

PRESIDENTE. Stavo dicendo che qualunque relatore può aggiungere un'opinione personale, a maggior ragione ha titolo per farlo l'onorevole Massa incaricato di riferire di una situazione estremamente composita. In questa Assemblea, del resto, è assolutamente ovvio, addirittura lodevole, che si riferiscano opinioni personali alla ricerca di un'opinione di maggioranza. Francamente, quindi, non vedo dove sia la questione.

DIEGO NOVELLI. Lei non ha risposto alla mia domanda: su cosa stiamo discutendo?

PRESIDENTE. Delle sei proposte di legge...

DIEGO NOVELLI. Ma quando mai si discute a ruota libera su sei proposte di legge?

PRESIDENTE. Onorevole Novelli, si discute delle sei proposte di legge per vedere se c'è un orientamento che permetta all'Assemblea di giungere al risultato che la Commissione non ha ottenuto.

PAOLO ARMAROLI. Questo è compito della Commissione.

DIEGO NOVELLI. Ma la I Commissione non ha istruito l'esame.

PRESIDENTE. Proprio così, e l'onorevole Massa ce lo sta dicendo.

DIEGO NOVELLI. Siamo all'assurdo!

PAOLO ARMAROLI. Pirandello in Parlamento!

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

LUCA VOLONTÈ. Signor Presidente, condivido molte osservazioni fatte dal collega Calderisi, che sono emerse anche negli interventi sull'ordine dei lavori dei colleghi che mi hanno preceduto. Nonostante ciò, per quanto riguarda queste sei

proposte di legge sulle quali complessivamente dobbiamo esprimere un'opinione, chiedo alla Presidenza l'autorizzazione alla pubblicazione delle considerazioni integrative al mio intervento in calce al resoconto stenografico della seduta odierna e mi limito a dire brevemente che siamo contrari a quelle parti che riguardano la proroga al terzo mandato della eleggibilità dei sindaci e pongo due problemi. Il primo a nome degli assessori dei comuni di 15 mila abitanti, il secondo rispetto ai costi relativi all'indennità per il sindaco e per gli assessori e ai gettoni di presenza dei consiglieri per i comuni fino a 20 mila abitanti.

Concordo inoltre pienamente con le obiezioni e le riflessioni da molti sollevate sul *vulnus* al procedimento legislativo che questa discussione ci costringe a fare.

PRESIDENTE. La Presidenza autorizza la pubblicazione delle sue considerazioni integrative in calce al resoconto stenografico della seduta odierna, onorevole Volontè.

È iscritto a parlare l'onorevole Manzione. Ne ha facoltà.

ROBERTO MANZIONE. Signor Presidente, obiettivamente chiudiamo la legislatura con una fattispecie procedimentale abbastanza anomala...

DIEGO NOVELLI. Meno male!

ROBERTO MANZIONE. Mi fa piacere ricevere l'assenso anche del collega Novelli, che si è iscritto fra i tanti che interloquiscono liberamente con chi parla, ma a fine legislatura probabilmente anche il regolamento va a farsi benedire!

Certamente la Conferenza dei presidenti di gruppo ha spinto affinché questo provvedimento arrivasse in aula. Certamente c'è una fase che va seguita nelle Commissioni competenti, in questo caso nella I Commissione, ma esiste anche — il regolamento lo prevede — la possibilità, quando i tempi per l'istruttoria sono esauriti, di « imporre » che su un provve-

dimento, istruito non si sa fino a che punto, si possa pronunciare l'Assemblea.

Ci siamo trovati di fronte, a volte, ad emendamenti non discussi o ad una fase intermedia non ultimata, ma non c'era mai capitato di arrivare in aula senza che fosse stato votato il testo base...

GIUSEPPE CALDERISI. Ci è stato impedito!

PAOLO ARMAROLI. *Ex facto « moritur » ius!*

La prassi ha ucciso il diritto!

ROBERTO MANZIONE. Presidente, io non ho l'abitudine di interrompere e non voglio essere interrotto.

PRESIDENTE. Onorevole Manzione, dobbiamo avere molta pazienza, sia io sia lei. Se i colleghi ci aiutano, possiamo andare avanti.

PAOLO ARMAROLI. Arrenditi!

ROBERTO MANZIONE. Arrendermi giammai!

Come stavo dicendo, non ci era mai capitato di esaminare un provvedimento senza che fosse stato approvato il testo base. Segno evidente che in Commissione — per chi è capace di comprendere bene certe dinamiche e di leggere fra le righe — qualcosa è accaduto. Mi è sembrato opportuno ed è sembrato opportuno alla Conferenza dei presidenti di gruppo verificare se quell'orientamento, che in qualche modo è emerso dalla Commissione, potesse rispecchiare quello dell'Assemblea.

Ciò non perché, come dice qualcuno, c'è una pressione violenta, quasi intimidatoria da parte di coloro i quali, in qualche modo, hanno interesse...

GIUSEPPE CALDERISI. Senza il quasi!

ROBERTO MANZIONE. Invito il collega Calderisi — che è simpaticissimo quando lo si incontra fuori, in questi casi lo è molto di meno — a vedere quali

provvedimenti sono stati posti ai punti 9, 10 e 11 dell'ordine del giorno della seduta di oggi. Per quanto riguarda l'iscrizione ai corsi universitari, di cui al punto 9 dell'ordine del giorno, sappiamo, come sa bene anche il sottosegretario Guerzoni, che tipo di pressioni e che dialettica forte esista sull'argomento; per quanto riguarda la terza fascia del ruolo dei professori universitari di cui al punto 10 dell'ordine del giorno, conosciamo la polemica e le richieste che esistono sulla questione; la stessa cosa probabilmente può dirsi per la questione di cui al punto 11 dell'ordine del giorno. Tutto ciò fa parte di un rapporto quotidiano in base al quale tutti noi non approviamo provvedimenti asettici, che non coinvolgono interessi, aspettative, ambizioni di alcuno, ma interveniamo su un magma incandescente che riguarda la vita di una serie di soggetti e di enti.

Non mi stupisce quindi il fatto che vi sia questo tipo di pressione, che io considero assolutamente fisiologica, onorevole Calderisi. Non è fisiologico che ci si accorga adesso che ciò accade, perché probabilmente vuol dire che abbiamo frequentato Assemblee diverse per tutto questo periodo.

GIUSEPPE CALDERISI. C'è tipo e tipo di pressione!

ROBERTO MANZIONE. Me ne rendo conto. Anche la tua è una pressione, sia pure simpaticissima, Calderisi: consentimi di concludere un ragionamento!

L'onorevole Novelli si chiedeva perché siamo qui. Perché noi abbiamo l'obbligo di dare una risposta pubblica a coloro i quali hanno un interesse legittimo e un'aspettativa obiettivamente, dal mio punto di vista, tutelabile. Costoro sono nella condizione di doversi limitare a riscontrare che un certo tipo di provvedimento, con una valenza notevole, nasce e muore all'interno di una Commissione, senza che si possa sapere se rispecchia la volontà effettiva dell'Assemblea. Allora è giusto fare chiarezza e arrivare all'esame dell'aula al fine di evitare un'ipoteca

negativa mistificata e filtrata dall'ovattata penombra della sede referente in Commissione. Tradotto per il professor Armaroli significa che è bene venire in aula, misurarsi ognuno con le proprie tesi ed esprimere ognuno la propria valutazione rispetto alle sei proposte di legge. Sì, collega Novelli, perché purtroppo non si è avuto nemmeno il buonsenso di ragionare su un'ipotesi che consenta all'Assemblea di misurarsi.

Mi rendo tuttavia conto che la materia è spinosa, delicata e complessa e che il momento — questo sì! — è particolarmente significativo; di qui un certo tipo di atteggiamento; che io ho ritenuto di volere in qualche modo sconfiggere, perché noi abbiamo l'obbligo di venire in quest'aula, di misurarci rispetto ai problemi e di immaginare una strada tecnicamente valida. Una strada potrebbe essere proprio quella di dichiarare la propria disponibilità a procedere su un provvedimento ed a chiedere all'Assemblea un voto affinché l'esame torni innanzi alla Commissione per individuare il testo sul cui merito poterci misurare.

Detto questo ... Non so cosa stia cercando il collega Armaroli.

PAOLO ARMAROLI. Cerco la Titina!

GUALBERTO NICCOLINI. Lo faceva in silenzio!

ROBERTO MANZIONE. È molto estemporanea questa cosa! Presidente, me ne deve dare atto! Girarmi intorno mentre parlo, anche se lo si fa in silenzio ... Caro collega, tu lo sai benissimo ... Vorrà dire che aspetto che parli tu!

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi!

ROBERTO MANZIONE. Dicevo che bisogna saper leggere tra le righe certe cose; ebbene, probabilmente occorre saper leggere anche questa. C'è l'obbligo immediato di dare una risposta a 568 sindaci che comunque saranno impegnati nelle consultazioni e dovranno seguire un « percor-

so » senza che vi sia stata l'espressione chiara e precisa (un « no » o un « sì ») della volontà del legislatore.

Un'espressione mistificata e interlocutoria, ovattata dalla sede referente dalla Commissione potrebbe dare la stura, nella prossima legislatura (la XIV) che comincerà tra tre-quattro mesi, ad un'interpretazione e ad una decisione di natura diversa.

Tutto sommato non riterrei accettabile che si costruisca questa ipoteca negativa sul silenzio. È bene che le forze si esprimano, che ognuno dica ciò che ritiene giusto, salvo poi verificare che, se da qui a tre mesi si cambierà parere, ciò avverrà sulla base di motivazioni.

Come diceva bene il collega « relatore », lo dico fra virgolette per evitare che questo termine susciti ancora ...

LUIGI MASSA. Illustratore!

ROBERTO MANZIONE. Abbiamo coniato un nuovo termine: il collega illustratore! Ebbene, come ha detto bene il collega illustratore, in Commissione il problema è sorto in ordine a tre tipi di atteggiamenti. C'erano coloro i quali ritenevano che si potesse accedere *tout court* ad un superamento dei limiti di mandato previsti per i sindaci e i presidenti delle province, e ciò probabilmente sulla base di una valutazione, che non può essere riassuntiva ed esaustiva, che c'è stata, per quanto riguarda i limiti, una inversione di tendenza dal 1993 in poi, e che c'è stata una novella per l'elezione dei presidenti delle giunte regionali; a tale riguardo non è stato previsto, a parte il rinvio allo statuto specifico, nessun caso di limitazione di mandato se non per la giunta regionale della regione siciliana, laddove già c'era un precedente espresso. Segno evidente che il legislatore — *medio tempore* — aveva probabilmente verificato che le condizioni storico-ambientali erano in qualche modo cambiate e aveva ritenuto di fare diversamente.

C'erano coloro che si dichiaravano sostanzialmente contrari, sulla base di una serie di considerazioni di cui par-

remo più avanti, e c'erano anche coloro (e noi eravamo tra quelli) che immaginavano un regime intermedio, con la possibilità di accedere ad un superamento parziale del limite di mandato, cioè di accedere ad un terzo mandato, cercando però contemporaneamente di introdurre una serie di bilanciamenti tra il potere del sindaco, quello del presidente della giunta provinciale e quello del consiglio.

In questo dato probabilmente sarebbe stato giusto arrivare a misurarci in aula, cosa che invece non è stata possibile se non in questa fase, che poi, come si è visto, determina una serie di interruzioni che servono tutto sommato ad evitare di esprimere con chiarezza la propria volontà.

L'ho detto e lo ribadisco: la mia forza politica, l'UDEUR era d'accordo per una soluzione intermedia, che, a livello di maggioranza, era passata. La soluzione era di arrivare ad un superamento parziale di limite di mandato anche perché, essendo prossima alla fine la legislatura, non ci sembrava corretto intervenire in maniera complessiva sull'intera normativa per accedere a delle richieste da noi ritenute legittime perché il contesto era cambiato. C'era stata infatti una spinta emergenziale nel momento in cui bisognava recuperare una maggiore efficienza, una maggiore capacità di decisione delle amministrazioni che sicuramente per certi versi, in quel momento storico (siamo all'inizio degli anni novanta) erano bloccate, soggiogate da una situazione in cui i partiti esercitavano più un ruolo di interdizione che di proposizione. Immaginare allora una soluzione in cui si affidava, attraverso l'elezione popolare, il mandato ad un unico soggetto, significava immaginare che ci potesse essere una diretta imputabilità. Su certe cose noi dobbiamo intenderci.

Oggi molti sono contrari al terzo mandato per i sindaci e contestano che darebbe luogo ad una rendita di posizione e ad un potere eccessivo. Dobbiamo ricordarci che veniamo da un sistema in cui non sapevamo a chi addebitare la responsabilità dell'incapacità, dell'inefficienza e

dell'impossibilità di rispondere alle esigenze dei cittadini perché, come si diceva, vi erano i veti dei partiti e uno scaricabarili imperante. Siamo andati verso una legislazione che ha determinato l'imputabilità; abbiamo evitato quella demoltiplica partitocratica che non consentiva di capire cosa accadesse e abbiamo determinato con un giudizio immediato un assioma del tipo « tu guidi, tu rispondi ».

Abbiamo attribuito certamente poteri maggiori, ma non capisco perché, nel momento in cui questo modello ha dato i risultati che sono sotto gli occhi di tutti, dobbiamo per forza riflettere sul potere, sulla rendita di posizione, sull'immedesimazione delle amministrazioni con il sindaco o con il presidente della provincia. Non capisco perché dobbiamo dimenticare tutto quello che questo sistema ci ha dato: una semplificazione che ha consentito alla gente di poter immediatamente indicare nel sindaco o nel presidente della provincia colui che ha ottenuto o meno i risultati e, quindi, colui che è meritevole o meno del consenso elettorale. Non capisco perché guardiamo solo agli aspetti, per certi versi, devianti che possono essere rintracciati in ogni tipo di indicazione.

Le controindicazioni prospettate dagli esperti ci convincono fino ad un certo punto perché, quando si parla di rendita di posizione, bisogna ricordare che, nel panorama politico nazionale, esistono casi di rendite di posizione che non nascono da un'indicazione popolare o da un voto, ma da posizioni economiche che producono, comunque, un'influenza diretta. Siamo parlando di conflitto di interessi e non sappiamo in quale modo la capacità di essere presenti in diversi settori del mercato e della politica possa determinare una rendita di posizione. Dobbiamo essere onesti: non possiamo contestare agli amministratori locali posizioni che, in forme diverse, non riusciamo a cogliere in altre situazioni perfettamente speculari.

Si dice che vi è una personalizzazione; abbiamo affermato che volevamo individuare il colpevole (quando abbiamo messo mano alla modifica volevamo sapere chi

fosse il responsabile nel bene e nel male della conduzione della cosa pubblica) e ora ci lamentiamo che vi è la personalizzazione; ma se dovesse andare male, vi sarebbe una personalizzazione sicuramente in negativo. Sarebbe stato allora opportuno immaginare un momento in cui con grande equilibrio si potesse trovare una sintesi accettabile per consentire ad ognuno di esprimere le proprie opinioni a volte completamente confliggenti, diverse l'una dall'altra, ma tutte — a mio parere — ugualmente rispettabili. Quando si fanno valutazioni di questo tipo possiamo mantenerci sull'aspetto teorico-dottrinale e condividere molte delle osservazioni che sono state fatte o possiamo ragionare in termini molto più concreti e dire che, quando ci si riferisce alle piccole entità locali e ai piccoli comuni, non è possibile in alcun modo immaginare che si possa disperdere un patrimonio che ha una valenza assolutamente irrinunciabile per piccole comunità locali. Tale patrimonio di esperienza amministrativa nei piccoli comuni — non ce lo dobbiamo dimenticare — supplisce molto spesso anche alla deficienza di una democrazia debole o inesistente; certamente vi è una sovrapposizione di ruoli, l'assorbimento di un compito e l'assunzione di una responsabilità.

Alcuni costituzionalisti ci hanno detto che sarebbe possibile immaginare una strada differenziata per tipologie di comuni che tenga conto di esigenze e di situazioni diverse. C'era dunque la possibilità di ragionare e di misurarci sul merito o forse, come qualcuno fa, dobbiamo ritenere che la stella polare che ci deve guidare per trovare comunque una risposta ai 586 sindaci in scadenza già da adesso sia sostenere che tali sindaci nascevano quando alcune forze non esistevano, che appartengono ad altre forze politiche e che, pertanto, in realtà non meritano una risposta?

Noi non siamo fra quelli che abbracciano tale interpretazione e riteniamo che le istituzioni debbano dare una risposta. Per quanto ci riguarda, per quanto riguarda l'UDEUR, non ci riconosciamo

nella dichiarazione resa in precedenza dal presidente della Commissione, il quale ritiene che non ci siano le condizioni politiche. Le condizioni politiche per noi ci sono, la nostra posizione è quella indicata. Aspettiamo di ascoltare le posizioni politiche degli altri gruppi (rispetteremo pure quelle dei singoli) per comprendere fino a che punto un percorso che tenti di dare una risposta concreta, oltre a dichiarare la propria volontà, possa effettivamente essere seguito (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e dei democratici-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Vorrei dire all'onorevole Novelli che mi sono premurato di verificare l'esistenza di precedenti e ce ne sono due estremamente recenti (non è escluso che ve ne siano anche di più datati): essi riguardano la quiescenza del personale delle Ferrovie dello Stato e la proroga della Commissione d'inchiesta sulla Federconsorzi. In tali casi il provvedimento arrivò all'esame dell'Assemblea senza...

DIEGO NOVELLI. Erano provvedimenti omogenei tra loro!

PRESIDENTE. ... che fosse scelto un testo base o che vi fosse un testo unificato.

PAOLO ARMAROLI. Si contano sulla punta delle dita!

PRESIDENTE. La cosa è abbastanza logica perché, diversamente, dovremmo immaginare che l'Assemblea sia soggetta al volere della Commissione. È chiaro che, se la Commissione non riesce ad arrivare ad un risultato, ad un certo punto è l'Assemblea ad assumersi l'onere; infatti, la prima decisione che dovremo prendere sarà la scelta del testo base fra le sei proposte di legge. Possiamo pertanto continuare la discussione sulle linee generali.

È iscritto a parlare l'onorevole Merlo. Ne ha facoltà.

GIORGIO MERLO. Signor Presidente, il mio intervento sarà abbastanza breve anche perché saluto con soddisfazione questo dibattito che ci offre l'opportunità, al di là di chi chiacchiera fuori e sta zitto dentro, di verificare se vi sia o meno una dissociazione tra i pronunciamenti altisonanti in Commissione e i tentativi di assecondare in modo passivo ed inconsapevole, se non involontario, le opinioni espresse fuori di quest'aula.

Il dibattito ci offre l'opportunità di verificare fino in fondo chi vuole andare avanti o meglio chi accoglie una proposta che secondo me (cercherò di spiegarla, seppur brevemente) non è corporativa ma squisitamente politica ed amministrativa e chi invece, adducendo motivazioni pure legittime, ostacola e di fatto blocca tale cammino.

Questa è la ragione per la quale è importante che questa sera si svolga la discussione in aula, dopo di che si arriverà ad una decisione definitiva, ognuno assumendosi le proprie responsabilità. Devo dire — l'ho già detto più volte in Commissione intervenendo e discutendo con l'amico onorevole Novelli — che non ritengo che le indicazioni richiamate dall'onorevole Massa, provenienti dalle associazioni non di categoria, ma che rappresentano gli amministratori locali, da moltissimi sindaci, da molte realtà periferiche, rappresentino esclusivamente una rivendicazione corporativa, localistica o di una realtà circoscritta e delimitata della società politica. Credo, invece, che esse pongano un problema (lo abbiamo detto più volte in Commissione) che qualifica il nostro sistema democratico. Non ritengo che il terzo mandato o, meglio, che l'istanza di cambiamento di quelle disposizioni, provenienti dall'ANCI, dalla lega delle autonomie, dall'UPI, dall'UNCEM, dall'associazione nazionale dei piccoli comuni, sia soltanto una rivendicazione corporativa o di categoria che attende una temporanea occupazione; ritengo, invece, che la richiesta di quegli organismi rappresenti un problema sentito dalle amministrazioni locali, soprattutto nei comuni piccoli e medi. Non a caso, la proposta di

legge che abbiamo presentato come Popolari riguarda in particolar modo i piccoli e medi comuni sino a 15 mila abitanti, per essere omogeneo a quel sistema elettorale, e soprattutto poneva una caratteristica fondamentale che, a mio avviso, è un postulato di giustizia democratica, che noi non possiamo eludere: le regole a volte sono importanti, ma quando valgono devono valere per tutti! Quando è stata inserita nel testo negli anni passati, la normativa dei due mandati probabilmente — come riferisce anche l'introduzione e la proposta di legge dell'onorevole Soda — risentiva del clima culturale e politico di quel momento. Normalmente, però, i climi culturali e politici cambiano e si evolvono; quindi anche le regole si devono evolvere.

Quando un comune di 2 mila abitanti pone un problema preciso chiedendo perché questa normativa valga soltanto per quel comune e non per altri sistemi elettivi, qual'è la nostra risposta? Lì vi è una concentrazione di potere inaudita, come dice anche qualche scienziato della politica presente tra le file dei Popolari. Lì vi è un pericolo di deriva plebiscitaria! Lì vi è un pericolo di concentrazione del potere inaudita e lì nasce il sistema oligarchico, che significa sconfitta della democrazia rappresentativa e che, di fatto, pone le condizioni per la democrazia autoritaria.

Sono fandonie! Chi ragiona in questo modo il più delle volte (questa non è ovviamente una regola di fede) rischia di assecondare un umore che non risponde alle indicazioni che provengono da quelle piccole realtà. Io non nego che qualcuno possa strumentalizzare quel dato e trasformarlo in una sorta di carrierismo personale. Non lo nego, perché sappiamo che la politica non è fatta soltanto di passioni e di interessi, ma è fatta anche e soprattutto di ambizioni. La stragrande maggioranza di quell'istanza di cambiamento noi la condividiamo perché crediamo che risponda ad un principio di giustizia democratica.

Queste sono le ragioni per le quali abbiamo presentato quella proposta di

legge e per le quali crediamo che quell'indicazione raccolga un umore fortemente sentito e che — non raccontiamo storie, Calderisi — non si trasforma in minaccia, in pressione e ricatto. Quel giorno non ho visto quei 60 sindaci qui fuori minacciare e ricattare i parlamentari; ho sentito invece molti parlamentari dell'opposizione assecondare quell'indicazione. Quello sì che l'ho sentito! Quello sì che è grave! Ecco perché, allora, è importante che questo dibattito — pochi o tanti che siano i partecipanti — si svolga in aula.

Per riprendere quell'indicazione, allora, il divieto di rieleggibilità dopo due mandati consecutivi, a noi pare eccessivamente limitativo della sovranità popolare e discriminatorio per alcune categorie di pubblici amministratori rispetto ad altri. La questione è particolarmente avvertita nei comuni medio-piccoli! Qui, infatti, si rischia — a nostro parere — ancor più di disperdere e di abbandonare un patrimonio enorme — lo sottolineava già il collega Massa — di capacità, esperienza, di culture e di saggezza morale, non concedendo a chi ha ben lavorato come sindaco di ricandidarsi nuovamente alla stessa carica! Né il divieto di rieleggibilità trova sufficiente giustificazione nella necessità di garantire un rinnovamento nelle cariche politiche o amministrative, in modo da consentire un ricambio di uomini e idee e dunque un maggiore impulso nell'attività di governo.

Il problema che noi abbiamo posto non è quello — che qualcuno forse ha male interpretato — di ricreare le condizioni per un aggiornato notabilato a livello locale, né soprattutto quello di impedire il ricambio della classe dirigente. In un'altra proposta di legge — sempre presentata da alcuni esponenti del gruppo Popolare e che ha come primo firmatario l'onorevole Cerulli Irelli — noi abbiamo posto anche un'altra questione più strettamente giuridica e costituzionale: in un sistema come il nostro, nel quale le principali cariche elettive (da quella di membro del Parlamento italiano a quella di membro del Parlamento europeo, a quella di consi-

gliere regionale) non sono soggette a limiti di mandato, appare veramente poco sostenibile — lo abbiamo scritto anche nell'illustrazione dell'altra proposta di legge — una norma come quella vigente che pone tale limite solo per gli amministratori degli enti locali.

Chiedevamo, nella revisione generale del sistema delle cariche elettive, di agganciarlo anche ad una revisione della vigente legislazione comunale e provinciale. Sono questi i motivi molto semplici, senza infilarci nelle discussioni salottiere o aristocratiche, che ci hanno portato a sottoscrivere e a presentare questa proposta di legge e a sottolineare le ragioni che inducono a correggere questa struttura. Non vogliamo — e lo ribadiamo — che si consolidi nuovamente un clima di crescente incomunicabilità tra il sistema delle autonomie locali — mi riferisco ancora una volta ai comuni medio-piccoli — e la legislazione parlamentare nazionale. Questo elemento era molto presente nel dibattito dell'assemblea dell'ANCI di Verona. Credo che quella domanda e quella incomunicabilità crescente debbano essere sanate e che quell'istanza di cambiamento debba essere colmata; questi sono i motivi per i quali, secondo me, chi continua ad ostacolarla pregiudizialmente, oserei dire quasi ideologicamente, rischia di essere prigioniero di una concezione aristocratica ed elitaria della politica e di confondere gli astratti principi politologici con la reale situazione che si vive nelle amministrazioni locali, soprattutto nei comuni medio-piccoli. Per questo noi riteniamo di avere un dovere politico e culturale di proseguire: abbiamo il dovere di non ricacciare indietro quell'istanza di cambiamento che non è corporativa, che non è di piccoli ras, che non è soltanto di notabili, ma che è fatta di gente che, secondo me e secondo noi, continua a lavorare per il bene comune nelle nostre realtà periferiche. Da qui nasce la necessità di non ostacolare il dibattito, di proseguire e — a nostro parere — di arrivare ad una proposta comune per andare avanti (*Applausi dei deputati dei*

gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e dei Democratici-l'Ulivo).

PRESIDENTE. Constatò l'assenza dell'onorevole Giovanardi, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

Constatò altresì l'assenza dell'onorevole Moroni, iscritta a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Niccolini. Ne ha facoltà.

GUALBERTO NICCOLINI. Signor Presidente, lei ha detto, assieme all'altro collega, che bisogna avere pazienza. Indubbiamente, la pazienza non è solo del Presidente, ma anche dei parlamentari. Aveva ragione l'onorevole Novelli quando si chiedeva che cosa stessimo discutendo, più che interrogarsi sul fatto che siano cinque o sei le proposte in discussione. Sembrerebbe che qualche forza esterna abbia bloccato i lavori in Commissione e chi quindi l'Assemblea debba operare un recupero rispetto alle forze esterne che hanno bloccato i lavori in Commissione.

Sono arrivato tardi in questa discussione, però mi rendo conto che il problema è nella maggioranza. Quindi è inutile che alcuni esponenti della maggioranza vengano oggi qui a dire certe cose quando all'interno della maggioranza stessa, in Commissione, questo discorso non è stato fatto. Voleva mandare un messaggio ai 568 sindaci? Ebbene, il collega l'ha fatto e l'hanno sentito. I 568 sindaci sanno ora che un partito della maggioranza non è d'accordo con la maggioranza, ma è d'accordo con loro. Benissimo, questo messaggio è stato inviato.

Credo che la discussione sulla questione dovrà finire con la relazione dello pseudorelatore che è venuto a riferire in aula quello che è avvenuto in Commissione. Egli è venuto ad esporre con grande correttezza termini e situazioni sulle quali non era favorevole. Credo che la discussione debba finire qui. O la maggioranza è in grado di riportare il discorso in Commissione e di presentarsi con un testo unico o il discorso finisce qui. È inutile, adesso, dire che a me piace la legge

numero 1, la numero 2 o la numero 3, perché in aula non siamo sicuramente in grado di preparare un testo unico. Se non ci siete riusciti in una Commissione dove lavorano dieci o quindici deputati, volete riuscirci in aula dove i deputati lavorano tutti assieme con mille opinioni diverse? Ammettete pure che la maggioranza non è stata in grado di portare avanti un qualsiasi discorso all'interno della Commissione! Visto che questa maggioranza quando ha la forza dei voti va avanti senza problemi, non guarda in faccia nessuno, cancella emendamenti validi per poi magari ripresentarli, quindi con i numeri fa di tutto, è inutile ora venire in aula a discutere di questi provvedimenti quando questi numeri non si hanno. Se l'aula serve per mandare un messaggio ai sindaci, benissimo, vorrà dire che noi tutti diremo ai 568 sindaci che saremmo con loro, ma che purtroppo la maggioranza non ci ha consentito di fare una legge in loro favore. Dovremmo inoltre molto discutere sul fatto che otto, dieci anni di amministrazione non siano confacenti ad un programma di lavoro; mi sembra strano leggere, in una delle relazioni, che due mandati possono non aver consentito al sindaco di attuare il proprio programma. Ma vogliamo scherzare! In dieci anni si rinnova altro che una città; quando si vuole! Quando uno ricopre la carica di sindaco per venticinque anni allora siamo in presenza di un fatto elitario.

Se dovessimo discutere nel merito, il dibattito si protrarrebbe per molto tempo. Tuttavia noi di Forza Italia non vogliamo discutere nel merito delle proposte di legge al nostro esame. Voi maggioranza siete forse in grado di predisporre un testo unico? Benissimo, allora ci confrontiamo e ne discutiamo. Probabilmente con il contributo di nostri emendamenti un testo potrebbe anche vedere la luce, ma se non siamo in grado di elaborare nulla di ciò è inutile stare in aula a parlare di ben sei proposte di legge diverse, con situazioni diverse, quando la stessa maggioranza non è stata in grado di presentarne una comune. A questo punto per noi non

si può neanche entrare nel merito del dibattito e quindi riteniamo che in aula non debba svolgersi alcuna discussione (*Applausi del deputato Calzavara*).

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

FEDERICO ORLANDO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, dico subito che il mio intervento sarà meno breve di quello del collega Niccolini, che mi ha preceduto. Ho già manifestato in privato ai colleghi della Commissione affari costituzionali il mio rammarico perché la contrarietà assoluta di tutto il Polo, ed anche di alcuni deputati della maggioranza, alla legge che avevamo proposto sulla soppressione del limite ai mandati alla carica di sindaco, ci ha costretto a pregare l'onorevole Massa di riferire in aula senza esprimere il parere su un testo base. Decisione, questa della Commissione, del tutto coerente forse con il farraginoso regolamento di questa Camera con il quale (amo ripetere la definizione dell'onorevole Parrelli) non si amministra nemmeno un condominio. Ma non è certo coerente con la necessità dei nostri concittadini che vorrebbero sentirci rispondere ai loro problemi con dei « sì » e con dei « no ».

Il gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo non intende galleggiare tra contrarietà, amletismi e insabbiamenti, perciò noi siamo qui stasera per sostenere questo dibattito e pertanto aderiamo alla proposta conclusiva dell'onorevole Massa. Dichiaro subito che siamo favorevoli a rimuovere completamente i limiti di mandato, previsti dalla legge n. 81, per sindaci e presidenti di provincia. Restiamo nel contesto della prima proposta di legge presentata in questo Parlamento il 14 aprile 1999 dai colleghi Sales, Siniscalchi, Sica, Petrella, Bastianoni, Lumia ed altri, fra i quali chi vi parla. Le cinque proposte di legge presentate successivamente, sulla scia della nostra o indipendentemente da essa, prospettano tesi e soluzioni anche diverse, ma tutte concordanti nel rimuovere il limite dei mandati, sia pure per limitarlo magari a tre e solo per i comuni

minori. Altrettanto nettamente dichiaro che non abbiamo apprezzato alcune manifestazioni corporative di qualche frangia delle associazioni degli amministratori locali. Perciò ho voluto un po' puntigliosamente richiamare la data di presentazione della proposta di legge Sales ed altri, appunto il 14 aprile 1999, assai prima che ANCI, ANCE, UPI, UNCEM e Lega delle autonomie locali si muovessero per sollecitare la revisione della normativa vigente. Se non ci fosse stata una nostra autonoma convinzione, nessun lobbismo, fisiologico o no, ci avrebbe convinto. Tuttavia, facendo di ogni erba un fascio, alcuni colleghi del Polo hanno affermato che il superamento dei limiti di mandato si ispira a « deleterie logiche di convenienze di carattere contingente », espressione dell'onorevole Calderisi in Commissione affari costituzionali.

Sarei grato a questi colleghi se ci dicessero quali convenienze di carattere contingente, quali elezioni politiche in vista potevano esservi il 14 aprile 1999, data della nostra proposta di legge assegnata dalla Presidenza della Camera alla Commissione affari costituzionali il 21 maggio 1999. Pertanto, signor Presidente, abbiamo avuto due anni per deliberare, ma non si è voluto o potuto farlo per la nota totale contrarietà del Polo, secondata talvolta dalla maggioranza, a fare in modo che questa legislatura fosse davvero, come aveva promesso agli elettori, la legislatura delle riforme.

Perché dunque auspichiamo questa riforma, questa limitazione del limite? Perché, come è scritto nella relazione che accompagna la proposta Sales, ritenevamo superata la fase emergenziale nella quale era nata la legge n. 81 del 1993. Essa fu figlia di un referendum arbitrariamente interpretato in senso presidenziale e di una Tangentopoli che aveva spinto il legislatore dell'epoca a introdurre un limite ai mandati, non tanto per riequilibrare i maggiori poteri dei sindaci con un minor numero di mandati, quanto per dare in pasto all'opinione pubblica la polpetta sedativa di un'autolimitazione della classe politica sperimentandola, in-

tanto, sulla pelle di sindaci e presidenti di provincia. Quella sì era deleteria logica di convenienza di carattere contingente, come io stesso dissi allora all'onorevole Mario Segni, che giustificava la legge n. 81, legge presidenzialista e castrante al tempo stesso, con la necessità di fare presto qualcosa che piacesse all'opinione pubblica inferocita per Tangentopoli: era il modo peggiore di tradurre in legge la richiesta che saliva dal paese di individuare, come ha detto il collega Manziane, il responsabile della gestione amministrativa. Ma oggi, a mente fredda, possiamo e dobbiamo dire — e noi, ripeto, lo abbiamo detto due anni fa — che la politica non può trasformare i meccanismi elettorali e istituzionali in guardiani della propria virtù. La pretesa di garantire il buongoverno delle comunità limitando i tempi ai governanti è una pretesa regolamentaristica, formalistica ed è una pretesa o un'illusione anche quella di chi sostiene — e ha sostenuto in Commissione affari costituzionali — che, se il Parlamento confermerà l'attuale limite dei due mandati per sindaci e presidenti di province, incoraggerà le regioni, oggi impegnate a darsi nuovi statuti, a non superare il limite dei due mandati per i futuri presidenti di regione. È assurdo, le regioni sceglieranno la forma di governo che vorranno, sceglieranno l'elezione diretta del cosiddetto governatore oppure la sua elezione da parte dell'Assemblea, altrettanto democratica quanto l'elezione diretta; fisseranno limiti ai mandati oppure diranno « nessun limite ». Dunque, il fatto che i futuri statuti regionali potranno legittimamente prevedere presidenti senza limite di mandati è un motivo in più per noi per abolire quel limite che, altrimenti, resterebbe solo per sindaci e presidenti di provincia.

Naturalmente, ha ragione da vendere il collega Novelli quando ci ricorda che la lunga permanenza al Governo può favorire intorno ad esso incrostazioni e interessi clientelari e può spingere i sindaci a diventare podestà o, come si dice oggi, « padri padroni ». Ma questo è il problema generale di tutti gli esecutivi e si risolve

solo con la democrazia, cioè con il giudizio degli elettori: sono essi, e non il contingentamento dei tempi, che debbono e possono assicurare buon governo, trasparenza e correttezza. La democrazia non può abdicare a quella che è l'unica regola per selezionare le classi dirigenti: il consenso degli elettori. A garanzia della libertà di quel consenso, c'è il pluralismo delle istituzioni e delle forze politiche: le opposizioni nei consigli comunali e provinciali, i parlamentari del collegio, la regione, i giornali e, se sono state violate norme penali e civili, la magistratura.

Perciò noi vogliamo che, insieme all'abolizione dei limiti, sia rivalutato il ruolo del consiglio e quello degli assessori, in un rapporto tra capo dell'esecutivo, giunta e assemblea che sia equidistante sia da un presidenzialismo autoritario sia da un assemblearismo deresponsabilizzante. La proposta Cerulli Irelli è già un primo passo in direzione di questo riequilibrio tra capo dell'esecutivo, consiglio e assessori.

In conclusione, noi Democratici aderiamo interamente alla proposta dell'onorevole Massa di tornare in Commissione affari costituzionali affinché essa si pronunci per un testo base e lo porti in aula per ricevere un « sì » o un « no », come attendono i cittadini.

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

DIEGO NOVELLI. Signor Presidente, in un paese normale — ma purtroppo anche il dibattito di questa sera ci dimostra che non siamo ancora un paese normale — mi sarei augurato che, dopo otto anni di applicazione di una legge, si verificassero la sua bontà, i suoi limiti e i suoi difetti. Vorrei ricordare ai colleghi Merlo e Orlando che era una legge di riforma, non una legge che viene da lontano, e che essa era stata votata quasi all'unanimità, senza il mio voto per la verità, poiché io non approvai la legge n. 81, ma per altre ragioni.

Ecco perché ho sostenuto in Commissione ed anche nel corso dell'audizione

con i colleghi ed amici delle autonomie locali — mi permetto di dirlo, avendo fatto parte per oltre trent'anni dell'ANCI, per cui non penso di essere diventato improvvisamente nemico delle autonomie locali — che ritenevo giusto che, dopo otto anni, si procedesse ad una verifica della legge n. 81 e, nel quadro di una revisione di tale legge, si prendesse eventualmente in considerazione anche la questione del superamento dei due mandati, perché non ho una posizione ideologica al riguardo.

Di quali istanze di cambiamento si tratta, amico e collega Merlo? Quale istanza di cambiamento è presente nella richiesta formulata, quando poi si parla dei 568 sindaci? Colleghi sindaci — qualcuno forse è presente e mi ascolta —, quando vi siete candidati, otto anni fa, sapevate che c'era il vincolo del mandato.

GIUSEPPE CALDERISI. Anche gli elettori.

DIEGO NOVELLI. Non si capisce perché improvvisamente adesso si sostenga che non si può deludere una richiesta di cambiamento avanzata. Lo sapevano già in partenza, quando hanno stabilito un rapporto ed hanno fatto un « contratto » con gli elettori ed anche chi ha dato il voto a questi sindaci lo ha fatto sapendo che avevano due mandati e non di più.

Ma, come ripeto, non mi scandalizzo di fronte alla richiesta di una revisione del vincolo dei mandati, mi scandalizzo di fronte alla richiesta limitata a tale questione. Ecco perché mi sorprende che qualcuno dica, mettendosi le mani nei capelli, che non vi è stata alcuna pressione. Ma se abbiamo sentito addirittura uno degli undici auditi dalla Commissione, che con grande sincerità, una sincerità che definirei disarmante, ci ha detto — è un illustre professore che Massa, stasera forse per carità di patria, non ha citato — che vi è un grosso problema, perché vi sono 568 sindaci che non sappiamo come verranno collocati.

Credo che questo sia umiliante! Con una battuta ho proposto di prevedere per

costoro la cassa integrazione o qualcosa di simile, ma ritengo assurda questa argomentazione! La questione è stata definita destabilizzante perché forse qualcuno di questi sindaci auspica di essere candidato alle prossime elezioni politiche e forse negli organigrammi non c'è posto. Ma il cittadino amministrato quale interesse può avere al riguardo? Nessuno!

Avrei voluto che questi amici sindaci con grande sensibilità avessero chiesto al Parlamento, attraverso le associazioni che li rappresentano e non di categoria (rifiuto la definizione dell'ANCI come associazione di categoria, che non è neppure l'associazione dei sindaci ma l'associazione delle autonomie locali che comprende i sindaci, gli assessori, i consiglieri comunali, i rappresentanti delle circoscrizioni, le comunità montane), essendo trascorsi otto anni dall'entrata in vigore della legge, di rivederla, di rivedere il ruolo dei sindaci, di verificare se i poteri assegnati sulla carta ai sindaci siano stati esercitati, quali strumenti costoro abbiano avuto in mano. Quali riforme avrebbe dovuto fare il Parlamento per mettere i sindaci nella condizione di operare e che il Parlamento non ha fatto? Quali proposte sono state presentate in Parlamento per il decentramento del patrimonio dello Stato? Ci sono nel nostro paese caserme che dall'8 settembre 1943 non vengono riutilizzate e continuano a giacere dove sono inutilizzate. È stata presentata una proposta di legge per il recupero di questo patrimonio da affidare ai comuni ma nessuno finora ha sollevato il problema. Qual è la funzione della giunta, quale quella degli assessori? Come si delinea la figura degli assessori in base alla legge n. 81 del 1993, vogliamo rivederla o no? Qual è la funzione degli assessori oggi? Sono i funzionari *ad personam* dei sindaci?

Fra le tante proposte presentate non c'è alcuna omogeneità: una fa riferimento a 15 mila abitanti, una a 5 mila e un'altra a 3 mila, una propone di concedere un terzo mandato... E perché non un quarto? Se si ritiene sbagliato il principio del mandato vincolante, lo si abolisca e non se ne parli più! Un'altra proposta prevede

che, quando il sindaco toglie la delega ad un assessore, che è stato eletto consigliere comunale e che si è dimesso da tale carica per fare l'assessore su richiesta del sindaco, l'assessore può ritornare ad essere consigliere comunale. Alla faccia della stabilità! Pensate quale conflittualità può creare; pensate a quel povero disgraziato che, per un conflitto di compatibilità con il sindaco, torna ad essere consigliere comunale: ogni giorno piazzerà la mitragliatrice contro il sindaco.

Vedete quali contraddizioni derivano dalla fretta, che è sempre cattiva consigliera, di prendere in considerazione questo provvedimento? Non si aspetta neppure che maturino i tempi fissati dalla legge n. 81! All'inizio erano quattro anni, poi il mandato è arrivato a cinque e ora ci si dice che entro dieci anni non si può esaurire il programma di un'amministrazione. Ma otto anni servono per il Presidente degli Stati Uniti e dieci non sono sufficienti per il sindaco di Mongardino? Siamo al ridicolo! Siamo al grottesco! Vorrei citare il professor Barbera, che è stato uno dei padri della legge n. 81 del 1993 ed uno dei fautori del referendum per l'elezione diretta: ebbene, nell'audizione del 23 gennaio scorso, il professor Barbera ci ha detto di fare attenzione, in quanto il vincolo di mandato rappresentava il punto di equilibrio raggiunto (come ha ricordato molto correttamente l'onorevole Massa) tra due posizioni: l'elezione diretta (sostenuta da un referendum) e la posizione opposta di chi temeva la concentrazione e la personalizzazione eccessiva di poteri. L'equilibrio, dunque, fu raggiunto sul punto della non rieleggibilità alla carica di sindaco dopo due mandati, in armonia con la tendenza propria dei regimi che prevedono l'elezione diretta dei vertici degli esecutivi.

Gli onorevoli Merlo ed Orlando hanno affermato che si tratta di una norma vecchia, dettata in una peculiare situazione politica, al fine di favorire il ricambio dei vertici, quando era al centro del dibattito la questione morale. Lo dico con grande sincerità e amicizia: mi sorprende che un collega come Federico Orlando

(che è molto sensibile su tali questioni) faccia affermazioni del genere: caro Orlando, è superata la questione morale in questo paese?

FEDERICO ORLANDO. No.

DIEGO NOVELLI. Basta leggere le cronache dei giornali per rendersi conto che non è affatto superata, anche e soprattutto negli enti locali! È vero che in questi anni ne abbiamo viste di tutti i colori e, dunque, non mi sorprendono certe affermazioni; tuttavia, è estremamente sbagliato ritenere che il clima e le condizioni che dettarono tale norma oggi non sussistano più. La limitazione per legge del mandato non può certamente sostituire l'azione della politica, ma è l'azione della politica responsabile e consapevole che fissa con coerenza la limitazione per legge del mandato.

Le argomentazioni prodotte a sostegno di questa limitata, parziale, particolarissima modifica della legge non mi convincono, a cominciare dalla difficoltà di reperire i candidati: per carità! Preferisco correre il rischio di non trovare un candidato (ammesso che ciò sia vero) piuttosto che quello di avere dei piccoli *ras* nelle comunità, tanto più con la norma introdotta dal Senato nella legge finanziaria, relativa ai sindaci di comuni al di sotto dei tremila abitanti: a questo punto, quei sindaci sceglieranno anche il parroco!

Si è parlato, poi, della società civile: abbiate pazienza, ma vi siete riempiti la bocca con tale espressione, come se esistesse una società civile ed una società incivile o come se esistesse una società civile contrapposta alla classe politica! Per anni, una tale tesi è stata strombazzata e adesso la società civile si è improvvisamente sciolta come neve al sole: non esiste più! Non vi sono più candidati da nominare sindaci o amministratori delle nostre comunità: siamo ridotti a tal punto?

Per quanto riguarda i dubbi costituzionali, invito l'amico Merlo a leggersi con attenzione i testi delle audizioni. Egli ha

citato un giurista che stimo, ovvero l'onorevole Cerulli Irelli; tuttavia, potrei contrapporre all'onorevole Cerulli Irelli un giurista come Leopoldo Elia: abbi pazienza, onorevole Merlo, ma penso che Elia valga Cerulli Irelli (è stato, tra l'altro, presidente della Corte costituzionale)! Vi invito, comunque, a leggere i verbali delle audizioni: abbiate la bontà, l'umiltà e la pazienza di leggerli: ebbene, su undici soggetti auditi, nove si sono dichiarati nettamente contrari (qualcuno ha fatto la battuta « 9 a 2 »).

Eppure, in questi anni di errori ne abbiamo commessi: vogliamo commettere anche questo errore? Qualcuno ha proposto di concedere il terzo mandato, poi, nella prossima legislatura si vedrà quali ritocchi apportare alla legge: ma si legifera in questo modo? Se non fossimo sotto la pressione dei cinquecento o dei tremila sindaci (quelli della prossima ondata), non vi sarebbero state proposte così affrettate, ma avremmo agito per una revisione organica e una rivisitazione della legge n. 81.

Sui piccoli comuni mi sono già espresso, ma voglio sottolineare la figura ibrida degli assessori che rispondono solo al sindaco, la non collegialità della Giunta; soprattutto, vorrei che questi amministratori dell'ANCI svolgessero una riflessione sullo svuotamento dei consigli comunali.

Caro Presidente e cari colleghi che mi ascoltate, i consigli comunali non hanno più poteri, sono diventati — senza offesa per nessuno — una sorta di « bar dello sport » dove si discutono le interrogazioni, le interpellanze, le mozioni su qualsiasi mosca che vola sulla città; magari si perdono due o tre settimane a discutere se nell'aula del consiglio comunale debba rimanere appeso il Crocefisso. Sono stato interpellato sulla questione come ex sindaco ed ho risposto che sono stato in consiglio comunale 37 anni, (10 come sindaco) e quel Crocefisso non ha mai chiesto di intervenire. Con i problemi che hanno le città, si discute di questo? Con lo svuotamento dei consigli comunali si arriva a non discutere più le varianti di

piano regolatore, che vengono sistemate con scambi di lettere tra assessori regionali e assessori comunali.

Vorrei seriamente poter discutere in quest'aula, signor Presidente, di tali questioni, dei problemi che riguardano la vita di tutti i cittadini italiani e non solo quella dei sindaci, comunque rispettabilissimi, soprattutto quelli dei piccoli comuni, che ho sempre difeso negli anni della mia appartenenza all'ANCI, perché sono i più esposti e non hanno gli strumenti necessari. Il sindaco di una grande città è sempre sul palcoscenico, mentre il sindaco del piccolo comune è solo ad affrontare i problemi senza mezzi e senza strumenti; prima degli interessi dei singoli amministratori, però, lo ripeto, vengono gli interessi dei cittadini italiani i quali vogliono che il Parlamento discuta, valuti gli aspetti positivi e negativi, apporti le modifiche necessarie alla legge n. 81 del 1993 nella sua globalità.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Novelli, e le chiedo scusa se prima sono stato un po' brusco.

È iscritto a parlare l'onorevole Basso. Ne ha facoltà.

MARCELLO BASSO. Signor Presidente, mi ha colto un po' di sorpresa, perché pensavo ci fosse un relatore prima di me.

PAOLO ARMAROLI. Relatori proprio non ce ne sono!

MARCELLO BASSO. Signor Presidente, signor rappresentate del Governo, le proposte di legge oggi all'esame dell'aula riguardano alcune modifiche alle disposizioni della legge n. 81 del 1993. Vorrei ricordare che quella legge ha rappresentato un punto di svolta rilevante nella recente storia istituzionale del nostro paese perché ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento dei pubblici poteri un meccanismo di elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia; la legge del 1993 ha quindi significato una rottura con un tradizionale tabù che da sempre ha connotato parti consistenti

della cultura giuridica e politica della storia repubblicana. Mi riferisco a componenti che hanno sempre guardato con diffidenza, se non con dichiarata ostilità, alle forme di investitura diretta di cariche esecutive; probabilmente un retaggio di un passato non lontano, che induceva a diffidare di tutti quei meccanismi istituzionali che potessero far paventare rischi di concentrazione di potere in capo a singoli soggetti.

Con coraggio, invece, questa legge, ha puntato sul meccanismo di elezione degli organi di vertice degli enti locali per rigenerarli quasi dall'ingovernabilità nella quale indubitabilmente versavano. Con quella stessa legge si è proceduto ad una riforma complessiva dell'assetto ordinamentale degli enti locali e nel ridistribuire poteri e funzioni si è mirato decisamente ad un obiettivo di stabilizzazione e di maggiore governabilità delle istituzioni locali. Istituzioni locali allora connotate da sistemi di gestione amministrativa a carattere assembleare, caratterizzate da una spiccata instabilità degli esecutivi che, di fatto, compromettevano l'efficacia dell'azione amministrativa.

La legge del 1993 proseguiva, peraltro, con misure certamente più radicali sul cammino già avviato dalla legge n. 142 del 1990. La legge di riforma delle autonomie locali aveva previsto, quale criterio correttivo per porre rimedio all'ormai cronica instabilità degli esecutivi locali, il meccanismo della sfiducia costruttiva. Con la legge del 1993 il legislatore compie il vero salto istituzionale: prevede l'elezione diretta popolare del sindaco, vale a dire della figura istituzionale che per tradizione costituisce per gli italiani il primo e il più stretto contatto con i pubblici poteri, cioè lo Stato. Ad essa, è bene ricordarlo, non si accompagna l'introduzione di un sistema di governo degli enti locali di tipo presidenziale, rimanendo in capo all'assemblea elettiva locale sia il potere di sfiducia — estraneo, come si sa, ai modelli presidenziali — sia la titolarità di significativi poteri di indirizzo politico. Altro che « caffè sport », come ho sentito dire qui dentro !

Gli effetti di quella riforma sul funzionamento delle autonomie locali sono sotto gli occhi di tutti: in termini di rafforzamento della stabilità, perché non vi sono crisi che si succedono vorticosamente al solo fine di rovesciare l'esecutivo precedente, a prescindere da qualsiasi intendimento programmatico; in termini di aumento del livello di governabilità, perché non vi sono più quelle defatiganti trattative per la formazione delle giunte; in termini di trasparenza e di efficienza dell'azione amministrativa, perché non più imbrigliata nei meccanismi di scambio tipici delle deformazioni assembleari.

All'investitura popolare diretta la legge del 1993 accompagnava, come sappiamo, la previsione di un limite alla rieleggibilità per coloro che avessero ricoperto la carica per due mandati consecutivi. Oggi siamo chiamati a discutere in quest'aula proprio della modificabilità di questa norma. È inutile dire che ci arriviamo tardi, con un insopportabile ritardo; è inutile dire che ci arriviamo male, come abbiamo avuto modo di sentir dire in quest'aula.

Lunga e complessa è stata l'istruttoria svolta dalla Commissione che ha proceduto all'acquisizione di una pluralità di punti di vista, capaci di fare emergere, nella loro complessità, tutte le questioni che può involgere una modifica quale quella che oggi l'aula è chiamata ad esaminare. All'esito di questa istruttoria scaturisce un dato, che a me pare difficilmente contestabile: la previsione o meno di un limite di mandato si configura come questione ampiamente controvertibile, come emerge chiaramente dall'intervento del professor Fusaro, ascoltato dalla Commissione, che è tra quelli che sono inclini al suo mantenimento.

È sicuramente triste rilevare che, al termine dei lavori della Commissione, non si sia pervenuti alla definizione di un testo — certamente non per responsabilità del relatore, onorevole Massa, che ringrazio — e che oggi siano quindi sottoposte all'esame dell'Assemblea tutte le proposte di legge presentate. Si tratta di proposte di legge che provengono da rappresentanti di forze politiche di maggioranza, ma anche

di opposizione, a testimonianza del fatto che su tale questione, anche all'interno di quei partiti di opposizione che hanno dichiarato apertamente la loro contrarietà anche in questa sede, vi siano posizioni non univoche.

Nel discutere dell'argomento credo occorra quindi spogliarsi di atteggiamenti ideologici precostituiti. Se da una parte la previsione di tale limite non pare possa ritenersi lesiva del principio di democrazia o di libera scelta degli elettori, dall'altro è però destituito da ogni fondamento ritenere che la sua soppressione attenti al cuore della democrazia, almeno di quella degli enti locali, e costituisca lo strumento privilegiato per la costituzione di un potere personalistico *legibus solutus*.

Che strano ordinamento giuridico il nostro! Non c'è limite alcuno per un parlamentare, per un consigliere regionale, per un assessore comunale o regionale, per un presidente di giunta regionale, per un Presidente del Consiglio dei ministri! Si teme il potere che può accumulare il sindaco di un comune, magari con poche migliaia di abitanti, e non ci si preoccupa del potere che può accumulare un ministro che potrebbe essere nominato ministro a vita.

Ma non vorrei perdere il filo del mio ragionamento. La consapevolezza che la soppressione del limite non attenti al cuore dell'ampia gamma di soluzioni che pure si rintracciano in diritto comparato, nelle quali si può rinvenire una tendenziale associazione all'elezione diretta del limite dei mandati, appare il frutto di approdi relativamente recenti, come dimostra il caso del paese (gli Stati Uniti) nel quale il limite ha un impatto maggiore e caratterizza più significativamente il sistema presidenziale vigente.

Tale tendenziale simmetria, laddove sussiste, riguarda poi essenzialmente l'elezione diretta degli organi di vertice esecutivi a livello nazionale. Appare iscritto tale limite in un sistema di contrappeso istituzionale adeguato alla dimensione istituzionale della massima carica, la cui

caratura non può ritenersi certo assimilabile a quella degli esecutivi degli enti locali.

Nessun limite vige del resto in paesi di comprovata fede democratica e di sperimentato funzionamento di sistemi presidenziali. Voglio qui richiamare il caso della Francia che adotta un modello semipresidenziale, al quale, come è noto, in Italia alcune parti politiche hanno sempre guardato come ad uno dei modelli guida, ispiratore delle nostre ipotesi di riforma costituzionale.

Ebbene, la Francia non conosce alcun limite di mandato per il Presidente della Repubblica né tanto meno per i sindaci. A poco servirebbe e serve l'obiezione che questi non siano eletti dal popolo, se poi guardando alla sostanza delle cose ci si accorge che la mole dei poteri e di funzioni che caratterizza il sindaco francese ha ben poco da invidiare a quella del collega italiano. Ciò a riprova del fatto che la limitazione di mandati non può essere ritenuta universalmente quale necessario ed indefettibile contrappeso per un corretto funzionamento di un sistema di Governo con l'elezione popolare diretta degli organi di vertice.

Tanto più appare vera questa considerazione se la si traspone nel contesto storico nel quale si affermò la scelta del 1993. Contesto storico che, come ho ricordato prima, si caratterizzava per un elevato grado di diffidenza verso le forme di investitura diretta, sicché quella previsione ha costituito necessariamente la risposta ad un'esigenza di compromesso con quanti avversavano fieramente l'elezione diretta, percepita come l'anticamera della deriva plebiscitaria.

Quella previsione va comunque ripensata oggi all'interno di un sistema che ha ampiamente sperimentato gli effetti dell'elezione diretta, all'interno di un sistema democratico maturo.

A distanza di otto anni vi è la riprova che l'elezione diretta ha significato in primo luogo assunzione di un più chiaro e diretto rapporto di responsabilità dell'eletto nei confronti del suo elettorato.

Limitazione di mandati e divieto di rieleggibilità significa dunque impedire, sulla base di una concezione che rivela al fondo un approccio di tipo paternalistico nei confronti dell'elettorato, che gli elettori possano pronunciarsi e giudicare la condotta del sindaco nel secondo mandato. Significa dunque sottrarre questo rapporto ad un circuito virtuoso di responsabilità, che è sempre un circuito altamente positivo per il funzionamento dell'ente locale.

Confondere poi rieleggibilità con rielezione significa ritenere che gli elettori non siano solo cittadini di comunità mediatriche incapaci di discernere, ma anche incapaci di valutare con parametri significativi tra le reali capacità e le reali qualità di ciascun candidato.

Ma la rimozione di limite di mandato assume anche un altro significato che mi preme qui sottolineare. Alla vigilia del voto definitivo della Camera sul progetto di legge costituzionale che introduce un nuovo assetto di poteri e di rapporto tra Stato ed autonomie locali, chiaramente improntato ad una ispirazione federalista, credo sia necessario accompagnare quella riforma con meccanismi di formazione degli amministratori locali adeguati al nuovo assetto istituzionale che il paese si è dato in questa legislatura.

Perché il decentramento di poteri e funzioni a favore degli enti locali possa dirsi effettivamente compiuto e la valorizzazione delle istituzioni locali pienamente realizzata, occorre infatti approntare gli strumenti necessari per consentire la formazione di una classe dirigente locale realmente ancorata alle esigenze del territorio e non assorbita nelle logiche di altri scenari politici, magari nazionali.

Come dimostrano anche le ultime vicende su questa materia, la previsione di un divieto di rieleggibilità finisce per contribuire alla confusione e alla sovrapposizione dei due piani della politica nazionale e degli assetti di governo locale a detrimento della reale autonomia delle istituzioni locali. La modifica di questo punto contribuirebbe, invece, all'autentico riconoscimento alle amministrazioni locali

della loro dignità di attori istituzionali dotati di piena autonomia rispetto al cosiddetto centro le cui dinamiche non risulterebbero ad esso funzionali o da esso condizionate, ma rispecchierebbero più fortemente le esigenze delle comunità che sono chiamati a rappresentare.

In questo senso la mia posizione è chiara: la soluzione ottimale per ovviare agli inconvenienti che genera l'attuale normativa sarebbe quella della rimozione del limite *tout court*, come chiaramente indicato dalla proposta di legge che reca la prima firma del collega Soda e come indicato anche, mi pare, nella proposta di legge proveniente da un rappresentante dell'opposizione. Meriterebbe anche un'attenta valutazione l'indicazione proveniente da più parti di rimettere all'autonomia statutaria di ciascun ente locale l'eventuale previsione di un limite di mandato.

Signor Presidente, un intervento normativo di questo tipo significherebbe proseguire sulla strada di un compiuto disegno di valorizzazione dell'autonomia degli enti locali che in tutti i loro organi in questi anni non sono stati ricettacolo di oziose discussioni, come qualcuno si affrettava a ripetere — è successo in Commissione affari costituzionali — forse perché ormai lontano da una partecipazione attiva e consapevole alla vita delle istituzioni locali e ignaro degli eventi reali che le percorrono.

Onorevole Novelli, in modo molto schietto le dico che lei non può dimenticare — perché non l'ho dimenticato io, allora giovane amministratore e suo estimatore — di aver fatto il sindaco a partire dal 1975 per dieci anni e che nel 1993 ci ha riprovato; se non fosse stato battuto da Castellani, oggi probabilmente sarebbe il sindaco uscente di Torino, magari con altre posizioni sul terzo mandato; ma su questo non v'è certezza.

PAOLO ARMAROLI. È un processo alle intenzioni!

MARCELLO BASSO. Vi è certezza sul fatto che su di lei nessuno avrebbe posto la questione morale. Per favore, non poniamola su altri.