

previsione di cui al punto 1, lettera *a*), dell'articolo 26-*bis* (esercizio associato delle funzioni) della legge n. 142. Si tratta di favorire l'integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione e soprattutto di prevedere (punto 2) « in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale ». Ciò che voglio dire è che lo Stato — in questo caso le regioni — dovrebbe tutelare allo stesso modo tutti gli enti locali, mentre si prendono gli amministratori locali quasi per i capelli dicendo loro « guardate che voi adesso fate fatica ad andare avanti, ma se vi fondete o fate l'unione con il comune vicino, noi non vi erogheremo soltanto il trasferimento tot per il comune A e il trasferimento tot per il comune B, ma di più ». Vi è quindi una sorta di ricatto economico — definiamolo così — che in alcuni casi può essere positivo, ma che in altri potrebbe portare ad un'unione che non sarebbe sicuramente volontaria ma, forzata, perché si andrebbe in quella direzione per forza di cose, dovendosi reperire entrate finanziarie.

Il giudizio del mio gruppo sull'articolo 7 è sospeso nell'attesa di verificare se saranno accettate alcune modifiche relativamente alla questione delle comunità montane. Vorrei però chiedere un chiarimento. Quando al comma 3 si prevede che « il presidente della comunità montana è scelto fra i membri dei consigli dei comuni partecipanti e può cumulare la carica di presidente con quella di sindaco di uno dei comuni partecipanti », l'espressione « è scelto » sta a significare che è eletto, è nominato, che c'è un metodo che dovrebbe portare alla scelta di questo soggetto? Inoltre, se il metodo è quello dell'elezione, qual è il sistema che si utilizzerebbe e che si ritiene più giusto? È quello di considerare all'interno dell'assemblea il voto del rappresentante di un comune di 200-250 abitanti come avente lo stesso peso di quello del rappresentante di un comune, ad esempio, di 8 mila abitanti, oppure quello, di tipo diverso,

che si segue per l'elezione dei rappresentanti dei comuni all'interno delle ASL, secondo il quale si utilizzano tagliandi che esprimono, in base al numero degli abitanti dei comuni interessati, il peso popolare del voto che, di solito, viene manifestato dal sindaco o dall'assessore delegato?

Per quanto riguarda l'articolo 8, il contenuto del primo comma è condivisibile, mentre si dovrebbe meditare sulla necessità o meno di mantenere il secondo comma.

Per quanto riguarda l'articolo 9, esprimiamo un rammarico. Condividiamo il contenuto del primo comma, mentre riteniamo che il secondo comma, previsto nel testo approvato dal Senato e soppresso dalla Commissione, poteva tranquillamente essere mantenuto, trattandosi di una delle disposizioni positive del provvedimento in esame; esso riguardava la possibilità di situare in ogni comune della Repubblica gli uffici centrali delle amministrazioni dello Stato. Ricordo che il comma 1 concerne gli uffici periferici delle dette amministrazioni, che possono essere situate anche in comuni diversi dal capoluogo di provincia. Con la soppressione del comma 2, ripeto, si è fatto un passo indietro.

Per quanto concerne l'articolo 10, le previsioni in esso contenute, relative alle notificazioni degli atti delle pubbliche amministrazioni, sono sicuramente interessanti e positive; forse arrivano un po' in ritardo, ma dobbiamo ammettere che risolveranno non pochi problemi esistenti nelle amministrazioni locali.

Con l'articolo 11 affrontiamo le questioni, forse più interessanti, di funzionamento degli organi collegiali degli enti locali. Al riguardo, non possiamo non rimarcare come, a parere nostro, la previsione della semplice maggioranza assoluta per l'approvazione del regolamento di funzionamento dei consigli comunali e provinciali sia insufficiente; se veramente vogliamo garantire le opposizioni, dobbiamo prevedere un *quorum* diverso per l'approvazione di tali strumenti. Del resto, tutti sanno benissimo che la maggioranza

dispone, in un comune con meno di 15 mila abitanti, del 66 per cento dei consiglieri e, in un comune con più di 15 mila abitanti, del 60 per cento dei consiglieri; conseguentemente, con la norma in esame la maggioranza consiliare potrebbe approvare un regolamento di funzionamento a propria misura, il che, a parere nostro, non rappresenta il massimo della correttezza, soprattutto nei rapporti con le diverse forze di opposizione.

Quando ero presidente della commissione della provincia di Bergamo — anche ora sono consigliere provinciale — che si occupava di questioni regolamentari e statutarie, abbiamo dibattuto diverse volte su tale questione. Credo sia importante, allora, elevare il detto *quorum* portandolo, per la prima o per le prime due votazioni, almeno a due terzi, perché in tal modo si riuscirebbe a coinvolgere maggiormente le opposizioni, recependo le loro istanze; si tratta, in sostanza, di una questione di democrazia.

Sempre con riferimento all'articolo 11, sottopongo all'Assemblea un dubbio che mi è sorto e che non mi è stato fugato dalle persone alle quali lo ho già prospettato. Infatti, il comma 6 di tale articolo, nel prevedere che « il presidente del consiglio comunale o provinciale assicura un'adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari e ai singoli consiglieri sulle questioni sottoposte al consiglio », contiene una disposizione che appare fumosa e ambigua. Innanzitutto perché non si riesce a capire se questa informazione preventiva debba essere fornita in sede di conferenza dei presidenti di gruppo, dove a volte si discute anche dell'ordine del giorno e dei calendari dei lavori dei vari consigli, oppure se questa informazione preventiva ai gruppi ed ai consiglieri debba essere data anche soltanto prima della votazione finale. Si tratta di una questione che a mio avviso andrebbe chiarita.

Ricordo che in Commissione, soffermandomi sul testo del comma 7, avevo fatto presente che la questione del numero degli assessori non si risolveva — almeno per quanto riguarda le realtà

locali abbastanza piccole — dando la possibilità di avere un assessore in più. Si era allora detto che si sarebbe dovuto specificare alla fine del primo capoverso e che si sarebbero tenuti in considerazione il sindaco e il presidente della provincia. Una previsione, questa, che non abbiamo però trovato nel testo in esame.

Al riguardo, però mi tranquillizza il relatore...

SERGIO SABATTINI, Relatore. L'emendamento lo ha presentato il collega Massa, perché io non potevo farlo. In ogni caso, poi si vedrà in sede di Comitato dei nove.

GIACOMO STUCCHI. Va bene.

Per quanto riguarda il comma 13 dell'articolo 11, in Commissione ho già più volte sottolineato come questa disposizione — la quale era stata richiesta dall'UPI, che voleva dare un distintivo uniforme a tutti i presidenti delle provincie — sia estremamente limitante rispetto alle volontà stesse di questa proposta di riforma della legge n. 142 del 1990. Negli statuti di alcune provincie si prevede già di che colore debba essere la fascia del presidente della provincia; in questi casi si è fatto riferimento ai colori storici della provincia stessa. Noi, oggi, facciamo loro un discorso di questo genere: signori, dovete modificare ciò che avete liberamente deciso perché, pur avendovi dato la facoltà di deliberare sui colori dello stemma del presidente della provincia, da domani sarà di colore azzurro. Non verrà quindi data la facoltà — lo ripeto — di mantenere il colore prescelto negli statuti. Questa può sembrare una questione marginale, ma non lo è, perché rappresenta effettivamente il « succo » del disegno di legge al nostro esame: con esso, infatti, si sbandiera una sorta di autonomia, ma, nella sostanza, si fanno interventi che vanno nella direzione di eliminare quel poco di autonomia che era stata concessa in precedenza. Questa è la contraddizione di fondo con lo spirito che invece dovrebbe essere alla base del provvedimento al nostro esame.

Per quanto riguarda l'articolo 12 ci pare che esso sia un po' superato dai fatti, nel senso che la discussione in Commissione era coincisa con i primi fatti cruenti e travagliati del 1999 verificatisi a Milano; ed allora, si era deciso di trovare questa soluzione in base alla quale il sindaco partecipava alle riunioni previste dalla legge del 1° aprile 1981, n. 121, che riguardano il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Si era deciso di seguire questa strada che ora risulta però essere superata. Infatti, nei giorni scorsi è successo di tutto: si è verificato ad esempio che taluni personaggi, trovati a rubare nelle abitazioni di singoli cittadini, siano stati presi a revolverate. I cittadini sono quindi passati all'autodifesa, perché si sentono abbandonati dallo Stato!

A tale riguardo vorrei precisare che, quando verrà approvata la normativa in esame, le disposizioni dell'articolo 12 non saranno sufficienti a tranquillizzare i cittadini; probabilmente, li lasceranno — spero — indifferenti, senza che la convinzione di essere abbandonati dallo Stato faccia loro assumere atteggiamenti peggiori.

Passo ad un altro punto che riguarda l'articolo 14. Noi siamo convinti che la composizione del collegio dei revisori dei conti nei comuni debba essere disciplinata autonomamente dallo statuto o dal regolamento di contabilità dell'ente. Si detti la disposizione che preveda comunque un revisore dei conti ma si lasci al comune stesso la possibilità di stabilire se il revisore dei conti debba essere un singolo soggetto oppure un collegio composto da due o più soggetti. In sostanza, si tratta di garantire ai cittadini, con l'intervento e la consulenza di questi professionisti, che la pubblica amministrazione spenda i soldi dei cittadini stessi seguendo e rispettando le disposizioni vigenti in materia e con la certificazione che le operazioni effettuate dagli amministratori sono legittime. Ritengo dunque necessario dare facoltà ai consigli comunali di approvare, all'interno dello statuto, una disposizione riguardante il numero dei componenti il collegio dei

sindaci o l'individuazione di un solo revisore nelle realtà più piccole, come già attualmente accade. La previsione della consulenza di un solo revisore potrebbe essere estesa ai comuni fino ai 10 mila o 15 mila abitanti, lasciando però la facoltà di incrementare il numero qualora l'ente ritenesse necessario farlo.

Una questione importante è affrontata nell'articolo 15, che riguarda le aree metropolitane. Noi siamo fortemente contrari a questi articoli e non esprimeremo su di essi un voto favorevole. Vi è una incredibile sovrapposizione di ruoli che, a nostro parere, saranno sicuramente ingestibili così come lo saranno alcune fasi di passaggio, qualora si dovesse approvare questa legge che consente la formazione delle aree metropolitane. Se la strada intrapresa è quella di creare agglomerati amministrativi che sommano il potere di diversi enti locali, forse occorrerebbe compiere uno sforzo ulteriore per introdurre le città-Stato, almeno così ci libereremo di tutto il resto, compreso il peso di uno Stato centralista che opprime chi — come me — fa anche l'amministratore locale.

Le ultime osservazioni riguardano il capo III sulla disciplina e lo *status* degli amministratori locali. Ritengo sia necessario fare un discorso unico e generale. Noi riteniamo giusto che si riveda l'intera disciplina dello *status*, delle funzioni e delle competenze attribuite (mi riferisco alle indennità) ai vari componenti dei consigli, delle giunte, degli IACP (questo punto meno pertinente è stato aggiunto in Commissione), nonché quella dei permessi e dell'aspettativa, perché si tratta di aspetti importanti per chi effettivamente vuole svolgere il proprio ruolo di amministratore al servizio dei cittadini. Purtroppo noi conosciamo, soprattutto nelle piccole realtà, l'esperienza di tanti sindaci o assessori che svolgono le loro funzioni il sabato mattina, il venerdì sera o il lunedì sera. Del resto, le 850 mila lire nette al mese percepite dal sindaco del mio comune di 6 mila e 200 abitanti sicuramente non gli consentono di fare il sindaco a tempo pieno.

Queste, purtroppo, sono realtà che incidono e contano, perché, quando si ricopre la carica di amministratore pubblico, ci si rende conto di avere a che fare con i soldi dei cittadini; pertanto diviene difficile perfino raddoppiare l'indennità, facoltà concessa dalla legge. Noi abbiamo un'amministrazione comunale nella quale, dal 1993 (anno in cui è stata approvata la legge che prevede la possibilità di raddoppiare l'indennità) ad oggi, non si è mai provveduto al raddoppio dell'indennità appunto perché si è ritenuto che fosse altamente impopolare. Quindi, il sindaco di un comune con 6.200 abitanti prende 850 mila lire al mese: contento lui!

Riteniamo che sia necessario dare una giusta ricompensa a tutte le persone che accettano di impegnarsi nelle amministrazioni locali, perché fare amministrazione significa avere tantissimi oneri e problemi da affrontare. A volte si hanno anche onori e soddisfazioni, per esempio se si riesce a risolvere un problema; forse è questa la ragione per cui l'aspetto economico dell'indennità corrisposta passa in secondo piano, almeno per chi crede che fare amministrazione oggi abbia ancora un certo tipo di significato, quello di aiutare i propri concittadini a cercare di risolvere i problemi locali.

PRESIDENTE. Onorevole Stucchi, ha ancora un minuto.

GIACOMO STUCCHI. Signor Presidente, mi avvio alla conclusione: svolte queste considerazioni sullo stato attuale degli amministratori locali e sulle previsioni del progetto di legge in esame, riteniamo che il contenuto di quest'ultimo contenga sicuramente delle innovazioni migliorative. Tuttavia, a nostro avviso, esso deve essere perfezionato in alcune sue parti. In ogni modo, si danno maggiori possibilità agli amministratori locali, che vengono più garantiti per quanto riguarda l'aspetto economico e con riferimento alla questione delle aspettative: si tratta, in sostanza, di consentire agli amministratori di poter svolgere in modo sufficientemente sereno e tranquillo la propria funzione,

sapendo di avere a disposizione il tempo necessario e di non dover sottrarre energie lavorative ad un'altra fonte di reddito, spesso quella primaria nel caso di persone impegnate nell'amministrazione locale che però non possano considerarsi professionisti della politica.

Sostanzialmente, per quanto riguarda il giudizio complessivo sul provvedimento, staremo a vedere quali saranno gli emendamenti approvati dall'Assemblea durante l'esame dei vari articoli ed esprimeremo, articolo per articolo, la nostra posizione favorevole o meno (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

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

GIACOMO GARRA. Signor Presidente, nell'intervenire a nome del gruppo di forza Italia, dico subito che mi soffermerò in particolare sul capo I del provvedimento, che attiene alla revisione dell'ordinamento delle autonomie locali. Le considerazioni che svolgerò sono sicuramente noiose ma spero in qualche misura utili alla migliore veste giuridico-formale della proposta al nostro esame. Non a caso, peraltro, la legislazione comunale e provinciale è stata sovente ritenuta l'archetipo del diritto pubblico. All'articolo 1, merita una sottolineatura il comma aggiunto dalla Commissione al testo approvato dal Senato: l'articolo 4 della legge n. 142, al comma 2, stabiliva le materie disciplinate dagli statuti dei singoli enti locali. Il comma 1 dell'articolo 1 amplia il novero delle predette materie statuendo che anche la previsione delle forme di garanzia e di partecipazione della minoranza costituisce oggetto disciplinato dagli statuti. Si badi bene che si parla di partecipazione della « minoranza » e non già di partecipazione « delle minoranze »; se si tratta di un lapsus è, a mio giudizio, un lapsus freudiano: alla locuzione adoperata è sottesa la visione bipolare della vita politica nella quale esistono una maggioranza legittimata ad amministrare ed una minoranza alla quale devono

essere garantite non solo le possibilità di controllo efficace sul ruolo svolto dalla maggioranza, ma, in taluni ambiti stabiliti dagli statuti, anche la partecipazione all'attività svolta dall'ente locale.

Sul piano delle fonti del diritto, a mio giudizio, l'emendamento al comma 2 dell'articolo 1 ha creato e creerà problemi interpretativi ed attuativi; esso è stato approvato dalla Commissione ed aggiunge al testo approvato dal Senato della Repubblica un'apposita disposizione del seguente tenore: « La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono il limite inderogabile per l'autonomia normativa degli enti locali ».

Sul tenore della disposizione in parola non sollevo obiezioni, ma non riesco a comprendere come tale emendamento, approvato in Commissione, si possa conciliare con il testo della parte prima del comma 2. Se esiste un limite inderogabile per l'autonomia normativa degli enti locali, infatti, non si riesce a comprendere come le disposizioni statutarie precedentemente in vigore possano restarlo per 120 giorni, così come risulta dal testo approvato dalla Commissione affari costituzionali. Per uscire dal vicolo cieco nel quale verrà a trovarsi l'interprete, occorre evidenziare che il tenore del testo approvato dal Senato confligge con quello approvato dalla suddetta Commissione; a questo punto l'unica via di uscita, a mio avviso, è quella che ho indicato in un emendamento che ho presentato. Mi esimo dal leggere il testo di quest'ultimo, ma non dal pregare il relatore, onorevole Sabattini, di prestare ad esso attenzione perché credo che altrimenti l'antiteticità della prima parte del testo rispetto alla seconda non potrà non creare complicazioni nell'applicazione della legge. Essendo le disposizioni statutarie degli enti locali fonti secondarie del diritto, è fuor di dubbio che il sopravvenire di leggi statali, che pongano limiti inderogabili per l'autonomia statutaria, renda illegittime le disposizioni statutarie incompatibili con la

legge statale sopravvenuta. Il testo dell'articolo 1, comma 1, che proviene dal Senato, invece, fa obbligo a comuni e province di adeguare entro 90 giorni le norme dei propri statuti alle leggi generali della Repubblica, che modificano i principi di cui al comma 2 dell'articolo 4 della legge n. 142 del 1990; nel contempo, però, il testo emendato dalla Commissione lascia in vigore per 120 giorni le disposizioni statutarie divenute incompatibili con la legislazione sopravvenuta. Evitiamo una soluzione così palesemente pasticciata e che non trova un valido correttivo nel testo all'esame dell'Assemblea.

Sul punto desidero richiamare l'attenzione del relatore perché, nel caso di impugnativa di disposizioni statutarie viziate da illegittimità sopravvenuta, il ricorrente avrebbe buon gioco e l'ente locale si troverebbe esposto da parte del giudice amministrativo a pronunce di annullamento delle disposizioni statutarie o di quelle divenute incompatibili con le leggi della Repubblica sopravvenute, specie ove queste abbiano posto limiti inderogabili alla potestà statutaria dell'ente locale.

A prescindere dal contenzioso, il prevedere che determinate norme statutarie vengano a trovarsi per un arco temporale di 120 giorni in una sorta di limbo ripugna sul piano logico, ancor prima che sul piano giuridico.

Mi sono soffermato su alcuni aspetti della questione in argomento per l'importanza che essa riveste nell'ambito di una ordinata collocazione ed armonizzazione fra fonti primarie e secondarie del diritto.

Passando ad un'altra disposizione, la Commissione affari costituzionali — credo giustamente — ha condiviso la scelta del Senato in tema di condizione di esecutività degli statuti. Secondo il testo vigente dell'articolo 4, comma 4, della legge n. 142, gli statuti vanno pubblicati sia nell'albo pretorio dell'ente, sia nel bollettino ufficiale della regione, oltre che trasmessi al Ministero dell'interno per essere inseriti nella raccolta ufficiale degli statuti. In base al comma 3 dell'articolo 1 approvato dalla Commissione, invece, l'en-

trata in vigore dello statuto avrà luogo non più nel trentesimo giorno dalla sua pubblicazione nel bollettino ufficiale della regione, bensì decorsi trenta giorni dalla sua affissione all'albo pretorio dell'ente.

È senz'altro utile che l'entrata in vigore dello statuto non sia più condizionata alla sua pubblicazione nel bollettino della regione, che può tardare anche di parecchio, ma soltanto al decorso di trenta giorni dalla sua pubblicazione nell'albo pretorio. Al riguardo nessun nocumento ne deriverà all'affidamento dei terzi, tenuto presente che la pubblicazione nel bollettino rimane obbligatoria, ancorché non più condizionante, e che, comunque, la conoscibilità dello statuto è garantita sia dal suo inserimento nella raccolta ufficiale tenuta dal Ministero dell'interno, sia dalle disposizioni cogenti di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Infine, l'ultimo comma dell'articolo 1 riporta un piccolo, ma importante ritocco al testo dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 142, secondo il quale le consultazioni relative ai referendum previsti dallo stesso articolo 6 devono riguardare materie di « esclusiva » competenza locale e non possono aver luogo in coincidenza con altre operazioni di voto. Forse sarebbe stato preferibile sostituire l'intero testo del comma 4 dello stesso articolo 6, nel senso sia di eliminare la locuzione « esclusiva » — su ciò siamo d'accordo —, sia di aggiungere, alla fine dello stesso comma, le parole: « salvo si tratti di referendum di interesse comunale o provinciale ». Comunque, alla formulazione del comma 5 dell'articolo 1 non abbiamo presentato proposte emendative: sarebbe stata possibile una più razionale collocazione, ma, nella sostanza, il problema è risolto.

Passo ora all'articolo 2 del testo approvato in Commissione, che reca la significativa rubrica: « Ampliamento dell'autonomia degli enti locali ».

Il comma 1 dell'articolo 2 sostituisce il testo dell'articolo 2 della legge n. 142 non solo con l'affermazione solenne, secondo la quale le comunità locali — ossia i comuni e le province — sono autonome,

ma anche nel senso della ridefinizione dell'ente comune (vedasi il comma 2 dell'alinea) e dell'ente provincia (vedasi il comma 3 dell'alinea).

Al comma 4 dell'alinea è ribadita l'autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché l'autonomia impositiva e finanziaria degli stessi enti, sempre nell'ambito delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

Rilevanti sono poi le affermazioni relative ai principi di sussidiarietà istituzionale e sociale che si rinvencono, rispettivamente, nel primo e nel secondo periodo del testo del comma 5 dell'alinea. Pur condividendo nella sostanza l'innovazione di cui all'ultimo comma dell'articolo 2 della legge n. 142 del 1990, come sostituito dal comma 1 dell'articolo 2 del testo al nostro esame, ho presentato un apposito emendamento che riscrive il testo del medesimo comma, tenuto presente che, nella sovrapposizione dell'aggiunta apporata dalla Commissione al testo più stringato approvato dal Senato, il lessico che ne è scaturito — e non solo quello, naturalmente — presenta, a mio parere, qualche disarmonia. Ritengo al riguardo utile che il concetto di sussidiarietà nella sua accezione verticale venga sostituito dalla locuzione « sussidiarietà istituzionale »; è altresì utile che lo stesso termine polisenso « sussidiarietà » venga sostituito dalla locuzione « sussidiarietà sociale », allorché si intende mettere a fuoco il rapporto tra il comune e i corpi sociali operanti nell'ambito del suo territorio.

Ciò posto, mi permetto di richiamare ancora una volta la cortese attenzione del relatore sull'opportunità che il mio emendamento al riguardo possa trovare accoglimento.

Qualche problema di ordine sostanziale pone, invece, la scelta del relatore favorevole alla soppressione della lettera *d*) del comma 2 dell'articolo 2 approvato dal Senato. Nel testo del Senato figura, infatti, la lettera *d*), che, dopo il comma 7 dell'articolo 3 della legge n. 142, ha aggiunto un comma 7-*bis*, volto a consentire l'alienabilità dei beni di interesse storico,

culturale ed artistico nei soli casi nei quali non ne derivi danno alla conservazione dei beni medesimi.

Essendo in disaccordo con la soluzione soppressiva della ricordata lettera *d*), ho presentato un emendamento che consente l'alienazione dei beni storici ed artistici (ho eliminato il riferimento ai beni culturali perché mi sembra che le categorie fondamentali siano quelle relative ai beni storici ed artistici) di comuni e province quando non ne derivi danno alla conservazione dei beni culturali in parola. Si pensi al trasferimento di un immobile storico dall'ente locale ad una fondazione pubblica o privata: in quel caso non avremmo alcuna preoccupazione che la conservazione sia assicurata.

Passando all'articolo 3 approvato dalla Commissione, dico subito che dal testo dell'articolo 6 della legge n. 142 si poteva evincere che solamente i comuni, e non anche le province, erano i destinatari delle relative disposizioni sulla partecipazione popolare. Senonché dalla lettera *d*) del comma 1 dello stesso articolo 3, come approvato dal Senato ed emendato dalla Commissione affari costituzionali, si evince che i referendum possono essere non solo di interesse comunale ma anche provinciale. Ciò posto, ho presentato un emendamento sostitutivo della lettera *a*) del comma 1 a seguito del quale al comma 1 dell'articolo 6 della legge n. 142 si aggiungono alle parole « i comuni » le parole « e le province », oltre che sostituire le parole « dei cittadini » con la parola « popolare », come si legge alla lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 6, nel testo approvato dal Senato.

Con riferimento all'articolo 3, va ribadito che la lettera *d*) del comma 1, nel testo votato dal Senato, aveva previsto la possibilità che i referendum degli enti locali avessero luogo in concomitanza con altre votazioni referendarie. Il testo votato dalla Commissione affari costituzionali — si veda la nuova formulazione della lettera *d*) — ha invece limitato la possibilità di indizione di referendum localistici solo in concomitanza con altri referendum di interesse comunale o provinciale.

Evidentemente — al riguardo chiedo chiarimenti al relatore — non è sembrato opportuno che, nella stessa giornata nella quale il corpo elettorale è chiamato a referendum di interesse nazionale o anche regionale, gli elettori di un comune o di una provincia siano chiamati a votare anche per referendum di interesse localistico; questa è la conclusione cui devo giungere.

Intendo proseguire l'analisi così particolareggiata delle disposizioni del capo I anche in riferimento all'articolo 4, avente per oggetto l'azione popolare, i diritti di accesso e di informazione dei cittadini. Non mi occuperò invece dell'articolo 5 recante interventi per lo sviluppo delle isole minori, dell'articolo 6 che disciplina *ex novo* la fusione dei comuni, dei municipi nonché l'unione di comuni (poiché ne ha già parlato il collega Valducci) né mi occuperò delle comunità montane la cui nuova disciplina è dettata dall'articolo 7. Quanto al decentramento subcomunale, mi limito ad evidenziare per brevità che il testo dell'articolo 8 all'esame dell'Assemblea è quello già votato dal Senato. Analogamente non mi soffermerò sul testo dell'articolo 11 introdotto dalla Commissione e che non era compreso nel testo approvato dal Senato. Esso ha attinenza con la notificazione degli atti delle diverse pubbliche amministrazioni.

Tornando all'articolo 4 del testo all'esame dell'Assemblea, va subito evidenziato che il Senato ha corretto e migliorato, alla lettera *a*) del comma 1, il testo del comma 1 dell'articolo 7 della legge n. 142 del 1990, che aveva limitato l'ambito di operatività dell'azione popolare ai soli giudizi da attivare avanti al giudice amministrativo (ossia avanti al TAR ed al Consiglio di Stato). Invero il testo novellato consente che ciascun elettore possa far valere in giudizio le azioni ed i ricorsi che spettano all'ente locale, sia che si tratti di agire avanti al giudice amministrativo sia che si tratti di azionare un giudizio avanti all'autorità giudiziaria ordinaria.

Pur condividendo la scelta nel senso dell'ampliamento degli ambiti dell'azione

popolare, ho comunque presentato un emendamento volto ad evitare che in sede interpretativa la locuzione «ciascun elettore» possa essere ampliata ed ho specificato che la facoltà di agire compete a ciascun elettore comunale a tutela dei diritti e degli interessi, la cui titolarità compete al comune. È un emendamento sul quale mi permetto di richiamare l'attenzione del relatore Sabattini.

Giova evidenziare che l'attore popolare non si configura come un sostituto processuale, figura questa prevista dall'articolo 81 del codice di procedura civile, che però viene consentita dal codice di rito nei soli casi espressamente previsti dalla legge. Si precisa infatti che l'attore popolare, il *quisque de populo* della tradizione romanistica, è un soggetto che si avvale di un istituto di democrazia diretta ed esercita l'azione popolare e con ciò agisce in difesa di un interesse suo proprio.

La lettera *b)* del comma 1 attenua il grave principio posto dal comma 2 dell'articolo 7 della legge n. 142 del 1990, secondo il quale le spese del giudizio dovrebbero essere, in ogni caso, a carico di chi ha proposto l'azione popolare; nel testo novellato, il rigore di detto principio viene attenuato nel caso in cui il comune abbia aderito all'azione o ai ricorsi proposti dall'attore popolare, ipotesi questa nella quale la condanna alle spese di causa può essere posta a carico del comune interventore.

Dal testo del comma 1 dell'articolo 4 votato dal Senato, la Commissione affari costituzionali della Camera ha giustamente espunto la lettera *c)*, che aveva posto a carico dell'attore popolare l'onere di un deposito forfettario di lire 100 mila, da effettuarsi al momento dell'iscrizione al ruolo del ricorso o della citazione del *quisque de populo*: in un certo senso l'onere creava una sorta di *solve et repete* che avrebbe appesantito l'esercizio dell'azione popolare; concordiamo, quindi, con la scelta della Commissione.

L'articolo 4, al comma 2, prevede il diritto di accesso nei confronti delle pubbliche amministrazioni; diritto che viene esteso nei confronti delle autorità di

garanzia e vigilanza, ma che dovrà essere esercitato secondo l'ordinamento di ogni singola autorità di garanzia e vigilanza.

Importanza rilevante assume, infine, il comma 3 dell'articolo 4 del testo al nostro esame: va premesso che la legge 8 luglio 1986, n. 349, individua le associazioni di protezione ambientale abilitate anche ad intervenire davanti al giudice nei giudizi per danno ambientale; attribuisce, però, alle medesime associazioni la potestà di ricorrere soltanto avanti al giudice amministrativo per l'annullamento di atti amministrativi illegittimi in materia ambientale.

Adesso l'articolo 4, comma 3, estende la potestà di tali associazioni di protezione ambientale ad agire in giudizio avanti al giudice ordinario per il risarcimento del danno arrecato per fatto ambientale alle pubbliche amministrazioni interessate.

Signor relatore, forse un miglior coordinamento del testo del comma 3 dell'articolo 4 (che consente l'azione di risarcimento a prescindere dall'inerzia del comune o della provincia danneggiata) con gli articoli 33, 34 e 35 del recente decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, e del recentissimo decreto legislativo correttivo 29 ottobre 1998, n. 387, non sarebbe stato un fuor d'opera, tenuto presente che per il danno ambientale provocato dalle attività urbanistiche ed edilizie è adesso prevista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e la competenza di detto giudice a disporre anche il risarcimento del danno ingiusto. Non ho presentato al riguardo un emendamento: valuti il relatore se intenda attivare la propria potestà emendativa per meglio rapportare questa disposizione con quelle del decreto legislativo n. 80 e del decreto legislativo correttivo n. 387.

Una volta vagliate le tematiche di cui all'articolo 4 del testo all'esame dell'Assemblea, passo all'articolo 11. Detto articolo, corrispondente all'articolo 10 del testo votato dal Senato, ribadisce quanto già previsto dall'articolo 31, comma 1, della legge n. 142 del 1990 circa l'ambito della disciplina dettata dal regolamento

interno del consiglio comunale che — secondo l'emendamento approvato dalla Commissione — va approvato a maggioranza assoluta.

L'articolo 31 citato viene, altresì, integrato con l'aggiunta di un comma 1-bis, che prevede l'autonomia funzionale ed organizzativa del consiglio comunale e di quello provinciale; autonomia che dovrà trovare la propria disciplina nel regolamento interno che ogni consiglio vorrà darsi, con l'attribuzione all'organo assembleare di proprie risorse.

Il comma 2 dell'articolo 11 del testo all'esame dell'Assemblea prevede, poi, per la presidenza dei consigli comunali dei comuni con oltre 15 mila abitanti, che essi abbiano un proprio presidente e che a presiedere non sia più il sindaco. L'attribuzione della presidenza ad un presidente diverso dal sindaco può, tuttavia, essere espressamente prevista dagli statuti dei comuni al di sotto di 15 mila abitanti.

Quanto al comma 7 dello stesso articolo 11, vi si prevede un numero di assessori che non può superare il terzo dei consiglieri assegnati al comune. Ho presentato l'emendamento volto a ridurre il massimale del numero degli assessori. Esprimo al riguardo il parere che esso sia elevato (ricordiamoci il noto aforisma *todos caballeros*), ritenendo che il numero ordinario degli assessori stabilito in sede statutaria sarà verosimilmente fissato nella predetta misura massima: è questo il mio timore, manifestato d'altronde durante i lavori della commissione anche dal sottosegretario Vigneri.

Quanto, poi, al comma 5 dell'articolo 11, reputo corretto che la possibilità di richiedere la convocazione dei consigli, attribuita alla minoranza consiliare ed al sindaco, non riguardi soltanto i consigli comunali, ma sia estesa anche a quelli provinciali.

Faccio appena un cenno al comma 6 dell'articolo 11, che demanda agli statuti ed ai regolamenti la disciplina dell'attività di controllo che compete ai consigli sull'attuazione degli obiettivi programmatici, sull'efficienza della gestione, sull'organizzazione dei servizi e sulla contabilità

relativa alla gestione delle entrate e delle spese. L'ultimo comma dello stesso articolo 11 conferisce infine ai sindaci, per casi di emergenza, la possibilità non solo di modificare gli orari di apertura dei pubblici esercizi, ma persino di stabilire gli orari di apertura al pubblico di uffici pubblici diversi da quelli comunali, ubicati nel territorio del comune.

Uno dei punti di maggiore contrasto emersi in Commissione tra maggioranza ed opposizione ha riguardato l'inserimento o meno nel testo delle modifiche alla vigente disciplina di disposizioni novelle in tema di composizione e di funzionamento del comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, organismo previsto dall'articolo 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121, il quale ha natura consultiva ed è presieduto dal prefetto. Il testo dell'attuale articolo 12, che modifica il corrispondente articolo 11 dell'atto Senato, non ci appare appagante: abbiamo pertanto proposto alla Commissione un testo alternativo, che questa ha respinto e che ripresentiamo all'esame dell'Assemblea, nel quale si prevede che ai comitati in argomento partecipino non solo i sindaci dei comuni capoluogo, ma anche i presidenti di provincia. Fin d'ora chiediamo al relatore, onorevole Sabattini, di voler riesaminare la sua posizione contraria su tale nuova formulazione dell'articolo 12 da noi proposta: è questo uno dei punti decisivi ai fini dell'atteggiamento che il gruppo di forza Italia terrà in sede di voto finale sul testo in esame. Riteniamo che nel quadro dell'azione sinergica dello Stato e dei comuni capoluogo contro le attività malavitose i sindaci di detti comuni, e quelli delle grandi città in particolare, debbano svolgere un ruolo importante, mentre finora esso è stato del tutto secondario.

Tralascio di affrontare le tematiche relative all'autonomia organizzativa ed all'ordinamento del personale, la cui disciplina è dettata dall'articolo 13; tralascio altresì di analizzare l'articolo 14, relativo ai contratti.

Quanto al capo II del disegno di legge in esame, recante modifiche alla legge n. 142 in materia di aree e città metro-

politane, l'articolo 15 del testo approvato dalla Commissione, dopo aver dettato la definizione di area metropolitana, attribuisce al Governo centrale poteri sostitutivi nei confronti delle regioni inadempienti. Merita di essere sottolineato un aspetto, che nel testo dell'articolo 17 della legge n. 142 novellato dal Senato non era stato affrontato. La Commissione ha aggiunto a tale articolo 17 un comma 3 che fa salve le città metropolitane e le aree metropolitane disciplinate da leggi delle regioni a statuto speciale, come è il caso della regione siciliana, che ha a suo tempo previsto l'istituzione delle aree metropolitane di Palermo, Catania e Messina. Lo stesso articolo 15 del testo in esame ha riscritto l'articolo 18 della legge n. 142 sulle cosiddette città metropolitane. Giova sottolineare che il comma 6 di tale articolo 18, novellato dal Senato, prevede che nel caso di città metropolitane non coincidenti con le attuali province si possa dar vita ad una nuova provincia comprendente i territori dei comuni interessati facenti parte del territorio provinciale e che verrebbero esclusi da quello della città metropolitana. Orbene, la Commissione affari costituzionali della Camera ha integrato all'unanimità il testo dello stesso comma approvato dal Senato nel senso di prevedere che le regioni a statuto speciale uniformino la loro legislazione ai dettami del predetto comma 6 dell'articolo 18.

Ulteriori disposizioni dell'articolo 15 attengono poi alla riformulazione dell'articolo 19 della legge n. 142. Chiudono il capo II le disposizioni transitorie inserite nell'articolo 16 del testo in esame. Ho riproposto all'Assemblea un mio emendamento respinto dalla Commissione, che si riferisce all'articolo 16 e non più all'articolo 17, in ordine al quale mi riservo di intervenire nel prosieguo dei lavori, allorché verranno esaminati dall'Assemblea i singoli emendamenti.

In conclusione, non intendo affrontare le tematiche di cui al capo III che sono state oggetto dell'intervento del collega Valducci. Preannuncio fin da adesso la posizione di attesa del gruppo di forza Italia interessato a vedere se il relatore

prima ed il Governo poi intendano accogliere le proposte delle opposizioni. Mi riferisco in particolare a quelle relative al tema del ruolo dei sindaci dei comuni capoluogo in seno ai comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Noi attendiamo fiduciosi, anche se devo dare atto al relatore, onorevole Sabattini, che lo spirito mi sembra sia di collaborazione.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Nardini. Ne ha facoltà.

MARIA CELESTE NARDINI. Signor Presidente, le domande e le richieste rivolte dai cittadini e dalle comunità amministrative ai comuni ed all'intero sistema delle autonomie locali diventano sempre più pressanti, numerose e specifiche. La capacità di risposta, al di là della stessa buona o cattiva amministrazione, è sempre più deludente ed inadeguata. Ciò perché a quell'aumento di domanda fanno riscontro una situazione ed una condizione degli enti locali assai confuse relativamente ai compiti, alle funzioni ed alla disponibilità in risorse umane ed economiche degli stessi.

Tutto ciò comporta, naturalmente, scarsissima chiarezza sugli obiettivi, sulle modalità e sulle possibilità operative, confusione grandissima e limiti operativi e gestionali, al di là di strumentalizzazioni e di posizioni in qualche caso non solo non condivisibili, ma addirittura preoccupanti (mi riferisco, ad esempio, alla ventilata questione del mantenimento dell'ordine pubblico attraverso l'attività dei sindaci).

A tutto ciò si è arrivati perché, negli ultimi 15-20 anni, abbiamo assistito ad un decentramento di poteri e di funzioni di carattere politico a cui ha, però, fatto riscontro un accentramento di carattere finanziario ed una politica di trasferimenti sempre più restrittiva ed inadeguata alle esigenze, anche minime, che bisognava e bisogna soddisfare. Vi è quindi una non rinviabile necessità di definizione e di individuazione di interventi, anche radicali, che mutino alle radici e trasformino l'intero sistema delle autonomie

locali (naturalmente, nelle loro funzioni): un'operazione che conduce allo stravolgimento dello *status quo* a cominciare dal rapporto Stato-autonomie locali.

Il presente provvedimento non risponde a questa esigenza ed è, a nostro parere, un provvedimento senz'anima. Non servono assolutamente a nulla operazioni di ingegneria istituzionale quale, ad esempio, l'accorpamento dei comuni visto come un grimaldello importante per la semplificazione politico-economica della vita amministrativa. Forse non ci si rende conto che, ad esempio, con una misura quale quella cui abbiamo accennato — così com'è — i problemi diventano ancora più grossi: vi è la quasi certezza che i piccoli comuni vengano fagocitati e annullati dai più grandi, che si calpestino, con conseguenze gravi, tradizioni e culture radicate e vive.

Sappiamo perfettamente che il problema esiste, ma è necessario intervenire, per avviarlo a soluzione, su altre e più complesse questioni: sul terreno politico-culturale; sulla riqualificazione dei servizi, sulle opportunità amministrative nuove; sulla capacità e sulla facilitazione di politiche di investimento e di riqualificazione della vita amministrativa. Quindi, c'è da ridefinire e riqualificare il ruolo stesso dei comuni e delle municipalità intese non in senso amministrativistico, ma politico, sociale e civile.

Stessa logica c'è, per esempio, nella parte del provvedimento che concerne le comunità montane, che — lo sanno tutti — andrebbero interamente reinventate e reindividuate prima che sia assegnato loro un qualsiasi ruolo, in molti casi doppione di altri enti o di altri livelli di sistema della autonomie; oppure in quella riguardante i consorzi di comuni, sui quali manca una pur minima chiarezza e che, stando così le cose, sono oggettivamente destinati a restare lettera morta, nuova araba fenice da invocare di fronte a nuovi ed ulteriori difficoltà e ritardi. Fino ad arrivare al capo riguardante le aree metropolitane: una storia veramente infinita, alcune volte inaccettabile. In questi anni c'è stata una legge istitutiva assolutamente

e colpevolmente inapplicata; vi sono state pressioni per accelerare o decelerare o bloccare, contropressioni, petizioni astratte di principio, emendamenti e dibattito anche nell'ultima Commissione bicamerale per la riforma della Costituzione, fino al valzer grottesco e ridicolo di questo disegno di legge in discussione: prima c'è, poi non c'è, poi ritorna, poi sparisce e adesso ricompare, ma domani che sarà?

Quindi noi teniamo alle aree metropolitane e diciamo che ci devono essere anche, se non altro, per rispondere ad un'esigenza giusta e reale del movimento autonomistico. E quando diciamo questo, nello stesso momento vogliamo dire che bisogna rapidamente applicare la legge obbligarci, in qualche modo, coloro che devono applicare la legge a farlo: a cominciare dalle regioni (e in qualche modo anche dal Governo), alle quali non possono più essere concessi alibi, anche introducendo veri e cogenti poteri sostitutivi; bisogna definire con assoluta chiarezza modalità, tempi e soprattutto funzioni (non solo e non prioritariamente, al limite, relativamente a quelle del sindaco-capo) con la più assoluta consapevolezza e disponibilità culturale e materiale a ridefinire i rapporti tra i vari livelli istituzionali (Stato-regioni-comuni) con tutto ciò che questo può comportare a cominciare dal ruolo (al di là del merito su cui non vogliamo adesso entrare) dello stesso ente-provincia anche in rapporto ad altri elementi di valutazione e di definizione, a cominciare dalla grande questione del federalismo fiscale.

C'è un problema decisivo e centrale che non può essere affrontato — o non affrontato — come è in questo disegno di legge: la funzionalità dei comuni, delle province e dell'intero sistema delle autonomie locali, affinché non siano ridotti a puri « assessorifici », ma sappiano e abbiano fino in fondo certezza di poteri, di competenze, di diritti e di doveri. Questo sia « a salire » nei confronti dello Stato, sia « a scendere » verso i cittadini, gli amministratori, le loro forme di aggregazione e di associazione per restituire ad

essi la « voglia di impegnarsi », affinché, insomma, ci siano certezze da parte di tutti su cosa si può fare, su cosa si deve fare, su cosa ci si può aspettare.

Diamo atto che nel disegno di legge c'è un passo avanti relativo allo *status* degli amministratori locali ai quali, a tutti i livelli, viene non garantita, ma, per lo meno, realmente prevista con fermezza (non nel senso del diritto costituzionale, naturalmente, già esistente) la possibilità di svolgere in modo migliore rispetto ad oggi il proprio lavoro di amministratore pubblico. Ma è solo un primo timido passo a fronte dei tanti altri che è necessario fare con la massima urgenza.

Vi è, infine, la parte riguardante l'anagrafe degli amministratori locali. Se l'intento è quello di tentare di colpire e impedire la corruzione e gli aspetti degenerativi — che pure ci sono — del modo di amministrare e governare da parte di alcuni, ci sembra che la normativa proposta sia molto al di sotto dei bisogni e delle necessità reali. Una normativa, quella proposta, assai vaga, piena di buchi, quasi un muro di gomma. La cogenza delle norme è tutt'altra cosa, ed è ad essa che sempre e in qualsiasi caso bisogna fare riferimento.

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

NUCCIO CARRARA. Vorrei innanzitutto iniziare con alcune considerazioni di carattere generale, osservando che mentre il Senato ha fatto un buon lavoro eliminando un po' di materiale spurio dal provvedimento in esame, la Camera non ha fatto altrettanto, anzi ha eliminato del materiale molto utile contenuto nel provvedimento.

Cercherò di essere più chiaro al riguardo. Il Senato, ad esempio, ha ritenuto che il provvedimento, nella sua versione originaria, fosse un po' appesantito da norme che avrebbero potuto trovare una migliore collocazione altrove; ha quindi eliminato tutto ciò che riguardava la regolamentazione dell'esercizio dei servizi pubblici locali, le norme sulle aziende

pubbliche locali, le modifiche alla disciplina per l'elezioni dei sindaci, le norme riguardanti la durata degli organi elettivi comunali e provinciali e le norme relative alle modifiche sullo svolgimento delle elezioni amministrative. Da questo punto di vista credo che il Senato abbia fatto un buon lavoro.

Tuttavia, nella versione oggi al nostro esame, il provvedimento non ha i caratteri dell'organicità. Se poi lo si volesse inserire in un più ampio processo iniziato dall'allora ministro Bassanini, tendente a semplificare le norme in materia di amministrazione locale, anziché di fronte ad una semplificazione ci troveremmo di fronte ad una complicazione.

Per il resto, se ci si mette nei panni di un sindaco che deve realmente amministrare una comunità al di là della fumosità e della genericità delle norme e dei buoni principi talvolta espressi nelle norme stesse, alla fine ci si accorge che gli amministratori non hanno in realtà più poteri di quelli che avevano nel passato, né più risorse di quelle di cui disponevano e che tutto il sistema delle amministrazioni locali risulta più complesso e appesantito.

Il punto di riferimento normativo di partenza è, ovviamente, la legge n. 142 del 1990: una buona legge, soprattutto rispetto a quella oggi al nostro esame. Essa conteneva sicuramente aspetti problematici che hanno avviato l'appesantimento della pubblica amministrazione divenuta via via più complessa, ma aveva il vantaggio di essere chiara e di individuare e di perimetrare i meccanismi della gestione amministrativa. Insomma, da un lato rendeva più complessa l'intera macchina amministrativa, dall'altro era molto puntuale nell'indicare norme e soluzioni a problemi concreti che si sarebbero in seguito posti. Entriamo nello specifico: una volta si era di fronte ad istituti che sono ormai nella coscienza di tutti quali la regione, la provincia e i comuni; dopo l'approvazione della legge n. 142 il sistema non è stato più così semplice. Sono nate le comunità montane, le aree metropolitane, le unioni dei comuni ed altri organismi si sono

aggiunti a quelli già esistenti. Nel provvedimento al nostro esame altri se ne aggiungono quali, ad esempio, le comunità isolate, e assumono ancora più forza e concretezza organismi prima considerati minori che diventano più visibili rischiando di appesantire la macchina dell'ordinamento complessivo dell'amministrazione locale. Mi riferisco ai municipi, alle circoscrizioni e ad altre forme di decentramento per i comuni che hanno oltre 300 mila abitanti.

A questo punto è giusto che io svolga una considerazione di carattere più generale: personalmente non sono innamorato dei sistemi semplici anche perché è evidente che procediamo verso sistemi sempre più complessi in cui interagiscono più soggetti. Ma i sistemi complessi hanno più bisogno rispetto ai sistemi semplici di norme chiare ed efficaci che li mettano in grado di funzionare. Ad esempio, il provvedimento al nostro esame non dirime i dubbi circa la sovrapposizione dei poteri e il sottosegretario Vigneri l'ha sottolineato quando ha giustamente detto che le aree metropolitane — anzi, se non vado errato, il riferimento era alle unioni dei comuni — rischiano di avere poteri e funzioni sovrapponibili a quelle della provincia.

La stessa cosa può dirsi — lo abbiamo già visto — per l'unione dei comuni.

Un'altra osservazione da fare, partendo da un diverso punto di vista, è che l'obiettivo della norma che mirava e mira, nello spirito della legge n. 142, ad accorpare i comuni semplificando il sistema di finanza locale e, quindi, creando risparmi con ovvie e positive ricadute sugli utenti, non è stato raggiunto. Questo perché si cambia la forma e, quindi, si creano dei « contenitori » che raccolgono più comunità, ma queste al loro interno hanno una propria autonomia e continuano a sopravvivere. Ci si deve allora chiedere se, oltre alla sovrapposizione di competenze, non si vada incontro ad un aggravio di spese. Dunque, se queste operazioni avvenissero a costo zero, sarebbero auspicabili ed andrebbero incontro anche alle esigenze di tutti i cittadini. Se però questo costo

zero non dovesse realizzarsi, si tratterebbe di operazioni che sarebbe meglio evitare. Penso, ad esempio, al caso di fusioni in cui sopravvivano municipi con propri organismi (tra l'altro oggi non definiti mentre erano ben delineati nella legge n. 142).

A proposito dei municipi voglio leggere, caro Sabattini, la norma come era stata formulata: « Lo statuto del comune regola l'elezione, contestualmente al consiglio comunale, di un prosindaco e di due consultori da parte dei cittadini residenti nel municipio sulla base di liste (...) ». Si danno quindi anche indicazioni sull'elezione e sugli organi che compongono i municipi. Si stabilisce poi che sono organi dell'unione il consiglio, la giunta ed il presidente: quindi organismi che, sostanzialmente, continuano a vivere di vita propria e che hanno i costi che già avevano. Non mi pare dunque che si vada verso la semplificazione e verso il risparmio. Anche questo, pertanto, ritengo sia un obiettivo mancato. Si potrebbe scendere ancor più nei particolari, ma preferirei scorrere le norme al nostro esame.

Abbiamo visto che, tutto sommato, la fusione cambia molto poco anche in termini di costi e di efficienza dell'attività amministrativa. Altro aspetto collaterale — che, per la verità, a noi sembra preoccupante — è che laddove la legge n. 142 introduceva comunque norme chiare, oggi ci troviamo di fronte a previsioni fortemente generiche. Mi riferisco, ad esempio, all'elezione degli organi assembleari o di gestione. Non c'è un principio ispiratore che orienti tutta la normativa nel suo procedere. Il presidente della comunità montana, ad esempio, è scelto tra i membri dei consigli che partecipano a quella stessa comunità; il presidente dell'area metropolitana — se non vado errato — viene nominato con altri criteri e il presidente dell'unione è scelto tra i sindaci e non tra i consiglieri. Abbiamo dunque una completa diversità ed una farraginosità di procedure; non c'è un unico criterio di base che possa ispirare la formazione degli organi elettivi, ma si demanda sempre tutto allo statuto ed ai

regolamenti interni, operazione questa forse encomiabile sotto il profilo del federalismo.

Non credo però che i cittadini possano trarne vantaggio perché si rischia lo stato confusionale e di non avere procedure omogenee. Inoltre, non sempre è previsto che si debba procedere ad elezioni a suffragio universale perché possono addirittura aversi elezioni indirette, come in qualche caso è stabilito, togliendo quindi al cittadino elettore la possibilità di esprimere gli organi di vertice degli enti che si costituiscono attraverso la fusione di altre comunità di dimensioni più piccole.

L'altro punto che mi sembra preoccupante — vengo così alle osservazioni svolte inizialmente al Senato e alla Camera — è che il Senato aveva previsto meccanismi di tutela per le opposizioni all'interno delle amministrazioni locali, meccanismi che sono letteralmente crollati.

Riteniamo che, quando si approvano norme di questo tipo, non bisogna pensare soltanto alla gestione pura e semplice della cosa pubblica, ma anche al fatto che la gestione è preceduta da un momento politico e si deve basare sul consenso, che non è mai totale né può essere totalitario; occorre anche verificare la quantità del consenso e del dissenso. A coloro i quali non gestiscono direttamente la cosa pubblica devono essere forniti gli strumenti per controllare come la cosa pubblica viene gestita e amministrata. Ad esempio, l'articolo 12 del testo approvato dal Senato, ora soppresso, già nel titolo recitava: «Materie regolate dagli statuti degli enti locali»; alla lettera *b*), poi, tale articolo prevedeva «la designazione, da parte delle opposizioni, della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia», un principio, credo, ampiamente condiviso all'interno delle due Camere.

Tale principio, però, è stato cassato, come quello successivo contenuto nella lettera *c*) dello stesso articolo 12, dove si faceva riferimento al «potere di informazione dei consiglieri anche mediante la nomina di una rappresentanza dei gruppi di minoranza negli organi collegiali degli

enti»; anche in questo caso, quindi, si è dimostrata insensibilità verso i diritti delle opposizioni. Avevamo chiesto che venissero quanto meno enunciati i principi per poter elaborare lo statuto delle opposizioni, ma ci accorgiamo che non vi è la volontà della maggioranza di procedere in tale direzione.

L'altro punto che dimostra la validità del mio assunto concerne l'articolo 14, che è stato soppresso. Tale articolo riguardava la composizione del collegio dei sindaci revisori e prevedeva «la presenza di un rappresentante dei gruppi di minoranza»; detto principio a parole era condiviso dall'intero Parlamento ma, al momento della sua applicazione, il Senato ha avuto il buon senso di introdurlo, mentre la Camera lo ha soppresso.

Riteniamo che ciò rappresenti un calo di attenzione verso i diritti dell'opposizione e che non faccia onore ai principi della democrazia. Nel momento in cui abbiamo voluto — e abbiamo fatto bene — rafforzare i poteri di chi amministra (il sindaco e la giunta), contemporaneamente avremmo dovuto rafforzare i poteri di controllo, in maniera tale che il potere di gestione venisse esercitato alla luce del sole, sotto i riflettori, nell'interesse dell'intera collettività e non di una parte politica; chi governa, infatti, è comunque espressione di una parte politica che si contrappone ad una o più altre parti che hanno perso le elezioni. Non è scritto da nessuna parte che chi amministra venga poi «folgorato sulla via di Damasco» e immediatamente diventi interprete e possa rappresentare tutta la collettività; se è giusto che chi governa abbia più poteri, è altrettanto opportuno che vi siano altri organismi (i consigli e le assemblee, per esempio) dotati di forti poteri di controllo, in grado di incidere sulla correttezza dell'esercizio della gestione amministrativa.

Un'ultima notazione. È ovvio — e credo che venga dettato dal buon senso — che quando si approvano norme, soprattutto norme che hanno degli effetti sulle tasche dei contribuenti (diciamolo così, ricorrendo ad un'espressione un po' popolare),

bisogna essere molto prudenti. Se da una parte vogliamo ampliare — per la verità non ritengo che ciò sia sbagliato in linea di principio — l'autonomia degli enti locali, dall'altra parte è giusto anche porre dei paletti nell'interesse del cittadino contribuente. Molto spesso poi dimentichiamo che gli enti locali non sono tutti uguali in ordine alla popolazione e soprattutto alle risorse, perché non tutti gli enti locali sono uguali in termini territoriali, economici e via dicendo; non possiamo quindi applicare la stessa filosofia, come è avvenuto fino ad oggi, per i comuni di piccole dimensioni e per quelli di grandi dimensioni. Nella realtà dell'amministrazione, infatti, esistono taluni comuni il cui bilancio deriva prevalentemente da trasferimenti statali o regionali; detto « in soldoni », quel bilancio viene costituito attraverso i soldi prodotti dai cittadini non residenti in quel comune e quindi — se la vogliamo dire tutta — sottratti ai contribuenti residenti in altri comuni. Nel passato la legge si era giustamente fatta carico di evitare distorsioni e aggravii di spesa, affidando però con troppa leggerezza tutto alla discrezionalità dell'amministratore. Non solo, ma essa aveva previsto pure che certe operazioni di ordine finanziario potessero essere effettuate solo se ed in quanto i comuni non erano strutturalmente deficitari o in condizioni di dissesto finanziario. Credo che questo sia un principio molto sano, perché i soldi si possono spendere — lo dico tra virgolette — magari con una certa « leggerezza » se la finanza comunale, provinciale o dell'ente locale è solida e robusta; se l'ente locale, invece, si dibatte in difficoltà finanziarie, ha il dovere di rispettare dei parametri.

Sottolineo peraltro come tali parametri siano del tutto saltati con la formulazione delle nuove norme. Ad esempio, in ordine all'eventuale incremento delle piante organiche, è stato eliminato l'obbligo di attenersi ai parametri dettati — se non ricordo male — dal decreto legislativo n. 504, che fissava appunto le regole per l'individuazione del deficit strutturale o del dissesto finanziario. Non si fa quindi

più riferimento — ed è un fatto assai grave — a tale parametro perché non si vincolano più i comuni al rispetto di principi di carattere generale che vanno nell'interesse dell'intera collettività nazionale.

Anche in ordine ai gettoni di presenza dati agli amministratori non vengono fissati dei paletti, che sarebbero stati invece necessari. Ci rendiamo conto che l'attuale provvedimento non cambia sostanzialmente molto rispetto alla legge n. 816, che riguardava lo *status* degli amministratori; esso, tutto sommato, non fa altro che aggiornare la norma alle esigenze dell'attualità. Tuttavia, credo che bisognerebbe essere sinceri sino in fondo: da una parte, non si può sostenere che è il Governo, in particolare il ministro dell'interno, con un proprio decreto a stabilire la misura minima delle indennità (come recita il comma 9 dell'articolo 21), e dall'altra parte, al comma 11, sostenere che le indennità e i gettoni di presenza possano essere incrementati o diminuiti con delibera rispettivamente della giunta e del consiglio. Si introdurrebbe altrimenti contemporaneamente una deroga senza prevedere alcun obbligo, neppure quello di verificare se il comune sia in deficit strutturale, perché è prevista soltanto l'ipotesi del dissesto finanziario.

Poiché sappiamo che non vi è una grande differenza tra il deficit strutturale ed il dissesto, a nostro avviso la possibilità di incrementare le indennità va assegnata ai comuni solo se ed in quanto possono dimostrare che le proprie finanze godono di buona salute e quindi se possono dimostrare di non trovarsi nelle condizioni di deficit strutturale (cosa che al momento non avviene, poiché viene affidato tutto all'ampia discrezionalità degli amministratori). Non credo che con questa norma noi rendiamo un buon servizio ai nostri cittadini contribuenti. Infatti, un altro principio che dovrebbe essere chiaro a tutti — e che, per la verità, a parole è sempre stato chiaro — è che, se ci deve essere il federalismo, è ovvio che ciò deve accompagnarsi ad una autonoma capacità di spesa. Fino a quando non ci sarà una totale e autonoma capacità di spesa, il

federalismo non sarà pienamente realizzato, anzi esso si presterà a distorsioni in considerazione delle differenze — di cui parlavo poc'anzi — tra comuni piccoli e grandi e tra comuni poveri e comuni ricchi. In questa fase, se si vuole andare verso un federalismo serio, bisogna porre dei paletti alla spesa perché non possiamo imporre al cittadino non residente di pagare in via surrettizia l'assessore o l'aumento del gettone di presenza di un amministratore di un comune non suo. In termini elementari, accettando questa norma, noi andremmo contro il principio del federalismo poiché ognuno deve pagarsi i propri amministratori con i propri soldi e non con quelli degli altri cittadini.

A conclusione di questo discorso, vorrei far notare una cosa che a me è sembrata abnorme che riguarda le aree metropolitane e il previsto referendum per l'istituzione delle stesse. Su tale questione il Senato aveva svolto un buon lavoro ma la Camera, purtroppo, almeno in sede di esame in Commissione, non ha dimostrato uguale sensibilità. Infatti, sulle aree metropolitane, al comma 3, era previsto che sarebbe stata approvata con referendum non solo la perimetrazione dell'area stessa ma anche il relativo statuto. Adesso, però, con il testo al nostro esame, il referendum dovrebbe decidere solo della perimetrazione e non di una questione fondamentale: le regole del gioco poste alla base della vita democratica dell'area metropolitana medesima. Perché sottrarre questo fattore vitale e indispensabile per la democrazia alla valutazione dei cittadini per rimetterla alla valutazione degli organi interni, che oggettivamente non potrebbero rappresentare, anche se si sforzassero, l'intera collettività, ma che rappresenteranno sempre e comunque una parte politica? Non ritengo giusto sottrarre questa materia al vaglio, al voto e al parere dei cittadini.

Mi rendo conto di essere stato un po' disordinato nella mia esposizione delle osservazioni sul provvedimento in esame, ma credo di essere stato chiaro sui seguenti punti: in primo luogo, va eliminato

l'ingorgo istituzionale delimitando poteri e funzioni di ogni nuovo organismo per evitare nella legge (e non negli statuti o nei regolamenti) le sovrapposizioni che, alla fine, comportano costi non sottoposti ad alcuna verifica; in secondo luogo, è giusto dare voce e visibilità alle opposizioni attraverso la elaborazione di principi che possono rientrare nel cosiddetto statuto delle opposizioni; infine, se federalismo deve essere, esso deve essere attuato con risorse proprie e non con quelle di altre collettività. È dunque giusto che il Parlamento intervenga per porre dei paletti laddove si evincesse che determinate scelte andrebbero a gravare sulla finanza pubblica trasformandosi, alla fine dei conti, in un appesantimento dell'imposizione fiscale per il contribuente che consente di mantenere in piedi la macchina dello Stato.

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

LAPO PISTELLI. Signor Presidente, colleghi, amico relatore, vorrei svolgere poche e brevi considerazioni di carattere complessivo, ritenendo che la discussione generale sia la sede nella quale, più che entrare nel dettaglio degli articoli (cosa che faremo poi nel corso dell'esame del provvedimento), si esprimono alcune considerazioni di carattere politico: a questo tipo di impianto logico mi atterrò.

Se dovessi, per così dire, raccontare ad un fratello minore quali sono stati i tre fenomeni politico-legislativi tipici di questo decennio che si concluderà fra poco, non avrei dubbi ad individuare i seguenti filoni: la transizione dal sistema proporzionale al sistema maggioritario sul piano politico, con tutte le accelerazioni e le frenate che a tutt'oggi comporta; il processo di risanamento economico e finanziario del bilancio del paese, che tramite l'imponente macchina delle privatizzazioni ci ha condotto nel maggio scorso al raggiungimento del traguardo dell'euro; infine, il combinato disposto della riforma del sistema delle autonomie locali e del processo di decentramento di poteri verso la periferia.