



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA IN RELAZIONE AI DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

235^a seduta: giovedì 21 ottobre 2010

Presidenza del presidente VIZZINI

I N D I C E**Audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali e del Coordinamento nazionale dei difensori civici delle Regioni e delle Province autonome**

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 10, e <i>passim</i>	* BOTTOLI	Pag. 10, 12
ADAMO (PD)	9, 10	* RICCIARDI	4
PASTORE (PdL)	8, 10		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-IS-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, Alfredo Ricciardi, segretario nazionale dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali, accompagnato da Alfonso Migliore, vice segretario nazionale vicario, e Vittorio Bottoli, presidente del Coordinamento nazionale dei difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, accompagnato da Giuliano Grossi, difensore civico regionale dell'Abruzzo, e da Manuela Mandarà.

I lavori hanno inizio alle ore 15,50.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali e del Coordinamento nazionale dei difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva in relazione ai disegni di legge in materia di ordinamento degli enti locali.

Nell'ambito dell'esame del disegno di legge nn. 2259, e degli altri provvedimenti ad esso connessi, in materia di riordino delle funzioni degli enti locali, già approvato dalla Camera dei deputati, la Commissione è stata autorizzata dal Presidente del Senato a svolgere un'indagine conoscitiva per ascoltare, nella sede plenaria e non in quella ristretta dell'Ufficio di Presidenza, una serie di soggetti che possono portare il loro contributo per un migliore lavoro della Commissione.

Si tratta di un provvedimento molto delicato, che tutti consideriamo fondamentale per l'assetto delle istituzioni che, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, concorrono a comporre la Repubblica. Vorremmo quindi verificare se si ritiene opportuno – non soltanto da parte dei Gruppi parlamentari, ma anche da parte dei soggetti che vengono auditi – apportare modifiche al testo licenziato dalla Camera.

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali e del Coordinamento nazionale dei difensori civici delle Regioni e delle Province autonome. Sono presenti, per l'Unione nazionale segretari comunali e provinciali, il segretario nazionale Alfredo Ricciardi, accompagnato dal vice segretario nazionale vicario, Alfonso Migliore; per il Coordinamento nazionale dei difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, Vittorio Bottoli, presidente del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province autonome, accompagnato da Giuliano Grossi, difensore civico regionale dell'Abruzzo, e da Manuela Mandarà.

Prego i nostri ospiti, se possibile, di depositare anche un testo scritto, in modo che i colleghi non presenti alla seduta odierna possano poi pren-

derne visione. Ricordo che comunque dell'audizione verrà redatto il resoconto stenografico. È importante che entriamo subito nel merito delle questioni che sono oggetto dell'audizione, in modo che possiate proporre eventuali proposte di modifica che potrebbero essere recepite dai Gruppi parlamentari.

Cedo subito la parola ai rappresentanti dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali.

RICCIARDI. Ringrazio preliminarmente il Presidente e tutti i componenti della Commissione e saluto le signore senatrici e i signori senatori.

Cercherò di essere il più possibile sintetico e di affrontare subito l'argomento oggetto dell'audizione.

Come rappresentanti dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali, e soprattutto come segretari, vogliamo dare il nostro contributo in particolare sugli aspetti connessi all'assetto organizzativo degli enti locali.

Come sapete, gli interventi normativi e i processi di riforma più recenti hanno l'obiettivo di far conseguire a tutta la pubblica amministrazione, anche quella locale, l'innalzamento ed il miglioramento dei livelli di qualità dei servizi resi ai cittadini. È in questa ottica che dobbiamo apprezzare il tema degli assetti organizzativi delle autonomie locali.

In estrema sintesi, gli assetti organizzativi precedenti partono dall'impostazione di fondo della separazione tra politica e gestione. Questo principio oggi è affermato in tutta l'amministrazione pubblica; gli enti locali, in realtà, ne sono stati gli antesignani. Quando è stato introdotto, tale principio è stato accompagnato anche dall'idea che, una volta distinte le competenze, dovesse crearsi un nuovo tipo di rapporto tra politica e dirigenza, in particolare quella di vertice, cioè un rapporto fiduciario, emblematicamente rappresentato dallo *spoil system* dei segretari comunali e provinciali, che è stato pienamente introdotto dalla riforma attuata con la legge n. 127 del 1997, poi ripresa nel testo unico. Una volta distinte le competenze, si voleva rafforzare il legame tra politica e dirigenza, nell'ottica di raccogliere lo sforzo e la professionalità della dirigenza per l'attuazione del programma di governo degli organi politici.

Accanto alla separazione tra politica e gestione, c'è stato il tentativo di modernizzare la competenza professionale della dirigenza pubblica. A tale riguardo, specie nelle autonomie locali, il legislatore è partito dalla presunzione di una difficoltà, addirittura di un'inadeguatezza della dirigenza pubblica a raccogliere le sfide di modernizzazione che già in quegli anni si andavano prefigurando. A tale problema, il legislatore ha inteso rispondere anche con l'apertura delle funzioni dirigenziali alla dirigenza privata, in sostanza con la «contaminazione» della cultura professionale della dirigenza pubblica, raccogliendo dal privato o da altre esperienze lavorative figure da inserire nell'ambito dell'amministrazione pubblica, e in particolare in quella locale, con contratti privatistici e un rapporto totalmente fiduciario.

È però accaduto, a nostro avviso, che la riforma nel suo complesso non sia riuscita a raggiungere fino in fondo gli obiettivi che ci si era pre-

fissati. Da un lato, le figure provenienti dalla dirigenza privata, o comunque da altre esperienze lavorative, cioè i *city manager*, non hanno potuto – e neanche saputo, direi – introdurre, a livello di sistema, innovazioni organizzative, perché non hanno potuto essere sistema, in quanto non erano classe dirigente organica e professionalmente diffusa sul territorio nazionale. Dall'altro lato, anche i segretari comunali e provinciali non si sono unanimemente affermati come dirigenza apicale già compiutamente attrezzata per svolgere le proprie funzioni in modo completo, moderno e innovativo in tutti gli enti locali.

Dietro questa difficoltà, c'era la contrapposizione tra l'idea di una riforma della dirigenza pubblica e quella che, tutto sommato, non occorre dotare veramente il sistema di una nuova classe dirigente pubblica, ma che si dovesse piuttosto supplire alle carenze di questa con figure reclutate occasionalmente dal mondo privato o da altri sistemi, anche da altre pubbliche amministrazioni.

Tuttora, c'è chi ritiene che la regolazione della funzione dirigenziale, in particolare di quella apicale, debba attenere alla mera autonomia organizzativa degli enti e non essere oggetto di regolamentazione generale. Questa posizione ci sembra inadeguata ad offrire una risposta di sistema a quella che invece, secondo noi, è un'esigenza di sistema. Si corre il rischio, in questo modo, di indebolire gli enti, non dotandoli di professionalità stabili, che abbiano le competenze e la capacità di accompagnare l'attività degli organi di Governo e soprattutto di applicare il principio di separazione tra politica e gestione operando una sintesi, un raccordo, in modo che questo principio produca buona amministrazione e non, viceversa, conflitto o elusione della buona amministrazione e della stessa separazione tra politica e gestione.

Attualmente, in base alle ultime norme, la figura del *city manager* risulta limitata ai Comuni con più di 100.000 abitanti e alle Province. Negli ultimi interventi di riforma, la figura del segretario non è stata toccata direttamente, se non per la intervenuta soppressione dell'Agenzia dei segretari comunali e provinciali, su cui farò qualche breve considerazione. Le competenze del segretario rimangono quelle che tradizionalmente la legge gli affidava, in particolare la consulenza, la collaborazione, il rapporto con gli organi politici, ma anche la funzione di sovrintendenza e di coordinamento dei dirigenti.

Nel momento in cui la figura del direttore generale è stata abrogata quasi dappertutto, sono state abrogate anche le funzioni: questa è l'intenzione espressa esplicitamente nel disegno di legge al vostro esame. Non si prevede più che qualcuno possa svolgere le funzioni di direttore generale e neanche che tali funzioni possano essere affidate al segretario: nel disegno di legge approvato alla Camera è stata infatti inserita l'abrogazione di tale possibilità prevista in precedenza dal testo unico degli enti locali. Credo che dietro questa idea ci sia forse la preoccupazione di evitare il doppio incarico e soprattutto il doppio compenso. Su questo noi concordiamo, lo dico per inciso, ma ci chiediamo se le funzioni di sovrintendenza e di coordinamento dei dirigenti possano assorbire le funzioni che preceden-

temente erano affidate alla figura del direttore generale; noi riteniamo di sì, tuttavia questo non è esplicitamente previsto.

Stando così le cose, quale è il tema centrale? Il tema è che nell'assetto precedente in modo variabile, attraverso il segretario o attraverso il direttore generale non segretario, si garantiva una funzione di raccordo tra politica e gestione. Oggi, il disegno di legge a voi sottoposto non entra nel merito, in quanto per la quasi totalità degli enti si prevede una figura apicale che allo stato attuale, anche nel testo del disegno di legge, è il segretario che ha la funzione di sovrintendenza e coordinamento, ma a cui sono demandati appunto solo tali compiti. A noi invece sembra che il principio di distinzione tra politica e gestione possa funzionare logicamente solo se c'è il raccordo e se c'è una funzione stabile che si occupa di garantire questo raccordo. È proprio tale distinzione che ha come corollario una funzione dirigenziale che stabilmente si occupa di raccordare la fase della programmazione con la fase della gestione e dell'attuazione dei programmi definiti dagli organi politici.

Va detto, peraltro, che una funzione apicale che avesse questo ruolo ridurrebbe gli spazi di ambiguità e di confusione organizzativa che altrimenti rimarrebbero immutati; ridurrebbe altresì il sottrarsi della dirigenza ad una funzione di forte e attivo supporto al programma politico. Senza tale figura, infatti, rimarrebbe il rischio che la politica possa a volte appropriarsi di competenze che le sono state sottratte, cioè di parte delle competenze gestionali; il sistema, inoltre, non avrebbe un punto di riferimento anche in termini di responsabilità. Ciò è ancor più vero se si considera che chi ritiene tuttora di privilegiare la deregolazione della funzione apicale dentro gli enti locali e, quindi, di reintrodurre una figura di direttore generale a contratto o di lasciare totalmente all'autonomia organizzativa degli enti questo aspetto, spesso accompagna tale idea con la proposta di una valorizzazione della figura del segretario squisitamente sul piano dei controlli. Questo però significa riproporre da un lato la storica contrapposizione (che a nostro avviso è da superare) tra cultura della legalità e cultura dell'efficienza. Il dirigente pubblico, ordinario o apicale che sia, deve garantire tutto il processo che gli è affidato e deve garantirlo a 360 gradi. Nello stesso disegno di legge che voi state esaminando questo è ribadito per la dirigenza ordinaria: chi svolge un'attività deve garantire che sia regolare, efficiente e legalmente corretta. Si può immaginare, invece, che, per quanto riguarda la funzione apicale, vi sia un soggetto che risponde soltanto dell'efficienza e un altro soggetto che risponde soltanto della legalità? Questo non lascia il sistema privo di un centro di responsabilità complessivo? Non è questo ciò che inficia l'idea che il segretario, spinto sulla funzione del controllo, possa fare da garanzia del sistema amministrativo? Se ne fa garante se è il centro di responsabilità che ha il compito di assicurare a 360 gradi gli aspetti salienti dell'attività amministrativa. Questi sono sicuramente la legittimità, ma anche l'efficienza e l'economicità. Non garantire insieme questi aspetti significa di fatto che ognuno garantisce solo un pezzo del processo e nessuno è responsabile del tutto.

Riteniamo, pertanto, che nell'ambito del disegno di legge al vostro esame vi sia la necessità di tornare non sul tema del segretario comunale o del direttore generale non segretario, ma su quello di una funzione di stabile raccordo tra competenze della politica e competenze gestionali della dirigenza. Come assicurare questo e con quale tipo di figura? Trattandosi di un livello di alta dirigenza che deve svolgere questa funzione conoscendo le regole di funzionamento del sistema, a noi pare che tale ruolo debba appartenere ad una dirigenza professionale che sia stabilmente dedicata a questo. Ciò garantisce, infatti, che in tutti gli enti locali, oltre che in tutte le Province, vi sia un presidio ed evita, inoltre, che in alcuni enti ci sia una professionalità in grado di svolgerlo e in altri no a seconda di chi si recluta e come. C'è bisogno di una funzione stabile con una dirigenza professionalmente e stabilmente deputata a svolgerla.

Questo naturalmente implica un rilancio molto forte della funzione formativa e un investimento in tal senso; implica il superamento, a nostro avviso, dell'equivoco che ci portiamo dietro dagli anni scorsi. È possibile creare una dirigenza stabile e professionale propria delle autonomie locali (in questo caso, ma anche pubblica in generale: il problema infatti si pone in tutta la pubblica amministrazione), che sia capace di svolgere questo ruolo modernamente in modo diffuso sul territorio e in tutti gli enti locali? È possibile, quindi, dotare il sistema degli enti locali di una risorsa professionale elevata che li aiuti a conseguire gli obiettivi di qualità che tutto il sistema amministrativo deve perseguire, tanto più in un momento di difficoltà, visti il patto di stabilità e il rispetto dei vincoli di spesa così forti?

La formazione è una risposta basilare: bisogna investire sulla formazione, sulla selezione e sul rigore professionale, bisogna investire in sostanza privilegiando la via della meritocrazia, anche nel momento della nomina della figura apicale.

Noi riteniamo che questa debba essere la trasformazione della figura del segretario comunale e provinciale e lo affermiamo chiaramente, siamo convinti che questo sia il soggetto che può assolvere tale funzione apicale. Lo riteniamo perché crediamo che questa sia la parte di classe dirigente che fino ad oggi ha presidiato gli enti locali. E come è cambiata tutta la dirigenza pubblica, nel momento in cui, con il mutare dei contesti e dei sistemi amministrativi, è stata chiamata a svolgere funzioni diverse, anche i segretari comunali vanno modernamente chiamati a reimpegnarsi nel ruolo che più occorre alle autonomie locali.

Questo investimento sulla formazione e sulla professionalità non può mancare nel momento dell'insediamento della figura nel singolo ente. Tornando allo *spoil system* infatti, rilevo che, così com'è concepito, in particolare per i segretari comunali, si presta addirittura a qualche rilievo di costituzionalità. Lo *spoil system*, in qualche misura, garantisce anche che la dirigenza e gli stessi segretari siano effettivamente impegnati e – se mi si passa l'espressione non elegante – non si limitino a restare seduti nel posto dove sono arrivati. Però lo *spoil system* va collegato a un principio di meritocrazia. La nomina, a nostro avviso, deve rimanere in capo al sindaco o al presidente della Provincia, ma deve essere ancorata a cri-

teri dettagliati di verifica della professionalità effettivamente detenuta dai segretari che di volta in volta si candidano ad occupare quella sede. Mi domando e domando anche voi: uno *spoil system* meritocratico non rappresenta una leva fortissima per il miglioramento della qualità dell'agire pubblico e della competenza della dirigenza che deve svolgere quella funzione pubblica in raccordo con la politica? Noi crediamo di sì.

Sorvolo su altri aspetti contenuti nella documentazione depositata agli atti, per tornare velocemente sul tema dell'Agenzia. La soppressione dell'Agenzia nasce da motivi di contenimento della spesa, ma anche da motivi legati al fatto che l'Agenzia non è riuscita a diventare un soggetto istituzionale capace di rapportarsi autorevolmente all'insieme del sistema amministrativo come punto di riferimento della dirigenza locale. Tuttavia la soluzione proposta dal Ministero dell'interno, a noi sembra incongrua: si torna indietro ad un'appartenenza del segretario al Ministero dell'interno quando questa appartenenza, già a partire dagli anni '90, era motivo di dissidio in un sistema che, almeno dal punto di vista legislativo, non era autonomista e federalista come ora.

Non crediamo che la soluzione sia banalmente un ritorno alla precedente Agenzia, ma riteniamo che in questa sede, nell'ambito dell'esame del disegno di legge sulle autonomie, si possa trovare, in modo più meditato e ragionato, una collocazione istituzionale dei segretari coerente con il fatto che questi sono chiamati a svolgere il loro ruolo nell'interesse del sistema delle autonomie, e quindi una collocazione condivisa e che veda il segretario all'interno di tale sistema.

Se il nostro ragionamento è corretto, e quindi si tratta in generale di valorizzare la capacità della dirigenza apicale, ma anche di tutta la dirigenza ordinaria, in modo stabile e professionale per concorrere al raggiungimento degli obiettivi di qualità dell'amministrazione e dell'agire pubblico, nel momento in cui si ripensa ad una collocazione dei segretari e a un soggetto che ne sia punto di riferimento, mi chiedo perché non pensare anche che questo soggetto possa essere punto di riferimento dell'intera dirigenza locale e, soprattutto, perché non pensare che questo soggetto possa essere un supporto per le autonomie locali anche nell'attuazione dei processi di riforma dell'attività dell'amministrazione pubblica; con questo mi riferisco anche a ciò che il cosiddetto «decreto Brunetta» chiede venga realizzato nelle amministrazioni pubbliche. Diamo agli enti locali le figure e i riferimenti di sistema per vincere le sfide con quelle figure e con quei riferimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Ricciardi per le preziose informazioni fornite e per la chiarezza del suo intervento.

PASTORE (PdL). Ringrazio il dottor Ricciardi per la chiarezza della sua esposizione. Desidero però dei chiarimenti in relazione ad alcuni punti che riguardano il disegno di legge che a breve sarà all'attenzione della Commissione per la fase emendativa. Chiediamo pertanto anche una collaborazione tecnico-legale ai segretari comunali e provinciali.

Innanzitutto desidero esprimere il mio rammarico in relazione al fatto che le nuove norme in materia di enti locali sono state introdotte con una decretazione d'urgenza e non attraverso un disegno di legge ordinario. Nel merito però convengo pienamente su quanto è stato fatto, salvo qualche eventuale possibile correzione che dovesse essere ritenuta, dalla Commissione e poi dall'Aula, utile e funzionale al progetto finalizzato non solo a ridurre i costi della politica, ragione per cui vi sono i decreti finanziari, ma anche a dare un assetto alla presenza della politica nei territori rendendola più razionale, più contenuta e meno invasiva, oltre che ispirata ad una maggiore legalità. E qui subentra il discorso dei segretari comunali e provinciali, il cui ruolo, a mio avviso, va valorizzato proprio sotto il profilo della legalità, oltre che dell'auspicabile collegamento, e non in antinomia, tra legalità ed efficienza. Dovremmo trovare un sistema affinché vi siano insieme correttezza ed efficienza.

Sulla questione delle funzioni, il disegno di legge in realtà non pone grandi novità, ma ritengo si possa potenziare la funzione dei segretari nell'ambito degli enti locali proprio per recuperare la loro vocazione naturale di controllo di legittimità, di controlli preventivi, interni e così via, che possono indirizzare l'azione amministrativa in una direzione o in un'altra. È evidente, infatti, che un parere dato in un senso piuttosto che in un altro può condizionare in maniera rilevante e qualificata l'attività di un ente locale.

La domanda brevissima è la seguente. Su questo tema, visto che da parte del Governo vi sono state alcune iniziative, come quella del decreto anticorruzione in materia di trasparenza dei bilanci dei Comuni, quali eventuali contributi potrebbero offrire i segretari, ripristinando il passato o guardando avanti, in relazione alla necessità di coniugare efficienza e controlli?

Per quanto concerne la questione dello *spoil system*, sono d'accordo con la verifica «in entrata», ma purtroppo il problema di «sedersi» dipende dalla mancanza di controlli sugli interventi «in uscita». Infatti, se il sindaco ha la fortuna di scegliersi un buon segretario, l'ente locale nel suo complesso vince un terno al lotto, ma se per caso il segretario è una persona pigra, distratta o altro, purtroppo il sindaco si trova legato quasi mani e piedi a questa scelta. Occorrerebbe individuare, con tutte le garanzie del caso, questa possibilità.

Ultima questione è quella dell'Agenzia. Mi rendo conto che il problema dell'Agenzia si è presentato come un fulmine a ciel sereno, ma è altrettanto vero che i risultati non proprio brillanti, riconosciuti anche dal dottor Ricciardi, sono uno dei motivi che hanno favorito questa situazione. Tra l'altro la maggioranza, che è accusata di essere dipendente dalla Lega, ha ritenuto che l'Agenzia rappresentava un modo di scollegare i segretari, e quindi il Ministero dell'interno, dalla presenza negli enti locali, e ha provveduto alla sua cancellazione.

ADAMO (PD). Basta ricordare chi è il Ministro dell'interno.

PASTORE (*PdL*). Abbiamo quindi tolto l'Agenzia, che almeno nell'immaginario politico doveva rappresentare un fattore di autonomia.

Vorrei sapere quindi qual è lo strumento organizzativo che ritenete più idoneo, senza ripristinare l'Agenzia, per razionalizzare la presenza, anche sul piano formativo, dei segretari comunali e provinciali.

ADAMO (*PD*). Se non sono male informata, in questo momento avete una vertenza sindacale per il vostro inquadramento nella cosiddetta riforma Brunetta del pubblico impiego. Vorrei qualche informazione a tale riguardo, che potete fornirci anche successivamente, per iscritto.

PRESIDENTE. Prego i nostri auditi di rispondere per iscritto alle domande che sono state poste, perché purtroppo abbiamo poco tempo a disposizione.

Vi ringrazio per avere accolto il nostro invito e per il contributo che avete dato ai nostri lavori, di cui faremo certamente buon uso. Il senatore Bianco, che è il correlatore sui disegni di legge in materia di riordino delle funzioni degli enti locali, non ha potuto partecipare ai nostri lavori, ma leggerà con attenzione il resoconto stenografico della vostra audizione.

Cedo quindi la parola ai rappresentanti del Coordinamento nazionale dei difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, che ringrazio per avere accolto il nostro invito. Avete un testo scritto da consegnare?

BOTTOLI. No, Presidente, lo predisporremo successivamente. Abbiamo consegnato agli atti solo alcuni documenti, che illustrerò in breve tempo.

PRESIDENTE. Vi preghiamo di inviarci anche un testo scritto, in modo che possano prenderne visione i commissari che oggi non hanno potuto assistere all'audizione a causa della contemporaneità di diversi impegni.

BOTTOLI. Signor Presidente, vi ringraziamo per l'opportunità, che offrite alla difesa civica, istituzione che rappresento quale coordinatore nazionale, di esprimere il proprio parere. Spero di emulare Alberto da Giussano e di comportarmi come chi, per citare il poeta Carducci, «parlò brevi parole e spronò via».

Prendo lo spunto dal resoconto sommario della discussione sul disegno di legge n. 2259, svolta in questa Commissione il 28 luglio, in cui si afferma che il senatore Pastore, riferendosi al problema della tutela delle minoranze nell'ambito dei consigli comunali, ha suggerito l'ipotesi di affidare il controllo degli atti amministrativi degli enti locali a figure come i difensori civici, da istituire a livello provinciale e regionale.

Faccio presente che, come è certamente noto a questa Commissione, già numerose norme dello Stato individuano nella difesa civica regionale il controllo di legittimità degli atti amministrativi. Ho consegnato una documentazione in cui sono elencate tali norme, che ora citerò brevemente.

Mi riferisco, innanzitutto, all'articolo 127 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, e all'articolo 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che prevede i poteri sostitutivi che la difesa civica regionale esercita per gli atti obbligatori per legge. È di tutta evidenza che, prima di esercitare questo potere sostitutivo, la difesa civica regionale ha il dovere di controllare la legittimità degli atti amministrativi, per cui si richiede il suo intervento come potere sostitutivo.

Ricordo inoltre l'articolo 16 della legge n. 127 del 1997, che, in attesa della nomina – mai avvenuta, come è a voi noto – del difensore civico nazionale, assegna alla difesa civica regionale il potere di controllo sulle attività delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Infine, cito la legge 7 agosto 1990, n. 241, che, in materia di accesso agli atti, attribuisce al difensore civico regionale gli stessi poteri che vengono delegati ai tribunali amministrativi regionali, per cui il cittadino ha la possibilità di scegliere, alternativamente, il ricorso al tribunale amministrativo o il ricorso al difensore civico regionale.

È anche importante richiamare la sentenza n. 112 del 2004 della Corte costituzionale, che recita testualmente: «la figura del difensore civico regionale, [...] indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è genericamente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo già di competenza, prima dell'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione, dei previsti comitati regionali di controllo [...]».

Consegno inoltre alla Commissione un volume (che non è stato stampato in questi giorni) adottato, per gli studenti del mio corso universitario, nella facoltà di giurisprudenza dell'università di Verona e nella facoltà di scienze politiche dell'università di Padova, intitolato appunto: «Il ricorso dei consiglieri comunali e provinciali al difensore civico».

Pertanto, il controllo di legittimità da parte del difensore civico regionale viene esercitato da anni, in ausilio non soltanto delle minoranze, ma anche di tutte quelle amministrazioni che, visto il diverso ruolo che oggi ha il segretario generale, spesso si rivolgono alla difesa civica per avere collaborazione e sostegno in materia giuridica ed amministrativa.

Mi preme sottolineare che, come è a voi certamente noto, non tutte le Regioni italiane hanno il difensore civico regionale: innanzitutto, manca quello nazionale (siamo l'unico Paese in Europa), ma anche la Calabria, la Sicilia, il Friuli-Venezia Giulia (dove è stato recentemente abolito) e la Sardegna (dove non è più stato ricostituito) sono prive di questa figura.

Se, quindi, dichiariamo ovviamente la nostra disponibilità nel continuare questa collaborazione, che è diuturna e quotidiana, nel controllo di legittimità degli atti amministrativi, è altresì necessario, per evitare eventuali e pacifiche diversità di trattamento, che anche le altre Regioni istituiscano la figura del difensore civico regionale.

Sarà pertanto cura del coordinamento nazionale dei difensori civici delle Regioni e delle Province autonome elaborare un disegno di legge composto da pochi articoli, da inserire nell'ambito di questa importantis-

sima riforma che vi accingete a realizzare, in modo che, dal momento che è stata abolita la figura del difensore civico comunale, tutte le amministrazioni regionali possano dotarsi di un difensore civico regionale e in tutto il nostro Paese vi sia questa collaborazione della difesa civica nei confronti della pubblica amministrazione e dei cittadini, attraverso il controllo di legittimità degli atti amministrativi.

PRESIDENTE. La ringrazio innanzitutto per la capacità di sintesi, che dimostra, caro professore, che siete uomini del fare piuttosto che del dire, e questo è un fatto importante.

Mi spiace di dover registrare che di nazionale avete solo il coordinamento, dato che manca il difensore civico nazionale.

BOTTOLI. Sì, è così. Faccio presente che, ai nuovi Stati membri dell'Unione europea, è stato imposto l'obbligo di avere la difesa civica nazionale. E invece noi che abbiamo formulato tale richiesta agli Stati che stanno entrando, o che sono già entrati, nell'Unione europea, ne siamo purtroppo ancora privi.

PRESIDENTE. Vi ringraziamo per la vostra esposizione e vi chiediamo di inviarci una vostra memoria scritta, nonché l'articolato di cui ci ha parlato, in modo che possiamo esaminarlo. Anche a voi porto il saluto del senatore Bianco, correlatore sul disegno di legge n. 2259 insieme al senatore Pastore, che invece è qui presente.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.