

1

Convegno Nazionale

- Ordinamento dei poteri locali -

3

CONVEGNO NAZIONALE DEL PSI SULL'ORDINAMENTO DEI POTERI LOCALI

Roma, 19-20 settembre 1978
Auditorium della tecnica
(V.le dell'Astronomia, 30)

Martedì 19 settembre

- Apertura dei lavori
- ore 10,30 saluto del Segretario Nazionale del PSI On. Bettino Craxi
- ore 11 On. Aldo Aniasi - "Iniziative dei socialisti nelle assemblee nazionali, regionali, locali, per l'attuazione della Repubblica delle Autonomie".
- ore 12 Prof. Franco Bassanini - "Proposte per il nuovo ordinamento dei Poteri Locali".
- ore 15,30 - 20 assemblea e dibattito
- ore 21 - 24 riunione delle commissioni

Mercoledì 20 settembre

- ore 9 - 13 riunione delle commissioni
- ore 15,30 - 20 assemblea e dibattito sulle relazioni conclusive delle commissioni

I lavori del seminario si articoleranno nelle seguenti commissioni:

1. Comuni, Associazioni di Comuni, Comunità Montane.
relatori: Prof. Marco Cammelli, Prof. Franco Levi
2. Comprensori ed aree metropolitane.
relatori: Dott. Giovanni Emiliani, Prof. Francesco Rampulla
3. Partecipazione, Autogestione, Decentramento.
relatori: Dott. Giorgio Morales, Prof. Guido Corso
4. Finanza, Bilancio, Programmazione.
relatori: Consigliere Giuseppe Carbone, Prof. Franco Gallo, Dott. Gianfranco Mossetto
5. Strutture operative, Impresa pubblica locale, Organizzazione degli uffici e personale.
relatori: Prof. Alberto Massera, Prof. Fabio Merusi
6. Nuova organizzazione delle strutture periferiche dello Stato, controlli e trattamento economico agli amministratori.
relatori: Avv. Saverio Asprea, Prof. Giuseppe Morbidelli
7. Riforma degli enti locali e governo del territorio.
relatori: Prof. Sandro Amorosino, Avv. Achille Cutrera

NOTE ORGANIZZATIVE

Segreteria del seminario fino al 18 settembre:
PSI - Sezione Enti Locali
Via del Corso, 476 - Roma
Tel. 06/67-78 - Interni 242-243-252

Durante il seminario:
Auditorium della Tecnica - Viale dell'Astronomia, 30
(Palazzo della Confindustria) Roma - EUR
Tel. 06/590.33.47

Mezzi di trasporto:
dalla Stazione Termini:
autobus 93 nero
Metropolitana (stazione Magliana)

3

n° 1

Schema della relazione introduttiva ai lavori della I commissione
"Comuni, associazioni di comuni, comunità montane"
di Marco Cammelli e Franco Levi

Il ruolo determinante del comune nel progetto socialista sulla riforma dell'amministrazione locale è nello stesso tempo un punto di partenza e un punto di arrivo.

Un dato di partenza, se si considera il suo ruolo insostituibile, nella vita democratica, di intervento, di organizzazione, di espressione del consenso e anche del dissenso della collettività corrispondente.

Il dato di partenza, tuttavia, e la coesistenzialità del comune non genericamente alla organizzazione della vita civile e sociale ma al carattere democratico dell'una e dell'altra, va assunto valutando contestualmente le modalità, gli strumenti, le condizioni e i presupposti che realizzino compiutamente e consolidino, in un sistema di autonomie locali profondamente riformato, tale ruolo primario.

Su questo piano e in vista di questi obiettivi vanno considerate, e se necessario riconsiderate o riviste, le disposizioni riguardanti il comune, le sue forme associate, le comunità montane.

Perciò i lavori della commissione sono introdotti seguendo una traccia articolata in quattro distinti momenti:

1) presupposti generali. La riforma dell'amministrazione locale e il suo ruolo nel piano della democrazia del progetto per l'alternativa socialista.

Le scelte fondamentali del disegno di legge:

- rigetto di un sistema amministrativo binario, basato cioè sulla concorrenza, a livello locale, di amministrazioni democratiche e di apparati settoriali dello stato o di enti pubblici nazionali o locali;
- superamento della separazione e della esclusività delle competenze come criteri ordinatori dei rapporti fra i diversi livelli del governo locale;
- scelta a favore dell'autonomia, vale a dire per l'autodeterminazione della collettività locale entro soglie (democraticamente stabilite) compatibili con l'unità del sistema, senza gerarchie o consensi organizzati dal centro, per via burocratica o vincolo corporativo;
- scelta a favore dell'autogoverno, inteso come piena responsabilità del comune sull'intero complesso dei servizi e interventi pubblici operati a livello locale.

4
2) il comune nei progetti di riforma dell'amministrazione locale. Le conseguenze che discendono da questi presupposti di ripercuotono su ogni parte del progetto socialista. Al loro esame sono specificamente destinate le ulteriori parti di questa introduzione.

La loro enucleazione, tuttavia, consente di valutare in modo appropriato le scelte operate dai progetti di riforma elaborati dalle altre forze politiche, in modo da coglierne gli elementi comuni e le diversità, talora anche marcate.

La seconda parte dell'introduzione è dedicata a considerare, in modo più ravvicinato, gli elementi più significativi su cui poggia la riforma del comune delineata dal progetto socialista, vale a dire:

3) le funzioni. Il progetto, anche nella successione dei suoi titoli, individua come essenziale il collegamento tra dislocazione delle funzioni sul territorio e ruolo delle autonomie locali.

Se è vero che non tutti i compiti afferenti i diversi interventi nei vari settori possono essere analiticamente compresi in un progetto di riforma della amministrazione locale e dovranno perciò necessariamente essere valutati dalle leggi di riforma dei diversi settori è altrettanto vero, e il progetto socialista muove con ferma convinzione proprio da questo, che senza un riferimento stretto tra organizzazione delle funzioni sul territorio e nuove forme del governo locale è velleitaria la riforma di quest'ultimo (ridotta a semplice modellistica istituzionale posto che la vera fisionomia del comune, del comprensorio e della regione viene abbandonata alle soluzioni, necessariamente parziali e talvolta estemporanee, adottate dalle leggi di settore) e fragile l'organizzazione delle prime, operata al di fuori di un contesto istituzionale cui riferirsi.

Le disposizioni dettate in proposito dal progetto socialista muovono lungo tre fondamentali direttrici:

- necessità di allocare le funzioni a livelli ottimali, sul piano della programmazione e della gestione;
- necessità di recuperare tali interventi ad una visione integrata e non settoriale delle finalità perseguite;
- necessità di ricomprenderne l'esercizio in un'area sicuramente democratica fondata sull'indirizzo delle assemblee elettive e sull'intervento dei cittadini attraverso una variegata strumentazione che va dall'autogestione a diverse modalità di partecipazione diretta.

4) organizzazione istituzionale e amministrativa. L'intreccio, deliberatamente perseguito, tra riordino delle funzioni e riforma dei livelli di governo porta a risultati di estremo rilievo sia sul versante per così dire "esterno" del comune (rapporto tra comune e altri livelli di governo) che su quello "interno" (organi del comune; rapporti fra questi e gli apparati amministrativi) muovendo dal dato, di fondo, della stretta interdipendenza fra funzioni esercitate dal comune e forme, istituzionali ed amministrative, del comune stesso. Al variare (in base alle dimensioni) delle prime, infatti, corrispondono caratteri tendenzialmente differenziati delle seconde. Ne deriva:

- rapporto tra i diversi livelli. Un sistema di relazioni fra i diversi livelli di governo locale basato sulla diversità delle funzioni. In particolare: definitivo incardinamento della regione nel sistema della amministrazione locale; articolazione di quest'ultima nel comune e nel comprensorio;
- dimensioni/funzioni. Dall'ancoraggio effettuato alle funzioni, deriva inoltre:
 - il riordino dei comuni di dimensioni più limitate (in modo da contenerli al livello dell'area elementare);
 - il decentramento nei comuni più grandi, al fine di assicurare la corrispondenza tra nuovi comuni all'interno dell'area metropolitana e zona dei servizi;
 - la identificazione, nell'associazione dei comuni, dello strumento privilegiato in grado di garantire loro, per la propria plurifunzionalità e la direzione saldamente assicurata alle assemblee dei comuni che vi partecipano, il governo dei servizi corrispondenti alla zona (tuttavia l'obiettivo è realizzato, nei territori montani, dalla nuova fisionomia conferita alle comunità montane);
- forme istituzionali del governo locale. La diversità di livelli, di dimensioni e di funzioni esercitate si riflette anche sugli organi di governo comune, nelle relazioni reciproche e nel rapporto fra questi e gli apparati. Partecipazione ed autogestione, da un lato, piena responsabilità politica amministrativa sugli interventi e sui servizi svolti sul territorio, dall'altro, segnano profondamente le nuove forme di governo del comune. Interno ad un minimum determinato dal progetto, vi saranno inclinazioni verso l'uno o l'altro dei tradizionali poli della dialettica politica-istituzionale (assemblea-esecutivo) a seconda di molte altre considerazioni, ma fra tutte quella della dimensione, in base alle quali i comuni potranno liberamente modellare, con lo statuto, la propria fisionomia (fra le indicazioni già espresse si veda, ad esempio, il modello tendenzialmente assembleare).

6

previsto, nel governo dell'area elementare, per i comuni di dimensioni ridotte; ancora, si consideri la possibilità di un'autonoma figura di presidente dell'assemblea distinto dal sindaco, una soluzione che sembra idonea a soddisfare condizioni sostanzialmente dualistiche, tipiche ad esempio dei comuni medio-grandi).

I COMPENSORI E LE AREE METROPOLITANE

I. - I Compensori

- 1) La proposta socialista porta per la creazione di un nuovo ente intermedio, il Compensorio, che costituisce una radicale innovazione rispetto al vecchio sistema provinciale e tende a recuperare, in un nuovo contesto, l'esperienza maturata dagli enti comprensoriali istituiti dalle Regioni.
- 2) Il comprensorio fa parte, insieme ai comuni e alle regioni, di un sistema delle autonomie unitario e interagente, di cui costituisce un livello che si differenzia dagli altri per la specificità del ruolo ad esso assegnato, non per l'attribuzione di competenze materiali separate.
- 3) Il ruolo del Compensorio è quello di programmare nel proprio territorio le scelte e le direttive indicate dalla Regione, articolandole e definendole in precisi programmi di attività. Le competenze amministrative attribuite al Compensorio rappresentano un elemento marginale e sono strettamente funzionali all'esercizio della attività di programmazione.
- 4) Perchè l'Ente Intermedio possa cominciare effettivamente opera di programmazione è necessario che partecipi attivamente al processo di definizione delle scelte programmatiche e sia in possesso di strumenti che ne garantiscano l'attuazione.
- 5) Nella fase ascendente del processo di programmazione il Compensorio si pone come interlocutore principale della Regione, assumendo la veste di garante degli interessi degli enti locali subordinati e delle forze sociali presenti nel suo territorio.
- 6) Nella fase discendente, i documenti programmatici del Compensorio - il programma di sviluppo economico, i piani di settore, il piano territoriale - costituiscono il momento centrale dell'attività di programmazione. Alla loro elaborazione deve essere assicurata la partecipazione tecnocratica delle autonomie locali, dei sindacati e delle formazioni sociali.

7) Per assicurare l'effettiva attuazione della programmazione comprensoriale:

- a) ai documenti programmatici è attribuito carattere vincolante per tutti gli enti e amministrazioni pubbliche operanti nel Comprensorio.
- b) Viene assicurato il coordinamento degli strumenti urbanistici comunali con le indicazioni del piano territoriale comprensoriale.
- c) Il comprensorio si vale delle funzioni amministrative ad esso attribuite per la diretta attuazione degli interventi di scala sovra-comunale.
- d) La ripartizione del fondo comune per i programmi sociali consente al Comprensorio di realizzare il raccordo tra le azioni programmatiche ed il loro finanziamento.

8) L'elezione diretta, l'autonomia statutaria, la stretta collaborazione con i comuni, le forme di partecipazione e controllo democratico caratterizzano il Comprensorio come componente essenziale e rinnovata del nuovo sistema delle autonomie locali.

II. Le aree metropolitane

- 1) I Comprensori e le aree metropolitane costituiscono la risposta che il progetto dei socialisti intende dare ai problemi posti dalla ingovernabilità delle grandi conurbazioni metropolitane.
- 2) Obiettivo del progetto socialista è quello di far coincidere il massimo di efficienza e funzionalità nel governo del territorio metropolitano con il massimo di partecipazione democratica.
- 3) Ciò avviene senza modificare radicalmente il modello delle autonomie prefigurato per le altre parti del territorio nazionale e mantenendo immutato il sistema basato su due soli livelli di governo.
- 4) Nella ripartizione delle competenze tra Comprensori e Comuni metropolitani viene assicurata la finalità di mantenere al livello comunale la gestione dei servizi base e affidare a livello comprensoriale la gestione della politica urbanistica generale.

Sintesi della relazione di

Giorgio MORALES

- 1) E' opportuno premettere qualche considerazione sulla legge che attualmente disciplina il decentramento e la partecipazione (la legge n.278 del 1976) e sulla sua applicazione in questi due anni.

La legge costituisce una anticipazione di un aspetto della riforma, fuori però del quadro organico della riforma.

Essa ha previsto un modello unico di decentramento (consigli circoscrizionali elettivi con delega ad essi di poteri deliberativi) da applicare in situazioni completamente diverse: dal comune metropolitano di due milioni di abitanti, al piccolissimo comune rurale.

E' evidente che il decentramento assume, nei due casi, un carattere completamente diverso: nel grandissimo comune prefigura un nuovo livello di governo locale, mentre nel piccolo comune tende ad essere soltanto un livello di partecipazione (che poi può trasformarsi facilmente in un livello di organizzazione del consenso).

La limitata applicazione della legge n.278 dipende probabilmente anche da questa incertezza di prospettiva politico-istituzionale, oltre che da cause di ordine politico generale (opportunità di evitare consultazioni elettorali generalizzate in una situazione di grave crisi del paese. Sta di fatto che soltanto Firenze tra le grandi città, ha costituito i consigli di circoscrizione con elezione diretta, mentre gli altri comuni (23 in tutto) sono per metà comuni medi con popolazione superiore a 40.000 abitanti e per l'altra metà comuni piccoli o piccolissimi che hanno eletto i consigli di frazione.

La proposta di legge socialista affronta i nodi non risolti, dalla legge n.278, in quel quadro organico di riforma dei poteri locali

che mancava appunto nel 1976. Essa è profondamente innovatrice; mentre i progetti del governo, delle DC e del PCI, si limitano a confermare la disciplina della legge n.278 con qualche correzione marginale.

La nostra proposta di legge si fonda su una trama omogenea di livelli territoriali del governo locale, cui possono corrispondere assetti istituzionali diversificati. La omogeneità della trama risponde ad una esigenza di programmazione e di efficienza; la diversificazione degli assetti istituzionali dipende dalla realistica valutazione che sarebbe impossibile un processo forzoso di omogeneizzazione della dimensione dei comuni.

In questa trama il primo livello territoriale è costituito dall'area elementare dei servizi con popolazione compresa tra 5.000 e 25.000 abitanti.

E' questo il livello del decentramento e cioè il livello al quale si gestiscono i singoli servizi, come l'asilo nido, la scuola materna, la scuola elementare, la biblioteca, i servizi sportivi, culturali e ricreativi, etc. A questo livello di decentramento opera il consiglio di quartiere. Ciò vale per i comuni che abbiano dimensioni superiori ai limiti di popolazione sopra indicati. Quando invece il comune ha popolazione corrispondente a quella dell'area elementare, la gestione dei servizi è effettuata dal comune stesso. E quando il comune ha dimensione inferiore a quella dell'area elementare, la gestione dei servizi è effettuata dai consigli comunali dei comuni interessati in seduta congiunta. Quando ricorrono le condizioni per l'istituzione dei consigli di quartiere - e cioè quando il comune comprende due o più aree elementari dei servizi - tale istituzione non è facoltativa (come ora) ma obbligatoria. Essa avviene in un solo modo, e cioè per elezione diretta, ogni tre anni, e cioè senza coincidenza, normalmente, con l'elezione del consiglio comunale.

- 3) La proposta di legge socialista, però, non si ferma a questo punto. Essa parte dal presupposto che occorre distinguere tra decentramento amministrativo, da un lato, e partecipazione e autogestione, dall'altro. E perciò tende ad attribuire ai consigli di quartiere il potere di decidere sulle modalità di gestione dei servizi piuttosto di gestirli direttamente. La gestione diretta (autogestione o gestione sociale) può invece essere attribuita a comitati di base, costituiti da operatori e utenti dei servizi.

Inoltre il progetto prevede una serie di istituti di partecipazione, controllo sociale e democrazia diretta: informazione, messa a disposizione di locali e attrezzature a comitati spontanei e a formazioni sociali, iniziativa popolare, assemblee popolari, referendum abrogativo di atti amministrativi ai vari livelli territoriali (a cominciare dal quartiere), etc.

- 4) In conclusione il progetto socialista si caratterizza per una forte carica innovativa rispetto agli altri, in particolare sotto due aspetti:

- a) il riordinamento dei livelli di autogoverno secondo una logica di programmazione e di efficienza (la trama omogenea dei livelli territoriali) che comporta una chiara collocazione dei consigli di quartiere nel nuovo ordinamento dei poteri locali;
- b) il massimo di diffusione del potere, di controllo sociale dal basso, attraverso strumenti di partecipazione e di autogestione, quanto più possibile e autonomi dalla mediazione partitica che si esercita nelle assemblee elettive.

GIANFRANCO MOSSETTO

sintesi della relazione alla
COMMISSIONE PROGRAMMAZIONE, BILANCIO E FINANZE

1. L'attuale quadro di politica economica privilegia gli aspetti finanziari e monetari dell'azione pubblica rispetto a quelli organizzativi e di allocazione dei fattori produttivi.
Ciò permette di ottenere effetti deflattivi ma non garantisce un'espansione adeguata e tempestiva degli investimenti pubblici e privati, con il rischio, quindi, di effetti di redistribuzione a favore del vertice della piramide dei redditi, ulteriormente aggravati dal taglio della spesa corrente per servizi, specie nelle amministrazioni locali.
2. Per evitare queste distorsioni sono necessari a breve termine:
 - una politica dei fattori la cui dimensione efficiente è quella regionale e locale;
 - una politica di riorganizzazione e riqualificazione della spesa che consiste principalmente in una modificazione dei comportamenti (e quindi delle procedure) di tutta la pubblica amministrazione, a seconda delle competenze, senza comprimere la quota di reddito disponibile per le fasce meno abbienti.
3. In particolare si deve rilanciare la specifica capacità di spesa per investimento delle autonomie locali in campo agricolo (regioni, province e comuni), settori da privilegiare nell'operazione anche secondo l'indicazione dei partners e degli organismi internazionali.
4. Sono quindi da negare le operazioni di "stralcio" legislativo - come lo stesso rinnovo puro e semplice della legge n.43/78 sulla finanza locale - che non abbiano reale significato di progressione nella riforma dei comportamenti di spesa e dei modi di intervento delle autonomie, nonché quei tagli indiscriminati che non migliorerebbero di per sé l'efficienza della spesa delle autonomie locali. Le due operazioni combinate, anzi, aumenterebbero il centralismo con cui viene oggi interpretato il principio dell'unitarietà della finanza pubblica, riducendo, nel complesso, l'autonomia finanziaria degli enti, senza risolvere il problema dello smaltimento dei residui passivi.
5. La rapida modifica delle procedure e dei comportamenti di spesa passa attraverso una vera riforma delle autonomie e del loro sistema finanziario che garantisca come la proposta del PSI:
 - la chiarezza dei rapporti tra i vari livelli di governo (Stato-Regioni-enti locali);
 - il concorso degli enti alla definizione della quota di risorse complessive del settore pubblico allargato di cui disporre, e la loro corresponsabilizzazione nella gestione della politica delle entrate (tributi, credito);
 - la certezza pluriennale di tali risorse;
 - gli strumenti per il loro utilizzo "programmato" (riducendo così la quota di puro trasferimento incontrollato e non finalizzato);

- il coordinamento e l'informazione tempestiva tra i vari livelli di spesa;
- il mantenimento di una sufficiente unità di gestione (di competenza e di cassa e quindi anche di tesoreria) delle risorse;
- l'adeguatezza relativa (rispetto a quelle disponibili al settore pubblico allargato e non ad astratti standards non attuabili) delle risorse disponibili;
- la riorganizzazione delle strutture e delle procedure di attività.

6. Il varo di una riforma del respiro di quella proposta dal PSI richiede, a supporto della discussione sulle proposte dei partiti e di una corretta applicazione delle norme costituzionali, e senza che ciò significhi una dilazione nell'approvazione della riforma, una più ampia ed approfondita conoscenza dello stato istituzionale, organizzativo e finanziario delle autonomie locali. Donde la necessità di avviare da parte del Governo una rapida ed estesa indagine conoscitiva analoga a quelle condotte negli ultimi dieci anni in Inghilterra e note come rapporti Redcliff-Maud, prima (1969), sulla ristrutturazione geografica-amministrativa degli enti, e Layfield, poi (1976), sulla loro situazione finanziaria, da svolgersi parallelamente al dibattito ed al varo della riforma.

7. Una simile ricognizione è del resto indispensabile per definire gli specifici criteri di riorganizzazione delle strutture e delle procedure di attività degli enti che, al di là delle generiche enunciazioni di buona volontà su cui si fondano le attuali previsioni normative di programmi di riorganizzazione (contenute nei decreti Stamenti 1 e 2 e loro conversione in legge), permettono in sede di coordinamento regionale di adeguare rapidamente i comportamenti delle amministrazioni alle previsioni di riforma.

14
n° 4

LA FINANZA DELLE AUTONOMIE NELLA PROPOSTA SOCIALISTA PER LA
RIFORMA DEI POTERI LOCALI. (Sintesi della relazione di Giu-
seppe Carbone) _____

- Il discorso sulla finanza locale non può prescindere da un più ampio disegno di ristrutturazione istituzionale, organizzativa e funzionale dei vari livelli delle autonomie.
- Il disegno istituzionale delle autonomie è contrassegnato in tutte le proposte dal principio della programmazione, e su questa base, il discorso sulla finanza è innanzitutto discorso di relazioni finanziarie fra i vari livelli di autonomia e di governo.
- Comunque appare come scelta obbligata il coordinamento di tutta la finanza pubblica fino al limite di derivare da un cenno unitario di prelievo erariale il grosso delle risorse finanziarie da ripartire fra i vari livelli di autonomia.
- L'autonomia finanziaria delle amministrazioni locali va però ricercata in un contesto di partecipazione e coinvolgimento piuttosto che in un ambito di mera derivazione e subordinazione.
- Nella proposta socialista il punto centrale dell'autonomia finanziaria di ciascun livello è un triplice " fondo comune" commisurato al costo delle funzioni normali intestate rispettivamente a Regioni, Comprensori e Comuni.
- Il triplice fondo comune non si rappresenta solo come capitoli di spesa a carico del bilancio dello Stato, ma come compartecipazione all'entrata in un bilancio consolidato di tutta la finanza pubblica.
- Come seconda colonna portante del sistema si rappresenta un unico fondo per lo sviluppo destinato a finanziare i programmi di sviluppo che si dipartono dai piani regionali.

- Fondo unico, inteso a costituire il bolcane e la dimensione finanziaria sulla quale raccordare scelte ed obiettivi di programmazione, va visto come obiettivo e dimensione della programmazione economica e sociale.
- Il riparto del fondo unico deve avvenire in funzione di scelte ed obiettivi di programma, nella globalità dei raccordi e dei confronti di programma e sulla base del divieto di vincoli settoriali e territoriali nei relativi trasferimenti tra i vari livelli che hanno responsabilità di programmazione generale.
- Terza componente essenziale per la finanza locale è ravvisata in una quota di entrate da tributi propri. Una terza componente intestata alla base e al vertice del sistema delle autonomie alla cui testa si pone la Regione .
- Sulla Regione infatti si carica un ^{onere} ~~xxxxxxx~~ di rappresentanza di tutto il sistema delle autonomie, sia per quanto riguarda l'impostazione e le decisioni relative al bilancio pubblico allargato annuale e pluriennale, sia in relazione alle responsabilità in materia di acquisizione e destinazione di fondi per lo sviluppo.
- Il Comune poi è individuato come il soggetto pubblico più in grado di concorrere al procedimento di acquisizione delle entrate.
- Per l'attuazione di tale disegno è importante un'azione che sia commisurata ad un ambito funzionale nuovo in accordo col nuovo proposto impianto istituzionale delle autonomie in modo da ponderare analiticamente le funzioni intestate ai Comuni, Comprensori e Regioni.
- Infine, una gradualità di attuazione che eviti brusche revisioni? Si tratta cioè di colmare non marginali dislivelli di risorse disponibili cresciuti a dismisura, consolidando assetti al cui recupero si ritiene di dover dedicare almeno un decennio.

STRUTTURE OPERATIVE. IN RESEA PUBBLICA LOCALE, ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI E PERSONALE (Vassera-Meruzi)

La complessità e la diversa qualità delle funzioni che la proposta socialista per la riforma dei poteri locali assegna a Comuni e Comprensori hanno necessariamente richiesto un attento riesame delle forme organizzative e gestionali delle strutture operative degli enti locali, e quindi dell'organizzazione degli uffici, cui è strettamente connessa la questione del personale, nonché delle imprese pubbliche locali (aziende municipali, società per azioni con partecipazione degli enti locali).

1. Radicalmente innovativi sono i principi generali fissati in materia di organizzazione degli uffici e di disciplina del personale.

Scoprire la figura del segretario comunale e provinciale e soprattutto si annullano le implicazioni sfavorevoli all'autonomia locale derivanti dalla sua posizione di funzionario "governato" dall'amministrazione centrale; si rompe la struttura gerarchica che organizza gli uffici.

Sotto questo aspetto, la proposta socialista introduce la figura organizzativa del dipartimento, come struttura risultante dalle integrazioni funzionali di uffici e di settori o di subsettori affini e idonea a realizzare il lavoro in modo interdisciplinare e coordinato. Al coordinamento delle attività tra i vari dipartimenti - tra di loro equiordinati - provvedono organi collegiali composti dai dipendenti responsabili dei singoli uffici. Si vuole quindi abbandonare la vecchia logica della ripartizione delle competenze amministrative per materie - la quale favorisce la settorializzazione dell'azione amministrativa e riduce l'ente

17
locale ad una sorta di "confederazione di assessorati" - per promuovere invece una ristrutturazione per settori omogenei che corrisponda al criterio delle funzioni e degli obiettivi programmatici.

In luogo dell'ufficio del Segretario è prescritta la costituzione di un "dipartimento di segretariato", che nei comuni con popolazione superiore a 10000 abitanti, nelle Associazioni intercomunali e nei consorzi deve necessariamente essere affiancato da un dipartimento di Programmazione e Bilancio e da un dipartimento del Territorio.

La disciplina del personale si basa sulla estensione dello statuto dei lavoratori, l'adozione della qualifica funzionale, l'organizzazione della mobilità del personale, una rigorosa politica di reclutamento, la promozione della formazione e dell'aggiornamento professionale.

Inoltre, adeguate forme di responsabilizzazione del personale possono essere facilitate dall'introduzione di procedure di analisi di gestione degli interventi e dei servizi, che ne consenta la verifica del grado di coerenza e di efficienza rispetto agli obiettivi assunti in sede di piano e di bilancio pluriennale.

2. L'attuale ordinamento delle imprese pubbliche di pertinenza degli enti locali presenta problemi diversi a seconda del modello gestionale cui ci si riferisce.

Nel caso delle aziende municipali, incombe la necessità dell'adozione di misure in grado di risolvere una chiara situazione di crisi, che va al di là degli aspetti più evidenti, e cioè quelli finanziari.

Nel caso delle società per azioni a partecipazione comunale, va emergendo l'opportunità di introdurre gli elementi principali di un quadro ge-

- 3 -

nerale, nel quale trovi ^{più evidente} collocazione l'espansione disordinata di questa formula di intervento dei poteri locali nell'economia (alcune grandi città sono divenute delle vere e proprie holding), nonché di prevedere congrui strumenti di direzione e controllo. Di qui il tentativo di definire per la prima volta un abbozzo di disciplina di questo tipo di impresa locale a livello di legislazione statale.

Le soluzioni adottate nella proposta socialista si muovono sostanzialmente su due linee. Da una parte, si mira a rendere più evidente la strumentalità dell'attività di gestione agli indirizzi politici e programmatici espressi dagli organi rappresentativi, salvaguardando nel contempo l'efficienza e l'autonomia imprenditoriale degli organismi di gestione; dall'altra ^{si mira} a consentire su questa ^{dei poteri locali} modalità di gestione degli interventi sociali ed economici forme più garantite e consapevoli di controllo sociale.

19
n° 6
PROF. GIUSEPPE MORBIDELLI

Nuova organizzazione delle strutture periferiche dello Stato
e dei controlli.

- I.1) - Importanza, ai fini del funzionamento delle strutture regionali e degli enti locali, di un corretto funzionamento degli apparati statali.
- 2) Necessità di una indagine a tappeto sulle funzioni dell'Amministrazione periferica dello Stato dopo il DPR 616/1977 che costituiscono un pool variegato, complesso e disperso che occorre ricomporre, in parte attribuendo al subsistema degli enti locali una quota di tali funzioni (in particolare quelle relative ai servizi: es. scolastici, di collocamento).
- 3) Le funzioni periferiche dello Stato, nel quadro della ristrutturazione dell'apparato centrale, devono ricondursi (a parte le funzioni delle forze armate) a funzioni di ordine pubblico, di tesoreria, di apprestamento e controllo esecuzione lavori pubblici di interesse statale, di controllo e polizia del demanio statale, e poche altre ancora.
- 4) Necessità di tener conto anche delle funzioni svolte dalle amministrazioni autonome, degli enti pubblici nazionali, degli enti a partecipazione statale.

5) Unica sede per un coordinamento di funzioni e attività così diverse e disgregate è la programmazione. Nazionale, in prima linea; regionale, in seconda.

6) Occorre dare alla pianificazione regionale, oltre che una specificità ed una incisività maggiore, una forza aggregativa di tutto il pool di interventi che gravitano sul territorio, con effetti sull'assetto territoriale e sui servizi. Questo risultato si può ottenere attuando l'art. 11 DPR 616; istituendo anche meccanismi di presenza dello Stato, delle aziende aut. e delle partecip. statali nelle procedure di programmazione regionali.

7) Funzione effettiva di coordinamento da assegnare al Com. di Governo, il cui apparato è da ristrutturare, affinché funzioni soprattutto da propulsore del coordinamento, oltre che interlocutore con concreti poteri decisionali.

II. 1) Funzioni del controllo (di garanzia per gli amministrati) e enti sottoposti al controllo ex art. 130 Cost.

2) Sicura inadeguatezza del sistema attuale di controllo sugli atti. Farraginosità ed incoerenza del controllo di legittimità atto per atto. Esigenza di riduzione qualitativa e quantitativa dei controlli.

3) Legittimità costituzionale di forme di controllo eventuale. Estensione del controllo ad atti monocratici. Spazio di azione della competenza regio-

LA CONDIZIONE DEGLI ELETTI NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI.
TRATTAMENTO GIURIDICO-ECONOMICO.

Le leggi che sino ad oggi si sono occupate delle indennità di carica degli Amministratori Locali considerarono l'attribuzione dell'indennità come mera possibilità oltretutto legata alla situazione finanziaria dell'Ente. E' soltanto con la legge attualmente in vigore che si rettificava la natura puramente facoltativa delle indennità, ponendola in termini vincolanti per i Comuni e le Provincie, pur in limiti quantitativi modesti e con tutte le precedenti esclusioni e classificazioni discriminatorie nei confronti dei componenti le Giunte. In effetti la legge del 1974 non ha apportato modificazioni sostanziali o di rilievo sul piano dei principi.

Quanto al rapporto tra attività elettive e attività professionale (pubblica e privata) esiste non solo una insufficiente regolamentazione, la quale crea grosse difficoltà agli eletti, che siano pubblici dipendenti ma, con l'avvento dello statuto dei lavoratori, si è creata una ulteriore discriminazione tra lavoratori pubblici e lavoratori privati.

La concezione della funzione di amministratore locale tuttora sanzionata dalla legge in vigore non può che definirsi classista, fortemente limitati di diritti fondamentali, discriminatoria e antiautonomatica.

Essa rispecchiava - e purtroppo rispecchia ancora oggi - la preoccupazione della classe dominante e delle autorità centrali dello Stato a che alle cariche elettive negli enti locali non accedessero categorie e classi sociali considerate "avversarie".

La gratuità della carica consentiva, e in qualche misura consente ancora adesso, di poter attribuire la carica elettiva solo a persone economicamente indipendenti, se non proprio benestanti; consentiva allora di avere il controllo diretto da parte del Governo sugli enti locali, esercitando su di essi non solo i pesanti controlli prefettizi, ma un vero e proprio diritto di scelta, essendo sistematica ed inevitabile la esclusione delle classi lavoratrici a solo vantaggio della borghesia e degli abbienti.

L'avvento della Repubblica; la caduta di molte discriminazioni nei confronti dei lavoratori e dei cittadini, anche sul piano elettorale, il nuovo configurarsi dello Stato democratico e il ruolo riconosciuto alle autonomie locali; le stesse modificazioni quantitative e qualitative della funzione e dei compiti dell'amministratore locale, non hanno, tuttavia, consentito in questi anni di poter ribaltare in sede di disciplina ordinaria la vecchia

concezione e riconoscere all'amministratore locale il pieno godimento del diritto che l'art. 51 della Costituzione gli riconosce esplicitamente.

La proposta di legge che il PSI ha predisposto ed ha collegato alla proposta di riforma delle autonomie locali, nasce (forse con qualche timidezza di tronco) da tutte queste considerazioni e cerca di riaffermare alcuni criteri fondamentali che di seguito, sinteticamente, vengono indicati.

- La revisione delle indennità di carica ha tenuto presente sia la necessità di elevare i vari scaglioni, aumentando in percentuale maggiore quelli più bassi rispetto agli ultimi scaglioni ed ha unificato i primi tre scaglioni attualmente previsti in uno scaglione unico comprendente tutti i comuni con popolazione sino ai 5.000 abitanti.

Ha riunito una fascia unica che va da 10.000 a 50.000 abitanti, la 5^a e la 6^a fascia della legge 169, riducendo complessivamente le fasce da 11 a 7.

Si è voluto affermare il principio che ogni amministratore con funzione di sindaco o di vice sindaco deve avere garantito il minimo vitale, anche se la dimensione del comune è minima (ma è in tale tipo di Comune che spesso il Sindaco è un "tuttofare").

D'altra parte la nostra proposta di legge prevede la fusione di Comuni con popolazione inferiore ai 750 abitanti.

Lo stesso criterio è stato previsto per gli Assessori ai quali si riconosce il diritto all'indennità (ridotta al 70% rispetto a quella del Sindaco) anche nei comuni con popolazione inferiore ai 30 mila abitanti, siano o meno capoluoghi di provincia.

Criteri fondamentali ci pare siano stati quelli di semplificare, uniformare, migliorare ed estendere il trattamento, resituando la dignità che gli spetta anche all'amministratore del piccolo o del piccolissimo comune.

- L'attività degli amministratori è considerata "attività lavorativa" a tutti gli effetti;
- la retribuzione conseguente va assoggettata all'imposta personale sull'intero ammontare e soggetta alla ritenuta per oneri sociali;
- alla retribuzione vanno allegati tutti gli emolumenti accessori e benefici conseguenti; l'indennità di carica è onnicomprensibile;
- l'indennità di carica è soggetta agli aggiornamenti per scala mobile e rinnovi contrattuali.
- Tutte le spese di viaggio, comunque sostenute a tagione della carica son

soggette a rimborso.

L'aspettativa diventa una facoltà sia per il dipendente pubblico che privato.

Viene equiparata pertanto la posizione degli amministratori in rapporto al tipo di attività professionale svolta e si riconosce a tutti i Sindaci, Presidenti di Comprensorio (o Provincia), di Consorzio (o Associazione tercomunale), di Comunità Montane, la facoltà di chiedere l'aspettativa non retribuita conservando il diritto al posto e agli altri benefici a questi collegati.

Per gli Assessori sia comunali che provinciali (o comprensoriali) si mantiene la distinzione, ma si abbassano notevolmente i limiti legati alla popolazione del Comune o del Comprensorio.

Il diritto a pensione si consegue con il compimento del 65° anno di età (a meno che non si diventi inabili prima di tale età) senza distinzione tra amministratore uomo o donna, e dopo avere svolto almeno cinque anni di attività.

Si è inteso, con l'art. 17, generalizzare e completare una misura assicurativa adottata difformemente o non adottata in molti casi degli Enti locali.

Vanno coperti da assicurazione stipulata dall'Ente i rischi di morte e di invalidità permanente derivante dall'esercizio dell'attività di amministratore, o a ragione e in funzione di essa.

Per eliminare una grave e non sostenibile discriminazione esistente a danno degli amministratori locali per le opinioni espresse e gli atteggiamenti assunti nel corso delle sedute delle assemblee, delle commissioni, dei comitati esecutivi.

E' un principio riparatore che non esclude l'assunzione di misure disciplinari nei confronti di quegli eletti che si rendano responsabili di atti ingiusti o espressioni offensive.

Schema di sintesi della relazione di SANDRO AMOROSIHO:

PITAGORA DEGLI ENTI E GOVERNO DEL TERRITORIO

- 1) Diversità di metodo di analisi rispetto alle altre commissioni: dalle funzioni di gestione del territorio emerge il quadro delle necessarie riforme delle strutture di stato, regioni ed enti locali.
- 2) Concretamente si tratta di "fotografare" lo stato attuale dell'amministrazione del territorio, le tendenze di evoluzione dopo il d.p.r. n. 616 di riportare questo quadro a un concreto progetto di riforma delle autonomie locali, quello elaborato dal PSI.
- 3) Analisi del significato della formula "governo del territorio":
 - a) possibilità di una definizione giuridica
 - b) governo del territorio come espressione di un insieme di scelte di politica economica (assenza nella situazione italiana di una programmazione integrale delle scelte che producono mutazioni del territorio).
- 4) Stato dei poteri nelle materie che compongono il governo del territorio: distanza tra realtà e "modello". Strategia socialista di riforma, razionalizzazione, ricomposizione delle strutture e della ripartizione delle funzioni. (Affermazione del pluralismo degli enti rappresentativi contro il pluralismo perverso degli enti corrottivi).
- 5) Livello statale: necessità della creazione di un ministero della pianificazione e tutela del territorio.
- 6) Livello regionale: tre sono le vie attraverso cui in questi anni si sono accorpate funzioni - nelle materie che riguardano il territorio - in capo alle regioni: a) la legislazione statale (programmazioni di settore); b) le leggi regionali; c) il d.p.r. 617.
- 7) D.p.R. 616: contenuti e tendenze.
 - a) Conferma positiva della definizione teorica di governo del territorio;
 - b) urgenza - proprio per i massicci trasferimenti di funzioni in materie "territoriali" - di procedere ad una redistribuzione dei poteri verso il basso: necessità di : 1) riformare le strutture infraregionali; 2) riformare profondamente il modo di essere delle amministrazioni regionali.
- 8) Verifica di quanto delineato da 1) a 7) con una "possibile legge futura di riforma degli enti locali".
 - a) La maggiore radicalità e complessità della proposta socialista costituiscono l'unico livello di risposta adeguato all'intrico di problemi del "super-settore" governo del territorio.

- 10) Principi di ripartizione delle funzioni tra regione ed enti locali: alla regione, soprattutto programmazione, coordinamento ed indirizzo; dislocazione "verso il basso" delle funzioni amministrative attive (positività - con qualche eccezione - di questoschema per le materie "territoriali"). Introduzione del comprensorio come ente decentrato di programmazione. Tendentiale affidamento soprattutto di compiti programmatici ad esclusione dei compiti di gestione se non in sostituzione dei comuni impossibilitati.
- 11) Tendentiale incentivazione delle associazioni intercomunali come dimensione privilegiata per la gestione del complesso di attività che incidono sul territorio.
- 12) Problemi - nell'ottica "territorialista" - del raccordo (o sovrapposizione tra comprensori e associazioni intercomunali: preferibilità ai fini del "modello" di una concentrazione di poteri anche gestione sui comprensori: maggiore praticabilità e gradualismo nella via intermedia costituita dalle associazioni.
- 13) Comprensorio metropolitano: funzionalità della proposta socialista rispetto alle necessità di controllo integrato del territorio metropolitano.
- 14) Comuni: riaffermazione del comune come prima sede naturale dei poteri urbanistici e affidamento di numerose altre funzioni. Il "barico di funzioni future" aumenta però la necessità di riformare le amministrazioni comunali che non reggono e tanto meno reggerebbero in futuro un complesso aumentato di compiti. Perlopiù sulla sproporzione tra forte aumento dei poteri e limitata riforma delle strutture comunali. Possibilità di soluzione nella "libertà statutaria" di autoorganizzazione e nelle leggi regionali di riordinamento. Positiva flessibilità del meccanismo di rinvio contenuto nella proposta socialista.
- 15) Sia a livello regionale che a livello intercomunale, necessità di strutture operative per la realizzazione dei programmi che nei diversi settori incidono sul territorio; problematica delle aziende o agenzie: rinvio della 5ª commissione; possibile individuazione - per settori omogenei - di un'azienda pubblica per l'edilizia residenziale, un'azienda per il disinquinamento.
- 16) Decentramento: necessità di affidare agli organi del decentramento (soprattutto nelle aree metropolitane - Compiti di urbanistica attuativa: elaborazione di piani particolareggiati, di piani di zone di recupero di piani di lottizzazioni. Utilizzabilità - a questa scala - del referendum su alternativa semplificate di soluzioni urbanistiche.

RIFORMA DEGLI ENTI LOCALI E GOVERNO DEL TERRITORIO

n° 7

Sintesi della relazione dell'Avv. ACHILLE CUTRERA.

- 1- Nella relazione dell'Avv. Achille Cutrera si premette che le scelte di fondo che ispirano la proposta di legge del PSI sono da condividere sia per quanto riguarda gli obiettivi politici più generali, sia per quanto riguarda il modello di nuova organizzazione amministrativa che viene prospettato. In particolare si considera corretta la impostazione sistematica del disegno di legge che dedica uno dei primi titoli (il 2°) alla definizione delle funzioni attribuite agli enti locali, e cioè, al comune e al comprensorio (artt. 19 e 20) ed alla loro ripartizione. Invero, dalla individuazione delle funzioni che spettano agli enti locali deriva la adozione di un criterio successivo per l'impostazione dell'intero modello organizzativo delle amministrazioni locali della Repubblica.
- 2 -Tra le funzioni amministrative che spettano ai comuni ed ai comprensori presentano particolare importanza quelle relative al governo del territorio.
La relazione ritiene che le norme del titolo 2° riguardanti le funzioni di gestione del territorio possano essere ulteriormente approfondite e chiarite in modo che l'attività svolta dai comuni e dai comprensori per la disciplina del territorio venga descritta in modo coincidente con la evoluzione anche costante che l'attività urbanistica ha subito negli ultimi anni. Si propone quindi un approfondimento generale sulla base di alcuni concetti che vengono di seguito esposti.
- 3 -La relazione ricorda che la parola "territorio" è affiancata al termine "ambiente" proprio per sottolineare che l'intervento amministrativo anche a livello locale ha assunto ormai una dimensione globale affrontando la disciplina dei tre elementi (suolo, aria ed acqua) che sono elementi costitutivi del territorio. L'esame del D.P.R. n. 616 del 1975 è significativo al riguardo, proprio perchè attribuisce all'urbanistica la dimensione di riferimento globale di cui ora si è detto. Di conseguenza, si ritiene necessario che fra le attività di governo del comune e del comprensorio sia specificato che agli interessi urbanistici relativi alle parti scoperte del territorio comunale (cioè non interessate da fenomeni edilizi) sia data importanza maggiore e comunque non inferiore a quella che viene data alle cosiddette aree coperte, e cioè a quelle utilizzate per lo insediamento edilizio. In particolare si intendono per aree scoperte quelle idonee alla funzione agricola, alle necessità del tempo libero, alle esigenze di salvaguardia di interessi paesaggistici molto ampi nel nostro paese.
- 4 -Ne consegue che alla funzione agricola considerata come elemento decisivo della produzione economica, deve essere attribuita nella nuova formulazione legislativa una autonomia specifica. Ciò perchè deve acquisirsi la concezione che l'agricoltura nelle sue diverse manifestazioni è un mezzo indispensabile per la difesa dei caratteri ambientali del suolo, e perchè i contadini devono essere essi stessi considerati come i custodi migliori e più adatti dei caratteri del suolo.

- 5 - Dalla concezione evolutiva delle funzioni di governo locale del territorio deriva l'importanza che in sede locale ha la possibilità di urbanizzazione e di edificazione edilizia venga subordinata all'accertamento dell'idoneità fisica del suolo sul quale quella costruzione dovrebbe sorgere. Questo per evitare di esporre le popolazioni locali ai rischi di crolli edilizi futuri o di sciagure naturali spesso prevedibili. Il passaggio dalla licenza edilizia al regime di concessione descritto nella legge n. 10 del 1977 offre agli amministratori locali uno strumento idoneo per l'attento controllo dell'uso del suolo.
- 6 - Ma più in generale nella relazione si fa riferimento al fatto che le amministrazioni locali, non solo in sede amministrativa e tecnica ma con la partecipazione di tutti i cittadini, quindi allargando la conoscenza dei progetti di insediamento edilizi, deve operare una valutazione globale ed una analisi dei costi e dei benefici che gli insediamenti edilizi sia di tipo amministrativo che di tipo produttivo presentano nell'ambito territoriale, in modo che la scelta dell'area da destinare per le singole funzioni non sia dettata dai criteri della rendita fondiaria, ma dalle ragioni di interesse delle collettività locali.
- 7 - Per questo è necessario anche che le amministrazioni locali, supportate dalle regioni, abbiano a disporre del maggior numero possibile di dati per la conoscenza del territorio loro e dei fenomeni che interessano i territori di influenza.
- 8 - Nella ripartizione delle funzioni tra comuni e comprensori la relazione propone di operare con estrema chiarezza in modo che le funzioni attribuite al comune e al comprensorio sono ben distinte e ciascuno dei due enti non abbia ad avere competenze e responsabilità nelle categorie attribuite all'altro.
- A questo punto il problema della definizione di un nuovo ente comprensoriale, in luogo dell'esistente provincia, quale ente intermedio fra comune e regione, sembra da risolversi con la definizione di circoscrizioni amministrative nuove che possano rispondere, nella diversa molteplicità dei problemi locali alle esigenze di governo del territorio intese nel senso evolutivo più sopra richiamato.

RELAZIONE ANIASI 28

BOZZA NON CORRETTA

REPUBBLICA DELLE AUTONOMIE

STATO ACCENTRATO

Perché - qualcuno si chiederà - i socialisti pongono tanto impegno su un tema, quello delle Regioni e dei poteri locali, mentre la situazione economica è così grave ed esige interventi immediati?

La convinzione che i temi della Riforma dello Stato e particolarmente di uno stato autonomista debbono essere risolti dopo e non prima della crisi economica è certamente, anche se inespresa, la convinzione del governo e trova udienza in larghi settori della maggioranza che lo sorregge.

Credo che questo sia il nodo principale da sciogliere e sul quale misurarci per verificare le reali possibilità consentite dalle convergenze politiche attuali di raggiungere l'obiettivo per le quali queste stesse convergenze sono state promosse.

Che senso avrebbe la politica di unità nazionale se ancora oggi non si dà piena attuazione alla Costituzione; se si cerca, come si è fatto in questi due anni, di offrirne una interpretazione riduttiva; se non si è d'accordo che la crisi che ci attanaglia è crisi anche strutturale e che va approntata con scelte precise?

Pochi giorni fa in un incontro con Galbraith è stata più volte ripetuta una affermazione lapalissiana: governare non è mediare, ma è scegliere.

Ebbene, questo governo negli ultimi due anni sul tema che è oggetto del nostro convegno qualche volta ha mediato, spesso rinviato e quando ha dovuto scegliere ha operato la difesa dello stato accentrato e burocratico.

Ancora oggi è maggioritaria nei gruppi dirigenti la convinzione che la rifondazione dello stato in senso autonomistico, la partecipazione, l'autogoverno siano un lusso che ci si può permettere in tempi di opulenza.

Molti economisti illustri, ma in particolare molti uomini di governo, larghi settori della DC ritengono che occorre autorità e fermezza nella direzione dell'economia e che solo una direzione accentrata e unitaria può consentire rimedi opportuni.

E' una tesi tradizionale dei conservatori di casa nostra, di chi confonde l'autoritarismo con la capacità effettiva di dirigere e l'autorevolezza ed il prestigio che ne deriva.

Le soluzioni accentrate hanno fallito nel decennio passato: ritentare oggi sulla stessa via porterebbe al disastro.

Solo uno stato autoritario e repressivo può imporre soluzioni che non si reggono sul consenso popolare.

Questa lezione sembra non sia stata completamente intesa da chi ci governa.

Abbiamo ripetuto tante volte volte che non si esce dalla crisi con una politica a due fasi.

Non è possibile risolvere prima i problemi congiunturali rinviando le soluzioni di quelli strutturali ad un tempo successivo.

La riforma dello Stato è pregiudiziale, le Regioni e i Comuni debbono essere chiamati ad un ruolo nuovo, quello di organizzare la partecipazione, una partecipazione che significhi fare dei cittadini i protagonisti delle scelte.

Partecipare significa innanzi tutto decidere e controllare.

Mentre presentiamo a questo Convegno - compagni - il frutto del lavoro del partito, abbiamo il dovere di dire che siamo animati dalla volontà di approfondire il dibattito per migliorare le nostre proposte, che siamo aperti al contributo di tutti, ma che siamo anche pienamente convinti che la battaglia non sarà facile perché forte è la resistenza, molti ed autorevoli coloro che si arrocceranno a difesa di interessi e di privilegi.

Siamo consapevoli delle difficoltà che ci verranno da molte parti ma innanzi tutto da molti settori di coloro che si autodefiniscono "gradualmente rivoluzionari"; e a costoro dobbiamo guarda-

./.

re con sospetto e preoccupazione.

Siamo convinti della impossibilità di coniugare rivoluzione e conservazione.

La nostra proposta è nella linea che il nostro segretario Craxi ha definito "progressista e riformatrice".

UNA COSTANTE DEI SOCIALISTI:

LA LOTTA PER LE AUTONOMIE

Nel progetto socialista il ripensamento della funzione degli Enti locali e della necessaria autonomia ad essi spettante rappresenta una parte essenziale di un piano generale di riforma della società, costituente più che la premessa del socialismo, un passo concreto verso la sua realizzazione, giustamente concepita non come il regno idilliaco che sorgerà "un giorno", ma come il continuo mutamento di equilibri e di strutture a favore dell'uomo e della qualità della sua vita.

Non è quindi senza un significato preciso che una delle proposte di legge che sono venute dal partito socialista in questi mesi in cui si è accentuata la crisi della società italiana, ma anche la volontà socialista di porvi rimedio, sia stata quella di riforma dei poteri locali.

Non si tratta certo di un caso: la lotta per le autonomie locali è stata una costante del pensiero e dell'azione socialista fin dalla costituzione del Partito, a Genova, nel 1892, ed è anzi uno dei connotati che rendono originale il socialismo italiano e feconda un'opera di rimediazione della nostra storia, tesa anche ad una ricerca della nostra autentica identità.

La svolta fondamentale segnata dal Congresso di Genova fu la decisione, che separò i socialisti dagli anarchici e dagli operai, di affidare le sorti del socialismo non ad una contrapposizione globale con lo stato borghese e capitalistico, ma ad una penetrazione costante dei lavoratori organizzati negli istituti esistenti, tra i quali figuravano, in primo luogo, i Comuni.

Questa avrebbe potuto anche essere una posizione strumentale, che individuasse negli Enti locali, più che un momento fondamentale di autogoverno, di formazione delle decisioni di tutta la popolazione interessata in materia economica, tributaria, assistenziale, igienica, edilizia, ecc., il punto più debole della catena dello stato borghese italiano, quello più facilmente acquista

bile dal partito socialista da solo o con i propri alleati, in vista di uno scontro decisivo per la conquista del potere politico.

Si trattava però di qualcosa di molto diverso e un'analisi delle caratteristiche dell'autonomismo socialista ci rivela in pieno la sua sincerità e la sua originalità nel delineare i contorni di una società più democratica, mentre non si può dire lo stesso degli altri grandi filoni della politica italiana.

Tenue fu infatti, per tutto il periodo in cui essi furono al potere, dall'Unità d'Italia al fascismo, l'autonomismo dei liberali, anche se con qualche importante eccezione, che restò però sempre minoritaria rispetto alle scelte accentratrici che prevalsero in tutti i governi che si succedettero dal 1860 in poi. L'autonomia politica dei Comuni e delle Province fu contrastata costantemente, contendendo agli Enti locali il diritto di intervenire anche in molti settori che avevano costituito oggetto della loro attività prima della creazione dello stato unitario. Fu istituito il controllo rigido, fiscale, antidemocratico della Giunta Provinciale Amministrativa, fu limitata in modo drastico l'autonomia finanziaria dei Comuni; si omise sempre di prendere in considerazione una riforma fiscale che desse agli Enti locali la possibilità di effettuare scelte moderne e democratiche nel campo dei tributi, con la sostituzione della tassazione diretta e progressiva a quella indiretta, e di impostare una politica radicale di municipalizzazione dei servizi pubblici e di assistenza sociale.

L'accentramento dell'Italia liberale, ereditato ed accentuato da quello fascista, è del resto un male duro a morire, come la nostra storia di questi ultimi trent'anni ci ha dimostrato anche troppo. Di questa eredità negativa non ha fatto parte soltanto l'accentuato anti-regionalismo che ha fatto ritardare di 23 anni l'attuazione della Costituzione repubblicana in uno dei suoi punti fondamentali, ma tutta una concezione dello Stato e dei

suoi rapporti con il cittadino costantemente tesa a limitare gli ambiti dell'autogoverno in favore di un'efficienza burocratica dello Stato che ha poi fatto, per la sua stessa natura, il più clamoroso dei fallimenti.

Di fronte all'accentramento liberale ha fatto spicco l'accentuato autonomismo cattolico, che si è manifestato molto prima della stessa nascita del Partito Popolare di Don Sturzo e della partecipazione dei cattolici alla vita politica del Paese.

La difesa dell'autonomia dei Comuni e la rivendicazione dell'ordinamento regionale rappresentavano infatti una difesa della società civile, ritenuta prevalentemente cattolica, nei confronti del mondo politico liberale, massonico, socialista.

Questo strumentalismo emerge quindi già nel corso dell'Italia liberale, facendo molto spesso dei cattolici il supporto della conservazione, politica e sociale: i cattolici sceglievano di preferenza l'alleanza con gli odiati liberali, fautori dello stato laico e centralizzatore, contro gli ancora più odiati socialisti, fautori dello stato laico, dell'autonomia comunale e della democrazia politica e sociale.

Si tratta del resto di uno strumentalismo che emerge in modo ancora più evidente in tempi più vicini a noi, a proposito della questione regionale e delle sorti dell'ordinamento comunale e provinciale.

I democristiani, regionalisti convinti nella Resistenza e alla Costituente, anche perché preoccupati di non riuscire ad essere la forza egemone al centro e quindi desiderosi di crearsi la possibilità di disporre di sedi di potere alternativo alla periferia, diventano nemici delle Regioni dopo la loro conquista dello stato e del suo apparato. Non nemici dichiarati, non promotori di una revisione delle loro precedenti idee in materia, ma nemici di fatto, fautori di quell'"ostruzionismo della maggioranza" di cui parlava Calamandrei, che è durato fino a che l'iniziativa delle sinistre e in modo particolare dei socialisti e l'esistenza di rapporti di forze parzialmente diversi non sono riuscite, con un

grave ritardo e con i limiti che conosciamo, ad avere ragione di quell'ostruzionismo.

Lo stesso discorso vale per la legge comunale e provinciale. Non stiamo solo a stracciare le vesti addosso agli altri, guardiamo anche in modo critico all'interno della sinistra.

Non si può negare, allora, che un certo strumentalismo, nei confronti del problema regionale in particolare, vi sia stato anche nell'atteggiamento delle sinistre, negli anni dello stalinismo e del frontismo. La posizione sostanzialmente contraria all'istituto regionale assunto alla Costituente dai comunisti e da buona parte del gruppo dirigente d'allora dei socialisti, risentiva infatti della convinzione che le sinistre avrebbero mantenuto il potere e che non sarebbe stato quindi bene consentire ad altre forze di usare le regioni come centri di opposizione al governo di Roma.

La stessa conversione regionalista del PCI e del PSI, nei primi anni Cinquanta, risentì di una simile impostazione, inversa ma non del tutto dissimile da quella della DC: se il potere centrale ci è precluso, costruiamo dei contro-poteri locali. Una logica, questa, che è stata anche quella di molte Giunte rosse di quegli anni.

Per i socialisti, nel momento in cui rinunciavano, con la politica frontista, alla loro autonomia politica, si trattava però indubbiamente di un venir meno anche al filone più vitale della loro tradizione e del loro pensiero, che aveva sempre avuto del problema dell'autonomia municipale una concezione non strumentale. Quella che era prevalsa negli anni del frontismo era invece la concezione leninista del potere e della presa del potere, che vedeva negli organismi democratici esistenti la possibilità dell'inserimento delle minoranze rivoluzionarie per ribaltare in proprio favore la situazione in funzione della lotta per la conquista del potere politico.

Per i socialisti, leninismo e stalinismo costituirono un episodio transitorio e completamente superato della loro lunga storia; ma ci sarebbe da chiedersi, in questo momento in cui tanto si discute di leninismo, quanto sia conciliabile la difesa di questa dottrina, che il PCI ritiene ancora valida, con quella dell'autonomia degli Enti locali, nella quale i comunisti si sono indubbiamente impegnati da anni.

E' questa una delle tante risposte che i comunisti italiani devono dare a noi e a tutta la sinistra.

Dicevamo che l'autonomismo socialista ha delle caratteristiche originali e che esiste quindi una coerenza, compatibile naturalmente con l'evoluzione della società, dei problemi e delle idee, tra l'azione e il pensiero, soprattutto riformista, e la nostra opera di questi anni, fino al progetto socialista e alle attuali proposte di riforma delle autonomie locali.

Bisogna anche tenere conto del fatto che il socialismo italiano, nato come forza indipendente dei lavoratori, si inserì in un filone di forze politiche e di pensiero che veniva dalla Sinistra risorgimentale e che era ancora vivo e vitale sul finire dell'Ottocento ed anche negli anni successivi. Vi fu quindi uno scambio di idee e di esperienze tra la democrazia radicale e repubblicana, legata soprattutto all'insegnamento di Carlo Cattaneo e quella socialista, che non va sottovalutato, perché valse ad integrare il pensiero socialista, che proveniva d'olttralpe, dalla Germania soprattutto, con idee e riflessioni già sviluppate nella realtà italiana, contribuendo all'originalità del nostro socialismo. La stessa esperienza anarchica e la conoscenza e la diffusione di filoni non marxisti del pensiero socialista hanno senza dubbio contribuito a dare al socialismo italiano una caratteristica non dottrinarica, aperta ad ogni contributo che andasse nel senso della modernizzazione e della democratizzazione della società italiana. Anche il positivismo, di cui erano imbevuti tutti i fondatori del partito socialista, non

fu un inquinamento della genuina dialettica marxista, come ha sostenuto una storiografia troppo dottrinale, ma un suo arricchimento. L'insegnamento di Cattaneo era, soprattutto, studio attento della società e delle sue istituzioni, amore per il progresso, per la democrazia e per l'autogoverno, indicazione delle riforme concrete tese a svecchiare e a mutare radicalmente la società italiana.

Questo spiega anche come fu possibile un sostanziale accordo tra socialisti, radicali e repubblicani sul finire dell'Ottocento e agli inizi del nuovo secolo, non solo per combattere la reazione ma anche per governare insieme i Comuni e per proporre una politica che aveva al proprio centro la rivendicazione delle autonomie locali.

Nel 1901 venne costituita una Associazione dei Comuni italiani, che svolse una sua importante funzione e che fu punto di incontro di tutta la democrazia italiana; essa fu sostituita poi dalla Lega dei Comuni socialisti, quando i socialisti affrontarono da soli la lotta per la conquista dei Comuni e per la loro autonomia.

Il pensiero socialista sui problemi municipali non si riduceva infatti a quello dei repubblicani e dei democratici radicali, anche se aveva con esso molti contatti. I socialisti si basavano infatti su di un pilastro fondamentale che mancava alle forze della democrazia borghese: quello dell'autonomia della classe lavoratrice nella sua lotta per la propria emancipazione e per il socialismo.

I socialisti avevano recepito il concetto fondamentale del pensiero di Marx e di Engels secondo il quale l'emancipazione dei lavoratori doveva essere opera degli stessi lavoratori. Il Comune divenne, con la lega di mestiere, con la Camera del lavoro, con la cooperativa, con il circolo socialista, uno dei centri maggiori nei quali si doveva esplicare l'autogoverno dei lavoratori: ampliare al massimo l'ambito di tale autogoverno e conqui

stare i Comuni ad una gestione socialista diveniva quindi uno dei cardini del socialismo italiano, che infatti lottò per la conquista di migliaia di Comuni italiani, e l'esperienza della Milano di Caldara, della Bologna di Zanardi, della Reggio di Prampolini, della Firenze di Pieraccini dovrebbero oggi essere l'oggetto di un esame più attento non solo da parte della storiografia, ma anche degli amministratori socialisti, perché è venuto il momento di rivalutare la nostra opera e di valorizzare la nostra esperienza, anziché discutere soltanto delle lotte delle tendenze e dei fallimenti del socialismo italiano, delle sue occasioni perdute.

Scriveva Salvemini sulla Critica Sociale nel giugno 1900 che il programma minimo dei socialisti avrebbe potuto ridursi ad una sola rivendicazione, quella dell'autonomia amministrativa e finanziaria ai Comuni e alle Regioni. L'affermazione salveminiana riassume bene l'animo con cui gli amministratori socialisti si apprestavano a dare il loro contributo di lotta e di proposte per una radicale trasformazione della funzione degli enti locali.

Il socialismo municipale italiano era spregiudicato: guardava alle esperienze più avanzate che si facevano in tutta Europa, in Germania, modello, con la sua potente socialdemocrazia, del più giovane socialismo italiano, ma anche alla Francia, al Belgio, all'Inghilterra. Proprio l'elaborazione del socialismo britannico, di quello fabiano in particolare, è presente in una delle proposte più interessanti elaborate dai socialisti italiani: quella del Municipio imprenditore, che avrebbe dovuto intervenire con la municipalizzazione non soltanto nel settore dei servizi pubblici, ma anche in tutte le situazioni nelle quali esistesse di fatto un monopolio, per sostituirsi all'impresa privata, calmierare il mercato sia delle merci sia della manodopera, socializzare la produzione in un modo assai diverso da quello della nazionalizzazione.

Nello stesso tempo il Comune imprenditore avrebbe garantito la propria autonomia finanziaria, fondamento di quella amministrativa.

Autonomia finanziaria, autonomia politica: sono le due costanti della politica socialista sul problema degli enti locali, fino al fa-

scismo ed ancora oggi.

Caldara, uno fra i più lucidi pensatori socialisti sui problemi locali, Sindaco di Milano dal 1914 al 1920, riteneva che i cardini dell'azione socialista nei Comuni e per i Comuni fossero nella riforma fiscale, nell'autonomia finanziaria dei Comuni, nell'adozione di una tassazione diretta e progressiva, nella possibilità di ricorrere alla municipalizzazione sia per migliorare il servizio, sia per dare al Comune una fonte di reddito, nella riforma degli enti assistenziali, nell'abolizione della G.P.A. e nella sostituzione della tutela dall'alto con l'adozione del referendum popolare tra i cittadini.

Il riferimento a questa rivendicazione del referendum popolare, che faceva parte del programma minimo socialista, che i socialisti usarono come strumento di democrazia popolare anche quando non era previsto dalla legge, e che oggi è inserita nel progetto socialista mi sembra una prova importante di coerenza e di continuità, che va ricordata nel momento in cui discutiamo della proposta socialista sulle autonomie locali.

PARTECIPAZIONE: VALORI DI BASE DELLA DEMOCRAZIA

Le proposte socialiste sono nate in una struttura culturale e politica che vede come cardine il concetto di partecipazione, inteso come valore base della democrazia. Il nostro impegno è perché la tematica del decentramento e della partecipazione possa tradursi in soluzioni concrete e immediatamente agibili. Su questi temi le concezioni di noi socialisti e dei compagni comunisti sono diverse.

Per i comunisti, fedeli al centralismo democratico, il nodo di democrazia vede un ordine che si diffonde dall'alto, nella riproposizione di una suggestione giacobina che trova la sua esaltazione nel leninismo; per noi socialisti la democrazia poggia le sue fondamenta in un massimo di diffusione del potere che dal basso risale verso l'alto: dai cittadini, dal popolo bisogna sempre ed in ogni caso partire e il dissenso è elemento essenziale. Per questo la concezione nostra del decentramento, della partecipazione, è radicalmente opposta a quanti pensano che attraverso questi canali sia possibile finalizzare il consenso dei cittadini all'obiettivo strutturale di volta in volta, dell'opposizione o della ricerca, del consenso appunto.

Dobbiamo partire, e noi socialisti da qui siamo partiti, da una constatazione che a tutti deve essere chiara: se l'offerta di partecipazione non è autentica, la domanda dal basso la rifiuta. Non è sufficiente allora dare vita a nuovi disegni istituzionali (regioni, comitati, comuni, zone....) se a questi enti non vengono attribuiti compiti e poteri precisi. Questo perché partecipare significa farsi carico del livello di gestione di tutto il processo sociale ed economico complessivo; questo perché ai nostri disegni istituzionali dobbiamo sempre mettere in relazione gli uomini, le aree territoriali, le strutture sociali, in altre parole la città.

Dalla sociologia alla politica: vogliamo che le nostre città .. tra venti anni metà della popolazione sul globo vivrà in aree urbane

- siano governabili non essendo pensabile un ritorno alla campagna.

E le città, centri vitali di lavoro, di scelte culturali e scientifiche, saranno governabili a patto che siano amministrate con il consenso popolare, con una reale partecipazione dei cittadini al loro governo.

Il problema di fondo, in questo quadro, è dunque nella delega dei poteri. Quando si delega, si perde quasi tutto o tutto il potere e la partecipazione in teoria possibile diventa invece assenza sistematica.

La nostra convinzione è che non può esistere una partecipazione che si basi continuamente sulla delega. Occorre consentire l'esercizio del potere perché così è possibile giungere non solo all'autogestione, ma all'autoresponsabilità e all'autocontrollo.

E con questo viene in luce un altro punto nodale del processo democratico: il raccordo tra questi poteri, quello che il compagno Roberto Guiducci nel suo libro "La città dei Cittadini" chiama "lo anello mancante", fra i poteri dei comitati di zona e di quartiere e gli altri livelli di governo.

Il "metodo nuovo nelle istituzioni", per farle funzionare meglio, lo dobbiamo ricercare tutti e con pazienza. Noi socialisti tendiamo a questo obiettivo, consapevoli come siamo dell'esigenza che la partecipazione democratica, perché sia tale, abbia poteri di base e consapevoli anche che i poteri centralistici non sono in grado di assicurare un governo né efficiente, né produttivo di risultati positivi.

LA PROPOSTA SOCIALISTA

PER UN NUOVO MODO DI GOVERNARE

Dopo le elezioni amministrative del 1975, con l'esaurimento della vecchia esperienza di centro-sinistra, con la nuova fase che si è aperta nel paese, con il passaggio delle grandi città ad amministrazioni di sinistra che gestiscono il 65% dei cittadini italiani, è emerso uno slogan:

"il nuovo modo di governare".

Si è posto l'accento sull'esigenza di moralizzazione e di rigore nell'amministrazione locale, si è fatta anche molta retorica proponendo la politica della lesina, si sono messi in un risalto sproporzionato aspetti minori della vita amministrativa, dalla soppressione delle autovetture degli assessori a una migliore pulizia stradale. Tutte cose importanti, necessarie, ma che certamente non potevano rappresentare - e infatti non hanno segnato - una svolta nella pubblica amministrazione.

Il vero problema è quello di coinvolgere il cittadino nell'amministrazione attiva, di trovare giusti canali di informazione e di comunicazione fra l'ente locale e la popolazione.

La partecipazione - abbiamo detto - consentirà di rendere i centri urbani governabili, ma anche di dare efficienza con soluzioni democratiche.

Da qualche anno si è approvata la legge sul decentramento amministrativo e l'istituzione dei consigli di circoscrizione: si è stabilita la loro elezione diretta anche se poi si è avuto timore delle conseguenze.

Ma il decentramento di per sé non sollecita la partecipazione.

Ciò che però dobbiamo rilevare è che non c'è mai stata così poca partecipazione come da quando si sono costituite le circoscrizioni, i distretti scolastici, e gli altri organismi di democrazia di base.

Il calo di partecipazione nel Paese è un dato costante al Nord come al Sud, nelle città e nei piccoli comuni, nelle fabbriche come nelle scuole o nei quartieri.

Ma non è una fatalità. La verità è che si è pensato e previsto un decentramento tecnico-amministrativo che al di là di alcuni aspetti formali si realizza in modo burocratico.

Ricordo situazioni e città nelle quali esistevano decine di comitati di quartiere, cui si aggiungevano numerosissime delegazioni di 20 consigli di zona e di categorie e di cittadini sempre vivaci nel chiedere, protestare, suggerire, proporre.

Era in atto una conflittualità che faceva del municipio un punto di riferimento, di incontro e di scontro.

Era un modo corretto di interpretare la democrazia.

Osservava il sociologo Alberoni che non c'è democrazia se non c'è partecipazione, ma che la partecipazione è solo una condizione necessaria ma non sufficiente alla vita democratica.

Se non è consentito il dissenso, non c'è democrazia.

La riduzione di conflittualità, l'attuale processo in atto di democrazia associativa, l'errata interpretazione della politica di emergenza, hanno come conseguenza l'appiattimento del dibattito e portano a favorire gli atteggiamenti conformisti, scoraggiando il dissenso, inducendo il cittadino a rinunciare a partecipare perché si rende conto che il ruolo che gli viene riservato è solo quello di comparsa.

Dovremo quindi su questo terreno misurarci anche ricercando altre forme di collegamento con i diversi ceti sociali, con le categorie professionali, dagli imprenditori ai lavoratori, agli artigiani, ai commercianti, ai professionisti.

Non è questa una proposta corporativa: riteniamo che l'amministrazione locale proprio per la sua funzione di rappresentanza degli interessi generali della comunità debba essere in grado di raccogliere istanze, esigenze, aspirazioni dell'intero corpo sociale.

Il nuovo modo di governare deve fondarsi su un corretto rapporto tra partiti e istituzioni.

I partiti hanno un ruolo da svolgere, una sfera di orientamen

to ampio che deve lasciare spazio ed autonomia alle istituzioni. Rifiutare l'identificazione del Partito con l'amministrazione significa anche rifiutare una concezione - quella del rapporto partito/istituzione - che discende dal centralismo democratico che ha portato nell'Unione Sovietica all'identificazione Stato/partito.

Nelle nostre amministrazioni ciò non è mai avvenuto in modo macroscopico ma non sono pochi i casi di distorsione di questo rapporto; una distorsione che discende da un'errata concezione dei ruoli diversi e delle rispettive sfere di autonomia.

La nostra linea deve essere quella di chiedere che l'amministratore sia legato e disciplinato al Partito, ma nel contempo dobbiamo operare perché il Partito sia rispettoso del proprio ruolo, a sostegno e difesa dell'autonomia delle istituzioni.

Una impostazione che respinge quindi le lottizzazioni del potere, che combatte clientelismo ed elettoralismo, che esige un corretto rapporto fra cittadino e istituzione.

Queste manifestazioni di verticismo hanno creato la sfiducia nei confronti dello Stato, ma anche nei confronti dei poteri locali.

E' questo un fatto di particolare gravità perché l'ente locale, l'organismo di base più vicino al cittadino, dovrebbe essere in grado di meglio interpretare le esigenze popolari.

Essi hanno svolto un ruolo importante in ogni fase della storia del nostro paese. Attorno ai municipi si è sempre stretta la popolazione durante la Resistenza, nelle lotte popolari di questo trentennio, durante la strategia della tensione.

Un compito difficile, quello degli amministratori: essi non possono né debbono trincerarsi dietro la non-competenza istituzionale ad affrontare problemi che sono della comunità. Nella lotta contro il caro-vita, per la casa, nella lotta contro la recessione e per l'occupazione, gli enti locali sono in prima linea.

Recuperare fiducia e credibilità dei cittadini è anche ampliare gli spazi di democrazia e di libertà nel paese. A questo impegno gli Enti locali non possono mancare. L'ente locale ha un ruolo fondamentale per contribuire a frenare il processo di disgregazione sociale in corso. I problemi della condizione giovanile - da quelli della ricerca di un'occupazione a quelli dello sport e del tempo libero - possono e debbono essere affrontati al di là dei tradizionali interventi di erogazione di prestazioni e di servizi sociali.

Un ruolo del Comune che si esercita affrontando i problemi delle masse femminili, della loro difesa del posto di lavoro.

L'organizzazione dei servizi sociali e dell'istruzione per la prima infanzia, quelli dell'assistenza alle persone anziane e domiciliare, si debbono collegare al problema della condizione civile della donna nella comunità urbana e in particolare in quella industriale.

Iniziative a favore degli immigrati, il loro inserimento nel tessuto sociale urbano, di educazione degli adulti, gli interventi nella periferia urbana, debbono essere diretti a creare un processo di riaggregazione sociale degli emarginati. Una annotazione appare tuttavia necessaria. Il nostro ottimismo nel futuro deve accompagnarsi alla coscienza dei limiti posti allo sviluppo e al progresso della città.

Galbraith, in un bel capitolo sulle metropoli nel suo libro "L'età dell'incertezza", afferma che il fallimento del capitalismo si evidenzia nella gestione delle metropoli. Egli dice che il capitalismo non è mai riuscito a fornire alloggi ad un costo moderato, né a fornire buoni servizi sanitari, né a gestire trasporti efficienti, né a garantire la sicurezza dei cittadini. Le scuole sono in tutte le città

in numero inadeguato, né si riesce ad assicurare la pulizia necessaria delle strade.

Egli domanda come mai non si chieda l'estensione della proprietà pubblica del territorio urbano, indispensabile premessa ad ogni progresso civile della comunità.

Queste poche annotazioni non possono che confermarci nelle nostre radicate opinioni che la condizione dell'uomo nell'ambiente urbano non troverà soluzione se non in una società diversa, quella che noi socialisti vogliamo costruire.

IL RILANCIO DELLA REGIONE

Anche le Regioni debbono porsi il problema dei rapporti con la pubblica opinione e quello del ruolo da assolvere. Esiste, come diremo più avanti, un pericolo di una campagna denigratoria nei confronti delle regioni, ma ciò non ci esime da esaminare i problemi reali in modo franco, senza riserve.

Sarebbe scorretto non riconoscere che le regioni sono spesso venute meno alla grande attesa degli autonomisti: è questo uno stato d'animo assai diffuso circa il consuntivo di questi primi otto anni di vita. Il modo con il quale le Regioni sono state costituite, i limitati poteri concessi, l'insufficienza della legge del 1972, l'atteggiamento del governo, hanno certamente creato situazioni che hanno impedito di dispiegare il ruolo che alle regioni compete.

Si deve però precisare che a queste delusioni hanno anche contribuito atteggiamenti di centralismo regionale spesso lamentati dalle province e dai comuni, rispettivi di quelli tradizionali dello Stato. Il recente sondaggio del CENSIS sottolinea che "i comuni mettono in evidenza una situazione di mancanza di certezze" e che lamentano "il crescente centralismo regionale... come se gli uffici di Roma si fossero trasferiti sul posto".

La delega agli Enti locali è stata amministrata con molta parsimonia. Si è spesso verificata un'errata interpretazione di ruolo, sostituendosi le regioni ai comuni nell'esercizio di servizi pubblici e sociali e nell'erogazione delle prestazioni.

Gli Enti locali raramente sono riusciti a far sentire la loro voce e la programmazione regionale si è svolta senza alcuna partecipazione dei comuni interessati.

Le conferenze degli enti locali, obbligatorie secondo lo Statuto, spesso si sono risolte in fatti formali e cerimoniali.

Svolgere queste considerazioni significa voler riportare le regioni al loro vero ruolo, quello di organi di governo nella logica di una democrazia partecipata quale noi auspichiamo.

./.

Anche questo nostro incontro potrà rivelarsi di particolare utilità se riusciremo a dare indicazioni per un rilancio della funzione politica delle regioni.

Dai nostri lavori potranno infatti uscire proposte e suggerimenti che, elaborati e meditati, saranno poi oggetto di confronto in un seminario convocato sul tema "Il rilancio della Regione". Questo rilancio può avvenire partendo dall'applicazione della 382.

Ricordiamo tutti la battaglia per l'applicazione di questa legge: una battaglia che fu un momento esaltante per le autonomie. La mobilitazione delle Regioni e delle forze politiche richiamò l'attenzione della pubblica opinione sui problemi dello Stato e del centralismo come non più accadeva dal 1970 in poi. Non mi soffermo su vicende ormai note se non per ripetere che quella occasione consentì al Partito di assumere la guida di una battaglia - quella autonomistica - che è tuttora in corso e che vede mobilitati i comitati regionali, le federazioni, le sezioni. Ancor più dovremo fare in questa direzione, convinti che si tratta non solo di un tema da affidare alla sensibilità degli amministratori, ma di una battaglia pubblica sulla quale il Partito deve misurarsi.

Con l'entrata in vigore della 382 abbiamo ottenuto risultati importanti, primo fra tutti quello di far prevalere il concetto dell'Autonomia contrapposto a quello del Regionalismo.

Unitamente ai compagni comunisti affrontammo le resistenze della Dc e ciò ci consentì l'accoglimento di molte richieste. Purtroppo la strategia del compromesso consigliò ai comunisti prudenza e moderazione nella fase finale della battaglia parlamentare. Proposte nostre e comuniste ebbero solo i nostri voti. Fuimo isolati e soccombenti. Oggi, a distanza di un anno, possiamo affermare che il giudizio che allora esprimeremo, che ci costò molti rimproveri, è tuttora valido. Sul risultato di quella battaglia abbiamo espresso un giudizio largamente positivo

./.

ma anche ben lontano da quello trionfalistico e coincidente della DC e del PCI.

Dobbiamo constatare che si è trattato di un compromesso con le tesi moderate della DC. Il governo assunse allora atteggiamenti che noi giudichiamo molto severamente. Fu un'occasione persa per mettere alla prova le forze autonomistiche all'interno della DC.

Anche successivamente all'approvazione del DL 616 ci furono forti resistenze per trasferire alle Regioni e ai Comuni mezzi finanziari corrispondenti alla quantità di poteri trasferiti. Infatti uno dei maggiori aspetti del provvedimento legislativo sta proprio nell'aver adottato meccanismi legislativi che fanno del Ministero del Tesoro il massimo regolatore e controllore delle spese delle Regioni e dei Comuni. Occorre tuttora vigilare perché non prevalga una tendenza che si manifesta sempre più scopertamente.

Nell'attività legislativa si tentano operazioni di recupero al potere centralistico (ne sono esempi il disegno di legge presentato per trasferire l'EAGAT al Ministero delle Partecipazioni Statali e la stesura approvata alla Camera dell'art. 38 della riforma sanitaria).

Nell'attività amministrativa è presente il tentativo di far prevalere una interpretazione riduttiva dello stesso D.L. 616.

IN PRIMA FILA NELLA

BATTAGLIA PER LE AUTONOMIE

Parlando ad un convegno di partito sui temi della riforma istituzionale delle Regioni e dei Comuni, è giusto ricordare chi per il Partito gestisce l'iniziativa in questi enti. Su di essi, sugli amministratori, spesso si è appuntata la polemica di molti che asetticamente potrebbero essere definiti "dirigenti di partito". Su - gli amministratori sono state di volta in volta fatte risalire accuse, spiegazioni di insuccessi.

Oggi non è così, o almeno lo è molto meno, e questo a motivo del raccordo sempre maggiore che si va stabilendo fra amministratori e Partito, perchè va sempre di più scomparendo la figura dell'amministratore-notabile, perchè sempre di più nei Comuni, nelle Regioni, trovano spazio giovani dirigenti di partito, rappresentanti di ceti professionali. Ce c'è un appunto che in questo quadro va fatto, anzi, è che noi dobbiamo agire secondo la logica del Partito aperto, operando un investimento più ampio tra gli intellettuali e i tecnici e assicurando una più consistente presenza alle donne.

Il PSI può contare su un corpo di amministratori in grande maggioranza seri e preparati.

Il rinnovamento in corso nel Partito ha inciso anche sul comportamento degli amministratori, oggi più legati alla strategia del Partito ed agli obiettivi che esso persegue.

Il PSI è sempre meno un partito di assessori che amministrano con visione municipalistica e settoriale. Non risponde al vero la tesi da qualche parte avanzata che i successi elettorali siano il risultato del potere e delle clientele degli amministratori. Un contributo al successo elettorale vie e sicuramente anche dagli amministratori ma come espressione delle stima e della fiducia che essi hanno saputo conquistarsi.

./.

Risultano dunque false e tendenziose le affermazioni di coloro che vogliono rappresentarci come un partito alla ricerca comunque del potere. Oggi ci preme replicare che i socialisti si sono dedicati con serietà allo studio e alla ricerca di soluzioni dirette allo sviluppo delle comunità locali nel quadro dell'interesse nazionale.

Ogni soluzione proposta ha tenuto conto dell'esigenza di costituire uno stato moderno e democratico, più vicino alle esigenze dei cittadini.

Non c'è stata occasione di battaglia autonomistica che abbia visto i socialisti assenti.

In Parlamento, nelle assemblee legislative, nei convegni associativi, siamo stati in prima linea con l'apporto di idee, di proposte, di suggerimenti.

Non vogliamo però che la polemica ci conduca ad affrontare un tema che esamineremo in altra sede.

Siamo convinti che fare politica non sia un'esercitazione astratta: in particolare per i socialisti deve significare dare contributi concreti alle soluzioni dei problemi di oggi nel quadro di una strategia del cambiamento finalizzata alle trasformazioni della società.

Si impone quindi sempre più una qualificazione oltre che degli amministratori anche dei dirigenti di partito perchè siano in grado di orientare con autorevolezza e con prestigio, valutando l'operato degli amministratori designati a reggere le istituzioni. Va sottolineata la distinzione dei ruoli: da un lato il Partito, al quale ciascuno fa riferimento, e che non interferisce nell'attività amministrativa vera e propria che deve svolgersi nel quadro di una precisa autonomia istituzionale. Dall'altro lato l'amministratore che deve utilizzare gli strumenti a sua disposizione per influire sul Partito, al quale invece risponderà del suo comportamento politico.

./.

Solo così si eviteranno le confusioni di ruoli e le istituzioni potranno interpretare correttamente le esigenze dei cittadini rifiutando ogni tipo di lottizzazione.

Queste le ragioni che ci hanno spinto a predisporre, unitamente alla competente sezione della direzione, un programma per dare avvio a breve scadenza ad una iniziativa di aggiornamento per i nostri amministratori sui nuovi compiti attribuiti ai Comuni dal DPR 616 sui problemi della programmazione e della finanza locale, sui problemi della riforma sanitaria e di quelli urbanistici.

Opereremo con brevi seminari specializzati, a livello decentrato, in modo da tener conto anche delle diverse realtà regionali che si avvalgono di materiale e documentazione originale prodotta al centro: i nostri esperti, i nostri stessi amministratori, svolgeranno la funzione di animatori dei seminari, ognuno per la propria area di specifica competenza.

Riteniamo che si potranno così creare utili occasioni di incontro e di scambio di idee: occasioni che consentiranno un approfondimento delle nostre linee politiche e amministrative sperimentando in particolare la gestione autonoma di un gruppo di amministratori in accordo con le sezioni Enti locali e formazioni quadri.

Nella strategia complessiva che siamo andati delineando si deve sviluppare e dare spazio e consistenza ad istituti e centri rivolti a studiare la pubblica amministrazione.

Operiamo in una congiuntura politica e culturale in cui, grazie all'iniziativa socialista, il dibattito politico appare nutrito di un notevole apporto culturale. A livello di pubblica amministrazione occorre sviluppare ricerche e studi sempre più specifici e con una metodologia scientifica capace di integrare il tradizionale (ed importante) apporto giuridico con quello delle più moderne scienze sociali.

Dobbiamo, quindi, rivolgere sempre più la nostra attenzione verso

./.

quelle strutture pubbliche, o a finanziamento pubblico di studio e di ricerca che della pubblica amministrazione si occupano. Questa nostra attenzione non deve, poi, mai scadere nelle strumentalizzazioni; dobbiamo sempre tenere presente che è necessario oggi più che mai disporre di sedi scientifiche e politiche che realizzino ad un tempo l'incontro tra il mondo delle istituzioni, della politica e degli studi per arricchire di nuovi e significativi dati le soluzioni concrete che occorre trovare per la nostra pubblica amministrazione.

In particolare dobbiamo esprimere un più concreto consenso allo ISAP di Milano, al Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, al CIRIEC, all'ISGRE, al CENSIS e alle altre realtà nazionali e locali impegnate nello studio dei problemi della pubblica amministrazione.

IL FRONTE

DELLE AUTONOMIE

In questo nostro impegno abbiamo operato e intendiamo operare con intenti unitari per rafforzare il fronte delle autonomie. Nell'ANCI, nell'UPI, nella CISPEL, nell'UNCEN e negli incontri con le regioni abbiamo ricercato punti di accordo e di convergenza senza però mitizzare l'unità, senza farne un feticcio. Non abbiamo nascosto le diversità, sostenendo le nostre proposte fino in fondo quando esse erano frutto di radicate convinzioni.

I risultati di questo lavoro unitario sono stati positivi anche se qualche volta l'esasperata ricerca dell'unità ha appiattito il dibattito e ridotto la conflittualità nei confronti del governo e di chi contrastava le proposte delle autonomie.

Il fronte delle autonomie - credo sia opportuno riconoscerlo apertamente - ha perso molto dello smalto che qualche anno fa ne aveva fatto un punto di riferimento nelle battaglie per la democratizzazione delle strutture dello Stato e per il progresso civile della società italiana.

Per noi è errata la tesi di chi confondendo Stato e governo afferma che non esistono più ragioni di conflittualità con lo Stato.

Siamo convinti che senza conflittualità la democrazia non viva, che nascondere il dissenso non aiuta a risolvere i problemi della nostra società.

Non proporremo iniziative adeguate e necessarie perché gli organismi nei quali si organizza il potere locale siano più preoccupati della difesa delle comunità locali e meno delle sorti dell'uno e dell'altro governo nazionale.

Continueremo l'impegno nelle organizzazioni unitarie degli Enti locali ma dovremo maggiormente essere presenti ed impegnati a sostenere l'azione e le iniziative della Lega per le Autonomie Locali che vorremmo anch'essa più vivace, più presente e propositiva, più impegnata nella difesa degli enti locali e nella strategia per la costruzione di uno stato alternativo.

./.

PIANO TRIENNALE -- FINANZA REGIONALE E LOCALE

Ci sembra assai diffusa alivello di governo e di maggioranza parlamentare la tesi che di fronte alla gravità della crisi economica la riforma dello stato non possa essere considerata fra gli interventi prioritari.

Numerosi sono gli assertori dichiarato o taciti delle tesi che la situazione economica esige interventi diretti e controllati quasi esclusivamente dal centro.

Si riporpone cioè il solito "discorso dei due tempi" che già tanti guasti ha provocato nell'economia del paese.

La crisi della società italiana - lo diciamo tutti da anni, ormai - non è solo congiunturale ma anche strutturale. E' crisi di efficienza dell'apparato dello stato.

Ma l'inefficienza è il prodotto della convinzione che lo Stato accentrato è in grado di dirigere tutto e di controllare tutto. Il risultato di questo stato di fatto è davanti a noi, così come sono valutabili i risultati di ogni sistema accentrato, compreso quello degli Stati autoritari, nei quali neppure gli strumenti repressivi riescono, per esempio, a risolvere i problemi dell'economia in termini di efficacia e di efficienza.

In un paese democratico non è neppure immaginabile tener disgiunti strumenti e obiettivi, considerare l'efficienza come un dato meccanico, attendersi risultati positivi da strutture tecnocratiche.

Oggi stiamo pagando il fallimento della politica di programmazione. Le cause sono numerose: la resistenza dei centri economici che hanno trovato sostegno nel partito di maggioranza, le mancate riforme, l'inefficienza dell'apparato dello Stato.

Ma fra queste cause non è secondario l'aver creduto che un programma - per quanto intelligente e illuminato - potesse essere realizzato affidandosi a meccanismi centralizzati.

./.

Il dottor Carli oggi tesse gli elogi di quella programmazione e dei socialisti che ste~~ss~~ero il piano: ci sorge il dubbio che il suo elogio lo si debba al fatto che quel programma non si realizzò. Non si può accettare l'affermazione che la responsabilità è dei lavoratori che non avevano compreso le ragioni delle proposte, i sacrifici da sopportare, che la responsabilità è di chi ha negato il consenso. E' invece necessario che le scelte della programmazione siano correlate alle esigenze e alle aspirazioni popolari, che siano finalizzate ad obiettivi capaci di ottenere il consenso.

Le esigenze dell'Italia dell'800 potevano essere soddisfatte da una struttura dello Stato come l'attuale, mentre noi dobbiamo modificare questa struttura per adeguarla alle esigenze di una società moderna e democratica.

Manca a nostro avviso la volontà politica perchè manca la convinzione delle scelte da compiere.

Ne è una dimostrazione - ultima in ordine di tempo - il piano triennale presentato dal ministro Pandolfi, sul quale la direzione del nostro partito ha già espresso la propria valutazione, ma che in questa sede dobbiamo riprendere ai fini del nostro convegno, e questo perchè le scelte incidono profondamente sulla strategia riformatrice, determinando conseguenze sui poteri locali.

Potrebbe essere superfluo ripetere una ennesima volta che concordiamo nel valutare l'abnorme dilatazione del disavanzo della finanza pubblica come una delle cause da rimuovere per frenare il processo inflattivo.

Ciò che contestiamo è l'aver privilegiato gli aspetti finanziari e monetari dell'azione pubblica rispetto a quelli organizzativi e di indicazione dei settori nei quali si intende promuovere gli investimenti. Mi sembra si possa dire che è un piano di redistribuzione a favore del vertice della piramide dei redditi.

./.

La spesa corrente che viene compresa riguarda i settori della sanità, delle pensioni e degli enti locali.

Ci domandiamo perchè si ripropongono in ogni occasione tagli ai bilanci degli enti locali, mentre dal 1969 al 1975 la spesa degli enti locali si è moltiplicata del 2,4% con un coefficiente che risulta fra i più bassi del settore pubblico.

Occorrono criteri più equilibrati.

Nessun taglio viene invece apportato ai bilanci dei Ministeri. Non si agisce sulle spese superflue, sulle spese improduttive e in quei settori che potrebbero se non a tro dare indicazioni di un rigore e di una austerà che si vogliono introdurre nella pubblica amministrazione.

Si rinuncia ad intervenire non solo lasciando sopravvivere gli enti inutili, ma anche evitando di ridurre le spese faraoniche di enti ed organizzazioni funzionali alla difesa di centri di potere clientelari ed elettorali.

Valga un solo esempio: quello dell'ENAOI che per distribuire un semplice assegno orfanile ai 220 mila assistiti spende circa 10 miliardi per i propri dipendenti.

E la resistenza allo scioglimento degli enti inutili continua. Sono note le nostre proteste per la proroga concessa con decreto ministeriale sottoposto al Parlamento per ratifica. E tutto ciò si vuol evitare di fatto lo scioglimento di alcuni grossi enti quali l'ENAOI, l'ENAL, l'ENAGAT.

Quando si sottolinea l'esigenza di ridurre la spesa non si evidenziano mai le somme che potrebbero essere risparmiate razionalizzando ad esempio il settore assistenziale.

Le prime proposte di riforma, che risalgono agli anni immediatamente successivi alla Liberazione, trovarono sempre un muro di

./.

gomma che tuttora agisce da ammortizzatore.

Ora, a due anni dall'inizio della legislatura, il Governo ha presentato un progetto inaccettabile che dobbiamo respingere con fermezza.

Razionalizzare il sistema assistenziale, umanizzare e rendere più efficaci le prestazioni, organizzare meglio i servizi sociali a vantaggio dell'infanzia, degli anziani, della categoria degli handicappati, consentirebbe di risparmiare 1.000 miliardi, cioè il doppio di quanto Pandolfi vuole sottrarre ai Comuni.

Non è incomprendimento o incapacità tecnica ad aver impedito l'attuazione delle riforme, ma la volontà politica di conservare il controllo di un settore tradizionalmente legato alla DC: quello del bisogno. Una concezione antiquata che vuole l'assistenza in funzione di un presunto (basta guardare i risultati) ordine pubblico; e che ancora - in questa funzione - si pretende il controllo della materia da parte del Ministero dell'Interno.

La resistenza maggiore si manifesta per evitare il passaggio ai Comuni delle IPAB e dei loro patrimoni (30.000 Miliardi).

Anatemi e assurde grida lanciate per nascondere dietro presunti interessi religiosi (che noi non abbiamo mai neppure minimamente scalfito), problemi che con la religione non hanno nulla a che fare.

Abbiamo dichiarato la nostra piena disponibilità a considerare e valutare con comprensione ogni esigenza spirituale, a rivedere norme che si rivelassero al di là delle nostre intenzioni come lesive di legittimi interessi della Chiesa.

Non possiamo però consentire che si usino toni di crociata per operazioni di sottogoverno e di esclusivo stampo elettorale-clientelare.

I TAGLI AI BILANCI

DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

Gli Enti locali invece hanno subito in questi anni riduzioni considerevoli negli stanziamenti.

Nel 1978, a causa del decreto Stannati che ha bloccato le spese correnti al limite del 7% rispetto al '77, i comuni sono stati costretti a ridurre la spesa corrente (calcolando il tasso di inflazione del 13% di almeno il 6%, il che in termini concreti significa un taglio di almeno il 10% alle prestazioni.

Quest'anno ci sembra di capire che si tenterà di riproporre un meccanismo dello stesso tipo operando un'ulteriore compressione reale che nella migliore delle ipotesi sarà del 4%, oltre ad un ulteriore taglio proposto da Pandolfi di 500 miliardi. Ma dove inciderà questo taglio?

Considerate le spese generali fisse (cioè non riducibili), quali le spese per il personale, è evidente che la riduzione dovrà riguardare le erogazioni di prestazioni ed il funzionamento dei servizi sociali e pubblici, pari a quasi il 10%.

Con il che è dimostrato che nel 1979 la riduzione di prestazioni e servizi alle comunità locali si aggirerà sul 25% rispetto a due anni fa.

Dobbiamo però riconoscere che il ministro Pandolfi è in linea con il programma del governo che ha adottato una equivoca formulazione sulla necessità di eliminare gli automatismi di sviluppo della spesa, il che significa modificare le disposizioni legislative (l'ex art. 8 e l'ex art. 9 della legge sul finanziamento delle regioni) che li legano alla costante crescita del gettito tributario dello Stato e della componente del prodotto interno lordo.

Sembra una questione marginale o una misura di rigore, mentre la conseguenza è l'impossibilità per le Regioni di qualsiasi programmazione finanziaria pluriennale.

Il nostro giudizio non può quindi essere positivo nei confronti del Piano Pandolfi, e non solo per la compressione delle spese degli Enti locali, ma innanzitutto perché il Piano si inserisce in

quella logica centralistica che avversiamo.

Noi riteniamo indispensabile puntare a una riorganizzazione e riqualificazione delle spese di tutta la pubblica amministrazione e rifiutiamo misure dirette a comprimere il reddito destinato ai cit tadini appartenenti a categorie economicamente deboli (l'infanzia, gli anziani, gli assistiti) ed i settori fondamentali quali l'istruzione e l'assistenza, proprio in una fase di recessione economica. Alla stessa logica centralista risponde anche la sottrazione di 1.600 miliardi alle tesorerie delle Regioni.

Questo trasferimento di liquidità alla tesoreria centrale non equivale in alcun modo ad un taglio automatico della spesa regionale, e tanto meno di quella corrente.

La concentrazione della liquidità delle Regioni presso la Tesoreria dello Stato comporta solo un irrigidimento della loro gestione di tesoreria e quindi della loro capacità di pagamento a breve termine, ma nessun contenimento della spesa, creando difficoltà nei pagamenti.

E' infatti noto che i depositi di tesoreria non sono in alcuna relazione con il fenomeno dei residui passivi.

Ma anche qui è bene togliere di mezzo un equivoco che rischia di diventare il cavallo di battaglia dei centralisti, come lo fu un tempo quello dei debiti e dei disavanzi dei comuni, presentati non come una conseguenza di un grottesco ordinamento della finanza lo cale, ma come dimostrazione dell'incapacità degli amministratori locali.

Ci sono, è vero, nelle Regioni 8.000 miliardi di residui passivi nel 1978. E' una cifra enorme che però non indica incapacità da parte delle regioni di assolvere il loro ruolo, come taluno vorrebbe far credere: è una tesi che trova udienza anche in settori della sinistra ma che va respinta.

Né vi è distinzione sull'accumulo di residui: il fenomeno è al Sud come al Nord, nelle regioni rette da amministrazioni di sinistra come in quelle sostenute da larghe intese.

Vi sono sicuramente anche ragioni di inefficienza, di incapacità,

ma sono minori rispetto alle cause principali che debbono farsi risalire all'ordinamento giuridico che regola l'attività dell'ente Regione.

Il problema a breve termine non è quello di tagliare indiscriminatamente le spese pubbliche locali, ma piuttosto quello di qualificare meglio la composizione, specie in termini di cassa, elevando la percentuale della spesa effettivamente erogata in conto capitale. Il che si può ottenere a breve solamente modificando i meccanismi procedurali attraverso cui la spesa si realizza, previsti sia da leggi dello Stato sia da norme regionali.

I blocchi di spesa principali su cui intervenire sono quelli in cui, del resto, sono maggiori i residui passivi accumulatisi nel tempo, e cioè agricoltura e opere pubbliche.

La manovra contro il sistema delle autonomie è ben congegnata: si tolgono mezzi ai Comuni e alle Province, ma una parte dei mezzi necessari per gli enti locali si tenta di scaricarli sulle Regioni. Dall'altra parte, limitando le entrate regionali (ad esempio riducendo ingiustificatamente l'incremento della quota ILOR per il 1978) si tenta di stringere le Regioni in una forbice perversa che le irrigidirebbe totalmente.

Ma non è nostra intenzione sottrarre questa materia ad un esame approfondito da parte della apposita commissione del convegno. Da questo nostro ragionamento emerge l'esigenza che le Regioni possano trovare nel Parlamento un'attenzione maggiore.

A garanzia della costituzionalità delle procedure delle leggi di spesa in materia di competenze regionali, ma anche a garanzia degli interessi generali, è indispensabile venga esteso il ruolo della commissione bicamerale per gli affari regionali, rendendone obbligatorio il parere ogni qual volta si legifera nelle materie di competenza del sistema delle autonomie.

Anche in tema di finanza regionale e finanza locale dobbiamo ripetere che concordiamo sulla esigenza di mantenere il quadro della unitarietà della finanza pubblica.

Ma abbiamo anche sempre sostenuto che non esiste reale autonomia istituzionale se non è sorretta da autonomia finanziaria e abbiamo ripetutamente dimostrato che la riforma fiscale a suo tempo tanto decantata come esigenza di uno Stato moderno è stata un gros solano errore.

La soppressione di ogni entrata propria per gli enti locali, sostenuti solo con finanza derivata, è stata causa del precipitare di una situazione da anni già grave.

Nel contempo non sono stati risolti né il problema delle evasioni né quello della razionalizzazione e dell'efficienza dell'apparato fiscale.

Il centralismo ancora una volta non ha pagato.

Siamo stati sempre consapevoli che la compatibilità delle spese da destinare ai poteri locali con le risorse globali disponibili è problema del quale non si può prescindere.

Ma un discorso nuovo va fatto. Cioè occorre stabilire le risorse economiche globali disponibili per lo "stato-ordinamento" e ridistribuirle fra apparato dello Stato e sistema delle autonomie in relazione alla nuova definizione dei compiti e dei poteri che la riforma assegnerà ai vari livelli di governo.

Riforma dell'ordinamento dei poteri locali e riforma della finanza locale debbono cioè andare di pari passo.

Non si può allora procedere come sinora è avvenuto: non si può legiferare con decreti-tampone, con interventi parziali, rinviando una riforma che solo se globale sarà in grado di contribuire ad affrontare seriamente i problemi del paese.

LA PROPOSTA SOCIALISTA

PER LA FINANZA LOCALE

Da tempo gli enti locali hanno abbandonato atteggiamenti puramente pretestuosi e rivendicativi.

Noi socialisti abbiamo affidato le nostre convinzioni in materia di finanza locale ad una proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati due anni fa.

Un principio dal quale non si può derogare è quello di restituire ai Comuni una parziale capacità impositiva costituendo un fondo di solidarietà nazionale al quale affluiscano i mezzi raccolti dai Comuni più ricchi per essere distribuiti ai Comuni che dispongono di minori risorse. La proposta di legge che abbiamo presentato in tema di finanza locale è sufficientemente ampia e mi esime dal riprendere il merito che sarà oggetto di attenta considerazione nel lavoro di commissione.

E' opportuno tuttavia riconfermare gli obiettivi che ci siamo posti e gli strumenti e i meccanismi suggeriti per raggiungere il fine indicato.

Questo discorso ci conduce però ad affrontare il discorso dello immediato. Fra dieci giorni ci troveremo al consueto convegno di Viareggio per affrontare il dibattito sulla finanza locale.

Ancora una volta i comuni e le province all'inizio dell'autunno non sanno come predisporre i bilanci di previsione che la legge vuole siano presentati alla fine di ottobre e lamentano di non conoscere come sarà risolto dalla legge il finanziamento il 1979. Ciò però che è necessario dire subito è che è indispensabile scongiurare una proroga del decreto Stammati.

Costretti ad accettare una legge- ponte per saldarci con la riforma, è necessario accoglierne significative anticipazioni.

Non ci sembrano accettabili le tesi - che corrono anche in taluni settori dell'ANCI - che vorrebbero una legge prescrittiva, quasi un regolamento. Sarebbe un'ulteriore gabbia nella quale chiudere gli enti locali, un ulteriore contributo a rafforzare il po

tere degli organi centrali, del ministero del Tesoro che tutto regolerebbe e controllerebbe a scapito ulteriore di ogni autonomia, anche di quella della spesa.

La rigidità delle norme toglierebbe capacità di scelte autonome a comuni e province perché i parametri predeterminerebbero ogni decisione nei singoli settori.

Dobbiamo evitare quindi che si compiano, una volta ancora, brillanti operazioni di ingegneria finanziaria.

Abbiamo dato il nostro contributo ad una corretta soluzione che eliminando il sistema del ricorso ai mutui per ripianare il disavanzo del bilancio prescrive l'obbligo del pareggio: abbiamo acconsentito ad una ragionevole politica di adeguamento del sistema tariffario (- ad eccezione del trasporto urbano, per il quale abbiamo chiesto la totale assunzione del disavanzo da parte dello Stato -) abbiamo aderito ad una politica di contenimento ragionato e non indiscriminato del numero dei dipendenti degli enti locali.

Sollecitiamo anche interventi rigorosi per eliminare le spese superflue e per ridurre le spese di amministrazione, razionalizzando le procedure e contenendo i costi dei servizi con intelligenti interventi tecnico-amministrativi.

Gli amministratori locali sono persone politicamente sensibili e preparate che possono dare un serio contributo per portare a soluzione la crisi del paese.

E' necessario però che riforme di strutture, che leggi adeguate, che un'accorta politica fondata sul decentramento e sull'autogoverno diano loro più ampi spazi di intervento.

La nostra proposta sulla riforma della finanza locale introduce a questo proposito un'imposta locale sul patrimonio immobiliare provvedendo nel contempo alla soppressione dell'IIOR relativa ai redditi immobiliari e al coordinamento con il provvedimento sull'equo canone.

Questo nuovo tributo potrebbe avere un notevole effetto perequa

tivo e redistributivo del reddito. Si modificano le norme relative all'accertamento dei redditi personali, affidato oggi a meccanismi che rendono l'intervento comunale inefficace anche perché esclusivamente consultivo, la nostra legge prevede perciò una reale compartecipazione del comune all'accertamento e al gettito dell'imposta.

La stessa compartecipazione prevede per l'applicazione della IVA nella fase al dettaglio, l'obiettivo che ci si propone è quello di affidare al Comune un ruolo non secondario nella lotta all'evasione fiscale. Nel contempo si garantisce al comune una fonte di entrata certa ed integrativa a quella della finanza derivata. Si configura cioè un sistema diretto contemporaneamente ad ottenere un effetto perequativo e redistributivo del reddito, oltre che ad incrementare in maniera non trascurabile le attuali entrate dello stato.

Riteniamo anche necessario adottare una nuova normativa per consentire ai comuni l'istituzione di veri e propri "consigli tributari" con poteri reali, ben diversi dagli attuali, al fine di contribuire ad una corretta perequazione tributaria, impedendone nel contempo una eventuale degenerazione a strumento di delegazione.

In questi giorni si è deciso di controllare l'applicazione dell'IVA al dettaglio e di fatto si è parzialmente accolta la proposta che avanzammo due anni or sono: ma solo se si ricorrerà all'intervento comunale sarà possibile con rapidità ottenere concreti risultati in termini di entrata. La collaborazione tra enti locali e uffici finanziari dello Stato consentirà di rimediare all'attuale stato di difficoltà in cui si trovano gli uffici stessi che talvolta non riescono ad avere le informazioni che sono invece accessibili alle amministrazioni comunali più a contatto con i cittadini contribuenti.

I recenti avvenimenti di Torino che hanno suscitato tanto scal

- 38 -

pore, le vicende denunciate dal Comune di Roma confermano quanto da tempo andiamo affermando: il Comune può essere uno strumento efficace di lotta alle evasioni. Si commetterà un grave errore se si rinuncerà alla collaborazione e alla compartecipazione dei Comuni alle diverse fasi del processo tributario.

IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI

NEL MEZZOGIORNO

Va rilevato che la nostra proposta di privilegiare le Regioni, i Comuni e le Province del Mezzogiorno è coerente con la linea politica del Partito che considera unitamente a quella dell'occupazione la questione meridionale come tema centrale della crisi economica.

E' nostra convinzione che l'ente locale può assolvere un ruolo determinante per contribuire allo sviluppo armonico ed equilibrato dell'economia e dei servizi sociali nelle aree depresse.

Nel settore degli investimenti per l'agricoltura, dei lavori pubblici, del turismo, gli interventi possono essere finalizzati a favorire una politica diretta a creare, attraverso l'occupazione, il progresso civile e migliori condizioni di vita per le popolazioni locali.

Significativo appare poi il ruolo dell'ente locale nel governo del territorio, nella difesa degli inquinamenti e dell'ambiente.

Di conseguenza occorre facilitare in particolare l'utilizzo di finanziamenti per investimenti nei servizi sociali, nelle infrastrutture pubbliche, consentendo alle Regioni e ai Comuni di contribuire con un accorto intervento programmato allo sviluppo equilibrato delle aree depresse.

La situazione del Mezzogiorno è esplosiva: cova nella cenere molto rancore e molta rabbia. Dobbiamo rispondere alla domanda di giustizia sociale, ridare fiducia a popolazioni che conoscono lo Stato solo per le tante promesse non mantenute, per gli incentivi distribuiti a sostegno di iniziative fallite e per i tanti sperperi cui hanno assistito.

E' quindi una risposta diretta a ridare credibilità alle istituzioni e ad utilizzare l'ente locale per ricostruire un tessuto democratico contrastando la tendenza alla disgregazione sociale in atto.

FINALIZZARE I SACRIFICI

L'importanza e l'urgenza di affrontare i problemi della finanza regionale e locale va quindi collocata nel quadro dell'esigenza di procedere a investimenti che acquisterebbero un valore al ternativo nei confronti del passato e una difesa ~~dal~~ pericolo di stagnazione.

Nel momento in cui si chiedono ai cittadini notevoli sacrifici e nel momento in cui è aperto il dibattito sulla loro finalizza- zione che deve tendere a portare il paese fuori della crisi che l'attanaglia, va rivalutata la funzione degli enti locali. Essi sono i protagonisti di una politica che voglia concretamente sostituire consumi pubblici a quei consumi privati che si in tendono ridurre. Gli enti locali sono anche i realizzatori ed i gestori di quei servizi sociali il cui sviluppo è sentito e re- clamato dal cittadino, insieme alla garanzia dell'occupazione, come contropartita dei sacrifici che viene chiamato a fare. Le nostre proposte sono quindi tutte finalizzate a cambiare la qualità della domanda, da consumi a investimenti, senza depri- merla sul piano quantitativo.

Solo così potremo combattere l'inflazione ed incrementare l'occu- pazione. Noi abbiamo da tempo indicato in un programma straordi- nario per l'edilizia, per l'agricoltura, per le opere pubbliche, i capitoli fondamentali degli investimenti autonomi.

Il potenziamento delle infrastrutture di trasporto costituisce un altro strumento di grande rilievo.

Una politica di investimenti autonomi, sostenuti in larga misu- ra dal settore pubblico, deve avere come condizione necessaria il superamento delle difficoltà burocratiche e amministrative che hanno finora inceppato le pubbliche amministrazioni.

IL PROGETTO DI LEGGE SOCIALISTA
PER LA RIFORMA DEI POTERI LOCALI

La nostra quindi non è una operazione di ingegneria istituzionale, ma una strategia complessiva per il cambiamento della società.

Riforma dei poteri locali, riforma della finanza locale, riforma della assistenza si debbono saldare fra loro e con le riforme in discussione al Parlamento, come la riforma della sanità e le altre che devono essere sollecitate.

Nel più volte richiamato D.L. 616 si fa riferimento a ben diciassette riforme senza le quali lo stesso decreto rimane in gran parte inattuato.

La soluzione adottata ha un carattere di parziale rinvio per più di una ragione: innanzitutto sarebbe stato impossibile l'accordo fra le forze politiche a causa del limite di tempo cui fummo costretti dall'esasperato ritardo imposto dal Governo. Inoltre anche perchè molti ritengono che questo sia un modo per recu erare al centralismo parte dei poteri che ha perso.

La nostra proposta sull'ordinamento dei poteri locali è quindi una legge di principio e non una delencazione delle competenze delle attività locali.

La logica fin qui seguita viene rovesciata: siamo di fronte a una legge quadro alla quale dovranno fare riferimento le riforme settoriali.

Solo con una legge generale di riforma è infatti possibile rendere le soluzioni organizzative ed il modello di sviluppo funzionali alla programmazione unitaria degli interventi sul territorio.

Una legge, quindi, di principi, fondata-come si evince da quanto abbiamo detto - su una concezione precisa dell'autonomia, dell'autogoverno, dell'autodeterminazione e dell'autogestione.

Le soluzioni adottate vogliono tradurre nella realtà concreta questi principi. Errata è quindi la critica che taluno ci muove di

./.

aver presentato una legge eccessivamente dettagliata e prescrittiva.

Abbiamo sì ritenuto di regolamentare quanto più era possibile, ma solo per il settore di competenza del legislatore nazionale, e cioè per evitare il ripetersi del deprecato fenomeno di leggi e di regolamenti che si fanno attendere per anni.

Un'altra critica ci viene mossa, quella di aver concesso troppo ampio spazio all'autonomia, come avviene quando si prevede di affidare potestà statutarie e di autodeterminazione agli enti locali.

Riteniamo che qui stia la scelta qualificante: gli enti locali devono essere considerati come articolazioni democratiche della Repubblica, non solo come gestori di interventi.

E' questa la grande svolta contenuta nella Costituzione. Lo Stato-ordinamento distinto dallo Stato-ente, non cinghia di trasmissione dello Stato ma esso stesso parte integrante dello Stato, con potere autonomo. Gli enti locali quindi come espressione dell'autogoverno, della collettività locale.

In questa visione il Comune va considerato il livello fondamentale dell'autogoverno locale e ad esso si fa risalire la disciplina di tutto ciò che attiene al territorio. La soppressione degli enti verticali nazionali o periferici e il trasferimento dei loro poteri a livello locale sono la logica conseguenza di questa scelta. E' il comune quindi che deve gestire i servizi pubblici e sociali e promuovere lo sviluppo economico locale, assolvendo anche a compiti di polizia locale.

Da queste scelte ne conseguono altre obbligate. La considerazione che la gran parte dei comuni ha dimensioni eccessivamente ridotte per assolvere a tali compiti ci ha posto nella condizione di affrontare il problema dei "comuni polvere" da una parte e la esigenza di dare soluzione alla ricerca di dimensioni ottimali

per l'espletamento di attività quali quelle indicate.

La soluzione adottata di prevedere l' "associazione dei comuni" evita di imporre aggregazioni che non sarebbero accettate senza sottrarre nulla alla autonomia del comune singolo. Una soluzione analoga a quella già positivamente collaudata con le "comunità montane".

Da una parte si prevedono forme di collaborazione, di associazione e di cooperazione per singoli comuni, dall'altra si indicano soluzioni di decentramento per quelli medi.

La creazione dell'area elementare che fa riferimento alla esigenza di utenza compresa fra i 5 mila e i 25 mila abitanti rappresenta una concreta attuazione delle proposte autogestionali di cui abbiamo trattato e nel contempo vede affidati ai cittadini reali poteri decisionali.

Ci siamo posti problemi di amministrazione; la creatività e la fantasia ci hanno consentito di trovare soluzioni originali per la realizzazione di quei principi sui quali si fondano le nostre scelte conciliandole con una realtà, quella attuale, dalla quale non si può prescindere. A questa realtà ci siamo sempre riferiti. Per le aree metropolitane abbiamo tenuto conto di una situazione del tutto particolare: le grandi conurbazioni createsi attorno alle metropoli a seguito delle massicce migrazioni, il conseguente degrado delle periferie cittadine, gli squilibri di servizi pubblici e sociali e di infrastrutture fra centro e periferia, fra capoluogo e comuni dell'hinterland pongono i problemi della concreta attuazione della partecipazione e del decentramento e richiedono soluzioni analoghe a quelle attuate in altri paesi occidentali. Sono queste soluzioni che vogliamo sottoporre al dibattito e al confronto in questo convegno.

Fra le forze politiche esiste invece sostanziale concordanza sul ruolo della Regione che si configura come ente di governo: ad es

- 44 -

sa sono riservati i compiti di legislazione, di centro, di promozione e di coordinamento della programmazione, e di organizzazione dei servizi e degli interventi.

PROVINCE E COMPENSORI

La nostra proposta prevede la soppressione della Provincia. Questa soluzione è apparentemente condivisa dalle altre forze politiche che concordano anche sull'esigenza di costituire un ente intermedio fra il Comune e la Regione.

Noi proponiamo di configurarlo come un terzo livello di governo e lo chiamiamo Compensorio.

A questo proposito riteniamo debbano essere evitate le polemiche pretestuose e svelate le mistificazioni incombenti.

Il problema non è, evidentemente, quello della denominazione, ma della sostanza, dei poteri, del ruolo, della capacità innovativa. Talora, peraltro, abbiamo avuto l'impressione che dietro una denominazione tradizionale venisse contrabbandata una struttura tradizionale.

Anche la polemica sulle funzioni (solo programmatiche o anche gestionali, come noi sosteniamo) dell'ente intermedio rischia di essere una polemica artificiosa o strumentale.

Innanzitutto occorre precisare che nessuno dei progetti presentati - neppure quelli del PCI e del PRI - prevede solo funzioni programmatiche per l'ente intermedio, per cui la questione è di vedere quante e quali siano le funzioni di amministrazione attiva che debbono essere attribuite a questo ente intermedio.

Secondo noi, si tratta essenzialmente di quei compiti che sono strettamente connessi all'attività di programmazione e che per la loro natura, per le dimensioni dell'area interessata, per la volontà stessa dei comuni, non possono essere gestiti a livello di Comune o di associazione intercomunale.

In questi casi si tratta di compiti che, se non fossero attribuiti ai compensori, rimarrebbero alla Regione, con il rischio di accentuare alcuni rischi di centralismo regionale che a tratti affiorano.

./.

Attribuire al comprensorio anche compiti di gestione - precisati e circoscritti - è del resto una soluzione che consegue alle riflessioni critiche compiute sull'essenza della programmazione negli anni '60.

Se programmare non significa soltanto elaborare studi e predisporre documenti, è indispensabile collegare l'attività di piano con i momenti organizzativi, gestionali e procedurali che garantiscono l'attuazione concreta della programmazione.

Per questo giudichiamo essenziale l'attribuzione di alcuni precisi compiti gestionali al comprensorio, configurato essenzialmente come ente di programmazione.

Pur dichiarandoci disponibili a dare all'ente intermedio un'altra denominazione, ci sembra irrilevante e formale l'osservazione che non chiamandolo Provincia si sarebbe costretti a modificare la Costituzione.

Non vorremmo però prestarci ad operazioni gattopardesche. Dissensi si manifestano anche a proposito della dimensione territoriale del comprensorio e di conseguenza sul numero degli enti intermedi da prevedere. Condizionare la dimensione territoriale dell'ente intermedio al numero prefissato di enti da costituire è un grossolano errore. La dimensione ottimale corrisponde ad un'area nella quale siano finalmente riscontrabili precise caratteristiche economiche, sociologiche, demografiche. La nostra proposta, ho detto prima, è coerente con i principi della diffusione dei centri di potere del pluralismo istituzionale, ma vuole anche assicurare l'efficienza dei servizi e l'efficacia degli interventi.

Razionalizzare le procedure, organizzare il sistema, sono obiettivi che vogliamo perseguire mai dimenticando che ogni proposta deve essere finalizzata ad umanizzare gli interventi e a creare un rapporto corretto e democratico con il cittadino.

LA NORMATIVA PER I CONTROLLI

La nuova normativa per i controlli punta al "controllo sociale", affidata alle forme di partecipazione popolare e alle forme di autogestione dei servizi: un controllo che viene esteso a tutti i livelli di governo, ben lontano da quello burocratico-amministrativo, penetrante e ossessivo che di fatto ha dimostrato di essere inefficiente ed inefficace.

Si snelliscono e si alleggeriscono i controlli per rendere l'attività amministrativa più tempestiva.

Ridotto a pochi atti il controllo di legittimità, limitato quello di merito.

La completa "regionalizzazione" e sburocratizzazione dell'organo di controllo non deve però diventare un controllo politico nel senso deteriore del termine.

La realtà attuale è in qualche situazione non soddisfacente.

Si è in qualche caso sostituito al controllo burocratico delle vecchie Giunte Provinciali Amministrative quello personale pseudo-politico di chi si considera preposto all'esercizio di una funzione che può attenersi più alla lottizzazione del potere che ad una reale funzione sociale.

Nel disciplinare gli apparati amministrativi, nel dettare norme relative alle strutture gestionali, le modalità di funzionamento si ispirano agli stessi criteri di snellezza, di agibilità operativa, di flessibilità tutte finalizzate alla ricerca di metodi che diano garanzie di correttezza amministrativa, della ricerca della migliore organizzazione e della economicità di gestione.

IL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

IL TRATTAMENTO ECONOMICO DEGLI AMMINISTRATORI

I problemi del personale, della sua qualificazione tecnico-professionale, il trattamento economico, i problemi delle imprese pubbliche locali debbono essere oggetto di attenta riflessione. Sono temi che, con l'apporto e l'esperienza degli amministratori e degli esperti potranno essere approfonditi nel corso dei nostri lavori.

La nuova normativa relativa al trattamento economico degli amministratori è stata predisposta respingendo a priori le prevedibili osservazioni di chi ancora è incapace di recepire la nuova realtà, cioè l'esigenza che gli amministratori tecnicamente preparati dispongano del tempo necessario per dirigere e gestire l'ente locale, al quale sono demandati compiti qualitativa - mente e quantitativamente importanti.

Il tempo pieno che gli amministratori debbono dedicare alla cosa pubblica è ormai dovunque una necessità dalla quale non si può prescindere.

Sarebbe assurdo mantenere una disciplina che allontani dalla cosa pubblica chi ha una preparazione tecnico-amministrativa, ma non dispone di mezzi propri; con il rischio di affidarsi agli improvvisatori, e qualche volta, anche se non ci sono giustificazioni valide, si possono riscontrare atteggiamenti poco esemplari.

L'IMPRESA PUBBLICA LOCALE

L'attuale legislazione non consente agli enti locali di disporre di strumenti adeguati a gestire un complesso di servizi disparati e che andranno ampliandosi ed estendendosi a ulteriori settori di intervento a seguito del D.L. 616 in funzione del ruolo nuovo che sarà loro assegnato dalla riforma.

Da ciò consegue che il ruolo che le aziende municipalizzate sono chiamate a svolgere è sempre più significativo.

Non dobbiamo attardarci ad esaltare quanto le municipalizzate hanno svolto nel passato, proponendoci di apportare correzioni ed aggiustamenti ad una legge che risente del tempo in cui fu ideata ed approvata.

Occorrono nuove forme organizzative, nuove soluzioni perchè le aziende siano adeguate alle funzioni che debbono svolgere nella realtà economica e sociale del paese.

Un collegamento con la legge sulle autonomie è indispensabile perchè essa deve costituire il necessario punto di riferimento alla futura legge di riforma soprattutto perchè questa dovrà assorbirne i principi ispiratori di decentramento e partecipazione.

Se da un lato riteniamo di dover riaffermare e rafforzare la guida e la responsabilità politico-programmatica delle assemblee elettive, dall'altro è indispensabile fare delle aziende uno strumento agile ed efficiente, anche sperimentando modi organizzativi nuovi e diversi.

Le norme che abbiamo elaborato mirano all'adozione di metodi che favoriscano la flessibilità organizzativa con sempre maggiore efficacia operativa e gestionale, in particolare con controlli non certo fiscali ma tuttavia efficienti sui risultati della gestione.

In coerenza con l'ampio spazio dato alla partecipazione da i cit

./.

tadini nella vita delle istituzioni locali, abbiamo ritenuto in dispensabile una saldatura tra centri di erogazione dei servizi e utenti, e questo non come dato ^{esclusivamente} formale, ma perchè siamo convinti che uno degli ostacoli più gravi da superare sia la attuale frattura tra utenti ed erogatori.

Un altro aspetto della gestione locale dei servizi va attentamente esaminato, ed è quello del ricorso sempre più ampio a nuove forme di strumenti organizzativi, quale le Società per azioni.

Riteniamo che questi tentativi rispondano alle esigenze di fare fronte alla gestione di servizi in modo diverso dal passato. Anche i nuovi metodi necessitano però di una più attenta regolamentazione e di un più complesso approfondimento perchè possano operare in un ambito più consono, dando nella realtà i risultati che ci si attende, e che sinora sono stati dispiegati appieno. In ogni caso occorre che simili soluzioni non sottraggano alle assemblee elettive la direzione della programmazione, della politica amministrativa e del controllo: un controllo sociale che è profondamente legato alla partecipazione.

L'ORGANIZZAZIONE PERIFERICA DELLO STATO

La realizzazione dello Stato delle autonomie, il modello che abbiamo proposto, non poteva ignorare l'esigenza di adeguare le strutture periferiche dello Stato alla organizzazione dei poteri locali.

E' questa una proposta che trova forti resistenze nella burocrazia meno accorta e in chi difende lo Stato accentrato in ogni sua articolazione.

Non vedo perchè ci si debba tuttora meravigliare del fatto che i socialisti chiedano che si attui l'art.5 della Costituzione che impone con chiarezza che il decentramento amministrativo dello Stato sia adeguato alle esigenze della autonomia.

Il Commissario di Governo nelle Regioni potrà garantire il coordinamento fra l'amministrazione periferica dello Stato e gli interventi a livello locale.

La soppressione delle Prefetture è quindi la logica conseguenza della sottrazione al Ministero dell'Interno di ogni funzione di amministrazione civile e di controllo nei confronti degli enti locali.

Non si dica che il particolare momento di eccezionale gravità per l'ordine pubblico rende inopportuno l'abolizione del Prefetto: l'ordine pubblico potrà essere assicurato dalla Questura sotto la direzione del Commissario di Governo.

IL RUOLO DEI POTERI LOCALI PER LA COSTRUZIONE DELL'EUROPA

La prossima scadenza dell'elezione diretta del Parlamento Europeo, prevista per il giugno 1979, assegna un particolare ruolo ai socialisti e non soltanto perché già ora rappresentano il gruppo di maggioranza relativa con 66 parlamentari (contro 53 democratici cristiani e 17 comunisti e associati), ma anche e soprattutto perché i socialisti in Europa rappresentano la stragrande maggioranza del movimento organizzato dei lavoratori e quei settori dell'opinione pubblica progressista più fortemente impegnati a favore dell'accelerazione del processo di integrazione europea.

La sfida allo stato nazionale, la possibilità che il Parlamento Europeo superi i ristretti limiti delle sue attuali competenze, dipendono dalla capacità di trasformarsi come ha auspicato il compagno Willy Brandt.

Di fronte alle resistenze di alcuni stati quali la Gran Bretagna ed al nazionalismo esasperato di alcune componenti politiche quali i gollisti ed i comunisti francesi, spetta ai socialisti europei essere i protagonisti della nuova Europa, espressione dei popoli e non delle merci.

I compiti da assolvere, le difficoltà da sormontare sono tali che non può essere affidata soltanto al gruppo parlamentare socialista la totale responsabilità di un nuovo assetto europeo, il gruppo socialista potrà tanto più efficacemente agire qualora da oggi fino alle elezioni del 1979 ed oltre si inneschi un processo articolato che veda protagonisti i partiti politici, i sindacati, le associazioni professionali, gli uomini di cultura, le Regioni e gli enti locali, che per la loro caratteristica di organi di partecipazione popolare e di autogoverno dei cittadini, spesso in conflitto con le tendenze centralizzatrici dello Stato nazionale, sono nelle migliori condizioni per affrontare la sfida dell'integrazione europea, liberi da condizionamenti sciovinistici e da complessi di potenza.

Ci pare opportuno ricordare a tale proposito quanto è detto nella "Carta europea delle libertà locali" redatta già nel lontano 1953 a Bad Burkheim, nella quale si afferma che i poteri locali "sono fermamente decisi a creare nell'interesse dei loro cittadini una Europa libera e pacifica".

Questo impegno è già stato accolto dai comuni che fanno parte di quel Consiglio dei Comuni d'Europa che conta un'attivissima sezione italiana, animata da meritevoli compagni, sotto il duplice profilo di diffondere attraverso i comuni un'idea d'Europa fondata sulle autonomie locali e di premere affinché nei singoli stati la riforma dei poteri locali ne esalti il ruolo di primaria articolazione istituzionale della partecipazione popolare.

Non in tutti gli Stati della comunità gli enti locali sono ancorati alla Costituzione, come è il caso dell'Italia e della Germania Federale. Sopravvivono, ad esempio in Francia, concezioni centralistiche di permanente controllo ed indirizzo amministrativo dei Comuni, frutto storico del concetto giacobino di nazione e della paura reazionaria che non ha cancellato nella sua memoria la Comune di Parigi del 1871.

Esistono ancora in Europa modelli di organizzazione degli enti locali che non rispondono al livello di democrazia raggiunto complessivamente dal loro paese di appartenenza, come è il caso della Spagna, dove alla testa degli organismi corporativi dei comuni si annidano i resti del franchismo.

In tutti gli Stati comunisti, inoltre, gli enti locali sono concepiti come mera articolazione territoriale di un unico potere statale.

Soltanto la Jugoslavia, con la costituzione del 1974, affida ai comuni un compito specifico di aggregazione di interessi locali con una loro autonomia: il riflesso, anche in questo settore, della filosofia politica dell'autogestione.

Un'Europa dei popoli chiede che alla sua costruzione siano chiamate le Regioni ed i Comuni.

./.

Gli squilibri regionali presenti in Europa non possono essere superati solamente con i programmi di investimento decisi dagli "eurocrati" di Bruxelles di concerto con i governi nazionali se Regioni ed enti locali non sono strettamente associati alla costruzione dell'Europa, alla sua integrazione. Un'integrazione che per non essere puramente formale ed istituzionale richiede il superamento dei gravi squilibri socio-economici che producono emarginazione e, per reazione, tendenze separatiste.

Un'Europa delle Regioni, che sia in grado di risolvere anche il problema, per ora in fase iniziale ma ugualmente preoccupante, del sorgere di forme centralistiche a livello substatale, dove si ripropone il vecchio paternalismo dello Stato nei confronti dei Comuni.

Nello sviluppo di queste idee il grado di elaborazione dei socialisti italiani sui temi delle autonomie non è secondo a nessuno e l'esperienza autonomista acquisita in questi anni, i più recenti successi della nostra iniziativa politica e legislativa rappresentati dal DPR 616 del 1977, l'indirizzo eurosocialista impresso al Partito con l'elezione del compagno Craxi, e l'azione che il segretario del Partito ha condotto in questi due anni ci consentono un colloquio proficuo ed un confronto con le esperienze degli altri Paesi e degli altri partiti socialisti.

In Germania come in Francia la politica comunale rappresenta uno dei punti di forza dei rispettivi partiti socialisti, sia dove, come in Germania, ampi siano i poteri dell'ente locale, sia, come in Francia, dove il centralismo è più soffocante. Le contraddizioni dello sviluppo (per esempio l'inquinamento), così come i riflessi della crisi (disoccupazione, blocco dei lavori pubblici, riduzioni delle prestazioni dei servizi sociali) hanno un immediato riflesso sugli Enti locali e sul rappor-

to del cittadino con le istituzioni. Anzi, tanto più cresce la insicurezza del cittadino, tanto più questi richiede sicurezza nel luogo dove risiede.

Vediamo che anche nell'ambito europeo il rafforzamento del decentramento e dei poteri delegati agli enti locali non è "la soluzione" del problema della partecipazione del cittadino nelle moderne società industriali democratiche; occorre, anzi, combattere per evitare che ci si riduca ad un'illusione di partecipazione, come avverte il saggio di Garnier e Goldschmidt sul socialismo dal volto urbano. Occorre aggredire insieme e risolvere il problema della partecipazione con quello della democrazia industriale nelle molteplici forme in cui viene proposta e sperimentata: dalle proposte dei socialisti svedesi alla cogestione paritaria dei tedeschi, all'autogestione, grande suggestione dei compagni francesi e punto di riferimento del Progetto socialista adottato dal Congresso di Torino.

Si può vedere dunque quanto profondo sia l'intreccio tra la azione generale del Partito, del movimento socialista e la politica degli enti locali ed è un fattore di fiducia e speranza notare che ad analoghe considerazioni siano giunti i diversi partiti eurosocialisti.

Questo convegno è stato preceduto da una grande manifestazione il 10 settembre a Kassel, in coincidenza con la campagna elettorale per l'elezione del Parlamento dell'Assia; manifestazione che ha riunito centinaia di amministratori socialisti tedeschi per ascoltare il compagno Brandt e dar vita alla Lega Socialdemocratica per la Politica Comunale. Il compagno Besostri che ha seguito il convegno per incarico del nostro partito ha segnalato come il collegamento tra gli amministratori socialisti a livello europeo e la priorità assegnata alle elezioni europee del 1979 siano le due principali

decisioni assunte, seguendo le indicazioni del Presidente della SPD Willy Brandt e di Hans Koschnik, vice presidente del Partito e sindaco della città-stato di Brema, principale animatore dell'iniziativa.

Quelle decisioni, così come gli indirizzi che assumeremo in questo convegno faranno sì che fra otto giorni a Magonza in occasione del Congresso dei Comuni d'Europa, i delegati socialisti si presenteranno con una posizione comune.

Da quel Congresso dovrà anche uscire rafforzato un indirizzo per i gemellaggi sfrondato da quanto di negativo, di turistico, di folkloristico può contenere, per essere invece un reale confronto tra diverse esperienze.

L'analogia dei problemi, delle difficoltà da affrontare, facilita la ricerca di mezzi e strumenti per portare a soluzione problemi che spesso sono analoghi; mezzi e strumenti innanzitutto politici e culturali e successivamente di utilizzo delle tecnologie urbane. Alcune di queste ragioni, che non sono una scoperta recente, ma che ora giungono a maturazione, mi hanno indotto-unitamente al compagno Iagorio - a proporre la costituzione di una Lega degli Amministratori Socialisti d'Europa.

Sia pure attraverso lentezze, la proposta è stata accolta l'anno scorso in un ordine del giorno votato dagli amministratori socialisti convocati a Losanna per il Congresso dei Poteri locali e nelle prossime settimane, secondo un calendario già fissato, passerà alla sua fase conclusiva.

Sarà creato allora uno strumento efficace per la realizzazione di uno degli obiettivi comuni dei socialisti europei che, di fronte ad una crisi sempre più grave che colpisce le strutture ed il funzionamento degli Stati nazionali, propongono un modello di organizzazione che veda il contemporaneo processo di delega alle istituzioni europee di fronte alla sovranità dello Stato nazionale e di decentramento delle competenze statali agli enti locali.

Ragioni di efficienza e di democrazia presiedono a questo processo, ma per costruire una siffatta Europa democratica occorre associare alla chiarezza degli obiettivi una precisa volontà politica, che può essere assicurata principalmente se non addirittura soltanto da una forte mobilitazione e presenza socialista.

LA REGIONE E GLI ENTI LOCALI

PER LA CULTURA

La cultura troppo spesso - e a torto - giudicata una "voce" secondaria dell'attività amministrativa, troppo spesso è considerata cioè come una forma di "propaganda" dell'ente locale anziché esser vista come problematica generale che riguarda l'organizzazione della vita della comunità, quindi intimamente legata a tematiche decisive come la politica del territorio, l'istruzione o l'ecologia.

Lo stesso doveroso e naturale impegno nei confronti delle istituzioni pubbliche e comunali va ricondotto ad una programmazione degli interventi per la difesa e lo sviluppo del patrimonio artistico e culturale, dalle gallerie d'arte alle cineteche.

Si tratta però di non appiattirsi in una ordinaria amministrazione degli istituti esistenti.

Oggi infatti la cultura è banco di prova della capacità degli enti locali in tema di decentramento, autonomia, partecipazione e programmazione.

Lo stesso ruolo degli istituti tradizionali, dalle biblioteche al teatro d'opera, non può essere visto come mera conservazione museale, con visione statica o semplice attestazione storica.

E' in questo senso che va visto il decentramento che sempre più, nell'esperienza dell'ente locale, si traduce in una sperimentazione rivolta a conquistare nuovo pubblico e nuova partecipazione e a scoprire e riattivare nuovi spazi.

Si pensi ad esempio a grandi istituzioni musicali che dalle loro sedi prestigiose passano ad utilizzare i palazzi dello sport; si pensi ai concerti organizzati nelle fabbriche, nelle scuole.

Le iniziative attuali sempre più si configurano non come episodi isolati o semplici parentisi, ma diventano occasioni di sperimentazione e di avvio di programmazione e soprattutto di nuova organizzazione della vita comunitaria.

Una presenza attiva ed incisiva che non deve costituire un intervento nel settore artistico al quale va riservata ampia autonomia, ma deve invece assolvere al ruolo di promozione di nuove iniziati-

ve, di coordinamento o di collegamento, o di incentivazione per le realtà culturali esistenti.

La dimensione comunale quasi sempre sarà eccessivamente ridotta per queste attività che potranno essere programmate ed organizzate dalle associazioni dei Comuni o dagli altri livelli di governo locale.

Ciò che occorre rilevare è che in questo campo va tutelato un pluralismo reale, in modo particolare per quanto riguarda gli interventi nei vari settori dello spettacolo in cui la vecchia iniziativa privata imprenditoriale è in declino, ma dove tutela dello spazio privato significa garanzia di autonomia creativa di gruppi artistici che non hanno certo fini speculativi.

Occorre cioè evitare tendenze alla burocratizzazione e all'assistenzialismo, contestando equivoche posizioni che pensano a una generalizzata e indiscriminata municipalizzazione di teatri o di cooperative.

Il ruolo degli enti locali e in particolare delle Regioni è sottolineato nei progetti di legge del PSI per il teatro, la musica e il cinema.

Va rilevato che se da un lato si è delineata una convergenza su questi testi da parte del PCI e della DC, dall'altro esiste una forte ostilità del ministero dello spettacolo, ancora attardato su posizioni di centralismo burocratico.

Sono oggi di particolare rilievo, in questo quadro, i problemi della riforma democratica dell'informazione, dato il ruolo che alle Regioni deve essere riconosciuto nella nuova legge di regolamentazione delle emittenti locali radio-televisive.

Particolare attenzione è rivolta al decentramento della RAI, sancito nella legge di riforma e che finora ha dato risultati deludenti. Il decentramento, per essere reale, deve tradursi in: ideazione - produzione - messa in onda.

La stessa terza rete finora, così come è definita nei documenti del Consiglio di amministrazione, disattende le richieste delle Regioni e contesta gli orientamenti avanzati dal nostro partito. Questo emerge dalla negativa definizione del palinsesto con una direzione unificata e centrale dell'informazione giornalistica redatta completamente a Roma per quanto riguarda l'informazione più importante. Diretta conseguenza di una simile programmazione è la riduzione del contributo regionale che si manifesta solo in termini di appiattimento sulla cronaca locale: tra l'altro, le dotazioni tecniche prevedono solo strumenti che consentono la ripresa in diretta.

La terza rete si configura così in termini di dispendio soprattutto come strutture burocratiche centrali.

Regioni ed enti locali avranno anche il compito di esaltare i valori della cultura popolare che debbono essere non dispersi ma rivalutati. Questi valori hanno precise connotazioni locali, così come le arti minori, legate a tradizioni spesso antichissime e sconosciute a distanza di pochi chilometri.

Importanti sono anche le iniziative che le Regioni e gli enti locali possono assumere per la diffusione dell'informazione e del dibattito culturale.

UN LAVORO COLLEGIALE

DI TUTTO IL PARTITO

Avviandomi alla conclusione voglio ringraziare gli amministratori, gli studiosi per il contributo scientifico di dottrina e di esperienza offerto alla stesura del progetto. In particolare un grazie affettuoso al compagno Franco Bassanini per la sua preziosa e fraterna collaborazione. di questi due anni di intenso e comune lavoro.

Le idee, i concetti indicati nel nostro progetto sono frutto di una elaborazione che ha toccato tutti i livelli del Partito.

In questi ultimi anni, in particolare dal luglio 1976, c'è stato un fervore di iniziative relative ai poteri locali che ha investito tutto il Partito, amministratori e dirigenti politici: ne fanno fede i numerosi convegni, le iniziative di studio. E quali conclusioni le nostre iniziative abbiano stimolato scaturisce con precisione dagli impegni indicati dalla Conferenza d'Organizzazione di Firenze, dal "Progetto socialista", dal 41° Congresso di Torino. Si tratta ora di andare avanti, di dare maggiore organicità al nostro lavoro e maggiore coerenza ai nostri obiettivi. Il nostro impegno è di realizzare un Partito aperto, dinamico. Abbiamo alcune proposte da avanzare che trovano eco nella tradizione più gloriosa.

Prima del fascismo si costituì la "Lega delle province e dei comuni socialisti": Giacomo Matteotti ne fu uno dei primi segretari. Nello stesso disegno noi potremmo inserire la "Lega per le Autonomie locali" chiamando a parteciparvi oltre che amministratori e studiosi, quei quadri di partito che intendono impegnarsi sui problemi delle autonomie.

E' una proposta che dovremo sottoporre all'approvazione degli organi centrali del Partito unitamente a quella di ricostituire la Consulta nazionale delle Autonomie come organo di coordinamento e di consultazione per tutto ciò che si riferisce alle battaglie da sostenere in Parlamento e nelle assemblee elettive e alle ini-

ziative che il Partito dovrà assumere per sempre maggiore organicità della nostra azione.

Iniziative queste che si dovranno anche saldare con la Lega degli amministratori socialisti europei di cui ho detto prima.

CONCLUSIONI

La nostra relazione non è esente da carenze o da lacune. Non potevamo presentare lo "zibaldone" del potere locale e ci rendiamo conto che la materia è complessa. L'abbiamo sottoposta al convegno per un corretto approfondimento e per una ragione di democrazia interna.

Abbiamo dato giudizi sulla situazione in atto nell'amministrazione locale e sulla politica del governo per quanto attiene ai rapporti Stato/regioni ed enti locali.

Ciò che vogliamo ricordare è che le proposte all'attenzione del convegno non sono settoriali, rivendicazioni della "corporazione", degli amministratori, ma si inseriscono nella strategia complessiva per il cambiamento della società: discendono da una impostazione conseguente al "progetto socialista" che delinea una società democratica fondata sul pluralismo.

Un pluralismo che si fonda a sua volta sulla diffusione dei centri di potere e che configura una società democratica capace di dare risposta alle esigenze del mondo moderno, capace di accogliere le aspirazioni popolari di cittadini che vogliono vivere in libertà.

La nostra proposta configura un complesso di istituzioni in un rapporto tra di loro paritario e non gerarchico: le assemblee elettive ciascuna autonoma e sovrana nella propria sfera di competenza nei limiti dei poteri che la riforma definisce per ogni livello di governo.

Se mi è consentito usare un'immagine geometrica per sintetizzare la nostra impostazione: noi socialisti siamo contrari a poteri che si sovrappongono a piramide, ma cerchiamo di fare in modo che i livelli di governo si sviluppino in cerchi sempre più ampi. Una proposta legislativa, dunque, che è coerente con il piano della democrazia del "progetto socialista" approvato dal Congresso di Torino.

Abbiamo cioè prospettato una strategia globale per uno stato al-

ternativo allo stato attuale, burocratico e centralizzato. La nostra vuole essere un'indicazione finalizzata alla costruzione di una società diversa, ma anche una proposta per risolvere i problemi per l'immediato, per uscire dalla crisi civile e economica con l'intento di non razionalizzare un sistema che debba poi inevitabilmente ricadere negli stessi errori perché non si sono rimossi gli elementi negativi che ne stanno alla base.

Ma sappiamo che è necessario dare risposte immediate che si possano calare nella realtà di oggi e che si possano anche realizzare concretamente, tenendo conto degli equilibri politici esistenti.

Siamo convinti che resistenze notevoli si porranno a difesa degli interessi parassitari e dei privilegi.

Riteniamo si debba avere della politica una visione dinamica. Siamo convinti che ogni forza politica può condizionare decisioni e comportamenti delle altre.

Convinti della tuttora valida proposta del nostro congresso di Torino di sostenere la politica di unità nazionale, riteniamo che questa unità non avrebbe senso se la solidarietà democratica non ci aiutasse a risolvere i problemi economici e sociali sui quali il cambiamento delle strutture dello stato è condizionante. L'emergenza richiama come primo dovere quello di attuare la Costituzione.

I tentativi di forzarne le interpretazioni, intervenire in modo riduttivo, vanno considerati sabotaggio dell'unità nazionale e incomprensione per l'emergenza.

E' in questa visuale che vogliamo ribadire i giudizi nettamente negativi sulle proposte di riforma presentati dal Governo: quelle della finanza locale, dell'ordinamento dei Poteri locali, dell'assistenza.

Il disegno di legge del Governo sull'ordinamento dei poteri locali, è arretrato rispetto alle proposte dei partiti, è ancorato ad una concezione burocratica, tesa ad evitare sostanziali innovazioni riproponendo in vesti appena aggiornate l'assetto esistente. La Provincia del progetto governativo è, così, il prodotto di una mera riverniciatura della Provincia attuale; l'autonomia statutaria abbisogna dell'approvazione del Ministero dell'Interno; gli strumenti di partecipazione democratica riproducono quelli previsti dalle leggi in vigore; e la nuova legislazione non abroga la precedente, ma vi si somma per formare un nuovo testo unico.

Noi chiediamo che, insieme a questo, il Governo ritiri le proposte di riforma dell'assistenza e della finanza locale.

Molti sono i motivi a fondamento della nostra richiesta, ma almeno uno ci sembra debba essere posto con evidenza: il Governo è sorretto da una maggioranza parlamentare che con la presentazione di altri progetti sostanzialmente e radicalmente distanti da quello del Governo si è, di fatto, espressa in modo contrario.

Il ritiro dei progetti governativi potrà accelerare l'iter parlamentare e consentire un confronto tra le forze politiche che hanno presentato i progetti stessi, e cioè i democristiani, i comunisti e i socialisti.

Riteniamo che il nuovo ordinamento debba entrare in vigore entro la fine del 1979. Ulteriori rinvii non sono accettabili.

Negli ultimi due anni la ricerca, l'approfondimento, il dibattito politico-culturale sono stati ampi e produttivi.

Ora si tratta di scegliere.

Un governo di unità nazionale che alla ricerca di mediazioni interminabili si riducesse all'immobilismo, non sarebbe utile al Paese.

La reale volontà delle forze politiche di arrivare alla rapida approvazione della riforma è un banco di prova per la maggioranza parlamentare, e una verifica nel modo di intendere la emergenza.

Concludendo i nostri lavori vogliamo esprimere un caloroso e vivo ringraziamento per aver partecipato a questo nostro Convegno ai rappresentanti del Governo e ai rappresentanti dei partiti politici, delle organizzazioni sindacali, della associazione delle Autonomie.

A tutti vogliamo confermare la piena disponibilità dei socialisti ad un confronto sereno, aperto al contributo delle diverse forze sociali.

BOZZA NON CORRETTARegistrazione effettuata il19/9/1978..... su pista 1/4 Pag. n.
2/3

Prof. FRANCO BASSANINI

Comincio dove ha finito il compagno Ania
si.

Nel presentare i loro progetti di riforma delle autonomie, tanto il governo, quanto la democrazia cristiana e il partito comunista, hanno sottolineato che si tratta di proposte aperte, di contributi affidati al dibattito e al confronto parlamentare.

Dobbiamo dire lo stesso della proposta socialista che questo convegno metterà a punto nella sua veste definitiva; certamente sì, naturalmente se si vuole dire con questo che ovviamente varrà in Parlamento la regola della maggioranza; certamente sì anche lo ricordava Aniasi se si vuole indicare la nostra disponibilità a cercare nel confronto con le altre forze politiche, le soluzioni tecniche, politiche, migliori sulle varie complesse que-

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

stioni di dettaglio che la riforma delle autonomie locali presenta; credo però che la risposta non potrebbe che essere negativa, se si volesse invece con questo chiedere ai socialisti di rinunciare a sostenere, con fermezza e con intransigenza le scelte di fondo, i valori essenziali ai quali il nostro progetto si ispira.

Si tratta infatti di valori e di scelte che sono e lo ricordava il compagno Craxi nel suo saluto che sono fortemente radicati nella storia del socialismo italiano, nella sua tradizione democratica, pluralista, autonomistica e autogestionaria.

Alcune delle fonti teoriche del nostro pensiero, venivano ricordate giusto prima, se ne fa dal compagno Craxi nel suo moto saggio su l'eminismo e pluralismo.

Altri riscontri nell'esperienza storico-politica delle lotte degli impegni istituzionali dei socialisti, sono stati ricordati poco fa nella relazione del compagno Aniasi. Si tratta anche di valori dicenti quelli

che ispirano il nostro progetto di riforma delle autonomie, che caratterizzano nel profondo, il progetto di società che il partito socialista propone e sostiene; non a caso ed è stato già notato tanto da Craxi, quanto da Aniasi c'è totale e completa coincidenza tra le linee portanti della nostra proposta di riforme delle autonomie e un intero capitolo del progetto socialista, del piano della democrazia che chiude il progetto socialista.

Anzi, potremmo dire che questa proposta di legge è la prima pratica dimostrazione della possibilità di tradurre inconcreti progetti riformatori, le azioni programmatiche delineate nel progetto socialista.

Con ciò stesso smentendo con i fatti chi ha accusato il progetto di fuga nell'utopia. Della democrazia socialista come nel progetto abbiamo cercato di dimostrare, sono elementi portanti la diffusione e l'articolazione del potere; l'autogoverno responsabile delle collettività locali; l'autogestione, la partecipazione e il controllo sociale.

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

Se è vero che il pluralismo politico non sopravvive, senza il pluralismo economico e sociale neppure sopravvive senza alcun una forte riduzione dell'autogoverno e delle forme di partecipazione democratica è necessaria per dinamizzare nella dialettica della democrazia governante conflittuale; l'istituzione rappresentativa e centrale impedendone la sclerosi burocratica.

La stessa direzione politica dello sviluppo economico mediante gli strumenti della programmazione, esige lo sviluppo di autonome e responsabili istituzioni di autogoverno locale e non sono certo gli unici soggetti, ma sono tra i soggetti ineliminabili di quella programmazione decentrata e partecipata che è l'unica alternativa democratica al perverso dilemma tra pianificazione burocratica è spontaneo di spiegarsi della crisi e delle contraddizioni del capitalismo sviluppato.

Ricordava ancora il saggio di questa estate del compagno Craxi che è uno degli obiettivi

fondamentali della democrazia socialista e in effetti la partecipazione delle classi lavoratrici ai processi decisionali; il potere ai lavoratori che è beninteso cosa ben diversa del potere alle avanguardie politiche, intellettuali, burocratiche o tecnocratiche della classe lavoratrice. L'attuazione effettiva del principio della sovranità popolare, dunque della possibilità di ciascuno e di tutti, di concorrere alle decisioni politiche con piena e consapevole libertà di scegliere e di rivedere e di modificare le proprie scelte. Un principio, quindi che si realizza soltanto mediante ipnalismo istituzionale, politico e sociale che è condizione indispensabile della libera formazione delle scelte dei consensi; la democrazia socialista e pluralista rifiuta il mito organicista della volontà generale, che nelle sue varie incarnazioni storiche ha legittimato e sempre rinnovato forme di espropriazione della libertà politica.

Nel disegno quindi del piano della democra

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

zia, lo sviluppo di istituzioni di autogoverno responsabili e dotati di effettiva autonomia di decisioni e di scelte; la partecipazione delle autonomie locali al processo della programmazione democratica, la diffusione di forme di autogestione dei servizi locali, hanno ruolo fondamentale e dinamizzabile.

La realizzazione di questi obiettivi, veniva ricordato poco fa dal compagno Aniasi - non può essere rinviata nel tempo al termine della fase di emergenza.

Il piano della democrazia del progetto socialista non è un disegno per un lontano futuro; è un lontano progetto per uscire dalla crisi.

Alcuni connotati di questa crisi vanno qui rapidissimamente esaminati, perchè costituiscono lo sfondo delle nostre proposte concrete che poi verrò ad esaminare.

Vi è una componente istituzionale della crisi italiana che sta in sintesi, nella incapacità del sistema dei pubblici poteri, di offrire canali e strumenti adeguati per esprimere, evitando spinte corporative o violen-

ze versive; le esigenze di mutamento sociale; i bisogni reali, le domande politiche che nascono dalla società e che sta nella incapacità del sistema dei pubblici poteri e di dare a questi bisogni e a queste domande la risposta di una democrazia governante, di una democrazia che da il consenso dei lavoratori e dall'efficienza delle proprie strutture, trae la forza per guidare lo sviluppo economico e sociale, per attuare le trasformazioni e le riforme democraticamente deliberate, per garantire i diritti e la vita dei cittadini per assicurare il lavoro e l'occupazione.

Vi è cioè un problema che è insieme di democrazia e di efficienza e che non si risolve, senza profonde riforme istituzionali e senza una riforma dello Stato dalla quale la riforma delle autonomie locali costituisce il primo anello; il punto d'appoggio su cui far leva.

L'inefficienza dell'amministrazione e la disgregazione delle istituzioni, hanno infatti la loro prima radice, nel rifiuto del

programma di democratizzazione e di articolazione del potere che era delineato nella costituzione.

Come strumento per realizzare l'effettiva partecipazione dei lavoratori alla gestione del potere, per realizzare dunque la riappropriazione delle scelte politiche da parte del popolo.

La rottura del 47, l'espulsione delle sinistre dal governo del paese, resero impossibile l'attuazione dell'impegnativo programma di riforme costituzionali delineato dalla Costituzione.

Condussero anzi, ad un radicale stravolgimento; la classe dirigente e moderata, guidata dalla democrazia cristiana esaltando la continuità dello Stato, conquistando e rafforzando gli apparati burocratici e i corpi separati, ereditati dal fascismo; sviluppando la giungla delle amministrazioni parallele sottratte al controllo parlamentare, appaltando poteri o risorse pubbliche, a centri di potere clientelare o a dire organizzazioni corporative non è giunta soltanto

a costruire un meccanismo efficiente e formidabile di organizzazione del consenso, a costruire l'innervatura di un blocco di potere fondato sull'alleanza fra gli interessi conservatori e le clientele, le corporazioni tra cui esso spartisce risorse pubbliche e privilegi, lo Stato assistenziale, ma ha finito anche per distruggere il modello di democrazia articolata e pluralistica che la stessa DC alla costituente, aveva tanto contribuito a delineare.

Da una parte infatti, i poteri e le risorse spartite fra gli apparati burocratici, i corpi separati, le amministrazioni parallele sono in buona misura i medesimi poteri e le medesime risorse che avrebbero dovuto spettare agli Enti locali.

Dall'altra il pluralismo perverso delle clientele e delle corporazioni finiva con l'agire sul tessuto democratico, con effetti cancerogeni, frammentando le rivendicazioni e le categorie; sviluppando le tensioni corporative contrapponendosi inevitabil-

mente al pluralismo dei centri di autogoverno e di autogestione che il compromesso costituzionale aveva delineato.

E' un sistema che si regge evidentemente sulla spartizione di risorse pubbliche, fra ceti parassitari, clientele e corporazioni, dunque presuppone per vivere, la possibilità di attingere a risorse crescenti in progressione geometrica.

Quando raschiato il fondo del barile, questo sistema entra in crisi, quando la logica della frammentazione e della separazione degli apparati, della defaticante negoziazione tra corporazioni e clientele rivela tutti i suoi effetti perversi; in termine di paralisi della direzione politica dello sviluppo e di alterazione dei meccanismi democratici per la formazione delle scelte di governo, quando i socialisti, vi ricordate, entrarono nella stanza dei bottoni e la trovarono vuota.

Perché i bottoni erano in altre stanze, diverse da quelle degli organi costituzionali democratici.

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

Ecco che a questo punto il rilancio dell'autogoverno responsabile delle collettività locali, torna ad avere un ruolo fondamentale nella strategia di ripresa e di risanamento delle istituzioni. Già il fallimento della programmazione negli anni 60' lo aveva, lo aveva evidenziato, il nobile tentativo dei programmatori socialisti e in gran parte si scontrò infatti tra l'altro, con l'impermeabilità, con la separatezza, con la forza politica degli apparati settoriali, con la ingovernabilità degli apparati settoriali e con l'assenza di strumenti istituzionali per fare emergere effettivamente i bisogni locali delle popolazioni e costruire intorno ad essi obiettivi e scelte di programma che godessero del consenso popolare, - perché rispondevano ad esigenze popolari. E ancora con la indisponibilità di strumenti di attuazione, di articolazione democratica della programmazione nazionale. Occorre quindi e qui è la radice della nostra proposta e a monte del piano della democrazia

contenuto nel progetto socialista, occorre ribaltare completamente il meccanismo di formazione delle scelte politiche, per realizzare una democrazia che cresca dal basso, una democrazia pluralistica, conflittuale ma insieme effettiva e governante che riesce a guidare ed a indirizzare lo sviluppo economico-sociale, secondo scelte condivise dal popolo perché emergono dalla libera espressione degli interessi e dei bisogni reali delle popolazioni. Perché emergono dalla composizione democratica, distanze conflittuali, non dalla mediazione burocratica, dalla negoziazione spartitoria, dall'aggregazione corporativa o dalla imposizione autoritaria di un ideale di società omogenea ed organica. E' a livello locale, in primo luogo che emergono i bisogni elementari, le esigenze reali e le domande di intervento pubblico; A livello locale una buona parte di questi bisogni può trovare immediata risposta, senza paralizzanti mediazioni burocratiche; evitando soluzioni corporative, attivando la

partecipazione democratica alle scelte politiche, del controllo sociale sulla loro attuazione.

Nell'autogoverno delle collettività locali in altri termini, delle collettività che attraverso le loro istituzioni rappresentative decidono del proprio sviluppo e delle condizioni della propria vita sociale e civile; l'intero processo burocratico ha il suo punto di partenza: la base per la formazione delle sue scelte, il terreno di cultura per la crescita della coscienza democratica dei cittadini.

Ma la stessa formazione delle scelte nazionali, di governo, riceve così l'impulso delle proposte e delle domande che nascono dalla raccolta e dall'aggregazione degli interessi e dei bisogni reali della popolazione. La diffusione del potere in sede di autogoverno responsabile chiamate non già a canalizzare verso l'amministrazione centrale e rivendicazioni municipalistiche; ma decidere degli interventi e dei servizi necessari per soddisfare i bisogni essenziali, delle collettività.

tività locali e di cui a fare emergere le esigenze e le proposte che possono trovare risposta solo in sede centrale, costituisce dunque uno strumento essenziale per dare contenuti e legittimazione democratica ha le scelte di governo, assunte in sede centrale.

Per dotarle della forza del consenso popolare e quindi di un consenso che sale dal basso, per canali democratici, nonché organizzato con la spartizione clientelare o con il vincolo corporativo; costituisce anche uno strumento imprescindibile per decongestionare l'apparato centrale dello Stato e restituire ai suoi vertici politici, liberati dalla gestione quotidiana di servizi e di interventi ai loro compiti essenziali, che sono quelli di governare lo sviluppo mediante la programmazione democratica, di decidere e scegliere sulle trasformazioni da apportare alla struttura economica e sociale del paese.

Nella nostra proposta gli Enti locali sono dunque configurati, lo ricordava già Aniasi,

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

come fondamentali articolazioni democratiche della repubblica, chiamate non soltanto ad assicurare l'autogoverno, nella gestione di servizio e di interventi; ma anche ad esprimere la partecipazione delle collettività locali e di individuare i bisogni da soddisfare mediante la programmazione agli interventi nazionali; espressioni politiche quindi delle collettività locali, non nei riempi-gestori di servizi e di interventi.

Ciò significa la necessità di garantire nei fatti l'autonomia delle istituzioni locali, la reale possibilità di raccogliere e di portare nelle sedi di decisione centrale, le domande agli interessi effettivamente emergenti dalla comunità locali. Di qui la complessa delineazione, nella nostra proposta, delle procedure degli strumenti che consentano alla programmazione di recepire effettivamente esigenze e scelte che nascono in sede locale, determinando quadri di compatibilità nell'allocazione delle risorse, nella fissazione dei

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

vincoli generali che non sono arbitraria-
mente calati dall'alto, ma sono determi-
nati con il concorso dialettico e conflit-
tuale se necessario, delle stesse istanze
rappresentative, delle comunità locali.
Di qui anche la cura con la quale nella
nostra proposta si configurano gli enti
locali, come enti di autogoverno responsa-
bile dell'intero complesso dei servizi pub-
blici che si svolgono in sede locale.
Espressione quindi, non di una sorta di au-
to-amministrazione settoriale dei cittadi-
ni utenti, ma dell'autogoverno delle collet-
tività locali.

E' una concezione dell'autonomia locale che
non si chiude nei limiti di una impostazio-
ne garantistica, ma d'altra parte noi rifiu-
tiamo la troppo facile condanna di elemento
garantistico; la diffusione e l'articolazio-
ne del potere, il pluralismo istituzionale
è anche garanzia di libertà, è contrappeso
a tentazioni egemoniche o autoritarie.

Non accettiamo dunque le concessioni, che ac-
centuando il ruolo di mediazione istituzio-

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

nale di tessuto connettivo delle forze politiche, finiscono col dare alle Assemblee elettive locali una posizione sostanzialmente strumentale, nella organicità di un ordinamento tendenzialmente omogeneo, compatto non conflittuale.

Anche su questo punto c'erano alcune importanti precisazioni, nel saggio del mese scorso, del compagno Craxi.

Queste concezioni infatti, riducono di fatto le autonomie locali a cinghie di trasmissioni, a organizzatrici di un consenso intorno a scelte calate dall'alto, prodotto di mediazioni politiche, quando non di decisioni burocratiche.

La ricerca della collaborazione e del coordinamento tra i vari centri di potere istituzionale tra le varie autorità istituzionali; non può per noi sopprimere la conflittualità che nasce naturalmente dalla reale, effettiva capacità di esprimere bisogni e interessi, scelte di collettività locali tra loro diversi.

Si tratta dunque non già di privilegiare la

prospettiva democratico-statualistica, quella garantistica, quella comunitaria o quella efficientistica.

Negando e rigorosamente comprimendo tutte le altre; ma si tratta invece di valorizzarle tutte insieme in una sintesi dialettica che ne coglie le reciproche valenze e la capacità di interazione.

Elementi connettivi di questa soluzione, di questa proposta, appaiono la precisa identificazione degli ambiti di attività e di responsabilità politica dei vari livelli di governo, contro la confusione delle competenze dei ruoli che genera in responsabilità politica, l'adozione del metodo e la programmazione decentralizzata e partecipata, come unico strumento di risoluzione dei conflitti e di direzione e vincolo delle scelte delle amministrazioni locali.

La diffusione degli strumenti di partecipazione e di autogestione, l'adeguamento alle esigenze dell'autonomia, della riparti-

zione delle risorse e del complesso dell'organizzazione dei metodi di funzionamento dell'apparato pubblico nella sua generalità.

Sotto alcuni di questi aspetti occorre dirlo con chiarezza, la nostra proposta differisce significativamente dalle altre che sono sul tappeto e su ciascuno di questi aspetti, noi proponiamo soluzioni fortemente innovative e mi pare sempre coerenti con i principi e i valori che ho ricordato.

Non nato così, vi accennava già Aniasi, un testo più lungo e complesso di quelli elaborati dal governo e dalle altre forze politiche.

Per questo esso è stato criticato da più parti, sottolineando l'esigenza di una legislazione di principi, non di una dettagliata normativa codicistica, che occorra sostituire la legislazione in vigore, con una legge di principi, fummo noi i primi a sostenerlo; nel convegno di Firenze del 75 del partito socialista.

Ma legislazione di principi significa, vi accennava già Aniasi, una legislazione che lascia spazio all'autonomia regionale-locale, fissando solo il complesso delle norme fondamentali che si ritiene debbano avere uniformemente, come quadro cornice delle autonomie, della libertà locale.

Tutti possiamo scrivere una legge più breve se rinunciamo a disciplinare alcuni aspetti della riforma e ne rinviando, come fanno gli altri progetti, la soluzione ad altre leggi, o addirittura deleghiamo il governo a trovare la soluzione adeguata.

E' quello che hanno fatto gli altri progetti, quello governativo, quello democristiano, quello comunista, per la finanza locale, per l'organizzazione periferica dello Stato; per la stessa precisa definizione dei compiti e dei poteri degli enti locali. Tornerò poi su questi punti.

Quali che siano le ragioni di queste lacune d'omissioni, la carenza di idee e di proposte innovative, la preoccupazione di non vio

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

lare certi santuari, ecc.

Occorre dire con chiarezza che in questo modo, non si fa nessuna vera riforma, si rinvia soltanto la soluzione dei nodi veri che la riforma deve sciogliere.

Noi riteniamo che il tempo dei rimedi parziali, delle soluzioni settoriali sia finito.

Non possiamo dare nuovi compiti agli enti locali, (gli amministratori locali sanno il senso di questa affermazione), non possiamo dare nuovi compiti agli enti locali senza risolvere il problema dei mezzi, delle risorse per farvi fronte, no, non possiamo separare la riforma della finanza locale, dalla riforma dell'ordinamento dei poteri locali.

Non possiamo riformare l'amministrazione locale, senza sciogliere il nodo delle prefetture e della loro onnivora ingerenza in tutti i settori dell'attività pubblica.

Non possiamo risolvere il problema dell'amministrazione locale senza disboscare la grande giungla degli enti settoriali che

ha espropriato letteralmente espropriato le istituzioni di autogoverno locale, di mezzi, risorse e poteri.

La nostra dunque, è una legge di principi, ma non è, scusatemi la battuta, "un formaggio groviera", la cornice dell'autonomia locale è disegnata interamente, all'interno della cornice operano le scelte autonome delle attività locali, le delega al governone rinvia futuri provvedimenti, sono pochissimi gli autori provvedimenti legislativi sono pochissimi e sono rigorosamente limitati all'attuazione di principi e criteri, analiticamente fissati dalla legge di riforma.

Per le delega al governo anzi, si prevede l'obbligo di attenersi al conforme parere della commissione parlamentare della Commissione Parlamentare per le questioni regionali.

E' una soluzione necessaria, a nostro avviso, se non si vuole spogliare il Parlamento dei suoi poteri a favore dei Ministri e Burocrati che in questa materia so

no giudici in causa propria; sono dunque necessariamente e strutturalmente non imparziali, sono incapaci di attuare fedellmente i principi e i criteri direttivi, come l'esperienza e la logica dimostrano, trattandosi di operare sui propri poteri e sulle proprie strutture.

Ci stupisce un poco che i compagni del partito comunista, che pure come noi tante volte hanno denunciato le inadempienze del governo legislatore delegato, non abbiano ritenuto di seguirci su questa strada, che è invece l'unica capace di garantire insieme la centralità del Parlamento e la corretta attuazione del disegno costituzionale della Repubblica delle autonomie.

Per la verità, in un primo loro testo diffuso questa primavera, seguivano questa nostra proposta, ma nella stesura definitiva l'hanno abbandonata.

Veniamo brevemente ai problemi di merito; nel merito al primo terreno sul quale si misura la distanza fra il nostro e gli altri progetti, è quello della definizione dei poteri, dei compi

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

ti e del ruolo delle autonomie locali. Al fine della riforma, non c'è dubbio infatti che l'operazione preliminare è la ricomposizione delle competenze dei poteri che sono oggi frammentati e dispersi, fra migliaia di apparati e di organizzazioni pubbliche o private, secondo quella che prima chiamavo la logica del pluralismo perverso. La prima operazione è la loro ricomposizione e riappropriazione da parte delle istituzioni di autogoverno locale.

Da una parte, si rende così possibile la gestione coordinata e integrata, secondo il metodo della programmazione e in aderenza ai bisogni e alle esigenze della popolazione, degli interventi e dei servizi pubblici che incidono sul medesimo territorio, ma che sono oggi amministrati secondo criteri e logiche settoriali, corporative o clienterali. Dall'altra, gli enti locali dotati finalmente di competenze organiche, non

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

frammentarie e non marginali, potranno e dovranno assumersi gli impegni e i richi dell'autonomia, dimostrare la loro effettiva capacità di governo, portare di fronte alle collettività locali, la responsabilità delle scelte compiute e di quelle non compiute, affrontare gli impegni di una corretta e rigorosa amministrazione delle risorse.

Non è questa un'operazione indolore, ricomporre in capo ai poteri locali, poteri e compiti delle burocrazie centrali; degli enti strumentali delle organizzazioni corporative, delle stesse partecipazioni statali, pensa, alle aziende termali, per esempio, significa infatti ridimensionare il ruolo o riconvertire i compiti degli apparati centrali. Sopprimerne anche una buona parte, ridurre quindi il potere di chi li controlla e di chi se ne serve, come strumento della propria egemonia.

La durezza delle resistenze che si opposero l'estate scorsa, all'approvazione dei decreti della 382; la pervicacia dei comportamenti o-

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza):

struzionistici che ancora ne ritardano l'attuazione, la vicenda degli enti strumentali, più o meno inutili, hanno dato la misura delle difficoltà e in insieme della portata reale di questa operazione. E' tuttavia un'operazione necessaria se non si vuole che la riforma delle autonomie, si riduca ad un espediente gatto par desco.

La nostra proposta per questo non si limita a recepire i risultati raggiunti con i decreti di attuazione del 4/8/2, affronta di petto il problema della ricomposizione organica delle funzioni, dei compiti locali; colmando le lacune e l'insufficiente talora assolutamente immotivate, se non con esigenze di potere o clienterale che furono introdotte nei decreti di attuazione dalla resistenza dei ministri e dei gruppi parlamentari democristiani. Né risulta un complesso e articolato disegno di redistribuzione delle funzioni, una nuova organica mappa dei poteri che dovrebbe consentire di fondare il processo di

riorganizzazione delle strutture amministrative locali e statali, su una razionale definizione dei ruoli e dei compiti di ciascun livello di governo.

L'entità di questa operazione di riassetto delle funzioni, può essere solo indicata con qualche esempio, come già si è indicato nel progetto socialista, la ricomposizione organica, in capo ai comuni singoli o associati per lo più, del complesso dei servizi sociali, socio-culturali comporta l'attribuzione ai comuni anche della gestione dei servizi di istruzione pubblica, materna, elementare e media.

Restando allo stato secondo la nostra proposta, le sole competenze per il reclutamento del personale direttivo e docente, per la determinazione dei programmi, per il rilascio dei titoli e i relativi esami.

Viene eliminata così l'attuale caotica dispersione di competenze fra amministrazioni locali e organi periferici della pubblica istruzione. Secondo un modello che del resto è applicato in gran parte dei paesi dell'Occidente; risul-

ta possibile una programmazione integrata, dell'intero sistema dei servizi alle persone e si pongono le premesse, per ritavilizzare la partecipazione popolare, gli organi collegiali, offrendo agli organi collegiali un interlocutore, non burocratico.

Quali sono le amministrazioni locali.

Analoghe considerazioni hanno spinto ad attribuire alla competenza delle amministrazioni locali; le funzioni gestionali, le funzioni esecutive, in materia di collocamento dei lavoratori e gestione degli interventi locali per l'occupazione e la mobilità del lavoro.

Vi è qui una connessione stretta con le competenze che già aspettano agli enti locali, in materia di formazione e riqualificazione professionale, di promozione e sviluppo delle attività economiche primarie e terziarie di gestione dei servizi sociali. Nella proposta democristiana, viceversa, questo problema della ricomposizione delle funzioni è eluso con un nero rinvio alla

legislazione vigente, quale legislazione a venire che per altro non è in alcun modo predeterminata.

Nella proposta del partito comunista, che pur si avvicina alla nostra, nell'escludere la possibilità di emarginare gli enti locali dal governo dell'economia, sono indicati però alquanto genericamente, i settori di intervento delle amministrazioni locali; non sono indicare le funzioni che spettano alle amministrazioni statali e locali e che dunque per converso sono sottratte, devono essere sottratte all'amministrazione centrale o periferica dello Stato.

Non è dato di sapere così per esempio, se secondo i comunisti dovranno o meno, ricomporsi in capo all'amministrazione locale, i compiti di gestione delle scuole, abbandonando un sistema che unisce il centralismo burocratico e caotica frammentazione delle competenze.

Non è dato di sapere se secondo i comunisti la gestione del collocamento dovrà essere af

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

fidata alla responsabilità delle ammini-
strazioni locali, sopprimendo gli ineffi-
cienti uffici periferici del Ministero
del Lavoro e mettendo in discussione le
logiche clienterali che li hanno finora
guidati specie nel mezzogiorno; non è
dato di sapere se nella proposta comuni-
sta, il potere dei comuni e delle loro
associazioni in maniera di assetto del
territorio, potranno essere completati
trasferendo le amministrazioni locali e
la gestione del catasto.

Non è dato di sapere se cesserà, secondo
i comunisti, l'inamissibile ingerenza del-
le prefetture che svuota di fatto, di o-
gni significato, i sindaci sanno che co-
sa voglio dire: "l'avvenuto riconoscimen-
to ai comuni, di compiti di polizia ammi-
nistrativa locale strettamente connessi
alle loro funzioni istituzionali", è solo
qualche esempio, naturalmente.

Non ripartire ai compiti e poteri tra le di-
verse istituzioni locali, il nostro proget-
to compie una scelta netta, a favore di un

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

modello cooperativo, che fa leva sulla collaborazione tra regioni comuni ed ente intermedio ed esclude criteri di separazione e di esclusività delle competenze.

La nostra proposta muove dunque, dall'esigenza di ricostruire l'amministrazione locale come un sistema unitario di livelli di governo autonomi, ma cooperanti; nella realizzazione di obiettivi comuni, identificati con gli strumenti della programmazione democratica.

Tale cooperazione intanto è possibile, senza generare conflittualità permanente e responsabilità politica, inquanto il ruolo di ciascun livello di governo sia chiaramente definito e a ciascun livello di governo si diano dimensioni adeguate.

I punti fermi sono a riguardo, per noi quattro; il primo è la centralità del comune, rafforzato dall'orizzato nel suo ruolo di amministrazione generale, responsabile della cura di tutti gli interessi e i bisogni della collettività locale, che non siano e-

spressamente affidati alla competenza di altri livelli di governo.

Il secondo è la configurazione del ruolo della regione, in termini netti e rigorosi come ruolo di legislazione, programmazione e indirizzo, coordinamento e solo in via del tutto eccezionale, come ruolo di gestione diretta di interventi e servizi.

Il terzo è la previsione all'altro estremo del sistema dell'amministrazione locale, di forme di autogestione dei servizi di base; asili, ambulatorio, consultorio, centro sociale ecc.

Il quarto punto fermo è il rifiuto di concepire il nuovo ente intermedio, lo ricordava già Aniasi, come un evanescente ufficio-studio della programmazione locale, condannato al ruolo di un inutile produttore di libri dei "sogno", meglio in questo caso di libretti dei sogno.

Solo sul primo di questi punti fermi, la centralità del comune, noi registriamo sostanziali convergenze, tra i partiti.

Permangono però anche qui divergenze non minori sugli strumenti organizzativi, cooperativi ed associativi, necessari per far ritrovare in comuni dimensioni adeguate ad un efficiente esercizio dei servizi e dell'attività comunale.

Queste divergenze attengono a due questioni, quella dell'effettivo decentramento a misura d'uomo, delle grandi aree metropolitane, noi colpestiamo soprattutto prescindendo tra differenze poi veramente verbali, la propensione del PC e della DC, per strutture di grandi dimensioni nelle aree metropolitane, che conducono alla pratica soppressione, rileggetevi il progetto del livello del quartiere nel quale meglio si esprime la partecipazione democratica.

E in secondo luogo, il problema della disciplina delle istituzioni associative, tra i comuni, associazioni intercomunali, comunità montane, noi ribadiamo a riguardo, la necessità di soddisfare tre esigenze, che sono variamente legate dagli altri progetti.

La stabilità dell'associazione intercomunale,

legata per esempio, dal progetto del governo, la sua plurifunzionalità e dunque la sua competenza per tutti gli interventi e i servizi che i comuni singoli non possono assicurare, in modo efficiente ed economico; la sua stretta dipendenza politica dai comuni associati, è dunque la configurazione della sua organizzazione, in modo da evitare i fenomeni di separazione, di burocratizzazione, di progressiva espropriazione degli organi politici comunali che hanno fin qui caratterizzato l'esperienza consortiva.

Questo per quanto riguarda, il Comune, la centralità del Comune.

Per quanto concerne la regione, a parole, tutti concordano, nel voler l'ente di governo, di legislazione, di programmazione di indirizzo e non ente di gestione.

Però solo la nostra proposta prende atto del fatto che il rilevante ritardo e le incertezze, lo ricordava Aniasi con le quali si è attuato l'ordinamento regionale, pregiudicano ormai la possibilità che il

modello della regione, ente di governo e non ente di gestione, si possa realizzare spontaneamente, mediante la spontanea delega di funzioni regionali agli enti locali.

La nostra proposta, dunque, anche mediante una modifica dell'articolo 118 della costituzione volta per altro ad esplicitare un concetto di fondo, un modello che c'è già nel sistema costituzionale, tende a contribuire direttamente agli enti locali, le funzioni di gestione e di interventi e servizi, nella materia attribuita alla competenza legislativa della regione, per converso, per compenso estende l'ambito dei poteri di legislazione, di programmazione e di coordinamento della regione; a tutte le materie di competenza amministrativa locale, superando i limiti spesso angusti e razionali della elencazione contenuta nell'articolo 117 della Costituzione.

Alla regione della nostra proposta spetta dunque di programmare, disciplinare e coordinare l'attività locale, in tutte le materie elenca

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

te nell'articolo 117 ed in tutte le altre che il legislatore statale abbia ritenuto di dover decentrare alla competenza degli enti locali.

Gli enti locali trovano nella regione un unico interlocutore per la disciplina e la programmazione delle loro attività, salvo la legislazione di principio statale, naturalmente.

Viene eliminata così nella nostra proposta, ogni forma di concorrenza fra regione ed enti locali, nella gestione di interventi e servizi.

Viene eliminata conseguentemente la causa principale delle diffidenze e delle incomprensioni che hanno in questi anni avvelenato i rapporti tra regioni, provincie e comuni.

Ciò fatto la nostra proposta può esaltare il ruolo della regione, come ente di governo, regolatore e programmatore, coordinatore dell'attività locale.

Può affidare alla regione, sulla base di indicazioni di programma e riparto delle risorse, destinate al finanziamento dei programmi

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

straordinari di intervento degli enti lo-
cali, può assegnare alle regioni il conto
di organizzare la mobilità del personale
delle amministrazioni locali e il servizio
agli interventi di supporto all'attività
locale, può infine attribuire alla legisla-
zione regionale, il compito di ridiscipli-
nare i contenuti e i procedimenti delle at-
tività locali.

Comunisti e democristiani e viceversa sembra-
no ai loro progetti fare ancora affidamento
sulla legislazione regionale di delega.

Nei fatti essi rischiano di lasciare aperte
le porte a forme di centralismo regionale
che purtroppo stiamo già in molte regioni
sperimentando e che hanno già non poco al-
terato il modello della regione, della re-
gione ente di governo che pur fu accolto
negli statuti regionali del 1970/71.

Noi abbiamo la riprova, purtroppo, confron-
tando le varie proposte sul nodo delle fun-
zioni del ruolo dell'ente intermedio.

Qui occorre essere chiari; lo è già stato
il compagno Aniasi, neanche noi facciamo

questioni di nomi, una volta che sia chiaro che non si tratta della vecchia provincia, possiamo anche tener buona la vecchia denominazione; il problema della revisione non viene perciò eliminato perché il cuore della nostra proposta di revisione costituzionale non è la denominazione dell'ente intermedio, ma è la definizione della regione, come ente di governo, legislazione e programmazione, e la conseguente attribuzione agli enti locali infra-regionali della gestione di tutti gli interventi e i servizi, a dimensione locale.

Noi non possiamo accettare l'inossidabile allergia per le riforme costituzionali che talora, anche da sinistra ci viene contrapposta.

Il nostro allealismo costituzionale, credo sia fuori discussione, ma per uscire dalla crisi, per democratizzare lo Stato; per attuare gli obiettivi di fondo della stessa carta del 47 e per esempio, per porre le condizioni di quell'alternanza al potere, senza la quale non si supera l'EN PASC, bloc

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

ca l'attuazione del disegno di trasforma-
zione sociale, delineato nella prima par-
te della costituzione, occorrerà pure..

..... compagno Nagorio, cominciare a di-
scutere, se non vi siano nella costituzio-
ne, istituti da ripensare, disposizioni
superate dai tempi e dalla storia, riforme
costituzionali da avviare.

Non è questo dunque il problema, e neppure
vi è questione sulla funzione primaria dell'
l'ente intermedio che deve innanzitutto as-
sicurare anche qui, vi accennava Aniasi,
l'articolazione sul territorio dell'attivi-
tà di programmazione, socio-economica e ter-
ritoriale, tanto nella fase della raccolta
e da aggregazione dei bisogni e delle esigen-
ze, della determinazione degli obiettivi;
quanto nella fase della specificazione, del-
l'indicazione e dei vincoli contenuti a ma-
glie larghe, nei programmi regionali e nella
fase della relativa progettazione esecutiva;
Al crocevia dell'intero sistema dell'ammini-
strazione locale all'ente intermedio e attri-
buito comunque un ruolo fondamentale, nella
elaborazione e nell'attuazione degli strumenti

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

legislativi e programmatori della regione.

In armonia con la configurazione dell'attività legislativa e programmatore della regione come una attività aperta verso il basso che riceve ed elabora la domanda di nuova legislazione e di programmazione, che sale dall'amministrazione locale e che fornisce ad essa, risposte adeguate in collaborazione e in dialogo con le amministrazioni locali.

Ma finiscono qui i compiti dell'ente in termedio, è possibile concepire una istituzione di autogoverno con pure funzioni di elaborazioni di piani e programmi, senza che ne venga depotenziata la stessa efficacia dell'attività di programmazione; il discorso non vale ovviamente per la regione, se non altro perché essa dispone di efficaci e dinaglienabili poteri di legislazione, dunque di regolamentazione organiva e attiva, e sostanziale che appoggiano e danno forza alla sua attività di programmazione.

Ma ancora più a radice, che ne sarà degli interventi e dei servizi, che per le loro dimensioni tecniche non sono comunque riconducibili in alcun modo alla competenza comunale; neppure facendo ricorso allo strumento dell'associazione inter-comunale; e dunque che ne sarà, dei servizi e degli interventi che per ragioni obiettive possa essere gestite soltanto, o a livello comprensoriale o a livello regionale; l'alternativa alla competenza comprensoriale rappresentata in questi casi non dall'affidamento delle funzioni al comune, ma dalla sua attribuzione alla regione.

E' questa un'alternativa che come è ovvio, da quanto abbiamo già detto, noi respingiamo con decisione, il rischio di degenerazioni burocratiche, derivanti dall'attribuzione all'amministrazione regionale di rilevanti compiti di gestione, di interventi e servizi.

E' nei fatti, molto notevole, molto rilevante; la classe politica regionale non è ovviamente diversa dalla classe politica naziona-

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

le o locale.

Quando essa fosse impegnata nella gestione quotidiana dei servizi e degli interventi eventualmente attribuiti alla competenza regionale, quando fosse impegnata nella direzione dei relativi apparati burocratici; essa finirebbe come l'esperienza insegna col trascurare i compiti della programmazione e della legislazione, che sono per molti versi più ardui e comunque meno renumerativi in termini elettorali.

La nostra proposta non sottrae dunque compiti ai poteri e ai comuni, come ci rimproverano i compagni comunisti, costruendosi per la verità, degli avversari di comodo, ma invece come dimostra una analisi delle specifiche previsioni, contenute nel nostro testo, sottrae compiti alla regione, riconducendola nell'ambito del suo ruolo di ente di legislazione, programmazione e indirizzo.

E invece chi rifiuta di attribuire questi compiti all'ente intermedio, che finisce

per renderne inevitabile l'assegnazione alla regione, snaturandone così il ruolo.

Non a caso, comunisti e democristiani evitano accuratamente di fissare in esplicite disposizioni, il ruolo di governo della regione e di porre precisi argini alle degenerazioni burocratiche e centralistiche, che l'esperienza regionale con differenze da regione a regione, naturalmente, già conosce; anche più radicali e ho quasi terminato, appaiono le divergenze fra la proposta socialista e le altre proposte di legge, sulla grande questione della partecipazione.

Non è altre proposte, la partecipazione confinata in un apposito titolo della legge di riforma; nella nostra è un'idea forza che percorre e dispira tutto il progetto.

Nelle altre proposte è vista come un pericolo, un demone da esorcizzare o come uno strumento per organizzare il consenso intorno a decisioni prese dalle istituzioni rappresenta

tive o dalle onni-presenti forze politiche mediatrici.

Nella nostra proposta è invece insieme la forma alternativa di gestione dei servizi di base, lo strumento di verifica e di rivitalizzazione della rappresentatività delle istituzioni, l'espressione non mediata del controllo sociale; perciò la gamma delle forme e degli strumenti della partecipazione è nel nostro progetto, vasta e complessa.

Dalle assemblee ai referendum, costitutivi, aggregativi e consultivi; dall'autogestione dei servizi di base all'esercizio di veri e propri contro-poteri.

Le stesse strutture organizzative della amministrazione locale, le aree elementari, le speciali disposizioni sull'organizzazione dei piccoli comuni, sono configurate in modo da rispondere innanzitutto alle esigenze della partecipazione, armonizzate con quelle dell'efficienza amministrativa.

Altrettanto si può dire della disciplina delle modalità di funzionamento delle amministrazioni.

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

ni locali e penso per esempio alle disposizioni sulla diffusione delle informazioni sull'attività amministrativa locale. Siamo stati accusati di mania partecipazionistica; è una critica di cui siamo fieri anche perché crediamo di aver dimostrato, che così come la programmazione democratica decentrata e partecipata, consente di risolvere la falsa antitesi tra autonomia e programmazione, ugualmente possibile trovare soluzioni capaci di armonizzare la partecipazione democratica e l'efficienza amministrativa.

Non posso soffermarmi qui ad illustrare altre parti della nostra proposta di legge che pur hanno un'importanza fondamentale e contengono innovazioni di grande rilievo; come le disposizioni di principio sull'autonomia statutaria: sull'organizzazione degli enti locali; sulla procedura agli effetti della programmazione regionale e locale; sulla nuova disciplina della finanza locale; sulla semplificazione dei controlli; sulla riforma della contabilità e delle procedure

Impianto registrazione e amplificazione, trascrizione (massima riservatezza)

di spesa; sulla riordinazione degli uffici e degli strumenti di gestione degli enti locali.

Rinvio alle presentazioni e commenti che precedono il testo della nostra proposta ed a ulteriori approfondimenti che avranno luogo nelle commissioni.

Mi limito a sottolineare che anche su questi temi, sussistono purtroppo divergenze significative che noi non intendiamo minimizzare.

Le principali riguardano l'essenziale questione delle risorse finanziarie e i rapporti tra riforma dell'amministrazione locale e riordinamento dell'amministrazione periferica dello Stato.

A costo di restare isolati, non possiamo non ribadire, come ha fatto prima il compagno Aniasi, la necessità di una radicale revisione dei meccanismi di finanziamento dell'attività locale.

Quelli vigenti conculcano l'autonomia e producono di fatto, amministrazioni irresponsabili.

Occorre dunque garantire innanzitutto la sufficienza dei mezzi finanziari, rispetto ai compiti e alle funzioni attribuite alla competenza locale.

Si impone a questo fine, una rilevante ridistribuzione di risorse, tra le amministrazioni statali e gli altri centri di spesa, a carattere nazionale da un lato, e le amministrazioni locali dall'altro lato.

E' dunque una impegnativa, delicata operazione di riqualificazione della spesa pubblica; occorre in secondo luogo, lo sottolineava prima Aniasi, restituire una reale autonomia impositiva agli enti locali, in modo da riattivare il circuito della responsabilità, nel collegamento tra autonome decisioni di spesa e manovra della leva tributaria.

La nostra proposta indica procedure e strumenti idonei a realizzare questi obiettivi, se altre ritengono di poter proporre soluzioni migliori, si facciano avanti, per ora non l'hanno fatto.

Analogo discorso va fatto per le nostre proposte di riorganizzazione e amministrazione periferica dello Stato.

E' un tema che a nostro avviso non può essere eluso, il trasferimento ai comuni e ai comprensori di buona parte, di una parte notevole, delle funzioni amministrative, attualmente esercitate dall'amministrazione periferica dello Stato, impone di semplificarne radicalmente la struttura; la sopravvivenza dell'organo ricrea altrimenti la funzione e genera conflitti di competenze e sprechi di risorse.

Non si può nel contempo, rinviare ancora l'attuazione del dettato costituzionale, che identifica nel commissario del governo, l'organo preposto al coordinamento dell'amministrazione periferica dello Stato.

Anche per armonizzarne le attività e gli interventi agli indirizzi e ai programmi di attività amministrativa degli enti locali.

La soppressione delle prefetture per altro già ospitata dall'assemblea costituente, innanzitutto da Luigi Einaudi, non rappresenta che una delle conseguenze più ovvie di questo disegno; private di gran parte dei loro compiti amministrativi, per l'ulteriore decentramento ai comuni delle funzioni di polizie locali, esautorate delle funzioni di coordinamento attribuite ai commissari del governo per disposizione costituzionale, alle prefetture non resterebbero che compiti di pubblica sicurezza; si crea allora una obiettiva incompatibilità tra questure e prefetture.

Finisco in questa illustrazione sintetica e incompleta; opposto l'accento finora sulle divergenze, che distinguono le nostre proposte da quelle democristiane e comuniste.

Non mancano naturalmente, anche convergenze significative, registriamo anzi con soddisfazione, l'accoglimento nell'ultima stesura della proposta comunista, di alcune soluzioni prospettate per la prima volta, nel nostro progetto di riforma.

E' auspicabile che il confronto tra i partiti a cui questo convegno dà inizio, consenta ulteriori convergenze.

Per parte nostra credo che si possa dire, è già stato detto, del resto stamattina, che a questo confronto noi parteciperemo con grande impegno.

Consapevoli dell'importanza che la riforma delle autonomie locali ha per la ripresa democratica del paese.

Ma proprio per questo vi parteciperemo decisi a sostenere fino in fondo i principi e le scelte che ispirano il nostro progetto, che sono i principi della democrazia socialista.

Crediamo che questi principi, godano nel nostro paese di adesioni e consensi assai più ampi, dell'inadeguata platea elettorale del partito socialista.

Attorno ad essi, finiranno per trovarsi, riteniamo, tutti coloro che credono davvero nelle autonomie e nella democrazia pluralista.

Per il trentennale ritardo subito dall'at-

164

tuazione della repubblica delle autonomie,
la democrazia italiana ha già pagato un
prezzo assai alto.

Un prezzo ancor più grave, pagherebbe ora
se invece di una vera riforma, si facesse
l'ennesima operazione gattopardesca.

Anziché avviare il rinnovamento democratico
dello Stato, si finirebbe con il precipita-
re, in modo forse irreversibile, la crisi
delle autonomie locali.

6

sf

ORGANIZZAZIONE PERIFERICA DELLO STATO

Principi ed orientamenti generali

- 1) Senza reale riorganizzazione della struttura decentrata dello Stato, non c'è riforma delle Autonomie Locali;
- 2) Senza riforma della Pubblica Amministrazione nelle sue strutture operative non c'è riforma delle Autonomie Locali.

Occorre pertanto:

- a) ricodino, ridistribuzione dei compiti e delle funzioni dei vari organi dello Stato e degli Enti Locali attraverso la determinazione dei nuovi ambiti territoriali delle Strutture dello Stato in coerenza con quelle degli Enti Locali;
- b) riassetto di tutta la struttura operativa dello Stato lungo quella piramide ed in particolare di quella periferica dello Stato su due linee fondamentali:
 - 1) democratizzazione della Struttura operativa e inserimento del concetto della collegialità e del lavoro di gruppo (qui si inserisce tutto il tema delle responsabilità e dei controlli nonché il discorso sulla gerarchia che non può che essere gerarchia di funzioni).
 - 2) unificazione dello stato giuridico ed economico del personale dello Stato e degli Enti Locali e mobilità ^{chiave} oltre "l'avvalersi" di cui all' art. 52%.
- c) disboscamento di tutta la giungla delle istituzioni e degli organi esistenti e riconduzione a punti e centri di potere democratico locale del maggior numero di compiti e funzioni;
- d) collegamento reale tra strutture ed organi dello Stato degli Enti e delle Partecipazioni statali con le Autonomie Locali sulla base di una programmazione nazionale e Regionale.

In questo quadro il DPR 616 è soltanto un inizio di quel processo di decentramento sul quale deve inserirsi con tutto il suo peso una riforma generale ed unitaria dello Stato e degli Enti Locali.

- e) redistribuzione delle risorse in relazione ai compiti istituzionalmente assegnati ai vari organi dello Stato delle Regioni e degli E.L. e in funzione - soprattutto - degli obiettivi della programmazione.

Per attuare questi indirizzi e questa svolta democratica dello Stato in tutte le sue articolazioni si può anche partire dalla riforma delle Auto-

ie Locali inserendo nel testo, come è fatto dal nostro Progetto, anche norme dettagliate di ristrutturazione della organizzazione dello Stato a Livello locale, ma non dimenticando che questa specifica normativa richiede a monte una riforma generale dello Stato e della pubblica Amministrazione.

La soluzione dell'ampia delega al governo dei progetti DC e PCI per la riorganizzazione della struttura periferica dello Stato che può essere motivata da ragioni di opportunità è la riconferma di un metodo e di un sistema da tutti sempre condannato e prolifico di confusione e rinvii.

D'altro lato se la delega deve essere, come prevede la Costituzione, limitata e "delimitata" (vedi art. 158 e 159 del nostro Progetto) tanto più dobbiamo indicare i binari e le scelte cui deve informarsi il Governo.

La normativa ~~xxxx~~ specifica da noi proposta dovrebbe quanto meno essere recepita dal Parlamento nelle sue linee essenziali per costituire il contenuto di una corretta delega.

Potrebbe stabilirsi, fra l'altro dal Parlamento, che la delega non verrà rinnovata per evitare rinvii e ritardi;

Uno dei problemi, che il nostro progetto affronta è quello della riconduzione alla dimensione regionale del complesso della organizzazione statale: occorre precisare più dettagliatamente i contenuti della direzione delle funzioni residue e del coordinamento inteso come funzione di collegamento con la programmazione nazionale e regionale, nel mentre pare appropriato stabilire la ^{la} esistenza di un ruolo regionale di tutto il personale statale;

La commissione manifesta serie perplessità sugli ampi poteri che si determinano

IN CAPO AL COMMISSARIO DI GOVERNO; Occorre ^{ma più incisivo intervento della Regione nella procedura di nomina e la individuazione di strumenti di controllo sulla sua attività da parte x} inoltre: da chi sono coordinati i ^{Comitati comprensoriali} ? ^{da delegati del Commissario del Governo?}

Infine, nel quadro coerente del decentramento occorre prevedere il ruolo regionale dei segreteri i comunali e comprensoriali.

x della Commissione Parlamentare per le Regioni

Documento della II Commissione

La seconda commissione ha discusso approfonditamente i problemi relativi alla creazione dell'ente intermedio; mentre ha deciso di rinviare il dibattito relativo alle aree metropolitane, ritenendo che i limiti di tempo disponibili non permettessero un esame adeguato del problema, per il quale si ritiene opportuna una continuazione della discussione.

Per quanto riguarda l'ente intermedio, è stato riconosciuto valido il disegno generale che informa la proposta socialista e la differenza da quelle presentate dalle altre forze politiche.

Vengono quindi confermate le opzioni per il comprensorio ente di raccordo fondamentale tra regione e comuni avente l'obiettivo di permettere una valorizzazione del ruolo dell'ente intermedio locale di base e di realizzare il supporto indispensabile per una programmazione efficace ed operativa.

E' stata ravvivata la necessità di meglio precisare le forme in cui si definiscono i rapporti tra i tre livelli fondamentali del governo locale. In particolare pare opportuno accentuare quelle indicazioni del progetto che garantiscono la partecipazione delle componenti sociali del comprensorio, e in primo luogo dell'ente locale di base alla definizione della politica di programmazione ed alla sua attuazione.

E' riconfermato pertanto il ruolo del comprensorio come momento unitario di omogeneizzazione e di verifica delle scelte operate ai diversi livelli e nei diversi settori di intervento.

~~E' a questo proposito necessario un nuovo modo di porsi della Regione come centro propulsore del sistema di programmazione che ne esalti le caratteristiche di legislazione, indirizzo, coordinamento e decentramento e ne focalizzi l'attenzione sulle grandi opzioni programmatiche e territoriali della quale si avverte drammaticamente la necessità. Nel quadro complessivo di indicazioni e di direttive, che dovrà necessariamente articolarsi per larghe aree si potrà così dare spazio alla successiva definizione e all'articolazione sul territorio del processo di programmazione, che risulta in questo modo una conquista della lotta per lo sviluppo democratico e partecipativo del paese.~~

Nei rapporti con l'Ente Regione occorre meglio definire forme e modalità di confronto e raccordo che assicurino una reale efficacia operativa all'intero procedimento di programmazione della Regione in tutte le sue fasi.

E' a questo proposito necessario un nuovo modo di porsi della Regione come centro propulsore del sistema di programmazione che ne esalti le caratteristiche di legislazione, indirizzo, coordinamento e decentramento e ne focalizzi l'attenzione sulle grandi opzioni pro-

grammatiche e territoriali, della quale si avverte drammaticamente la necessità. Nel quadro complessivo di indicazioni e direttive, che dovrà necessariamente articolarsi per larghe aree, si potrà così dare spazio alla successiva definizione ed all'articolazione sul territorio del processo di programmazione, che risulta in questo modo una conquista della lotta per lo sviluppo democratico e partecipato del paese.

I consigli della Regione come punto centrale di legislazione, indirizzo e coordinamento, quello dell'ente intermedio con e articolazione delle scelte programmatiche sul territorio, del comune e delle sue forme associative con centro di organizzazione e gestione dei servizi per la collettività devono quindi trovare quelle articolazioni e quelle connessioni che permettono di conciliare l'esigenza della massima partecipazione con quella dell'efficacia e operatività degli interventi.

L'avvio di questo processo conforta la scelta fondamentale fatta dalla proposta socialista di abolire l'ordinamento provinciale, rifiutando con chiarezza ogni continuità, anche mascherata, dell'attuale sistema di governo con il nuovo modello delle autonomie locali.

CONVEGNO NAZIONALE DEL P.S.I.
SULL'ORDINAMENTO DEI POTERI LOCALI -- ROMA

Commissione di lavoro: Strutture operative -- Impresa pubblica
locale -- Organizzazione degli Uffici e personale.

COMMISSIONE N. 5

Presidente relatore	Prof. Fabio Merusi
V. Presidente "	Prof. Alberto Massera
Segretario	Dr. Francesco De Napoli

Componenti partecipanti ai lavori:

Giorgio Longhi	Cons. Comunale di Savona
Luciano Peduzzi	Cispe-Anci
Adriano Cavaliere	Capo personale Comune di Milano
Piocchi	ex Segr. Regionale Sind. Lazio
Archimede De Caro	Federazione PSI Siracusa
Carmelo Puglisi	Lega Regionale Autonomie Lombarde
Santoro G. Pasquale	Ass. Personale Montebelluna (Verona)
Zaganelli avv. Stelio	Sindaco Perugia
Bonazzi Guido	PCI -- ex Sindaco R. Emilia
Marchese Carlo	Segr. Naz. Enti Locali -- Sanità CGIL.
Piandrotti Filippo	Diretto Azienda Acquedotti Settimo Torinese

COMMISSIONE N. 5

Strutture operative -- Impresa pubblica locale -- Organizzazione

Uffici e personale
^ ^ ^ ^ ^

Dai lavori della commissione sono emerse le seguenti osservazioni:

1)-Per quanto LA ORGANIZZAZIONE è stata sottolineata l'ambiguità della nozione di dipartimento di cui all'art.108), stante la diversità dei significati in cui viene utilizzata, dei quali nessuna probabilmente applicabile alla realtà degli Enti Locali di minori dimensioni.

Si consiglia la sua sostituzione con un termine più generico o una diversa e più specificata articolazione della norma. Tutti conven-gono peraltro sulla opportunità di prevedere anche nei piccoli co-muni un organismo con funzioni di programmazione.

Numerosi intervenuti hanno sottolineato l'opportunità di portare a logico conseguenza il principio dell'autodeterminazione di cui agli artt.7 - 25) anche in materia di organizzazione degli uffici e delle unità operative elementari.

In relazione al principio dell'autodeterminazione delle strut-ture è stata attirata l'attenzione sull'opportunità di non uti-lizzare terminologie impegnative o comunque in via di superamento come ad esempio quella di "pianta organica" di cui all'art.125) che dovrebbe essere sostituita con una dizione che sottolinei la esigen-za di programmare le risorse del personale in relazione agli obietti-positi posti dagli Enti Locali nel solo vincolo della stessa.

2)- Per quanto riguarda LA DISCIPLINA DEL PERSONALE molti interve-nuti hanno attirato l'attenzione sui molteplici problemi posti dall'art.114) che concede la possibilità di assumere personale a contratto e sui possibili abusi che potrebbero nascere dai rapporti così detti fiduciari.

Si è consigliato da alcuni, in specie da esponenti sindacali, di delimitare l'area di queste possibili assunzioni. Si attira l'at-tenzione sull'opportunità che le assunzioni avvengano con riferi-mento a prestazioni professionali definite in corrispondenza di apporti altamente qualificati.

- 2 -

Per quanto riguarda la mobilità del personale si è attirata da più parti l'attenzione sul fatto che questa sarà veramente possibile, o possibile in maniera non negativa soltanto sul presupposto di una disciplina omogenea dello Status giuridico e del trattamento economico di tutti i dipendenti degli Enti Locali ivi compresi quelli appartenenti alle Aziende Municipalizzate ed unità di gestione similari, tutti disciplinabili da un unico contratto.

E' stata sottolineata da alcune parti l'opportunità di indicare l'esigenza di articolazioni interne degli albi per il personale direttivo soprattutto con riferimento alla collocazione dei Segretari Comunali il cui ruolo viene soppresso e che oggi svolgono la loro attività a livelli diversificati a secondo delle dimensioni dell'Ente.

3)- Per le AZIENDE si è sottolineata l'opportunità di prevedere un organizzazione del rapporto fra gli organi politici e quelli tecnici maggiormente aperta in modo da permettere soluzioni diversificate a seconda delle caratteristiche dei servizi e delle situazioni locali.

Anche per quanto riguarda la partecipazione degli utenti molti hanno ritenuto la formulazione dell'art 121) eccessivamente rigida e hanno suggerito di lasciare maggior spazio a possibili soluzioni spontanee.

Si suggerisce inoltre la soppressione dell'aggettivo "QUALIFICATO" riferito agli utenti, in quanto superfluo dal momento che sarà il regolamento di azienda a determinare gli utenti.

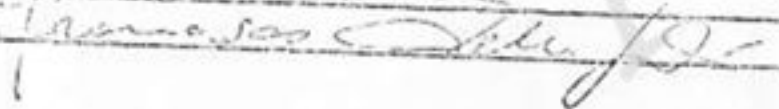
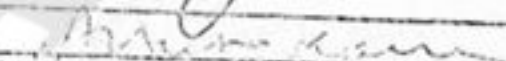
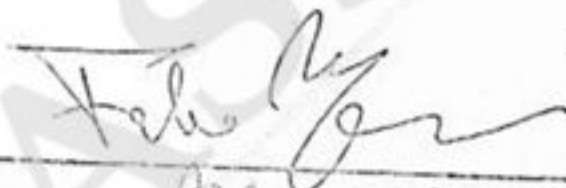
Per quanto riguarda infine le Società per azioni con partecipazione comunale si è rilevata da alcune parti l'opportunità di una delimitazione dei settori di intervento per i quali utilizzare questa formula di gestione in forma privatistica, (ad esempio una tendenziale esclusione del settore dei servizi sociali).

Anche per le Società si auspica la estensione del controllo degli utenti nelle forme compatibili con la natura privatistica di questo modello gestionale.

./.

-3-

Presidente Fabio Merusi
V. Presidente Alberto Massera
Segretario Francesco De Napoli



6^a COMMISSIONE

Relatori e Presidenti:

Avv. Saverio Asprea

Prof. Renato Gnocchi

Dott. Renato Righi

*Presid. Comit. Regione Lombardia
En. Prov. - Firenze*

segretario della Commissione Nicola Cirimele

Argomenti dibattuti:

→ { Organizzazione delle Strutture periferiche dello
Stato - Controllo e responsabilità - Trattamento
economico e stato giuridico degli Amministratori.

Compagni intervenuti nel dibattito:

- Giambattista Valente Fed. Vicenza
- Marcello Russo V. Pres. Regione Abruzzo
- Nicola Scaglione V. Segretario Reg. Campania
- Luigi Schiavello Esperto
- Nicola Cirimele Funz. Lega Autonomie Locali
- Antonio Pulita Fed. Vicenza
- Fernando Pinto Esperto
- Ronni Sindaco di Pontedera
- Emilio Zecca' Presid. C.R.C. Sez. Milano (BCI)

Relativamente al titolo VII Controlli e Responsabilità, la Commissione consente con le linee del progetto.

Alfano, in particolare, ritiene che si debbano approfondire alcuni punti nella sede che gli organi di Partito decideranno (seminario o gruppo di studio ecc)

- 1) All'art. 124 occorre aggiungere che siano sottoposti a controllo anche gli atti delle Comunità Montane; ~ - - - ~
- 2) all'art. 126 comma 12 va precisato che l'annullamento dell'atto esercitato in seguito alla richiesta di controllo eventuale sia effettuato entro 20 giorni dalla ricezione degli atti e non dalla " proposta" degli aventi diritto;
- 3) all'art. 129 occorre chiarire con maggiore esattezza che il controllo di merito va limitato all'esame di conformità degli atti alla programmazione ed al bilancio della Regione di competenza in analogia a quanto previsto dall'art. 145 Del progetto.

Nel progetto manca la normativa riguardante gli atti dei Consigli Circo-scrizionali. A tale scopo occorrono norme che prevedano l'invio degli atti da essi adottati in materia delegata dal Comune, all'organo di controllo ed al Comune stesso, ed al controllo eventuale su tutti gli altri atti del Comune.

Il sistema dei Controlli va necessariamente semplificato ed alleggerito riducendo al massimo sia la sfera di applicazione di quelli necessari, che di quelli eventuali.

All'interno di questi ultimi si ritiene opportuna una limitazione nei confronti degli atti a contenuto regolamentare. Va limitato il numero degli aventi diritto a richiedere il controllo stesso.

Non vanno aggiunti nuovi atti soggetti a controlli rispetto a quelli già previsti dalla legislazione vigente (vedi licenze edilizie previste al punto a) dell'art. 126.

3

Inoltre va tenuto presente che non esiste più la distinzione tra spese obbligatorie e facoltative (vedi punto c°) art. 126).

Vanno eliminati espressamente tutti gli altri controlli esistenti, escluso quello per "puramente contabile" della Corte dei Conti.

Occorre meglio precisare il meccanismo del coordinamento tra gli organi Regionali di Controllo come anche quello fra gli Organi di Controllo e il Consiglio Regionale in relazione alle Leggi ed alla programmazione Regionale.

Va rielaborato l'ultimo comma dell'art. 127.

RESPONSABILITA'

Dev'essere rivisto tutto il sistema delle responsabilità degli Amministratori locali.

Vanno affermati alcuni principi essenziali in materia.

Il primo è che la responsabilità dell'Amministratore nasca solo in presenza di danno reale oltre che ingiusto e perciò per violazioni che non siano solo formali. L'altro principio è che tale danno sia arrecato con dolo o colpa grave, sia nei confronti dell'Ente che di terzi. Infine, i casi di: "spese non autorizzate in bilancio o non deliberate nei modi e nelle forme di legge", "assunzione dell'impegno o esecuzione di provvedimenti non deliberati ed approvati nei modi di legge"; "adozione o esecuzione di deliberazioni dichiarate di urgenza che poi non vengono ratificate o approvate nei modi di legge"; "spese ordinate in conto mutui non ancora concessi, o fronteggiate con avanzi di amministrazione prima che i medesimi siano realizzati ?..." ; "locazioni, vendite, acquisti, somministrazioni ed appalti effettuati senza l'osservanza delle relative disposizioni di legge..." non devono necessariamente comportare delle responsabilità, soprattutto in presenza di ragioni di forza maggiore, di necessità ed urgenza, e qualora la violazione non abbia arrecato un danno sostanziale (e quanto oggi è previsto dalla Legge Comunale e Provinciale.)

Bj

la sostanza si vuole:

- 1) che l'amministratore sia portato ad una maggiore responsabilizzazione ed un rigoroso autocontrollo; *vedi nota allegata*
- 2) che l'azione di responsabilità si leghi a danni reali commessi con dolo o colpa grave ;*
- 3) che l'adozione di atti solo formalmente irregolari non comporti necessariamente responsabilità;
- 4) che l'iniziativa di denuncia contro l'Amministratore spetti esclusivamente al capo dell'Amministrazione o all'Assemblea elettiva o, in ultima analisi alla Regione e, per quella puramente contabile, alla Corte dei Conti.

INDEMNITÀ (vedi fogli allegati)

INDEMNITA' *Stato d'indieco*



la revisione delle indennità di carica ha tenuto presente sia la necessità di elevare i vari scaglioni, aumentando in percentuale maggiore quelli più bassi rispetto agli ultimi scaglioni ed ha unificato i primi tre scaglioni attualmente previsti in uno scaglione unico comprendente tutti i Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti.

Ha riunito in una fascia che va da 10.000 a 50.000 abitanti la 5^a e la 6^a fascia della Legge 169, riducendo complessivamente le fasce da 11 a 7. Si è voluto così affermare il principio che ogni Amministratore con funzione di Sindaco o V. Sindaco deve avere garantito il minimo vitale, anche se la dimensione del Comune è minima (ma è in tale Comune che spesso il Sindaco è "tuttofare")/

D'altra parte la nostra proposta di Legge prevede la fusione di Comuni con popolazione inferiore ai 750 abitanti.

Lo stesso criterio è stato previsto per gli Assessori Ai quali si riconosce il diritto all'indennità (ridotta al 70% rispetto a quella del Sindaco) anche nei comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, siano o meno capoluoghi di provincia.

Criteri fondamentali, ci pare siano stati quelli di semplificare, uniformare, ~~XXXXXXXXXX~~ ed estendere il trattamento, restituendo la dignità che gli spetta anche all'Amministratore del piccolo o piccolissimo Comune.

- l'attività degli Amministratori è considerata "attività lavorativa" a tutti gli effetti;
- la retribuzione conseguente va assoggettata all'imposta personale sull'intero ammontare e soggetta alla ritenuta per oneri sociali;
- alla retribuzione vanno legati tutti gli emolumenti accessori ed i benefici conseguenti;
- l'indennità di carica è soggetta agli aggiornamenti per scala mobili (dei dipendenti Enti Locali); essa è onnicomprensiva (gettoni di presenza);

5/bis

- tutte le spese di viaggio, comunque sostenute a rggione della carica sono soggette a rimborso.

Per quanto concerne la misura dell'indennità di carica la Commissione suggerisce in alternativa, l'aggangiamento automatico alla indennità degli amministratori Regionali, tenendo conto della popolazione degli Enti Locali interessati, tra un minimo del 30% ed un massimo del 90% (quest'ultima per i comuni capoluogo di Regione).

6

~~Intervento~~

~~Il diritto a pensione si consegue con il compimento del 65° anno di età (a meno che non si diventi invalido prima di tale età) senza distinzione tra am-~~
~~ministratore uomo o donna, e dopo avere svolto almeno cinque anni di attività.~~
~~Si è inteso con l'art. 17 generalizzare e completare una stessa assicurazione~~
~~adottata differenzialmente o non adottata in molti casi degli D.L.~~

Si propone di coprire con assicurazione stipulata dall'Ente i rischi di morte
o invalidità permanenti derivanti dall'esercizio dell'attività di Amministratore
o a ragione e in funzione di esso.

Per eliminare una grave discriminazione esistente a danno degli amministratori
locali per le opinioni espresse e i voti dati nel corso delle sedute delle
assemblee e delle Commissioni, dei Comitati esecutivi, si propone la inaliena-
bilità degli eletti. *(Difesa in giudizio)*

L'aspettativa diventa una facoltà sia per il dipendente che per quello privato.
A riguardo, la Commissione propone il mantenimento per i dipendenti pubblici
della attuale normativa concernente il trattamento economico prevista dalla
Legge 12.12.1966 n° 1078.

Per gli amministratori che non usufruiscono della aspettativa il monte ore
utilizzabile nel mese a titolo di permesso non può essere inferiore a 60 per
si ritiene opportuna la previsione dell'assistenza legale in favore dell'ammi-
nistratore nei procedimenti per responsabilità civile, amministrativa o legale
verso terzi.

Per quanto concerne la collocazione della proposta, si ritiene opportuno che la
previsione dei tempi non brevi per l'approvazione della riforma, si valuti la
opportunità di una sua discussione ed approvazione anticipata.