

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

576^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 31 MARZO 2004

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente FISICHELLA,

indi del vice presidente SALVI

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del vice presidente FISICHELLA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9,31*).

Si dia lettura del processo verbale.

DATO, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Antonione, Baldini, Bianconi, Bosi, Cursi, Cutrufo, D'Alì, De Corato, Degennaro, Dell'Utri, Grillo, Guzzanti, Lauro, Mantica, Meduri, Mugnai, Sanzarello, 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^a Commissione permanente; Zorzoli, per attività della 4^a Commissione permanente; Agoni, Bongiorno, De Petris, Murineddu, Ognibene, Piatti, Piccioni, Ronconi e Vicini, per attività della 9^a Commissione permanente; Tomassini, per attività della 12^a Commissione permanente; Budin, Cavallaro, Girfatti, Monti, Tofani e Tredese, per attività della 14^a Commissione permanente; Giovanelli, per attività dell'Assemblea parlamentare dell'Unione dell'Europa occidentale; 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; Ayala, Battaglia Giovanni, 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; D'Ippolito, per attività della Commissione parlamentare per l'infanzia.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. Le comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato B al Resoconto 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 9,35*).

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 pomeridiana di ieri ha avuto inizio la discussione generale.

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

SCARABOSIO (FI). Signor Presidente, dal momento che ieri sera la maggioranza ha tenuto un'approfondita riunione per mettere a fuoco i punti delicati di questo disegno di legge, rinuncio all'intervento, e semmai parlerò in seguito, in sede di illustrazione degli emendamenti. Vorrei sentire gli interventi del relatore e dei Capigruppo che hanno tenuto ieri questo vertice di maggioranza.

PRESIDENTE. Senatore Scarabosio, il relatore potrà senz'altro intervenire alla fine della discussione generale; mi sembra la cosa migliore. È meglio continuare a seguire l'*iter* procedurale canonico; non trova?

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

GUBERT (UDC). Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, in qualità di cofirmatario con i colleghi Eufemi e Ciccanti di uno dei disegni di legge dai quali ha preso avvio il testo della Commissione che abbiamo all'esame, di fronte alle contestazioni mosse da alcuni intervenuti nel dibattito di ieri, sento il dovere di proporre alcune considerazioni che, spero, possano almeno in parte offrire motivazioni convincenti della proposta di eliminare il vincolo attuale alla ricandidatura dei sindaci nei piccoli Comuni e restituire un ruolo più incisivo, in tali Comuni, al Consiglio comunale.

Non condivido la tesi che comunque sia negativo proporre un limite al numero dei mandati di chi viene eletto direttamente a cariche politiche cui sono attribuiti forti poteri. Tale limite rappresenta una salvaguardia da fenomeni di consolidamento di posizioni di potere derivanti dalla capacità di chi detiene le risorse per manipolare gli elementi in base ai quali le masse esprimono le loro scelte elettorali, creando così processi cumulativi potere-consenso manipolato che portano a regimi che ben poco hanno di democrazia.

Non si può escludere che tali distorsioni possano avvenire anche in ordinamenti nei quali sia prevista l'elezione indiretta, attraverso un collegio di rappresentanti eletti dal popolo, di chi gestisce le risorse del potere, ma esse sono assai più facili nei casi di elezione diretta, dato che al cittadino comune, di fatto, sono precluse molte informazioni sul gestore del potere e sulla sua gestione, delle quali, invece, il rappresentante più facilmente dispone. La più facile manipolabilità del consenso delle masse, specie attraverso i mezzi di comunicazione moderni, rispetto a quella di collegi di rappresentanti, è un dato largamente riconosciuto dalle scienze sociali e umane come dalla comune esperienza.

Giustamente, pertanto, accanto all'elezione diretta che alcune forze politiche, più sensibili alla rapidità decisionale del sistema politico che alla sua democraticità, hanno voluto introdurre in Italia, si è previsto un contrappeso, il limite al numero di mandati. C'è semmai da chiedersi come mai tali forze politiche non l'abbiano chiesto anche per il Capo del Governo nel disegno di legge di riforma costituzionale da poco approvato in Senato, dato che di fatto se ne è prevista l'elezione diretta.

Non condivido, pertanto, l'opinione di chi, sostenitore od oppositore del disegno di legge all'esame, afferma che in via di principio sarebbe da eliminare il limite dei mandati, lasciando al corpo elettorale il compito del ricambio del maggiore detentore delle risorse governate dai diversi livelli dell'organizzazione politica di una società.

Resta da chiarire, allora, come mai io abbia cofirmato un disegno di legge e ora sostenga l'eliminazione del vincolo nel numero di due mandati nei piccoli Comuni. La ragione sta proprio

nelle diverse condizioni nelle quali, nei piccoli Comuni, avviene la valutazione politica, in particolare della gestione della politica comunale.

Tale diversità di condizioni avviene grazie alla natura comunitaria dei piccoli Comuni. Come insegnava un insigne sociologo, Max Weber, vi è convivenza di natura comunitaria laddove ogni soggetto che vive in un insediamento conosce ciascun altro soggetto che vi risiede. Tale conoscenza diretta di tutti rende inservibili o quasi i mezzi di manipolazione mediatica del consenso. Se ci si conosce tutti per una lunga convivenza comunitaria, i mezzi di comunicazione di massa risultano impotenti. Pertanto risulta inutile prevedere misure di contrappeso, quale il limite dei mandati.

Ovviamente esistono anche nelle piccole comunità modi di consolidamento del potere, che passano attraverso l'amministrazione della rendita politica: il conferimento di incarichi professionali, le assunzioni in posti pubblici, la gestione degli appalti, le destinazioni urbanistiche di aree o edifici, eccetera.

Con l'elezione diretta del sindaco essi sono stati facilitati, ma il modo migliore per limitarne la portata è proprio attivare forme di controllo comunitario, che già opera in modo informale attraverso il potere di critica nelle interazioni personali e comunitarie, ma che viene assai potenziato dal riconoscimento del potere di intervento dei rappresentanti eletti nella comunità dal Consiglio comunale, i rappresentanti, in concreto, dei gruppi sociali presenti nella comunità (parentali, professionali, di generazione, di sesso e così via).

Il pregio del lavoro svolto in Commissione è pertanto proprio quello di aver accompagnato alla misura relativa al numero di mandati del sindaco anche quella di potenziare i meccanismi istituzionali di controllo comunitario, in modo continuativo e non solo occasionale nel momento elettorale, ogni cinque anni. A ciò si aggiunge anche, e positivamente, il potenziamento delle possibilità della comunità, attraverso il sindaco, di evitare che il potere burocratico, del quale in linea generale è giusto riconoscere l'autonomia professionale, possa prevaricare. E il fatto non è infrequente nei piccoli Comuni, quando il burocrate ha elevato titolo di studio, mentre non lo ha il sindaco.

Qualcuno - specie colleghi della Lega Padana e di Forza Italia - ha contestato l'arbitrarietà della soglia dei 3.000 abitanti per definire come "piccolo" un Comune. Da sociologo potrei dire che il criterio weberiano per qualificare come "comunitario" un tipo di collettività residenziale, che prima ho citato, non porta a cifre lontane da quella dei 3.000.

Poiché, tuttavia, non è solo questione di numero di persone, ma anche di tipo di attività economica prevalente, di mobilità residenziale e di altro ancora, nel disegno di legge che ho cofirmato era prevista una certa elasticità al riguardo anche per Comuni dai 3.000 ai 15.000 abitanti, ma la scelta compiuta di 3.000 mi sembra sicuramente congrua. Del resto, la medesima soglia per definire i piccoli Comuni è stata adottata anche da altre misure normative, quali le leggi finanziarie che recentemente abbiamo approvato.

Il disegno di legge all'esame risponde, quindi, a criteri di razionalità ordinamentale - al riguardo, quelle di ieri mi parevano critiche eccessive -, calibrati su un'adeguata conoscenza delle diversità delle forme di convivenza sociale presenti nei diversi tipi di insediamento. Va dato atto al relatore di avere bene operato al riguardo.

Che, poi, sia da rivedere tutto il sistema di rapporti fra titolari di potere esecutivo e rappresentanza popolare dato che quello in atto mortifica la democrazia, non solo rendendo inutili i rappresentanti delle minoranze, ma ancor più quelli delle maggioranze, è una convinzione che, per fortuna, sta

crescendo. Peccato che non si sia tradotta in qualche modo anche nel recente disegno di legge costituzionale per quanto attiene al Capo del Governo e al Parlamento.

L'UDC, in occasione di questo disegno di legge, ha dimostrato sensibilità ai valori dei quali si dice portatrice. Speriamo che faccia altrettanto alla Camera anche per il disegno di legge per le riforme istituzionali nazionali, combinando effettivamente una forte valorizzazione della sussidiarietà con una riforma federalista dello Stato, con una valorizzazione della democrazia come partecipazione lungo tutto il percorso di assunzione delle decisioni politiche. *(Applausi dal Gruppo UDC)*.

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

BRIGNONE (LP). Signor Presidente, come molti altri colleghi che sono già intervenuti prima di me, possiedo un'esperienza di amministratore locale abbastanza ampia ed intensa. Tra l'altro, provengo da un collegio elettorale che annovera ben 146 Comuni; ovviamente, la maggior parte di essi sono piccoli o piccolissimi Comuni.

Occorre quindi sottolineare, prima di tutto, che i sindaci e le amministrazioni che li reggono fanno, capo in genere, a liste civiche sia perché l'organizzazione territoriale dei partiti, come sappiamo, disdegna i piccoli numeri oppure non riesce a radicarsi capillarmente, sia soprattutto perché l'azione amministrativa ha, e deve avere, il colore del buon senso, della trasparenza e dell'impegno che non sono peculiari di una forza politica più che di un'altra.

È difficile stabilire la definizione numerica del piccolo Comune. Ad esempio, in realtà di media montagna, talvolta anche in realtà collinari, 1.000 abitanti costituiscono un Comune già discretamente dimensionato, che è sede ad esempio di plessi scolastici e quindi di istituti comprensivi sui quali insistono anche altri cinque o sei Comuni ancora più piccoli.

Proprio per tali realtà, infatti, avevo chiesto ed ottenuto, nella scorsa legislatura, la deroga dimensionale a 300 allievi nel processo di razionalizzazione scolastica.

Sovente questi Comuni, minimi per abitanti, soprattutto a causa del progressivo e devastante spopolamento verificatosi innanzitutto dopo il secondo dopoguerra, presidiano un territorio ampio e sempre più abbandonato, con effetti che risultano evidenti per esempio in caso di eventi alluvionali o comunque in genere in caso di calamità naturali. I servizi essenziali sono resi possibili soltanto dal sistema consortile, dalle unioni dei Comuni nelle quali i sindaci sanno attuare il principio di sussidiarietà dimostrando efficienza e capacità di trovare valide soluzioni.

Una parte di questi piccoli Comuni è talvolta vocata al turismo, soprattutto stagionale, ma non sempre dei proventi usufruiscono gli abitanti, i quali però sempre ne sopportano gli aspetti negativi.

Nel fondovalle un piccolo Comune ha comunque dimensioni superiori, e ancor maggiori della seconda cintura delle Città metropolitane.

Il taglio numerico appare inoltre più elevato nel Mezzogiorno del Paese, dove, per ragioni storiche, sociali ed economiche, per tradizione o necessità gli insediamenti abitativi sono in genere meno frammentati e dispersi rispetto a luoghi dove magari numerose piccolissime frazioni, di cui una capoluogo, costituiscono un Comune. In tale complessa situazione ritengo che 3.000 abitanti sia alla fine una soluzione equa.

Certamente un piccolo Comune deve affrontare un minor numero di problemi rispetto ad un Comune grande, ma minori sono le risorse e talvolta è ridottissimo il personale a disposizione.

Meno problemi, ma sicuramente non meno ingenti. Durante le alluvioni disastrose che ripetutamente si sono abbattute nel Sud del Piemonte tra il 1994 e il 2000, abbiamo constatato la dedizione, talvolta, mi consentirete di dire, persino l'eroismo di alcuni sindaci di piccoli Comuni alle prese con problemi immensi.

In quest'Aula la questione del terzo mandato è stata posta soprattutto sotto forma di necessità di avvicinamento e di profili di incostituzionalità, ai quali è stata contrapposta la dispersione di un ingente patrimonio di esperienze amministrative.

In realtà il terzo mandato, al di là della concreta disponibilità di aspiranti sindaci nei piccoli Comuni, talvolta inaspettatamente ampia ma più spesso esigua e, in qualche caso, persino quasi assente, non deve configurarsi come una certezza, ma semplicemente come una possibilità.

Vi sono infatti sindaci non rieletti dopo un solo mandato, a volte dopo due. Al contrario vi sono sindaci rieletti per più di quarant'anni. Non è neppure pensabile che in un lasso di tempo così ampio non si siano affacciate possibilità di avvicinamento.

Sarebbe un grave errore ritenere che i cittadini di un piccolo Comune non sappiano giudicare il proprio sindaco molto meglio di quanto sia possibile giudicare veramente un candidato parlamentare, magari proiettato in un collegio lontano dal luogo di residenza.

Paradossalmente il divieto del terzo mandato può determinare la designazione di un sindaco di qualità inferiore. Al contrario, la possibilità di ulteriore candidatura consente invece ai cittadini di bocciare consapevolmente l'uscente di fronte ad un avversario migliore.

Colleghi, questi sono alcuni dei motivi che mi inducono a non aderire pregiudizialmente alle dichiarazioni rese in precedenza da alcuni colleghi della Lega Nord e a considerarmi nel complesso in dissenso dal Gruppo, pur nella consapevolezza che ragioni e torti non stanno tutti nell'una o nell'altra opinione e che vi sono comunque molti emendamenti da affrontare.

Pertanto, il relatore, nella sua pregevole ed equilibrata relazione, nel sottolineare le accresciute competenze e responsabilità dei sindaci, ha proposto al contempo un alleggerimento di poteri, nonché vincoli, che rappresentano un'adeguata garanzia. (*Applausi dei senatori Gubert, Cambursano, Pedrini e Chiusoli*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Boschetto. Non essendo presente, si intende vi abbia rinunciato.

Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

FALCIER, relatore. Signor Presidente, innanzitutto desidero ringraziare i numerosi colleghi che mi hanno fatto carico della responsabilità - non so se sia una colpa o un merito - di aver collaborato a portare il testo all'attenzione dell'Aula.

Confermo, ringraziando il Presidente della Commissione, che il provvedimento era fermo, o meglio era all'esame della Commissione da circa un anno ed è stato oggetto da parte mia e di colleghi di numerose proposte emendative, e della stesura di alcuni testi unificati, nel tentativo di trovare il massimo consenso possibile su un argomento e su una materia su cui la discussione qui avvenuta dimostra come non fosse né facile, né concorde la soluzione che è posta all'attenzione dell'Aula.

Ricordo - e in questo voglio raccogliere il senso dei numerosi interventi e degli emendamenti che sono stati presentati - che è stato qui confermato che si tratta di una materia complessa cui le opinioni erano e restano diversificate, anche se non ho colto contrarietà pregiudiziali rispetto all'ipotesi di modificare il numero di mandati per i sindaci. Infatti, la proposta è di portare i mandati da due a tre, cioè di non eliminare il vincolo di un certo numero di mandati.

In pratica, occorre chiedersi se sussistano ancora i motivi che hanno indotto il legislatore del 1993, con la legge n. 81, a ritenere, da una parte, di porre un limite al numero di mandato dei sindaci e, dall'altra, di modificare notevolmente l'ordinamento degli enti locali proprio in occasione e contestualmente al porre un vincolo al numero di mandati. Aggiungo a questo, facendomene carico - e lo spiegherò meglio dopo - per quanto riguarda i contenuti degli emendamenti, che probabilmente è stato un bene allora porre un limite massimo di due mandati per i sindaci.

Altra materia che alcuni emendamenti affrontano, in modo particolare quelli del collega Scarabosio, è la materia dei controlli. Com'è noto, non solo la modifica del Titolo V della Costituzione ma anche interventi precedenti e successivi hanno abolito quei controlli previsti dalla Costituzione ed anche qualsiasi ulteriore controllo.

La mia relazione iniziale dava conto di ciò e della diversità, almeno apparente e vistosa, fra gli organi dello Stato che sono soggetti a precisi controlli, mentre così non era più per i Comuni. Era quindi un problema da valutare.

Le motivazioni espresse nei vari interventi mi portano a confermare alcuni punti. Innanzi tutto, la proposta, seppur perfettibile e migliorabile, seppur soggetta a critiche o a approvazione da varie parti, ha colto un argomento del quale mi sembra di essere in grado di confermare la validità. In sostanza, se si modifica il numero dei mandati - portandoli in questo caso da due a tre - è opportuno (qualcuno dice contestualmente, altri, pur prendendo atto della motivazione, ritengono tuttavia che sarebbe opportuno operare in momenti diversi) cambiare anche quelle parti dell'ordinamento che meno sarebbero giustificabili nel momento in cui il numero dei mandati fosse modificato.

Voglio anche dare riscontro del perché si è scelto un numero di abitanti piuttosto che un altro. Innanzi tutto la relazione - ed ho motivo per confermare l'opportunità di tale scelta - ricorda che se non vi fossero modifiche all'ordinamento per i Comuni sotto i 3.000 abitanti difficilmente potrebbe essere giustificabile la circostanza di stabilire solo per alcuni Comuni tre mandati, lasciando il vincolo di due mandati per gli altri. Quindi, per quei Comuni per i quali è proposta la modifica diventa opportuno introdurre alcune modifiche nell'ordinamento.

Perché 3.000 abitanti? Perché sono ancora Comuni piccoli, certamente numerosi, ma che rappresentano comunità nelle quali il rapporto umano e personale di fiducia ha probabilmente la prevalenza anche su un giudizio di merito, cioè su un giudizio di capacità manageriali, tecniche e di esperienza da parte del sindaco. Quindi, gli oltre 4.600 Comuni in Italia caratterizzati dal limite dei 3.000 abitanti sono di certo numerosi, ma ritengo ancora si tratti di piccoli Comuni in cui - ripeto - il rapporto di natura personale e fiduciaria ha la prevalenza su quello politico o di altro genere.

In secondo luogo, sempre tenendo conto delle argomentazioni svolte, è giusto che sia una legge - e la proposta è parzialmente positiva - ad impedire ai cittadini di scegliersi il proprio sindaco senza alcun limite di tempo e di mandato? La proposta, dicevo, è parzialmente positiva, nel senso che se rimane un numero limitato di mandati, in questo caso tre, comunque si riconosce che i cittadini possono liberamente scegliere il proprio primo cittadino ed esprimere la fiducia senza particolari limiti che le norme di legge abbiano a frapporre.

Inoltre, sempre dando riscontro ad alcune riflessioni svolte, confermo - sul punto il collega Paolo Franco si è particolarmente soffermato - che nei Comuni sotto i 3.000 abitanti, i sindaci sono ancora dei volontari e non dei professionisti. Sono esperti e *manager* per necessità, ma la loro conoscenza dei cittadini, delle famiglie e delle realtà che sono destinati a guidare ha certamente la prevalenza. (*Brusio in Aula*).

PRESIDENTE. C'è troppo brusio. Per favore, colleghi, consentiamo al relatore di parlare in un ambiente meno rumoroso.

FALCIER, *relatore*. Grazie, signor Presidente, completo il mio intervento.

Inoltre, così come viene riconosciuto che al sindaco vanno concesse e ribadite alcune forti competenze, tali da permettere una guida autorevole della propria comunità, altrettanto valido è, a mio parere, riconoscere ai Consigli comunali eletti come il sindaco, e addirittura con preferenze nelle varie comunità, la capacità di non essere solo organi di consulenza, organi di contorno alle scelte principali che riguardano il loro paese e la loro comunità, ma - e questa la proposta di cui confermo la validità - rafforzare le loro competenze, per svolgere un ruolo adeguato nelle rispettive comunità.

In conclusione, ritenendo di aver colto tanti buoni motivi per confermare la mia proposta, accanto a suggerimenti contenuti soprattutto negli emendamenti, ribadisco tale proposta e invito - questo dovrebbe permetterne una veloce e tempestiva, anche se complessa valutazione - tutti i colleghi, salvo in un caso che poi preciserò, a ritirare tutti gli emendamenti presentati.

Ero disponibile anche ad esaminarli singolarmente e lo farò, se necessario; ve ne sono infatti di validi e di opportuni e non voglio fare alcuna differenza nel giudizio di priorità e di merito. La proposta - ripeto - è di ritirare tutti gli emendamenti salvo quelli che vanno dall'1.132 all'1.135, volti ad abrogare la lettera *b*) del comma 1, in cui si dice che all'articolo 46, dopo il comma 4, è aggiunto il comma 4-*bis*. Annuncio quindi il parere favorevole a quegli emendamenti con l'obiettivo di stralciare dal testo presentato il comma cui ho appena accennato.

Vi è ancora un problema relativo alle nuove competenze che verrebbero affidate al Consiglio comunale; so e ricordo che il Governo sta lavorando per utilizzare la delega che il Parlamento gli ha dato in modifica del decreto legislativo n. 267 del 2000, e proprio in questi giorni dovrebbe essere prorogata la delega da giugno a dicembre che è all'ordine del giorno del Senato. Ritengo quindi che il Governo, nella persona del sottosegretario D'Alì, possa non solo dare notizia e confermare quanto ho detto, ma anche assumere adeguati impegni e dare la disponibilità, che dagli interventi avevo già colto, soprattutto per quanto concerne la lettera *a*) dell'articolo 1, relativo ai nuovi poteri del Consiglio soprattutto in materia di nomine, designazione e revoca.

Ritengo che, al di là della mia personale disponibilità, il Governo possa assicurare in modo più autorevole la propria disponibilità per una migliore precisazione delle competenze del sindaco e del Consiglio comunale su questa materia.

In conclusione, mi sento di confermare quell'ipotesi ritenendo che potrebbe essere certamente migliorabile. Occorre però indicare un passaggio fondamentale (direi quasi in controtendenza rispetto al concentramento di funzioni in un'unica persona, come nel caso del sindaco ma anche del Consiglio comunale) ritenendo che se quella proposta verrà accolta, si darà una risposta positiva a numerose istanze tra le quali è giusto ricordare quella dell'ANPCI, l'Associazione nazionale dei piccoli Comuni, ai quali va dato atto della tenacia, della costanza e della fiducia nella volontà del

Parlamento di porre rimedio o in ogni caso mano al limite di due mandati che il legislatore del 1993 aveva posto.

[PETRINI](#) (*Mar-DL-U*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PETRINI (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, vorrei un chiarimento dal relatore che ha fatto riferimento agli emendamenti 1.132 e successivi. Ho l'impressione che egli volesse riferirsi alla lettera *b*), capoverso 2-*ter*, mentre questi emendamenti si riferiscono alla lettera *b*), capoverso 2-*bis*.

[FALCIER](#), *relatore*. Signor Presidente, a scanso di equivoci e avendo consultato gli uffici, preciso che mi riferivo esclusivamente agli emendamenti che propongono la soppressione della lettera *b*), volta ad inserire un comma aggiuntivo dopo il comma 4 dell'articolo 46 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

D'ALI', *sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il Governo, così come ha fatto in Commissione, si rimette alle decisioni dell'Assemblea. È una materia estremamente delicata dal punto di vista politico ed esprimo soddisfazione per il fatto che il relatore e i colleghi nel corso della discussione generale abbiano accolto la raccomandazione del Governo di introdurre modifiche ai profili ordinamentali, ove si intendesse procedere ad una distinzione della possibilità di rinnovo dei mandati dei sindaci in base all'entità demografica dei Comuni. Il Governo ha raccomandato una modifica ai profili ordinamentali, ritenendola indispensabile per evitare l'incostituzionalità della previsione di un diverso trattamento soltanto in rapporto all'entità demografica dei Comuni.

Il Governo accoglie volentieri quanto detto dal relatore. Gli elementi di modifica contenuti in questa normativa possono essere oggetto di particolare attenzione nella riscrittura del testo unico sugli enti locali che il Governo sta preparando su delega ricevuta dal Parlamento e che è in fase di avanzata definizione. Le risultanze di questo dibattito e le deliberazioni dell'Assemblea saranno fonte preziosa di integrazione per la redazione del testo unico. (*Applausi del senatore Nessa*).

Il fatto che i profili ordinamentali siano stati modificati nel senso di conferire maggiori poteri ai Consigli nel caso di eliminazione del vincolo del doppio mandato per i sindaci di Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, non è un artificio di tecnica giuridica ma motivo sostanziale. Sappiamo che la legge n. 81 del 1993 ha fortemente incrementato il potere dei sindaci, ponendo come bilanciamento il vincolo dei due mandati. Sbloccare il vincolo significa riaffrontare la questione dell'equilibrio amministrativo tra sindaci e Consigli in maniera più articolata.

Il testo proposto dal relatore con le modifiche preannunciate e, per quanto mi è dato comprendere anche le risultanze finali di questo dibattito, porteranno sicuramente a questo riequilibrio, seppure ancora perfettibile. Tutto l'articolato rientra in una filosofia complessiva e organica, non è mero frutto di una tecnicistica giuridica. Il Governo si rimette all'Assemblea, ringraziando il relatore e i colleghi per il contributo approfondito di analisi nell'esame della vicenda.

[TIRELLI](#) (*LP*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TIRELLI (*LP*). Signor Presidente, ai sensi dell'articolo 96, comma 1, del Regolamento, per le considerazioni già espresse in sede di discussione generale e perché riteniamo che non si sia superato il problema della costituzionalità del disegno di legge al nostro esame, avanzo la proposta di non passare all'esame degli articoli.

[*BASSANINI](#) (*DS-U*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BASSANINI (*DS-U*). Signor Presidente, prendo la parola per esprimere la mia contrarietà alla proposta avanzata dal collega Tirelli di non passare all'esame degli articoli, la cui motivazione immagino - perché non è stata indicata - stia nel fatto che non sarebbe possibile prevedere il terzo mandato, quindi la rimozione del limite dei due mandati, solo per i Comuni con meno di 3.000 abitanti.

Dico subito che se la questione fosse prospettata nel merito avrebbe un fondamento e personalmente - perché non è la posizione del mio Gruppo - mi troverebbe d'accordo, visto che sarei favorevole a rimuovere il limite anche per i Comuni superiori a 3.000 abitanti. Ma, prospettata come questione di costituzionalità, l'obiezione mi sembra assolutamente infondata.

Infatti, come si è visto ieri nella discussione generale, ci sono ragioni a favore del terzo mandato che riguardano in generale i Comuni, ma ci sono ragioni specifiche che riguardano i Comuni piccoli, che hanno problemi diversi da quelli dei Comuni medi e grandi. Per i Comuni piccoli, per le ragioni già dette ieri, è più difficile trovare sostituti validi al sindaco in carica, cioè persone che abbiano capacità, competenza e disponibilità per assumersi l'incarico, impegnativo, pesante e difficile di sindaco di un piccolo Comune.

Poi, e vorrei dirlo anche al relatore Falcier, la Corte costituzionale non ha mai negato al Parlamento, allorché esso ritiene che sia ragionevole una disciplina differenziata per certi soggetti in relazione alla loro dimensione, la competenza a stabilire una soglia. Faccio un esempio, così ci comprendiamo subito. Anni fa il Parlamento ritenne che alcune disposizioni del famoso articolo 18 dello Statuto dei lavoratori non si applicassero alle piccole imprese, stabilendo il limite dei 15 dipendenti. Nessuno si è mai sognato di giudicare incostituzionale tale limite, chiedendo perché non fosse stato posto a 16, 25 o 12. Il Parlamento ha ritenuto che non fosse irragionevole una disciplina diversa per le piccole imprese e ha stabilito una soglia. Così come il Parlamento stabilisce una soglia per i redditi esenti da IRPEF. Si può discutere di questa soglia, ma è un problema di merito, non di costituzionalità.

Aggiungo che, nel caso dei Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, l'ordinamento già oggi prevede una speciale disciplina, sia per quanto concerne il Patto di stabilità, sia per quanto concerne i poteri del sindaco; infatti il sindaco dei Comuni con meno di 3.000 abitanti può firmare una serie di provvedimenti che negli altri Comuni devono essere invece firmati dal segretario comunale o dai funzionari. Quindi, come si vede, da un lato c'è già una differenza di disciplina per i Comuni con meno di 3.000 abitanti, dall'altro, se per ipotesi non vi fosse, non sarebbe ragione sufficiente per sostenere l'incostituzionalità.

Aggiungo poi *ad abundantiam*, relatore Falcier, che nel caso specifico il provvedimento che la Commissione propone specifica e differenzia ulteriormente la disciplina dei piccoli Comuni, e quindi una pregiudiziale di costituzionalità, che già sarebbe infondata in linea generale, a maggior ragione è infondata di fronte a questo provvedimento.

Per questa ragione noi voteremo contro la proposta di non passare all'esame degli articoli, avanzata dai colleghi della Lega Padana per motivi di incostituzionalità.

[SALERNO](#) (AN). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SALERNO (AN). Signor Presidente, vorrei invitare i colleghi ad una seria riflessione. Credo che uno dei motivi o degli obiettivi di questa legislatura sia il rinnovamento e favorire in qualche maniera il *turn over*, la partecipazione. L'ipotesi di favorire un terzo mandato per un sindaco che ne abbia già svolti due contribuisce in qualche maniera a costruire delle monarchie all'interno dei Comuni che in questi anni, nelle passate legislature, non è stato possibile scalfire. Quindi, se vogliamo favorire la rotazione, il rinnovamento, la partecipazione anche nei Comuni con meno di 3.000 abitanti, invito tutti i colleghi ad una seria riflessione sul fatto che possa essere concesso un terzo mandato.

In tutti questi anni - vorrei ricordarlo anche ai più disattenti - abbiamo visto con i nostri occhi l'instaurarsi di vere e proprie monarchie in questi piccoli Comuni. Non voglio certo usare un termine che possa apparire denigrativo verso una forza istituzionale di governo, ma all'interno di questi piccoli Comuni si sono instaurate delle monarchie, dei piccoli imperi di questi amministratori, che non possono in alcun modo essere messi in discussione, visto che si tratta di un potere che si solidifica, si consolida sempre di più. Quindi, su tale aspetto chiedo una seria riflessione da parte dei colleghi.

[CHINCARINI](#) (LP). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CHINCARINI (LP). Signor Presidente, io sono uno di quelli che lei ha definito rappresentanti di una classe politica di uomini nuovi inopinatamente comparsi dal nulla. Il mio nulla ha significato, per me, aver fatto il sindaco per due mandati. Quindi, le chiedo scusa se le mie parole non saranno all'altezza di chi lei ha citato nel suo intervento in precedenza. *(Applausi dal Gruppo FI e del senatore Danzi)*.

Io voglio intervenire a favore della proposta di non passaggio agli articoli, e non a favore di una pregiudiziale di costituzionalità, perché il senatore Bassanini si è riferito ad elementi di costituzionalità che non sono stati evidenziati dal mio collega, senatore Tirelli; stiamo parlando della proposta di non passaggio all'esame degli articoli.

Io credo sia opportuno votare a favore di questa richiesta proprio perché il significato della locuzione "piccolo Comune" non è chiaro in questo disegno di legge. Dobbiamo capire cosa significa "piccolo Comune", perché si è individuato il numero di 3.000 abitanti e, soprattutto, in riferimento a quale censimento. Questo avevo chiesto ieri e per questo mi adopero affinché gli emendamenti, che continueremo ad appoggiare, modifichino tale impostazione che qualcuno ha voluto. Noi vogliamo capire perché i Comuni fino a 3.000 abitanti devono cambiare il proprio ordinamento, mentre per i Comuni da 3.000 a 15.000 abitanti esiste un altro tipo di ordinamento che prevede l'elezione del sindaco, ma soprattutto poteri del Consiglio comunale e della Giunta difformi.

È stato ricordato ieri che per taluni i piccoli Comuni sono quelli fino a 10.000 abitanti (mi riferisco in particolare al comitato operativo dell'ANCI); altri (la legge sulla montagna, per esempio, o la

legge approvata alla Camera che riguarda appunto interventi straordinari per i piccoli Comuni) parlano di 5.000 abitanti; poi vi è l'ordinamento di cui alla legge n. 81 del 1993, che prevede un tipo di elezione senza ballottaggio per i Comuni fino a 15.000 abitanti; infine, esistono norme che consentono ai sindaci dei Comuni fino a 20.000 abitanti di svolgere altri compiti in Parlamento, sia nazionale che europeo.

Allora, è questo che ci preoccupa: fissare a 3.000 abitanti il limite rispetto al quale un sindaco può svolgere il proprio mandato oltre il secondo potrebbe anche portare a ricorsi e a problemi. Infine, se le elezioni venissero svolte con questo nuovo sistema che si vorrebbe adottare oggi, signor Presidente, il candidato che eventualmente venisse battuto da un sindaco che ha già ricoperto tale incarico per due volte potrebbe ricorrere alla Corte costituzionale o a qualche altro organo e allora che ne sarebbe di quelle elezioni?

I tempi sono maturi per una riforma del decreto legislativo n. 267 del 2000 e non per un intervento mirato ad accontentare una parte dei sindaci, che vorrebbero vedersi rieletti nel proprio Comune. Qualcuno ha calcolato a chi converrebbe e a chi no: noi non facciamo questi conti, noi vogliamo chiarezza, vogliamo sapere perché 3.000 abitanti, indipendentemente da chi occupa in questo momento quel seggio. A noi non interessa fare i conti di quanti sindaci sono del centro-destra, del centro-sinistra o della Lega, a noi interessa la chiarezza. Siamo d'accordo sul fatto che sia opportuno rivedere il sistema dei trasferimenti e il quadro normativo che consente agli enti locali di affrontare nuove responsabilità, non con questo intervento particolare. *(Applausi dai Gruppi LP e Aut).*

[VALLONE](#) *(Mar-DL-U)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VALLONE *(Mar-DL-U)*. Signor Presidente, ho sentito parlare di monarchia nei Comuni: io credo che il collega che ha fatto quest'affermazione non si renda conto che c'è un problema di fondo.

Intanto nelle nostre norme legislative si fa riferimento ai sindaci e ai presidenti di Provincia: non si capisce bene perché i sindaci sarebbero monarchi e non lo sarebbero i parlamentari o i presidenti di Regione, con gli ampi poteri che hanno. Nessuno si preoccupa di tutto ciò. Io credo che alla base di questo ragionamento... *(Animata discussione fra i senatori Maffioli e Zappacosta. Richiami del Presidente).*

PRESIDENTE. Colleghi, per favore, fate parlare il collega Vallone.

VALLONE *(Mar-DL-U)*. Non si comprende bene, dicevo, perché gli altri non sarebbero monarchi. Capirei il ragionamento fatto e il richiamo avanzato se vi fosse la stessa determinazione nel modificare la legislazione che fissa il limite di due mandati indistintamente per tutti coloro che vengono eletti: non si capisce, cari colleghi, perché noi dovremmo poter stare qui a vita e i sindaci no.

Se questo è un Paese democratico e ci si rifà al corpo elettorale e dunque si dà l'opportunità ai cittadini, così come previsto dalla nostra legislazione e così come avviene in democrazia, di eleggere il proprio candidato attraverso un voto popolare, mi domando perché ci debba essere una limitazione.

Noi stiamo dicendo, in buona sostanza, che i cittadini italiani non sono in grado di scegliersi chi li deve governare. Questo vale per i sindaci, però contestualmente si modifica la Parte II della Costituzione per far sì, magari, che il Presidente del Consiglio possa essere eletto direttamente.

Cari colleghi, avrei capito questa limitazione con il vecchio regime, nel quale erano le forze politiche a scegliere i sindaci, ma nel momento in cui abbiamo una legislazione che consente ai cittadini di questo Paese di scegliere il sindaco per amministrare la propria città, non la comprendo.

Sono tra coloro che abolirebbero la norma attuale, perché in un Paese democratico i cittadini hanno il diritto di scegliere chi deve governare, chi deve amministrare la loro città ed il loro Comune, soprattutto se vi sono disparità di trattamento, così come nella nostra normativa. Allora, delle due l'una: o si abolisce completamente la norma e si ritorna al vecchio sistema, nel quale non vi erano limiti, oppure, se si vogliono le limitazioni, le si introducano per tutti, compresi i parlamentari. *(Applausi dal Gruppo Mar-DL-U).*

[TIRELLI](#) (LP). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TIRELLI (LP). Signor Presidente, non ricordo a termini di Regolamento come deve essere articolata la discussione sulla proposta di non passare all'esame degli articoli.

PRESIDENTE. Ai sensi dell'articolo 109 del Regolamento, può intervenire un senatore per ciascun Gruppo parlamentare per non più di dieci minuti.

TIRELLI (LP). Quindi, ha già parlato il mio collega.

PRESIDENTE. Certo.

TIRELLI (LP). Devo solo aggiungere un richiamo all'articolo 48 della Costituzione, in base al quale il diritto di voto innanzitutto è un dovere civico, secondariamente non può essere limitato se non per "incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge". Non mi sembra che ricorrano tali circostanze, per cui chiedo che la votazione della proposta volta a non insistere su una scelta del tipo di quella contenuta nel disegno di legge in esame sia effettuata previa verifica del numero legale.

Verifica del numero legale

[PRESIDENTE](#). Invito il senatore segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico.

(La richiesta risulta appoggiata).

Invito pertanto i senatori a far constatare la loro presenza mediante procedimento elettronico.

(Segue la verifica del numero legale).

Il Senato è in numero legale.

**Ripresa della discussione dei disegni di legge
nn. 132, 301, 823, 1109, 1431, 1434, 1588, 1716, 1952, 1070 e 2185**

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta di non passare all'esame degli articoli, avanzata dal senatore Tirelli.

Non è approvata.

Procediamo all'esame degli articoli, nel testo unificato proposto dalla Commissione.

Passiamo all'esame dell'articolo 1, sul quale sono stati presentati emendamenti (per i quali ricordo che è stato avanzato un invito al ritiro, ad eccezione degli emendamenti dall'1.132 all'1.135 incluso).

Invito pertanto i presentatori ad illustrare gli emendamenti e a dichiarare se intendono ritirarli.

Senatore Bassanini, accoglie l'invito al ritiro dei suoi emendamenti?

[*BASSANINI](#) (DS-U). Signor Presidente, possiamo anche illustrare gli emendamenti?

PRESIDENTE. Se li ritira, non è necessario; se li mantiene, può certamente illustrarli.

Siamo in sede di illustrazione degli emendamenti, ma vi era una richiesta di ritiro degli stessi.

BASSANINI (DS-U). Signor Presidente, noi continuiamo a ritenere che sia opportuno approvare rapidamente il disegno di legge per il terzo mandato dei sindaci e che la via che consente più facilmente di arrivare a questo obiettivo - vorrei ricordare che questo disegno di legge dopo l'approvazione del Senato dovrà avere anche quella della Camera - è quella di limitare il provvedimento alla disposizione che consente il terzo mandato ai sindaci dei Comuni più piccoli.

Quindi, per quanto ci riguarda, noi manterremo l'emendamento che propone di limitare questo provvedimento alla sola norma sul terzo mandato e che propone quindi implicitamente di rinviare tutte le altre disposizioni, cioè quelle che limitano i poteri dei sindaci dei piccoli Comuni e che contestualmente rafforzano ed estendono i poteri dei Consigli comunali, ad un diverso provvedimento (del quale è opportuno iniziare rapidamente l'esame da parte della Commissione affari costituzionali), che, per così dire, rivisiti e riveda complessivamente l'ordinamento degli enti locali sulla base delle esperienze.

Essendo questa la nostra posizione, insisteremo sui primi due emendamenti che propongono di raggiungere questo risultato.

PRESIDENTE. Senatore Bassanini, per precisare i numeri, lei insiste sugli emendamenti 1.100 e 1.101? Lei sta illustrando questi emendamenti.

BASSANINI (DS-U). Sì, signor Presidente, gli emendamenti 1.100 e 1.101. Insistiamo perché siano posti in votazione.

PRESIDENTE. E per quanto riguarda l'emendamento 1.104?

BASSANINI (DS-U). Signor Presidente, se mi consente vorrei illustrare questi emendamenti.

PRESIDENTE. Glielo consento.

BASSANINI (DS-U). Questa posizione deriva, come dicevo, dalla convinzione che mandare alla Camera un provvedimento relativamente complesso, che comprende anche disposizioni di riforma dell'ordinamento, della ripartizione di competenze tra sindaci, Giunte e Consigli, significa aprire alla Camera, come è successo al Senato nelle settimane e nei mesi precedenti ad oggi, un dibattito parlamentare complesso che potrebbe anche rendere impossibile il raggiungimento dell'obiettivo di una approvazione della disposizione sul terzo mandato in tempo utile per la presentazione delle candidature per le elezioni della tornata elettorale di quest'anno.

Ora, come ricordava il relatore, dei 4.000 e passa Comuni che sarebbero interessati da questa disposizione, la grande maggioranza è interessata dal rinnovo dei Consigli e dei sindaci nella prossima tornata elettorale. Se la legge sul terzo mandato arrivasse troppo tardi, sarebbe in qualche modo una beffa. Si aggiunga il fatto che noi riteniamo che alcune delle disposizioni proposte dal relatore e dalla Commissione siano discutibili; alcune disposizioni sono sicuramente utili, come sicuramente utile è riflettere su un rinvigorimento e rafforzamento dei ruoli dei Consigli comunali per quanto riguarda essenzialmente i loro poteri di indirizzo, di controllo e di normazione.

Siamo infatti contrari a tornare ad un'epoca precedente la legge n. 81 del 1993, nella quale i Consigli comunali avevano spesso come loro obiettivo principale quello di far cadere il sindaco e la Giunta per determinare cambiamenti nella composizione dell'esecutivo comunale; e questa era una delle cause principali della instabilità delle amministrazioni locali.

Siamo altrettanto contrari a tornare ad un'epoca nella quale i Consigli comunali cogestivano con la Giunta l'attività di gestione amministrativa, di direzione della macchina amministrativa del Comune. La distinzione di ruoli e di funzioni che le leggi dello scorso decennio hanno introdotto e che hanno consentito di distinguere anche nelle amministrazioni locali, limpidamente, il ruolo di governo e di direzione dell'amministrazione proprio delle Giunte dal ruolo di controllo, di indirizzo e di normazione del Consiglio, va mantenuta, considerando, tuttavia, opportune innovazioni nell'ordinamento che rafforzino e diano strumenti al ruolo di indirizzo, controllo e normazione dei Consigli comunali.

È opportuno fare questo nel provvedimento al nostro esame, e solo per i Comuni al di sotto dei 3.000 abitanti e non anche per gli altri Comuni? Continuiamo a ritenere di no e quindi, sotto questo profilo, continuiamo a essere contrari ad una soluzione che - per così dire -, anneghi la norma sul terzo mandato in una riforma complessiva dell'ordinamento che va verificata, che va ripensata in relazione all'insieme dei Comuni (con le opportune distinzioni per quelli più piccoli), anche tenendo conto dello schema di decreto legislativo che il Governo ha proposto al parere del Parlamento e che consentirà di verificare che alcune di queste modifiche probabilmente già sono *in itinere* sulla base della delega che il Parlamento aveva dato al Governo innanzitutto per la determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni.

Per queste ragioni non procederemo ad un ritiro generalizzato dei nostri emendamenti. Se non sarà approvato uno dei due emendamenti che propongono la riduzione del testo alla norma sul terzo mandato, provvederemo caso per caso nel corso del nostro esame ad indicare su quali emendamenti insisteremo e quali invece potranno essere ritirati.

In ogni caso, ribadisco al relatore che siamo impegnati ad un *iter* rapido nella mattinata di oggi di questo provvedimento in modo da non procrastinare il suo invio all'altro ramo del Parlamento.

TURRONI (*Verdi-U*). Signor Presidente, rispetto al complesso degli emendamenti presentati, ne illustrerò soltanto alcuni che ritengo particolarmente importanti. Uno di essi è stato parzialmente accolto dal relatore, che ha proposto una norma che somiglia molto al testo da me presentato.

Signor Presidente, vi sono compiti che, a mio avviso, devono essere affidati soprattutto ai Comuni piccoli, dove spesso tanti signori con la valigetta vanno e propongono opere, a loro dire nell'interesse generale, che causano problemi a quei Comuni piccoli, e soprattutto ai loro abitanti, a fronte di modeste risorse economiche. Penso, signor Presidente, alle pale eoliche, che certamente sono uno strumento per produrre energia pulita, ma il cui uso molto spesso si concretizza nella devastazione... (*Forte brusio in Aula. Richiami del Presidente*). Signor Presidente, poi magari mi appello a lei: qualcuno mi dice delle parolacce e non so che fare.

Come dicevo, le pale eoliche sono uno strumento per produrre energia pulita, ma non sempre e non dovunque sono compatibili con la storia e con il paesaggio, magari con un paesaggio dipinto da Piero della Francesca o da qualche altro insigne pittore del Trecento, del Quattrocento o del Cinquecento, che non solo ha valore in sé, ma rappresenta anche l'identità, la storia, la cultura di quei luoghi.

Vorrei allora che nelle norme che riguardano i piccoli Comuni venisse introdotta una disposizione che ponga nelle mani non solo del sindaco (magari sensibile a quella valigetta), ma anche in quelle del Consiglio la decisione sulla localizzazione di impianti che possono anche essere ammantati da un alone di utilità, ma che invece, ad una più attenta considerazione, si rivelano un danno per i cittadini.

Propongo pertanto al relatore, signor Presidente, di prestare grande attenzione agli emendamenti 1.128 e 1.131. Mi riferisco agli impianti inceneritori, che le grandi città non vogliono più vicino ai loro centri urbani e sono pronte a far sì che vengano localizzati in località minori, offrendo loro in cambio una quota sui proventi.

L'altra questione che intendo sollevare e sottoporre al relatore (che vedo essere stato dalla mia parte e avermi ascoltato) con l'emendamento 1.247 è assai delicata. Oggi, grazie a norme che sono state mal utilizzate, si è mantenuto all'autorità politica il potere di indirizzo e si è affidata la gestione interamente al settore tecnico. Ebbene, in alcuni casi ci troviamo di fronte ad un cattivo utilizzo del potere tecnico da parte della struttura e ciò impedisce all'amministrazione di raggiungere i propri obiettivi.

Occorre contemperare le due esigenze senza però ribaltare la questione precedente, senza rimettere nelle mani dei sindaci un potere che, soprattutto nei piccoli Comuni, diventerebbe assoluto. Il testo proposto dal relatore stabilisce che nei soli Comuni fino a 3.000 abitanti - e mi chiedo perché - il sindaco possa avocare la competenza nel caso in cui vi sia stata inerzia da parte della struttura tecnica. Ritengo che ciò sia sbagliato. È sbagliato tornare indietro ed è quindi opportuno e necessario introdurre alcuni correttivi. Il compito di provvedere in via sostitutiva in caso di inerzia della struttura tecnica deve, a mio parere, essere avvocato non dal sindaco, ma dal capo della struttura e cioè dal segretario generale. Questo per mantenere la struttura tecnica e quindi per non ribaltare il principio per cui la parte politica svolge un'azione di indirizzo e la parte tecnica sovrintende alla gestione, anche perché, magari, quel sindaco non dispone delle opportune competenze e conoscenze, né di nessun altro strumento utile a poter esercitare poteri sostitutivi. Infatti, i poteri sostitutivi non si concretizzano in un potere assoluto, ma richiedono comunque il rispetto innanzitutto delle norme.

Mi sembra non debba essere questo il potere di un pubblico amministratore. Esso deve invece essere riservato e mantenuto ad una figura tecnica, e che può essere individuata nel segretario generale, cui il sindaco affida tale incarico.

Raccomando dunque al relatore di riflettere sul problema.

La seconda osservazione che avanzo in relazione all'emendamento 1.247 concerne la soglia dei 3.000 abitanti. La mia proposta riguarda tutti i Comuni d'Italia, siano essi Comuni "polvere" o grandi amministrazioni; a mio avviso è necessaria una modifica della norma relativa ai poteri sostitutivi in caso di inerzia, fellonia o inosservanza delle leggi e dei tempi, che può essere tranquillamente estesa come da me prospettato, affidando cioè l'incarico al segretario generale e stabilendo che la decisione per l'affidamento appartiene al sindaco. I casi li abbiamo enunciati e concordo su quelli indicati dal relatore; però, estendiamo la norma a tutti i Comuni.

Raccomando, pertanto, al relatore di valutare attentamente l'emendamento 1.247, che rispecchia punti di vista che abbiamo avuto modo di discutere in Commissione, ma che è molto più utile rispetto ad esigenze che abbiamo riconosciuto essere fondate.

Signor Presidente, vorrei infine segnalare un errore materiale: non ho scritto, nella penultima riga dell'emendamento 1.247, "evocare la competenza", perché i poteri sostitutivi e le competenze non si evocano, ma si avocano. Chiedo pertanto che tale errore materiale venga corretto.

PRESIDENTE. Prendiamo nota, senatore Turroni, di questo refuso, che sarà corretto.

PIROVANO (LP). Signor Presidente, ho sentito in quest'Aula paragonare la carica di parlamentare a quella di sindaco, argomentando che se i parlamentari non hanno vincoli anche i sindaci non devono averne. Forse chi lo dice, come molti in quest'Aula, non sa assolutamente cosa sia un sindaco, cosa sia un Comune, cosa sia la gestione di un Comune.

Il sindaco non è certo paragonabile ad un parlamentare; quest'ultimo può essere paragonato ad un consigliere comunale, non certo ad un sindaco. Ho sentito anche dire che stiamo parlando di Comuni sotto i 3.000 abitanti, che si dovrebbero dare maggiori poteri, o comunque non surrogare alcuni funzionari che nei Comuni sotto i 3.000 abitanti sono scarsi, ai segretari comunali, non sapendo che in quasi tutti i piccoli Comuni i segretari comunali sono a scavalco, ovvero gestiscono più Comuni, perché amministrazioni comunali così piccole non hanno possibilità economiche e finanziarie per permettersi un segretario a tempo pieno. In alcuni piccoli Comuni - e ce ne sono tanti: 1.800 sotto i mille abitanti - credo che il sindaco faccia a volte anche l'usciera aprendo e chiudendo il Comune.

Con il vecchio sistema elettorale il sindaco veniva eletto all'interno del palazzo comunale, la libertà di scelta dei cittadini era assolutamente preclusa e non vi erano limiti.

Allora avrebbero dovuto esservi dei limiti, non oggi che i cittadini hanno il diritto di scegliere. Mi sembra che alcuni colleghi stiano sproloquiando inopinatamente su come dovrebbe essere gestito un Comune, senza avere alcuna conoscenza, senza sapere quali siano i reali problemi risolti quotidianamente soprattutto nei piccoli Comuni. Sembra evidente, ancora una volta, che il clientelismo politico ha il sopravvento sulla libertà e sulla democrazia; si vorrebbe infatti impedire ad una amplissima categoria di cittadini di esercitare in modo libero il proprio diritto di voto. La possibilità per un amministratore di continuare ad essere scelto dai cittadini è un diritto, non un privilegio. Siamo dunque profondamente contrari alla definizione di una categoria di privilegio, che priva altri sindaci dell'identico diritto.

È stato ricordato l'articolo 3 della Costituzione, che sancisce il principio di eguaglianza. La parità di diritti di elettorato attivo e passivo non può essere limitata, ed è questo il senso di uno degli emendamenti più emblematici del Gruppo della Lega Nord, l'1.191, che si collega anche alla riforma costituzionale approvata la settimana scorsa. Imprimerne un indirizzo fortemente federale alla Repubblica italiana implica che debbano essere i consigli dei Comuni e delle Province a scegliere se eliminare il vincolo di mandato. Siamo profondamente contrari alla ghettizzazione, all'istituzione di categorie differenziate di Comuni tramite la soppressione del limite del terzo mandato per i sindaci di Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti.

Ciò che è assurdo è che la modifica del Testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è funzionale unicamente al tentativo di riequilibrare l'incostituzionalità del vincolo del terzo mandato limitato ad una categoria; si mettono le catene ai polsi delle amministrazioni proprio in quei Comuni ove i sindaci dovrebbero avere grande libertà di movimento, perché privi di mezzi e di personale. Ricordo che i piccoli Comuni, quelli al di sotto dei 500 abitanti, sono più di 1.700; qui si stanno modificando le regole per bloccare la velocità di esecuzione di decisioni essenziali per i nostri concittadini. *(Applausi dal Gruppo LP)*.

BATTISTI (Mar-DL-U). Signor Presidente, i senatori del Gruppo della Margherita sottoscrivono l'emendamento 1.100 del senatore Bassanini, mantenendo gli emendamenti 1.194, del senatore Manzione, e 1.206, del presidente Mancino, ritirando le restanti proposte di modifica.

GRILLOTTI (AN). Signor Presidente, ho sentito l'invito del relatore a ritirare gli emendamenti. Tuttavia, l'emendamento 1.108 (testo 2), non può essere ritirato, perché tende a porre rimedio ad un'irregolarità che si manifesta sin dalle ultime elezioni amministrative. Dico subito comunque che tale modifica avrebbe senso solo se il provvedimento dovesse divenire effettivo prima delle prossime elezioni; altrimenti, non avrebbe alcuna validità.

L'emendamento si riferisce all'articolo 60, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, che al numero 7), parla espressamente di ineleggibilità a sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale per i dipendenti del Comune e della Provincia per i rispettivi consigli. Nella nuova stesura del comma in questione si menzionano diverse possibilità per rimuovere le cause di ineleggibilità, tra le quali, la cessazione dalle funzioni per dimissioni o trasferimenti. È prevista, a tal fine, anche l'aspettativa non retribuita. La mia personale convinzione è, intanto, che l'aspettativa, istituto del rapporto di lavoro dipendente, non possa rimuovere l'ineleggibilità, in quanto si rimane dipendenti; in secondo luogo, si determina un *vulnus* insanabile all'interno dell'amministrazione (in tutti i luoghi di lavoro, su trenta dipendenti, dieci sono amici per la pelle, dieci assolutamente indifferenti e dieci si odiano cortesemente). Questa è la *ratio*. Pertanto, un dipendente non dovrebbe essere eletto nell'ente in cui lavora; estremizzando, se dovessimo eleggere sindaco un fattorino o un centralinista che ha qualche motivo di vendetta, potete immaginare cosa potrebbe succedere nel riordinamento degli uffici e dei servizi.

Oggi vi sono sindaci in carica in aspettativa non retribuita, ma in quanto ineleggibili - e l'ineleggibilità nel caso non è sanabile - sono fuori posto e dovremmo mandarli a casa. Tuttavia, la responsabilità è semmai di chi ha dato disposizioni ai presidenti delle commissioni elettorali di accettare liste del genere. Vorrei denunciare ora cosa c'è dietro l'aspettativa. Un dipendente si mette in aspettativa e si candida. Magari il funzionario che decide sulla ricevibilità dei provvedimenti, sfruttando il posto in cui si trova, essendo in continuo contatto con il pubblico, potrebbe far fare figuracce per un anno e mezzo all'amministrazione, dicendo peste e corna di sindaco e assessori. Se l'anno successivo si candidasse, non ci sarebbe neanche la possibilità di difendersi.

La normativa prevede, per chi chiede l'aspettativa, il raddoppio dell'indennità. Per l'ente locale ciò comporta il pagamento di altra persona in sostituzione, nonché dei contributi sia per colei che è in aspettativa, sia per il sostituto. L'aspettativa aveva un altro valore. Chiunque può chiederla per una carica politica. Ad esempio, venendo da un'azienda qualsiasi, una volta diventato sindaco, il neoeletto può chiedere l'aspettativa. In quell'azienda ha il posto garantito e il Comune rimborsa l'azienda dei contributi relativi.

Quindi, l'aspettativa, istituto del lavoro dipendente, garantito dalla legge, non può rimuovere l'ineleggibilità del dipendente del Comune o della Provincia in cui lavora. Invece, signor Presidente, le comunico che ci sono sindaci nella situazione che ho prima citato, che conosco personalmente.

Siccome non vorrei passare per un epuratore che vuole mandare a casa un po' di sindaci (non ricordo neanche se sono tutti di sinistra o se ce n'è anche qualcuno di centro-destra), il mio emendamento 1.108 (testo 2) prevede che: "La causa di ineleggibilità di cui al numero 7) non ha effetto se l'interessato cessa dalle funzioni per dimissioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature". Non si esclude, perciò, che egli possa candidarsi, ma si vuole rimuovere la sua posizione di dipendente.

Vi sono tuttavia sindaci in carica che - ne sono convinto - se qualcuno avanzasse le dovute rimozioni cesserebbero dalla carica domani, perché l'ineleggibilità all'atto della presentazione era insanabile. Con il tipo di ineleggibilità previsto non si può risolvere il problema, trattandosi di sindaci che domani dovrebbero lasciare il proprio incarico; si dovrebbe andare a nuove elezioni perché erano ineleggibili, rimangono tali e la questione è insanabile.

Allora, onde evitare di essere particolarmente vessatorio nei confronti di chi ha dato libere interpretazioni delle norme, riformulo la parte finale del mio emendamento nel modo seguente: "Conseguentemente, a partire dall'entrata in vigore della presente legge, i dipendenti pubblici eletti sindaci e/o presidenti provinciali nei rispettivi enti in funzione della messa in aspettativa di cui al comma 3, come precedentemente formulato, rimangono in carica fino alla scadenza naturale del mandato". Si tratta di una norma transitoria che evita il disastro. Sono sorpreso che siano state ammesse liste elettorali del genere ma sono ancora più sorpreso che nessuno sia ancora intervenuto per evitare che ciò si ripeta.

Questo tipo di ineleggibilità e di incompatibilità vige da trenta o quarant'anni nel nostro ordinamento, non l'ha inventato il decreto legislativo n. 267 del 2000, che si è inventato solo l'errata formulazione del comma 3, che prevede che le cause di ineleggibilità previste nei vari casi (li cita tutti sono dodici) non hanno effetto se l'interessato cessa dalle funzioni; seguono tutte le tipologie delle possibilità di risolvere il problema: dimissioni (è normale, perché in questo caso non è più dipendente), trasferimento (è altrettanto normale, perché dipende da un altro ente e ha quindi diritto a partecipare), revoca dell'incarico o del comando (non è il caso del pubblico dipendente, perché non lo si può revocare), collocamento in aspettativa. Questa tipologia di interventi ha portato ad un'applicazione delle norme a mio modesto parere illegittima, non consona e sicuramente preoccupante soprattutto per i piccoli Comuni.

Per questo ho formulato la norma che mi accingo a consegnare alla Presidenza, sperando che possa risolvere il problema dei sindaci attualmente in carica che altrimenti dovrebbero dimettersi da domani.

PRESIDENTE. Quindi, senatore Grillotti, lei presenta un'integrazione del suo emendamento 1.108 (testo 2). La prego di sottoporre questa ulteriore modifica, oltre che alla Presidenza, anche al relatore ed al rappresentante del Governo, che dovranno esprimere il loro parere.

[IZZO](#) (FI). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

IZZO (FI). Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, signor relatore, su questo provvedimento io e una ventina di colleghi abbiamo presentato alcuni emendamenti. C'è però preliminarmente da fare qualche osservazione di fondo.

Non condivido l'impostazione che dava al suo ragionamento il collega Bassanini a sostegno dell'ipotesi di consentire il terzo mandato ai sindaci dei Comuni con meno di 3.000 abitanti. Fosse per me, dovremmo liberalizzare il tutto, non dovremmo creare un tale discrimine, anche perché è un discrimine che non rileviamo da nessuna parte.

Però, questo è il provvedimento all'esame e non mi fermo a disquisire sulla sua bontà o meno. Ma sul suo miglioramento vorrei attirare l'attenzione dei colleghi, soffermandomi su alcune considerazioni.

Abbiamo previsto la lettera e) del comma 1 dell'articolo 1, cioè la possibilità per il sindaco uscente di ottenere un terzo mandato, però io darei maggiore capacità al Consiglio comunale di discutere del provvedimento. Personalmente prevederei in tutti i Comuni (mi riferisco specificatamente all'emendamento 1.151) la possibilità per le opposizioni o comunque per un quinto dei consiglieri di chiedere alla Giunta o al presidente del Consiglio comunale almeno di riportare in discussione innanzi al Consiglio stesso la delibera adottata dalla Giunta; in quella sede, ferma restando la previsione della maggioranza assoluta dei consiglieri che spetta, per volontà popolare, a quella specifica maggioranza, la delibera può essere revocata, modificata o anche confermata dalla maggioranza assoluta dei consiglieri.

Cerco dunque di consentire ai consiglieri, soprattutto a quelli dell'opposizione che sono un po' vessati e si trovano nell'angolo di riportare la deliberazione della Giunta all'attenzione e quindi alla discussione del Consiglio comunale.

Questa è la considerazione che affido con modestia ma con fermezza al relatore e anche al rappresentante del Governo, che immagino sia capace di ridare anche dignità ai Consigli comunali, in modo che non ci si senta più rispondere dai sindaci di fare ricorso al TAR; infatti, venuto meno il comitato di controllo per la capacità di intervento sui provvedimenti le uniche vie che restano sono quelle o della denuncia alla procura della Repubblica o del ricorso al TAR.

Invece, in questo modo possiamo alleggerire l'eventuale contenzioso di un Comune e consentire altresì ai Consigli comunali di dibattere i provvedimenti del sindaco, della Giunta e della maggioranza di quell'amministrazione, ferma restando la maggioranza della stessa.

Per quanto riguarda gli altri emendamenti, cerchiamo sempre di allargare le competenze dei Consigli e di determinare un equilibrio.

Un ultimo emendamento sul quale vorrei soffermarmi è l'1.228, che intende accendere i riflettori su un problema, signor Presidente, onorevoli colleghi. Esso, per la verità, non riguarda i Comuni fino a 3.000 abitanti, ma è l'occasione per porre un problema anche al Governo.

Nei Comuni, un consigliere che venga nominato assessore deve dimettersi dalla carica di consigliere, dopo di che, avendo un rapporto fiduciario con il sindaco, se quest'ultimo lo sfiducia, ritorna a casa senza essere nemmeno più consigliere. Io avrei immaginato una soluzione al

problema con l'emendamento 1.228, che affido alla considerazione del Governo, laddove volesse accoglierlo in questa sede o anche in sede di delega, perché si tratta di un problema di una gravità incredibile. Immaginate infatti un consigliere comunale, che rappresenta una forza politica, il quale, nell'ambito di una maggioranza, assume la carica di assessore e che il sindaco (per problemi caratteriali o per altre questioni che si determinano, senza pensare alle eventuali motivazioni) sfiducia: ebbene, questa persona ritorna a casa e resta in consiglio il primo dei non eletti.

Avrei invece immaginato, in successione, che il consigliere che diventi assessore resta sospeso dalla carica di consigliere; al suo posto entra in consiglio il primo dei non eletti il quale, fino a quando il collega è assessore, resta consigliere; nel momento invece in cui non è più assessore, quel consigliere riassume la sua precedente carica. Se per caso si fosse verificato con due assessori questo stesso problema, ritorna a casa il secondo o il terzo dei non eletti, non già quello che ha sostituito il primo, altrimenti si determinerebbe un'ulteriore negazione del diritto di rappresentanza dei colleghi che si sono presentati.

Detto questo, signor Presidente, in maniera molto sommessa, pur raccogliendo le considerazioni del relatore che poi ha invitato a ritirare tutti i miei emendamenti, senza fare alcuna polemica né tanto meno ostruzionismo, non sono nelle condizioni di ritirarli, anche perché ne ho parlato con i colleghi che li hanno firmati con me ed essi non hanno alcuna intenzione di ritirarli. Vorrei quindi che fossero esaminati e, mi auguro, anche accolti positivamente sia dal relatore sia dal Governo.

[MUZIO](#) (*Verdi-U*). Signor Presidente, credo che abbiamo l'onere (e noi Comunisti Italiani vogliamo in qualche modo contribuire) di chiarire, rispetto alla domanda del relatore, quali sono gli emendamenti ai quali si possa in qualche modo rinunciare, con l'obiettivo di raggiungere un risultato, anche oggi e non solo ieri.

Ieri, il risultato è stato quello di inserire all'ordine del giorno un argomento che era latente dall'Assemblea, seppure interessante per molti Comuni del nostro Paese. Quel risultato rischia o può rischiare di essere inficiato da una discussione annosa sulle competenze dei Comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, ovvero - spero di no - dai lavori dell'altra Assemblea parlamentare, cioè della Camera dei deputati qualora intendesse modificare il provvedimento rinviandolo nuovamente al Senato e quindi non consentendo di giungere in tempo, molto prima dell'inizio di maggio, alla promulgazione della legge e quindi di avere la possibilità di adeguare queste norme, così come le ha chiamate il relatore, bilanciate tra il numero degli abitanti (e cioè nella sostanza quel limite) e i poteri dei Consigli.

Noi Comunisti Italiani saremmo per mantenere i poteri ai Consigli così, per allargarli rispetto agli attuali, per modificare il senso di una stagione che ci è stata agli inizi degli anni Novanta e riproporre quindi un tema che è quello della partecipazione, all'interno dei Comuni, all'attività della politica, alle questioni che attengono alla democrazia, alla disaffezione dei cittadini, all'apatia rispetto alla politica e all'allontanamento dalla politica.

Altro che monarchia, Presidente! La monarchia, come lei sa bene, è altra cosa e non si discute con le questioni relative ai sindaci.

Il problema è capire che vi sono le necessità che sono state sottolineate, e per questo rispondo alla domanda del relatore rinunciando per evitare un infingimento.

Seppure noi Comunisti Italiani siamo d'accordo ad allargare questi poteri, a rimettere in discussione il ruolo del Consiglio e dei sindaci (almeno fino ai 15.000 abitanti) e a fare un po' di pulizia (non pasquale) delle normative esistenti, e cioè di quelle modificate nel corso degli anni Novanta

sull'elezione diretta, credo si debba sapere tutti che gli emendamenti che riguardano ai 5.000 abitanti, ai 15.000 e così via, rischiano di impedire questa discussione.

Poiché mi pare di aver colto all'interno dell'Assemblea una disponibilità al merito - così come ha detto il senatore Bassanini - di trovare una soluzione comune e quindi raggiungere questo obiettivo, segnalerò gli emendamenti che noi Comunisti Italiani manterremo. Voglio però approfittare per evidenziare alcune questioni che abbiamo di fronte e che intendiamo comunque riproporre nel momento in cui approviamo o esprimiamo un parere favorevole su queste norme; c'è anche la presenza del sottosegretario D'Alì e quindi credo che occorra riproporle, altrimenti rischiamo di chiedere la rielezione. E lo dice un parlamentare che svolge, degnamente o meno, il ruolo di sindaco di un Comune di 1.400 abitanti. È scomodo parlarne? Sembra che tutti prendiamo le distanze da questa realtà, invece vi è la necessità di capire quale sia proprio per questi Comuni; qui occorre denunciare il taglio ai trasferimenti, per cui un Comune di 1.400 abitanti ha -15,69 per cento con la finanziaria del 2004. Il Governo come intende non solo prendere atto che l'Aula parlamentare vuole determinare questa nuova soluzione? Perché, altrimenti, di quali poteri ai Consigli stiamo discutendo? Di quale terzo mandato? Per fare che cosa? Che cosa vuol dire discutere di Unioni dei Comuni? L'Unione dei Comuni ha voluto dire che in Italia la legge 142 del 1990 non ha risposto con la formulazione della fusione dei Comuni al problema delle municipalità.

Quindi, si sono dovute trovare quelle necessarie modificazioni per mettere insieme una discussione sull'unione delle comunità locali; quindi i fondi necessari per le Regioni e per i Comuni per mettere insieme informatizzazione, formazione, servizi per i vigili urbani, turismo, viabilità e trasporti, urbanizzazione. I tagli che si sono prodotti alle unioni dei Comuni e quindi alle Comunità montane hanno prodotto questo disastro.

Presidenza del vice presidente SALVI

(Segue MUZIO). E quindi, nel momento in cui discutiamo di ridare voce con il terzo mandato ai sindaci, nel ridare voce parziale ai sindaci di quei piccoli Comuni e quindi anche a quei Consigli comunali, rimettendo in gioco partecipazione, formazione, responsabilità, capacità ed esperienza dobbiamo porci i problemi conseguenti: che cosa vuol dire aver approvato alla Camera la legge Realacci-Bocchino parlando di visite pastorali diverse, in tutti i Comuni, da parte di tutte le alte cariche dello Stato? Che cosa vuol dire premiare il locale, premiare i prodotti tipici, premiare il turismo nei piccoli Comuni? È garantire la vita stessa a quelle piccole comunità che rischiano di essere abbandonate sia in alta montagna, sia in collina; che rischiano di non avere una capacità propria di investimento e una loro identità; che rischiano la consunzione, nella loro incapacità di corrispondere ai problemi dei cittadini.

Il rischio, signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario D'Alì, è appunto quello della presenza sul territorio, della capacità di intervento su un territorio. Il problema dei prossimi anni è se i cittadini dei piccoli Comuni, delle piccole comunità, che pagano le tasse - e quali tasse - ed abitano e risiedono nelle piccole comunità riusciranno ad avere gli stessi servizi delle grandi città, degli altri Comuni. Quindi, dobbiamo porci il problema di ridare questa possibilità ai sindaci.

Il problema vero è capire come si possano incentivare gli investimenti, con un impegno a rivedere le norme legate alle unioni dei Comuni, legate appunto alla possibilità di avere maggiore capacità di investimento, per costruire quella rete di servizi che siano in grado di corrispondere alle necessità dei cittadini, in questo modo compiamo il nostro lavoro.

Vi sono poi situazioni, come quella del Piemonte, dove ci sono trentasette unioni, di cui ventisei collinari e undici di pianura, con 242 Comuni su 1.200 che hanno costruito una rete: se gli diamo la possibilità di confermare quella esperienza, quella partecipazione, quella responsabilità, riusciamo a dare delle risposte concrete e reali, non limitandoci solo ad allargare un mandato che rischia appunto di essere cancellato con la indisponibilità dei governi di qualsiasi colore, di corrispondere a quel voto diretto dei cittadini.

Pertanto, signor Presidente, rispondendo alla domanda del relatore, noi siamo disponibili a sgombrare il campo dall'elemento 3.000, 5.000 o 15.000 e quindi a ritirare quegli emendamenti che fanno riferimento appunto alle soglie che vengono previste, mantenendo però l'emendamento 1.124, relativo alle opere pubbliche, e l'1.52, perché quando diciamo che la metà del Consiglio*(Il microfono si disattiva automaticamente)*.

PRESIDENTE. Ci sarà modo poi in sede di dichiarazione di voto, senatore Muzio, di completare il suo pensiero.

[CHINCARINI](#) (LP). Signor Presidente, ringraziando il relatore per l'ottimo lavoro, intendo comunque confermare la mia intenzione di non ritirare gli emendamenti.

Gli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto, in modo particolare mi riferisco a quello del collega Muzio, rivelano come il tema dell'amministrazione dell'ordinamento degli enti locali può accendere il dibattito e forse portarci a delle considerazioni che posso aiutare i rappresentanti di questo Governo a migliorare il testo del decreto legislativo del 2000.

La storia, collega Muzio, era cominciata - ricordo alla Camera con lui - molti anni fa, quando il Governo Prodi aveva tentato di riequilibrare il sistema dei trasferimenti ma non c'era riuscito. Ora, se il suo Comune, come altri, ha subito un taglio dei trasferimenti che lui quantifica nel 15 per cento, per quanto condivida gran parte di quanto il collega Muzio ha detto, egli dovrebbe altrettanto dirci quali erano la spesa e i trasferimenti storici del suo Comune, perché dire il 15 per cento riferendosi semplicemente all'anno precedente potrebbe trarre in inganno qualcuno. ripeto, però, che credo sia fondamentalmente giusto quello che ha detto il collega Muzio, per questo mi meraviglio quando la sua parte politica si scandalizza quando si può cominciare a parlare di federalismo fiscale e di un diverso sistema di redistribuzione sul territorio dei trasferimenti erariali.

Come è stato ricordato in precedenza, nel testo al nostro esame non si tratta di modificare il limite del numero di mandati per i sindaci (non mi soffermo sul se sia giusto o sbagliato il riferimento a 3.000 abitanti, l'ho già detto prima), ma anche di capire perché si intenda modificare alcune norme che regolano la vita e l'ordinamento degli enti locali. In particolare, la nostra preoccupazione è quella di una redistribuzione differente dei poteri della Giunta e del Consiglio comunale. Addirittura leggo qui, non so da quale sofferto dibattito sia uscita una norma di questo genere, che nei Comuni fino a 3.000 abitanti la Giunta cessa dalla carica in caso di approvazione di una motivata mozione di sfiducia sottoscritta dai due quinti dei consiglieri assegnati.

Credo che se si vuole intervenire sull'ordinamento degli enti locali, lo si deve fare in modo organico, con un dibattito al quale finalmente per un momento i professionisti della politica possano forse lasciar perdere alcune pregiudiziali *ad personam* e cominciare a discutere finalmente della riforma degli enti locali, necessità riconosciuta da tutti, nel corso di queste visite "pastorali" che sono state fatte la settimana scorsa dalle alte cariche dello Stato nei piccoli Comuni.

È giusto andare a ricordare che i piccoli Comuni sono una parte importante del nostro territorio, ma è altrettanto giusto dire che la spesa storica di questi Comuni e il riequilibrio dei trasferimenti sono

la base di ogni rivoluzione fiscale. O ci ricordiamo della ricchezza prodotta e della spesa di quel territorio, quindi riequilibrando i trasferimenti, rivediamo il sistema dei trasferimenti statali, oppure le nostre impressioni di oggi resteranno lettera morta.

Per questi motivi, confermo gli emendamenti che ho presentato, sui quali mi soffermerò di volta in volta per illustrarli meglio.

[TIRELLI](#) (LP). Signor Presidente, appongo la mia firma agli emendamenti presentati dal collega Monti, impegnato in missione.

Più che illustrare singolarmente le proposte, vorrei parlare dell'insieme degli emendamenti, anche perché mi trovo subito in difficoltà sull'emendamento 1.150, che intende sopprimere il numero 2) della lettera c) del comma 1, numero che in tale lettera, almeno dal testo del disegno di legge che mi hanno consegnato, non trovo.

PRESIDENTE. Di quale emendamento si tratta?

TIRELLI (LP). Si tratta dell'emendamento 1.150 del senatore Monti, che recita: "al comma 1, lettera c), sopprimere il numero 2)". Io non trovo il numero 2) all'articolo 1, comma 1.

PRESIDENTE. Senatore Tirelli, guardi a pagina 11 dello stampato contenente il testo del disegno di legge.

TIRELLI (LP). Ho capito, signor Presidente; stavo guardando un altro testo.

PRESIDENTE. Va seguito il testo proposto dalla Commissione.

TIRELLI (LP). Ho capito. È evidente che noi sosteniamo questo emendamento, che fa parte di una serie di proposte che ampliano le competenze dei consigli comunali, limitando le attività della giunta. A questo punto non riesco più a capire. Abbiamo una grande preoccupazione di mettere questi sindaci in condizione di essere eletti per la terza volta, perché rappresentano comunità locali che necessitano di una certa efficienza organizzativa e gestionale che verrebbe inficiata dalla mancanza di un terzo mandato per l'impossibilità di portare a termine alcuni obiettivi iniziali, però poi, per un contrappeso di presupposta costituzionalità, andiamo a limitare addirittura la funzionalità e la capacità gestionale della giunta attraverso la verifica in consiglio comunale delle delibere, di cui si parla alla lettera c).

A questo punto sembra davvero, come ha detto qualche collega, che soffriamo di schizofrenia legislativa: in nome di un principio approviamo una norma che di fatto poi lo lede.

Torniamo sempre allo stesso discorso, al limite dei 3.000 abitanti di cui si parla in questo emendamento. In questo emendamento si dice che la metà dei consiglieri può fare richiesta entro tre giorni dall'affissione all'albo delle delibere di giunta al fine di portarle all'attenzione del consiglio comunale. Torniamo cioè al fatto che per 2.999 cittadini il meccanismo funziona ma per 3.001 cittadini no.

Forse i colleghi dimenticano che, al di là dell'entità numerica, che è piuttosto aleatoria viste le date in cui sono stati effettuati i censimenti ai quali si fa riferimento per mettere i paletti di questa legge relativamente all'entità demografica, vi sono anche altri problemi. È possibile che non si riesca a capire che i Comuni sono diversi? Ci sono Comuni di 2.000 abitanti in località turistiche che nel periodo estivo si trovano a gestire servizi per 10.000-15.000 persone, per cui dispongono di

strutture, funzionari, giunte e assessori attrezzati per gestire la normalità di un Comune di entità demografica molto superiore. Il Comune di Moniga sul Lago di Garda, che ha circa 2.000 abitanti, durante l'inverno ha bisogno di una certa capacità gestionale a questi commisurata, ma d'estate si trova a gestire 15.000 abitanti e noi lo limitiamo? Cioè, le delibere che assume in giunta per una gestione di 15.000 abitanti possono essere impugnate perché la sua entità demografica è di 2.000 abitanti.

Siamo veramente di fronte ad una schizofrenia, per cui, signor Presidente, su tutti gli emendamenti che elimineranno queste limitazioni saremo favorevoli ed annuncio anche che faremo nostri gli emendamenti che di volta in volta saranno ritirati. *(Applausi dal Gruppo LP)*.

[COLETTI](#) *(Mar-DL-U)*. Signor Presidente, penso che l'interesse dell'Aula sia quello di approvare al più presto la possibilità del terzo mandato per i sindaci in modo particolare dei piccoli Comuni, per cui è doveroso da parte di questa Assemblea consentire a tanti che sono in attesa di potersi organizzare per la presentazione delle liste. *(Commenti del senatore Tirelli)*.

Colleghi della Lega, per cortesia, io ho ascoltato, vi prego di consentirmi di portare a termine il mio intervento.

PRESIDENTE. Colleghi, siete pregati di non interrompere. Prosegua, senatore Coletti.

COLETTI *(Mar-DL-U)*. Signor Presidente, sono consigliere comunale da trent'anni e vorrei capire per quale ragione un sindaco non può essere rieletto a vita e il Presidente del Consiglio dei ministri sì. Capisco il consigliere comunale e il parlamentare che possono essere accomunati, ma non capisco perché il Ministro, il Sottosegretario, il Presidente del Consiglio non possano essere accomunati al sindaco.

Io sono favorevole ad eliminare il limite dei mandati, ma portiamo a casa qualcosa. Per questo motivo voglio contribuire a snellire questo dibattito ritirando alcuni emendamenti e lasciandone alcuni soltanto per testimonianza; invito il Sottosegretario a valutare in modo particolare il contenuto di due emendamenti che riguardano l'impianto del decreto legislativo n. 267 del 2000, concernenti i debiti fuori bilancio. È più volte che provo, signor Sottosegretario, con la legge finanziaria, a modificare l'articolo riguardante la possibilità dei Comuni di riconoscere i debiti fuori bilancio. C'è un comma, citato nell'emendamento, il comma *f*), che praticamente consente di fare il proprio comodo a tutti gli amministratori. Io intendo introdurre la possibilità di fare ricorso a quel comma soltanto in caso di avversità atmosferiche.

Per quanto concerne la nomina dei revisori dei conti, in genere il voto è limitato a due, con il nuovo sistema di elezione del Consiglio comunale alcune maggioranze riescono ad eleggere tutti e tre i revisori dei conti non consentendo alle minoranze di essere rappresentate in questo organismo. Ho proposto pertanto di limitare il voto in Consiglio comunale per la nomina dei revisori dei conti ad uno, in maniera tale che tutte le forze di minoranza possano essere rappresentate in questo organismo.

L'emendamento 1.184, invece, ripeto, voglio lasciarlo per testimonianza; esso concerne l'eliminazione del limite al numero dei mandati per i sindaci di tutte le categorie di Comuni, di qualsiasi grandezza. Questo è ciò che io penso personalmente.

Pertanto ritiro tutti i miei emendamenti ad eccezione dei seguenti: 1.184, 1.267 e 1.270. So che il primo non sarà approvato perché conosco l'orientamento dell'Aula, però voglio pregare il relatore

ed il Sottosegretario nel frattempo di valutare gli emendamenti 1.267 e 1.270 perché ritengo che possano interessare sia il Governo che l'Assemblea.

*FASOLINO (FI). Signor Presidente, onorevoli colleghi, la fretta è cattiva consigliera e io credo che ci troviamo di fronte ad un provvedimento che, ove fosse varato dall'Assemblea, presenterebbe le caratteristiche della fretteolosità, della parzialità, della fuorvianza e della incostituzionalità. Per quale motivo dovremmo affrettarci nel portare avanti un provvedimento che rende parziale il problema dei comuni, introducendo una fattispecie fino a 3.000 abitanti e un'altra fattispecie oltre i 3.000 abitanti?

La legge n. 81 del 1993 aveva dato spazio alle attribuzioni del sindaco, ampliandone le competenze e rafforzandone il potere all'interno dell'amministrazione comunale, per cui era stato avvertita la necessità di limitare lo strapotere eventuale del sindaco, prevedendone l'eleggibilità per due soli mandati. A me tocca ricordare che la legge n. 81 ha eliminato in pratica ogni potere di controllo nei confronti del sindaco da parte di organi che fino ad allora avevano espletato questa funzione. Il segretario comunale, nominato dal sindaco, non è più indipendente dal potere delle amministrazioni comunali.

I sindaci sono stati completamente sottratti ai poteri di controllo. In pratica, i poteri attualmente vigenti nei confronti di un'amministrazione sono soltanto quelli esercitati dalla sezione regionale della Corte dei conti, (un semplice controllo collaborativo) e quelli esercitati dai revisori dei conti, che sono eletti dalla stessa maggioranza dominata dal sindaco.

Tutto questo mentre il Governo nazionale è sottoposto al controllo della Corte dei conti, del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale! Rispetto all'ampliamento dei poteri sindacali la legge n. 81 aveva giustamente limitato la eleggibilità dei sindaci a due mandati.

Possiamo prevedere che i sindaci debbano poter essere eletti in maniera illimitata, senza il vincolo del numero dei mandati, ove la popolazione lo ritenga opportuno? Il provvedimento in esame sopprime il limite del terzo mandato per una specifica categoria di Comuni che non superano i 3.000 abitanti. Il problema che il legislatore si dovrebbe porre è, sì, quello di decidere se il numero di mandati debba essere limitato o no; il limite può essere previsto o soppresso, ma la regola deve valere per tutti i sindaci. Il problema non è quello di accedere ad una parzializzazione che vede considerata soltanto la fattispecie dei Comuni fino a 3.000 abitanti.

Questo è un aspetto fondamentale della libertà democratica che diamo alle amministrazioni comunali e ai cittadini, i quali debbono vedere coronate le loro aspirazioni con una elezione non limitata per legge.

L'altro problema importante sul quale porre la nostra attenzione viene soltanto parzialmente previsto nel disegno di legge e negli emendamenti oggi in discussione in quest'Aula. Vogliamo portare a tre il numero dei mandati dei sindaci nei Comuni inferiori ai 3.000 abitanti, ma le misure limitative dello strapotere dei sindaci sono state considerate in maniera organica, in maniera comprensiva ed asettica? Credo di no.

Ho letto gli emendamenti, molti dei quali dicono tutto e il contrario di tutto e nei quali manca, non poteva essere altrimenti, visto che il discorso vale per la stessa proposta di legge, quel respiro organico *super partes* che dà conto di un provvedimento preso nell'interesse generale del Paese. Il provvedimento mi sembra, invece, più dettato da considerazioni elettoralistiche. Debbo dirlo, perché molte volte, e spesso dalla sinistra, vengono chiosati provvedimenti del centro-destra addebitando loro la difesa di un motivo particolare. Noi diciamo che l'opposizione sta portando

avanti, anche con forze della maggioranza, questo provvedimento per motivi elettoralistici. Invece, sarebbe auspicabile una moratoria, dopo la quale considerare l'insieme dei provvedimenti da adottare e dei problemi da risolvere.

Mi avvio alla conclusione con la evidenziazione di un emendamento che ho presentato e che ritaglia la primitiva posizione dei presentatori del disegno di legge. Dal momento che dovremo rivisitare questa materia, la quale, nonostante quel che dice l'onorevole Bassanini, si presta a vari pregiudizi di incostituzionalità, è carente, non è terza rispetto agli attori né ai promotori, perché affrettarci per un provvedimento parziale e incostituzionale, quando avremmo di fronte a noi tutto il tempo per un provvedimento degno di quest'Aula e del Parlamento?

Tra i vari emendamenti sottoscritti con il senatore Izzo e con altri colleghi, ne ho presentato uno, l'1.215, che limita la previsione del terzo mandato soltanto ai Comuni fino a 1.000 abitanti, per i quali davvero è necessario prevedere una disposizione legislativa *ad hoc*, in quanto è difficile trovare l'amministratore. Ma per i Comuni con più di 1.000 abitanti gli amministratori si trovano, eccome. Per cui non c'è il carattere d'urgenza che oggi viene posto in tutte le discussioni e le richieste in quest'Aula.

Concludo dicendo che non ritiro alcun emendamento e che vorrei che si prendano in considerazione l'ampliamento dei poteri del Consiglio rispetto ai sindaci, nonché la proposta di limitare il terzo mandato ai Comuni fino a 1.000 abitanti, rinviando ad un secondo momento l'esame complessivo della materia. (*Applausi dal Gruppo FI*).

[BASSO](#) (DS-U). Signor Presidente, l'obiettivo che ci si propone con l'emendamento 1.183, e le cui ragioni sono state indicate nell'intervento di ieri in discussione generale, è eliminare tutti, dico tutti, i limiti posti dalla legge n. 81 del 1993,.

Ribadisco soltanto che ritengo destituita da ogni fondamento l'idea che la soppressione dei limiti attenti alla democrazia degli enti locali e costituisca lo strumento privilegiato per la costituzione di un potere personalistico *legibus solutus*.

Onorevoli colleghi, guardiamo a quello che è avvenuto in questi anni. In questi anni dalle amministrazioni locali sono giunti gli stimoli più significativi, più interessanti proprio sulla strada del buongoverno. Questa capacità di buongoverno, ma direi anche di innovazione per garantire patrimoni di esperienze, di conoscenze, di entusiasmo per la politica persino, vanno assolutamente preservate, con un generale beneficio - a mio modo di vedere - di tutto il sistema istituzionale.

Non ci sono allora ragioni plausibili per impedire a chi ha ben governato la comunità di sottoporsi al giudizio dell'elettorato. E allora, la limitazione di mandati ed il divieto di rieleggibilità significano di fatto impedire, sulla base di una concezione che rivela in fondo un approccio di tipo paternalistico nei confronti dell'elettorato, che gli elettori possono pronunciarsi e giudicare la condotta del sindaco nel secondo mandato. La cosa mi pare da un certo punto di vista persino offensiva.

Invito pertanto i colleghi a votare a favore del mio emendamento.

[*FORCIERI](#) (DS-U). Signor Presidente, il mio emendamento 1.186 prevede l'abolizione del limite dei mandati per tutti i sindaci di tutti i Comuni e per tutti i presidenti delle Province. Credo che sia questo il modo migliore per affrontare una situazione che, se viene proposta così spesso alla nostra attenzione, evidentemente presenta dei limiti e delle incongruenze.

Non credo che sia un caso - anzi, non è un caso, a mio avviso - il fatto che la legge per l'elezione diretta dei sindaci sia del 1993, mentre la prima legge organica di riforma dell'ordinamento degli enti locali sia del 1990, la legge n. 142. In quella normativa per la prima volta dopo decenni si affrontò il tema di una revisione dell'ordinamento degli enti locali, che fino ad allora era regolato da norme che risalivano, quelle principali, al 1934, con il testo unico della legge sugli enti locali e sulla finanza locale, e addirittura alcune al 1915. Ci fu una lunga discussione nel Parlamento, che io seguii - ero allora sindaco - in occasione dell'approvazione della legge n. 142, perché già in quella fase si propose l'elezione diretta del sindaco; ma quella norma non passò perché la si ritenne una misura troppo avanzata rispetto ai tempi; ci vollero altri due anni e si arrivò al 1993. Insieme all'elezione diretta, si pose però il tema della riduzione dei mandati.

Ora io credo, signor Presidente, colleghi, che la legge sull'elezione diretta dei sindaci sia stata una delle riforme che meglio hanno inciso negli ultimi anni sulle modalità di funzionamento delle amministrazioni comunali, ma anche sulla qualità del rapporto tra cittadini e politica. È una legge che ha rinvigorito sicuramente il nostro sistema democratico. Si è ridotta l'instabilità che aveva caratterizzato l'epoca precedente, le elezioni per i sindaci e i presidenti di Provincia sono state tra le più partecipate fra quelle che si svolgono nel nostro Paese ed io credo che all'epoca quella legge rappresentò un salto politico e culturale che costituì davvero uno scarto notevole rispetto al modo di pensare del passato.

Di qui le cautele, allora giustificabili, dei limiti dei mandati; si considerò il rischio che si creassero dei podestà che avessero un potere assoluto sulle loro comunità; la difficoltà, per molte forze politiche, di superare il sistema parlamentare che veniva automaticamente trasposto nel sistema consiliare degli enti locali. Questo timore della personalizzazione della competizione politica arrivò a far pensare che ci fosse una riduzione degli spazi della democrazia, cosa che non è avvenuta, anzi, per quanto riguarda i Comuni e le Province possiamo dire che è avvenuto il contrario.

La felice esperienza applicativa di questa legge, della quale rivendico il fatto che sia trasversale e comune alle amministrazioni di qualunque colore politico, ha dimostrato che tutte queste preoccupazioni e cautele - ripeto, anche se legittime al momento della sua approvazione - si sono rilevate, fortunatamente, assolutamente infondate.

È maturata quindi nei cittadini una nuova consapevolezza; c'è bisogno di chiarezza su quali sono le sedi delle scelte dei poteri e credo che l'esistenza di limiti di legge a mandati come quello dei sindaci (ricordo che sono oltre 8.000 i Comuni, per la maggioranza piccoli, nel nostro territorio) sia una norma priva di riscontro, oggi, nella situazione del nostro Paese, nel quale non se ne avverte più la necessità, anzi credo la si consideri come un vero limite.

Il limite della durata del mandato e la non rieleggibilità dopo il secondo mandato - ma questo, a mio avviso, avverrebbe anche dopo il secondo o il terzo mandato - non corrisponde, come dicevo prima, a questo scrupolo democratico rivelatosi infondato, mentre produce sicuramente effetti distorsivi.

Pensiamo al fatto, ad esempio, che un sindaco bravo ed efficiente non può più essere rieletto dai cittadini; questo è un *vulnus* anche per il diritto dei cittadini a compiere la migliore scelta politica possibile e disponibile al momento. Peraltro, nel secondo mandato il sindaco diventa inevitabilmente e di fatto irresponsabile; irresponsabile nei confronti del Consiglio comunale, ma anche nei riguardi dei cittadini; abbiamo cioè una figura che non deve più rendere conto per quello che fa.

Fortunatamente, questa situazione non ha procurato problemi, ma credo che anche dal punto di vista costituzionale - e non mi voglio addentrare in questo aspetto - essa presenti elementi di dubbia costituzionalità.

Credo quindi sia il momento di prendere il toro per le corna e di porre il problema del superamento dei limiti di mandato: siano i cittadini a scegliere (e mi auguro che lo siano con strumenti democratici di partecipazione, come quello delle primarie per quanto riguarda i candidati); siano i cittadini a scegliere coloro che saranno e devono essere rieletti; siano i cittadini a giudicare se i loro eletti, quelli che hanno mandato ad amministrare la cosa pubblica, debbano o meno essere confermati.

Questo è lo spirito dell'emendamento 1.186, da me presentato, e con questo spirito chiedo il consenso dei colleghi. Qualora tale emendamento non venisse approvato, ne ho presentati altri che stabiliscono dei limiti di popolazione. Penso però che il più opportuno, quello che meglio si giustifica, sia quello relativo al limite dei 15.000 abitanti, che già la legge oggi individua come discrimine per un diverso sistema elettorale.

Con queste motivazioni, brevemente espresse nel tempo che ci è concesso, faccio appello all'Assemblea perché questi emendamenti siano sostenuti con il voto. *(Applausi dal Gruppo DS-U).*

[EUFEMI](#) (UDC). Signor Presidente, il significato dell'emendamento 1.208 è chiaro. Tuttavia, aderisco alla proposta di ritirarlo per velocizzare i nostri lavori e favorire le condizioni indispensabili per l'approvazione complessiva del provvedimento nel testo del relatore Falcer, evitando ogni ulteriore perdita di tempo e strumentalizzazioni rispetto ad una decisione attesa. *(Applausi dal Gruppo UDC).*

[CHIRILLI](#) (FI). Signor Presidente, intendo aggiungere la firma all'emendamento 1.216 ed illustrarlo. Non credo che in questo momento l'Assemblea si stia prestando a strumentalizzazioni; credo invece che questo provvedimento contenga tutta una serie di artifici che devono servire soltanto per giustificare l'incostituzionalità del provvedimento. Si tratta di incongruenze evidenti che riguardano i poteri dei Consigli comunali.

Non dimentichiamo che l'articolo 52 del decreto legislativo n. 267 del 2000 già prevede la mozione di sfiducia nei riguardi della Giunta e del sindaco. Oggi vogliamo fare una subcategoria di Comuni fino a 3.000 abitanti ai quali Consigli comunali è permesso di sfiduciare soltanto la Giunta e non anche il sindaco, come se la Giunta non fosse espressione del gradimento dei sindaci.

Insomma, con questo provvedimento noi stiamo modificando l'ordinamento degli enti locali per di più di 4.000 Comuni, con un provvedimento alquanto incongruente e nebuloso. Io sono anche d'accordo - lo dico da sindaco di una città con più di 15.000 abitanti - sulla possibilità di più mandati, ma i mandati debbono essere capaci di dare quella stabilità che la legge vigente ha garantito fino ad oggi.

A mio giudizio, quindi, occorre che non venga introdotta questa subcategoria dei 3.000 abitanti, se è vero come è vero che già c'è uno spartiacque ed è quello dei 15.000 abitanti. Infatti, la stessa legge elettorale con il proporzionale oltre i 15.000 abitanti ed il maggioritario al di sotto dei 15.000 dà già il segno evidente di quelle che possono essere le modifiche da introdurre per differenziare l'ordinamento degli enti locali.

Allora, se è vero come è vero che una delega è stata data al Governo, delega che scade il 30 giugno e che viene prorogata al 31 dicembre, è vero altresì che l'Assemblea verrà chiamata entro quella

data al riordino complessivo delle competenze dei Consigli comunali. Quella è la sede adatta per rimettere mano ad una materia che richiede assoluta attenzione.

È questo il motivo che mi spinge a sostenere l'emendamento presentato dal senatore Cicolani, perché se una modifica deve essere fatta, venga limitata lì dove davvero il bisogno si sente, dove davvero è difficile trovare gli amministratori, cioè nei Comuni fino a 1.000 abitanti. Diamo il tempo a quest'Aula di riflettere per quanto riguarda tutti gli altri Comuni, senza limitarsi soltanto ad una parte di essi. *(Applausi del senatore Fasolino. Congratulazioni).*

RIGONI (Mar-DL-U). Signor Presidente, vorrei fare alcune considerazioni generali, senza entrare nello specifico perché gli emendamenti si ripetonano e hanno la medesima carica modificativa.

Il Parlamento, il Senato e credo anche il Governo dovrebbero sentire il dovere di rivedere l'impianto complessivo di una normativa che ha avuto grandi meriti perché ha messo al centro dell'attenzione del dibattito politico e dei cittadini la figura del sindaco come garante non solo della validità del metodo amministrativo, ma anche del consenso ricevuto. La necessità dunque è che tale normativa sia rivista, adeguata e migliorata, sostanzialmente messa in condizioni di operare anche rispetto alle esperienze che si sono effettuate in questi anni.

Il problema non è soltanto quello di salvare una categoria di sindaci; se fosse solo questo si farebbe una norma per salvare qualche amico o qualcuno che non lo è. Il problema è restituire funzionalità e credibilità all'intera istituzione comunale.

Con gli emendamenti che ho presentato tendevo sostanzialmente a rivedere l'impianto dell'equilibrio dei poteri tra sindaco, Giunta e Consiglio comunale, che è effettivamente squilibrato e che va rimesso in campo, e ad eliminare quei meccanismi che, invece che portare un contributo positivo, hanno in qualche modo reso più ruvida la macchina comunale.

In questa direzione va anche l'abolizione del limite del terzo mandato, così come la necessaria individuazione della figura del vice sindaco o del vice presidente della Giunta provinciale, perché in tal modo si dà certezza e convinzione a chi, tramite il mandato elettorale, ha avuto il consenso dei cittadini.

Non so se la soluzione sarà quella di individuare i 3.000 abitanti, anziché 1.500 o 2.000; questa disputa sul numero degli abitanti francamente mi appassiona poco. È anche vero che piuttosto che nulla si prende qualcosa; tuttavia se la logica emendativa e legislativa del Senato è quella di dire che siamo convinti di un principio, però poiché esso non può ottenere piena validità ne prendiamo solo una parte e successivamente si aprirà la strada ad una valutazione più complessiva da parte del Governo e del Parlamento, credo che da questo punto di vista l'Aula debba assumere un po' più di consapevolezza e di attenzione rispetto a ciò che va a decidere. Non dovremmo decidere tanto se mettere il limite dei 1.000 o dei 1.001 abitanti, quanto dovremmo decidere con convinzione di aprire la strada ad una riforma vera e completa dell'intera materia.

PRESIDENTE. I restanti emendamenti si intendono illustrati.

Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunciarsi sugli emendamenti in esame.

FALCIER, relatore. Signor Presidente, mi occorrerebbe qualche chiarimento sugli emendamenti che sono stati ritirati.

TIRELLI (LP). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TIRELLI (LP). Signor Presidente, siccome ho sentito parlare di emendamenti ritirati, volevo ricordare che ho chiesto di fare miei tutti gli emendamenti ritirati, che mantengo.

PRESIDENTE. Di qualunque Gruppo parlamentare?

TIRELLI (LP). Di qualunque Gruppo parlamentare.

PRESIDENTE. Allora, non ci sono emendamenti ritirati, onorevole relatore.

FALCIER, *relatore*. Signor Presidente, esprimo parere favorevole sugli emendamenti 1.132, 1.133, 1.134, 1.135, 1.156 e 1.160.

Invito a ritirare l'emendamento 1.108 (testo 2), chiedendo al Governo di specificare se quanto contenuto nella proposta potrebbe essere utilizzato nella delega o in altro provvedimento. Sarà il rappresentante del Governo a precisarne gli impegni e le possibilità, da parte mia c'è un invito al ritiro, diversamente il parere è contrario.

Su tutti gli altri emendamenti esprimo parere contrario.

D'ALI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, prima di esprimere il parere sugli emendamenti vorrei fare una premessa. Ribadisco che il Governo, sia in Commissione che in Aula, si rimette al Parlamento soprattutto per quanto riguarda la determinazione della soglia del numero di abitanti che può determinare lo svincolo dal divieto del doppio mandato. Si raccomanda però che la normativa collegata allo svincolo sia coerente.

Mi permetto quindi di far osservare, signor Presidente, che all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), già si individua una soglia di entità demografica che determina un diverso ordinamento all'interno dei Comuni, che non può non essere collegato con l'argomento politicamente principale che fino ad ora l'Aula ha affrontato, quello dello svincolo dal doppio mandato, che invece verrà deciso in sede di esame della lettera *d*) dello stesso comma. Mi permetto quindi di far osservare che sarebbe un'assoluta incongruenza se si approvasse la lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1 e se poi si apportasse una modifica alla lettera *d*), dello stesso comma, cioè al numero di abitanti del Comune al di sotto del quale è consentito al sindaco di presentarsi per il terzo mandato. Ripeto, il mio è un giudizio di remissione all'Aula, per quanto riguarda la soglia degli abitanti.

Per quanto riguarda invece tutti gli altri emendamenti che non hanno riferimento specifico all'ordinamento dei piccoli Comuni con riferimento alla possibilità del terzo mandato, invito i colleghi, ancora una volta, al ritiro di tali emendamenti, perché ricordo che il Governo, così come sottolineava il senatore Rigoni, sta provvedendo ad una sistemazione complessiva dell'ordinamento degli enti locali attraverso la delega che il Parlamento gli ha conferito.

Quindi, bocciare oggi emendamenti che riguardano la totalità dei Comuni, perché in questo caso li considererei fuori materia, significherebbe vincolare il Parlamento e il Governo nella loro opera di revisione dell'intero testo unico che sta peraltro per essere portato a termine e che sarà sottoposto quanto prima all'esame delle Commissioni parlamentari.

Così come per alcuni problemi specifici sollevati dai colleghi che riguardano anch'essi la totalità dei Comuni - mi riferisco in particolare alle proposte presentate dai senatori Grillotti, Coletti e Rigoni - il Governo ha presentato un decreto-legge sulla materia degli enti locali che prevede anche alcune

novità ordinamentali, la cui discussione oggi pomeriggio verrà incardinata presso la 1^a Commissione proprio qui in Senato.

Non vi è quindi motivo di affrontare frettolosamente qui in Aula alcune materie che sono sicuramente meritevoli di attenzione ma che verranno approfondite, quando, ripeto, inizieremo oggi la discussione su un decreto-legge che riguarda la materia degli enti locali, che ormai tradizionalmente viene sottoposta al Parlamento per esigenze soprattutto legate all'approvazione dei bilanci, ma che contiene nella proposizione governativa anche previsioni ordinamentali.

Signor Presidente, poiché la materia è assolutamente delicata e complessa, pregherei i colleghi di ritirare tutti gli emendamenti che non hanno diretto e specifico riferimento alla variazione che si richiede per svincolare il mandato.

Mi rimetto quindi all'Aula per tutti quegli emendamenti che, se mi è consentito il termine, definirei cifrati, vale a dire che presentano un ventaglio di proposte concernenti il numero di abitanti dei Comuni, dai 1.000, ai 15.000, fino ad essere senza limite per quanto riguarda la possibilità di ripetizione del mandato. Credo soprattutto che la discussione sia incentrata sulla soglia tra i 1.000 e i 3.000 abitanti e penso di poter esprimere un parere puntuale, che non sarà appunto per questo perfettamente conforme a quello espresso dal relatore; ripeto però, con l'assoluta necessità di suggerire al relatore stesso o in sede di coordinamento, se preventivamente autorizzato dall'Aula e dal Presidente, la modifica di tutte le cifre riportate nel provvedimento rapportate alla cifra che sarà decisa per lo svincolo del terzo mandato.

PRESIDENTE. Signor Sottosegretario, per quanto concerne la sua ultima considerazione essa non può essere accolta. Condivido la razionalità delle sue argomentazioni ma non è materia di coordinamento.

D'ALI', *sottosegretario di Stato per l'interno*. Sì, signor Presidente, infatti ho detto previo consenso dell'Aula.

PRESIDENTE. In questo caso va bene. Se non ho capito male, il Governo si rimette all'Aula sugli emendamenti che concernono la soglia di popolazione al di sotto della quale applicare la normativa, mentre invita al ritiro, e quindi sostanzialmente se questo invito non fosse accolto dà parere contrario, su tutti gli altri emendamenti.

D'ALI', *sottosegretario di Stato per l'interno*. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 1.100, presentato dai senatori Bassanini e Battisti.

È approvato.

BONATESTA (AN). Chiediamo la controprova.

PRESIDENTE. Ordino la chiusura delle porte. Procediamo alla controprova mediante procedimento elettronico.

PAGANO (DS-U). Signor Presidente, dietro al senatore Ferrara c'è una luce alla quale non corrisponde alcun senatore.

PRESIDENTE. Senza fare discussioni, siamo in sede di controprova, invito i colleghi ad andare ai loro posti. Nella terzultima fila dall'alto vedo quattro luci e solo due colleghi presenti. Vi prego di collaborare per consentire l'espressione del voto.

PAGANO *(DS-U)*. Signor Presidente, il senatore D'Onofrio per quanti vota?

PRESIDENTE. Senatrice Pagano, sia cortese, ci pensa la Presidenza.

Prego di controllare le luci nel banco della Commissione. Senatore Montino, accanto a lei c'è una luce verde di troppo. Chiedo anche a lei, senatore Guzzanti, di collaborare.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 1.101, presentato dal senatore Bassanini.

Non è approvato.

BONATESTA *(AN)*. Chiediamo la controprova.

TIRELLI *(LP)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TIRELLI *(LP)*. Signor Presidente, non ci sono tempi così contingentati da precludere le dichiarazioni di voto.

PRESIDENTE. Senatore Tirelli, purtroppo non mi sono accorto della sua richiesta, non è una questione di tempi. Le chiedo pertanto di svolgere la dichiarazione di voto in relazione al prossimo emendamento.

TIRELLI *(LP)*. Signor Presidente, non mi sembra che lei abbia dichiarato l'esito della votazione.

PRESIDENTE. Colleghi, non facciamo confusione, l'emendamento è stato posto in votazione, ne ho dichiarato l'esito ed è stata avanzata richiesta di controprova.

MORO *(LP)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORO *(LP)*. Signor Presidente, io non ho sentito che l'emendamento 1.101 è approvato o respinto. Noi ci siamo sbracciati per chiedere la parola al fine di svolgere la dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Senatore Moro, le ripeto quanto ho già detto al senatore Tirelli: la votazione è già stata effettuata e, non avendo visto cenni di richiesta, prego anche lei di posporre la dichiarazione di voto.

Ordino la chiusura delle porte. Procediamo alla controprova mediante procedimento elettronico.

È approvato. *(Applausi dai Gruppi Mar-DL-U e DS-U).*

AGOGLIATI *(FI)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AGOGLIATI (FI). Signor Presidente, si tratta soltanto di una precisazione del voto precedente: il mio voto era favorevole, ma ho sbagliato a premere il tasto. Pertanto, vorrei che fosse registrato che io ho votato a favore dell'emendamento 1.101. Devo dire anche che erroneamente ho votato con la scheda del senatore Ponzo, per cui vorrei risultasse dagli atti il mio voto favorevole e quello contrario del collega.

PRESIDENTE. Questa precisazione rimarrà agli atti del Senato.

Per valutare le conseguenze della votazione sui restanti emendamenti, sospendo brevemente la seduta.

(La seduta, sospesa alle ore 12,20, è ripresa alle ore 12,35).

La seduta è ripresa.

SCHIFANI (FI). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCHIFANI (FI). Signor Presidente, molto brevemente, sarei dell'idea di chiedere alla Presidenza e all'Aula di valutare favorevolmente la possibilità di rinviare al pomeriggio la prosecuzione delle votazioni, tenuto conto del fatto che mancano pochi minuti alle ore 13 e che, a seguito dell'approvazione dell'emendamento 1.101, credo vadano svolte alcune riflessioni anche di carattere tecnico sulle preclusioni intervenute e quindi su una risistemazione del testo. Tutto qui. Non vi sono problemi insormontabili, solo esigenze di coordinamento di carattere tecnico.

PRESIDENTE. La richiesta mi sembra ragionevole, quindi, se non si fanno osservazioni, si può procedere in questo senso.

ANGIUS (DS-U). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ANGIUS (DS-U). Signor Presidente, ritengo che la proposta avanzata ora dal presidente Schifani possa essere nella sostanza accolta. La mia preoccupazione, però, è la seguente e la rivolgo anche agli altri colleghi: cerchiamo di non sprecare il tempo a disposizione, nel senso che abbiamo come punto successivo da esaminare il disegno di legge relativo all'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo.

Signor Presidente, non so se noi possiamo sospendere la discussione del provvedimento sul terzo mandato dei sindaci ed iniziare l'esame del disegno di legge relativo all'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo, eventualmente protraendo i tempi di discussione della seduta antimeridiana e anticipando l'inizio di quella pomeridiana. Mi preoccupa il problema dei tempi per il nostro lavoro, a prescindere dalle soluzioni di merito che troveremo sia sulla legge in discussione sia sull'altro provvedimento.

Pertanto, pregherei la Presidenza e i colleghi di valutare questa mia proposta.

TIRELLI (LP). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TIRELLI *(LP)*. Signor Presidente, sono d'accordo con la proposta del senatore Schifani perché effettivamente c'è bisogno di una rivalutazione del disegno di legge alla luce degli aggiustamenti che probabilmente sarà necessario operare. Mi stupisce però che il senatore Angius adesso abbia tutta questa fretta per gli altri disegni di legge. L'inversione dell'ordine del giorno, però, non è stata certo proposta da noi, ma è stata proposta per esigenze di urgenza che noi non abbiamo condiviso. Adesso si propone un'ulteriore inversione dell'ordine del giorno. *(Commenti del senatore Angius)*.

Valutiamo quindi le conseguenze di quello che è successo, perché naturalmente ognuno ha votato nel modo che riteneva giusto; se ci sono degli aggiustamenti da fare si faranno, ma poi si riprenderà con questo disegno di legge.

[PETRINI](#) *(Mar-DL-U)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PETRINI *(Mar-DL-U)*. Molto brevemente, signor Presidente, per dire che noi abbiamo alla nostra attenzione due provvedimenti che hanno entrambi una certa urgenza, perché vanno ad interferire con le elezioni che andremo ad effettuare sia per i Comuni e le Province, sia per il Parlamento europeo. L'intento quindi è quello di ottimizzare il nostro tempo e ci affidiamo a lei perché ciò avvenga.

Non vorremmo, però, che quella inversione dell'ordine del giorno che noi avevamo ottenuto e che giustamente portava all'attenzione il terzo mandato dei sindaci, venga in qualche modo annullata da altre decisioni che finiscano per far slittare questo provvedimento e renderlo quindi inapplicabile.

Pertanto, fermo restando il nostro favore all'ottimizzazione dei tempi affinché tutti e due i provvedimenti vengano discussi e votati, rimaniamo convinti che il provvedimento sul terzo mandato abbia una priorità e che l'ottimizzazione non deve assolutamente portare ad un suo slittamento.

[PRESIDENTE](#). Non credo di avere il potere, ma forse nemmeno l'Assemblea, di modificare l'orario di inizio della seduta pomeridiana, a meno che non ci sia una totale unanimità di consensi in questo senso.

Rimangono poi due questioni da decidere, se utilizzare questi venti minuti e in che modo iniziare la seduta pomeridiana.

[SCHIFANI](#) *(FI)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCHIFANI *(FI)*. Signor Presidente, rifacendomi a quanto suggerito dal collega Angius faccio una riflessione: d'accordissimo, e mi auguro lo sia tutta l'Assemblea, ad anticipare la seduta del pomeriggio per ottimizzare i tempi e per recuperare i minuti che si perderebbero se chiudessimo adesso la seduta. Voglio però rilevare che rimangono soltanto 15-20 minuti per occuparci di un tema estremamente delicato qual è la legge elettorale europea, per cui dovremmo iniziare a votare gli emendamenti sul finire della seduta su un argomento che merita probabilmente una concentrazione dell'Assemblea dall'inizio fino alla fine. Fermo restando che iniziando nel

pomeriggio trenta minuti prima saremmo naturalmente chiamati ad una seduta che dovrebbe prevedere il voto finale sul terzo mandato dei sindaci.

Confermo quindi la nostra disponibilità ad anticipare la seduta pomeridiana alle ore 16 con il terzo mandato dei sindaci, chiudere il provvedimento ed iniziare in maniera omogenea la discussione della legge europea.

Quindi, accetto in buona parte la proposta del collega Angius con la modifica di insistere nella chiusura anticipata di 15 minuti proprio per evitare che, su un tema così delicato, si possa discutere soltanto in uno scorcio di seduta che ormai volge al termine.

PRESIDENTE. Mi sembra vi sia intanto una convergenza sul fatto che riprenderemo nella seduta pomeridiana con l'esame del provvedimento sul terzo mandato dei sindaci.

Domando se ci sono obiezioni sull'anticipo della seduta pomeridiana alle ore 16.

TIRELLI (LP). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TIRELLI (LP). Signor Presidente, capisco che l'attività in quest'Aula qualche volta sia convulsa, però abbiamo assistito ieri ad una richiesta di inversione dell'ordine del giorno per analizzare questo problema, che è stato ritenuto evidentemente più importante di altri. Ora, anche se anticipassimo l'orario d'Aula di oggi pomeriggio alle ore 16, non risulta che ci siano tempi contingentati per quanto riguarda questo disegno di legge, perciò stabilire *a priori* che alle ore 20 ne avremo terminato l'esame mi sembra quantomeno un azzardo, visto che sia noi che altri non siamo d'accordo a vari livelli su diverse parti del disegno di legge.

Perciò, non vedo le ragioni di un'anticipazione dell'orario della seduta pomeridiana e un conseguente aumento dei tempi dei nostri lavori. Oppure, si abbia il coraggio di dire che il disegno di legge sulle elezioni europee è più importante, anche alla luce di quanto è successo, invertiamo di nuovo l'ordine del giorno e andiamo avanti con un ordine del giorno stabilito dalla Conferenza dei Capigruppo.

PRESIDENTE. Essendoci state queste considerazioni, l'orario della seduta pomeridiana di oggi rimane confermato.

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

Interrogazioni, annunzio

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

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 12,43).