

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ALFREDO BIONDI

**La seduta comincia alle 11.**

MARIA BURANI PROCACCINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 26 marzo 1999.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Aleffi, Bindi, Calzolaio, D'Amico, Teresio Delfino, Dini, Gnaga, Mattioli, Melandri, Molinari, Nardini, Pennacchi, Ranieri, Risari, Antonio Rizzo, Sinisi, Spini, Tassone, Treu, Turco, Visco e Vita sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono ventidue, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**Trasmissione dal Senato di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.**

PRESIDENTE. Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza, in data 1° aprile 1999, il seguente disegno di legge, che è stato assegnato, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento, in sede referente, alla XIII Commissione (Agricoltura):

S. 3847 — « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° marzo

1999, n. 43, recante disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario » (*approvato dal Senato*) (5870); con il parere della I e della II Commissione (*ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni*), della V, della VI, della X, della XIV Commissione e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il suddetto disegno di legge, ai fini dell'espressione del parere previsto dal comma 1 del predetto articolo 96-bis, è stato altresì assegnato al Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-bis del regolamento.

**Modifica nella composizione del gruppo parlamentare misto e formazione di un gruppo parlamentare.**

PRESIDENTE. Comunico che il deputato Giuseppe Detomas, con lettera pervenuta in data 31 marzo 1999, ha dichiarato di essersi dimesso dalla componente politica « minoranze linguistiche » e di aver aderito alla componente politica « i democratici-l'Ulivo », entrambe costituite in seno al gruppo parlamentare misto.

In pari data il coordinatore dei deputati della componente politica « i democratici-l'Ulivo », Rino Piscitello, nel comunicare l'accettazione della richiesta di adesione del deputato Giuseppe Detomas, ha dichiarato la volontà di costituire — ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del regolamento della Camera — un gruppo parlamentare con la medesima denominazione, al quale hanno aderito i venti deputati facenti parte della predetta componente politica del gruppo misto.

Ricorrendone i requisiti, tale gruppo parlamentare risulta costituito in data 31 marzo 1999.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*Allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**Discussione del disegno di legge: S. 1388 — Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142 (approvato dal Senato) (4493); e delle abbinate proposte di legge: Scalia: Modifica all'articolo 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di costituzione delle comunità montane (325); Balocchi ed altri: Modifica all'articolo 11 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di ricostituzione di comuni soppressi (382); Nocera: Modifica alle leggi 8 giugno 1990, n. 142, e 25 marzo 1993, n. 81, in tema di competenze del sindaco e del presidente della provincia (406); Turroni: Modifica alla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di aree metropolitane (522); Soda: Applicazione delle leggi 20 maggio 1970, n. 300, e 27 dicembre 1985, n. 816, ai componenti delle giunte comunali e provinciali nominati ai sensi dell'articolo 34 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (589); Vito e Novelli: Norme per la costituzione delle autorità metropolitane di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142 (901); Conte: Modifica all'articolo 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di costituzione delle comunità montane (1089); Delmastro Delle Vedove ed altri: Modifica all'articolo 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di costituzione delle comunità montane (1842); Taborelli: Norme per la corresponsione delle indennità agli amministratori locali del comune di Campione d'Italia (2036); Massa ed altri: Modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di istituzione delle aree metropolitane (2087); Procacci ed altri: Norme in favore delle aree metropolitane (2341); Bielli ed altri: Modifiche alla legge 27 dicembre 1985, n. 816, in materia di aspettative, permessi ed indennità degli amministratori locali**

**(2460); Debiasio Calimani ed altri: Disposizioni in materia di aree metropolitane (2550); Volontè ed altri: Modifica all'articolo 14 della legge 27 dicembre 1985, n. 816, in materia di indennità di carica per i sindaci (2680); Scajola: Modifica all'articolo 4 della legge 27 dicembre 1985, n. 816, in materia di permessi per i presidenti dei consigli circoscrizionali (2818); Negri ed altri: Modifiche all'articolo 13 della legge 8 giugno 1990, n. 142, concernenti le competenze trasferite dal comune al consiglio circoscrizionale e l'elezione diretta del presidente del consiglio circoscrizionale (3262); Ciapusci ed altri: Regolamentazione dei compensi degli amministratori locali (4466); Savarese ed altri: Modifica dell'articolo 37 della legge 8 giugno 1990, n. 142, concernente le modalità di approvazione delle mozioni di sfiducia nei confronti del sindaco e del presidente della provincia (5008); Carmelo Carrara: Modifica all'articolo 4 della legge 27 dicembre 1985, n. 816, in materia di permessi per i lavoratori dipendenti eletti nei consigli circoscrizionali dei comuni o designati nei consigli di amministrazione di enti pubblici (5173) (ore 11,05).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142; e delle abbinate proposte di legge di iniziativa dei deputati Scalia: Modifica all'articolo 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di costituzione delle comunità montane; Balocchi ed altri: Modifica all'articolo 11 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di ricostituzione di comuni soppressi; Nocera: Modifica alle leggi 8 giugno 1990, n. 142, e 25 marzo 1993, n. 81, in tema di competenze del sindaco e del presidente della provincia; Turroni: Modifica alla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di aree metropolitane; Soda: Applicazione delle leggi 20 maggio 1970,

n. 300, e 27 dicembre 1985, n. 816, ai componenti delle giunte comunali e provinciali nominati ai sensi dell'articolo 34 della legge 8 giugno 1990, n. 142; Vito e Novelli: Norme per la costituzione delle autorità metropolitane di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142; Conte: Modifica all'articolo 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di costituzione delle comunità montane; Delmastro Delle Vedove ed altri: Modifica all'articolo 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di costituzione delle comunità montane; Taborelli: Norme per la corresponsione delle indennità agli amministratori locali del comune di Campione d'Italia; Massa ed altri: Modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di istituzione delle aree metropolitane; Procacci ed altri: Norme in favore delle aree metropolitane; Bielli ed altri: Modifiche alla legge 27 dicembre 1985, n. 816, in materia di aspettative, permessi ed indennità degli amministratori locali; Debiasio Calimani ed altri: Disposizioni in materia di aree metropolitane; Volontè ed altri: Modifica all'articolo 14 della legge 27 dicembre 1985, n. 816, in materia di indennità di carica per i sindaci; Scajola: Modifica all'articolo 4 della legge 27 dicembre 1985, n. 816, in materia di permessi per i presidenti dei consigli circoscrizionali; Negri ed altri: Modifiche all'articolo 13 della legge 8 giugno 1990, n. 142, concernenti le competenze trasferite dal comune al consiglio circoscrizionale e l'elezione diretta del presidente del consiglio circoscrizionale; Ciapusci ed altri: Regolamentazione dei compensi degli amministratori locali; Savarese ed altri: Modifica dell'articolo 37 della legge 8 giugno 1990, n. 142, concernente le modalità di approvazione delle mozioni di sfiducia nei confronti del sindaco e del presidente della provincia; Carmelo Carrara: Modifica all'articolo 4 della legge 27 dicembre 1985, n. 816, in materia di permessi per i lavoratori dipendenti eletti nei consigli circoscrizionali dei comuni o designati nei consigli di amministrazione di enti pubblici.

**(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 4493)**

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 30 minuti;

Governo: 25 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 20 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 30 minuti, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 32 minuti;

forza Italia: 1 ora e 9 minuti;

alleanza nazionale: 1 ora e 2 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 49 minuti;

comunista: 30 minuti;

i democratici-l'Ulivo: 30 minuti;

UDR: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

rinnovamento italiano popolari d'Europa: 12 minuti;

verdi: 10 minuti;

rifondazione comunista: 8 minuti;

CCD: 8 minuti;

socialisti democratici italiani: 6 minuti;

federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti;

minoranze linguistiche: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali  
- A.C. 4493)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione nelle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 38 del regolamento.

Avverto altresì che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Sabbatini, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

SERGIO SABATTINI, *Relatore*. Il provvedimento al nostro esame è di grande importanza, concernendo la riforma della legge n. 142 del 1990, ed è molto atteso dalle migliaia di nostri amministratori che fanno funzionare i comuni, le province e gli enti locali del nostro paese.

Sono relatore di questo provvedimento anche se debbo ricordare che, all'inizio, il relatore era il collega Paolo Corsini, poi cessato dall'incarico perché, dopo essersi impegnato nello scorso ottobre in una campagna elettorale, è stato eletto sindaco di Brescia. Dunque, io ho ereditato una parte del lavoro svolto da Paolo Corsini, in qualità di relatore.

Come stavo dicendo, si tratta di un provvedimento di grande importanza, molto atteso per ragioni intrinseche e oggettive perché interviene con le norme comprese nei suoi tre capi sull'ordinamento delle autonomie locali, sull'assetto delle aree e città metropolitane, ed infine sulla disciplina dello *status* degli amministratori.

È un provvedimento atteso anche perché rappresenta un ulteriore tassello, direi assai importante, nel mosaico della riforma dello Stato e della pubblica amministrazione, purtroppo a Costituzione invariata, che il Parlamento ha messo in atto negli ultimi tre anni, in gran parte su sollecitazione del Governo.

In altri termini questo provvedimento rientra nel quadro politico ed istituzionale

definito dalle cosiddette leggi Bassanini e da tutti gli interventi finora messi in atto dalle Camere su questa materia.

Negli ultimi tre anni le Camere hanno compiuto un notevole lavoro riformatore su questi argomenti; forse perché alla base c'era un confronto assai approfondito ed ampio, da cui emergevano anche posizioni ed opinioni diverse, il dibattito, ancorché troppo lungo sia al Senato sia alla Camera, ha vissuto momenti costruttivi, collaborativi e di confronto, da parte di tutti i gruppi parlamentari. In ogni caso ciò è quanto si è verificato in seno alla Commissione affari costituzionali.

Ritengo che ciò possa far ben sperare per un positivo risultato da parte dell'Assemblea su questo argomento. Naturalmente vi sono e vi saranno opinioni diverse su questo o su quell'aspetto del provvedimento, sul quale peraltro, lo stesso relatore nutre ancora alcune perplessità, ma complessivamente la materia di cui qui ci stiamo occupando è stata portata avanti con un lavoro comune e concorde da parte dei diversi gruppi parlamentari.

Vi è anzitutto uno scopo comune, ossia quello di approvare il provvedimento in oggetto in tempi molto brevi al fine di trasmetterlo rapidamente al Senato per la terza lettura. Questo ci consentirà di affrontare, altrettanto rapidamente, l'esame qui alla Camera del disegno di legge n. 5828, approvato dal Senato il 17 marzo scorso e riguardante un'altra parte della riforma degli enti locali: le disposizioni in materia di elezione degli enti locali e di durata del mandato amministrativo.

Tra i diversi gruppi parlamentari era stato raggiunto un accordo su questo punto per poter cadenzare in una qualche misura i tempi, fare un *timing* del lavoro affinché prima della scadenza delle prossime elezioni amministrative diventino leggi dello Stato le nuove norme relative all'autonomia degli enti locali, alla durata del mandato amministrativo, alla stabilità delle maggioranze scelte dagli elettori e ad un nuovo *status* degli amministratori locali.

L'opinione del relatore è che, nonostante la permanenza di alcune incertezze — peraltro trasversali a tutto il Parlamento, quindi non attribuibili a questa o quella parte della maggioranza o dell'opposizione — si debba procedere decisamente nell'attribuzione di poteri, di risorse e di responsabilità per esercitarli secondo una logica del più ampio decentramento.

Il testo, comunque, al di là di queste incertezze, ha raggiunto in Commissione un buon equilibrio. Credo che — a parte alcune correzioni ed emendamenti sui quali abbiamo già convenuto nel corso dei lavori in Commissione e che discuteremo nuovamente questa sera in sede di Comitato dei nove — il testo possa essere considerato un'ottima base per svolgere un buon lavoro legislativo.

Come detto, il provvedimento si articola in tre capi e indicherò, per ognuno di essi, alcuni principi che considero fondamentali.

Il primo capo riguarda la revisione dell'ordinamento delle autonomie locali. In esso si opera una scelta volta ad implementare in modo sensibile il principio di autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali, nonché il principio di responsabilità degli amministratori nei confronti dei cittadini. Si pensi, da un lato, all'ulteriore trasferimento di funzioni e poteri agli statuti e ai regolamenti e, dall'altro, alla possibilità di accesso alle informazioni e ai poteri di controllo da parte dei cittadini. A questo proposito si fa un passo in avanti molto significativo.

Nel primo capo sono inoltre indicati i criteri operativi ed attuativi del principio di sussidiarietà che sarà oggetto di discussione tra i diversi gruppi e che dovrà essere sviluppato dalla dinamica parlamentare. Sono altresì affrontati due punti, sostanzialmente riducibili ad uno: le unioni di comuni, argomento che ha riflessi sull'attuale stato delle comunità montane. Il relatore considera questo punto trattato negli articoli 6 e 7 tra i più importanti di tutto il provvedimento. Il legislatore sceglie gli enti locali come soggetti fondanti di tutta l'articolazione

amministrativa e come soggetti portatori di funzioni, ruoli e competenze che possono essere sì trasferite ma che lì sono incardinate e riconoscibili. Vi è una sostanziale modifica della legge n. 142 del 1990 nella quale si pensava che le unioni intercomunali fossero la condizione per procedere ad una fusione dei comuni, tanto è vero che si sosteneva che si poteva procedere ad unioni intercomunali, purché entro un decennio si desse vita alla fusione dei comuni.

Questo spirito, che era positivo nella testa del vecchio legislatore — uso l'espressione « vecchio », ma in realtà mi riferisco solo a dieci anni fa — è stato però contraddetto dalla realtà: permangono, infatti, tendenze municipalistiche che non sono disponibili ad essere superate ed è difficile pensare in termini di ingegneria istituzionale, eliminando realtà culturali, sociali ed economiche relative ad interessi difficilmente cancellabili con un tratto di legge o con un tratto di penna.

Oggi operiamo una scelta più ragionevole o più corrispondente al dato della realtà: sosteniamo che si deve incentivare l'unione dei comuni per gestire unitariamente i servizi e svolgere le funzioni, ma non poniamo l'obbligo della fusione. Pensiamo che essa debba costituire un processo cui si giunge per consapevolezza reciproca da parte di diversi soggetti istituzionali, nell'esigenza di rispondere sempre meglio alle richieste di quei particolari utenti che sono i cittadini. Cosa vuol dire unione? Unione per gestire insieme servizi amministrativi? Per chi? Per la società, per i cittadini, per tutti. Unione per gestire insieme piani regolatori, la polizia municipale, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, tutta una serie di funzioni che sono sempre state di grande importanza ma tanto più lo sono oggi.

Nell'articolo 6, dunque, si prevede la possibilità per i comuni di associarsi e di dotare questa unione di uno statuto. In quella disposizione si stabilisce inoltre che l'unione deve avere organi rappresentativi il cui presidente deve essere uno dei sindaci dei comuni che danno vita all'unione e perché, in sostanza, si vuole

dare corpo ad un'idea, che già è presente nella realtà italiana. Per poter rispondere sempre meglio alle esigenze di una società in movimento, differenziata e con bisogni diversi, vi è la necessità di uno strumento flessibile, capace di razionalizzare le risorse, di ottimizzare il rapporto tra le risorse disponibili e gli obiettivi. Infatti, se i comuni non sono aziende, o meglio sono aziende che erogano particolari servizi all'utenza, questi servizi hanno dei costi e richiedono un'organizzazione, che deve essere sempre più rivolta a rispondere ad esigenze diverse. Peraltro, la dimensione delle esigenze talvolta può essere ottima dal punto di vista della razionalità delle spese e talvolta no e, quindi, produrre dispersione e sprechi.

Il principio che attribuisce ai singoli comuni la possibilità di dar vita ad un ente locale, che ne sia l'unione, che sia dotato di autonomia statutaria e che possa meglio realizzare ed attuare servizi, ha effetti anche — e qui vengo all'articolo 7 — sull'attuale disposizione relativa alle comunità montane.

Come tutti sanno, le comunità montane sono enti di secondo grado (uso un'espressione semplificata) che svolgono funzioni nelle zone montane riguardanti l'agricoltura, il territorio, l'assetto idrogeologico, il sostegno e lo sviluppo dell'economia, particolarmente dopo la legge n. 97, che riguardava proprio lo sviluppo della montagna.

La tesi che proponiamo con il provvedimento è che le comunità montane diventino unioni montane — definizione questa non solo nominativa —, che abbiano il compito di svolgere le funzioni che già esercitano — quindi senza toccare nulla delle prerogative finanziarie ed istituzionali trasferite dalla legge alle comunità montane attuali — sulla base, però, del conferimento da parte dei comuni che sono, come ho detto prima, i soggetti fondamentali dell'assetto istituzionale sul piano territoriale.

In base all'articolo 7, quindi, nel momento in cui si desse vita ad un'unione di

comuni che coincide con una comunità montana, quest'ultima come tale scomparirebbe.

Questa materia ha suscitato qualche discussione, soprattutto tra chi vive nelle realtà montane e tra gli amministratori di quelle realtà. Si tratta peraltro di una materia che noi pensiamo di aver affrontato bene in questa direzione, tenendo fermo, in sostanza, un principio, ossia che, se si vuole decidere quale sia il punto di partenza, bisogna essere chiari. Ebbene, il punto di partenza di tutto l'assetto istituzionale, sul piano dei territori, è il comune e quindi non vi possono essere enti, diciamo così, di secondo grado, che non siano eletti direttamente e che siano portatori di funzioni proprie, non derivate dall'ente che, invece, è fondante, ossia il comune.

Questo principio contiene anche elementi di semplificazione. Nel nostro paese — mi sia consentito affermarlo — vi è una inflazione legislativa alla quale corrisponde un'inflazione di personale politico-amministrativo; tale processo, che non deve essere interpretato in modo punitivo nei confronti di alcuno, ha bisogno di correzioni razionali, di buonsenso, senza meccanismi autoritativi decisionistici. Crediamo di essere andati in tale direzione; spetterà poi all'Assemblea giudicare se la soluzione scelta sia giusta, se dovrà essere corretta o attenuata. È questo, ad ogni modo, il dato più significativo.

Un altro punto del primo capo — passerò poi agli altri due per poi concludere rapidamente —, riguardante la revisione dell'ordinamento delle autonomie locali, che ha suscitato discussioni, concerne l'attribuzione agli statuti degli enti del compito di determinare il numero dei componenti la giunta; il provvedimento prevede, poi, che comunque tale numero non può essere superiore ad un terzo di quello dei componenti il consiglio comunale.

Con tale disposizione abbiamo raggiunto un punto di equilibrio tra chi sostiene che tale numero sia troppo alto, chi ritiene che esso sia troppo basso e chi, come il relatore, pensa che tale questione

non debba essere decisa dal legislatore nazionale; infatti, poiché gran parte dei comuni italiani, in molte zone del paese, predispone il proprio bilancio in modo indipendente dai trasferimenti dello Stato, per una percentuale che va dal 60 all'80 per cento degli stanziamenti — è questo il dato reale —, non capisco perché, almeno in quella parte del paese, qualcuno debba dettare norme relative al numero degli assessori. Il relatore pensa che la soluzione migliore sia lasciare tale decisione all'ente, in sede di approvazione del proprio statuto.

Come dicevo, abbiamo raggiunto un punto di equilibrio dettando una norma che credo saggia e quindi da mantenere.

Il secondo capo del provvedimento riguarda le aree e le città metropolitane. Nel testo vengono confermate le aree e le città metropolitane già definite dalla legge n. 142 del 1990. Che novità introduciamo con il provvedimento in esame su questo tema, piuttosto complicato, considerate le difficoltà di attuazione della legge n. 142? Ricordo comunque che alcune regioni (ad esempio, l'Emilia Romagna e — credo — la stessa Toscana) hanno approvato la legge prevista. Si tende ad accentuare il principio di autodeterminazione del comune capoluogo di provincia e dei comuni interessati a dar vita alla città metropolitana; tale città verrà istituita per legge, ma i soggetti coinvolti saranno ovviamente i comuni capoluogo di provincia, la provincia stessa e i comuni interessati.

Considerata la necessità di una legge istitutiva, vengono poi previsti un termine ed una funzione sovraordinata del Governo in caso di ritardo nell'approvazione, da parte della regione, della legge attuativa, in modo da consentire ai comuni, agli enti locali e alle province che vogliono l'istituzione della città metropolitana, e che rientrano nelle previsioni della legge n. 142, di poterlo fare. È inutile insistere sul fatto che le città metropolitane, così come in piccolo le unioni di comuni, assumono funzioni utili a governare meglio territori che presentano grandi problemi legati alla loro complessità.

Infine, il terzo capo riguarda lo *status* degli amministratori. Si tratta di un oggetto che può esser visto con un certo sospetto; credo, però, che il Parlamento e l'opinione pubblica sbaglierebbero a farlo. Desidero ricordare, al riguardo, un solo dato: il sindaco di un comune fino a tremila abitanti riceve una indennità di 1 milione e 171 mila lire lorde per dodici mensilità. Questo è il dato più recente di cui disponiamo. Il che significa che quel sindaco con quella indennità ha la responsabilità di gestire patrimoni dai sei agli otto miliardi, nel caso in cui si tratti di un comune di tremila abitanti; è naturale, poi, che più aumentano gli abitanti e più aumentano le risorse e i bilanci.

Poiché queste non sono condizioni dignitose, abbiamo lavorato sulla seguente ipotesi: che, fatte salve le situazioni di bilanci in dissesto, per qualsiasi comune che non abbia un bilancio in dissesto si fissa un nuovo parametro per l'erogazione delle indennità. Tutto ciò viene realizzato con una delega al Governo, individuando alcuni criteri fondamentali, quali le fasce e il numero degli abitanti, come avviene oggi anche se cambiando la situazione vigente.

Come è noto, nel caso di specie interveniamo soprattutto sulla legge n. 816 del 1985, relativa allo *status* degli amministratori; ricordo che la legge precedente prevedeva, oltre al requisito del numero di diecimila abitanti, che un sindaco potesse chiedere di essere messo in aspettativa e di godere del raddoppio dell'indennità.

Oggi, l'indennità viene modificata, nel senso che sarà unica per tutti i lavoratori dipendenti ed autonomi e verrà dimezzata se chi ha il diritto di chiedere di essere messo in aspettativa non lo eserciterà. Pensiamo che questa sia una misura più equa poiché garantisce a chiunque di svolgere, con pari dignità, il lavoro amministrativo.

Con questa delega si introduce inoltre il principio — peraltro, ve ne sono molti altri, ma io sottolineerò solo quelli più importanti — in base al quale nei comuni della fascia superiore ai diecimila abitanti

l'indennità del sindaco e naturalmente del presidente della provincia non può essere inferiore allo stipendio base del segretario comunale dell'ente. Ricordo che in questi anni ci siamo trovati di fronte a vere e proprie distorsioni, non accettabili sotto questo profilo.

Nella fascia inferiore, cioè tra zero e diecimila abitanti, la determinazione dovrà essere comunque stabilita in riferimento allo stipendio fondamentale del segretario comunale.

Viene poi introdotta una indennità di uscita dall'esperienza amministrativa. Ricordo che ciò ha a che fare con dei fatti concreti: quando ciascun cittadino viene eletto ad una carica amministrativa, se gode dell'aspettativa, ad esempio, perde gli scatti automatici e contrattuali di avanzamento professionale; perde quindi pure degli scatti pensionistici per il periodo del suo mandato. Vi sono, per esempio, dei lavoratori autonomi che svolgono lavori professionali i quali non sono incentivati a svolgere funzioni amministrative, perché è più ciò che perdono che quello che guadagnano dal punto di vista della redditività della loro vita lavorativa. Abbiamo tentato quindi di affrontare anche tale questione. Dicevo che vi è un'indennità di buona uscita, che rappresenta una sorta di trattamento di fine rapporto (mi scuso per la « volgarità » dell'espressione, ma di questo si tratta), che viene conteggiata come si fa attualmente con il TFR, cioè attraverso la moltiplicazione di un'indennità mensile per il numero di anni nei quali si è svolta la funzione amministrativa stessa. Tutto ciò sarà attuato per i lavoratori autonomi, riguardo ai quali, anche per quanto riguarda il contributo pensionistico, si procederà con una valutazione forfettaria, di cui alla delega contenuta nel comma 9 dell'articolo 22, da conferire da parte dell'amministrazione. Naturalmente, vengono anche rivisti i criteri per i gettoni per le presenze ai consigli e alle commissioni. In sostanza, il quadro complessivo di questa parte garantisce dignità — di ciò si parla — mantenendo una indennità e non prevedendo uno stipendio, poiché la funzione

amministrativa non è un lavoro ma è una funzione che si svolge su delega dei cittadini — perché si è eletti — non per sempre e in modo che sia garantito l'esercizio della democrazia, così che non sia possibile che solo ai più abbienti o a chi può fare a meno di lavorare sia consentito di svolgere funzioni amministrative.

In questo contesto il relatore ritiene che le soluzioni previste siano effettivamente migliori di quelle del passato. Il tutto non è a carico del bilancio dello Stato — voglio chiarirlo perché il punto è stato oggetto di discussione nella Commissione bilancio che ha dovuto esprimere i propri pareri —, ma è a carico dei bilanci dei comuni con l'unico vincolo del bilancio non in dissesto.

A questo proposito voglio ricordare che al Parlamento competono giustamente tutte le funzioni di verifica del controllo e della coerenza del bilancio, ma dobbiamo tutti attenerci ad un principio. È vero che — come è avvenuto in occasione delle recenti finanziarie — si parla di bilancio allargato dello Stato e quindi ci si riferisce a tutto il complesso degli organismi che danno vita alla pubblica amministrazione e all'assetto dello Stato; è anche vero che, fissati i trasferimenti, in modo che non aumentino nell'ambito delle proprie prerogative, l'autonomia degli enti deve essere salvaguardata.

Vi è una questione di coerenza rispetto al patto per sostenere la crescita e lo sviluppo, introdotto da passate finanziarie, ma, nell'ambito di questo patto e delle risorse già definite, è evidente che in un comune che non abbia il bilancio in dissesto compete agli amministratori decidere come vengono attuate le spese. Non vi può essere — ad avviso del relatore — un intervento sovraordinato, ad esempio del Parlamento, che detti come si devono spendere quelle risorse perché, altrimenti, vi sarebbe una democrazia a struttura gerarchica e a diverso grado di responsabilità. Credo che il Parlamento sbaglierebbe se pensasse di essere il babbo o la mamma di amministratori e di sindaci che sono stati eletti direttamente dai

cittadini, che ad essi devono rispondere come ciascuno di noi deve rispondere in campagna elettorale agli elettori del proprio collegio.

In conclusione, signor Presidente, mi sono soffermato sul complesso del provvedimento e sulle questioni di maggiore rilevanza. Io ritengo che il lungo lavoro (poiché, purtroppo, i lavori del Parlamento sono faticosi e gli appuntamenti sono molteplici) sia stato comune e sia stato svolto abbastanza positivamente. Mi auguro che riusciremo a risolvere i nodi che possono essere ancora aperti e che potremo mantenere l'impegno di offrire alla Camera, al Senato ma, in primo luogo, ai cittadini italiani e, poi, agli amministratori che essi si sono scelti un nuovo assetto, prima delle elezioni amministrative, che possa funzionare a regime poiché questo sarebbe un fatto molto importante (*Applausi dei deputati del gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo*).

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato per l'interno.

**ADRIANA VIGNERI, Sottosegretario di Stato per l'interno.** Signor Presidente, desidero innanzitutto esprimere soddisfazione per il fatto che un disegno di legge presentato nell'autunno 1996 arriva finalmente all'esame di questo ramo del Parlamento per concludere un iter che, nel corso dei lavori parlamentari di questa legislatura, ha visto la frantumazione in tre parti del disegno originario.

Ricordo, infatti, che stiamo affrontando la materia degli enti locali in tre distinti disegni di legge: quello oggi in esame, che ne costituisce la parte generale; quello sulle norme di carattere elettorale, che prevede una revisione della legge n. 81 del 1993, attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera; quello, infine, in materia di servizi pubblici locali, ancora all'esame del Senato, sul quale il Governo presenterà fra breve un emendamento complessivo. Mi auguro quindi non solo un'approvazione rapida del testo in esame, ma anche un'approvazione pres-

soché contemporanea della parte relativa alle norme di carattere elettorale, che potrebbe giungere, io credo, all'esame di questa Assemblea già nella prossima settimana, in modo che i due provvedimenti si possano esaminare, in sostanza, contestualmente.

Per quanto riguarda il provvedimento in esame, esso si divide sostanzialmente in tre parti: la prima relativa alla revisione dell'ordinamento delle autonomie locali, che comprende gli articoli da 1 a 14; la seconda relativa alle aree metropolitane; la terza relativa alla disciplina dello *status* degli amministratori. Vi sono infine alcune altre norme, cui mi riferirò poi brevemente, tra le quali è da segnalare la delega al Governo per la redazione di un testo unico.

Svolgerò ora alcune considerazioni sulla prima parte, cioè sulla revisione dell'ordinamento delle autonomie locali, che ritengo si possa sintetizzare in poche linee direttrici. La prima mira a dare maggiore autonomia ai comuni e alle province, per esempio riconoscendo maggiore libertà di previsione all'interno delle disponibilità di bilancio e disciplinando i rapporti tra le fonti su comuni e province che devono stabilire le norme fondamentali e le fonti di autonomia (statuti e regolamenti). Fra l'altro, l'entrata in vigore degli statuti comunali non è questione secondaria: essa è subordinata non più alla pubblicazione, che naturalmente rimane come notizia, nel bollettino ufficiale della regione, ma alla pubblicazione nell'albo stesso del comune e della provincia.

Rientra sempre nell'applicazione del principio di autonomia la previsione che gli statuti trattino anche il tema, molto importante ma sul quale si è deciso di non intervenire con legge dello Stato, delle forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze. Espressione di un più definito contenuto delle autonomie è anche la previsione con valore di principio dell'autonomia impositiva accanto all'autonomia finanziaria. Un aspetto particolare ma significativo è la nuova rilevanza data all'autonomia dei consigli comunali e

provinciali, che è in ogni caso garantita da servizi, attrezzature e risorse conferiti all'ente comune dal consiglio comunale e all'ente provincia dal consiglio provinciale: essi decideranno quindi autonomamente l'utilizzazione di tali risorse. Fra queste ultime rientrano anche, in base alle previsioni del testo all'esame dell'Assemblea, autonome strutture dei consigli comunali e, di dimensioni maggiori, dei consigli provinciali. Significativa, sempre dal punto di vista del riconoscimento del ruolo dei consigli, è la previsione di una presidenza autonoma del consiglio, in luogo della presidenza da parte del sindaco o del presidente della provincia.

Detto questo sul riconoscimento dell'autonomia, resta la definizione con legge nazionale del sistema elettorale, della forma di governo, delle funzioni fondamentali ed anche del contenuto dell'autonomia impositiva e finanziaria. In questo senso comuni e province, e in futuro città metropolitane, restano modelli definiti dalla Costituzione e dalla legge. Per contro, il secondo principio a cui la prima parte del testo in esame si ispira è quello di non preconstituire modelli definiti per tutte le altre forme di derivazione dai comuni e dalle province, ad esempio per le unioni dei comuni o per i municipi. Le unioni dei comuni, infatti, non sono affatto modelli precostituiti dal legislatore nazionale, ma forme associative affidate interamente, sia per il sistema elettorale, sia per l'organizzazione interna, nonché per le funzioni, all'autonoma decisione dei comuni che si associano. Ugualmente, per quanto riguarda i municipi, che sono forma subcomunale, si rimette interamente alla decisione statutaria la definizione dell'organizzazione interna da tutti i punti di vista, diversamente da quanto stabilito oggi dalla legge n. 142.

Questi sono i due principi fondamentali della filosofia — per usare un termine importante — contenuta nella prima parte del provvedimento, che ho ritenuto opportuno evidenziare.

Per quanto riguarda l'unione dei comuni, non aggiungo nulla alle considerazioni svolte dal relatore; mi pare evidente

che il testo in esame punti molto sull'incentivazione della costituzione di unioni di comuni, cioè sulla creazione di strutture associative, senza abbandonare l'ipotesi che i comuni decidano liberamente di fondersi quando ne ravvisino l'utilità. Tuttavia, si è scelto di incentivare particolarmente l'esercizio associato delle funzioni, anche per rispondere alle esigenze che la stessa legge n. 59 ed il decreto legislativo n. 112 hanno posto, cioè esigenze di funzionalità, di capacità di assolvere alle nuove funzioni che attualmente vengono attribuite ai comuni e ancor più lo saranno in futuro.

Da questo punto di vista, il Governo si assume il compito di dare attuazione ad una delega specifica, al fine di predisporre con norme più dettagliate — che naturalmente sono sottoposte ai pareri della Conferenza Stato-città ed autonomie locali o della Conferenza unificata, oltre a quelli delle Commissioni competenti — alcuni incentivi di carattere finanziario, che dovranno dare effettivo impulso alla realizzazione delle unioni.

La scelta di apparentare le comunità montane alle unioni di comuni, che il Governo condivide, va nella direzione di incardinare in modo più netto le comunità montane nell'ordinamento degli enti locali rispetto all'ordinamento regionale. Tale soluzione trae origine dal fatto che le comunità montane che hanno dato migliore prova di sé, e che sono state più utili, sono proprio quelle che hanno ricevuto più deleghe dai comuni che vi partecipano e che, quindi, hanno effettivamente già svolto una funzione di associazione degli enti locali, oltre alle funzioni statali e regionali che sono state loro attribuite. Nulla impedisce, tuttavia, che, nella logica del decreto legislativo n. 112, le suddette funzioni e l'uso dei fondi comunitari vengano affidati precisamente a strutture associative di enti locali. Questa soluzione comporta anche una benefica semplificazione del sistema degli enti locali all'interno della regione. La seconda parte del testo concerne le aree e le città metropolitane ed è stata, in un certo senso, la più sofferta, perché è evidente

che essa ha alle spalle non solo le posizioni, talvolta conflittuali, delle istituzioni coinvolte, ma, soprattutto, il fallimento del capo sesto della legge n. 142. Tale legge prevedeva che le regioni procedessero alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana, ne individuassero le funzioni, riordinassero le circoscrizioni comunali interne all'area e, infine, proponessero al Governo la costituzione della città metropolitana. Esso prevedeva, inoltre, che il Governo, in mancanza della proposta regionale, provvedesse direttamente.

Nessuna città metropolitana è stata costituita e pochissime regioni hanno avviato quella procedura. Le cause sono molteplici e differenziate da regione a regione: tra di esse, certamente, vi è stata la pretesa di dare una soluzione uniforme a situazioni profondamente diverse tra loro e di fissare tempi e scadenze uguali per ogni parte d'Italia, sia per le regioni, sia per il Governo, nel presupposto che l'intero processo si concludesse entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge.

Va, inoltre, sottolineato che già nel 1993 il capo sesto della legge citata è stato svuotato della sua originaria logica istituzionale dalla legge n. 436, la quale ha sostituito l'obbligo regionale di procedere alla delimitazione dell'area metropolitana con una semplice facoltà e, conseguentemente, ha soppresso l'intervento sostitutivo del Governo. Ci si era così assicurati — con una cautela, per la verità, superflua — che la procedura non potesse decollare senza la volontà positiva della regione: la logica originaria veniva insomma svuotata, ma non sostituita con un'altra.

Il testo che viene ora sottoposto alla valutazione dell'Assemblea, molto simile a quello approvato dal Senato, è frutto dell'esperienza maturata e mira, appunto, a sostituire la logica originaria, che ha avuto la breve vita di due anni, con un'altra, che sinteticamente potremmo definire della differenziazione delle soluzioni e del necessario consenso di almeno due soggetti, cioè gli enti locali interessati e la regione: senza il consenso degli enti locali

nulla può procedere; senza la proposta della regione non può darsi la legge istitutiva della città metropolitana.

Si dà, inoltre, per acquisito che ciascuna città metropolitana possa avere un ordinamento differenziato — così come, tra l'altro, prevedeva la proposta di riforma della Costituzione approvata dalla Commissione bicamerale — e che il processo di unificazione possa fermarsi allo stadio dell'area metropolitana oppure giungere fino a quello della città metropolitana, in base ad una decisione autonoma degli enti locali interessati.

Resta, invece, secondo il disegno originario, l'equivalenza istituzionale della città metropolitana con la provincia, con la conseguenza che dove vi sarà città metropolitana non vi sarà anche la provincia.

In questo disegno resta necessariamente in ombra il ruolo del Governo, che non può essere delegato all'istituzione della singola città metropolitana per l'incertezza del *dies a quo* di una eventuale delega, *dies* che sarebbe *incertus an e incertus quando*. Il Governo svolgerà un ruolo sostitutivo dell'inerzia regionale, ai fini della delimitazione dell'area metropolitana, soltanto nel caso in cui vi sia la proposta degli enti locali interessati e la regione non vi dia seguito, mentre, essendo la città metropolitana istituibile soltanto con legge statale, a norma dell'articolo 133 della Costituzione, ogni altro tema, a cominciare da quello delle funzioni e dei relativi trasferimenti regionali, dovrà essere necessariamente risolto in quella sede.

Naturalmente, se, come ci auguriamo, il testo di riforma costituzionale presentato dal Governo avrà un seguito, la città metropolitana verrà istituita con legge regionale e non più statale.

Fermo restando che l'area della città metropolitana costituisce il territorio di una nuova provincia, gli ulteriori elementi — quali la forma di governo, il sistema elettorale, l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni — sono rimessi ad uno statuto adottato dall'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati.

Gli elementi fondamentali sono dunque affidati ad un atto di autonomia che resterà di grande rilevanza, anche se destinato ad essere sottoposto al vaglio della legge statale che dovrà approvare la costituzione del nuovo ente.

Sinteticamente può dirsi che, stante la rilevanza della formazione in ambito regionale della città metropolitana che incide sull'assetto di comuni e province e, in misura minore, anche della regione, si è ritenuto di consentirne la formazione sulla base di una consonanza di interessi che prenda le mosse necessariamente dalla proposta degli enti locali interessati. Si intende così dare la possibilità di riprendere il percorso costitutivo delle aree città metropolitane ancor prima della riforma costituzionale in senso federale, di cui si sottolinea anche in questa occasione l'urgenza.

Va peraltro aggiunto che il testo di legge che l'Assemblea sta per esaminare consente di affrontare, sia pure in misura minore, i problemi di gestione delle funzioni per aree fortemente integrate o interconnesse tra loro mediante lo strumento dell'unione dei comuni. Naturalmente l'unione incontra il limite dell'impossibilità di incidere sulle competenze provinciali (e questo è un limite serio), ma per il resto, come dicevo prima, all'unione è riconosciuta ampia autonomia e quindi non si può escludere che vi siano situazioni in cui il ricorso all'unione possa consentire di risolvere il problema di governo di determinate aree.

Non mi soffermo, signor Presidente, sulla parte che riguarda la disciplina dello *status* degli amministratori sia per la sua complessità sia per il suo carattere sia perché il relatore l'ha già ampiamente illustrata. Come i colleghi potranno notare, il testo di questa parte conferma la possibilità di aspettative in caso di nomina elettiva, di ruoli elettivi per tutti gli ordini e i gradi, cioè per tutti i consiglieri comunali e provinciali, restando così nel solco di quanto previsto dalla legge n. 300 del 1970 e confermato dalla legge n. 816 del 1985. Credo che si sia fatto bene a rimanere su quella strada ed a confer-

mare quel principio che nel nostro ordinamento ha carattere generale. Ritengo anche che si debba sperimentare se, in questa fase politica, l'applicazione di quella norma avrà una portata diversa da quella che ha avuto finora, cioè quasi nulla.

Avviamo una fase di sperimentazione e poi eventualmente vedremo se la linea che abbiamo ritenuto di confermare debba essere modificata o meno.

Infine, voglio fare riferimento ad un importante articolo del testo, l'articolo 29, che affida al Governo la redazione di un testo unico in materia di ordinamento e, per quanto possibile, di funzioni dei comuni e delle province. L'esigenza di un testo unico è fortemente sentita, anche se da un certo punto di vista ci auguriamo che la vigenza dello stesso sia limitata nel tempo se la Carta costituzionale verrà rinnovata, come ci auguriamo fortemente che sia. È un impegno che il Governo assolve volentieri anche nella previsione di un breve periodo di vigenza del testo unico, perché non c'è dubbio che nell'immediato esso sia fortemente desiderato ed apprezzato nella pratica (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Valducci. Ne ha facoltà.

**MARIO VALDUCCI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame è nato nell'ambito di un progetto di legge più complesso, suddiviso in tre parti: una in materia di ordinamento degli enti locali, oggi al nostro esame una elettorale, che ci auguriamo venga approvata contestualmente a quella in discussione ed una relativa alla riforma dei servizi pubblici locali.

Il disegno di legge al nostro esame nasceva in un'epoca in cui era in discussione il progetto di riforma della Carta costituzionale ad opera della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali; esso viene, altresì, discusso nel momento in cui sono divenute legge i due provvedimenti Bassanini — la legge n. 59 e la legge n. 127 — che regolamentano il decentramento amministrativo a Carta costituzionale invariata.

Conseguentemente, il disegno di legge al nostro esame non può non risentire di questo complesso ambito di riforme ordinarie e costituzionali; pertanto, la redazione del testo unico in materia di ordinamento degli enti locali — compito delegato al Governo dall'articolo 29 — sarà sicuramente di grande importanza e rilevanza.

Ho voluto richiamare le leggi Bassanini perché ritengo che sia ancora aperta la discussione su quale ruolo, in termini di decentramento, si profilerà per le province, con l'applicazione di quei provvedimenti; si tratta di un decentramento che dovrebbe far ricadere le funzioni dei ministeri sulle regioni, sulle province ed sui comuni.

Lo spostamento di risorse umane e finanziarie previsto dalle leggi Bassanini per il passaggio di funzioni e compiti — secondo un corretto principio di sussidiarietà — agli enti istituzionali più vicini ai cittadini rappresenta sicuramente un procedimento complesso: se dopo aver redatto leggi del genere non ne seguiamo l'applicazione con particolare attenzione, rischiamo di provocare un aumento dello stato di burocraticità del nostro paese.

Un'altra problematica importante, che non viene risolta dal disegno di legge al nostro esame, è la seguente: la nostra legislazione si differenzia troppo poco quando riguarda i piccoli, medi e grandi comuni. In un paese come il nostro, dove 7.500 comuni circa hanno meno di 15 mila abitanti e dove circa 5 mila comuni hanno meno di 5 mila abitanti, il complesso delle leggi attualmente in vigore non assicura la necessaria in termini di funzioni, compiti, legislazioni e procedure. Il disegno di legge che stiamo discutendo non riesce a risolvere completamente tale problematica. In tal senso, l'unione di comuni può essere utile a far sì che siano resi servizi in forma associata ai cittadini di un certo comprensorio, ma non può certamente realizzare un'unione di tutti quei comuni che oggi versano in condizioni critiche rispetto ai compiti e alle funzioni che dovrebbero svolgere; comuni che si trovano, cioè, molto al di sotto di

quello che, in termini aziendali, si definisce il punto di pareggio di una corretta gestione dal punto di vista economico.

Nel disegno di legge si parla anche del principio della sussidiarietà: ovviamente, non ne possiamo parlare così diffusamente come si è fatto quando si è discusso della riforma della seconda parte della Costituzione; il disegno di legge al nostro esame va, comunque, nella direzione di una più corretta applicazione del principio di sussidiarietà. Peraltro, il capo II innova rispetto all'impostazione originaria della legge n. 142 del 1990 soprattutto per il fatto che in questo caso il processo di costruzione della città o dell'area metropolitana non nasce da un'azione regionale, bensì comunale e provinciale, quindi deriva dalle comunità più vicine ai cittadini e più interessate alla questione, le quali dovrebbero pertanto avere maggiore sensibilità nei confronti della creazione di questi nuovi enti territoriali. Le città e le aree metropolitane sono enti importanti, ma sono anche così diversificate tra loro, rispetto alla determinazione raggiunta negli anni novanta in merito al numero di città, che difficilmente si può ritenere applicabile uno stesso regolamento o comunque una stessa impostazione a città come Genova, Firenze, Bologna, Napoli, Milano o Roma, che hanno caratteristiche di natura sociale, economica, ambientale e di viabilità completamente diverse tra loro.

Ricordo che il capo II fu stralciato in una determinata fase dell'esame del progetto di legge, quando sembrava che il percorso della riforma costituzionale fosse avviato positivamente, per poi essere ripreso in considerazione quando venne meno il lavoro della bicamerale.

Penso che questo progetto di legge prosegua positivamente il cammino tracciato dalle leggi n. 142 del 1990 e n. 81 del 1993, che io considero una delle innovazioni più importanti del nostro sistema negli anni novanta: mi riferisco al rapporto diretto tra cittadini e sindaci ed alla disgiunzione del potere politico rispetto a quello amministrativo, sottolineata ancora di più con le leggi Bassanini.

Ritengo che questo disegno di legge continui il percorso intrapreso, ripeto, dalle leggi n. 142 e n. 81, che penso siano state tra le più apprezzate dai cittadini.

Si è molto discusso e ancora si parla molto dell'eccessivo disequilibrio tra il ruolo, le funzioni ed i compiti del sindaco e del presidente della giunta regionale e quelli degli organismi assembleari: sicuramente questo disegno di legge non risolve appieno tale problema di equilibri tra il cosiddetto potere esecutivo e quello assembleare, tuttavia sono convinto che il testo in esame sia da considerare positivamente in quanto prosegue, come ho già detto, un percorso che, pur avendo indubbiamente portato eccessive divaricazioni tra il potere del sindaco e quello assembleare, è stato comunque accolto molto positivamente dai cittadini.

Credo che l'articolo 11, comma 4, favorisca senz'altro l'attribuzione alle assemblee comunali e provinciali di un ruolo strategico importante nell'indirizzare la politica amministrativa. Sono convinto che aver inserito in questo disegno di legge il riferimento al ruolo dei presidenti dei consigli provinciali e comunali — per quanto riguarda i comuni sopra i 15 mila abitanti — ed aver attribuito loro una certa autonomia organizzativa e finanziaria sia un fatto importante, perché in tal modo si conferisce senz'altro agli organismi assembleari la possibilità di svolgere un'azione di indirizzo politico nei confronti del sindaco molto più incisiva di quanto sia stata finora. Analogamente, considero con grande favore la maggiore autonomia attribuita agli statuti comunali. Infatti, al comma 5 dell'articolo 11 — se non ricordo male — si stabilisce che gli statuti comunali possono prevedere anche l'eventuale decadenza dalla carica dei consiglieri in caso di mancata presenza degli stessi negli organismi assembleari.

Ritengo che, grazie a questi strumenti, non si possa ritornare a creare assemblee che gestiscono i comuni: questa è la volontà di tutti noi. Si tornerà sicuramente, invece, a stimolare un maggior dialogo tra il ruolo politico svolto dal sindaco e quello svolto dalle assemblee.

Con la discussione del presente provvedimento e con la sua approvazione, che spero avvenga al più presto, noi approviamo norme che consentono agli amministratori locali di fare in modo che il dialogo tra sindaci ed assemblee sia migliore rispetto a quanto avveniva in passato.

La stessa cosa si può dire avuto riguardo alle opposizioni all'interno delle assemblee. Infatti, quando si conferisce un maggiore ruolo alle assemblee nel loro complesso, si attribuisce una maggiore possibilità di dialogo alle opposizioni. Anche da questo punto di vista, il presente provvedimento favorisce quel riequilibrio che ritengo importantissimo e che noi legislatori abbiamo il dovere di portare avanti.

Il capo III disciplina lo *status* degli amministratori locali. Anche in questi articoli rilevo elementi di grande positività visto che viene ad essere riequilibrato il ruolo politico rispetto a quello amministrativo-burocratico, anch'esso importante, che si rifletteva negativamente sul lavoro degli amministratori locali e degli organi burocratici. Ho un solo dubbio: non vorrei che, per quanto riguarda i comuni più piccoli, i principi contenuti in queste norme, che dovranno riflettersi anche sul trattamento economico degli amministratori con un decreto governativo da emanarsi sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, non tengano conto della grandezza e dell'importanza dei vari comuni. Mi riferisco, ad esempio, alla differenza tra le aree metropolitane e le località turistiche che assistono anche alla decuplicazione della loro popolazione in determinate stagioni.

Quello che mi preoccupa, e che forse necessita di un ulteriore approfondimento, è l'eccessiva professionalizzazione dell'attività del sindaco, specialmente nei piccoli e medi comuni. Infatti, in tali comuni i sindaci svolgono la loro attività spinti da un forte senso civico, ma nel momento in cui si conferisce un giusto riconoscimento al loro operato non vorrei che si creassero figure eccessivamente professionali nel campo della politica. Non dimentichia-

moci, tra l'altro, che ai sindaci possono essere conferiti solo due mandati: pertanto non vorrei che ci trovassimo di fronte a persone che abbandonano uno *status* particolare legato alla loro carica e che, allo scadere dei due mandati, vadano ad incrementare la classe politica.

Penso che il provvedimento al nostro esame debba essere valutato positivamente. Attribuisco una grande importanza, altresì, al provvedimento che è all'esame della Commissione, l'atto Camera n. 5828, concernente la riforma del sistema elettorale degli enti locali. Mi auguro che tali provvedimenti possano essere approvati diciamo contemporaneamente. Sicuramente andrà rivisto qualche aspetto del progetto di legge n. 5828 (speravo che ciò non dovesse avvenire qui alla Camera), perché è evidente che, se la previsione di un *election day* va vista positivamente (parlo della possibilità dei cittadini di andare a votare una volta all'anno), il fatto di consentire ad un vicesindaco, ad un vicepresidente della provincia di poter amministrare per troppo tempo un comune necessita certamente di una riflessione.

Diverso sarebbe il caso in cui il nome del vicesindaco fosse inserito almeno nella scheda elettorale, ma così non è e non sarà, e quindi penso che tale argomento debba essere trattato nel modo più circoscritto affinché la normativa sia trasmessa al Senato il più rapidamente possibile. Diversamente, il 14 giugno ci troveremo con le amministrazioni comunali e provinciali che durano ancora quattro anni; quindi fra un paio d'anni dovremo discutere sulla retroattività o meno di queste norme.

Il lavoro svolto in Commissione è stato sicuramente positivo e mi auguro che nei prossimi giorni il provvedimento possa essere trasmesso all'altro ramo del Parlamento.

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

GIACOMO STUCCHI. Ringrazio l'onorevole Sabattini per la relazione che ha

svolto stamane e il rappresentante del Governo per ciò che ci ha detto, penso però che, per comprendere il contenuto vero di questo disegno di legge, sia necessario partire non solo dalle parole del collega Sabattini e da quanto ha detto il rappresentante del Governo, onorevole Vigneri, secondo la quale questa riforma sarebbe un po' la continuazione delle cosiddette leggi Bassanini e favorirebbe una maggiore responsabilizzazione degli enti locali.

Se è vero che la logica che sta alla base di questo disegno di legge è la stessa che stava alla base delle cosiddette leggi Bassanini, è altrettanto vero che dobbiamo dire in quest'aula che quanto abbiamo fatto è utile ma insufficiente. A nostro avviso, infatti, non è possibile che il Parlamento si possa accontentare di quanto sta approvando; in particolare pensiamo che non saranno soddisfatti i nostri amministratori locali di questa sorta di autonomia dimezzata prevista con questa normativa di riforma della legge n. 142.

A nostro avviso, dunque, questo è un provvedimento che dovrebbe avere una portata ben superiore; certo non manchiamo di sottolineare come in alcuni commi e in alcuni articoli siano affrontati aspetti importanti, avremmo però preferito che vi fosse molto di più.

Da una lettura anche veloce degli articoli di questo provvedimento, ci possiamo rendere conto che su di esso, pur essendo rimasto all'attenzione della Commissione competente per un anno (e sul quale spesso il sottoscritto, insieme ad altri componenti della lega, ha richiamato l'attenzione dello stesso presidente della Commissione, l'onorevole Jervolino Russo, che oggi ricopre la carica di ministro, sottolineando anche la necessità di velocizzarne l'approvazione) occorre compiere una ulteriore riflessione per cercare di capire quale siano i veri obiettivi che si vogliono raggiungere.

Ribadisco la necessità di dare una vera autonomia agli enti locali. Nell'articolo 2 del provvedimento si dice che l'articolo 2 della legge n. 142 del 1990 è sostituito da

un nuovo articolo che inizia con le parole: « Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome (...) », ma in effetti sappiamo che esse non sono completamente autonome ma possono fare soltanto ciò che noi deleghiamo loro; il che vuol dire che facciamo un discorso — non vorrei utilizzare un termine troppo forte — probabilmente anche ipocrita. Diciamo: « siete autonomi » ma, nella sostanza, siamo ancora noi a dettare cosa debbano fare. Riconosciamo l'autonomia ma non la radice della vera autonomia, che è l'autonomia finanziaria. Solo questa è veramente essenziale, mentre gli altri tipi di autonomia interessano relativamente: il fatto che il consiglio comunale possa essere chiamato a stabilire le procedure per la decadenza di un consigliere può essere anche interessante, ma è più importante per un amministratore pubblico sapere che esiste l'autonomia finanziaria, piuttosto che accontentarsi dell'autonomia di funzionamento del consiglio comunale. Si tratta, a mio avviso, di questioni fondamentali che, per forza di cose, devono essere messe in risalto.

Tralascio l'articolo 3 e passo all'articolo 5, che appare uno dei pochi pienamente condivisibile per il suo contenuto molto ristretto che riguarda le isole e gli arcipelaghi, ad eccezione della Sicilia e della Sardegna. Si riconosce a queste comunità locali la possibilità di costituire comunità isolate o dell'arcipelago, in modo da aiutarsi vicendevolmente, se lo vogliono. Ciò è fondamentale e sottolineo la mia espressione « se lo vogliono » perché all'articolo 6, purtroppo, riscontriamo nuovamente la logica sbagliata dell'incentivazione alla fusione dei comuni. In alcuni casi essa è sicuramente necessaria per garantire un livello di servizi comunali adeguato alle aspettative dei pochi cittadini che vivono in queste micro realtà comunali ma, in altre realtà, eliminando il limite dei 5 mila abitanti per i comuni che si devono fondere, non si opera probabilmente una scelta giusta perché si aggregano e si fondono comuni che hanno già una loro ben precisa identità e una macchina amministrativa

che permette di soddisfare le esigenze dei cittadini. Abito in un comune che ha poco più di 6 mila abitanti e che, pur avendo solo 27 dipendenti comunali, riesce a gestire con un bilancio di 10 o 12 miliardi le esigenze dei cittadini. Si deve solamente trovare il metodo di lavoro e credo che a nessuno dei miei concittadini possa venire in mente di fondersi con il comune vicino che ha altrettanti abitanti perché, nel momento in cui si perdesse il tipo di realtà comunale attualmente vigente, gli svantaggi sarebbero probabilmente superiori ai vantaggi.

Sempre all'interno dell'articolo 6, non approviamo l'impostazione della modifica dell'articolo 26 — concernente le unioni di comuni — della legge n. 142 del 1990. Il primo comma prevede, infatti, che gli enti locali debbano essere « di norma contermini », espressione che deve essere riferita all'unione di tre o più comuni non necessariamente tutti contermini tra loro. Ma si tratta di un'interpretazione dubbia perché contiene la locuzione « di norma » che, purtroppo, per esperienze passate, abbiamo verificato essere utilizzata e interpretata in modi stranissimi. Riteniamo anche (relativamente al comma 2 sempre dell'articolo 26 della legge n. 142) che vi sia una formulazione troppo debole per quanto riguarda la richiesta di approvazione dell'atto costitutivo dello statuto dell'unione. Si stabilisce che l'approvazione debba avvenire con la procedura prevista dallo statuto (quindi, una prima votazione con certe modalità oppure due votazioni successive a maggioranza assoluta). Considerato che si tratta di una scelta importante, riteniamo debba essere mantenuto il requisito dei tre quarti dei voti favorevoli del consiglio comunale almeno fino alla terza votazione, per procedere poi ad una votazione successiva. Trattandosi di scelte di non poco peso e di non poco conto, crediamo sia opportuno cercare di coinvolgere anche le opposizioni in queste scelte e far capire loro che, magari, quella che si sta sostenendo non è la scelta giusta.

La dimostrazione del fatto che l'articolo 6 non funziona sta anche nella