafo n. 1, settimo capoverso, dopo le parole « lo stesso limite » le parole « e dovere di adeguamento », poiché vi è anche un dovere di adeguamento delle leggi precedenti alla legge n. 142.

Occorrerebbe altresì aggiungere al paragrafo n. 2, dopo il secondo capoverso, un periodo nel quale si precisi che lo statuto è sottoposto alla legge, ma è esso stesso fonte primaria per i cittadini dell'ente, laddove la legge espressamente rimanda allo statuto.

PRESIDENTE. Si tratta della medesima questione posta dall'onorevole Ferrara; possiamo ricercare un consenso sulla sostanza e successivamente definire la relativa formula. A mio avviso, è abbastanza chiaro quanto emerge dall'indagine che abbiamo svolto. La Costituzione opera una spartizione di competenze in base alla quale il Parlamento detta con legge i principi, cui il comune deve uniformarsi nella definizione del proprio statuto; quindi, lo statuto non può contenere la disciplina di principio, mentre la legge nazionale non può essere dettagliata.

In sostanza, la legge non ha un rapporto gerarchico con lo statuto, poiché quest'ultimo è subordinato alla legge per il criterio di competenza, e non per quello gerarchico; di conseguenza, la legge non può invadere il campo riservato allo statuto: per intenderci, si tratta di un rapporto analogo a quello tra legge-delega e decreto delegato.

GIOVANNI FERRARA. Se spostiamo l'accento sul principio di competenza, piuttosto che su quello gerarchico, sono d'accordo.

PRESIDENTE. Si tratta dunque soltanto di definire la formula rispetto ad una sostanza su cui concordiamo.

ADRIANO CIAFFI. Quando la legge nazionale prevede che spetta agli statuti stabilire se gli assessori possano essere consiglieri o meno, si ha una classica riserva di statuto: in tal caso, lo statuto è sottoposto alla legge, ma ha valore primario in quanto la legge di principio riserva allo statuto la facoltà di compiere una scelta.

In proposito vi è un caso attuale in campo sanitario; una legge regionale non può stabilire la composizione delle giunte delle comunità montane, dato che la legge generale riconosce determinate riserve allo statuto. Ritengo pertanto che si possa affermare che lo statuto è sottoposto alla legge ma è esso stesso fonte primaria per i cittadini dell'ente, laddove la legge espressamente rimanda allo statuto.

Ricordo un altro caso tipico: l'articolo 51 della legge n. 142 prevede che ogni comune si dia la propria organizzazione, per cui né la contrattazione collettiva, né la legge regionale possono prevedere che un certo comune sia organizzato in determinate ripartizioni, strutture e servizi: la legge di principio riserva infatti allo statuto la propria organizzazione.

L'articolo 51 della legge n. 142 del 1990 definisce l'organizzazione degli uffici e del personale riservando alla legge ed agli statuti specifiche competenze. Le norme statutarie, nell'ambito dell'autonomia, hanno quindi carattere primario essendo sottoposte soltanto alla legislazione di principio che, nel caso di specie, è la legge n. 142.

PRESIDENTE. Sono d'accordo con quanto ella sostiene, onorevole Ciaffi, ma bisogna individuare la forma più corretta per esprimere tale concetto nell'ambito del paragrafo n. 2. La regione non può alterare la riserva di competenza dello statuto stabilita dalla legge di principio dello Stato. Al paragrafo n. 2, il settimo capoverso infatti così recita: «Pertanto se

gli statuti non possono disporre in contrasto con i principi, è perché l'ambito di competenza oggettivo è diverso, non già per un inesistente rapporto gerarchico tra le due fonti. Per questa stessa ragione, il legislatore può intervenire sui principi della legge, non sulle disposizioni». Per chiarire ulteriormente il concetto, potrebbe essere aggiunto il seguente periodo: «La legge regionale non può quindi alterare quanto disposto dalla legge dello Stato in materia di competenze degli statuti».

ADRIANO CIAFFI. Ritengo che il concetto di statuto quale fonte primaria vada inserito dopo il secondo capoverso del paragrafo n. 2.

PRESIDENTE. Si prevede comunque che lo statuto è fonte primaria senza affermare che esso è sottoposto alla legge, in quanto successivamente il documento conclusivo chiarisce il concetto di separazione di competenza tra statuto e legge statale. Propongo quindi di inserire il seguente periodo: «Lo statuto è fonte primaria fondata sulla norma costituzionale e con un ambito di competenza oggettiva delimitato dalla legge di principio; tale ambito non può essere alterato dal legislatore regionale».

ADRIANO CIAFFI. A me sembrava più chiaro il concetto in base al quale lo statuto è fonte primaria per i cittadini appartenenti all'ente per ciò che attiene alle materie ad esso espressamente riservate. Vi sono, infatti, anche altre materie demandate allo statuto, ma non espressamente riservate. La mia proposta, quindi, è quella di aggiungere, dopo il secondo capoverso, le seguenti parole: «Lo statuto è sottoposto alla legge, ma esso stesso è fonte primaria laddove la legge espressamente riserva allo statuto la disciplina di determinate materie».

Al paragrafo n. 4, primo capoverso, si scrive che: «La Commissione conviene con l'affermazione, fatta durante le audizioni, dell'opportunità che l'oggetto degli statuti degli enti locali comprenda istituti

e principi della recente legge sul procedimento amministrativo». In questo senso concordo con le osservazioni svolte dal collega Ferrara circa il significato che assume il termine « opportunità », laddove si propone una formulazione più perentoria circa il recepimento negli statuti degli istituti e principi di cui alla legge n. 241. In questo senso propongo che, al paragrafo n. 4, primo capoverso, dopo la parola: « opportunità », siano aggiunte le seguenti: « ed anche sulla obbligatorietà ». Successivamente, dopo la parola: « comprenda » aggiungere la parola: « anche ». Tale previsione ha lo scopo di chiarire che gli statuti non devono necessariamente recepire integralmente le norme previste nelle leggi statali di principio. È accaduto infatti, che alcuni statuti si siano sostanzialmente limitati a recepire le disposizioni di cui alle leggi n. 142 e n. 241, senza andare oltre prevedendo la normativa di dettaglio.

PRESIDENTE. A chiarimento di tale incertezza, si prevede l'eventuale recepimento di istituti e principi della legge n. 241.

ADRIANO CIAFFI. Al paragrafo n. 5, secondo capoverso, della proposta di documento conclusivo, dopo le parole: « legislazione regionale », propongo di aggiungere le seguenti: « ed in schemi legislativi anche successivi all'entrata in vigore della legge n. 142 ».

Al paragrafo n. 6, secondo capoverso, laddove si scrive: « In particolare, si segnala l'opinione, che pure la Commissione condivide, secondo cui gli statuti non possono non contenere la disciplina della figura del difensore civico », devo rilevare che tale previsione, ai sensi della legge di principio, deve essere considerata una facoltà e non un obbligo.

PRESIDENTE. Onorevole Ciaffi, la previsione dell'obbligo dell'istituzione del difensore civico era stata l'unica richiesta avanzata dai sindacati.

ADRIANO CIAFFI. Poiché tale passaggio del documento conclusivo contrasterebbe con la legge, distinguerei l'indirizzo politico del documento conclusivo volto ad invitare gli enti locali ad istituire il difensore civico dalla previsione legislativa che non è possibile abbia carattere vincolante nei confronti di un comune, anche di cento abitanti, nel disporre in ordine alla figura del difensore civico.

PRESIDENTE. Concordo con tale rilievo. Propongo, quindi, al paragrafo n. 6, secondo capoverso, di escludere l'obbligatorietà dell'istituzione del difensore civico.

ADRIANO CIAFFI. Per quanto riguarda il paragrafo n. 7, propongo che, alla lettera a), alle parole: « il comune », siano aggiunte le seguenti: « al suo livello ».

Alla lettera b), dopo le parole: « il comune », propongo di sopprimere la parola: « non ».

Alla lettera c), dopo le parole: « autonomie locali » propongo di aggiungere le seguenti: « interessanti il livello superiore a quello comunale ».

PRESIDENTE. Onorevole Ciaffi, il fatto di prevedere che la provincia disponga delle attribuzioni previste dalla recente legge sulle autonomie locali a mio avviso risulta essere una tautologia perché non si fa altro che stabilire che la provincia dispone delle competenze previste dalla legge.

La lettera c), prosegue nel seguente modo: « ed è destinataria di quelle precedentemente affidate agli enti territoriali intermedi tra il comune e la regione ». In sostanza nella provincia si individua un ente di riferimento che in futuro raccoglierà tutte le competenze che sino ad oggi sono state affidate ad enti in posizione intermedia.

ADRIANO CIAFFI. Signor presidente, ho sollevato la questione perché, ad esempio, per ciò che attiene alla difesa del suolo, le competenze sono state ripartite per livelli. Le premesse delle competenze dei

comuni e delle province devono essere viste attraverso una lettura attenta della legge, che prevede infatti il concetto di livello perché la competenza della difesa del suolo o dell'ambiente è attribuita sia al comune, sia alla provincia proprio in base al criterio del livello. Per questo motivo ho proposto la formulazione dell'emendamento aggiuntivo, nel senso di aggiungere le parole: « di livello superiore al comune ». Posso concordare sul fatto che la collocazione del periodo in questa parte del documento non sia pertinente; propongo quindi di adottare la formulazione già prevista dalla legge n. 142, quella cioè di: « area vasta » a carattere sovracomunale.

Propongo inoltre di aggiungere al paragrafo n. 8, sesto capoverso, lettera d), dopo la parola funzionalità » le parole « e di interdipendenza »; di sostituire al paragrafo n. 9, terzo capoverso, le parole « controllo della sola gestione » con le parole « controllo dell'attuazione degli indirizzi »; di aggiungere, al paragrafo n. 9, quarto capoverso, dopo la parola « applicabili » le parole « salvo che non siano rinviate allo statuto »; di aggiungere, al paragrafo n. 10, primo capoverso, dopo le parole « consorzi polifunzionali » le parole « tra gli stessi comuni »; di sostituire allo stesso paragrafo n. 10, primo capoverso, l'ultimo inciso con il seguente: « rivolto a semplificare in massimo grado gli istituti e gli schemi organizzativi ».

Passando al paragrafo n. 12, devo osservare, anche come relatore della legge n. 142, che in conseguenza dell'abrogazione della legislazione in materia di classificazione dei comuni montani è rimasto un vuoto molto importante...

GIOVANNI FERRARA. Non è l'unico !

ADRIANO CIAFFI. Abbiamo abrogato l'articolo 1 della legge sulla montagna che stabiliva che sono territori montani tutti quelli che si trovano al di sopra dei 600 metri, per cui ora non si sa più quali essi siano. Non abbiamo infatti previsto una norma corrispondente, per cui sarà

opportuno provvedere al riguardo. Ritengo comunque che non vi sia nulla da modificare nel paragrafo n. 12.

Per quanto riguarda l'affermazione del paragrafo n. 13, quarto capoverso, relativa all'istituto della sfiducia costruttiva, propongo di inserire nell'ultimo periodo le parole « le dimissioni vengono trattate dal consiglio contestualmente all'elezione della nuova amministrazione, in un unico atto, venendo così ad integrare la fattispecie... ».

PRESIDENTE. Va bene.

GIOVANNI FERRARA. Che cosa significa « trattate » ?

ADRIANO CIAFFI. Significa che quando una giunta si è dimessa non vi è accettazione delle dimissioni, ma queste vengono trattate contestualmente all'elezione della nuova giunta. Infatti, giustamente, lo schema richiama quello che avviene nella prima seduta di insediamento dei consigli, quando vengono eletti il sindaco e la giunta e viene approvato il documento programmatico.

PRESIDENTE. In conclusione, dovremo precisare che l'eventuale trattazione delle dimissioni della giunta si svolge all'interno del procedimento per la formazione della nuova amministrazione.

ADRIANO CIAFFI. Ritengo inoltre che al paragrafo n. 10, quinto capoverso, anziché « ai compiti amministrativi » debba farsi riferimento ai compiti delegabili agli assessori da parte del sindaco.

GIOVANNI FERRARA. Se fosse accolto tale concetto, verrebbe reintrodotta il principio della « dicasterialità ».

ADRIANO CIAFFI. I compiti amministrativi sono riferiti all'apparato, in quanto verrebbero attribuite agli assessori competenze di natura « dicasteriale » che invece sono proprie dell'apparato. In base alla nuova disciplina, al sindaco non sono più attribuite funzioni dirette di ammi-

nistrazione, ma esclusivamente compiti di sovrintendenza. È pericoloso, infatti, stabilire funzioni amministrative, in quanto sarebbe necessario specificare che si tratta di ambito di competenza del sindaco e della giunta.

PRESIDENTE. Sono d'accordo.

ADRIANO CIAFFI. Al paragrafo n. 14, secondo capoverso, dopo le parole: « legislazione regionale », propongo di aggiungere la seguente: « debba ».

Sempre al paragrafo n. 14, dopo il terzo capoverso, propongo di aggiungere un periodo al fine di chiarire uno dei più importanti principi contenuti nello schema di documento conclusivo. La circolare del Ministero dell'interno ha comportato, infatti, un notevole travisamento dell'intenzione del legislatore laddove si afferma che il consiglio comunale può decidere quali delibere della giunta debbano essere inviate all'organo di controllo: in teoria tutte! Interpretando la disposizione legislativa (ai sensi della quale la giunta e il consiglio possono inviare spontaneamente all'organo di controllo proprie delibere) non è possibile intendere che la giunta abbia la facoltà di inviare all'organo di controllo delibere del consiglio e viceversa. Lo spirito della legge è esattamente opposto.

PRESIDENTE. Deve essere chiarito che competente a decidere la categoria di atti da inviare al controllo è ciascun organo per i propri atti.

ADRIANO CIAFFI. Esattamente, signor presidente.

Al paragrafo n. 14, dopo il terzo capoverso, propongo, quindi, di aggiungere il seguente periodo: « Pertanto ciascun organo da solo è competente a definire le categorie dei propri atti da inviare al controllo ».

PRESIDENTE. È evidente, comunque, che la circolare ministeriale non stabilisce che il consiglio comunale possa inviare al controllo una categoria di atti

non propri. Se così fosse, probabilmente saremmo di fronte ad una sorta di impazzimento del funzionario delegato alla stesura della circolare.

Concordo sul fatto che debba essere chiaro che il consiglio non può deliberare l'invio al controllo di atti della giunta e viceversa.

ADRIANO CIAFFI. Infine, al paragrafo n. 19, secondo capoverso, dopo le parole: « in via esclusiva le », propongo di aggiungere le seguenti: « rispettive ».

PRESIDENTE. Sono d'accordo.

ADRIANO CIAFFI. Onorevole Ferrara, la questione delle competenze di livello è alla base dell'intera normativa in materia. Quando si attribuiscono su tre livelli le funzioni, ad esempio, relative al settore sanitario, è ovvio che al comune dovranno essere attribuite soltanto le competenze a livello comunale. Non è possibile attribuire al comune funzioni sull'intera materia sanitaria.

PRESIDENTE. Propongo di sostituire le parole: « le competenze gestionali e di amministrazione » con le parole: « gli ambiti tipici di competenza ».

GIORGIO CARDETTI. Signor presidente, condivido le osservazioni illustrate dal collega Ciaffi in merito alla istituzione del difensore civico in quanto, al di là di quanto sostiene la CGIL, la legge prevede chiaramente una eventualità e non un obbligo.

Al paragrafo n. 7, secondo capoverso, lettera b), propongo di sopprimere le parole dall'inizio sino alle parole: « altro soggetto », al fine di accantonare la questione della attribuzione al comune di competenze non altrimenti attribuite dalla legge ad altro soggetto. La lettera b) dovrebbe inoltre iniziare con le parole: « La generalità delle competenze comunali » ritengo sia una formulazione più idonea.

Per quanto riguarda la questione della sfiducia costruttiva e dell'accettazione

delle dimissioni, di cui al paragrafo n. 13, tenendo conto del fatto che il documento conclusivo sarà destinato soprattutto agli amministratori comunali, ritengo opportuno sottolineare che nel momento in cui il sindaco e la giunta presentano le dimissioni, esse non richiedono accettazione ma sono immediatamente operanti.

ADRIANO CIAFFI. Onorevole Cardetti, il meccanismo non sarebbe questo in quanto le dimissioni non avrebbero effetto sino all'elezione della nuova giunta.

GIORGIO CARDETTI. La formulazione proposta dall'onorevole Ciaffi, circa la trattazione delle dimissioni della giunta a mio avviso è oscura. Probabilmente questa mia posizione è il frutto di un equivoco. Dalla lettura della proposta del documento emerge il fatto che, una volta presentate le dimissioni, esse non richiedono accettazione. Evidentemente sino alla formazione di una nuova giunta, vige l'istituto della *prorogatio*. In sostanza nella legge si prevede che l'elezione del sindaco e della giunta debba avvenire comunque entro 60 giorni...

PRESIDENTE. Nel momento in cui l'amministrazione si dimette, si crea una situazione di *prorogatio* per quanto concerne l'amministrazione del comune.

GIORGIO CARDETTI. Ma il termine di 60 giorni?

PRESIDENTE. Si ha il medesimo termine di 60 giorni previsto nel caso di primo insediamento del consiglio.

ADRIANO CIAFFI. Però, in caso di dimissioni della giunta, in quel periodo di 60 giorni funziona la vecchia giunta.

PRESIDENTE. Sì, come nel caso di primo insediamento, il sindaco rimane in carica anche se non è eletto consigliere comunale.

GIORGIO CARDETTI. Comunque, sono favorevole ad una formulazione più chiara di questo punto, sulla base di quanto espressamente previsto dall'articolo 34, comma 2, della legge n. 142, precisando che non viene ritenuta necessaria l'accettazione delle dimissioni della giunta e che entro 60 giorni dalla data di presentazione delle stesse si deve procedere all'elezione del sindaco e della giunta.

PRESIDENTE. D'accordo, secondo quanto inequivocabilmente prescrive l'articolo 34, comma 2, della legge.

DIEGO NOVELLI. In sostanza, la crisi della giunta può durare 60 giorni; oltre tale periodo di tempo, si procede a nuove elezioni del consiglio.

PRESIDENTE. Esatto.

GIORGIO CARDETTI. Passando al problema delle deleghe agli assessori, personalmente ritengo che esse possano essere regolamentate dallo statuto, naturalmente nel rispetto dei limiti posti dalla legge n. 142.

GIOVANNI FERRARA. No, dato che la giunta è configurata nella legge come organo collegiale, di cui gli assessori sono soltanto membri.

GIORGIO CARDETTI. Sì, gli assessori sono soltanto membri della giunta, ma nella maggior parte dei comuni sta avvenendo che i sindaci firmano le deleghe, come è sempre avvenuto.

GIOVANNI FERRARA. Perché non sono stati ancora approvati gli statuti. Comunque, un punto fondamentale da tenere presente è che non possono essere attribuiti ai membri della giunta compiti in via generale e definitiva relativi ad interi settori. Per esempio, dopo l'approvazione dello statuto, i lavori pubblici, l'anagrafe e il personale non potranno essere assegnati in via permanente ad un determinato assessore.

GIORGIO CARDETTI. In realtà, nell'esperienza amministrativa, in particolare per i comuni di una certa complessità, ciò avviene: pur essendo indubbio che la giunta sia organo collegiale che in quanto tale ha determinati poteri di carattere generale non riservati al consiglio, ritengo che dalla legge n. 142 non derivi l'impossibilità di delegare i compiti del sindaco. A mio avviso, la materia delle deleghe deve essere oggetto di regolamentazione statutaria: infatti, se fosse impossibile per il sindaco delegare i propri compiti, si creerebbe una situazione nella quale i membri della giunta si riuniscono e discutono, mentre nessuno di loro è responsabile di alcunché ed il sindaco è materialmente impossibilitato a svolgere il proprio ruolo.

PRESIDENTE. In realtà, continuiamo a ragionare avendo in mente la vecchia legge comunale e provinciale; ora la disciplina legislativa è differente, poiché alcuni poteri amministrativi sono stati in parte attribuiti agli uffici, per cui non sono delegabili da parte del sindaco. Con la proposta, suggerita dall'onorevole Ciaffi, di sostituire le parole « compiti amministrativi », indicando invece i compiti delegabili da parte del sindaco e della giunta, la questione appare risolta. Si chiarisce in tal modo che intendiamo riferirci ad un rapporto di delegabilità, ma che esso attiene a funzioni che sono rimaste di competenza del sindaco e della giunta, e non già ad altre che hanno comportato la « dicasterializzazione » degli assessorati. In sostanza, è l'assessorato che scompare nell'organizzazione del comune.

GIORGIO CARDETTI. Il limite viene indicato successivamente, quando si precisa che agli uffici spettano compiti determinati secondo il criterio residuale; comunque, per quanto riguarda l'indirizzo, la sovrintendenza, eccetera, è ovvio, a mio avviso, che siano possibili deleghe, come d'altro canto già avviene.

PRESIDENTE. Sì, d'accordo.

GIORGIO CARDETTI. Un'ultima osservazione concerne il paragrafo n. 14, quarto capoverso, nell'ambito del quale riterrei preferibile riferirsi ai consiglieri, anziché ai capigruppo consiliari...

PRESIDENTE. È la legge che prevede i capigruppo consiliari, e non i consiglieri.

GIORGIO CARDETTI. Lo ritengo un errore, poiché si istituzionalizza un ruolo che dovrebbe essere demandato agli statuti; visto che viene previsto un certo numero di consiglieri, ritengo che non necessariamente essi debbano fare riferimento ai capigruppo consiliari.

DIEGO NOVELLI. La questione sollevata dal collega Cardetti in ordine alla esatta definizione del ruolo degli assessori ritengo sia molto importante. Se ho ben compreso lo spirito della legge n. 142, la giunta assumerebbe il ruolo di una sorta di consiglio di amministrazione, in quanto non vi sarebbero più competenze specifiche di settore, ma si configurerebbero responsabilità esclusivamente di natura politica. Per esempio, il concetto fondamentale è che l'assessore alla cultura non avrà più competenze dirette di gestione di determinati servizi, ma dovrà rispondere della politica dell'amministrazione, come l'assessore allo sport non dovrà più occuparsi della distribuzione dei biglietti dello stadio. Tale nuovo ruolo esclude definitivamente una parte degradante della funzione degli amministratori locali.

PRESIDENTE. Non vi saranno più gli assessorati intesi nel senso tradizionale, ma ripartizioni amministrative ben distinte dalle funzioni di natura strettamente politica.

Onorevoli colleghi, ritengo che in ordine alle considerazioni svolte sulle proposte di modifica allo schema di documento conclusivo vi sia un'intesa di massima, salvo una verifica puntuale che la Commissione effettuerà procedendo al voto di ogni singola proposta. Poiché sono

imminenti votazioni in Assemblea, sospendo la seduta sino alle 16.

La seduta, sospesa alle 10,50, è ripresa alle 16.

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione dello schema di documento conclusivo.

LUCIANO CAVERI. Interverrò brevemente soltanto per sottolineare che condivido completamente lo schema di documento conclusivo predisposto dal presidente e in particolare la scelta di argomentare in maniera compiuta le ragioni per le quali la nostra Commissione ha deciso di compiere una verifica immediata, « a caldo », sull'applicazione della legge n. 142. Le considerazioni della parte introduttiva hanno un proprio valore soprattutto in relazione alla proposta di far nascere all'interno della Camera una sorta di osservatorio per la verifica dell'applicazione delle leggi.

Sono d'accordo anche con molte osservazioni dei colleghi della Commissione su alcuni particolari tecnici, in special modo con riferimento all'istituto della sfiducia costruttiva: se non venisse chiarita definitivamente la sua portata, si correrebbe il rischio di trovarsi nuovamente di fronte a situazioni di crisi nei comuni.

Vorrei inoltre proporre di aggiungere al paragrafo n. 19, alla fine del primo capoverso, le parole « tenendo conto del fatto che terreno di sperimentazione dei nuovi rapporti tra le autonomie locali possono essere le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, di cui la legge n. 142 ha confermato la particolarità ».

PRESIDENTE. Accetto la proposta dell'onorevole Caveri.

LUCIANO CAVERI. L'importanza del periodo che propongo di aggiungere è collegata al riconoscimento dell'esistenza di competenze differenziate. Nel corso delle audizioni è emersa per esempio, la solu-

zione molto interessante del problema della polverizzazione dei comuni individuata dalla provincia di Trento; laddove le competenze locali hanno modo di essere esercitate, producono talvolta soluzioni migliori di quelle che possono essere indicate dallo Stato centrale.

Un'osservazione conclusiva riguarda l'opportunità di svolgere una seconda serie di audizioni concernenti l'applicazione della legge n. 142 in chiave europea: infatti, mi è sembrato che sia mancata nei nostri interlocutori la consapevolezza che il fenomeno che abbiamo analizzato in campo nazionale si presenta in tutti i paesi europei. Sarebbe pertanto interessante esaminare con metodo comparativo la nostra riforma rispetto alla realtà europea.

GIANNI LANZINGER. Desidero anch'io esprimere una posizione di sostanziale assenso allo schema di documento conclusivo predisposto dal presidente, assenso che ha connotazioni politiche che vanno al di là del merito specifico e del dettaglio letterale. In primo luogo, la nostra Commissione, grazie anche all'impulso del suo Presidente, ha dimostrato di essere capace di tornare in maniera intelligente e duttile su norme tanto importanti quanto di stentata applicazione pratica.

La carente applicazione non è certamente legata alle difficoltà di lettura: vi sono alcune parti della legge, infatti, che corrispondono certamente ad una cultura diffusa e ad un portato maturo della scienza amministrativa e sono di fatto facilmente interpretabili ed applicabili. Mi sembra, però, che gli enti locali non siano ancora riusciti a dimostrare vitalità nell'elaborazione, nella sperimentazione ed in definitiva nell'interpretazione della forte spinta democratica che è stata esercitata, ottemperando a quello che può essere considerato il compito cardine della vicenda comunale: lo statuto.

Viviamo in una situazione generale allarmante: se effettuassimo un censimento di quanti comuni hanno elaborato uno schema di statuto, od anche soltanto

le procedure per arrivare alla sua definizione, constateremmo che, ormai quasi a metà del tempo previsto – che scade a giugno dell'anno prossimo –, sono molto pochi i comuni che si sono in qualche modo impegnati per la stesura di uno statuto. Da questo punto di vista, pur essendo lontani dal coinvolgimento diretto delle popolazioni e dalle aspettative della gente, abbiamo dimostrato, come Commissione, di essere capaci di saper tornare sulla legge n. 142, per svolgere su di essa una riflessione dettagliata.

D'altro canto, mi sembra che vi sia una forte resistenza da parte del ceto politico degli amministratori, trasversale agli schieramenti e senza connotazioni di colore politico, nell'accettare due assiomi dell'importante riforma dell'ordinamento delle autonomie locali. Il primo è quello della regolazione dei rapporti, eventualmente modificabili, tra consiglio, che ha competenze di indirizzo e controllo e giunta, con competenze di gestione ed amministrazione. I consigli sono tendenzialmente restii a cedere un coacervo spesso pletorico e parcellare di competenze che in realtà intasano le amministrazioni, quasi come se cedere il dettaglio potesse corrispondere a perdere il controllo sull'insieme. Ritengo che in ciò sia riscontrabile un errore fondamentale, che dimostra come il ceto politico sia in qualche modo conservatore anche di impostazioni errate. Naturalmente non intendo compiere generalizzazioni, però da un punto di vista statistico il fenomeno appare con evidenza.

Una seconda importante resistenza, o meglio reticenza, dei comuni è ravvisabile nell'accettazione di una forte cesura tra politica e affari: tra politica intesa nel modo in cui vi si è accennato stamane (indirizzo e controllo dei politici, amministratori o consiglieri) e gestione di appalti e concorsi, con un apparato servente dell'amministrazione che deve essere soltanto in mano ai funzionari ed ai dirigenti. Mi sembra che quelli cui ho accennato siano due elementi di grave ritardo culturale.

Desidero ora aggiungere alcune osservazioni più di dettaglio: ritengo che non vi sia in questa sede l'intenzione di definire o canonizzare la volontà del legislatore. L'indagine conoscitiva che abbiamo svolto non è uno strumento per indicare la necessaria interpretazione delle norme, quasi che, tornando sulle decisioni del Parlamento, volessimo definire interpretazioni autentiche. Vogliamo semplicemente facilitare, attraverso una griglia di comprensione, l'attività di applicazione della legge; mi sembra che si tratti di un compito, soprattutto di carattere culturale, molto interessante.

Vorrei svolgere alcune osservazioni che a mio avviso possono essere accolte dal presidente e dalla Commissione: mi permetto, innanzitutto, di accennare ad una carenza, intendendo il mio contributo come una proposta di integrazione e di incastro, non di intaglio o di intarsio.

Per quanto riguarda il paragrafo n. 3, terzo capoverso, ritengo che vada attenuato il termine « inequivocabile » riferito all'esclusione delle materie tributaria ed elettorale dall'oggetto dello statuto. Tra l'altro, signor presidente, la normativa vigente ricomprende già la materia elettorale; in questo senso nel corso di un convegno promosso dall'ANCI – nel corso del quale vi è stata anche un'interessante relazione del collega Ciaffi – si è aperto un dibattito circa la possibile elezione del difensore civico.

GIOVANNI FERRARA. Signor presidente, vorrei comprendere che cosa si intende per difensore civico, in quanto solo dopo l'esatta definizione di tale organo sarà possibile verificare la sua eventuale istituzione mediante elezione. Da una consultazione elettorale, infatti, risultano eletti candidati di parte. In questo senso il difensore civico sarebbe organo di parte.

GIANNI LANZINGER. L'esempio cui ho fatto cenno è solo un'eventualità.

ADRIANO CIAFFI. Per quale motivo il difensore civico sarebbe organo di parte?

GIOVANNI FERRARA. Per il fatto stesso di essere eletto.

GIANNI LANZINGER. Un'altra questione che desidero sollevare è quella relativa al non frequente riferimento nello schema di documento conclusivo al concetto di partecipazione. Nel corso delle audizioni, invece, tale aspetto ha rivestito un carattere di grande novità: mi riferisco al coinvolgimento e all'accesso dei cittadini nel procedimento amministrativo e non soltanto alla giustissima interdipendenza della legge n. 142 con la legge n. 241. In questo senso auspico che prevalga il concetto di partecipazione di cui alla legge n. 142 rispetto a quello, più limitato, di cui alla legge n. 241.

PRESIDENTE. Onorevole Lanzinger, ritengo questo un rilievo molto giusto che verrà accolto nell'ambito del documento conclusivo.

GIANNI LANZINGER. Al paragrafo n. 4, settimo capoverso, dopo le parole: « alla legalità formale, propongo di aggiungere le seguenti: « e all'efficacia ». In questo senso l'introduzione di vincoli non dovrebbe essere limitata alla imparzialità ed alla legalità formale dell'azione amministrativa, ma anche all'efficacia di quest'ultima, cioè ad un'attività che deve essere utile e, come tale, riconosciuta.

Per quanto riguarda il paragrafo n. 7, secondo capoverso, lettera b), devo dire che l'articolo 9, comma 1, della legge n. 142 attribuisce ai comuni competenze residuali, salvo il caso in cui la legge non attribuisca espressamente ad altri soggetti determinate competenze. Ritengo quindi opportuno prevedere alla lettera b) un concetto coerente con la legge n. 142.

PRESIDENTE. Onorevole Lanzinger, alcuni colleghi hanno già proposto di sopprimere alla lettera b), dopo le parole: « il comune », la parola: « non », anche se l'attuale formulazione è stata da me intesa quale elemento di prudenza. Se la Commissione ritiene, invece, di esprimere quel concetto in altro modo, non ho nulla in contrario.

GIANNI LANZINGER. Per quanto riguarda la questione controversa delle aree metropolitane, devo dire che vi sono notevoli difficoltà di istituzione come sta avvenendo, ad esempio, nel caso di Bologna.

Inoltre, accolgo integralmente i quattro principi enunciati al paragrafo n. 8, sesto capoverso, ma ad essi aggiungerei anche quello della sussidiarietà, ossia il principio in base al quale le aree metropolitane possano costituirsi anche attraverso un'aggregazione spontanea e naturale dei comuni. In questo modo l'area metropolitana non sarebbe un ente che « piove dall'alto », ma un'entità vivente promossa dal basso.

PRESIDENTE. Su tale questione, onorevole Lanzinger, ho riflettuto, ma permangono dei dubbi. In questo senso anche l'onorevole Ciaffi aveva proposto il concetto di « interdipendenza » o di « interconnessione ».

GIANNI LANZINGER. Per quanto riguarda il paragrafo n. 9, secondo capoverso, vorrei soffermarmi un momento sul concetto di: « netta separazione tra politica ed amministrazione ». Ritengo si tratti di una delle questioni più importanti della riforma di cui alla legge n. 142. Se essa non venisse recepita, non si potrebbe neppure pensare ad una più complessiva riforma della politica e della moralità dell'amministrazione.

Infine, al paragrafo n. 9, quinto capoverso, l'affermazione in base alla quale: « Sono rimaste isolate le opinioni, espresse nel corso delle audizioni, sulla partecipazione alla gestione dei servizi da parte degli utenti » ritengo sia troppo netta, come è decisamente perentorio il senso della parte immediatamente successiva circa l'isolamento dell'opinione « sulla opportunità di escludere ogni intervento delle autonomie sociali, che dovrebbero invece essere riservate ai soggetti privati, mentre i pubblici poteri dovrebbero limitarsi a fissare fini ed obiettivi ». È necessario avere ben chiaro il fatto che se un determinato servizio mantiene il

carattere di prevalente interesse pubblico, la finalità ed i controlli devono rimanere nell'ambito statale.

CARLO TASSI. Signor presidente, come è noto, ho una mentalità montanara: sono, quindi, abituato ad effettuare accertamenti prima di dare il mio assenso a provvedimenti legislativi. Dico questo perché gli accertamenti successivi sono fuori luogo. Le garantisco comunque, signor presidente, che i lavori dell'indagine conoscitiva sono stati di estremo interesse e produrranno benèfici futuri effetti soprattutto nei confronti della pubblica amministrazione nell'applicazione della legge n. 142. Ritengo, comunque, che si tratti di un lavoro in parte inutile perché sarebbe stato meglio svolgerlo nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento.

Per quanto riguarda la concreta applicazione della legge n. 142, dobbiamo notare che purtroppo gli enti locali – difensori della propria autonomia più a parole che con i fatti perché ad essi interessa soltanto disporre delle risorse sufficienti ad amministrare come è stato fatto sino ad oggi – non hanno ancora adottato gli statuti. In questo senso sarebbe stato opportuno elaborare degli schemi di statuto per consentire ai comuni minori, impossibilitati a disporre di personale in grado di redigerne materialmente il testo, di provvedere ad una loro rapida adozione.

Per quanto riguarda invece gli statuti già approvati, mi sembra che essi non abbiano fatto altro che recepire la normativa nazionale procedendo ad eventuali rielaborazioni. Non mi risulta, infatti, che vi siano esempi di statuto che abbiano disciplinato nel dettaglio materie di competenza comunale.

Ricollegandomi a quanto affermato dal collega Caveri, un'ultima considerazione riguarda l'analisi di diritto comparato della normativa europea in materia. Nel frattempo, però, non sarà possibile evitare che le amministrazioni rimangano

in una situazione di « incapacità deliberante » in relazione alla normativa statutaria.

Mi risulta che l'ANCI ha predisposto uno schema di statuto di notevole interesse e sarebbe bene che esso venisse messo a disposizione dei membri della Commissione; è inoltre importante, a mio avviso, trasmettere gli atti dei nostri lavori ai comuni, poiché forse vi sarà qualcuno in quella sede che li consulterà, anche se probabilmente finiranno per la maggior parte negli scaffali delle biblioteche di comuni, province e regioni.

Non sono d'accordo sul periodo che l'onorevole Caveri propone di aggiungere al paragrafo n. 19, poiché lo ritengo una sorta di *capitis deminutio* (faccio parte di una minoranza che ancora usa il latino, lingua d'altro canto antica di ventisette secoli).

Per quanto riguarda l'osservatorio permanente sull'attuazione delle leggi, occorre evitare equivoci: il nostro è un sistema di bicameralismo perfetto e se dovessimo autoassegnarci una nuova funzione, probabilmente nell'altro ramo del Parlamento si farebbe altrettanto, per cui si creerebbe un bipolarismo, piuttosto che un bicameralismo. Per un osservatorio parlamentare sull'attuazione delle leggi, che ritengo sia giusto istituire, vi potrebbero essere due soluzioni: o una Commissione bicamerale oppure una riforma di rango costituzionale del bicameralismo perfetto, che assegnasse ad una Commissione della Camera la relativa competenza. Comunque, se non vi sarà al riguardo una fonte giuridica di adeguata posizione gerarchica, non potrà raggiungersi un risultato pratico.

LUCIO STRUMENDO. Desidero anch'io esprimere un assenso complessivo sullo schema predisposto dal presidente; diversamente da alcuni rilievi critici avanzati stamane, giudico positivamente la proposta di un controllo politico del Parlamento sull'attuazione delle leggi. Condivido pertanto la proposta di istituire a tale scopo un osservatorio, in particolare per leggi di considerevole importanza

come la n. 142 del 1990; ugualmente in maniera positiva è da considerare la connessione, indicata nello schema, tra le leggi n. 142 e n. 241 del 1990 (la seconda rischia effettivamente di essere oggetto di scarsa attenzione da parte di coloro che dovrebbero attuarla).

Ritengo che sia un segnale importante e valido quello dell'attenzione del Parlamento per l'applicazione di due leggi molto importanti, in quanto concernenti in maniera diretta il rapporto tra diritti dei cittadini e modificazioni del funzionamento dei poteri dello Stato.

Lo schema proposto dal presidente appare improntato ad una logica di cooperazione per quanto attiene al lavoro parlamentare, e non di carattere invasivo o prevaricatorio nei confronti del Governo, dell'amministrazione dello Stato e di quanti sono preposti all'attuazione delle leggi.

Desidero ora svolgere cinque osservazioni: non so se per tutte vi sarà la possibilità di individuare un riscontro puntuale nel testo del documento conclusivo della nostra indagine, ma riguardano comunque questioni di una certa importanza emerse dall'osservazione del funzionamento dei comuni in questo periodo. Con riferimento ad esse, sarebbe stato utile il contributo del Ministero dell'interno, che avrebbe dovuto a mio avviso essere rappresentato in questa sede nella presente fase di conclusione dell'indagine conoscitiva, dato che alcune questioni cui desidero riferirmi attengono alle responsabilità governative. Del resto, è noto che il Ministero dell'interno aveva emanato una circolare *ante litteram*, cioè prima dell'entrata in vigore della legge n. 142, su cui avevamo espresso qualche apprezzamento, e che successivamente è stata emanata una seconda circolare senza che potessimo, come avevamo richiesto, disquisirne adeguatamente.

La prima osservazione si riferisce al paragrafo n. 8 dello schema ed è relativa alla questione delle aree metropolitane. A mio avviso, deve essere registrata in questa sede qualche preoccupazione per i ritardi nell'attivazione delle procedure,

assai complesse e delicate, di definizione delle città metropolitane: tali ritardi si accompagnano a quelli nella predisposizione degli statuti da parte dei comuni.

Ritengo che siano da giudicare positivamente i criteri indicati nello schema come fondamentali in relazione alla collaborazione, che deve essere attivata in primo luogo dalle regioni per giungere alla delimitazione delle città metropolitane: i criteri della flessibilità, della specialità e della funzionalità. In proposito, vorrei richiamare l'attenzione del presidente e dei membri della Commissione su un punto rispetto al quale la composizione del disegno complessivo connesso con l'istituzione delle città metropolitane rischia di essere compromessa.

L'articolo 21 della legge n. 142 prevede che il Governo sia delegato ad emanare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, appositi decreti legislativi per la costituzione, su proposta delle rispettive regioni, delle autorità metropolitane nelle aree di cui all'articolo 17. Tuttavia, la costituzione della città metropolitana e la sua delimitazione da parte della regione potrebbe comportare, fra le diverse ipotesi, quella dell'istituzione di nuove province. Il territorio che fuoriesce dalla città metropolitana, in sostanza, potrebbe essere aggregato a nuove province, oppure costituirsi in nuova provincia.

Al riguardo l'articolo 63 che delega il Governo ad emanare decreti legislativi per la revisione delle circoscrizioni provinciali, fa riferimento, per quanto riguarda l'ipotesi dell'istituzione di nuove province conseguente alla delimitazione territoriale delle aree metropolitane, all'articolo 16, con il quale si indicano le procedure per la costituzione di nuove province. Come è noto, si tratta di una procedura molto complessa, in quanto sono previsti la richiesta di tutti i comuni interessati ed i pareri della regione e del Parlamento.

Entro 24 mesi dall'approvazione della legge n. 142, il Governo dovrà emanare

un decreto legislativo per la disciplina, tra l'altro, della materia relativa alle aree metropolitane. Vi sarà la possibilità che territori esclusi da alcune aree metropolitane vadano a far parte della circoscrizione provinciale. Nel corso della discussione della legge n. 142 è stato fatto cenno anche a tale questione, ma ritengo difficile ipotizzare un provvedimento della regione.

In conclusione, anche se mi rendo conto dell'importanza di questa affermazione, mi chiedo se non sia necessario procedere ad una modificazione dell'articolo 63 della legge n. 142.

PRESIDENTE. Se lo ritiene opportuno, onorevole Strumendo, dovrà presentare una proposta di legge, in quanto tale previsione non è possibile accoglierla nell'ambito del documento conclusivo dell'indagine.

LUCIO STRUMENDO. Si tratta di due aspetti diversi. Nel documento bisognerebbe segnalare che vi è una situazione particolare che potrebbe dar luogo alla produzione di un determinato atto legislativo.

Per quanto riguarda il paragrafo n. 10, relativo alla questione dei consorzi, ricordo che l'articolo 25 della legge n. 142, prevede che i comuni e le province possono costituire consorzi secondo le norme di cui all'articolo 23 della medesima legge, relative alle aziende speciali, applicando altresì la disciplina di cui all'articolo 51 per ciò che attiene agli uffici ed il personale.

Nel caso di aziende costituite ed operanti nell'ambito del consorzio, la disciplina del personale attualmente è regolata da un contratto di natura privatistica. Non si accoglie, cioè, la legge-quadro sul pubblico impiego che invece è applicata al personale dei comuni e dei consorzi. In questo modo, però, vi è il rischio di riportare all'interno della disciplina di cui alla legge-quadro n. 93 il rapporto di lavoro delle aziende consortili che — come dicevo — ha natura diversa.

Per quanto riguarda il paragrafo n. 16, relativo alla dirigenza dell'ammi-

nistrazione degli enti locali, devo dire che le affermazioni contenute nello schema di documento conclusivo sono molto giuste. In particolare mi riferisco alla distinzione netta di responsabilità tra ambito di competenza dei politici ed ambito di competenza dei dirigenti e dell'amministrazione in generale. Vi è, però, un punto sul quale ho qualche perplessità; il primo capoverso, infatti, così recita: « Per quanto attiene alla dirigenza dell'amministrazione degli enti locali, la Commissione condivide la tesi secondo la quale essa è sottratta alla contrattazione, rientrando sotto tale profilo nella disciplina generale della dirigenza ».

Signor presidente, ricordo a me stesso che in Parlamento è in discussione il provvedimento generale di riordino della dirigenza pubblica, nell'ambito della quale non è mai stata ipotizzata l'eventualità, che per disciplinare tale categoria di personale (la cui normativa dovrà pur richiamarsi ai principi generali sulla dirigenza) sia prevista una riserva di legge, escludendo quindi il principio della contrattazione. Mi rendo conto che esprimo un'opinione suggestiva sostenuta da molte parti, soprattutto dai dirigenti degli enti locali e delle regioni interessate, ma in questo modo non faremmo altro che ignorare le determinazioni cui è giunta la discussione parlamentare sul provvedimento di riordino della dirigenza pubblica.

Desidero, inoltre, richiamare l'attenzione del Governo in ordine alla questione delle funzioni in materia assistenziale che dal 1° gennaio 1991 passeranno dalla provincia al comune e per le quali sono necessari provvedimenti di raccordo per conferire certezza alle gestioni.

Per quanto riguarda gli accordi di programma e le conferenze di servizi, condivido pienamente quanto scritto nello schema di documento conclusivo, ma ritengo opportuno sollevare una preoccupazione alla luce delle prime esperienze in questo senso. Mi riferisco, in particolare, alle conferenze di servizio per l'attuazione di alcune leggi di intervento in materia di opere pubbliche. Ritengo che

tale iniziativa debba avvenire intorno ad un tavolo con la partecipazione di tutti i rappresentanti degli enti interessati, a condizione che sia stata effettuata nel loro confronti un'adeguata istruttoria autorizzativa. Vi è, quindi, il pericolo di prefigurare un'esclusione della sovranità delle assemblee elettive degli enti locali dalle decisioni che in sede di conferenze di servizi, in nome dell'urgenza e della necessità verrebbero adottate.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare tutti i colleghi intervenuti per aver espresso un ampio consenso allo schema di documento conclusivo.

Probabilmente con l'onorevole Franchi è sorto un equivoco che desidero chiarire. Se si legge con attenzione lo schema di documento, ci si può rendere conto che chi lo ha redatto aveva molto presente la preoccupazione di evitare di confondere funzioni tra loro incompatibili. Come l'onorevole Franchi potrà dare atto, chi vi parla è sempre stato tra coloro i quali si sono opposti al tentativo di amministrativizzare la funzione politica del Parlamento. Anzi, ritengo che la motivazione politica e costituzionale più rilevante della delegificazione stia proprio nel fatto di allontanare dal Parlamento responsabilità che non gli competono. La delegificazione, infatti, non è una procedura che favorisce il Governo, ma è destinata proprio ad escludere dalla competenza di quest'ultimo alcune esenzioni « facili » di responsabilità mediante la corresponsabilizzazione del Parlamento. Invece di ricorrere all'emanazione di un decreto-legge, il Governo sollecita l'approvazione di una « leggina », la cui responsabilità viene attribuita al Parlamento, per scelte che tutti sappiamo essere in realtà del Governo, spesso addirittura soltanto di alcune parti dell'amministrazione.

Se il presidente ha immaginato l'osservatorio, è stato perché si è reso conto che il controllo politico del Parlamento sull'operato del Governo in ordine all'attuazione delle leggi è spesso episodico, quasi sempre frammentario, molto frequentemente reso vago. Con questo, ono-

revole Franchi, non voglio affatto dire che l'osservatorio debba essere una sorta di spia permanente su tutto ciò che accade in ordine all'attuazione delle leggi. Mi pare di avere argomentato tale questione quando ho rilevato che solo alcune leggi – sia per la loro generalità, sia perché esistono esperienze precedenti che hanno dimostrato la riottosità dell'amministrazione ad applicarle – richiedono un osservatorio per porre le Commissioni parlamentari in condizione di svolgere una verifica. Questo è il senso dell'osservatorio sul quale insisterei proprio perché ritengo che le preoccupazioni possono essere superate se chiariamo questo punto.

Ritengo infatti che le preoccupazioni avanzate possano essere superate. Mi rivolgo in particolare all'onorevole Franchi, membro di un gruppo di opposizione, che non sarà meno sensibile degli esponenti della maggioranza all'opportunità di istituire un controllo sull'attuazione delle leggi.

In gennaio avvieremo un'indagine conoscitiva, analoga a quella in corso, sull'attuazione della legge n. 241 del 1990, concernente il procedimento amministrativo, dato che se il Parlamento non farà sentire la sua vigile attenzione sul Governo e sulla pubblica amministrazione quella legge sarà inutile, come già avvenuto in precedenza per istituti che la legge medesima ha riaffermato: mi riferisco al silenzio-assenso, alla trasparenza, all'autocertificazione.

Devo in questa sede segnalare un caso che ha dell'incredibile: il primo organo che ha già cominciato a violare le norme sull'autocertificazione è la Camera dei deputati, che continua a richiedere una serie di certificazioni illegali per varie procedure amministrative. L'abbiamo fatto presente al servizio competente nella speranza che la segreteria generale della Camera si renda conto che l'organo che in primo luogo deve applicare le leggi è quello che le ha prodotte. Il caso citato serve per indicare l'importanza delle procedure di verifica e controllo.

Per quanto riguarda le osservazioni specifiche, accetto la proposta dell'onorevole Ciaffi, diretta a sostituire, nelle considerazioni preliminari, la parola « applicazione » con l'altra « attuazione », riferita alle leggi, salvo laddove ci si riferisce alla « disapplicazione o falsa applicazione » delle leggi stesse. Dichiaro altresì di accogliere la proposta del deputato Ciaffi diretta a sostituire al capo III, quarto capoverso, le parole « nelle tradizionali roccaforti della burocrazia » con le parole « nella burocrazia ».

Infine, per fugare le perplessità dell'onorevole Franchi, si può introdurre un ulteriore chiarimento precisando, al capo II, undicesimo capoverso, dopo le parole « che cooperi » le parole « tecnicamente al controllo ».

GIOVANNI FERRARA. Per quanto riguarda la sostituzione del termine « applicazione » con l'altro « attuazione », ritengo che la premessa dello schema proposto dal presidente abbia carattere generale e proprio per tale motivo invito il presidente ed i membri della Commissione a valutare se sia il caso di usare termini specifici: il Parlamento, in quanto tale, non soltanto deve vigilare sull'attuazione, quando di essa si tratti, quando cioè vi sia l'intervento normativo di organi diversi da quelli parlamentari, ma anche sull'applicazione. Infatti, quando un disposto legislativo comporta l'intervento del giudice, il problema dell'applicazione riguarda certamente il Parlamento, con riferimento alle eventuali possibilità di intervento del Parlamento stesso, per esempio con una riformulazione delle disposizioni. Quindi, considerato che la premessa del documento conclusivo ha carattere generale, dobbiamo evitare un vincolo che potrebbe essere erroneamente dedotto dalla lettura della medesima premessa.

PRESIDENTE. Abbiamo deciso di introdurre un termine anziché l'altro per eliminare equivoci: d'altro canto, il documento conclusivo non è un testo scientifico nel quale devono essere « centellinate » le espressioni.

ADRIANO CIAFFI. Concordo con lo schema di documento conclusivo e con le proposte di modifica accolte dal presidente.

FRANCO FRANCHI. Ringrazio il presidente per le sue precisazioni: d'altro canto, con il mio intervento di stamane, non avevo minimamente inteso supporre che nello schema di documento conclusivo vi fosse un tentativo di invadere competenze non parlamentari. Restano tuttavia alcune perplessità: la legge sull'ordinamento delle autonomie locali è stata promulgata l'8 giugno di quest'anno e la presente indagine conoscitiva è stata deliberata il 21 giugno, mentre le sue conclusioni dovrebbero essere tratte ora, dopo pochi mesi di vigenza della legge, comprendenti per altro le vacanze estive. Esistono quindi difficoltà oggettive nel ricavare segnali validi ed utili in ordine all'impatto sociale ed istituzionale di una riforma che si sta appena muovendo: si sta ora « balbettando » la fase degli statuti.

A nostro avviso, per trarre delle conclusioni dovrebbe essere trascorso un congruo periodo. L'indagine conoscitiva ha richiamato il nostro interesse, ed infatti abbiamo partecipato alle audizioni che sono state svolte nel suo ambito, però ci preoccupa il fatto che essa venga considerata un precedente da ripetere. Ci si annuncia, infatti, che fra breve ne effettueremo un'altra con riferimento alla legge n. 241 del 1990: il presidente vi accenna esplicitamente nelle considerazioni preliminari allo schema di documento conclusivo. Quali sono i motivi della nostra preoccupazione? Essi sono legati alla possibile affermazione del principio che l'organo legislativo si occupa dell'applicazione di quanto da esso deliberato. Il presidente ha precisato che ciò avverrebbe soltanto per le grandi leggi, ma chi potrebbe porre un freno domani? Ogni Commissione parlamentare che approva un provvedimento potrebbe chiedere di effettuare una verifica sulla sua attuazione: se il Parlamento si dovesse ingolfare con una nuova funzione di tal

genere si creerebbero notevoli problemi, dato che il suo lavoro dovrebbe essere alleggerito anziché appesantito.

Pertanto, se il precedente rappresentato dalla nostra indagine conoscitiva creasse il principio che l'organo legislativo si occupa di seguire l'applicazione di quanto ha deliberato, verrebbe affidato al Parlamento un compito che riteniamo ad esso estraneo, nonché pericoloso, poiché potrebbe paralizzare l'attività legislativa. Si rischia, in sostanza, di « attaccare » ad ogni provvedimento (chi potrebbe giudicare dell'importanza più o meno grande dei singoli provvedimenti?) un'attività di controllo sulla sua attuazione: siamo invece di fronte alla necessità di snellire l'attività del Parlamento!

Inoltre, un osservatorio sull'attuazione delle leggi creato dalla Camera potrebbe trovarsi in conflitto con analogo organo eventualmente istituito dal Senato: chi dirimerebbe tale conflitto? A nostro avviso, sarebbe più utile istituire eventualmente una Commissione bicamerale permanente per il coordinamento delle leggi (vi è una nostra specifica proposta al riguardo).

In conclusione, ricordo che allora abbiamo presentato una relazione di minoranza. Anche oggi le nostre valutazioni circa la prima attuazione della legge n. 142 partono da un punto di vista diverso dal vostro. Ci preoccupa ciò che voi apprezzate, ma ci preoccupa di più ciò che non dite. In un prossimo futuro potremo verificare come i nuovi poteri conferiti alle giunte esautoreranno quelli del consiglio.

Per questi motivi non ci sentiamo di dare un voto favorevole alle considerazioni preliminari del documento conclusivo, nonostante la sostituzione del termine « applicazione » con quello di « attuazione », che ci conforta solo in parte. Preannuncio, quindi l'astensione dal voto del gruppo del MSI-destra nazionale.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il testo delle considerazioni preliminari come riformulato.

(È approvato).

Passiamo all'esame dello schema di documento conclusivo.

L'onorevole Ciaffi, al paragrafo n. 1, ultimo capoverso, propone il seguente emendamento: dopo le parole: « Lo stesso limite », aggiungere le seguenti: « e lo stesso dovere di adeguamento ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Inoltre l'onorevole Ciaffi, al paragrafo n. 2, secondo capoverso, propone di aggiungere in fine il seguente periodo: « Lo statuto è fonte primaria fondata sulla norma costituzionale con un ambito di competenza oggettiva delimitato dalla legge di principi. Tale ambito non può essere alterato dal legislatore regionale ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Onorevole Ferrara, per quanto riguarda il suo suggerimento relativo al paragrafo n. 2, settimo capoverso, volto a chiarire il concetto di separazione tra le fonti facendo riferimento al criterio della competenza, ritengo che l'approvazione dell'emendamento Ciaffi al paragrafo n. 2, lo abbia sostanzialmente ricompreso.

Per quanto riguarda il paragrafo n. 4, primo capoverso, l'onorevole Ferrara aveva proposto di affermare più recisamente che la legge n. 241 vincola gli statuti, mentre l'onorevole Ciaffi suggeriva una diversa formulazione di tale paragrafo al fine di evitare che gli statuti recepiscono integralmente gli istituti ed i principi della legge n. 241.

In questo senso al paragrafo n. 4, alla fine del primo capoverso, propongo di aggiungere le seguenti parole: « e altresì la Commissione ritiene che tale comprensività sia obbligatoria, tenuto conto del carattere generale della efficacia della legge n. 241 ». Naturalmente, in caso di approvazione di questa proposta, sarà necessario procedere al coordinamento formale dei successivi capoversi.

Pongo in votazione questo emendamento.

(È approvato).

Al paragrafo n. 4, settimo capoverso, l'onorevole Lanzinger ha proposto di aggiungere dopo le parole: « alla legalità formale », le seguenti: « ed all'efficacia ».

Pongo in votazione tale emendamento.
(È approvato).

Al paragrafo n. 5, secondo capoverso, l'onorevole Ciaffi propone di aggiungere dopo le parole: « legislazione regionale », le seguenti: « ed in schemi legislativi anche successivi all'entrata in vigore della legge n. 142 ».

Pongo in votazione tale emendamento.
(È approvato).

In relazione al paragrafo n. 6, secondo capoverso, l'onorevole Ferrara ha posto una questione che ritengo la Commissione nel suo complesso condivida: non ritenere indispensabile la disciplina della figura del difensore civico. In questo senso propongo di aggiungere, dopo le parole: « non contenere », le seguenti: « almeno per gli enti locali che abbiano sufficiente consistenza quantitativa di popolazione ». Propongo altresì di aggiungere, dopo le parole: « difensore civico » le seguenti: « quale strumento essenziale della partecipazione ». Infine, per accogliere l'esigenza dell'onorevole Lanzinger, propongo di aggiungere, in fine, il seguente periodo: « Più in generale, la Commissione sottolinea con favore l'ampio inserimento negli statuti e nei regolamenti di forme ed istituti della partecipazione ».

ADRIANO CIAFFI. Signor presidente, poiché la legge n. 142 prevede per i comuni e le province la facoltà di istituire il difensore civico, auspico che nel documento conclusivo venga ricompresa una locuzione per invitare i comuni in tal senso, prevedendo altresì una sorta di obbligatorietà per i comuni maggiori precisando però che non si tratta di prescrizione legislativa.

PRESIDENTE. Onorevole Ciaffi, nella riformulazione del secondo capoverso del paragrafo n. 6, verrà tenuto conto anche della sua osservazione. Dato che la legge non pone un vincolo di istituzione del difensore civico, potremmo inquadrare tale previsione nell'ambito dell'invito rivolto ai comuni ad esaltare il concetto di partecipazione.

GIOVANNI FERRARA. Il difensore civico non c'entra con la partecipazione, in quanto è strumento di garanzia.

PRESIDENTE. Chiedo alla Commissione di dare mandato al presidente di riformulare il secondo capoverso del paragrafo n. 6 secondo le linee indicate ed accogliendo il principio di collegare l'opportunità sottolineata circa l'istituzione del difensore civico alla fattispecie della partecipazione. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Al paragrafo 7, secondo capoverso, lettera a), l'onorevole Ciaffi propone di aggiungere dopo le parole: « il comune », le seguenti: « al suo livello ».

Devo dire all'onorevole Ciaffi che non sono d'accordo su tale proposta perché essa riaprirebbe una questione affrontata da tempo e risolta in altro modo.

Al medesimo capoverso, alla lettera b), l'onorevole Ciaffi propone di sopprimere, dopo le parole: « il comune », la parola: « non ».

L'onorevole Cardetti propone di sopprimere alla lettera b), le parole dall'inizio sino alle parole: « altro soggetto, ma ».

Sulla seconda proposta Ciaffi esprimo parere favorevole, mentre sulla proposta Cardetti mi rimetto alla Commissione aggiungendo che è interesse della Commissione esaltare il criterio del deferimento naturale al comune di tutte le attribuzioni che il legislatore nazionale e regionale non delega ad altri organi od enti.

Un'alternativa potrebbe essere quella di sopprimere questa parte della lettera b).

GIOVANNI FERRARA. La legge n. 142 attribuisce al comune tutte le funzioni amministrative di rilevanza locale. Ritengo che la formulazione di questo capoverso del documento conclusivo sia limitativa della portata della disposizione – così netta e chiara – contenuta nella legge citata. Per tale motivo sono favorevole soltanto alla soppressione della parola: « non ».

PRESIDENTE. Chiedo alla Commissione il mandato di riformulare la lettera b), secondo i criteri emersi nella discussione e sopprimendo la parola: « non ». Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

In relazione alla successiva lettera c), l'onorevole Ciaffi propone di aggiungere alle parole: « autonomie locali », le seguenti: « interessanti l'area vasta a carattere sovracomunale ».

Pongo in votazione tale emendamento.

(È approvato).

Successivamente, al paragrafo n. 8, sesto capoverso, lettera d), possiamo introdurre il principio della sussidiarietà proposto dall'onorevole Lanzinger; la relativa formulazione potrebbe essere la seguente: « principio di sussidiarietà, che sottolinea l'idoneità di ogni parte dell'area a sostenere l'azione di ciascuna nel comune sviluppo dell'area, secondo una divisione di grandi compiti, sia pure non rigida ma di prevalente indirizzo »; in sostanza, ogni parte dell'area svolge il ruolo che la specializza in vista di una cooperazione comune.

GIANNI LANZINGER. Vorrei specificare che per principio di sussidiarietà intendo quello per cui l'ente minore dal punto di vista territoriale, come il comune, si occupa di quanto riesce a fare, per cui l'area metropolitana rappresenta un momento di aggregazione tra comuni, che interviene in termini di aiuto, e non di

sostituzione delle competenze, funzioni e capacità dei singoli comuni.

PRESIDENTE. D'accordo.

GIOVANNI FERRARA. Mi sembra che il presidente tenti di esplicitare un principio, quello della sussidiarietà, concettualmente contorto.

PRESIDENTE. Mi rimetto alla Commissione per quanto concerne l'opportunità di introdurre tale principio specifico.

ADRIANO CIAFFI. Potremmo introdurre nel testo del documento conclusivo il principio di sussidiarietà, senza specificarne la definizione.

GIOVANNI FERRARA. Sono d'accordo con la proposta dell'onorevole Ciaffi.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta di aggiungere al paragrafo n. 8, sesto capoverso, lettera d), dopo la parola « funzionalità » le parole « e di sussidiarietà ».

(È approvata).

LUCIO STRUMENDO. Vorrei sottolineare nuovamente l'esigenza cui ho precedentemente accennato, con riferimento al nono capoverso del paragrafo n. 8. Si tratta della necessità di affrontare la questione del rapporto tra delimitazione della città metropolitana e definizione eventuale di nuove province, o rideterminazione delle istituzioni provinciali.

PRESIDENTE. D'accordo: propongo di aggiungere, al paragrafo n. 8, nono capoverso, dopo le parole « alla regione » le parole « che terrà conto in questa sede della ridelimitazione delle circoscrizioni provinciali che ne consegue ». Pongo in votazione tale proposta.

(È approvata).

Accogliendo l'indicazione dell'onorevole Ciaffi, propongo di sostituire al paragrafo n. 9, terzo capoverso, le parole

« sola gestione » con le parole « attuazione degli indirizzi ». Pongo in votazione tale proposta.

(È approvata).

Pongo in votazione altresì la proposta di aggiungere al paragrafo n. 9, quarto capoverso, dopo le parole « immediatamente applicabile » le parole « salvo che non siano rinviate allo statuto ».

(È approvata).

GIANNI LANZINGER. Per quanto riguarda il paragrafo n. 9, vorrei esprimere perplessità sull'ultimo capoverso, ed in particolare sull'affermazione che sono rimaste isolate alcune opinioni espresse nel corso delle audizioni.

PRESIDENTE. Forse l'onorevole Lanzinger ha una posizione isolata differente, ma è così.

GIOVANNI FERRARA. Vi è anche una norma costituzionale al riguardo.

PRESIDENTE. In proposito, non ho effettuato una lettura della Costituzione, ma delle audizioni.

GIANNI LANZINGER. Determinate opinioni non possono essere considerate isolate, anche per la loro autorevolezza.

PRESIDENTE. Comunque quelle opinioni non hanno riscosso largo consenso. L'onorevole Lanzinger vuole presentare una specifica proposta al riguardo?

GIANNI LANZINGER. La mia proposta è soppressiva del capoverso.

PRESIDENTE. Non sono d'accordo, poiché sulla questione della partecipazione degli utenti nella gestione dei servizi non vi sono stati consensi.

GIANNI LANZINGER. Le posizioni al riguardo possono essere contrastanti, ma non credo che sia possibile affermare che

determinate opinioni sono isolate: semmai, quelle opinioni sono state non unanimi.

PRESIDENTE. Non siamo nati ieri: non unanimi corrisponde a largamente maggioritarie; non posso condividere le perplessità dell'onorevole Lanzinger.

GIANNI LANZINGER. A mio avviso, bisognerebbe quanto meno modificare il periodo finale dell'ultimo capoverso del paragrafo n. 9: altrimenti, sarei costretto a dichiararmi contrario allo schema di documento conclusivo proposto dal presidente.

PRESIDENTE. Ritengo che sia possibile sostituire alla parola « impraticabilità » la parola « complessità »; non può invece essere modificata l'affermazione relativa alla radicale inammissibilità di limitazioni per i pubblici poteri alla sola fissazione di fini ed obiettivi, con riferimento alle attività rivolte ai consumi sociali. Ritengo infatti che vada chiaramente contraddetta la posizione della Confindustria, il cui rappresentante ha affermato in questa sede che tutti i servizi sociali devono essere affidati ai privati: non accetterò mai tale posizione, che giudico inammissibile.

Può essere opportuno diradare la presenza del pubblico nella gestione dei servizi collettivi, ma in linea di principio non può essere ritenuto inammissibile che il comune gestisca i servizi sociali. A mio avviso, non può essere accettato che in linea di astratta ipotesi il comune non possa svolgere un'attività di gestione di tali servizi: può essere più o meno opportuno contenere l'attività in questione, od affidarla ai privati in determinati momenti di sviluppo della società, ma si tratta di questione diversa. Il rappresentante della Confindustria ha invece affermato che il comune deve fissare gli obiettivi, mentre la gestione deve essere affidata ai privati: il che è inaccettabile. Io stesso, d'altro canto, sostengo che bisogna diradare il più possibile la ge-

stione del comune, tenuto conto del suo rendimento negativo.

Pongo in votazione la mia proposta di sostituire alla parola « impraticabilità » la parola complessità ».

(È approvata).

Pongo in votazione la proposta di aggiungere al paragrafo n. 10, primo capoverso, dopo le parole « consorzi polifunzionali » le parole « tra gli stessi comuni ».

(È approvata).

Pongo in votazione la proposta di sostituire al paragrafo n. 10, ultimo capoverso, le parole « liberalizzare in massimo grado i vincoli e gli schemi al riguardo vigenti » con le parole « semplificare in massimo grado gli istituti e gli schemi organizzativi ».

(È approvata).

Accogliendo le osservazioni dell'onorevole Cardetti, propongo di riformulare il quarto capoverso del paragrafo n. 13, relativo alla sfiducia costruttiva, nel senso di sottolineare che le dimissioni delle giunte danno luogo ad un procedimento uguale a quello previsto per il loro primo insediamento dopo il rinnovo dei consigli.

Chiedo alla Commissione di dare mandato al presidente di riformulare il quarto capoverso del paragrafo n. 13 secondo le linee testè indicate.

(Così rimane stabilito).

Inoltre, l'onorevole Ciaffi propone di sostituire il periodo dalle parole: « compiti amministrativi » sino alla fine, con le parole: « compiti di competenza del sindaco o della giunta ».

Pongo in votazione tale proposta.
(È approvata).

L'onorevole Ciaffi, al paragrafo n. 14, secondo capoverso, dopo la parola: « regionale », propone di aggiungere la seguente: « debba ».

Pongo in votazione tale proposta.
(È approvata).

Inoltre, al paragrafo n. 14, terzo capoverso, l'onorevole Ciaffi propone di aggiungere in fine il seguente periodo: « Pertanto ciascun organo è competente a decidere quali dei propri atti inviare spontaneamente al controllo ».

ADRIANO CIAFFI. Signor presidente, sottolineo l'importanza della parola: « spontaneamente ».

PRESIDENTE. Pongo in votazione tale proposta.

(È approvata).

PRESIDENTE. Al paragrafo n. 19, alla fine del primo capoverso, l'onorevole Caveri propone di aggiungere le seguenti parole: « tenendo conto del fatto che terreno di sperimentazione dei nuovi rapporti tra autonomie locali possono essere le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, di cui la legge n. 142 ha confermato la particolarità ».

Su tale emendamento esprimo parere favorevole in quanto si tratta di ribadire il rispetto della normativa costituzionale posta a tutela dell'autonomia della Val d'Aosta e delle altre regioni e province ad ordinamento speciale.

Pongo in votazione tale proposta.
(È approvata).

Al secondo capoverso, l'onorevole Ciaffi propone di sostituire le parole: « le competenze gestionali e di amministrazione », con le parole: « gli ambiti tipici di competenza ». Su tale proposta esprimo parere favorevole.

La pongo in votazione.
(È approvata).

All'onorevole Strumendo devo una risposta in relazione alla questione da lui posta circa gli ambiti di competenza della sfera politica e di quella amministrativa e dell'affidamento agli amministratori di

funzioni tradizionalmente e negativamente attribuiti alla giunta.

Per merito di questa Commissione, con la legge n. 142 è stato precisato che le gare di appalto sono presiedute dai dirigenti dell'amministrazione. In questo quadro non credo sia possibile contrattualizzare lo stato giuridico di tali dirigenti. Ne discende che vi è una linea di indirizzo generale in ordine alla sottrazione di tale categoria alla contrattazione, salvo eventualmente prevedere nella contrattazione stessa singole fattispecie che possano riguardare anche i dirigenti. Quando il Parlamento ha deciso di trasferire queste funzioni dai cosiddetti politici - per usare un termine giornalistico - ai dirigenti amministrativi, è venuto a configurarsi un dirigente che non può avere, se non dalla legge, la definizione dei propri compiti in ordine alle attività generali. Non escludo, ripeto, che il contratto eventualmente possa integrare alcuni aspetti.

In questo senso propongo di aggiungere un periodo per esprimere la possibilità di eventuali integrazioni nei contratti pubblici, in quanto non è consentito attribuire al dirigente determinate funzioni mediante contratto.

LUCIO STRUMENDO. Signor presidente, condivido completamente le considerazioni da ella svolte, in quanto esse si pongono nell'ambito di un ragionamento molto logico. Ma questo stesso ragionamento doveva essere portato nel corso dell'esame della legge n. 142, con la quale i dirigenti sono stati posti alla presidenza delle commissioni di appalto e di assunzione di personale mediante concorso. Allo stesso tempo si sarebbe dovuto sciogliere anche il nodo di cui all'articolo 51 relativo alla sottrazione della disciplina della dirigenza alla legge sul pubblico impiego ed alla relativa contrattazione, in quanto tale categoria di personale è investita di funzioni incompatibili con il rapporto contrattuale. Che questa sia una conseguenza che richiama il dovere del Parlamento di ritornare su tale

questione è certo, ma è altrettanto certo che da tempo vi è l'esigenza di ragionare in modo nuovo sulla legge-quadro n. 93. Dai settori del servizio postale, della sanità e, da ultimo, degli enti locali provengono richieste di rinnovamento in questo senso.

Affermare nello schema di documento conclusivo che la dirigenza è sottratta alla contrattazione, significa procedere ad una interpretazione in qualche modo auspicabile, ma arbitraria in riferimento sia alla legge n. 142, sia al dibattito sul disegno di legge per la riforma della dirigenza pubblica.

PRESIDENTE. Chiedo all'onorevole Ciaffi, relatore della legge n. 142, la sua opinione al riguardo.

ADRIANO CIAFFI. Signor presidente, personalmente condivido la posizione da ella sostenuta, ma se è necessario concordo con una formula che attenui quel concetto.

PRESIDENTE. Potremmo prevedere la formula: «viene a sottrarsi», ma la conseguenza sugli istituti rimarrebbe la medesima. Anche per mantenere una garanzia di democrazia, non è possibile affidare ad una figura sottoposta a contratto un presidio istituzionale come il concorso pubblico o la gara d'appalto. Non è possibile, infatti, trasferire da una giunta pentapartito o di sinistra determinate funzioni a chi sa quali rappresentanti di un accordo sindacale! Sarebbe la fine di tutto!

LUCIO STRUMENDO. Signor presidente, si tratta di fotografare la situazione legislativa esistente.

PRESIDENTE. Onorevole Strumendo, la prego di accettare la formula: «viene a sottrarsi» in luogo di: «è sottratta», al primo capoverso del paragrafo n. 16.

Pongo in votazione tale proposta.
(È approvata).

Passiamo alle dichiarazioni di voto sullo schema di documento conclusivo.

FRANCO FRANCHI. Signor presidente, a nome del gruppo del MSI-destra nazionale, ed in coerenza con la nostra relazione di minoranza sulla legge n. 142, annuncio l'astensione dalla votazione sullo schema di documento conclusivo a causa della diversità di valutazione circa l'impatto sociale ed istituzionale della riforma di cui alla legge n. 142. Siamo

contrari all'osservatorio permanente monocamerale ed al fatto che l'indagine conoscitiva che oggi si conclude ne costituisca il presupposto.

PRESIDENTE. Pongo in votazione lo schema di documento finale con le modifiche apportate.

(È approvato).

La seduta termina alle 17,15.

PAGINA BIANCA

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 DICEMBRE 1990

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

DOCUMENTO CONCLUSIVO

PAGINA BIANCA

Considerazioni preliminari della Commissione affari costituzionali al documento conclusivo della indagine conoscitiva sull'attuazione della legge n. 142 del 1990 (Ordinamento delle autonomie locali).

I. La Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati ha deliberato lo svolgimento di una indagine conoscitiva sui problemi concernenti l'applicazione della legge sull'ordinamento delle autonomie locali il 21 giugno 1990, immediatamente dopo l'approvazione parlamentare della legge e la sua pubblicazione (8 giugno 1990).

Si segnala tale circostanza, perché potrebbe essere indicativa di una tendenza, rivolta a promuovere il controllo politico del Parlamento sulla attuazione delle leggi, al momento stesso della loro entrata in vigore. Se la tendenza prenderà corpo e metterà radici, innoverà profondamente il tradizionale atteggiarsi del potere legislativo nei confronti dell'impatto sociale ed istituzionale delle sue deliberazioni normative, e inciderà sulle relazioni tra Parlamento, Governo ed amministrazione.

Fino ad oggi il Parlamento ha considerato che il proprio ruolo rispetto alla immissione delle leggi nella società e nell'ordinamento consista e si esaurisca nella preparazione, nella discussione e nella approvazione delle leggi. Se il Parlamento si è occupato dei problemi applicativi, ciò è avvenuto a distanza di tempo dalla entrata in vigore degli atti, raramente secondo una visione organica del tema della esecuzione delle leggi, e su sollecitazioni politiche specifiche, spesso contingenti.

Tuttavia, l'esperienza repubblicana italiana segnala fortemente la necessità che l'organo della legislazione segua l'attuazione di quanto delibera nell'uso del potere normativo, non esaurendosi la sua funzione con l'approvazione finale della legge. E questo è un dato ricorrente nella attuale fase evolutiva delle democrazie progredite.

Tale necessità non ha alcun punto in comune con ipotetiche, ed inammissibili, pretese del Parlamento di sostituirsi ai pubblici poteri che hanno il compito di applicare le leggi, l'amministrazione ed i giudici, le cui attribuzioni su questo piano sono esclusive ed al riparo da qualsiasi ingerenza del potere legislativo.

Il tema che si pone è di altro ordine, e riguarda una forma di controllo politico del Parlamento, mirante a prevenire fenomeni di disapplicazione o di falsa applicazione delle leggi, che spesso si lamentano, dei quali è responsabile il Governo, generalmente per inerzia: questi fenomeni danno vita ad una vera e propria supplenza abusiva del legislatore, ad opera e vantaggio di chi, invece di applicare la legge, o la cancella, *tamquam non esset*, o ne applica una diversa, che il Parlamento non ha mai voluto.

II. La questione ha grande importanza dal punto di vista della democrazia politica nel regime repubblicano.

Di questo ci si convince agevolmente sul piano teorico e dei principi, se si tiene conto del fatto che nel Parlamento si proietta il pluralismo politico, mentre l'esecutivo è affidato alle sole mani della maggioranza di governo, e che i giudici sono esclusi dal rapporto di rappresentanza politica.

Sotto il profilo pratico, l'esperienza segnala assai frequentemente l'opportunità di tale forma di controllo politico del Parlamento: senza di esso le pressioni conservative dell'amministrazione spazzano ben presto via quanto possono del contenuto innovativo, o sgradito ad essa, delle leggi.

Non si devono coltivare, peraltro, eccessive illusioni sul valore risolutivo dell'intervento delle Camere così delineato.

La vita delle leggi nella regolazione dei fenomeni sociali ha sue proprie vicende, che ne determinano inevitabili evoluzioni, anche nel tempo immediatamente successivo alla loro entrata in vigore. E può accadere che la volizione del legislatore contenga in sé, in sue imperfezioni gravi o in vizi di velleitarismo, i germi di un fallimento anche subitaneo. A questi inconvenienti nulla può opporre il controllo politico del Parlamento sulla attuazione delle leggi.

Si deve tener conto inoltre di due fattori, che condizionano virtualmente tale funzione parlamentare.

Il primo è di ordine strutturale, e risale alla crisi della legge, quale manifestazione tipica della volontà generale dei pubblici poteri. Questo dato è stato posto più volte in evidenza, e richiede una riforma delle istituzioni che riconduca il Parlamento ed il suo atto tipico, la legge, alle condizioni politiche generali proprie di un ruolo centrale del potere legislativo e delle sue volizioni nella società contemporanea, ruolo che viceversa appare oggi colpito da una decadenza progressiva.

Permanendo il fattore della crisi della legge, per cui la legge è tutto in teoria, e nulla in pratica, passando dal comando generalissimo alle minuzie del micro provvedimento, molti ostacoli e limiti intrinseci si frappongono all'affermarsi in incisività ed in importanza del controllo parlamentare di cui si tratta (e impongono comunque di selezionarne severamente l'uso).

Il secondo fattore è di tutt'altro ordine, rientra nella organizzazione concreta delle Camere, e quindi può essere preso in considerazione ed affrontato su-

bito, con misure immediate che il Parlamento può agevolmente adottare, senza attendere nuove disposizioni costituzionali, ma anzi in qualche modo anticipandone il futuro divenire.

Il controllo politico sulla attuazione delle leggi è certamente opportuno ed utile, ma, a parte i limiti esposti, in sé insufficiente. Esso deve essere integrato mediante supporti permanenti, da istituire nell'ambito delle strutture serventi delle Camere, e destinati a rendere continuo, conformemente alle indicazioni che emergono dal controllo, il filtro parlamentare del rapporto tra legge e sua attuazione: almeno fin quando la innovazione legislativa sia così penetrata nel costume e nella *forma mentis* dell'agente amministrativo, del cittadino medio e delle forze sociali, nonché anche dei giudici, da assicurarne nel tempo la fedele e compiuta applicazione.

Si propone di creare, cominciando dalle leggi fondamentali rivolte a regolare durevolmente lo statuto dei pubblici poteri, e le relazioni tra essi ed i consociati, un osservatorio permanente della Camera, che cooperi tecnicamente al controllo sulla attuazione piena e coerente di tali leggi, esplicando monitoraggio a profitto degli organi della Camera, Commissioni permanenti, altre Commissioni e Giunte, e l'Assemblea quando lo richieda. Se ne gioverebbe grandemente il rapporto di attenzione e di fiducia che deve legare la Camera con la pubblica opinione.

III. Tenuto conto delle considerazioni generali che precedono, possono essere intesi il significato ed il valore spettanti, in concreto, alla indagine conoscitiva sulla attuazione della legge sulle autonomie locali, indagine che ha rappresentato stimolo e caso rappresentativo riguardo a quelle considerazioni.

La riforma disposta con la legge n. 142 dell'8 giugno 1990; è stata quella più lungamente attesa, tra i provvedimenti istituzionali che disciplinano l'intero sistema del diritto pubblico positivo: di fatto, l'ordinamento degli enti locali, ora sostituito integralmente, si è conser-

vato fino alla riforma, uguale ai lineamenti che vi sono stati impressi all'inizio della esperienza unitaria, salvo rifacimenti parziali, i più significativi dei quali risalgono addirittura al regime di governo autoritario.

Né l'avvento delle regioni a statuto ordinario ha scalfito sostanzialmente tale continuità, aggravandosi così il solco tra lo statuto delle autonomie locali, da un lato, e le istituzioni amministrative repubblicane, dall'altro.

È legittimo quindi presumere che le resistenze conservatrici siano molto forti, rispetto alla piena e completa attuazione della riforma, e che si annidino non soltanto nella burocrazia, ma anche all'interno delle forze sociali e politiche. Queste resistenze possono incidere assai in profondità nel tessuto istituzionale e civile della nuova disciplina delle autonomie locali, convergendo nell'effetto di contrastarne i valori più richiesti dallo sviluppo della società contemporanea.

Sotto questo profilo, il controllo politico del Parlamento, esercitato nelle forme della indagine conoscitiva nel senso che si è detto, può avere un ruolo corretto e decisivo.

Documento conclusivo.

1. La prima questione emersa nell'indagine conoscitiva concerne la natura stessa della legge, che si autodefinisce « legge di principi » (articolo 1, comma 1), aggiungendo poi (comma 3) che, in forza dell'articolo 128 della Costituzione, tali principi non sono derogabili se non con espresse modifiche delle disposizioni della legge stessa.

Appare pertanto apprezzabile l'opinione, manifestata non senza contrasti nel corso delle audizioni, secondo cui si sarebbe in presenza di una legge « rinforzata » (anche se la Commissione, nell'esprimere questo apprezzamento, sottolinea la necessità di ulteriori approfondimenti).

Il richiamo all'articolo 128 della Costituzione è pertinente, poiché la disposi-

zione costituzionale fissa l'autonomia degli enti locali, rinviando quanto alla definizione della loro disciplina non già genericamente alla legge (statale, o anche regionale), ma ai principi contenuti in « leggi generali della Repubblica », ai quali in particolare spetta di fissarne le funzioni.

D'altronde, indipendentemente dalla individuazione della natura della legge, in quanto legge di principi, si deve considerare l'atto dal punto di vista della immediata attuazione della Costituzione.

Sotto questo profilo possono valere le valutazioni fatte a proposito della legge sulla Presidenza del Consiglio e sull'ordinamento generale del Governo, e, specificamente, quelle contenute nel recente messaggio presidenziale di rinvio della legge sulla protezione civile, che attribuiscono significato formale a tale categoria di leggi.

La Commissione, indipendentemente dalle complesse questioni di ordine teorico richiamate, ritiene che l'amministrazione debba attenersi nella applicazione della legge n. 142 del 1990 ad un canone ermeneutico che conferisca valore preminente alle disposizioni della legge sulle autonomie locali anche in riferimento sistematico rispetto alle leggi vigenti (e non abrogate espressamente dalla stessa legge n. 142), e ritiene anche che il Governo, ed anche il legislatore, debbano osservare rigorosamente il necessario *self-restraint* nelle rispettive competenze, e dunque contenersi nell'ambito della sola regolazione di principio.

Lo stesso limite e lo stesso dovere di adeguamento devono ritenersi posti all'esercizio delle potestà normative regionali, per il riferimento fatto all'articolo 128 della Costituzione.

2. Strettamente collegato alla natura della legge sulle autonomie locali in quanto legge di principi, è il tema degli statuti dei comuni e delle province, che il nuovo ordinamento introduce quale fonte normativa costitutiva della disciplina di ciascun ente.

Lo statuto è fonte primaria fondata sulla norma costituzionale e con un ambito di competenza oggettiva delimitato dalla legge di principi. Tale ambito non può essere alterato dal legislatore regionale.

La Commissione condivide l'affermazione, fatta in particolare dall'Associazione nazionale dei comuni (ANCI) nel corso della indagine conoscitiva, del valore fortemente innovativo attribuito a tale fonte, che il legislatore espressamente distingue dal regolamento, secondo un criterio che deve presumersi sia riferibile alla natura della fonte, non già al suo contenuto od oggetto.

Lo statuto è fonte normativa rimessa alla deliberazione delle assemblee elettive degli enti locali, con un particolare procedimento e *quorum* aggravato, destinata ad integrare i principi della legge sulle autonomie, per dare vita alla disciplina del singolo ente, che viene quindi costituita secondo la tecnica tipica della delegificazione.

La Commissione richiama, in questo ordine di considerazioni, il valore che deve darsi alla volontà del legislatore, inequivocamente manifestata nelle disposizioni della nuova legge sulle autonomie locali, di superare lo schema istituzionale di un ordinamento unico degli enti, valevole per ciascuno, per passare invece ad una diversa regolazione, secondo la quale la identità della disciplina si restringe ai soli principi, ed è assicurata dalla legge (organica) dello Stato, mentre ogni ente locale in Italia completa con un suo atto la propria disciplina, che è quindi specifica e propria di ciascun comune e di ciascuna provincia.

Secondo la Commissione, peraltro, deve ritenersi che il sistema delle fonti sia aperto, vincolandosi ai soli principi del regime costituzionale repubblicano, che riserva la produzione delle fonti agli organi della rappresentanza, ne distingue la forza e l'ambito oggettivo in virtù del criterio della competenza, nel quale pure è compreso il principio della riserva costituzionale di legge.

Ne consegue che tra i principi posti dalla legge sulle autonomie locali, in par-

ticolare ex articolo 128 della Costituzione, e le norme degli statuti dei comuni e delle province, intercorre il rapporto di separazione, non di integrazione attuativa, che invece è posto riguardo ai regolamenti degli enti.

Pertanto, se gli statuti non possono disporre in contrasto con i principi, è perché l'ambito di competenza oggettivo è diverso, non già per un inesistente rapporto gerarchico tra le due fonti. Per questa stessa ragione, il legislatore può intervenire sui principi della legge, non sulle disposizioni.

È da condividere quindi quanto affermato nelle audizioni in senso contrario allo schema di statuti tipo, mentre si deve accogliere la definizione dello statuto come processo e non come atto puntuale che esaurisca il potere normativo dell'ente, che viceversa essendo frutto di delegificazione è intrinsecamente permanente.

La Commissione parimenti conviene sulla affermazione della necessità del carattere compiuto ed organico dell'ordinamento delineato dal singolo statuto, che rappresenta la sola corretta risposta alla esigenza, posta alla base della scelta di politica legislativa sugli statuti, di far corrispondere, attraverso la specificità degli statuti, l'ordinamento di ciascun ente alle condizioni sociali, economiche e civili della comunità amministrata.

Lo statuto dell'ente, parte costitutiva del suo ordinamento, ne vincola gli atti ed i procedimenti, in virtù del principio di legalità.

3. L'oggetto dello statuto si determina in coerenza con la definizione fin qui delineata, di essere parte costitutiva dell'ordinamento dell'ente, sul fondamento di un rapporto di delegificazione.

Ne consegue che, come è stato osservato nel corso delle audizioni, l'oggetto dello statuto comprende la regolazione delle relazioni tra gli organi dell'ente (da ricondursi, ma per sommaria approssimazione, ad una nozione in senso lato di « forma di governo » dell'ente), l'organiz-

zazione degli uffici, la disciplina dei procedimenti, e delle funzioni svolte non direttamente, i rapporti con i cittadini, la partecipazione.

Ne sono invece inequivocabilmente escluse sia la materia tributaria, sia quella elettorale.

Quanto alla potestà tributaria, è pacifico che per essa soccorra la riserva costituzionale di legge (statale). Ma, nella ipotesi già in parte attuale, della statuizione della autonomia finanziaria degli enti locali attraverso la potestà impositiva, rientra con certezza nell'oggetto degli statuti la disciplina delle forme, dei procedimenti e dei vincoli pertinenti eventuali fattispecie di discrezionalità riconosciute agli enti, poiché nella materia tributaria la più penetrante espansione del principio di legalità è non solo opportuna, ma anche l'indispensabile corollario di numerosi principi costituzionali (uguaglianza, democraticità, imparzialità nell'amministrazione): e bisogna tener fermo il dato secondo cui lo statuto dell'ente locale è garanzia del principio di legalità, e la relativa competenza, rientrando nel quadro generale della delegificazione, deve assumersi come competenza ad esercizio vincolato.

Quanto alla disciplina elettorale, conviene ricordare che il legislatore, pur rinviando ad un momento successivo rispetto a quello della riforma istituzionale il proprio intervento, con la fissazione di nuove regole in materia, ha però mostrato di respingere la proposta di riconoscere agli enti una qualsiasi potestà dispositiva al riguardo.

4. La Commissione conviene con l'affermazione, fatta durante le audizioni, dell'opportunità che l'oggetto degli statuti degli enti locali comprenda istituti e principi della recente legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990). E altresì la Commissione ritiene che tale comprensività sia necessaria tenuto conto del carattere generale della efficacia della legge n. 241.

La Commissione ritiene di sottolineare con forza questo dato, nella convinzione

appunto che si tratti di un tema per il quale il giudizio di opportunità contenga in sé anche elementi di obbligatorietà.

La legge sul procedimento amministrativo costituisce il tentativo più organico e determinato compiuto in oltre un secolo della vita unitaria dello Stato di collocare l'esercizio dei pubblici poteri sul piano di una soddisfacente attuazione pratica del principio di legalità nel campo dell'amministrazione, dove con più stenti si è potuto affermare in linea teorica, e dove tuttora si attarda grandemente quanto ad applicazione concreta e puntuale.

La Commissione deve ricordare altresì che la legge sul procedimento amministrativo, così inquadrata nel suo significato generale, è un atto rivolto a garantire la protezione dei diritti del soggetto privato, nell'ambito dello Stato amministrativo quale si è venuto a delineare sempre più espansivamente lo Stato repubblicano, nonché la moralità nell'attività dell'amministrazione, la quale, esentata dai vincoli che opportunamente fissa questa legge, continuerà ad arrogarsi l'arbitrio di non decidere se non vuole decidere, e di decidere secondo presupposti dei quali rifiuta di dare conto al destinatario dell'atto e ad ogni forma di controllo sociale del potere, e sovente persino al giudice.

La Commissione infine richiama due dati, che valgono a sottolineare ulteriormente la assoluta necessità di una compiuta e puntuale introduzione delle disposizioni della legge sul procedimento amministrativo negli statuti dei comuni e delle province della Repubblica.

Il primo dato si riferisce alla straordinaria quantità ed importanza delle attribuzioni amministrative degli enti locali, ai quali è stata trasferita una parte crescente di tali poteri dello Stato (ed ora anche delle regioni).

Il secondo dato sta nella accentuata politicità dei comuni e delle province, che d'altra parte è conseguente alla base materiale della democrazia repubblicana, e quindi è un dato indefettibile dell'ordinamento dei pubblici poteri. Ma proprio per questo, la introduzione di vincoli che

debbano risalire alla imparzialità, alla legalità formale ed all'efficienza dell'azione amministrativa, è carattere ugualmente necessario dell'ordinamento degli enti.

5. Una menzione a parte merita il parere dei rappresentanti delle province (UPI) sugli statuti, poiché si tratta di quegli enti locali che la nuova disciplina delle autonomie rinsalda in una visione democraticamente avanzata, consolidandone le funzioni ed i poteri, e, respinta la suggestione di alcune forze politiche che ne avrebbero voluto la soppressione, ne fa il solo ente intermedio centro di reali ed incisive competenze tra comune e regione.

Queste considerazioni, che saranno ancora riprese in seguito, sono sottolineate dalla Commissione, anche perché convergono nel reagire ad una opposta tendenza, visibile fino a qualche tempo addietro soprattutto nella legislazione regionale, ed in schemi legislativi anche successivi all'entrata in vigore della legge n. 142, secondo la quale tra comuni e regioni viene ad interpersi una rete di enti a derivazione indiretta, che rovescia, da un lato, il principio della riserva delle funzioni amministrative regionali agli enti locali (comuni e province) e incoraggia, da un altro lato, la occupazione indebita di pubblici poteri da parte dei partiti, vecchi e nuovi.

Le indicazioni fornite dai rappresentanti delle province meritano, nel loro insieme, il consenso e il sostegno della Commissione.

Si pongono in evidenza i criteri e le modalità per la scelta eventuale di soggetti non appartenenti ai consigli da eleggere nelle giunte; la regolazione (ulteriore) delle competenze degli organi esecutivi (presidente e giunta); le procedure per l'esercizio del potere presidenziale sostitutivo di preposizione agli enti strumentali; i criteri per la definizione dei regolamenti; la disciplina degli uffici tecnici, degli altri uffici e dei servizi (per questi ultimi, l'opzione, pure da farsi negli statuti, tra le diverse forme di gestione consentite, da correlarsi in gene-

rale alle diverse tipologie di servizi); la predisposizione di criteri, di principi, al fine di un corretto esercizio del potere regolamentare.

È da notare, non solo evidentemente per le province, che gli statuti degli enti locali provvedono anche a delimitare i confini, entro i quali è legittimo l'esercizio dei poteri delle maggioranze politiche, ed oltre i quali è invece opportuno che siano tutte le forze rappresentative degli interessi organizzati a cooperare nell'assunzione delle deliberazioni degli enti.

6. Per ciò che concerne la partecipazione, si sottolinea l'interesse manifestato dai rappresentanti dei sindacati per l'istituto del difensore civico, previsto dalla legge, e le indicazioni di contenuto che la Commissione rileva con favore, individuandole come corretta proiezione applicativa dello spirito e della lettera delle norme relative.

In particolare, si segnala l'opportunità che pure la Commissione condivide, secondo cui gli statuti non possono non contenere, almeno per gli enti locali che abbiano sufficiente consistenza quantitativa di popolazione, la disciplina della figura del difensore civico, quale strumento essenziale della partecipazione, nonché la previsione delle condizioni strumentali ed organizzative indispensabili per il funzionamento dell'ufficio. Più in generale, la Commissione sottolinea con favore l'ampio inserimento negli statuti e nei regolamenti di forme ed istituti della partecipazione.

7. Per ciò che concerne l'attribuzione delle funzioni ai comuni ed alle province, e la ripartizione di esse tra le due categorie di enti locali, si sono manifestate opinioni diverse nel corso delle audizioni.

Riguardo a tali diversità di opinioni, e salvi gli opportuni approfondimenti che anche la prassi consentirà, la Commissione ritiene possibile ad ogni modo stabilire i seguenti punti fermi:

a) il comune è organo a competenza generale, tendenzialmente rappresentativo di ogni interesse della comunità residente

nel suo territorio, salvo quelle che la Costituzione devolve allo Stato o alle regioni, e fatto sempre ugualmente salvo il regime delle libertà individuali e collettive;

b) il comune dispone in linea di principio di ogni attribuzione che la legge non abbia espressamente devoluto ad altro soggetto; la generalità delle competenze comunali è certamente criterio valido per la interpretazione della legge statale, e per la legislazione regionale concorrente, mentre è controverso il tema di eventuali limiti impliciti alla legge statale a garanzia della sfera di competenza dei comuni;

c) la provincia dispone delle attribuzioni contenute nella nuova legge sulle autonomie locali, interessanti l'area vasta, a carattere sovracomunale, ed è destinataria di quelle precedentemente affidate agli enti territoriali intermedi tra il comune e la regione.

8. L'innovazione contenuta nella legge sulle autonomie locali, che ha introdotto la figura della area metropolitana, comporta problemi molto delicati di interpretazione.

A tali problemi interpretativi devono attendere con grande cura e coordinamento sia il Governo, sia le regioni, sia gli stessi enti locali interessati. La piena collaborazione tra essi, nel compimento degli atti istitutivi delle singole aree metropolitane deve essere assicurata senza alcuna incertezza o remora: e proprio questa è la prima indicazione che la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati sente di dover dare su questo punto centrale della riforma delle autonomie locali.

L'area metropolitana non deve essere considerata come una variante dell'ente provincia, principalmente per il fatto della coincidenza, nel governo di essa, del dato della programmazione e del dato della gestione.

Nel corso dell'indagine è stata avvertita la preoccupazione, che la Commissione condivide, del peso invasivo che

l'area metropolitana potrebbe esercitare sulle relazioni tra i poteri intraregionali, e quindi di un rischio di distorsione dello sviluppo economico e sociale della intera regione.

Ma questo elemento non è generato dalla istituzione della figura dell'area metropolitana, bensì preesiste ad essa. La istituzione dell'area lo pone semplicemente in (ulteriore) evidenza, e fornisce altresì uno strumento istituzionale corretto ed efficace, se adoperato nel modo giusto, per fronteggiare le virtuali attitudini del fenomeno sociale sottostante di influenze negative, ed anzi farne un fondamentale supporto di pianificazione e di riduzione degli squilibri.

Sotto questo profilo, la Commissione ritiene che sarà decisiva la cooperazione tra Governo e regione nella definizione della disciplina delle aree metropolitane, e, nel merito, segnala la necessaria osservanza dei seguenti principi direttivi:

a) *principio di flessibilità*, in virtù del quale la disciplina istitutiva deve ispirarsi alla esigenza della sperimentazione, con la previsione anche di moduli per il progressivo adattamento, svincolati dalla complessità dei procedimenti formativi della disciplina stessa;

b) *principio di specialità*, che deriva dalla espressa previsione legislativa della atipicità delle singole aree metropolitane, ciascuna determinata da singole condizioni storiche, economiche, culturali e sociali;

c) *principio del decentramento*, che implica la necessità di impedire concentrazioni di interessi, e congestione di strutture, sia all'interno dell'area metropolitana, sia a danno delle aree cosiddette marginali, ed altre aree regionali, immediatamente limitrofe o comunque collegate da interrelazioni materiali;

d) *principio di funzionalità e di sussidiarietà*, secondo cui le singole parti del territorio dell'area metropolitana devono rivelarsi suscettibili di vocazione ad usi determinati e prioritari, svolgendo cia-

scuna un ruolo non indifferenziato nella pianificazione della gestione e dello sviluppo dell'intera area.

Ulteriori complessi problemi si pongono in relazione al procedimento per la disciplina dell'area metropolitana.

In generale, la Commissione ritiene che i principi desumibili dalla legge in materia siano essenzialmente due, il principio di collaborazione ed il principio della competenza, che devono considerarsi tra di loro complementari.

Ciò premesso, la istituzione dell'area metropolitana compete essenzialmente alla regione, che terrà conto in questa sede della ridelimitazione delle circoscrizioni provinciali che ne consegue, mentre l'intervento del Governo si svolge entro un ambito definito dal fine di garanzia del principio di legalità, e dell'attuazione della volontà del legislatore statale in ordine alla creazione dell'area metropolitana.

Governo e regione devono cooperare (principio di collaborazione) per la piena valorizzazione delle autonomie locali, per la esplicazione dei principi prima ricordati (flessibilità, specialità, decentramento, funzionalità e sussidiarietà) e per una adeguata provvista di mezzi finanziari e strumentali.

9. La parte dedicata dalla legge ai servizi, ed alla loro disciplina tecnico-funzionale, appare non meno innovativa di altre, e potrà rivestire un notevole interesse per la sperimentazione e la modellistica istituzionale delle nuove delimitazioni e dei nuovi equilibri tra la sfera dei pubblici poteri e l'intervento del soggetto privato, che è un tema di generalissimo interesse nel dibattito politico e sociale contemporaneo.

La Commissione condivide il giudizio secondo cui, nel nuovo ordinamento, il comune si dedica ai servizi organizzati secondo il principio della funzionalità imprenditoriale, osservando quindi la netta separazione tra politica ed amministrazione, e definendo il fine delle attività socialmente rilevanti dei servizi, non

come elemento di qualificazione degli enti, ma come limite alla imprenditorialità (limite relativo, non assoluto).

La forma della società per azioni viene ammessa come forma ordinaria e non eccezionale, subordinata agli indirizzi fissati dai consigli elettivi, e sottoposta al controllo della attuazione degli indirizzi.

Per ciò che concerne le aziende speciali, la legge n. 142 non ha abrogato la legislazione vigente, ma l'ha integrata con le disposizioni in essa contenute, che sono immediatamente applicabili, salvo che non siano rinviate allo statuto, in particolare, ma non soltanto, in tema di nomina e revoca degli amministratori, di diritto di informazione dei consigli comunali e di responsabilità di amministratori e di dipendenti.

Sono rimaste isolate le opinioni, espresse nel corso delle audizioni, sulla partecipazione alla gestione dei servizi da parte degli utenti, e sulla opportunità di escludere ogni intervento delle autonomie locali dalle attività rivolte ai consumi sociali, che dovrebbero invece essere riservate ai soggetti privati, mentre i pubblici poteri dovrebbero limitarsi a fissare fini ed obiettivi. La Commissione rileva la complessità pratica della prima ipotesi, e la radicale inammissibilità della seconda.

10. Da più parti, e in particolare da rappresentanti delle autonomie locali, è stata lamentata la esclusione, in virtù dell'articolo 25, comma 6, della legge, della possibilità di costituire più di un consorzio tra comuni e province. Indipendentemente dall'esatto significato della norma richiamata, la Commissione fa comunque propria l'osservazione del Vicepresidente onorevole Ciaffi, che ha obiettato a questa critica la possibilità di istituire comunque consorzi polifunzionali tra gli stessi comuni, oltre alla facoltà di ricorrere ad apposite convenzioni.

Per quanto concerne la previsione contenuta nell'articolo 25, comma 1, che estende ai consorzi le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 23 della legge stessa, i rappresentanti della CISPEL hanno osservato che la nuova

disciplina sembra condurre a ritenere superata l'attuale disciplina della struttura consortile, che impone di considerare l'azienda consortile l'organo-impresa del consorzio destinato alla gestione del servizio assunto dal consorzio medesimo. Ma, prosegue il ragionamento dei rappresentanti della CISPEL, altre disposizioni della legge sembrano tuttavia contraddire il principio: ne conseguirebbe l'opportunità di un successivo intervento chiarificatore del legislatore.

Ma pur convenendo su tale opportunità, che comunque sussisterebbe, e d'altronde sono in corso di esame parlamentare alcune iniziative in materia, la Commissione osserva che i rappresentanti della CISPEL non hanno sufficientemente tenuto conto del principio, evidente nelle disposizioni della legge n. 142, sulle forme associative e sulla cooperazione tra enti locali per la gestione dei servizi di pubblico interesse, rivolto a semplificare in massimo grado gli istituti e gli schemi organizzativi.

11. In tema di accordi di programma, da qualche parte è stato rilevato che sussistono alcune difficoltà applicative delle disposizioni della legge n. 142, soprattutto nel caso di mancato raggiungimento della unanimità da parte degli enti interessati.

La Commissione condivide questa preoccupazione, se però si circoscrive alle fattispecie in cui l'impedimento, dovuto alla mancata unanimità, provoca la paralisi nell'esercizio di funzioni collegate proceduralmente, il cui espletamento è essenziale per assicurare beni vitali ed urgenti alla collettività. La Commissione indica al Governo questa come la via corretta per risolvere i problemi, recentemente male affrontati nel caso della fornitura di acqua potabile alla città di Napoli, e che la Camera è stata costretta a respingere per la evidente incostituzionalità del relativo decreto-legge.

Altra questione sollevata riguarda la mancata previsione di interventi sostitutivi, qualora la parte inadempiente sia lo

Stato. A questo aspetto, ed anche ad altri, la Commissione deve tuttavia affermare che eventuali lacune della legge n. 142 sulle autonomie locali, prima di ogni ulteriore intervento legislativo, possono essere utilmente colmate con le disposizioni aventi oggetto uguale o affine della legge n. 241, sul procedimento amministrativo, quando ciò si riveli possibile nella interpretazione sistematica delle norme.

12. I rappresentanti delle comunità montane (UNCCEM) hanno sollevato, in conseguenza della abrogazione della legislazione in materia di classificazione dei comuni montani, disposta dalla legge, il problema dei comuni non montani inseriti dalla legislazione regionale nelle comunità montane in quanto funzionali all'omogeneità della zona. L'UNCCEM ha inoltre posto la questione della individuazione delle funzioni della comunità montana, a cui l'articolo 29, comma 2, della legge attribuisce l'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o di funzioni delegate ai comuni dalle regioni.

La Commissione osserva al riguardo che la disciplina essenziale di tali enti non può che essere unitaria, essendo inammissibile il suo frazionamento tra soggetti diversi. Ciò posto, è augurabile che le regioni coordinino la loro legislazione con i principi posti dalla legge sulle autonomie locali, e che il Governo tenga conto del rilievo materiale dell'ambito di competenza delle singole comunità montane per gli atti conseguenziali, ed in primo luogo ai fini della somministrazione delle risorse finanziarie.

13. Per ciò che concerne la ripartizione delle competenze tra gli organi costituzionali degli enti locali, ma in particolare dei comuni, sono state sollevate numerose questioni interpretative, rispetto alle quali la Commissione afferma, preliminarmente, la necessità di osservare comunque la specifica competenza del consiglio nella deliberazione degli atti generali, riservandosi alle giunte ogni altro provvedimento. Da questa premessa deri-

vano alcune conseguenze e chiarimenti che la Commissione indica con riguardo a quesiti sollevati nel corso delle audizioni.

Non è ammissibile la figura della delega da parte del consiglio alla giunta, per determinate competenze o per determinati atti, nemmeno se accompagnata dalla previsione di ratifica consiliare: il principio che presiede alla devoluzione di competenza non è derogabile, e soprattutto non è disponibile da parte del consiglio.

La competenza del consiglio non subisce alterazioni in rapporto alle modalità di convocazione, né quando si ponga in relazione di continuità con la legislazione previgente, come nei casi, ad esempio, delle variazioni di bilancio e degli storni di fondi all'interno della spesa corrente.

L'istituto della sfiducia costruttiva, secondo alcuni, sarebbe incompatibile con l'accettazione delle dimissioni. La Commissione condivide questa affermazione, naturalmente osservando che la comunicazione al consiglio delle dimissioni dell'amministrazione in carica integra la fattispecie di cui all'insediamento del consiglio dopo il suo rinnovo elettorale, e dunque instauri il relativo procedimento con i termini e le sanzioni ivi previsti.

La nuova legge rivede radicalmente la figura amministrativa dell'assessore, che si restringe sostanzialmente a quella di membro della giunta, per il resto essendo eventuale l'affidamento di soli compiti di competenza del sindaco o della giunta.

La diversa devoluzione di competenze agli assessori si riflette nella virtuale espansione del rapporto di collaborazione tra il sindaco e la stessa giunta, e gli uffici. A questi ultimi spettano compiti determinati secondo il criterio residuale, ossia tutti quelli che non siano espressamente attribuiti agli organi costituzionali dell'ente. Questa affermazione fatta dai rappresentanti dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali nel corso delle audizioni può essere condivisa, nel limite del rispetto della distinzione tra sfera della responsabilità politica e sfera delle attribuzioni amministrative compiuta dalla legge sulle autonomie locali.

14. In tema di nuova disciplina dei controlli, la Commissione rileva che la nuova legge ha voluto accentuare le garanzie per il perseguimento del fine di legalità, ed a questo dato vanno rapportati tutti i problemi interpretativi sorti, e che potranno sorgere in seguito.

Ne consegue che la normativa in questione debba intendersi immediatamente applicabile, ed il rinvio alla legislazione regionale debba risolversi in (ulteriore) disciplina organizzativa e funzionale dei comitati di controllo. Inoltre, la figura del coordinamento regionale va intesa nel senso di favorire la uniformità di indirizzo nella giurisprudenza del controllo, e non nel senso di attenuare l'indipendenza dei singoli organi di controllo, che è la prima garanzia per il perseguimento del principio di legalità.

La individuazione delle categorie degli atti da sottoporre al controllo deve peraltro intendersi tassativa, e dunque non si possono accogliere interpretazioni estensive o analogiche, miranti a slargarne confini, oggetti oltre quelli posti dal legislatore. Pertanto ciascun organo è competente a decidere quali dei propri atti inviare spontaneamente al controllo.

Per il pieno rispetto del principio che si è richiamato, deve ritenersi indispensabile che ai capigruppo consiliari siano inviate le deliberazioni della giunta per il controllo eventuale nel testo completo, mentre non sia necessaria la riproduzione dei pareri tecnici, qualora la giunta modifichi precedenti deliberazioni per aspetti non sostanziali.

15. La disciplina del rapporto di impiego ha suscitato considerazioni contrastanti, osservandosi da alcuni il carattere positivo della estensione della contrattazione anche alle norme sullo stato giuridico, ed obiettandosi da altri che tale estensione inciderebbe negativamente sulla unitarietà della disciplina del rapporto del pubblico impiego, e priverebbe il Parlamento di poteri che invece si sono voluti sempre riservare ad esso.

La Commissione ritiene che una valutazione definitiva potrà farsi correttamente solo a distanza di tempo, e quindi tenendo conto anche della esperienza che sarà stata acquisita. La Commissione deve peraltro rilevare che la cosiddetta legge-quadro sul pubblico impiego ha subito dalla sua entrata in vigore non poche e non lievi deroghe, vuoi per iniziativa del Governo, vuoi per responsabilità del Parlamento, e che quindi coincideranno sia la maturazione di un meditato giudizio sul rendimento della disciplina introdotta con la legge n. 142 del 1990, sia l'affermarsi della necessità di un riesame critico globale della disciplina del rapporto del pubblico impiego.

La Commissione condivide quanto affermato sulla opportunità che gli statuti degli enti, ed i regolamenti, osservino in materia moduli di flessibilità, applicando tutti i suggerimenti della moderna scienza dell'amministrazione.

16. Per quanto attiene alla dirigenza dell'amministrazione degli enti locali, la Commissione condivide la tesi secondo la quale essa viene a sottrarsi alla contrattazione, rientrando sotto tale profilo nella disciplina generale della dirigenza.

La Commissione ribadisce il valore di principio che spetta alla distinzione introdotta per la prima volta dal legislatore tra sfera della responsabilità politica (indirizzare e controllare), e sfera della responsabilità amministrativa (gestire). La Commissione condivide inoltre l'opinione secondo la quale le norme conseguenti da tale netta e rigorosa distinzione sono immediatamente applicabili, salvo le migliori ed ulteriori specificazioni che potranno essere introdotte dagli statuti: ad esempio, sono immediatamente vigenti le disposizioni che attribuiscono ai dirigenti amministrativi la presidenza delle commissioni di concorso e delle gare di appalto.

Contrariamente all'opinione manifestata dai rappresentanti dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali, la Commissione ritiene altresì che la disciplina delle nuove responsabilità dei di-

rigenti amministrativi, delimitata dalla ridefinizione della sfera della responsabilità politica, debba estendersi a tutti i comuni, senza alcuna eccezione per classi o categorie di enti.

È del tutto evidente, per ciò che concerne le responsabilità dei dirigenti amministrativi, che ad ogni livello di attribuzioni gestionali corrisponde pari livello di responsabilità.

17. Nella nuova disciplina degli enti locali, il segretario comunale (provinciale) resta confermato nel ruolo di vertice dell'organizzazione amministrativa. Il segretario inoltre è posto alle dipendenze funzionali del vertice politico dell'ente.

Il parere di conformità da apporsi alle deliberazioni dell'ente, manifesta l'avvenuta estrinsecazione dei vari pareri tecnici degli uffici, la cui responsabilità generale risale al segretario: l'atto ha natura di parere sulla legittimità. Le relative norme entrano subito in vigore, senza essere in questo subordinate alla successiva disciplina degli statuti (e dei regolamenti).

18. Nel corso delle audizioni si è registrato un largo favore per la effettiva attuazione del principio dell'autonomia impositiva degli enti locali, che la legge n. 142 si limita ad enunciare: la Commissione si limita a porre in evidenza questo dato, non rientrando esso in senso stretto nell'oggetto della indagine conoscitiva, che comprende le questioni relative alle norme della nuova disciplina delle autonomie locali, suscettibili di immediata attuazione.

Fin quando la finanza locale sarà, nella sua parte prevalente di trasferimento, sarà criticata la norma che fissa il termine perentorio del 31 ottobre per l'approvazione dei bilanci preventivi, a causa della incertezza sulle risorse disponibili.

La Commissione ha condiviso questa riserva esclusivamente per l'anno in corso, a causa della difficoltà di dare esecuzione alla norma nel breve tempo intercorso dalla sua entrata in vigore, e,

conseguentemente, ha concorso a sostenere lo slittamento del termine al 31 dicembre, data alla quale le risorse in questione sono quantificate in via definitiva.

In futuro tuttavia sarà opportuno che il rispetto del termine sia mantenuto senza incertezze, poiché da un lato la previsione sarà di fatto assicurata dalle comunicazioni disponibili, e perché in ogni caso sarà possibile ricorrere al mezzo della nota di assestamento, come fin d'ora è stato suggerito dal sindaco della capitale.

La Commissione raccomanda il massimo rigore nell'obbligare gli enti al puntuale rispetto delle norme sui rendiconti.

19. Le relazioni tra regioni ed enti locali costituiscono un capitolo difficile del sistema delle autonomie, e ciò non poteva non riflettersi sulle relative disposizioni della riforma. La Commissione, nel dichiararsi sensibile a questa tematica, indica nella revisione generale dell'ordinamento regionale la sede propria per una corretta e soddisfacente soluzione dei vari problemi aperti, tenendo conto del fatto che terreno di sperimentazione dei nuovi rapporti tra autonomie locali possono essere le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, di cui la legge n. 142 ha confermato la particolarità.

Ciò posto, la Commissione auspica che il legislatore regionale voglia dare un se-

guito concreto alla definizione della nuova legge sugli enti locali quale legge di principi, e riportare ad essa le disposizioni vigenti negli ordinamenti delle varie regioni, cogliendo questa occasione per rendere compiuto il disegno del costituente, che ha voluto conferire alla regione l'autorità e la responsabilità di soggetto politico del sistema delle autonomie, mentre ha inteso riservare al comune ed alla provincia in via esclusiva gli ambiti tipici di competenza.

Circa il tema della programmazione, la Commissione non condivide il timore, manifestato da qualche parte, circa possibili elementi di confusione tra il livello regionale ed i livelli provinciale e comunale. L'articolo 3 della legge n. 142, come è stato giustamente osservato, mantiene e conferma la figura del piano regionale di sviluppo, individuando nel piano provinciale di coordinamento il suo strumento attuativo.

La Commissione infine segnala la richiesta che alcuni amministratori hanno avanzato di predisporre forme di intervento sostitutivo dal basso, a fronte di inadempienze e di ritardi delle regioni nei confronti degli enti locali. La Commissione ritiene per il momento che siano da considerarsi quali sintomi di giustificata insofferenza, meritevoli di responsabile attenzione da parte dei responsabili delle regioni.