

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**XIV LEGISLATURA**

---

**575<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

MARTEDÌ 30 MARZO 2004

**(Pomeridiana)**

---

Presidenza del vice presidente DINI,  
indi del vice presidente CALDEROLI

## RESOCONTO STENOGRAFICO

### Presidenza del vice presidente DINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 16,35*).

Si dia lettura del processo verbale.

DATO, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del 24 marzo.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### **Congedi e missioni**

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Andreotti, Antonione, Baldini, Bianconi, Bosi, Contestabile, Cursi, Cutrufo, D'Alì, De Corato, Degennaro, Dell'Utri, FIRRARELLO, Grillo, Guzzanti, Lauro, Mantica, Meduri, Mugnai, Pasinato, Saporito, Sestini, Siliquini, Vegas e Ventucci.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Manzione, Martone, Morselli, Pianetta, Provera e Calogero Sodano, per attività della 3<sup>a</sup> Commissione permanente; Zorzoli, per attività della 4<sup>a</sup> Commissione permanente; Agoni, Bongiorno, De Petris, Murineddu, Ognibene, Piatti, Piccioni, Ronconi e Vicini, per attività della 9<sup>a</sup> Commissione permanente; Budin, Cavallaro, Girfatti, Monti, Tofani e Tredese, per attività della 14<sup>a</sup> Commissione permanente; Brutti Massimo, Giuliano e Malabarba, per attività del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato; Ziccone, per attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'affare Telekom-Serbia; Marino e Vitali, per attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle cause dell'occultamento di fascicoli relativi a crimini nazifascisti; Ayala, Giovanni Battaglia, Bobbio, Calvi, Centaro, Cirami, Curto, Dalla Chiesa, Gentile, Maritati, Nocco, Novi, Ruvolo, Vizzini e Zancan, per attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare.

### **Disegni di legge, annunzio di presentazione**

PRESIDENTE. Comunico che è stato presentato il seguente disegno di legge:

*dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro dell'interno e dal Ministro dell'economia e delle finanze:*

"Conversione in legge del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80, recante disposizioni urgenti in materia di enti locali" (2869).

Ulteriori comunicazioni della Presidenza saranno pubblicate nell'allegato B ai Resoconti della seduta odierna.

### **Preannunzio di votazioni mediante procedimento elettronico**

PRESIDENTE. Avverto che nel corso della seduta odierna potranno essere effettuate votazioni qualificate mediante il procedimento elettronico.

Pertanto decorre da questo momento il termine di venti minuti dal preavviso previsto dall'articolo 119, comma 1, del Regolamento (ore 16,43).

*Omissis*

**Seguito della discussione dei disegni di legge:**

**(132) PEDRINI e FILIPPELLI.** – *Modifiche all'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di rieleggibilità del sindaco e del presidente della provincia*

**(301) EUFEMI ed altri.** – *Disposizioni in materia di eleggibilità alla carica di sindaco nei piccoli comuni*

**(823) BASSO ed altri.** – *Abolizione dei limiti alla rieleggibilità dei sindaci e dei presidenti delle province*

**(1109) CAVALLARO ed altri.** – *Abrogazione dei commi 2 e 3 dell'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione dei mandati del sindaco e del presidente della provincia*

**(1431) GUERZONI.** – *Norme in materia di mandati dei sindaci e dei presidenti delle province*

**(1434) MANZIONE.** - *Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di rieleggibilità del sindaco e del presidente della provincia*

**(1588) RIGONI.** – *Modifiche all'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limite per i mandati a sindaco e presidente della provincia*

**(1716) STIFFONI ed altri.** – *Modifiche all'articolo 51 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, concernente l'abolizione dei limiti temporali per l'esercizio del mandato di sindaco e presidente della provincia*

**(1952) RIZZI e MANFREDI.** – *Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*

**(1970) RIGONI.** – *Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di nomina e ruolo del vice sindaco e del vice presidente della provincia, di limite per i mandati a sindaco e presidente della provincia e di incompatibilità tra la carica di consigliere comunale o provinciale e di assessore **(2185)** CAVALLARO ed altri.* – *Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di attribuzioni dei consigli, di durata del mandato del sindaco e del presidente della provincia, di ineleggibilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di incompatibilità tra le cariche di consigliere e assessore e di nomina e funzioni del segretario comunale e del direttore generale*

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 132, 301, 823, 1109, 1431, 1434, 1588, 1716, 1952, 1070 e 2185.

Ricordo che nella seduta antimeridiana del 18 marzo il relatore ha integrato la relazione scritta ed è stata dichiarata aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Battisti. Ne ha facoltà.

BATTISTI (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, finalmente, con il concorso delle forze più responsabili di quest'Aula, iniziamo una discussione su un provvedimento che certamente è di carattere generale e che, almeno in parte, è stato adottato nell'interesse dei cittadini e delle amministrazioni dei tanti Comuni italiani.

È evidente che la questione centrale di questo provvedimento, cioè l'eliminazione del limite del terzo mandato per i sindaci, trova la sua *ratio* in un'esigenza di cautela conseguente alla previsione dell'elezione diretta del sindaco e del presidente della Provincia, finalizzata ad evitare che i tanti programmi e i tanti progetti che le pubbliche amministrazioni hanno posto in essere vengano interrotti dalla mannaia del secondo mandato.

Alla luce dell'esperienza maturata in questi nove anni di vigenza della normativa sui due mandati dei sindaci, dobbiamo prendere atto che spesso due mandati si sono rivelati insufficienti per realizzare il programma amministrativo e che la limitata durata temporale rischia di vanificare e di disperdere l'esperienza maturata con l'impegno della guida delle amministrazioni locali.

Ci si prefigge, o almeno ci si dovrebbe prefiggere, di assicurare ai cittadini e alle pubbliche amministrazioni quella continuità e stabilità dell'azione amministrativa che si richiede per facilitare l'attuazione concreta dei notevoli compiti che oggi la normativa vigente attribuisce agli enti locali.

Questa sollecitazione ci viene da più parti. Ci viene da quei cittadini che spesso sono parte dei cosiddetti piccoli Comuni, che vivono in prima persona l'evoluzione delle loro amministrazioni; ci viene da tutte le organizzazioni che sono state audite nella competente Commissione: l'ANCI, l'UPI, l'UNCCEM, l'Associazione nazionale dei piccoli Comuni (ANPCI) e via dicendo.

Credo che oggi, da parte nostra, ci sia un'esigenza di responsabilità per far fronte a questo tipo di richieste. Vero è che il provvedimento oggi al nostro esame volge la sua attenzione anche ad altri aspetti che non riguardano solo il limite del terzo mandato; alcuni di questi ci vedono contrari e io credo e spero che l'Aula possa modificare quelle distorsioni che poi, nella fase di illustrazione degli emendamenti, puntualizzeremo meglio.

Dobbiamo però osservare che questo al nostro esame, in realtà, si presenta come un testo che contiene una congerie di interventi specifici su disposizioni previste dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e non si caratterizza certo, nel suo complesso, per l'organicità e l'omogeneità che invece sarebbero richieste. A questo noi aggiungiamo il carattere discutibile nel merito e, in alcuni casi, sotto il profilo della stessa legittimità costituzionale di alcune situazioni accolte, delle quali si dà conto nel prosieguo.

In questa ottica di disposizioni diverse dal limite del terzo mandato, ci sorprendiamo dell'assenza di norme che rafforzino la posizione del Presidente del Consiglio quale elemento di garanzia per il regolare svolgimento dei lavori in seno all'organo che presiede e quindi della dialettica democratica in seno all'organo maggiormente rappresentativo degli enti locali.

Vedremo poi, nell'illustrazione degli emendamenti presentati al provvedimento, come avremmo voluto introdurre forme di maggiore coinvolgimento del Consiglio, anche nel procedimento relativo

ad alcune nomine, che non ci pare il caso vengano accentrate solo sulla figura del sindaco e dei presidenti delle Giunte.

Una delle disposizioni di impatto più rilevante è quella che prevede nei Comuni fino a 1.000 abitanti l'elezione della Giunta da parte del Consiglio, su proposta del sindaco. Sono stati presentati molti emendamenti in relazione a tale questione, ma ci pare opportuno sottolineare che la sottrazione al sindaco del potere di nomina e revoca degli assessori differenzerebbe notevolmente la posizione dello stesso rispetto al Consiglio: si produrrebbe un evidente indebolimento della posizione del sindaco.

Sottolineiamo anche, per quanto riguarda le attribuzioni dei segretari comunali e provinciali, il tentativo di una rivitalizzazione di questa figura attraverso la previsione di un necessario parere di legittimità del segretario su tutte le deliberazioni della Giunta e del Consiglio. A questa previsione si aggiunge quella della responsabilità amministrativa e contabile dei segretari comunali e provinciali per i pareri espressi. Qui vi è la *vexata quaestio* dell'amministrazione per atti e della sua differenza rispetto a quella di attività: è chiaro, però, che l'attuale configurazione ordinamentale non consente di ricondurre al riscontro del segretario comunale e provinciale.

La lettera l) del testo oggetto del nostro esame concerne la questione principale, che è proprio quella del terzo mandato, cui ho già fatto cenno prima.

Sottolineiamo anche l'introduzione di un inedito potere di sostituzione del sindaco nei confronti dei dirigenti e degli altri dipendenti dell'ente in ipotesi di inerzia. Anche su detta questione abbiamo presentato una serie di emendamenti che tendono a migliorare e a modificare tale previsione.

Da ultimo, ci pare criticabile la soluzione proposta in ordine alla composizione dell'organo di revisione, in quanto sottrae ogni determinazione all'ente locale, trasferendola al presidente della Giunta regionale e, in alcuni casi, addirittura al prefetto.

È chiaro, quindi, che su questo testo sono molti i punti che devono essere chiariti, ma è altrettanto evidente che questa Assemblea credo debba assumere con responsabilità l'esigenza di corrispondere alla richiesta dei sindaci e dei cittadini di arrivare ad una rapida conclusione della discussione, poiché la campagna elettorale è ormai alle porte e non possiamo mettere in crisi il diritto-dovere dei cittadini di scegliere le loro amministrazioni, di premiare quelle che hanno lavorato bene e di punire le altre. (*Applausi dal Gruppo Mar-DL-U*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Maffioli. Ne ha facoltà.

[MAFFIOLI](#) (UDC). Signor Presidente, nel sottolineare l'urgenza di un disegno di legge che giace da troppi mesi in Commissione, voglio ricordare che la sua approvazione è stata sollecitata molto tempo fa dal Capo dello Stato, dal presidente della Camera Casini e da tutte le associazioni degli enti locali. Al termine della verifica di Governo, il presidente Berlusconi annunciò di aver risolto anche il problema del rinnovo del mandato dei sindaci, raggiungendo l'accordo per i Comuni fino ai 3.000 abitanti.

L'UDC rispetta gli accordi di Governo ed esige che anche gli altri li rispettino. In relazione a questo tema, ho sentito fare affermazioni sull'eccessivo potere dei sindaci e vorrei capire quali siano questi poteri. Mi chiedo se si conosca il decreto legislativo n. 267 del 2000 relativo ai poteri dei sindaci dei piccoli Comuni, se si sappia che cosa avviene quotidianamente nei Comuni, se si sia a conoscenza dei poteri dei sindaci rispetto agli appalti e alle assunzioni, delle responsabilità relative

all'approvazione dei piani regolatori che richiedono comunque un passaggio in consiglio comunale e l'approvazione della maggioranza.

È inutile far finta di non accorgersi che anche i sindaci eletti direttamente devono comunque rispondere alla maggioranza nel consiglio comunale. Non ho mai visto un sindaco capace di imporre la propria volontà nei piccoli Comuni.

L'Italia è una realtà di piccoli Comuni e, proprio grazie alle municipalità, ha saputo presidiare il territorio. Vorrei invitare a visitare i piccoli Comuni per vedere quanta gente si rivolge quotidianamente ai sindaci per chiedere aiuto in tutti i campi. Al professor Vaciago che, qualche mese fa, sul "Sole 24Ore" ha proposto di abolire i piccoli Comuni, vorrei dire di uscire dall'università e di andare in qualche piccolo Comune a vedere cosa fanno i sindaci, quanto tempo dedicano ai cittadini per quattro soldi (*Applausi dai Gruppi UDC, Mar-DL-U e del senatore Forcieri*).

Quando sento parlare dell'inutilità dei piccoli Comuni non riesco a non irritarmi. È risaputo che la nostra proposta, che rilanciammo alla Festa della Vela, era quella di prevedere la liberalizzazione del mandato dei sindaci nei Comuni fino a 5.000 abitanti. La ritenevamo la scelta migliore anche perché è da tempo all'esame della Commissione il disegno di legge per i piccoli Comuni, che è stato sollecitato recentemente dal Capo dello Stato.

Essendo stato raggiunto un accordo sul criterio dei 3.000 abitanti, noi lo rispettiamo: gli emendamenti presentati sono stati minimi e abbiamo ritirato gli emendamenti in Commissione per favorire l'approdo del provvedimento in Aula.

Abbiamo apprezzato il lavoro del relatore Falcier, che ha proposto norme significative per il riequilibrio dei poteri a favore dei Consigli comunali e delle Giunte. Se oggi c'è un *deficit* nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni esso riguarda il ruolo dei consiglieri, che non hanno grandi poteri di controllo sull'attività amministrativa.

Questo vuole essere quindi un primo passo verso una revisione globale della normativa prevista dal decreto legislativo n. 267 del 2000, per la quale, come noto, è stata data delega al ministro La Loggia; attendiamo dal Ministro e dal Governo una proposta per il nuovo testo.

L'UDC, il nostro partito, chiede un'approvazione rapida del provvedimento con un'assunzione di responsabilità da parte di tutti i senatori per un voto favorevole, perché riteniamo che i sindaci meritino una risposta, in quanto attendono da troppo tempo e le elezioni sono imminenti. Non possiamo pensare di trattare i sindaci come fossero persone insignificanti e non degne, invece, di un rispetto che meritano.

Formulo l'auspicio che il disegno di legge in esame possa trovare una rapida approvazione in quest'Assemblea e alla Camera dei deputati, in modo tale da poter finalmente dare un segnale decisivo su un ritorno alla democrazia nei nostri Comuni. Un ritorno ad una democrazia in cui il potere appartiene al popolo, perché è il cittadino che deve decidere quanto tempo il sindaco deve governarlo e noi non dobbiamo pensare di mandare a casa le persone per legge perché magari ieri erano della Lega, oggi sono di sinistra e domani saranno di centro-destra.

Pertanto, concludo auspicando l'approvazione rapida del provvedimento in esame. (*Applausi dai Gruppi UDC e Mar-DL-U*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Chincarini. Ne ha facoltà.

[CHINCARINI](#) (LP). Signor Presidente, non voglio aggiungermi a questo dibattito circa la bontà e le capacità di un sindaco di rispondere alle esigenze dei propri cittadini. Quel che vorrei richiamare in questo modestissimo intervento riguarda il limite dei 3.000 abitanti. Con le norme che si vogliono votare oggi si inseriscono modifiche profonde all'ordinamento che fin qui ha regolato la vita delle migliaia di Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti.

Sono tornato a leggere il dibattito del 1993 quando la maggioranza ed il curioso Governo di allora avevano voluto, nella confusione che regnava in quell'anno, modificare la legge per l'elezione diretta del sindaco. Ho riletto gli interventi di alcuni colleghi, presenti in quest'Aula, che oggi richiedono l'approvazione urgente di questo disegno di legge.

Mi rendo conto, come ha sottolineato il senatore Mancino, che i Comuni che attendono la nostra decisione sono 2.831 e che la loro è una sacrosanta richiesta: è giusto che le nostre comunità, anche quelle inferiori ai 3.000 abitanti, sappiano se il loro sindaco che è stato eletto e ha già espletato due mandati possa o meno candidarsi nuovamente. È giusto e sacrosanto, per cui è opportuno che noi si decida in fretta.

Tuttavia, trovo altrettanto importante quel che ha evidenziato il Sottosegretario il giorno in cui è stata incardinata la discussione del disegno di legge in esame, e cioè che a lui pareva incostituzionale la fissazione del limite di 3.000 abitanti. Voglio sottolineare la contrarietà mia e del mio Gruppo a questo provvedimento proprio perché non si capisce come mai nei Comuni fino ai 3.000 abitanti si modifichino la vita, il mandato, i compiti e le mansioni di Consiglio, Giunta e Sindaco, mentre oltre i 3.000 abitanti e fino ai 15.000 si lascino le cose come hanno funzionato fino ad adesso.

Vorrei sapere quale è la differenza che regola questo limite stabilito di 3.000 residenti; vorrei sapere in base a quale censimento, in base a quale riferimento normativo, fino a 3.000 residenti un Comune deve essere governato da un Sindaco che è prigioniero della propria Giunta e del proprio Consiglio comunale, mentre oltre tale numero di abitanti può essere considerato libero da quei vincoli che questa norma - che giudico scellerata e che modifica l'ordinamento della legge n. 142 del 1990, della legge n. 81 del 1993 e del decreto legislativo n. 267 del 2000 - vuol modificare solo per accontentare qualcuno.

Ecco, io ho il tremendo sospetto che si voglia varare questa legge in grande fretta per accontentare qualcuno. Io so che sono circolate in quest'Aula delle proiezioni su quanti sindaci di centro-sinistra, quanti di centro e quanti di destra possono essere rieletti, quanto conviene alle varie parti politiche eliminare la limitazione dei due mandati per i Comuni fino ai 3.000 abitanti.

Io mi chiedo, colleghi, se sia giusto assumersi questa responsabilità in base alle convenienze di partito. Ma a questo io non ci sto e per questo ho presentato i miei emendamenti. Io credo che sia sacrosanto stabilire che a due mesi dalle elezioni tutti avranno modo di votare i propri sindaci e le proprie amministrazioni comunali, sapendo che non dipende da un censimento fatto in qualche modo qualche anno fa, e che avrà il suo valore per altri dieci anni, il destino della propria amministrazione. Tutti i sindaci devono rispondere allo stesso modo di fronte alla legge, con gli stessi poteri e con le stesse determinazioni, così come gli assessori e i consiglieri comunali devono avere identici poteri.

Addirittura qui - e lo vedremo meglio in fase di esame degli emendamenti - il consiglio comunale dovrebbe anche occuparsi, dopo l'approvazione del bilancio, dell'approvazione delle tariffe, delle tasse e dei tributi. Io credo che si sconvolga un mondo che comunque ha retto fino ad ora e che ha consentito a chi, come me, ha fatto per due volte il sindaco di essere gradito proprio perché la

cittadinanza sapeva che dopo due mandati io me ne sarei andato. Se la maggioranza di quest'Aula intende davvero approvare queste norme, per lo meno le faccia valere dal prossimo mandato, le faccia valere dopo queste elezioni.

I cittadini dei Comuni con meno di 3.000 abitanti che hanno scelto il loro sindaco, le loro amministrazioni, sapevano comunque che dopo due mandati se ne sarebbero dovuti andare. Consentite perlomeno ai cittadini la libertà di scegliersi per tutta la vita un sindaco che sia bravo, che sia probo, che sia capace; facciamo in modo che anche i cittadini dei Comuni con meno di 3.000 abitanti sappiano di scegliersi amministrazioni che probabilmente dureranno per tutta la vita. Se proprio la maggioranza lo vorrà, approvi questa legge, ma a valere dal 1° gennaio del 2005.

Per questi motivi, ribadisco la mia contrarietà al presente provvedimento, anche a nome della Lega Nord. *(Applausi dal Gruppo LP e del senatore Agogliati).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pedrini. Ne ha facoltà.

[PEDRINI](#) *(Aut)*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, rinuncerò a buona parte del tempo a mia disposizione per economizzare e fare in modo che si arrivi nel più breve tempo possibile alla votazione del disegno di legge, tenuto conto che, come primo presentatore dello stesso, ne ho già esposto con dovizia di argomentazioni il contenuto.

Vorrei però fare alcune precisazioni. In primo luogo, l'urgenza, e dissento con coloro che non erano d'accordo sull'inversione dell'ordine del giorno non per polemica, ma per ricordare che il 13 giugno si voterà, per cui un mese prima di quella data dovranno essere presentate le liste elettorali. Prima della presentazione delle liste - cioè ai primi di maggio - sarà svolto un necessario lavoro di organizzazione, considerato, come mi auguro, che questo disegno di legge possa essere consegnato all'altro ramo del Parlamento.

Mi permetta il collega Chincarini, verso cui nutro un senso di stima, di fare una notazione sulla situazione che si sta verificando: è uno strano federalismo quello che si vuole, se da una parte si cerca di dare sempre maggiori poteri alle autonomie locali e dall'altra parte si vuole limitare con un voto nazionale la possibilità per i singoli Comuni di decidere autonomamente per quale sindaco votare.

Ha invece ragione il senatore Chincarini su un altro aspetto, sul quale concordo perfettamente: non si può fare ingegneria di sistema, ingegneria costituzionale, solamente sulla base dei dati di convenienza di uno schieramento piuttosto che dell'altro; quando si fa una norma, serve per tutti, indipendentemente dalle situazioni di convenienza delle parti.

Ora, circa i sindaci, se qualcuno può nutrire dubbi di costituzionalità sul fatto che si scelga un limite demografico, è mia personale opinione che la legge attualmente in vigore sia essa stessa incostituzionale, perché contrasta con alcuni articoli della Costituzione, e in particolare quello che sancisce che la sovranità appartiene al popolo.

Tra l'altro, vorrei richiamare l'attenzione sul fatto che so già di organizzazioni a livello locale tali per cui quando verranno presentate le liste alle prefetture sindaci che non avrebbero la possibilità di andare oltre il secondo mandato presenteranno ugualmente la lista (come è già avvenuto per il passato): il prefetto non potrà accettarla e, se non l'accetterà, verrà sollevata un'eccezione di incostituzionalità.

A proposito della sperequazione, vorrei poi ricordare che nel nostro Paese esistono già situazioni diverse: in Valle d'Aosta e nel Trentino-Alto Adige non è in vigore la legge nazionale, che pone il limite dei due mandati.

Vorrei anche ricordare che non esiste esempio in Europa di un altro Paese in cui vi sia il limite dei due mandati; anzi, se per similitudine di territorio, di popolazione, di cultura vogliamo fare un raffronto con la vicina Francia, proprio lì si realizza la valorizzazione dei Comuni e i parlamentari hanno il grande vantaggio, il grande merito e il grande orgoglio di essere allo stesso tempo parlamentari e sindaci, perché rappresentano le esigenze reali del Paese.

Dal 1990 in poi il nostro Paese si è trasformato, le forze politiche e gli equilibri non sono più quelli di allora, vi è stata una modifica del sistema elettorale, si è passati dal sistema proporzionale al sistema maggioritario. Oggi il sindaco è rimasto l'ultimo baluardo di democrazia sul territorio, è il primo riferimento per i cittadini.

Si vada a vedere quello che succede e che è successo in passato, allorquando è entrata in vigore la legge attuale: è sotto gli occhi di tutti ciò che si è verificato nell'ultima tornata elettorale, quando si è ricorsi alla pratica per cui il sindaco uscente faceva il vice sindaco promuovendo qualcuno e quei Comuni sono andati a gestione commissariale, perché si è impedito alle comunità locali di scegliere i propri sindaci.

Vorrei poi chiedere: qual è la *ratio* di questa legge, che pone il limite dei due mandati ad alcuni sindaci? Lo si stabilisce forse perché si pensa che nella gestione della cosa locale possano avere una posizione di prevalenza agli effetti della campagna elettorale? Tra l'altro, con gli emendamenti presentati, stiamo parlando di piccoli Comuni.

Sono favorevole all'abolizione del limite del mandato per tutti; capisco che si possa arrivare a fare una differenza e a porre un limite per i sindaci di piccoli Comuni, ma, se andiamo ad analizzare la situazione dei piccoli Comuni, ci rendiamo conto che, su oltre 8.000 Comuni esistenti nel nostro Paese, 6.000, cioè l'80 per cento di essi, sono sotto i 5.000 abitanti e il 70 per cento circa di questi 6.000 Comuni è sotto i 3.000 abitanti. Se andate a vedere il *budget* a loro disposizione, parliamo molte volte di uno, due o tre miliardi delle vecchie lire.

Se qualcuno avesse sospetti su una posizione di egemonia in campagna elettorale da parte del sindaco uscente, vorrei ricordare - giusto per fare un esempio - che di solito gli assessori regionali alla sanità di una Regione che ha 7.000, 8.000, 10.000 o anche 30.000 miliardi delle vecchie lire di *budget* da soli gestiscono il 70 o l'80 per cento di quello stesso *budget*.

Allora, se un'incompatibilità dev'essere riconosciuta, bisogna andare a fondo e deve riguardare tutti; non la si può stabilire solamente in un caso specifico. Siamo un Paese con una grande classe dirigente, rappresentata soprattutto dai sindaci dei piccoli Comuni, rimasti l'unico riferimento sostanziale sul territorio. Questa classe dirigente è preparata ed è alle prese con grandi tensioni sociali, con leggi finanziarie che hanno tagliato risorse di trasferimento ai Comuni, con privatizzazioni che hanno lasciato grossi e drammatici problemi.

Ebbene, questa classe dirigente, costituita da migliaia di sindaci, che ormai ha maturato l'esperienza per poter far fronte a tale situazione, ove non modificassimo questa legge verrebbe decapitata e mandata a casa. Ciò non sarebbe conveniente neppure dal punto di vista dell'opportuna gestione del sistema istituzionale Italia.

Mi riservo di intervenire in sede di dichiarazioni di voto, avendo ancora del tempo a disposizione; però, vorrei sapere, con grande onestà, se quando si passerà alla votazione dei singoli emendamenti 15 colleghi appoggeranno la mia richiesta di voto elettronico, affinché vi sia chiarezza da parte di tutti i Gruppi e si possa sapere chi è favorevole e chi non lo è.

Infatti, poco fa ho sentito alcuni colleghi, soprattutto del centro-destra, intervenire contro la proposta di inversione dell'ordine del giorno. Avrei voluto sapere - ma purtroppo dalla controprova non risulta l'orientamento di voto di ciascun senatore - se parlavano a nome del Gruppo di appartenenza, a nome di pochi o solo a titolo personale. *(Applausi dal Gruppo Aut e del senatore Labellarte).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Coletti. Ne ha facoltà.

COLETTI *(Mar-DL-U).* Signor Presidente, finalmente questo provvedimento giunge in Aula, ma non so se, pur approvandolo oggi, sarà possibile applicare le norme in esso contenute già dalle prossime elezioni amministrative, poiché siamo in grave ritardo.

È un tentativo che si sta facendo e bene ha fatto l'Assemblea ad invertire l'ordine del giorno, giacché, in caso contrario, accumulando altro ritardo, non avremmo potuto dare una risposta chiara ai tanti amministratori che operano sul territorio e vivono nell'incertezza se possano o meno ripresentare la propria candidatura.

Per quanto mi riguarda, sono contrario a stabilire un limite al numero dei mandati per gli amministratori locali. Non riesco a capire perché il legislatore nazionale non si sia posto lo stesso problema per i presidenti delle Giunte regionali, per i parlamentari, per i membri del Governo e per i Sottosegretari. Abbiamo una legislazione che consente a qualsiasi cittadino italiano di fare il Presidente del Consiglio a vita e limitiamo il numero dei mandati di un amministratore locale senza che si comprenda la ragione per la quale il voto ed il consenso popolare in questo caso non debbano valere.

Personalmente, ritengo che questa proposta così mediata, con cui si stabilisce il limite di 3.000 abitanti per il rinnovo del terzo mandato, rappresenti un passo avanti che dovrà portare il legislatore nazionale, nel prossimo futuro, a rivedere tutta la normativa sull'elezione dei sindaci di ogni Comune e dei presidenti delle Province, lasciando al popolo la possibilità di scegliere chi ritiene opportuno per amministrare la comunità.

Non credo che consentire ad un sindaco di essere rieletto possa comportare pregiudizio per le comunità locali, anche perché assistiamo al fenomeno per cui spesso sindaci che non possono essere eletti si fanno nominare vice sindaci dal sindaco appena eletto, tornando comunque alla guida dell'amministrazione comunale.

È un raggio della norma che non corrisponde alla volontà del legislatore. Dovremmo dare maggiore potere agli statuti comunali e provinciali, che dovrebbero normare in questo senso anche la nomina degli assessori, soprattutto nei piccoli Comuni, per dare una risposta più chiara alle esigenze delle comunità locali.

Sono d'accordo sull'approvazione di questo provvedimento, però come trampolino per rivedere un po' tutta la normativa contenuta nel decreto legislativo n. 267 del 2000, ai fini di un riequilibrio dei poteri tra Giunta e Consiglio comunale, tra sindaco e Giunta, tra sindaco e Consiglio comunale.

Si tratta, quindi, di una prima risposta che le comunità locali attendono; sicuramente non è però la risposta completa che il Parlamento italiano può dare ad un problema ormai molto sentito sul territorio e che comunque la riforma prevista con il decreto legislativo n. 267 non ha risolto. Dopo anni di applicazione di questa normativa il Parlamento ha ora la possibilità di effettuare una verifica andando ad una modifica, come stiamo facendo oggi, perché la riteniamo necessaria. *(Applausi dal Gruppo Mar-DL-U).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Bassanini. Ne ha facoltà.

\*BASSANINI (DS-U). Signor Presidente, ci sono argomenti a favore e argomenti contro il limite dei mandati. Tuttavia a me pare che gli argomenti a favore dell'abolizione del limite dei mandati, almeno per i piccoli Comuni, siano largamente prevalenti. Vorrei rapidamente riassumerli. Il primo è un argomento di funzionalità. Il lavoro del sindaco è molto difficile ed impegnativo. Lo è di più nei piccoli Comuni che hanno strutture amministrative ridotte al minimo, pur dovendo far fronte a tutte le funzioni fondamentali dei grandi Comuni. È un lavoro che richiede competenza e passione. Spesso nei piccoli Comuni non è facile trovare sostituti validi e disponibili ai sindaci in carica. Questa è una prima ragione di cui dobbiamo farci carico.

Vi è una seconda ragione di funzionalità. Proprio perché il lavoro del sindaco è difficile e complesso, e richiede la capacità di applicare normative molto complicate, occorre considerare che il sindaco nei suoi primi due mandati in qualche modo acquisisce competenze, conoscenze e professionalità che in partenza raramente ha e che può mettere a frutto nel terzo mandato. Impedirgli di fare un ulteriore mandato significa costringere ad un atterraggio prematuro un aereo che finalmente ha raggiunto la velocità di crociera, ed è in grado di ben funzionare e di risolvere i problemi dei suoi amministrati.

Vi è una terza ragione di funzionalità che noi sperimentiamo per la verità in tutti i Comuni. È esperienza comune, da quando c'è l'elezione diretta del sindaco, che il sindaco è normalmente più forte nel primo mandato che non nel secondo; perché nel primo mandato il sindaco ha la possibilità di ricandidarsi e quindi costituisce, per così dire, una risorsa per la sua maggioranza e per la sua coalizione; nel secondo mandato il sindaco non potrà più ricandidarsi e le forze politiche cominciano i giochi per cercare il suo successore; esse non sono più molto impegnate a difendere la coesione della coalizione, a lavorare per il successo della maggioranza. Quindi, il limite dei mandati finisce per avere un effetto di indebolimento del sindaco che è al secondo mandato, se il secondo, com'è ora, è l'ultimo dei mandati possibili per la carica di sindaco.

Vi è poi una ragione di equità, che ho già sottolineato la scorsa settimana, così come poco fa: non si capisce per quale ragione il limite dei mandati debba essere previsto per i sindaci e i presidenti delle Province e non debba essere previsto per nessun'altra carica istituzionale elettiva. Non è previsto per i deputati e i senatori (personalmente io sono al settimo mandato), non è previsto per il Presidente del Consiglio, per i Ministri e per i presidenti delle Regioni.

La norma sul limite dei mandati dei sindaci e dei presidenti delle Province è un'eccezione nel nostro sistema e, come tale, deve essere motivata. Diverso sarebbe in quei Paesi - penso, per esempio, al Messico - dove il limite dei mandati c'è per tutte le cariche elettive.

A me è capitato recentemente di essere invitato a tenere una conferenza nella maggiore università del Messico, l'Università dei Gesuiti di Città del Messico, sul tema "Perché il limite dei mandati indebolisce la democrazia". Il Messico è infatti un Paese dove c'è il limite dei mandati generalizzato e nel quale si ritiene - a mio avviso giustamente - che i grandi poteri economici e finanziari, i poteri forti, abbiano più possibilità di spadroneggiare, proprio perché i vertici delle

istituzioni sono a termine, sono precari; i poteri forti, le multinazionali, le grandi banche godono della stabilità e continuità dei loro vertici, le istituzioni invece appaiono deboli perché i loro vertici sono soggetti ad un ricambio frequente, anche quando questo non corrisponde alla scelta dei cittadini.

Infine, c'è una ragione di democrazia. Non stiamo chiedendo di abolire il limite dei mandati per i piccoli Comuni per avere la rielezione automatica dei sindaci; stiamo solo chiedendo che gli elettori possano decidere se confermare la loro fiducia nel sindaco che ha ben operato, oppure possano decidere di sostituirlo se ha mal operato.

Questa è in fondo la regola fondamentale della democrazia; e anche la ragione per cui ad altri livelli istituzionali il limite dei mandati non è stato previsto. Infatti, si è ritenuto di far valere il principio della responsabilità democratica: chi vince le elezioni ha diritto di governare il Paese, la Città, la Provincia, la Regione, la Nazione, lo Stato, di attuare il suo programma, e poi si sottopone al giudizio finale dei cittadini. Se il giudizio è positivo, potrà essere rieletto, se il giudizio è negativo verrà mandato all'opposizione.

Se, però, c'è un limite dei mandati questo meccanismo non funziona bene, nel senso che non può essere la stessa squadra a presentarsi al giudizio degli elettori quando ha terminato il secondo mandato, e dunque non può più chiedere ai cittadini di essere confermata se ha ben operato.

### [Presidenza del vice presidente CALDEROLI](#)

(Segue BASSANINI). Queste sono le ragioni che rendono prevalente, a mio avviso, la scelta per l'eliminazione del limite dei mandati.

Qui, però, non stiamo discutendo di eliminare *tout court* il limite dei mandati per Comuni e Province. Stiamo esaminando un provvedimento più limitato, che consente il terzo mandato - quindi non elimina del tutto il limite dei mandati - ai Comuni molto piccoli. Quindi, si tratta, per così dire, di un provvedimento sperimentale, che intanto introduce la norma per i Comuni più piccoli, nei quali alcune delle ragioni che ho detto si presentano in maniera più evidente, più forte, più chiara. Possiamo discutere se prevedere il terzo mandato per i Comuni solo fino a 3.000 o a 5.000 abitanti: il nostro Gruppo sarebbe favorevole ad estenderlo ai Comuni fino a 5.000 abitanti, ma se l'orientamento generale è per i Comuni fino a 3.000 abitanti, possiamo accettare questo compromesso.

Ciò che ci sembra molto discutibile è la proposta di "annegare" questa misura in un provvedimento che affronta una serie di altri temi. Il disegno di legge sul terzo mandato ai sindaci è un treno che avrebbe bisogno di correre molto rapidamente verso la sua destinazione, cioè verso l'approvazione finale da parte dell'altra Camera, per poter entrare in vigore in tempo utile per le prossime elezioni amministrative. Ma un treno appesantito da molti altri vagoni rischia di arrivare a destinazione troppo tardi.

La maggioranza e il relatore propongono una serie di modifiche, una novella all'ordinamento degli enti locali. Alcune di queste modifiche possono essere anche considerate ragionevoli, altre ci vedono critici.

Il problema di una riflessione, di una revisione degli enti locali esiste. Però, cari colleghi, non esiste solo per i piccoli Comuni, ma anche per quelli medi e grandi, nonché per le Province. È una

questione che dobbiamo affrontare, tenendo conto anche di quanto il Governo propone nell'esercizio della delega per la determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni.

A questo proposito mi sembra di aver capito che proprio oggi è stata annunciata la presentazione al Parlamento dello schema di decreto legislativo. Che cosa il Governo ritiene di fare nell'ambito della delega? Che cosa dovrà essere invece deciso dal Parlamento perché non si può fare nell'ambito della delega? È una questione sicuramente complessa, che merita di essere esaminata serenamente senza essere costretta nei limiti di un provvedimento che deve arrivare rapidamente a destinazione, altrimenti diventa inutile.

Si pone e va risolto il problema di un rafforzamento del ruolo dei Consigli comunali. Ma senza togliere al sindaco la sua funzione fondamentale, che gli deriva dal mandato degli elettori, senza tornare all'epoca nella quale i Consigli comunali avevano spesso come loro obiettivo quello di far cadere il sindaco e la giunta o di costringere l'amministrazione insieme a questi.

Occorre acquisire i risultati ottenuti dalle leggi degli anni Novanta, in particolare la n. 81 del 1993. Ma certamente si pone un problema di rafforzare i poteri di indirizzo e di controllo del Consiglio e anche i suoi poteri normativi. Sono problemi che devono essere risolti per tutti i Comuni, come vorrei nuovamente sottolineare, non solo per quelli piccolissimi, e potranno essere meglio risolti attraverso un provvedimento *ad hoc* che già da domani - è l'offerta che l'opposizione reitera - potremmo cominciare a discutere con il relatore Falcier nella Commissione affari costituzionali.

La nostra proposta è quindi quella di procedere all'approvazione della norma sul terzo mandato per i sindaci dei piccoli Comuni e di stralciare tutto il resto, collocandolo in un provvedimento *ad hoc*, al quale assicuriamo fin d'ora la nostra collaborazione per un *iter* celere.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Eufemi. Ne ha facoltà.

[EUFEMI](#) (UDC). Signor Presidente, vorrei aggiungere alcune considerazioni ulteriori rispetto a quelle espresse dal senatore Maffioli.

Il Gruppo dell'UDC ha fortemente voluto la calendarizzazione di questo provvedimento, così come fin dall'inizio della legislatura aveva presentato una specifica iniziativa legislativa, fortemente auspicata dal presidente dell'Associazione nazionale dei piccoli Comuni Franca Biglio. Abbiamo ribadito questa nostra ferma convinzione in sede di Conferenza dei Capigruppo e abbiamo così determinato le condizioni per affrontare la questione del terzo mandato per i sindaci dei piccoli Comuni, che si trascina ormai da troppo tempo, superando quella limitazione che determina non poche difficoltà in molte comunità locali.

Era giunto il momento di rivedere la legge n. 81 del 1993 prevedendo un limite per i grandi Comuni tale da evitare una cristallizzazione del potere. Non era stato forse affermato che il sistema elettorale maggioritario eliminava tutte le incrostazioni dei passati poteri derivanti dal sistema proporzionale? Quali pericoli vi possono allora essere in un sistema elettorale in cui il cittadino è arbitro delle proprie scelte?

Tale scelta è accompagnata, come ben evidenziato dal relatore Falcier, che ringrazio, da un'indispensabile riequilibrio del rapporto tra sindaco e Consiglio comunale, recuperando un più forte principio di rappresentanza, un più forte riequilibrio dei poteri, maggiori spazi di democrazia interna e un più efficace sistema di controlli, che si è andato progressivamente affievolendo.

La modifica elettorale viene accompagnata dallo spostamento di significative decisioni dal sindaco al Consiglio comunale, in materia di nomine, di definizione degli incarichi, di strumenti urbanistici attuativi, e dalla fissazione di aliquote sui tributi in materia di controlli richiamando le delibere di Giunta.

Viene fissata la soglia dei 3.000 abitanti, che tiene conto della particolare situazione del nostro Paese, dove risultano ben 4.642 i Comuni di tali dimensioni. Il Comune, ente che rappresenta la base socio-economica e storico-culturale del Paese, oltre ad essere una continua fucina di idee e di innovazioni, ha dimostrato di saper dare risposte alla comunità alla quale è vicino e dalla quale riceve forza in modo diretto. Tutte queste qualità dipendono attualmente da un fattore principale: il sistema elettorale vigente. Si è registrata una difficoltà nelle Assemblee elettive in relazione ai diminuiti ruoli dei Consigli comunali e provinciali, soprattutto per la mancanza di specifici passaggi negli statuti locali che contribuissero a rafforzare tali organi.

L'elezione diretta del sindaco ha assolto alla duplice funzione della stabilità e della responsabilità. Stabilità dell'amministrazione e finalmente individuazione del soggetto il cui operato può essere elogiato dai cittadini o le cui colpe per una cattiva gestione possono essere chiaramente individuate. Nessun altro ente può vantare questa prerogativa. Il sindaco è il diretto responsabile della politica locale: se è capace viene elogiato e rieletto, se è incapace, al termine del mandato, viene rispedito a casa. La responsabilità è propria di ogni sindaco. Quindi, esiste una sola limitazione: il mandato elettorale.

Attualmente il sindaco, eletto direttamente dal corpo elettorale, è investito nel suo mandato da un rapporto di tipo fiduciario ed i risultati ottenuti nell'amministrazione del Comune durante i cinque anni di mandato sono ancora più identificati dai cittadini con la figura del sindaco. La possibile riconferma alle elezioni successive avviene quindi, come abbiamo detto, più che mai in relazione agli effetti concreti di buon governo che i cittadini hanno potuto riscontrare nei cinque anni.

Da qui discende che la riconferma del sindaco in carica, allo scadere di un mandato, in base alla legge vigente, è più che mai espressione del consenso e della volontà popolare. Una scelta senz'altro di indiscutibile consapevolezza elettorale, laddove spesso ci si trova di fronte a scelte elettorali dettate più dal disorientamento politico che da vere e proprie convinzioni.

Occorre allora colmare alcune lacune e migliorare le distorsioni di questo sistema normativo in modo esauriente ed equo, soprattutto per i piccoli Comuni. Quali ragioni ostano alla ricandidatura di un sindaco oltre il secondo mandato? Quali motivi sono così forti da sostenere una limitazione nella scelta sovrana della comunità locale in relazione alla nomina del proprio primo cittadino?

Non crediamo certo che ve ne siano di sostenibili. In questo caso, una limitazione andrebbe posta per ogni altro incarico politico di forte responsabilità. Perché non valutare il fatto che il sindaco possa presentarsi nuovamente alle elezioni per ulteriori mandati, dando la possibilità al corpo elettorale di scegliere, di perpetuare quel patto sociale stabilito democraticamente tra le parti con la riconferma della conduzione dell'amministrazione vigente oppure con la scelta di rinnovarla con un candidato sindaco diverso? Ciò permetterebbe, inoltre, al sindaco di approfondire e di ampliare il programma politico-amministrativo nell'espletamento delle sue funzioni, rafforzando il legame con la sua comunità.

Né va sottovalutato il rischio che per i piccoli Comuni il divieto di ripresentazione dopo due mandati si traduca in una perdita di conoscenze, in una dispersione di professionalità, proprio nel momento in cui si raggiunge la piena conoscenza dei meccanismi amministrativi, che si traduce in efficienza e in migliore funzionamento della stessa amministrazione locale.

Superare il limite dei due mandati significa anche non disperdere un patrimonio di esperienza amministrativa che non possiamo permetterci il lusso di sprecare. È l'affermazione del principio di responsabilità degli enti locali che lascia alla comunità la libertà di scelta dei propri amministratori.

Dobbiamo evitare che la norma sia palesemente aggirata, come abbiamo riscontrato in modo evidente laddove il candidato che ha superato i due mandati assume un incarico di Giunta e finisce per governare tramite interposta persona, detenendo, paradossalmente, tutto il potere reale senza alcuna responsabilità.

Come non ricordare la particolare attenzione posta nella legislazione dei piccoli Comuni in ordine al patto di stabilità, al blocco delle assunzioni di personale e nel campo della finanza locale? I piccoli Comuni, anche per effetto della finanziaria, sono stati dotati di normative differenziate.

Sarebbe stato preferibile legare la soglia al sistema elettorale. Prendiamo atto delle difficoltà, che non sottovalutiamo e che sono presenti anche per la soglia dei 3.000 abitanti. Siamo consapevoli delle difficoltà di giungere ad una convergenza delle forze politiche rispetto ad una soluzione. Non sottovalutiamo i pericoli insiti in manovre ritardanti, tese con proposte emendative ad affossare il provvedimento perché da taluni si guarda al risultato elettorale piuttosto che alla funzionalità delle istituzioni e alla libertà dei cittadini di scegliere i propri amministratori.

Noi dell'UDC non abbiamo guardato al vantaggio elettorale che può essere momentaneo; non abbiamo fatto *screening* rispetto ai risultati; crediamo al funzionamento delle istituzioni e al rispetto dei principi democratici di ciò che è stata definita dal Presidente della Repubblica la spina dorsale della Repubblica.

Siamo convinti di giungere ad una deliberazione chiara del Parlamento che elimini ogni ambiguità ed incertezza, dando una risposta alle comunità fino a 3.000 abitanti nell'imminenza della prossima tornata elettorale amministrativa. Siamo certi che prevarrà la ragione anche in quanti pensano di fare il *replay* della legge Boato, cioè di snaturare il significato della normativa attraverso colpi di mano, o meglio colpi di emendamento, con l'obiettivo non di migliorarla bensì di affossarla.

Sono queste le ragioni che, nel solco della cultura sturziana delle autonomie, inducono l'UDC ad esprimere consenso al testo formulato dal relatore Falcier. Auspichiamo un voto favorevole dell'Assemblea nella chiarezza e nell'assunzione delle responsabilità. (*Applausi dal Gruppo UDC e del senatore Vallone. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Mancino. Ne ha facoltà.

[MANCINO](#) (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, avrei preferito discutere del rapporto tra l'Esecutivo e l'Assemblea, ma i tempi non lo consentono e rinuncio anche ad alcune valutazioni d'insieme.

Nel calendario di questa legislatura è presente una riconsiderazione del ruolo dei Consigli che, per il modo in cui è previsto, è assolutamente svilito. Se non è possibile rimuovere il vincolo sul piano generale e non è possibile neppure, per ragioni di coerenza di sistema, porre una soglia a 15.000 abitanti perché i sistemi elettorali sono diversi, l'unica cosa che possiamo fare è approfittare della disponibilità del relatore: meglio poco che niente.

Inseriamo però nel dibattito politico la questione del vincolo di mandato che esiste soltanto nei confronti degli amministratori comunali e provinciali. In un Paese in cui non c'è mai un vincolo, noi riteniamo probabilmente di realizzare il rinnovo della classe dirigente attraverso il livello territoriale.

Rinuncio alla restante parte dell'intervento perché ritengo sia più prezioso utilizzare la disponibilità dell'Assemblea per sopprimere il vincolo di mandato almeno nei Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti piuttosto che discettare. *(Applausi dai Gruppi Mar-DL-U e DS-U).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Basso. Ne ha facoltà.

[BASSO](#) *(DS-U)*. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, ho presentato un disegno di legge con l'obiettivo di eliminare i limiti posti dalla legge 25 marzo 1993, n. 81, alla rieleggibilità per i sindaci e i presidenti delle Province.

Oggi siamo chiamati a discutere un provvedimento che modifica il limite dei mandati portandolo a tre per i Comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti. Francamente, mi sembra poca cosa, anche se bisogna riconoscere al relatore, senatore Falcier, il merito di aver prodotto uno sforzo ammirevole arrivando in Aula comunque con una proposta, non so però quanto condivisa dai suoi colleghi di partito e di maggioranza.

Alla Camera dei deputati, nella precedente legislatura, c'è stata una lunga e complessa istruttoria con l'acquisizione di una pluralità di punti di vista capaci di far emergere nella loro complessità tutte le questioni che può involgere una modifica quale quella di cui oggi, molto parzialmente, discutiamo.

Ricordo che alla Camera dei deputati al termine dei lavori della Commissione non si è pervenuti alla definizione di un testo unico; in Aula si sono pertanto discusse tutte le proposte di legge per non assumere, alla fine, alcun provvedimento; tant'è che oggi, incalzati soprattutto dall'ANCI, siamo qui a considerare il medesimo problema; siamo qui, però, chiamati a dire "sì" o "no" ad un terzo mandato solo per alcuni Comuni e non per altri.

Ho la personale sensazione che, alla fine, quello che qui approveremo, se lo approveremo, non sarà votato dalla Camera dei deputati. Qualche dubbio sorge immediatamente anche sulla costituzionalità di una legge che prevede un terzo mandato solo per i sindaci dei Comuni con popolazione fino ai 3.000 abitanti.

Il problema, a mio giudizio, si pone anche per una incomprensibile riduzione dei poteri dei sindaci beneficiari del terzo mandato. Si sa che, con un'espressione non felice, quei Comuni vengono definiti "minori"; non vorrei che con l'approvazione di questo provvedimento qualcuno domani possa parlare di "sindaci minori". Sì, sindaci minori perché con minori poteri rispetto a colleghi eletti in Comuni magari con qualche decina di abitanti in più.

E comunque, le domande che mi pongo sono le seguenti: perché un terzo mandato solo per i Comuni con popolazione fino ai 3.000 abitanti? Perché non fino ai 15.000? Non sono forse questi piccoli Comuni rispetto a città con milioni di abitanti? Il sistema elettorale vigente, tra l'altro, prevedendo il doppio turno per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti attua, di fatto, la più convincente distinzione tra piccoli Comuni e grandi Comuni.

E poi, perché non togliere completamente il limite alla rieleggibilità dei sindaci e dei presidenti di Provincia indipendentemente dal numero di abitanti? Voglio rilanciare in quest'Aula la necessità di togliere tutti i limiti, per tutti i Comuni, indipendentemente dal numero di abitanti e lo farò così come l'ho fatto intervenendo nella XIII legislatura alla Camera dei deputati; le argomentazioni che esplicitai allora mi sembrano ancora valide; le ripropongo pertanto in parte oggi in questa sede.

È indubbio che la legge n. 81 del 1993 rappresenti un punto di svolta notevole nella recente storia istituzionale del nostro Paese, perché ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento dei pubblici poteri un meccanismo di elezione diretta. Da questo punto di vista, rappresenta una rottura di un tradizionale tabù che da sempre ha connotato parti consistenti della nostra cultura giuridica.

A prevalere per lunghi decenni è stata la diffidenza e l'ostilità a qualsiasi investitura diretta di cariche esecutive, probabilmente un retaggio di un passato non lontano, che induceva a diffidare di meccanismi istituzionali che potessero far paventare rischi di concentrazione di potere in capo a singoli soggetti.

Riconosciamo pertanto alla legge n. 81 il merito, puntando sull'elezione diretta degli organismi di vertice degli enti locali, di aver provocato una sorta di rigenerazione dall'ingovernabilità nella quale versavano. Con la legge n. 81 si è proceduto altresì ad una riforma complessiva dell'assetto ordinamentale degli enti locali, mirando nella distribuzione dei poteri ad un obiettivo di stabilizzazione e di maggiore governabilità.

Per questo quella legge rappresenta un vero e proprio salto istituzionale, con l'elezione diretta e popolare del sindaco, vale a dire della figura istituzionale che per tradizione costituisce per gli italiani il primo e più stretto contatto con i pubblici poteri, cioè con lo Stato.

Gli effetti della riforma sul funzionamento delle autonomie locali è del tutto evidente, e per quanto riguarda il rafforzamento della stabilità, e perché non vi sono più crisi che si succedono vorticosamente al solo fine di rovesciare l'Esecutivo precedente. Sono effetti positivi, anche perché vengono meno le defatiganti trattative per la formazione delle Giunte e perché cresce sensibilmente la trasparenza e l'efficienza dell'azione amministrativa, non più imbrigliata nei meccanismi di scambio tipici delle deformazioni assembleari.

Quando le crisi ci sono state, è il caso del mio Comune, ad esempio, avvengono dopo i due anni sei mesi e un giorno, quando cioè il sindaco in carica non può più *ex lege* ripresentarsi. Da quel momento può scatenarsi il cambio di casacca, l'insulto, la denigrazione come pratica politica, la messa in vendita al miglior offerente, a volte addirittura della personale coscienza. Si assiste così al ritorno della vecchia politica, cosa che non accadrebbe con l'abolizione dei limiti.

Inviterei i colleghi, nel discutere questo argomento, a spogliarsi di qualsiasi atteggiamento ideologico precostituito. Ritengo infatti che sia destituito di ogni fondamento ritenere che la soppressione del limite attenti al cuore della democrazia degli enti locali e costituisca lo strumento privilegiato per la costituzione di un potere personalistico *legibus solutus*.

Che strano ordinamento giuridico, il nostro! Ci si preoccupa del potere che può accumulare il sindaco di un Comune con poche migliaia di abitanti e non ci si preoccupa del potere che può accumulare un Ministro, che potrebbe essere nominato Ministro a vita! O un Presidente del Consiglio dei ministri, o un Presidente di Giunta regionale o un parlamentare, o un consigliere, o un assessore regionale! Ma voglio continuare nel 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 di un paese, gli Stati Uniti, nel quale il limite ha un impatto maggiore e caratterizza più significativamente il sistema presidenziale vigente.

Tale tendenziale simmetria, là dove sussiste, riguarda poi essenzialmente l'elezione diretta degli organismi di vertice esecutivi a livello nazionale. Tale limite appare iscritto in un sistema di contrappeso istituzionale adeguato alla dimensione istituzionale della medesima carica, la cui caratura non può ritenersi certo ammissibile 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: 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 delle 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 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 andrebbe ripensata oggi, all'interno di un sistema democratico maturo, che ha ampiamente sperimentato gli effetti dell'elezione diretta; a distanza di undici 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 significano dunque impedire, sulla base di una concezione che rivela in 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 mediatiche incapaci di discernere, ma anche incapaci di valutare con parametri significativi tra le reali capacità e le reali qualità di ciascun candidato.

Ma voglio spingermi oltre, perché - a mio avviso - la rimozione del limite assume anche un altro significato che mi preme qui sottolineare. Le Camere, nella XIII legislatura, hanno riformato la Costituzione introducendo un nuovo assetto di poteri e di rapporti tra Stato e autonomie locali, chiaramente improntato ad un'ispirazione federalista. A parte il pastrocchio che questa maggioranza ha appena combinato in sede di riforme costituzionali, mi pare comunque possibile sostenere che sia necessario accompagnare quella riforma con meccanismi di formazione degli amministratori locali adeguati al nuovo assetto istituzionale che il Paese si è dato.

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.

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 della comunità che sono chiamati a rappresentare.

In tal senso, la mia posizione è chiara. La soluzione ottimale per ovviare agli inconvenienti che l'attuale normativa genera sarebbe quella della rimozione del limite *tout court*, come chiaramente indicato.

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 certamente stati ricettacolo di oziose discussioni. Al contrario, in questi anni dalle amministrazioni locali sono giunti gli stimoli più significativi ed interessanti sulla strada delle riforme e del ricambio istituzionale, cui le autonomie locali non hanno assistito da passive spettatrici, ma di cui si sono fatte invece attive promotrici.

Si deve oggi preservare questa capacità di innovazione per garantire che patrimoni di esperienze, di conoscenze e di entusiasmo per la politica possano continuare ad essere presenti e ad essere immesse nella vita politica della comunità, con sicuro beneficio generale di tutto il sistema istituzionale del Paese.

Non è in ballo l'esigenza di conservare le posizioni di alcuni singoli, ma di predisporre le condizioni affinché sia ulteriormente rafforzato l'obiettivo della piena valorizzazione dello spirito autonomistico che ha caratterizzato il cammino istituzionale di questi anni e che, ricordiamolo, è fortemente delineato nella Costituzione del 1948. *(Applausi dal Gruppo DS-U e del senatore Ripamonti)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Grillotti. Ne ha facoltà.

[GRILLOTTI](#) *(AN)*. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, vorrei cominciare con il dire che non ho capito molto bene l'entusiasmo dell'altra parte dell'emiciclo per l'inversione dell'ordine del giorno, perché è dal 1995 che si parla di questo tema.

Nell'ultima seduta in cui era in carica il Governo precedente ed il provvedimento giunse in Aula alla Camera, l'ex sindaco di Torino Novelli, che aveva ricoperto tale carica per moltissimi anni, si alzò in piedi e dichiarò che era giusto mandare a casa i sindaci in fretta e che, poiché il provvedimento non era del tutto corretto, sarebbe stato opportuno il suo rinvio in Commissione. Ebbene, tutto il centro-sinistra votò a favore di tale proposta. Prendo quindi atto con soddisfazione che è cambiato, non so per quale motivo, l'atteggiamento in quest'Aula.

Sono firmatario del primo documento dell'ANCI del 1995 che conteneva, appunto, la richiesta di abolire il vincolo di mandato. Mi riferivo semplicemente ad un fatto costituzionale: l'eliminazione del diritto attivo e passivo, del candidato sindaco e dei cittadini. Mi sembrava un vincolo in netto contrasto con la riforma dell'elezione diretta. Si voleva l'autodeterminazione dei popoli con un controllo ad intervalli regolari da parte delle segreterie politiche; almeno io l'ho intesa così.

Ma l'esigenza di tale documento mi venne più che spontanea quando il Parlamento approvò la legge n. 81 del 1993, che pregherei i colleghi di leggere. Essa prevede la possibilità del terzo mandato

solo per i sindaci che abbiano svolto uno dei primi due mandati per un periodo non superiore a due anni, sei mesi e un giorno, per cause diverse dalle dimissioni.

Quando ho letto quella norma l'ho tradotta nel senso che se un sindaco era in grado di fare il suo mestiere doveva andare a casa. Se invece probabilmente c'era qualcosa di lacunoso, interveniva la legge con il "giro premio": il terzo mandato era consentito a chi era stato mandato a casa dal Consiglio comunale, organo che oggi vi sento dire bisogna rilanciare nei poteri e nelle determinazioni. Mi pare che ci sia un po' di schizofrenia in questa rincorsa dei 3.000 o dei 5.000 abitanti, nella discussione sull'eliminazione o meno.

Sul terzo mandato mi riservo di esprimere la mia posizione perché vorrei capire anche dal dibattito che si svilupperà sugli emendamenti se questo tipo di proposta può funzionare. Il senatore Mancino propone di evitare la discussione sul testo e di limitarsi al tema del terzo mandato, che è importante e urgente. Politicamente, invece, intendo esaminare anche il resto, che con il pretesto del terzo mandato è stato infilato qui dentro. Evidentemente ci sono delle cure che a volte sono peggio della malattia.

Voglio ora fare due o tre riferimenti precisi per capire di cosa stiamo parlando. Leggo addirittura che nei Comuni è prevista la mozione di sfiducia nei confronti della Giunta, ma poiché non è stato abolito l'articolo 46 del decreto legislativo n. 267 del 2000, che stabilisce che la Giunta è nominata e revocata dal sindaco, non capisco come possa un Consiglio comunale revocare la Giunta. E poi, per quanto mi riguarda, non me ne importa niente e la lascio al suo posto.

Non essendo stato abolito l'articolo 46 del citato decreto legislativo mi sembra che delegato e delegante siano sindaco e Giunta; qualcuno allora mi deve spiegare quale possa essere la motivazione per la quale si può presentare una mozione di sfiducia alla Giunta e quale possa esserne l'esito eventuale.

Io ritengo che si tratti di un esito assolutamente nullo. Infatti, poiché tale organo è nominato e revocato dal sindaco, o la sfiducia è nei confronti di quest'ultimo (e questa una volta era prevista, ma poi è sparita) o addirittura sono sufficienti le dimissioni della metà più uno dei consiglieri, presentate contestualmente all'ufficio del protocollo, per mandare a casa il sindaco senza dover spiegare neanche il perché.

Questa è la situazione attuale della normativa vigente in questo Paese. Sarebbe quindi meglio avere un quadro preciso di tutte le norme che regolano l'andamento dei Consigli comunali e poi discutere. Tutti siamo d'accordo nel rilanciare la posizione della Giunta, degli assessori e del Consiglio comunale, però non possiamo farlo scrivendo un qualcosa che non vedrà mai la luce o perlomeno non sarà mai attuato.

C'è poi la lettera *d*) di cui all'articolo 1, relativa alla determinazione delle aliquote dei tributi, di competenza consiliare. Ma come si fa a fare i bilanci degli enti locali se non si approva una delibera che stabilisce le entrate e il bilancio e se, contestualmente al bilancio, il Consiglio comunale non vota la delibera di Giunta ratificando le tariffe e il bilancio? Se il Consiglio comunale variasse le tariffe, io, sindaco (come qualunque altro sindaco), dovrei ritirare il bilancio e rifarlo.

Pertanto, dire che i tributi sono un atto di competenza consiliare vuol dire, probabilmente, non aver capito che le tariffe producono entrate e che le entrate servono al pareggio di bilancio, obbligatorio per legge. Quindi, se Giunta e sindaco non possono fare conto sulle aliquote che intendono applicare ai cittadini per chiudere i loro bilanci, vorrei mi si dicesse come è possibile intervenire a posteriori. Diventerebbe tutto ancora più difficile.

Questa è la ragione per la quale (terzo mandato a parte sul quale discuteremo, potendo essere o meno favorevoli) sulla questione dei 3.000, 5.000 o 10.000 abitanti ormai c'è una schizofrenia che non capisco più. Sono ancora componente del comitato operativo dell'ANCI, dove per piccoli Comuni intendiamo quelli al di sotto dei 10.000 abitanti. Qualcuno intende per piccoli Comuni quelli al di sotto dei 5.000 abitanti. Adesso facciamo una legge in base alla quale i piccoli Comuni sono quelli al di sotto dei 3.000 abitanti, però abbiamo anche approvato una legge elettorale in base alla quale la differenza tra i Comuni è situata a 15.000 abitanti.

Abbiamo poi i sindaci dei Comuni con un numero di abitanti superiore a 20.000, per i quali esiste una incompatibilità con le elezioni europee, come prima abbiamo visto (e adesso c'è una proposta anche per i deputati e i senatori, eccetera). Sarebbe il caso che smettessimo di giocare con le cifre e cominciasimo a stabilire delle norme sui principi più che sui numeri, sulle convenienze e sui momenti tattici ai quali si fa riferimento nel momento in cui si predispongono i provvedimenti di legge.

C'è poi l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. A me sembra che il senatore Bassanini dovrebbe saltare sulla sedia leggendo che questi diventano di competenza consiliare. La riforma Bassanini ha spostato le competenze mettendole in carico all'assessore e al sindaco, poi le ha passate addirittura ai funzionari e quindi chi si preoccupa della grande autorità dei sindaci probabilmente o ha abitato altrove negli ultimi 10 anni o ero io che mi trovavo su Marte, perché oggi le competenze dei Comuni, soprattutto piccoli e medi, sono in mano ai dirigenti, ai funzionari e ai capiservizio. Infatti, la legge al sindaco dà solo l'opportunità di fare la programmazione politica di tutto l'anno. Voglio vedere un sindaco che riesce a scrivere cosa succederà nei prossimi 365 giorni; ma nemmeno se fosse di investitura divina un sindaco del genere, altro che popolare!

Quindi, non potendo fare altro che dare le grandi linee, le competenze passano ai funzionari, perché tutto quello che è scritto nel bilancio o nella programmazione economica diventa poi atto amministrativo e quindi esula dalla competenza dei sindaci e degli assessori, i quali non possono né fare, né firmare, né prendere decisioni perché tutti gli atti che vengono assunti con impegni verso l'esterno sono firmati dall'amministrazione, dai funzionari.

Tra l'altro, trovo che ci sia un contrasto tra il comma *7-bis* (che sembrerebbe dire che il sindaco ha qualche competenza in più in caso di inerzia o ritardo dei funzionari, potendo avocare a sé la competenza a provvedere) e l'articolo 1 (che tende invece a rafforzare il Consiglio e non il Sindaco).

Quindi, vorrei che dall'esame degli emendamenti venisse fuori un provvedimento che, oltre a risolvere la questione del terzo mandato per i Comuni al di sotto o al di sopra dei 3.000 abitanti, fosse attuabile e praticabile a livello comunale, perché un buon pretesto non mi può comunque far sottoscrivere un cattivo intervento.

Non ho finito; come dicevo prima, la Bassanini mette in capo al sindaco e alla Giunta l'organizzazione di servizi e uffici togliendola alla competenza del Consiglio. Allora se vengo eletto direttamente devo organizzare la macchina alla quale devo attribuire competenze obbligatorie (perché la Bassanini ha detto che comanda il funzionario), però mi si toglie la facoltà di organizzare gli uffici, i dirigenti, perché passa al Consiglio: vorrei capire come si può dire che andiamo a migliorare la situazione dei Comuni con questi elementi aggiuntivi di confusione che vanno a sommarsi alla già abbondante confusione che regna.

A proposito dei due mandati dei sindaci, mi sono sempre chiesto, con riguardo ai provvedimenti approvati dal 1995 in poi, com'è che non avete scritto da nessuna parte che c'è il blocco del mandato anche per gli assessori, perché il combinato disposto della legge dice che obbligatoriamente il vice sindaco deve essere assessore. Quindi, la norma attuale stabilisce che si può fare il vice sindaco a vita, mentre facendo il sindaco dopo un po' si va a casa.

Non capisco che cosa vuol dire: se il vice sindaco esercita le funzioni di sindaco tutte le volte che quest'ultimo è assente, spiegatemi perché il vice sindaco può ricoprire tale carica a vita e il sindaco no. È un altro quesito che pongo alla vostra attenzione, perché la norma prevede obbligatoriamente che un assessore deve essere nominato vice sindaco, quindi c'è una incongruenza veramente eccezionale.

Nell'ultimo intervento ho sentito dire che i sindaci francesi sono oberati di lavoro come quelli italiani. C'è però una piccola differenza: in Italia il Comune e la Provincia sono ancora organi deliberanti; in Francia il sindaco sarà anche oberato di lavoro, però può assumere decisioni, fare norme, che firma il prefetto e divengono leggi comunali; qui non si usa. L'elemento comune tra il sindaco francese e il sindaco italiano è che sono sindaci tutti e due, ma in realtà stanno su due pianeti completamente diversi. Quindi, occorre tener presente anche questa situazione.

Questo blocco dopo il secondo mandato a me pare sia frutto dell'effetto Tangentopoli, che hanno pagato, non so perché, i sindaci e i presidenti di Provincia (addirittura la precedente legge prevedeva un mandato massimo di quattro anni).

Io sono un sindaco che in due mandati ha assommato sette anni e mezzo. Sono stato eletto a giugno del 1993; la legge di allora prevedeva un termine di quattro anni, quella che prevedeva il termine di cinque anni mi sembra sia entrata in vigore dopo il mese di novembre. Quindi, coloro che sono stati eletti a novembre del 1993 hanno ricoperto la carica per nove anni e mezzo mentre io che sono stato eletto a giugno di quell'anno in due mandati ho raggiunto i sette anni e mezzo.

La volontà allora era di accorciare il termine per evitare che il malaffare si radicasse sul territorio. Invece di inserire strumenti di controllo e di verificare l'operato degli eletti abbiamo stabilito che il mandato dovesse essere breve. Sento ora il senatore Bassanini (che in occasione della legge n. 81 del 1993 c'era, giuro che c'era, perché l'ha fatta anche lui) affermare che dobbiamo prevedere due mandati da cinque anni più un terzo, perché nei primi due mandati il sindaco impara e nel terzo forse farà degli interventi buoni, almeno questo era più o meno il succo dell'intervento.

Ma voi siete quelli che avevate previsto un mandato di otto anni. Poi ci abbiamo ripensato e, sull'onda di Tangentopoli, si è deciso di colpire sindaci e presidenti di Provincia pensando che lì fosse il malaffare. Mi sembra che leggendo le cronache giudiziarie il malaffare non sia così diffuso negli enti locali come in altre strutture pubbliche, stiamo quindi scontando gli effetti di quella situazione.

La morale, dunque, è che si deve mettere insieme un provvedimento che vincoli la giustificazione rituale del terzo mandato a tutto il resto delle norme contenute nel testo. Infatti, quelle anomalie che ho citato vi posso garantire che renderebbero assolutamente inapplicabile la normativa e tra l'altro stravolgerebbero l'ordinamento senza comportare un'abrogazione delle norme con esse confliggenti.

Bisogna quindi assolutamente mettersi d'accordo. Riserviamo pertanto la nostra decisione finale alla valutazione del prosieguo del dibattito. *(Applausi dal Gruppo AN)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Tirelli. Ne ha facoltà.

TIRELLI (LP). Signor Presidente, mi trovo in evidente difficoltà ad affrontare questo disegno di legge; essendo stato sindaco per due mandati, ho infatti ben presenti le problematiche legate alle amministrazioni comunali. In questo momento sono però qui in funzione di legislatore, perciò di garante di regole che dovrebbero valere per tutti. Mi riferisco, in particolare, come in precedenza nel corso della discussione sull'inversione dell'ordine del giorno, alla costituzionalità di questo disegno di legge.

A volte non riesco a capire. Non stiamo parlando di leggi elettorali delegate all'attività parlamentare in applicazione di principi costituzionali. Non stiamo parlando di incompatibilità o di ineleggibilità, di leggi che regolano il modo di affrontare le competizioni amministrative elettorali. Stiamo parlando di diritto di elettorato attivo e passivo, in questo caso soprattutto di quest'ultimo.

La Costituzione non pone limiti al diritto di elettorato passivo. Con la norma che pone il limite dei 3.000 abitanti, stiamo allora introducendo un principio che dal mio punto di vista è anticostituzionale. Infatti, il sindaco di un Comune fino a 3.000 abitanti ha il diritto di elettorato passivo anche oltre i due mandati, mentre il sindaco di un Comune di oltre 3.000 abitanti non lo ha. Mi chiedo se in questo modo venga rispettato il dettato costituzionale.

Diverso sarebbe se si dicesse che non esiste più vincolo di mandato dal punto di vista del numero degli stessi. Stiamo affrontando una situazione che mette in difficoltà qualche amministrazione, ma non so quanto i cittadini; di sicuro, quelli che stabiliscono chi si candida e chi no.

Stiamo assumendo un provvedimento in una situazione dichiarata di estrema urgenza in un momento in cui urgente non è; non vedo infatti come possa essere modificata la competizione elettorale se manteniamo la legge attualmente in vigore, secondo la quale qualche sindaco non si potrà probabilmente candidare, ma in forza della quale molte persone, riscontrando la possibilità di candidarsi con un certo successo dal punto di vista elettorale, si candidano a guidare un'amministrazione. In pratica, cambiamo le carte in tavola quando il gioco è già cominciato.

Per una fretta che per ora faccio finta di non capire, modifichiamo profondamente diritti previsti dalla Costituzione, per intervenire sui quali occorrerebbe una procedura di revisione costituzionale.

Il diritto di elettorato passivo deve essere rispettato, sia esso relativo a Comuni di 3.000, 10.000 o 15.000 abitanti. Non si tratta di un problema di numero di abitanti. La legge elettorale relativa al primo e al secondo turno parla di sistema elettorale; qui invece si parla del diritto di ogni cittadino di candidarsi e di essere eletto, un diritto che stiamo in questo momento ledendo.

Dal mio punto di vista, non vale neanche il paragone con deputati e senatori. Si tratta di figure completamente diverse, perché deputati, senatori, presidenti di Regione e consiglieri regionali hanno funzioni legislative, mentre il sindaco non risulta ancora ne abbia: ha funzioni amministrative che, per quanto difficili, lo pongono su un livello di competenza diverso da quello di chi è eletto al Parlamento nazionale o regionale.

Ho sentito, inoltre, qualche enfaticizzazione. Il collega Bassanini si è un po' arrampicato sugli specchi. Proprio lui, nella scorsa legislatura, è venuto a farci alcune proposte. Ricordo quando ponevamo alcune domande e facevamo presenti i problemi esistenti rispetto alla riforma di cui alla legge 15 maggio 1997, n. 127 (la cosiddetta Bassanini-bis). Adesso ci vengono proposte, sempre con l'accordo di tutti, profonde modifiche delle competenze (sempre per i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti) del consiglio e della giunta e, di conseguenza, del sindaco.

Mi pongo dunque il seguente problema. Perché in un Comune con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti lo stesso consigliere comunale ha competenze diverse da quelle previste nel Comune vicino? Molto probabilmente, quel sindaco ha gli stessi problemi del Comune vicino, in quanto la vicinanza comporta l'esistenza di problemi molto più simili rispetto a quelli di Comuni con intensità demografica molto più elevata o dislocati in Regioni diverse.

Noi proponiamo la funzionalità delle amministrazioni, che - voglio ricordarlo - fanno accordi fra loro, pongono in essere sistemi di gestione associata ed istituiscono consorzi: perché devono assumere certe decisioni in modo diverso, seguendo un differente processo decisionale solo perché uno dei Comuni ha popolazione inferiore ai 3.000 abitanti? Noi affrontiamo - non so perché in fretta - un problema, determinandone molti altri, come è avvenuto tante volte per leggi approvate in precedenza.

Non diciamo ai cittadini che questo provvedimento risolverebbe i problemi dei piccoli Comuni. Sono altri i problemi dei piccoli Comuni, come abbiamo visto anche recentemente con l'attuazione (secondo il nostro punto di vista, forzata o comunque distorta) dei principi stabiliti con la legge finanziaria. Altro che terzo mandato: i Comuni hanno altri problemi.

Si dovrebbero affrontare i problemi del prelievo fiscale e delle imposte, che dovrebbero servire prima a garantire i servizi ai cittadini ed essere poi destinate al centro, allo Stato centrale. Dovremmo prevedere incentivi alla gestione associata dei servizi, che in qualche zona d'Italia mi risulta essere stata accennata, ma che non è spalmata su tutto il territorio nazionale. Oppure, dovremmo prevedere incentivi alla formazione di consorzi o comunque alla determinazione di sinergie in modo che i piccoli Comuni abbiano costi minori: così facendo, essi, avrebbero più risorse da destinare alla loro normale attività amministrativa.

Il collega Grillotti ha già anticipato tutto, rispetto alle incongruenze che troviamo in questo provvedimento: qualcuna di esse fa sorridere, qualcun'altra, effettivamente, fa un po' piangere.

Al di là delle facili battute che si possono fare, non riesco a capire come con un disegno di legge riusciamo a mettere così in difficoltà qualche amministrazione comunale. Abbiamo combattuto in modo costruttivo l'assegnazione di competenze ai funzionari comunali; è stata poi assegnata loro una serie di competenze, ma certe responsabilità sono state lasciate al sindaco.

Nei giorni scorsi mi sono recato in un ufficio postale, dove ho pagato una multa perché in un progetto di una scuola media erano presenti impianti di messa a terra inadeguati. Ebbene, il giudice non ha considerato responsabile il direttore dei lavori o il responsabile del servizio, ma ha considerato responsabile il sindaco e, dopo un processo che definire sommario è poco o nulla, ha comminato la sanzione penale al sindaco stesso che, in forza della già citata legge n. 127 del 1997 e di altre che attribuiscono competenze ai funzionari, in teoria non dovrebbe essere responsabile della parte gestionale, ma solo di quella di indirizzo e di controllo.

Stiamo affrontando male il problema, anche dal punto di vista dell'identificazione dei Comuni. Sulla base di quali dati si stabilisce che un Comune ha 2.099 o 3.002 abitanti? Sulla base di un censimento che spesso non dà conto della realtà e non riflette la situazione demografica. In certi piccoli paesi, vicini alle grandi città, il numero degli abitanti è cresciuto molto nel giro di sei mesi.

Alcuni comuni di 3.050 abitanti risulteranno, in base ad un censimento datato, averne 2.900 e saranno quindi in una condizione non paritaria sia per l'elezione del sindaco, sia per le norme che accompagnano la rimozione del vincolo di mandato nei comuni fino a 3.000 abitanti. Vi saranno situazioni molto diverse in assenza del presupposto che giustifichi la disparità.

Non comprendo poi come possano essere calpestati certi principi costituzionali, soprattutto da parte di chi nei giorni scorsi ha definito magliari della Costituzione coloro che hanno portato a termine la riforma costituzionale. In questo caso, altro che magliari! Siamo di fronte all'incompetenza costituzionale e mi dispiace che certe affermazioni siano venute da qualcuno che si dichiara costituzionalista, offendendo in tal modo colleghi che cercavano di porre giusti paletti al processo di riforma costituzionale.

Il nostro Gruppo, come ha già dichiarato il collega Chincarini, è favorevole alla rimozione del vincolo di mandato per qualsiasi comune e in qualsiasi elezione. Per i motivi che abbiamo esposto non comprendiamo come si possano calpestare dei diritti in questo modo.

Ho sentito i colleghi della maggioranza affermare che il provvedimento è urgente in ragione della scadenza dei termini per la presentazione delle liste e che senza la sua approvazione non ci si può preparare in modo adeguato alle elezioni. Ho l'impressione che questa urgenza non riguardi i cittadini; diciamolo chiaramente a chi ci ascolta e a chi vuol saperne qualcosa di più: una legge fatta in questo modo è a vantaggio dei partiti, di chi ha difficoltà nella gestione delle proprie liste, di chi dovrebbe trovarsi un altro incarico non potendo ricandidarsi nel proprio Comune.

Non è un provvedimento a vantaggio della gente e dei Comuni, bensì di alcuni partiti che più risentono delle difficoltà connesse al vincolo di mandato nei Comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti. Dobbiamo essere molto chiari: queste cose interessano chi non sa controllare la situazione all'interno dei Comuni e di altre realtà istituzionali e ha paura che qualcuno chieda il conto della gestione, anche meritoria, dei Comuni per una o due amministrazioni. Qui si parla di terzo mandato, ma in realtà si tratta anche di sesto mandato, perché l'eliminazione del vincolo riguarda anche chi è al quarto o al quinto mandato, in base alla durata delle amministrazioni comunali.

Il nostro Gruppo, pur condividendo la necessità di eliminare differenze dal punto di vista dell'elettorato passivo, è contrario a questo disegno di legge sia per la discriminazione che pone in essere, sia per le modifiche delle competenze dei Consigli e della Giunta che lo accompagnano. *(Applausi dal Gruppo LP).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Paolo Franco. Ne ha facoltà.

[FRANCO Paolo](#) (LP). Signor Presidente, mi associo alle parole espresse dai senatori Chincarini e Tirelli, in quanto il tema che stiamo trattando, del terzo mandato per i sindaci dei Comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, è molto sentito. Peraltro, rispetto ad esso credo tutti noi, direttamente o indirettamente, siamo stati sottoposti a sollecitazioni, perlomeno nel fornire informazioni. Tuttavia, proprio per questo motivo, credo che le affermazioni fatte dal relatore, senatore Falcier, nella prima parte della relazione introduttiva al provvedimento in esame siano condivisibili.

Per queste ragioni, ritengo opportuno che si svolgano alcune considerazioni in merito alla rivisitazione dei principi sanciti nelle leggi emanate agli inizi degli anni Novanta, che credo sia estremamente sbagliata. Sulla questione direi vi siano tre ordini di considerazioni: di opportunità, di costituzionalità e di merito. Probabilmente, non c'è paragone tra l'importanza delle prime due e quella della terza, vorrei però comunque ribadire, anche se i colleghi lo hanno fatto in maniera egregia.

La considerazione sull'opportunità si riferisce a quanto ho detto poc'anzi in merito alle sollecitazioni. Credo che i sindaci dei nostri piccoli Comuni ci abbiano sollecitato, magari non tanto

per un'ulteriore estensione del mandato rispetto a quanto avvenuto fino ad ora, ma soprattutto verso una posizione di chiarezza, come è stato detto in quest'Assemblea poco fa.

Non si tratta solamente di una non opportunità vista la vicinanza della tornata elettorale; da questo punto di vista lo è indubbiamente, perché direi che è estremamente sbagliato, inopportuno e, oltretutto, quasi quasi scorretto andare a toccare le regole del gioco così a ridosso della tornata elettorale. Ma vi è piuttosto una inopportunità che deriva dal fatto che consentire il doppio mandato e non il terzo implica un'organizzazione dell'attività amministrativa, nel secondo mandato, diversa rispetto a quella che può adottare un sindaco che pensa e reputa di avere un respiro più ampio con l'eventuale, ulteriore prosieguo della propria attività amministrativa.

Vi è quindi un aspetto di non opportunità: un provvedimento di questo tipo che, come abbiamo sentito, giace sia nei pensieri che nelle Aule di Commissione da lungo tempo, non può essere approvato a ridosso delle tornate elettorali.

Entrerò nel merito in maniera specifica più avanti, ma se poi si vuole sostenere che l'opportunità di questo provvedimento si riferisce al fatto che determinati Comuni, con pochi abitanti, difficilmente riescono a trovare le risorse umane necessarie per avere persone di competenza e qualità alla guida di un Comune, allora penso che si voglia dare una risposta sbagliata ad un problema giusto.

Tutti conosciamo la realtà di tantissimi nostri piccoli Comuni; si tratta di realtà veramente microscopiche in termini di numero di abitanti. Rispetto e condivido il problema del campanilismo, delle diverse identità e delle diverse realtà, però è evidente che determinati problemi di gestione, anche delle risorse umane come ho detto, dei Comuni piccoli forse derivano proprio dalla loro dimensione e dall'esiguo numero degli abitanti.

Pertanto, se vogliamo aiutare i piccoli Comuni, non lo facciamo certo permettendo ai sindaci di avere un numero plurimo di mandati; lo potremmo fare solamente con la sensibilizzazione di certe realtà estremamente modeste - come è stato fatto con la legislazione e con risultati che direi deludenti per le ragioni che ho esposte - che non potrebbero che conformarsi con superfici ed identità diverse e superiori, per far sì che sia gli aspetti di carattere gestionale che quelli inerenti la disponibilità di risorse umane da presentare in campagna elettorale possano avere, naturalmente, opportunità e numeri migliori.

Ciò nulla toglie a quanto è stato detto da più colleghi intervenuti su questo tema in quest'Aula, in merito alla grande importanza che hanno i sindaci, soprattutto quelli dei Comuni più piccoli; proprio per le dimensioni e la difficile gestione della struttura della macchina comunale, questi Comuni non possono che avere per sindaci persone che si sono prodigate - e li conosciamo tutti - in maniera mirabile per la loro collettività.

Quindi, è sbagliatissimo ed io rifiuto di pensare che la discussione sul permettere o meno la prosecuzione del mandato sia una specie di giudizio sul lavoro svolto dai sindaci dei Comuni piccoli; credo che questo ci debba trovare d'accordo tutti. Ritengo che l'impegno, la competenza e la capacità che dimostrano i sindaci dei piccoli Comuni non sia discutibile, ed io aggiungerei anche l'abnegazione, l'amore per la loro terra, per il loro Comune. Quindi, disgiungiamo le considerazioni di merito che farò dalla deriva verso la quale potrebbe andare la discussione nel momento in cui volessimo identificare il divieto del terzo mandato con una punizione per i sindaci di Comuni piccoli.

Ho parlato dell'opportunità, che indubbiamente non sussiste, proprio per la chiarezza che gli stessi sindaci dei piccoli Comuni ci chiedono; non so poi se essi sappiano - è una domanda retorica - della

successiva legislazione che, a fronte di questo, dà e toglie per trovare delle giustificazioni. Ma così entriamo nell'altro ambito che avevo proposto all'inizio del mio intervento, cioè quello della costituzionalità, ma io non parlerei neanche di costituzionalità, parlerei di logica.

Occorre capire perché ci debba essere un limite, ed ha fatto benissimo, solo fra gli altri, il senatore Tirelli a notare la differenza che c'è tra una legge elettorale ed un mandato elettivo dei sindaci. Il discorso del limite dei 15.000 abitanti o la possibilità di ridurlo o di estenderlo, non c'entra assolutamente nulla.

La legislazione vigente prevede una normativa diversa per i Comuni da un certo numero di abitanti in su, e questo ha una propria logica per permettere delle coalizioni, delle espressioni politiche più aggregate, dove vi siano effettive condizioni per questo, ma comunque un limite ai mandati indipendentemente dal numero degli abitanti, e quindi un limite alla possibilità per i sindaci di protrarre troppo a lungo nel tempo la propria presenza in qualità di primo cittadino all'interno dei propri Comuni.

Ecco, quindi, che parlo di logica, perché mi è impossibile identificare un qualsivoglia limite opportuno oltre il quale la comunità riesca ad esprimere dei sindaci in alternativa, in modo da vedere in questo confronto un progresso del proprio Comune, limite sotto al quale questo non è possibile perché le realtà sono diverse. Io penso che magari alle volte assistiamo ad un fenomeno contrario e ci si chiede come mai in certi Comuni si riesca a presentare, nonostante il numero degli abitanti, così tante liste. Penso che questi aspetti siano caso mai da valutare in maniera positiva e non in maniera negativa.

Passo ora ad affrontare l'elemento fondamentale del mio intervento, cioè il discorso del merito, della sostanza, superando le considerazioni di opportunità e di costituzionalità che ho svolto poco sopra.

A questo proposito, la prima cosa che mi viene da dire è che è sbagliato voler togliere delle competenze ai sindaci per darle ai Consigli comunali come scotto da pagare alla loro rieleggibilità. Oltre all'insussistenza di per sé stessa di un tale passaggio di poteri - lo ha descritto molto bene il collega Grillotti - io ritengo che forse un sindaco, al rimanere diciamo mutilato per un ulteriore mandato, forse preferisce lasciare ad altri la possibilità di gestire l'ente locale con dei poteri intatti, poteri che tutto sommato, malgrado le considerazioni che potremmo fare in materia di controlli, hanno permesso indubbiamente una migliore governabilità di tutti i nostri Comuni, piccoli o grandi che fossero.

Si tratta quindi non solamente della questione (la affronterò) che riguarda il principio del mandato elettorale, ma anche della questione di merito, sostanziale, di questa compensazione che non mi vede assolutamente d'accordo.

Preferisco di gran lunga quanto ha scritto invece il relatore Falcier quando insiste, all'inizio della propria relazione, nell'ammettere quali sono le condizioni in cui un sindaco esplica i propri mandati all'interno dei Comuni in generale e, a maggior ragione, probabilmente (lo giustifica così) nei piccoli Comuni. Facendo riferimento al rapporto con gli elettori, dice che gli atti di governo del sindaco "possono avere di fatto un impatto anche personale nel rapporto con gli elettori", soprattutto nei piccoli Comuni.

Condivido tutte quelle considerazioni svolte sempre dal relatore laddove parla dell'"origine della nostra democrazia (...) soprattutto nei piccoli Comuni", dove i sindaci "suppliscono alla fuga di responsabilità da parte di molti enti ed organismi, assumendosi anche responsabilità di altri enti",

spesso e volentieri "costretti ad avere grandi professionalità, pur non diventando mai professionisti della politica". Per questi motivi (che naturalmente sono stati estesi bene, ma che non cito per brevità), dice il relatore che "il legislatore del 1993 ha fissato il limite di due mandati, perché con i nuovi poteri, salvo incapacità manifeste o peggio, i sindaci in carica non hanno praticamente rivali e le regole della democrazia elettorale diventano impraticabili".

A questo punto si comincia a dire qualcosa che condivido pienamente e che il mio Gruppo condivide e credo di poter davvero entrare nel merito specifico del problema del terzo mandato.

Dobbiamo sempre stare molto attenti alla differenza che c'è fra la teoria e la prassi. Chi ha lavorato all'interno dei Comuni, penso tantissimi di noi, ha avuto per fortuna modo di conoscere il prima e il dopo. In via teorica, tutte e due le posizioni possono indurre a preferire un limite dei mandati, perché (adesso espando le mie considerazioni) io credo che il limite dei mandati ci debba essere, punto e basta, comunque, indipendentemente dal numero degli abitanti, non dico che ci debba essere soltanto fino a 3.000, a 15.000 abitanti o ad un altro numero ancora. Quindi, un limite dei mandati come opportunità e necessità politico-amministrativa dev'essere mantenuto.

Ma, come dicevo, distinguiamo fra teoria e prassi. Abbiamo la possibilità di analizzare le differenze fra la situazione di prima e quella attuale. Non è questione di sindaci capaci o incapaci: io penso, nella mia esperienza, come voi, di averne incontrati tanti e di aver trovato tutte persone che, come dicevo prima, si dedicano a quella funzione anche con competenza e cultura, risultando in grado indubbiamente di assumere la responsabilità di questo loro mandato.

Io parlo di governabilità. Condivido l'aumento dei poteri (diciamo così in breve) che sono stati concessi al sindaco e in particolar modo alla Giunta all'inizio degli anni Novanta e fino adesso rispetto alla situazione di prima, rispetto a quelli che erano i poteri concentrati nelle mani del Consiglio comunale, naturalmente con un contraltare rappresentato dalla limitazione del numero dei mandati.

Adesso, compiuto il tragitto, che io condivido, nel quale il principio sostanziale e fondamentale della democrazia diretta, quindi dell'elezione diretta dei sindaci, al quale naturalmente deve soggiacere un altro principio, quello della limitatezza temporale della loro attività come sindaci nello stesso Comune, io non penso si possa far di peggio che prendere magari la metà del prima e la metà del dopo, intendendo come data di riferimento per il dopo e il prima quella della famosa legge n. 142: io penso che arrecheremmo dei danni ai Comuni.

Scusate, affermo questo perché qualcuno dei colleghi senatori si chiedeva il motivo del limite a 3.000 abitanti. Togliamo comunque il limite al doppio mandato. Pertanto, il mio riferimento è al fatto che probabilmente l'intenzione di togliere il limite di mandato sotto i 3.000 abitanti è prodromo di ulteriori allargamenti di queste disponibilità che io non condivido assolutamente. Allora abbiamo detto: governabilità a fronte di limitazione dei mandati.

Parlavo prima di teoria e prassi: se teoricamente in alcune nostre discussioni possiamo prendere per buone alcune considerazioni da entrambe le parti, nel momento in cui andiamo ad affrontare le situazioni locali e ad analizzare i comportamenti dei sindaci, il lavoro che svolgono, troviamo delle risposte che sono già accennate nella relazione del senatore Falcier, ma che non possiamo che confermare.

La domanda è: vogliamo creare dei sindaci a vita? L'esperienza del passato, estendendola naturalmente non solo ai mandati comunali, ma al sistema politico ingessato nel suo insieme, non ha portato buoni frutti nel lungo periodo.

Io credo che fare il sindaco, come anche il presidente di Provincia, il Capo del Governo, il presidente di Regione (faccio un discorso di principio, ben sapendo che non è globale ma che vale solo in determinati limiti ed ambiti) per troppo tempo significhi instaurare rapporti personali di amicizia e di conoscenza che fanno sì che in tali soggetti, o nelle amministrazioni da essi guidate, non vi sia più quel rinnovamento, quel ricambio intellettuale, materiale, di pensiero e di confronto che invece, in base alla legge attualmente in vigore, può esserci.

Consideriamo l'aspetto operativo, pratico. Vorrei ricordare, magari a chi direttamente o indirettamente ha fatto questa esperienza, quali sono le possibilità che un candidato alternativo ha ad opporsi a un sindaco uscente. Rifuggendo dalla teoria pura e parlando in base alla pratica, credo che la presenza di un sindaco per lungo tempo nell'ambito amministrativo provochi delle gravi difficoltà di concorrenza nel vero senso della parola.

Cito un altro esempio, una moda che si è vista recentemente allorché alcuni sindaci si sono candidati alle elezioni provinciali. Sapete tutti quali sono le dimensioni di un collegio elettorale nell'ambito della Provincia: molte volte si tratta di mezzo Comune o di un Comune e mezzo. Se avete avuto modo di considerare questi casi, avrete constatato che l'aspetto democratico della competizione è stato totalmente annullato. Un sindaco non può che vincere la competizione a livello provinciale perché il collegio della Provincia corrisponde quasi a quello del suo Comune.

Pur rischiando, per carità, di perdere un sindaco che ha lavorato bene per dieci anni e che quindi ha avuto la capacità di esprimere al massimo le proprie capacità e di attuare i programmi elettorali approvati dalla cittadinanza, ritengo che la mancanza di concorrenzialità non possa che essere valutata in maniera negativa.

Il fatto invece che qualcuno, partendo magari dall'esperienza di Giunta - perché spesso così capita -, possa affrontare l'incarico di primo cittadino e quindi di guida sostanziale del Comune mi pare non possa che essere foriero da un lato di un ricambio democratico, dall'altro dell'introduzione all'interno dell'amministrazione comunale di un modo nuovo di fare amministrazione, di comportarsi e di rapportarsi con i cittadini.

Confermo quindi, così come hanno fatto i colleghi Chincarini e Tirelli, la nostra ferma contrarietà in ogni caso all'estensione del mandato del sindaco. *(Applausi dal Gruppo LP)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Agogliati. Ne ha facoltà.

[AGOGLIATI](#) (FI). Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho ascoltato con attenzione il dibattito. Alcune affermazioni possono essere accettate, ma molti dei problemi emersi a mio avviso non sono assolutamente condivisibili.

Credo poi di avere un minimo di esperienza, in primo luogo perché sono stato sindaco eletto dal Consiglio comunale e tuttora sono sindaco eletto dai cittadini, proprio di un Comune che ha appena più di 2.000 abitanti (quindi rientra proprio tra i Comuni di cui stiamo discutendo in questo momento).

Innanzitutto chiediamoci perché abbiamo una legge che stabilisce che i sindaci non possono essere eletti per più di due mandati. Se la legge n. 81 del 1993 è stata approvata con il limite di due mandati c'è un motivo logico, un motivo concreto e serio. Io ero un sindaco che disponeva dei poteri che avevano i sindaci che tradizionalmente venivano eletti dal Consiglio comunale, per cui so cosa vuol dire: ai sindaci, con la legge n. 81 del 1993 sono stati conferiti dei poteri enormi rispetto al passato, rispetto a quella che era la legislazione fino a quel momento. Poteri veramente di rilievo,

basti pensare che dal 1993 il sindaco, una volta eletto, poteva immediatamente scegliere i propri assessori nominandoli di imperio.

Gli stessi assessori, a discrezione del sindaco, possono - perché la legge è tuttora in vigore - essere sfiduciati, essere cambiati, sia quelli interni che quelli esterni. Attualmente se un sindaco si dimette automaticamente viene dimesso tutto il Consiglio comunale. Quindi sono stati conferiti ai sindaci dei poteri (rispetto soprattutto a quelli cui eravamo abituati) veramente di importanza e di spessore notevoli.

Tuttavia, a fronte di questo, si è detto che devono essere i cittadini, a suffragio universale, a designare ed eleggere il proprio primo cittadino, il proprio sindaco. In questo modo evitiamo quelle contrapposizioni e quei giochi politici di potere che potevano emergere in un Consiglio comunale e conferiamo al popolo la possibilità di scegliere il proprio sindaco, sapendo che al sindaco eletto sono conferiti poteri veri, poteri seri.

In effetti, voi lo sapete meglio di me, soprattutto chi fa politica da diverso tempo - voglio ricordarlo anche al senatore Bassanini e ai colleghi della Margherita e del Gruppo DS - questa legge è figlia di un momento in cui le Giunte avevano vita molto breve rispetto alla legislatura. C'era il problema di mantenere in vita una maggioranza e c'erano problemi di governabilità all'interno di un Comune.

Di conseguenza, il potere politico dei partiti andava oltre il conferimento dato dai cittadini ai singoli consiglieri eletti o ai singoli partiti attraverso la manifestazione del proprio voto. E questo travalicare della politica rispetto al volere dei cittadini faceva emergere poi, per volontà anche dei consiglieri eletti, la ricerca di una propria visibilità e di una esaltazione della propria presenza all'interno della Giunta, all'interno di un Consiglio per diventare sindaco, per diventare assessore, facendo nascere anche dei contrasti che portavano ad una durata della Giunta e della maggioranza molto ridotte rispetto alla normale durata della legislatura.

Ecco che in questo modo, con la legge n. 81 del 1993, si è voluto evitare che un sindaco, dopo sei mesi, un anno o due anni di carica non avesse più la possibilità di governare all'interno del proprio Comune perché mancavano le cose più elementari di cui ha bisogno una maggioranza. Quindi, si è conferito potere al sindaco, però eletto dai cittadini.

Allo stesso tempo, però, proprio perché il sindaco ha ricevuto dei poteri di rilievo, si è giustamente pensato di limitarne la durata. Intanto, cominciamo col dire che la durata è stata già modificata, portandola da quattro a cinque anni, quindi anche per i sindaci il cui mandato è in scadenza si tratta di nove e non di otto anni. E non mi si venga a dire (ciascuno tesse la propria tela, ciascuno porta l'acqua al proprio mulino) che ci vogliono due legislature per imparare: se uno impara, lo fa dopo uno o due anni, altrimenti non impara più, né dopo due legislature, né dopo tre, né dopo quattro.

Queste sono magre giustificazioni che non dovrebbero avere cittadinanza in un'Aula di prestigio come quella del Senato. Si offende l'intelligenza dei parlamentari dicendo che ci vogliono tre legislature per poter far qualcosa: ma dov'è scritto? Se un sindaco è bravo, lo è dopo sei mesi, dopo un anno, dopo due, altrimenti non lo sarà neanche dopo vent'anni, neanche dopo quattro legislature. Non offendiamo l'intelligenza delle persone, soprattutto dei cittadini che vanno a votare e si scelgono il proprio sindaco, sapendo che scelgono un sindaco che può durare due legislature, non tre, non quattro.

Ma scusate, per quale motivo, poi, il numero dei mandati deve essere di tre? Dove sta scritto? Qual è la funzione logica, qual è l'appiglio costituzionale in base al quale innanzitutto si stabilisce che vale per i Comuni fino a 3.000 abitanti? Chi lo ha deciso? Un Comune con 3.100 abitanti può avere

un sindaco che sta solo due legislature mentre un altro Comune con 2.800-2.900 abitanti il sindaco può rimanere tre legislature.

Fra quattro anni, quando saremo alla vigilia del terzo mandato verranno qui per chiedere il quarto mandato. È così che si legifera? Vogliamo fare un'arlecchinata delle istituzioni italiane? I Comuni fatti a macchia di leopardo: fino a 3.000 abitanti in un modo, e magari un Comune con 3.100 abitanti un sistema tutto diverso?

Il legislatore in questa proposta, per giustificare l'incomprensibile scelta di doversi fermare al tetto dei 3.000 abitanti, ha avuto l'intelligente pensata di dire: dato che si può dubitare o porre dei rilievi di costituzionalità sulla scelta dei 3.000 abitanti, perché non cambiamo i poteri dati al sindaco mettendogli il bavaglio? Scusate, vogliamo che gli eletti siano vicini ai cittadini, che diano risposte immediate, che facciano scelte concrete anche nel giro di ventiquattr'ore, che deliberino anche in momenti di urgenza e poi gli vogliamo mettere il bavaglio prevedendo che la metà dei consiglieri può chiedere che tutte le delibere della Giunta vengano portate in Consiglio?

Innanzitutto, fino a 3.000 abitanti i consiglieri sono dodici, otto di maggioranza e quattro di minoranza, per cui basta che due consiglieri di maggioranza, perché non sono stati nominati assessori dal sindaco, abbiano il mal di pancia, facciano le bizze, perché si arrivi ad essere sei a sei bloccando l'attività di un Comune. Ecco quello che stiamo partorendo: vogliamo bloccare la governabilità dei Comuni fino a 3.000 abitanti inventandoci questa stupidata - perché secondo me è una grande stupidata -, limitando il potere del sindaco e mettendogli il bavaglio. Perché fino a 3.000 abitanti, caro Bassanini? Per non individuare una possibile incostituzionalità ci inventiamo questo stratagemma. Non credo che siamo stati eletti dai cittadini per legiferare in questo modo.

Il legislatore ha bisogno di tempi certi, di modi concreti, di serenità e non di corse contro il tempo perché ci sono 2.000, 3.000 o 4.000 sindaci del centro-sinistra che non sanno più cosa fare se non possono più ricoprire tale carica. Non si legifera così, caro senatore Bassanini, si legifera a bocce ferme.

A questo punto, cosa vuol dire tre mandati, dove è scritto che devono essere tre i mandati? Se seguiamo il principio che devono essere gli elettori a scegliere il proprio primo cittadino, il vincolo dei mandati non deve più esserci, correttamente, fino a 15.000 abitanti; questo facendo una scelta serena, non contro il tempo, ma concreta e legiferando a bocce ferme, prevedendo la possibilità che una persona faccia il sindaco finché i cittadini lo vogliono, senza il bavaglio del numero dei mandati.

Cosa vuol dire tre mandati, senatore Bassanini? Questo principio non esiste, è incostituzionale e per evitare l'incostituzionalità mettiamo il bavaglio. Mi dispiace anche per gli amici di maggioranza dell'UDC, ma non sono abituato a legiferare così. Si legifera con il buonsenso e sapendo cosa si va a partorire. In questo modo, lo ripeto, mettiamo i sindaci eletti alla mercé del Consiglio, non potendo più governare nell'immediatezza e dare le risposte concrete che i propri amministrati desiderano. Non si fanno le leggi in questo modo.

Se si vogliono aiutare i piccoli Comuni (e ve lo dice un sindaco di montagna, di un Comune che come estensione territoriale è tra i più grandi d'Italia, con 200 chilometri di strade comunali e 70 frazioni) non si devono aumentare le possibilità di mandato e la loro durata, ma si deve fare in modo che il trasferimento dei fondi erariali dello Stato ai Comuni non avvenga solo in relazione al numero degli abitanti bensì anche all'estensione territoriale.

Il numero degli abitanti di questi Comuni diminuisce sempre di più, anno dopo anno, e le entrate sono sempre minori con uscite forse maggiori. Infatti, le esigenze dei cittadini aumentano, i servizi vanno sempre migliorati e le risorse sono sempre minori. Si può fare così per aiutare i piccoli Comuni, colleghi della maggioranza; non è prevedendo il terzo, il quarto o il quinto mandato che si risolvono i problemi. Questo significa mettersi alla mercé della bassa politica, perché alcuni amici sindaci, di un partito o dell'altro, non sanno più cosa fare se non gli viene offerta l'opportunità del terzo mandato.

Non credo che un legislatore debba porsi questi problemi e fare questi ragionamenti. Un legislatore deve legiferare con il buonsenso e noi non lo stiamo facendo; stiamo mettendo il bavaglio ai sindaci impedendo agli stessi di governare. Soprattutto, non si può regalare la possibilità del terzo mandato un giorno prima delle elezioni a dei sindaci che sapevano di non potersi più candidare. Le regole del gioco non si cambiano un giorno prima che venga disputata la partita.

Se fossimo un'Aula seria e consapevole di ciò che fa rimanderemmo il disegno di legge in Commissione, dove legifereremmo seriamente, valutando serenamente anche l'opportunità di cambiare le regole per i Comuni fino a 15.000 abitanti, e non da questo momento ma dalla prossima legislatura; allora sì che faremmo un servizio al Paese. In questo modo stiamo invece facendo solo un danno e impediremo ai sindaci di governare. *(Applausi dal Gruppo FI)*.

**PRESIDENTE.** È ora iscritto a parlare il senatore Scarabosio. Considerata l'ora, intende intervenire adesso?

**SCARABOSIO (FI).** Signor Presidente, dato che ormai mancano pochi minuti al termine dei nostri lavori, le chiederei di poter intervenire nella seduta di domani, anche in considerazione dell'importanza del tema. Se lei è d'accordo, rimanderei pertanto il mio intervento a domani.

**PRESIDENTE.** D'accordo, senatore Scarabosio.

Rinvio pertanto il seguito della discussione dei disegni di legge in titolo ad altra seduta.

### **Interrogazioni, annunzio**

**PRESIDENTE.** Comunico che sono pervenute alla Presidenza interrogazioni, pubblicate nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

### **Ordine del giorno per le sedute di mercoledì 31 marzo 2004**

**PRESIDENTE.** Il Senato tornerà a riunirsi domani, mercoledì 31 marzo, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 9,30 e la seconda alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

*(Vedi ordine del giorno)*

La seduta è tolta *(ore 19,55)*.